

Agrár- és Környezetjog

Journal of Agricultural and Environmental Law

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

2007 No. 3



A tartalomból:

FARKAS CSAMANGÓ Erika

Geotermális energia hasznosítása jogi aspektusból
The utilisation of geothermic energies from a legal aspect

-3-

Prof. Dr. Dr.iur. Erkki J. HOLLO

A CEDR feladata és funkciója az Európai Unióban
Mission and function of CEDR in the EU

-11-

Dr. KURUCZ Mihály

A magyar termőföldforgalom szabályozásának mai rendszeréről és
megújításának alapjairól
Critical analyses of arable land regulation in Hungary

-17-

Prof. Dr. Dr. hc. Franz-Joseph PEINE

Útban egy európai talajvédelem felé: a 2006 végi állapot
Auf dem Wege zu einem europäischen Bodenschutzrecht:
Stand Ende 2006

-48-

RAISZ Anikó

Változó agrárszabályozás a fél évszázados CEDR szemszögéből
Veränderungen der Agrarmarktordnungen vom Standpunkt der 50 Jahre
alten CEDR aus

-67-

Impresszum/ Disclaimer

Kiadja/published by: CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület

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

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

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

Technikai szerkesztő/technical editor: *Jáger Kristóf*: jagerkris@freemail.hu

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

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

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

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

HU ISSN 1788-6171

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded:

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



dr. FARKAS CSAMANGÓ Erika

egyetemi tanársegéd
Szegei Tudományegyetem

Geotermális energia hasznosítása jogi aspektusból

A ma rendelkezésre álló energiaforrásokat két csoportra oszthatjuk: a fosszilis (nem megújuló) energiahordozók, a nem fosszilisak (megújuló energiahordozók).

Nem megújulók pl. urán, földgáz, kőolaj, kőszén. Megújulók: a szél, a nap, a geotermikus energia, vízenergia, árapály energia, biomassza, biogázok energiája.¹

Hazánk energiaszükségletének kb. 70 %-át külső forrásból szerzi be. A megújuló energiaforrások terén különféle lehetőségekkel rendelkezünk: Geotermális készleteink jelentősek, a művelés alól kivonható mezőgazdasági területek jelentős mennyiségű energetikai növény termesztését teszik lehetővé, rendelkezünk nap- és szélenergia termelési forrásokkal is.

A geotermikus energia a földkéreg belső energiája. A geotermikus energiahordozók azok a különböző halmazállapotú anyagok (pl. felszín alatti vizek, gőzök), melyek a földkéreg belső energiájának hőenergetikai célú hasznosítását kitermeléssel vagy más technológia alkalmazásával lehetővé teszik.²

A geotermikus energia hasznosítását különböző szempontok szerint lehet értékelni, többek között energetikai, mezőgazdasági, környezetvédelmi (vízvédelmi) és egyéb szempontok szerint is. A környezetvédelmi szempontokat áttekintve:

A felszíni vízkészletek védelmét szolgáló jogszabályok³ a termálvíz hasznosítását 3 csoportba sorolja, és ezekre állapít meg határértékeket, illetve ír elő a használt víz elhelyezésére követelményeket.

A csoportosítás a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény,⁴ (Ktv.) illetve a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vtv.) előírásaira támaszkodik.

Az első csoportba tartoznak a gyógyászati célú hasznosítást szolgáló létesítmények (gyógyfürdők), melyek esetében a jogszabályok figyelembe veszik a hasznosítás kiemelt nemzetgazdasági jelentőségét. A környezetvédelmi szempontokat gyógyfürdők esetében a jogszabályok alárendelik a gazdasági és egészségvédelmi előnyöknek, így a szennyezőanyag kibocsátást nem kötik szigorú feltételekhez.

Erika FARKAS CSAMANGÓ

assistant lecturer
University of Szeged

The utilisation of geothermic energies from a legal aspect

Today's energy sources can be divided into two categories: fossil fuels (non-renewable) and non-fossil (renewable) energy resources. Non-renewables are e.g. uranium, natural gas, crude oil and coal. Renewable is e. g. solar, wind, geothermic and tidal energy hydropower, biomass and biogas energy¹.

Hungary obtains about 70% of its energy supply from abroad. In the field of renewable energies, Hungary has many options: our geothermic resources are significant, agricultural areas, that can be withdrawn from cultivation, make it possible to grow a large amount of energetic crops; solar and wind energy are also available.

Geothermic energy is the inner energy in the crust of the earth. Geothermic energy resources are those substances of various states of matter (e.g. water and gases under the surface) which make it possible to use the energy of the crust of the earth as heat energy through extraction or the application of other technologies.²

The utilisation of geothermic energy can be assessed along several factors such as energetic, agricultural, environmental (water protection) and other factors. Regarding environmental factors, acts on surface water protection³ divide thermal water utilisation into 3 categories setting limit values for each, and establishing requirements for the availability of used water. The categorisation is based on the specifications of Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection⁴ and Act LVII of 1995 on Water Management.

Facilities serving medicinal utilisation (medicinal baths) belong to the first category; in this case regulations regard the special importance of utilisation from the point of view of the national economy. In case of medicinal baths, the environmental aspect is subordinated to economic and health benefits, so there are no strict regulations concerning the emission of contaminants.



A második csoportba sorolják a jogszabályok a termálfürdőkben való hasznosítást, mely a gyógyászati célnál kisebb prioritást élvez, bár jelentősége nem elhanyagolható.

A vízgazdálkodásról szóló törvény 1. sz. melléklete meghatározza a gyógyvíz és a termálvíz fogalmát:

a gyógyvíz olyan ásványvíz, amelynek bizonyítottan gyógyhatása van és gyógyászati felhasználásának engedélyezése külön jogszabályok szerint történik, termálvíz minden olyan felszín alatti (vízadó rétegből származó) eredetű víz, melynek kifolyó (felszínen mért) hőmérséklete 30 °C, vagy annál magasabb.

A harmadik csoportba sorolt, energetikai célú felhasználás esetében, a termálvíznek csupán a hőtartalmát hasznosítják, így a használat során szennyezőanyag nem juthat a vízbe. Ebben az esetben a víz kémiai és biológiai jellemzői nem változnak a használat során, ezért a hatályos jogi szabályozás értelmében⁵ ez az egyetlen eset, amikor a felhasznált termálvíz visszasajtolható a vízadó rétegbe.

A Vtv.15. §-a (3) bek. értelmében:

„Az ásvány-, gyógy- és termálvizek felhasználásánál előnyben kell részesíteni a gyógyászati, illetve gyógyüdülési használatot. A kizárólag energia hasznosítás céljából kitermelt termálvizet - a külön jogszabályban megfogalmazottak szerint - vissza kell táplálni.”

A 80-as években, még nem voltak túl szigorúak a környezetvédelmi előírások, bár kezdettől fogva elvárás volt, hogy a termálvizet, miután az üvegházban leadta a hőt, lehetőleg sajtolják vissza a föld mélyébe. Korábban többféle helyettesítő megoldást alkalmaztak: pl. ha volt a közelben folyó, akkor belevezették a termálvizet, ha távolabb volt, akkor tározóban gyűjtötték a vizet, és később vezették el, hogy az öntözési időszakban ne szennyezzék vele a csatornákat.

Magyarországon a környezetvédelmi tárca írja elő a termálvíz felhasználás környezetvédelmi kritériumait, és az energetikai célú felhasználásnál a visszasajtolást. Ismeretes, hogy gyakran nagyobb energiát igényel a visszasajtolás, mint amit a hévízzel egyáltalán nyerni lehet, ezért a jogszabály valójában hátráltatja a geotermia – felhasználás alakulását. A termálvíz után fizetendő vízkészletjárulék, szennyvízbírság és a környezetterhelési díj is hátráltató tényező.

Ellentétben a magyar jogszabályokkal az EU – ban semmilyen jogszabály nincs, amely az elhasznált termálvíz vízadó rétegbe történő visszasajtolását írja elő. Ellenkezőleg! Az EU -s jogszabályok erről úgy

Utilisation in thermal baths belongs to the second category according to the regulations; its significance is still considerable, though it is of lower priority than medicinal utilisation.

Appendix 1 of the Act on Water Management defines medicinal water and thermal water as follows:

medicinal water is a type of mineral water which is proved to have medicinal effects and its medicinal utilisation is licensed according to special regulations, thermal water is undersurface water (from the water layer), the surface temperature of which is at least 30 °C.

In the third category, i.e. in case of utilisation as energy resource, it is only the heat energy of thermal water that is used, so contaminants are not discharged into the water. In this case the chemical and biological features of the water do not change. Therefore, according to the current regulations⁵ this is the only case, when thermal water can be reinjected into the water layer.

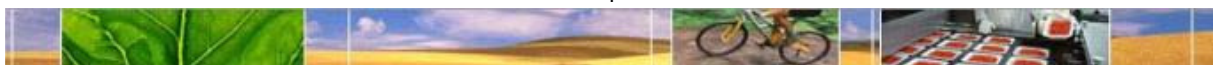
According to article 15 paragraph 3 of the Act on Water Management:

“In case of mineral, medicinal and thermal waters, medicinal and medicinal-recreational utilisations enjoy priority. Thermal water extracted for energetic utilisation needs to be reinjected following the specifications of a special regulations”.

In the 1980s, regulations on environmental protection were not particularly strict, though it was an expectation from the very beginnings, that thermal water, after having given off its heat in the greenhouse, was to be reinjected into the earth. Several substitute methods were applied: e.g. when there was a river nearby, thermal water was discharged into it, if it was at some distance, then water was collected in a reservoir, and later piped into the river, so that canals were not contaminated during the irrigation period.

In Hungary, it is the Ministry of Environment, which prescribes the environmental criteria of thermal water utilisation and its reinjection, when it is used as an energy resource. It is known that reinjection often requires more energy than could be gained from the thermal water itself, so the regulation practically hinders the usage of geothermic energy. Further factors, which set back utilisation, are water resource contribution, waste water fines and discharge fees.

In contrast to Hungarian measures, in the EU there are no regulations that specify the reinjection of thermal water into the water layer. On the contrary, EU regulations state, that the reinjection of water may



rendelkeznek, hogy a víz visszasajtolás indokolt esetben engedélyezhető a felszín alatti vizek érdekében. A visszasajtolás fontosságát, azaz a kinyert víz visszajuttatását a földbe az indokolja, hogy annak hiányában a szabadon elcsorgó, ásványi anyagokban dús meleg víz környezetvédelmi aggályokat ébreszthet. A termálvíz döntő többségben sót tartalmaz, ami a felszíni, felszín alatti vizeket és a talajt szennyezheti. A visszasajtolásnak előnye, hogy ezzel elkerülhetők a használt vizek elhelyezése során jelentkező környezetterhelések, a vízhasználó mentesül a vízkészletjárulék fizetése alól, továbbá nem áll fenn a szennyvízbírságolás sem. A kertészek szerint a visszasajtolás is okoz szennyezést, a gépészeti berendezésekről többféle szennyeződés kerülhet a visszasajtolandó vízbe, mivel a felszíni vizeknél nagy az öntisztulás, a felszín alatti vizek azonban nem képesek az öntisztulásra, így az odakerülő szennyeződés ott is marad. A kertészeti szakma véleményét környezetvédelmi szempontból nem lehet elfogadni, mert ha szennyezett sajtolnak vissza, akkor az üzemeltető nem tart be hatályos jogszabályokat.

Magyarországon a legutóbbi évekig nem volt eredményes a termálvíz visszasajtolás, amíg Csongrád megyében, Hódmezővásárhelyen megépült a Geotermikus Közműrendszer, ahol 1998 óta működik visszasajtoló kút.

A visszasajtolás költségeit új létesítmény esetében be kell építeni a beruházási költségek közé. Indokolt a visszasajtolás állami, vagy EU forrásokból történő támogatása. Célszerű lenne, ha az új létesítmények átmeneti időszakra kaphatnának az igencsak beruházás-igényes visszasajtolás megoldására, egyébként várhatóan nem terjed tovább a geotermikus energia felhasználása.

A termálvíz kinyerő létesítmények meghatározott mértékű szennyvízbírságot kötelesek fizetni a termeléstől, illetve az elcsorgó vizet befogadó közegetől függően.

A szennyvízbírság célja alkotmányos jogállamban az lehet, hogy ösztönözze a környezetbarát felhasználásra, a szennyvíz kibocsátás, illetve a szennyezés csökkentésére, s az indokolatlan szennyezés mielőbbi megszüntetésére.

Indokolatlan az a különbségtétel, amely a különböző célú termálvíz felhasználók azonos mértékű, és ásványi tartalmában azonos összetételű használtvíz kibocsátása esetén eltérő határértékeket alkalmaz a bírság kiszabása során. A szennyezés a balneológiai felhasználás során ugyanakkora, mint a termálvíz energetikai felhasználása során, sőt még olyan

be permitted in justified cases for the sake of undersurface waters. The importance of reinjection, i.e. ensuring that the extracted water gets back into the earth, is accentuated by the fact, that the lack of it results in the leaking of mineral-rich hot water into the surroundings raising issues of the environmental protection. Thermal water contains mostly salt, which may contaminate surface and undersurface waters. The advantages of reinjection are, that environmental load resulting from the storage of used water can be avoided, and the reservoir is freed from paying water resource contribution, furthermore, waste water fines cannot be imposed. According to gardeners, reinjection can also cause environmental damage, as several kinds of contaminants can get into the water from the facilities, and while in case of surface waters self-purification is significant, undersurface waters are unable for this process, so the contaminants remain there. From the point of view of environmental protection, the gardeners' opinion is not valid, since if contamination occurs during reinjection, it means that the operation does not happen in compliance with the effective acts.

Until recent years, the reinjection of thermal water in Hungary was not effective until the Geothermic Public Utility System was built in Hódmezővásárhely6 in Csongrád County, where a reinjection is in operation.

The expenses of reinjection need to be included in the costs of investment in case of constructing new facilities. It is justified to support the expenses of reinjection from state or EU funds. It is advisable to provide a transition period for the institutions, in which they realise the rather costly reinjection, otherwise the further spread of geothermic energy usage cannot be expected.

Any institution or establishment extracting thermal water is obliged to pay a certain amount of waste water fine depending on the production and on the medium absorbing the leaking water.

The aim of waste water fines in a constitutional state may be to foster environmentally friendly application, to encourage the reduction of waste water emission and contamination and to terminate contamination as soon as possible.

The discrimination between thermal water users is unjustified by setting different limit values when determining fines depending on the purpose of thermal water usage even if the amount and mineral composition of the waste water is the same. Contamination during balneological usage is the same as in the case of energetic usage. What is more, baths



szennyezést is tartalmazhatnak a fürdőkből és gyógymedencékből kibocsátott termálvizek, amely miatt tiltott a visszasajtolás az ilyen célú felhasználás után. Ilyen esetben nem lehet cél az energetikai célú felhasználás ellehetetlenítése, s indokolatlan, hátrányos megkülönböztetése. Azon energetikai felhasználó, akinek a felhasználást követően a termálvize még fürdő, vagy gyógycélú felhasználáson is keresztül folyik, már lényegesen alacsonyabb bírságot fog fizetni, mint a többi energetikai célú felhasználó. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy ennek a felhasználónak a visszasajtolás, mint technológiai megoldás nemhogy nem kötelező, de még tiltott is.

Az elmúlt öt év alatt 70-100 szorosára emelkedett a bírság összege. A maximális bírságtétel kifizetésével a termálenergia drágább lesz, mint a gáz. Ha nem ez a cél, akkor módosítani kell a szabályozást, ellenkező esetben a mezőgazdasági termelők, a termálvízzel fűtést szolgáltatók befejezik a kitermelést, és áttérnek a gázfelhasználásra.

Nincs kimutatható és tartós környezetkárosodás a termálvíz jelenlegi, hatóságilag engedélyezett hasznosítási módjai során. Kérdésként merül fel, hogy tartós környezetkárosítás hiányában milyen alkotmányos indoka van a drasztikus bírságtételek emelésének.

A szennyvízbírság mellett a geotermikus energia kinyerésének másik hátráltató tényezője a vízkészletjárulék fizetése.

„A vízhasználó a vízjogi létesítési, üzemeltetési engedélyben lekötött vagy engedély nélkül felhasznált, az üzemi fogyasztó a ténylegesen igénybe vett vízmennyiség után vízkészletjárulékot köteles fizetni”.⁶

A Vtv. rendelkezik a felszín alatti vizek igénybeviteléről:

15. § (1) „A felszín alatti vizet - az e törvényben foglaltak figyelembevételével - csak olyan mértékben szabad igénybe venni, hogy a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlya minőségi károsodás nélkül megmaradjon, és teljesüljenek a külön jogszabály szerinti, a vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzések elérését biztosító követelmények.”

Nem kell a vízhasználónak vízkészletjárulékot fizetnie a felszín alatti vízkivételnél a vízjogi engedély szerinti víztartó rétegbe visszasajtolás - a felszín alatti vizeket nem veszélyeztető - vízmennyiség után.⁷

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény

and medicinal pools emit thermal water, which may contain such contamination, that will prohibit reinjection. It cannot be the goal to make energetic usage impossible, and to discriminate against it in an unjustified way. The energetic consumer, whose thermal water runs through a bath or is used for medicinal purposes, will pay a much smaller fine than other energetic consumers. It also has to be considered that for these consumers reinjection as a technological process is not obligatory, but, on the contrary, it is forbidden.

In the past 5 years fines have become 70-100 times higher. After paying the maximum fine, thermal energy becomes more expensive than gas. If this is not the aim, then the regulation needs to be modified, otherwise agricultural producers and thermal heating providers will terminate extraction and will become gas consumers.

There is no detectable environmental damage as a result of the present authorised way of thermal water utilisation. In the lack of any effect that would damage the environment permanently, the question might rise: what constitutional reason can there be behind the dramatic increase of fines?

Another factor hindering geothermic energy extraction besides waste water fines is water resource contribution.

“Water resource contribution is to be paid after the amount of water specified in the water license of establishment and operation and the amount used without a permit by the water user, while the industrial consumer is to pay the contribution after the actual amount of water used.”⁷

The Act on Water Management specifies the usage of undersurface waters:

Article 15 (1): “Undersurface waters can be used to an extent – and in compliance with the present Act – which still ensures that the balance of extraction and injection remains without any damage and all the criteria in special decrees ensuring the preservation of the good condition of waters are met.”

No water resource contribution needs to be paid in case of undersurface water extraction after the amount of water – not endangering undersurface waters – reinjected into to the water layer specified in the water law license.⁸

Geothermic energy utilisation under Act XLVIII of



hatálya alá tartozik a geotermikus energia hasznosítása. Azonban nem tartozik a törvény hatálya alá a geotermikus energiát hordozó felszín alatti vizek kutatása és kitermelése. A geotermikus energia természetes előfordulási helyén állami tulajdonban van, az energetikai célra kinyert geotermikus energia a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át.

A bányafelügyelet engedélyezi a geotermikus energia kutatását, kinyerését és hasznosítását, beleértve az ehhez szükséges föld alatti és felszíni létesítmények megépítését és használatba vételét, amennyiben az nem érinti felszín alatti vizek felszínre hozatalát.

A kitermelt geotermikus energia után az államot részesedés, bányajáradék illeti meg. A bányajáradék mértéke geotermikus energia esetében a kitermelt geotermikus energia értékének 2 százaléka. Nem kell bányajáradékot fizetni a kitermelt geotermikus energia 50 százalékát meghaladón hasznosított mennyisége után.⁸

Járadékköteles mennyiség a geotermikus energia esetében a kitermelt, +30 °C-ot meghaladó hőmérsékletű energiahordozóból kinyert energiamennyiség energetikai célra hasznosított mennyisége (GJ). Az energetikai célra kinyert geotermikus energia mennyiségét a bányavállalkozó köteles meghatározni. Ennek érdekében mérnie kell az energiahordozó hőmérsékletét, valamint a felhasznált energiahordozó mennyiségét.⁹

A bányavállalkozó a bányászati tevékenységet a bányafelügyelet engedélyével kezdheti meg, és az abban foglalt feltételek megtartásával végezheti. Ha a geotermikus energia kinyerése felszín alatti víz kitermelését igényli, a vízjogi engedélyezési eljárásban a bányafelügyelet szakhatóságként működik közre.

A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény 1. § (3) bek. b.) pontja rendelkezik arról, hogy ezen törvény rendelkezéseit a geotermikus energia távhőszolgáltatás céljára történő kitermelésére szolgáló létesítményre a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény, valamint a Vtv. rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni.

Távhőtermelő létesítmény¹⁰ a geotermikus energiát távhőszolgáltatás céljára kitermelő vagy más megújuló energiát és hulladékhőt hasznosító távhőtermelő berendezés.

A Magyar Energia Hivatal a hatáskörébe utalt létesítmények és engedélyesek tekintetében kiadja, módosítja vagy visszavonja a távhőtermelő

1993 on Mining. Searching and extracting undersurface waters with geothermic energy do not come under the ruling of the act. Geothermic energy in its natural occurrence is in state property, while geothermic energy, extracted for energetic purposes, becomes the property of the mining company.

The Inspection of Mines gives permission for the search, extraction and utilisation of geothermic energy, including the construction and usage of surface and undersurface facilities in case they do not concern bringing undersurface water to the surface.

The state is entitled to a mining fee after the extracted geothermic energy. The mining fee in case of geothermic energy is 2% of the value of the extracted geothermic energy. No mining fee is imposed after the amount of utilised energy exceeding 50% of the extracted energy.⁹

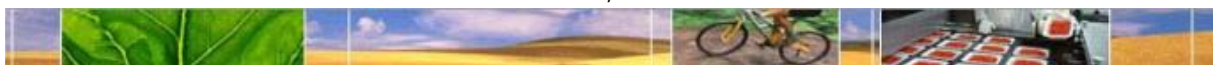
The amount subjected to a fee in case of geothermic energy is the energy extracted from an energy source of above +30 °C and used for energetic purposes (GJ). The mining company is obliged to determine the amount of geothermic energy that is extracted for energetic purposes. In order to be able to do this, it has to measure the temperature and the utilised amount of the extracted geothermic energy.¹⁰

The mining company is allowed to start its mining activity with the license of the Inspection of Mines and it is to follow the requirements specified in the license. If undersurface water is to be extracted in order to extract geothermic energy, the Inspection of Mines acts as an expert authority in the water law licensing procedure.

Act XVIII of 2005 on District Heating. Article 1 paragraph (3) point b) provides that the provisions of this act in connection with facilities built for the extraction of geothermic energy to be used in district heating are to be applied in accordance with Act XLVIII of 1993 on Mining and the Act on Water Management.

District heating facilities¹¹ are district heating apparatus extracting geothermic energy for purposes of district heating or utilising other renewable energy resources and waste heat.

The Hungarian Energy Office issues, modifies or withdraws permissions for establishing district heating facilities and licenses for the operation of



létesítmény létesítésére vonatkozó engedélyt, valamint a működési engedélyt, ha a létesítményben hő- és villamos energiát külön-külön vagy kapcsolatosan állítanak elő és a hőenergiát távhőszolgáltatási célra termelik. A területileg illetékes települési önkormányzat jegyzője jár el minden olyan esetben, amely nem a Hivatal engedélyezési hatáskörébe tartozik.

A távhő termelése és szolgáltatása is - teljesítményhatár nélkül - engedélyköteles tevékenység. Az 5 MW vagy annál nagyobb névleges hőteljesítményű távhőtermelő létesítmény létesítése, bővítése, teljesítményének növelése és csökkentése, megszüntetése engedélyköteles tevékenység.

Létesítés esetében, ha a telephelyen a távhőtermelő berendezések névleges összes hőteljesítménye az 50 MW-ot nem éri el, egyszerűsített engedélyezési eljárást kell lefolytatni.

A Ktv., valamint a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet szerint környezetvédelmi hatásvizsgálatban kell vizsgálni, hogy a létesítmények megvalósítása, működése és felszámolása milyen hatással lehet a környezetre. A környezethasználat megkezdéséhez, illetve folytatásához engedélyekre van szükség.

Környezeti hatásvizsgálat kötelees tevékenységek a geotermális energiával kapcsolatosan:

Hőerőmű 20 MW villamos teljesítménytől, egyéb égető berendezés 300 MW kimenő hőteljesítménytől
Felszín alatti vizek igénybevétele egy vízkivételi objektumból vagy objektumcsoportból 5 millió m³/év vízkivételtől
Vízbesajtolás felszín alatti vízbe 3 millió m³/év víz bejuttatásától

A felügyelőség döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat kötelees tevékenységek:

Geotermikus erőmű 20 MW villamos teljesítménytől; ásvány-, gyógy- és ivóvízbázis védőövezetén, védett természeti területen méretmegkötés nélkül
Hőenergiát termelő létesítmény (gőz és meleg víz előállítás) 50 MW kimenő teljesítménytől (ha nem tartozik az 1. mellékletbe)
Felszín alatti vizek igénybevétele, ha egy vízkivételi objektumból vagy objektumcsoportból a napi vízkivétel
- termál karsztvízből az 500 m³-t
- hideg karsztvízből a 2500 m³-t

facilities in its competence, if in the facilities separate or cogenerated heat and electric energy production takes place and heat energy is produced for district heating services. In cases not falling under the competence of the Office, the office clerk of the local municipality with territorial competence is to act.

District heating production and service – irrespective of power limits – are subject to license. Establishing and expanding district heating production facilities of a nominal heat power at or above 5 MW are subject to license, just like increasing or decreasing their power or closing them down.

In case of establishment, if the accumulated nominal heat power of district heating apparatus does not exceed 50 MW, a simplified licensing procedure is to be followed.

According to the Act on Environmental Protection and the 314/2005 (XII. 25.) Government Decree on environmental effect study and licensing procedure of unified environment utilisation, it is to be investigated in an environmental effect study what effect the establishment, operation and closing down of the facilities may have on the environment. A license is necessary both to start and to continue the utilisation of the environment.

Geothermic energy related activities subject to environmental effect study:

Heat power station at or above 20 MW electric power and other combustion equipment at or above 300 MW output heat power
Utilisation of extraction of undersurface waters from a water extraction object or group of objects from 5 million m³/year
Water reinjection into undersurface waters from 3 million m³/year

Activities subject to environmental effect study depending on the decision of the Inspection:

Geothermic power station above 20 MW electric power; in the protection zone of mineral, medicinal and drinking water reservoirs and in nature reserves without size specification
Facilities producing heat energy (producing steam and hot water) at or above 50 MW output power (if it does not belong to appendix 1)
Utilisation of undersurface waters if daily water extraction from an extraction object or group of objects exceeds
- 500 m³ of thermal karst water



- termál rétegvízből a 2000 m³-t
Vízbesajtolás felszín alatti vízbe (ha nem tartozik az
1. mellékletbe)

- 2500 m³ of cold karst water
- 2000 m³ of deep thermal groundwater
Injection into undersurface water (if it does not belong
to appendix 1)

Fontos, hogy Magyarországon a megújuló energiákra végrehajtható jogi szabályozás legyen. Nincsenek EU előírások, közösségi jogszabályok a termásvíz és a geotermikus energia komplex hasznosítására, a szennyvízbírságotól a módjára és mértékére sem. A tagországok a Víz Keretirányelv előírásainak figyelembevételével egyedileg dolgozzák ki a vizek komplex védelmére vonatkozó szabályozásokat az adott ország helyi viszonyaira tekintettel. Magyarországon a termásvíz, mint korlátozottan megújuló energiahordozó komplex hasznosítása érdekében a törvényalkotás szükségessége már nem tűr halasztást. Jelenleg törvényi szinten nem találunk a geotermális energiára vonatkozóan szabályozást. Főleg kormányrendeletekben, és Országgyűlési határozatokban találhatóak rendelkezések. El kellene készíteni a hiányzó jogszabályokat. A termásvíz jobb felhasználása érdekében törvénymódosításokra van szükség, valamint ki kellene dolgozni, hogy a geotermikus energia hasznosítása mely költségvetési forrásokból finanszírozható. A jelenlegi bírságtételt megállapító jogszabály alkotmányossági aggályokat vet fel, a bírságtételek drasztikus megemlése nem indokolt. Javaslom a 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet kiegészítését, módosítását, valamint, hogy a 28/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet mellékletében a határértékeket valamennyi kibocsátóra (termásvíz-felhasználóra) azonos mértékben állapítsák meg.

A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet mellékleteiben is részletesebbé kellene tenni a tevékenységek felsorolását, hogy könnyebben besorolhatóak legyenek. Ezzel kikerülhető lenne, hogy a különböző felügyelőségek ugyanazt a tevékenységet más-más pont alá sorolják.

A megújuló energiák, így a geotermális energia szélesebb körű elterjedésére, a beruházások megvalósításához megfelelő támogatási rendszert kell kidolgozni, amely nem csak az előállítók részére biztosít előnyöket, hanem a fogyasztóknak is megtakarítást jelent, továbbá biztosítani kell, hogy ezen beruházások, technológiák az ő számukra is könnyen hozzáférhetővé váljanak.

It is important that there should be executable legal regulations in Hungary concerning renewable energy resources. There are no EU directives or community decrees concerning the complex utilisation of thermal water and geothermic energy or the method and extent of imposing waste water fines. The member countries develop their own measures on the complex protection of waters regarding the local situation and considering the Water Framework Directive. In Hungary, legislation on the complex utilisation of thermal water as a partially renewable energy resource cannot be postponed any longer. At present there is no statutory regulation on geothermic energy. Regulations are to be found mainly in government decrees and parliamentary resolutions. The missing public acts need be completed. In order to utilise thermal water more effectively amendments are needed, furthermore, it is necessary to specify how the utilisation of geothermic energy can be financed from the budget. The present provisions can be questioned from the point of view of constitutionality, and the dramatic increase of fines is not justified. I propose that the 220/2004 (VII. 21.) Government Decree should be amended and modified and the limit value specified in the 28/2004 (XII. 25.) of the Ministry of Environment decree should be set at an equal value for all users.

In the appendices of the 314/2005 (XII. 25.) Government Decree on environmental effect study and licensing procedure of unified environment utilisation, the list of activities should be detailed so that classification can happen more easily. This way it could be avoided that different inspection bodies classify the same activity under different points.

In order to foster the spread of renewable energy resources, and thus geothermic energy, a support system fostering investments needs to be realised, which can provide advantages not only for producers but can save money for consumers as well. Furthermore, it needs to be ensured that investments and technologies are easily available for them as well.



Lábjegyzet

¹Európai Parlament és a Tanács 2001. szeptember 27-ei a belső villamosenergiapiacra a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló 2001/77/EK irányelv szerint: megújuló energiaforrások 2. cikk a) pont

²Bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 49. § 11. és 12. pont

³220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet és a 28/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet

⁴Ktv. 20. § b.) pont és Ktv. 21. § (1), (2)

⁵A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerint alapvetően tilos szennyező anyagot tartalmazó víz közvetlen bevezetése felszín alatti vízbe. Ez alól kivételt képez a ⁹. § (5), mely szerint: A 13. §-ban foglaltak figyelembevételével engedélyezhető:

b) a kitermelt felszín alatti vizek ugyanazon vagy azonos célra használt rétegbe történő visszajuttatása, ha biztosított, hogy a visszasajtoló víz nem tartalmaz a kitermelt víztől eltérő anyagot és nem okoz kedvezőtlen minőségváltozást

ba) geotermikus energia hasznosítás céljából zárt rendszerű technológiával,

⁶A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 15/A. §

⁷A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 15/C. § (1) bek. a.) pont

⁸Bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 20. § (7) bek.

⁹118/2003. (VIII. 8.) Korm. rendelet 2. § 3. pontja

¹⁰2005. évi XVIII. törvény 3. § t. pont

Footnotes

¹ According to Directive 2001/77/EK of the European Parliament and Council of 27th September 2007 on the support of producing electric power from renewable energy resources in the inner electric power market: renewable energy resources article 2 point a)

² 1993: XLVIII. Rules about the mining 49. § 11. and 12. point

³ The 220/2004. (VII. 21.) Government Decree and the 28/2004. (VII. 21.) Ministry of Environment Decree

⁴ Ktv. 20. §. b.) point, Ktv. 21.§ (1),(2)

⁵ The 219/2004 (VII. 21.) Government Decree on the protection of undersurface waters prohibits the direct introduction of contaminated water into undersurface water. Article 9 (5) is an exception, stating that taking into consideration article 13 the followings can be permitted:

b) reinjection of the extracted water into the same layer or into a layer used for similar purposes, providing that it is insured that the reinjected water does not contain any materila that was not present in the extracted water and it does not cause any unfavourable change in quality.

ba) for utilising geothermic energy with closed system technology,

⁶ Hódmezővásárhely is in the south part of Hungary.

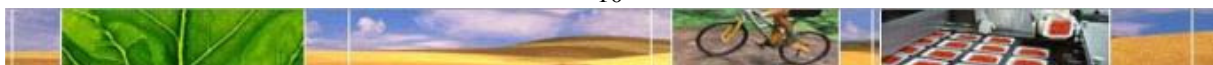
⁷ 1995: LVII. Rules about the water managment 15/A. §

⁸ 1995: LVII. Rules about the water managment 15/C. § (1) a.) point

⁹ 1993:XLVIII. Rules about the mining 20. § (7)

¹⁰ The 118/2003. (VIII. 8.) Government Decree 2.§ 3. point

¹¹ The Act XVIII. of 2005 3.§ t. point



Prof. Dr. Dr.iur. Erkki J. HOLLO
CEDR elnöke

Prof. dr. dr. iur. Erkki J. HOLLO
president of CEDR

A CEDR feladata és funkciója az Európai Unióban

Mission and function of CEDR in the EU

Translated by Rita BAJOR and Judit BÖHM

Ahogy korábban már említettem az Európai Unió és az Európai Agrárjogi Bizottság párhuzamos történelmi fejlődésen ment keresztül. Ötven éve mindkettő a közös európai érdekek integrációja céljából működik. Habár a feltételek kezdetben a jelenlegiektől jelentősen eltértek. Az Európai Közösségnek abban az időben csak hat tagállama volt, és aligha volt megjósolható, hogy a földrajzi bővítés lehetséges –e, és ha igen, akkor milyen módon.

As mentioned earlier, the European Union and the European Committee for Agricultural Law (CEDR) share a similar historical development. Both worked for 50 years in favor of the integration of common European interests. The conditions were however at the beginning quite different from today. The European community at that time had only six member states and one could hardly foresee whether and how a geographical enlargement could be possible.

Az Európai Agrárjogi Bizottság tudományos, politikailag független szervezetként jött létre. Tudomásom szerint a CEDR körein belül már kezdetektől fogva egy szélesebb, nem csak az Európai Közösségre korlátozódó, Európa fogalmat fogadtak el. Viszonylag hamar kapcsolatok épültek ki a CEDR és olyan országokból származó szervezetek vagy egyéni tagok között, melyek korábban a kommunista Közép- és Kelet-Európához tartoztak vagy az Európai Közösség területén kívül álltak. Ennek a koncepciónak jó alapjai voltak. A mezőgazdaság hagyományosan egész Európa számára fontos ágazat, függetlenül attól, hogy politikailag és jogilag esetlegesen milyen módon szervezik meg az adott államban a tulajdoni és termelési viszonyokat. Ennek következtében az „Európa” fogalom fontos és iránymutató a CEDR körein belül, melynek kulturális, történelmi és gazdasági okai vannak. Jelenleg a globalizáció erőteljes fejlődésében élünk. Az Európai Uniónak a globális fejlődés követelményeihez, különösen a Világkereskedelmi Szervezethez (WTO), kell igazítani a mezőgazdasági szabályait. Az új tendenciák követése valódi tudományos kihívás.

The CEDR had been created as an academic, politically independent organization. It seems to me that within the C.E.D.R. already in the beginning a broad concept of Europe was adopted. Relatively early relations were established between the CEDR and organizations or individual members from the states, which belonged to the EEC or at that time to the communist central and Eastern Europe or which were not members of the EEC. For this conception there were good reasons. Agriculture was traditionally an important trade all over Europe, independently of in which way property and production conditions were legally and politically organized. Thus, the term "Europe" is important and indicative for us in circles of the CEDR. For this, there are cultural, historical and economic reasons. We stand however today in an intensive development of the globalization. Europe has to adapt its agricultural rules to the requirements of the global development, especially the World Trade Organization (WTO).

A CEDR tudományos szervezet. Tevékenysége az elméleti ötletek és a valós élet gyakorlati eredményeinek folyamatos cseréjén alapul. Tevékenységének erősítése érdekében az Agrárjogi Bizottság alapvetően az egyes államokat agrár- és vidékfejlesztési jogban képviselő szervezetekből áll. Jelenleg körülbelül húsz, elsősorban tudományos jellegű agrárjogi társaság képviselteti magát a CEDR-ben. Ha egy államban nincs olyan potenciális egyesület, mely a CEDR-ben képviselné magát, akkor az állam képviselőjére egyéni tag is kinevezhető.

The CEDR is an academic institution. Its activities are based on a continuous exchange of both theoretical ideas and practical studies of reality. In order to strengthen its activities, the Committee consists basically of organizations representing each state in the field of rural or agricultural law. Today about 20 states are represented in this way through mainly academic corporations. In cases where there in a state does not yet exist such an organization, an individual member may be appointed to represent that country.



A statútum értelmében a CEDR célja: agrárjog és ahhoz kapcsolódó tudományágak kérdéseinek felkutatása és vizsgálata, melyek európai szinten, különösen az Európai Közösségben merülnek fel, tagjai között Európában felmerülő agrárjoggal és az ahhoz kapcsolódó tudományágakkal kapcsolatos információk terjesztése, a vélemények cseréjének biztosítása, valamint e célok elérése érdekében tudományos összejövetelek rendszeres szervezése, a tagok európai, különösen az Európai Közösség országaiban - az agrárjog és ahhoz kapcsolódó tudományágak harmonizálására és az ehhez kapcsolódó alapelvekre vonatkozó véleményének összegyűjtése és publikálása, javaslatok és vélemények kormányok és nemzetközi szervezetek elé terjesztése, oktatási intézmények felállítása és együttműködés a működő oktatási intézményekkel; a kutatás és a tudomány eredményeinek minden lehetséges módon történő terjesztése.

A CEDR-nek az előbbieket mellett az Európai Parlament és az Európai Bizottság irányában konzultációs funkciója van. Emellett részt vesz egyéb nemzetközi szervezetek, mint például a FAO és az Európa Parlament, tevékenységében. Az Európai Közösség már kezdetől fogva hajlandóságot mutatott földrajzi illetékességi területén a mezőgazdaság harmonizálására. A tagállamok farmereinek ennek megfelelően összehasonlítható gazdasági helyzetben kell osztozniuk. Persze kezdetben az Európai Gazdasági Közösség területe viszonylag korlátozott volt, a hat tagállamban mind a társadalmi, mind a gazdasági feltételek nagymértékben összehasonlíthatóak voltak. A rendelkezéseket könnyebben lehetett bevezetni abban az esetben is, ha a tagok nem osztották ugyanazt a meggyőződést az intézkedések szükségességéről és tartalmáról.

Azonban a későbbi bővítéseket követően a viszonyok a tagállamokban nagyon különbözőnek bizonyultak, hovatovább a közösségi szabályozás akadályba ütközött a nemzeti agrárpolitika kérdései terén. Ezek a vitás helyzetek mind a mai napig erősen befolyásolják a költségvetési és szociális agrárreformokat.

Európa, a mi öreg kontinensünk, nem egységes. Az egységesítés még ma sem tűnik világos célnak. Az egységesítés sok fajtája lehetséges és képzelhető el. Egyes gazdasági területek azonban az egységesítés szempontjából kiemelkedő jelentőséget kaphatnak. A tagállamok ezért gazdaságilag kötelezettek arra, hogy az egységes és gazdasági rendelkezéseket átvegyék, és

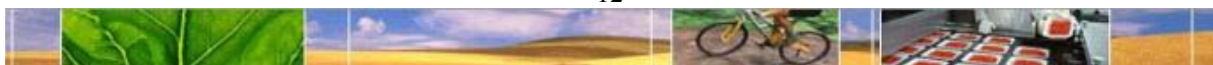
According to its statute the CERD has the purpose,

1. to undertake research into and to study all questions of agricultural law and other related social studies within the European context, particularly within that of the E.E.C.;
2. to promote the dissemination of information and the exchange of views on questions of agricultural law and other related social studies in Europe amongst its members; the CEDR shall regularly organize scientific colloquia to achieve these objects;
3. to collect and publish the opinions of its members on the harmonization of agricultural law and other related social studies in Europe, particularly in countries of the E.E.C.;
4. to bring all proposals and opinions to the attention of all governments and international organizations;
5. to set up teaching establishments of all kinds or to collaborate with all such existing establishments; to disseminate by every possible means the results of its researches and study.

The CEDR has a consultative function towards the European Parliament and the European Commission. It also takes part in the activities of other international organization as the FAO and the Council of Europe. The European community EEC had already planned, in its beginning, to harmonize the agriculture too within its geographical range. The farmers in the member states should share a comparable and economically secured position. Of course, the geographical area of the original EEC was relatively limited. Also the conditions in the six member states were both economically and socially to a large extent comparable. The regulations were easier to enact even if the members did not divide always a general opinion about the necessity and content of measures.

Since, however, after later enlargements the political conditions could be very different in the member states, tensions between the EEC rulings and the national practices or needs occurred. These increasing controversies and selected derogations later on remained and often affected the present state of reforms and the agricultural budget as a whole in the European Union.

Europe, our old continent, is by far not integrated yet. This seems not even to be today an explicit goal to reach for. Many variants of integration are conceivable. Some economic areas are, however, in the Union of high priority. This means a strong economic engagement in order to adopt uniform and harmonized conditions in the member states.



a gyakorlatban érvényesítsék. A mezőgazdaság összekapcsolva az élelmiszerbiztonsággal egy ilyen terület. Azonban ismerjük azokat a nehézségeket, amiket egy közös agrárpolitika, a szükségszerű nemzeti eltérésekkel, magában rejt. Ezért a CEDR-en belül és a nemzeti egyesületekben a munkánk célja nem más, mint hozzájárulni ahhoz, hogy az agrárszektor eredményei ugyan nem bürokratikusán, de szolidárisan, és gyakorlat orientáltan legyenek szabályozva.

Tudományos szempontból az Európai Agrárjogi Bizottság jelentős szerepet játszott a mezőgazdasági struktúrák vizsgálatában. Az agrárjog vagy mezőgazdasági jog a hatvanas években jelent meg, mint önálló jogterület. Részben a közös piac által elvárt jogegységesítésen keresztül lehetett a lényeges pontokat és a hiányosságokat azonosítani. Például felismerték, hogy a mezőgazdaság termelési egységét a jogban és a politikában gyakran meghatározatlanul hagyták. Nem volt egyetlen világos, megfelelő szabályozás a földbirtokra vagy más egyéb egységekre vonatkozóan. Eszközök, melyek a földbirtok létezését, jövedelmezőségét biztosították, sokhelyütt hiányosan álltak rendelkezésre. Ezért elégtétellel állapítható meg az, hogy az agrárpolitikában az EU újabban az ilyen vizsgálatoknak, - melyeknek egyben a gazdálkodók szerepének erősítését is szolgálnia kell - egyre nagyobb fontosságot tulajdonít.

A CEDR fő tevékenységi formája lényegében a szakmai véleményezés és nézőpontok cseréje. Egyértelmű, hogy ezek a kommunikációs elemek alkotják az EU és a CEDR közötti jelenlegi viszonyt. A CEDR egyik fontos feladata, hogy az agrárpolitika fejlődését a Közösségen belül figyelemmel kíséresse és kiértékelje. Szükség szerint az Agrárjogi Bizottság azon is fáradozik, hogy a szükséges újításokkal és fennálló problémákkal kapcsolatos véleményét közölje, és ez által a fejlődést befolyásolja. Ez a szerep ma még fontosabb, mint a korábbi, politikailag lényegesen szűkebb Európában. Nemcsak az európai tagállamok képviselteti magukat a CEDR-ben, hanem az Európai Unión kívüli európai országok is szívesen együttműködnek. Szervezetünk politikai berendezkedéstől függetlenül képviseli a mezőgazdasági szabályozás igényeit.

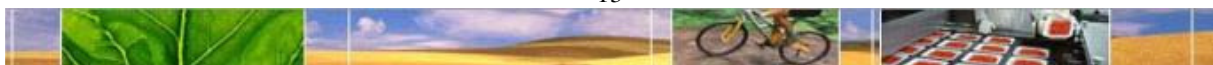
A CEDR ma az agrárjog területén, az egész Európai Unió közösségi agrárpolitikájában (KAP) történő gyors és intenzív fejlődés következtében, az Európai Közösség strukturális és gazdasági fejlődésének áramrendszerébe került be. A CEDR konferenciáján is

Agriculture - in connection with the food supply - is such a field. We know however the difficulties, which a common agricultural policy with all its necessary national deviations bring along. A task of our work within the CEDR and the national organizations is to contribute to search for solutions where all relevant factors are evaluated and where the agricultural regulation leads to a reasonable, solitary and functioning system.

From an academic view the CEDR played an important role in the analysis of agricultural policies and structures. Agrarian law or agricultural law was in the 60's recognized as an independent branch of law. Partly by the comparison and harmonization of law, which was expected on the economic market, one could identify essential points but also weak points. For example the production unit was often only vaguely if at all described in agricultural law and politics. There was no express or sufficient regulation for farms or other units. Instruments, which would have guaranteed the existence or profitability, were in many places only unsatisfactorily present. One may positively state that also in the agricultural policy of the European community recently the relevance of such analyses - which should strengthen thus the role of the farmers - has been recognized.

The categories of activities of the CEDR as NGO refer mainly to the practice and the exchange of scientific expertise. This imprints also today the understanding of the relationship between the CEDR and the European Union as well as other governmental institutions. An important task of the CEDR is to observe and evaluate the political development of the agricultural policy and its enforcement within the community. If necessary, the CEDR strives to announce its opinion on eventual improvements and enforcement problems and to affect in that way the discussion and decision-making. This consultative role, naturally, is nowadays still more important than in earlier in a politically smaller Europe. Nearly all member states of the European Union are today represented in the CEDR. Also European states beyond the European Union participate in the CEDR. Our organization represents thus agricultural regulation needs irrespective of political structures in the states.

The CEDR finds itself today, by the fast and intensive development of the common agricultural policy (GAP) in the entire European Union, within the area of agricultural law very close to the structural and economic development in the European community.



elhangozott jelenlegi problémák, az agrárium összehangolt közösségi fejlesztésének megfelelően, nagy mértékben azonosak a KAP által feltett kérdésekkel. Európában egyre kevesebb az olyan agrárium, melyet az EU joga vagy a globális megállapodások ne érintenének.

A CEDR különösen két irányt, részben földrajzi, és részben tudományos-gyakorlati szempontokat követ. A földrajzi terület kiterjesztése lehetőséget ad érdekes összehasonlító tanulmányok készítésére és hasznos tapasztalatok cseréjére.

A CEDR tudományos partnereiként az észak- és dél-amerikai intézményeket említhetjük. Mint tudják, a mezőgazdaság jelentős szerepet játszik a MERCOSUR dél-amerikai kereskedelmi szervezetben. Ezért nem meglepő, hogy Dél-Amerikában az agrárjog politikai, tudományos és gyakorlati pozíciót is betölt. Szervezetünknek, a CEDR-nek tehát közösek az érdekei az észak-amerikai AALA (Amerikai Agrárjogi Egyesületet) testvér szervezettel.

Az ilyen kapcsolatokat nem szabad alábecsülni, tekintve a mai világgazdasági helyzetet, amikor is közös cél a mezőgazdasági tevékenységek fenntartása, életben tartása. Itt kell megemlíteni a WTO-nak európai piac egészére kiható politikáját. Nézzék csak meg a CEDR kongresszusok napirendi pontjait, és látni fogják azon eltérő felfogásokat, amelyek modern agrárjogi szabályozásokra keresik a választ. Itt szükséges rögzíteni, hogy közös érdekeket kell képviselnünk, és közös célokat kell felállítanunk.

Az agrárjog, ugyanakkor nem behatárolt jogterület többé. Habár túlnyomó részben jogspecifikus szabályozást tartalmaz. A CEDR munkája során a mezőgazdaság tágabb fogalmát alkalmazza, illetve a mezőgazdaságot új megvilágításba helyezi. Egyik jele ennek a "vidék" fogalmának átvétele a mezőgazdasági terület mellett. Mivel tendenciaszerűen csökken mind a mezőgazdasági tevékenységek száma és mind a mezőgazdasági terület, ezért a vidéket, mint fejlesztésre szoruló területet kell figyelembe venni. A regionális és környezeti tervezésnek arra kell koncentrálnia, hogy vidéken a földhasználat és fölmegőrzés új módjait kialakítsa. Ebben a tekintetben az Európai Unió is érdekelt, amennyiben konkrét

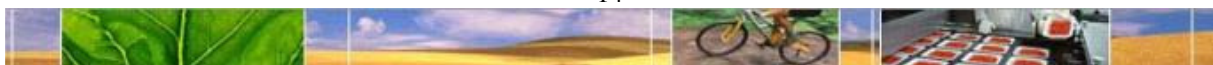
The current problems, which have come also on the conferences of the CEDR, are to a large extent identical with the issues covered by the CAP due to the harmonized common development in the agricultural field. In Europe there is decreasingly agriculture which would not be affected by EU Law or global agreements.

The CEDR particularly adopted two directions of orientation, partly to the geographical and partly to the scientific-practical aspect. The extension of the geographical coverage, still being a European NGO, offers the opportunity for interesting comparative studies and the exchange of experiences.

As academic partners of the CEDR we may mention for instance institutions from South and North America. As well known, the agriculture plays an important role in the South American trade organization MERCOSUR. Therefore it is not surprising that in South America agrarian law has acquired a position both scientifically and practically as well as politically. Our organization the CEDR, had also common interests with the North American sister organization AALA (American Agricultural Law Association).

The value of such relations should not be underestimated in the today's economic global situation. Instead it seems that there is a common goal, namely the maintenance of a sustainable level of agricultural activities. It is also worth mentioning that the WTO increasingly influences, with its global policy, the entire European agricultural market. This development may involve unexpected consequences for national interests. Looking at the agenda of the congresses of the CEDR you will notice, how various the approaches may when you search for modern agricultural concepts. In this context harmonization of a European agricultural system towards a functioning and equitable political order could meet our common interests.

After becoming accepted as a field of law, agricultural law is not any more a closed legal area. Without relations to other areas. Of course, the number of specific regulations and other instruments is impressive. The CEDR tends to apply a wider concept of agriculture or set the perspective from new viewpoints. One sign of this is the adoption of the concept of "rural area". If the trend is that agricultural activities will decrease in number and area, there is a need to look at the country-side as an area of development. Regional and environmental planning should be directed towards finding new ways of land use and preservation in rural regions. In view of this also the European Union showed an interest, even if



módszerek alkalmazására hatáskör hiányában nincs lehetőség.

A Közösségi Agrárpolitika (KAP) meghatározó befolyása ellenére nem szabad elfelejtenünk, hogy a mezőgazdaság nem csupán piaci szereplő; figyelembe kell venni, hogy a szabályozás egy jogilag meghatározott szociális környezetbe helyezi a farmereket és a lakosságot. Az Európai Unió nem képes megoldani minden, a sikeresen összehangolt Közösségi Agrárpolitika működéséből adódó szociális és regionális problémát. További hiányosságok is találhatóak az egységes mezőgazdasági piac elvéből adódóan. Meg kell említeni a környezetterhelés kérdését, valamint a szállítási rendszer problémáit, melyek a folyamatos haszonállat és állati takarmányszállítás miatt terhelik a környezetet.

Az agrárjogi szabályozás komplexitása és a hozzá kapcsolódó orvoslati rendszer jogvédelmi hiányosságokhoz vezet. Több országban tapasztalható, hogy a rendes bírói út igénybe vétele mellett, peres és peren kívüli eljárások önkéntes módozatai alakultak ki. A harmonizált szabályozás következménye nyilvánvalóan az, hogy az EK szabályozás, ezen belül a KAP, nem képes kezelni a magán és közjogi kérdések által felvetett problémákat. A tényleges jogi problémák, akarva-akaratlanul, még megoldásra várnak.

Meg kell említeni, hogy a mezőgazdaság egy része változik és maga a mezőgazdaság nagyon sokrétű. A piac- és verseny szabályok az ipari üzemekhez hasonló óriáscégek létrejöttét segítik elő, mellyel egyidejűleg nő a környezeti kockázat is. A szakmára pedig még inkább szükség van a környezetvédelmi szabályozás terén. Említhetjük például a rovarirtó szerek és a genetikailag módosított antitestestek szabályozási kérdéseit. A genetikailag módosított élelmiszerek gyártása az egyik legaktuálisabb kérdés az EU szabályozás szempontjából, és óriási jelentőséggel bír például a fogyasztóvédelemben.

Befejezésként szólok még a társadalmi szervezetek feladatairól. Az önkéntesen alapított társadalmi szervezetek komoly kihívásokkal néznek szembe az agrár és vidékfejlesztési jog terén, nevezetesen meg kellene felelniük a mezőgazdaság változásainak. Ez magában foglalja a farmerekre és farmokra vonatkozó reformokat is. Tehát az üzleti környezet, azaz a piac és a természet dinamikusan változik, és nemvárt hatásokkal járhat. A szervezet feladata segíteni a vidékfejlesztéssel és agrárjoggal foglalkozó szakemberek képzését, akik képesek megoldani a

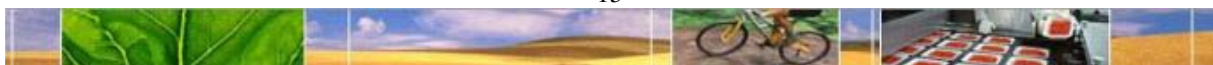
concrete instruments for reasons of competence would probably not to be adopted without problems.

Despite of the strong influence of the European Common Agricultural Policy (CAP) we must remember that agriculture is not just a market player but also a social environment for farmers and other people. The European Union cannot solve all social and socio-regional problems which an efficient harmonized Common Agricultural Policy may cause. There are also other deficiencies in the political European view on agriculture. We may here mention the environmental issue with all its dimensions, an other problem is the burden on the transportation system due to the intensive movement of livestock and feedstuffs.

The complexity of the agricultural regulation and the related aid system leads ever more frequently to issues concerning legal protection or legal safety. In many countries, apart from the regular legal procedure at courts, voluntary methods were developed for litigation and arbitration. A consequence of the harmonized regulation is obviously the fact that the EC regulations within CAP cannot cover the numerous nationally arising problems in relation to civil and public law. Therefore real legal issues may, unintentionally, be at stake.

Also the part of agricultural activities which will remain and even increase, are submitted to future changes in the economical and ecological as well social environment. The regulation concerning marketing and competition promotes the creation of big enterprises which often resemble industrial plants. Therefore also the risks for the environment increase. At the time the agricultural activities industry turn more into the range of the regulation on environmental protection. It is also worth - while to recall the use of genetically modified organisms for fertilizing and pesticides. The production of genetically modified food again is a current topic also from the view of EC law and it involves important implications for e.g. consumer protection.

Voluntary non-governmental organizations in the field of agricultural and rural law face an important challenge, namely the adaptation to changes in the agricultural business. This includes the position of farmers and farms. Also the business environment of the market and the nature are dynamic and may imply unexpected effects. It is also a task of the organizations support the training of specialists of agrarian and rural law. They should then be capable of attacking even complicated problems in a most competent and diversified way.

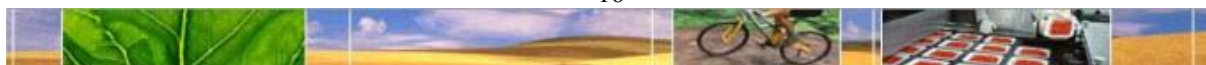




felmerülő problémákat.

Az érdekvédelem csak akkor sikeres, ha tényekre és szakemberekre támaszkodhat.

Protection of interests is successful only if it relies on solid facts and expertise.



Dr. KURUCZ Mihály

egyetemi docens, PhD
Eötvös Lóránd Tudományegyetem

A magyar termőföldforgalom szabályozásának mai rendszeréről és megújításának alapjairól

A földtulajdon közösségi védelmét, így annak szabályozását a földművelésre és állattenyésztésre való áttérés tette szükségessé.¹ Az antik görög jogban a földtulajdon az államtól eredeztetett jogosultság, a jogellenesen elvett földtulajdon nem jár vissza eredeti jogosultjának, ha azt az állam időközben másnak juttatta.² A földtulajdon római jogi fejlődésének kezdeti stádiumában hasonló képet mutat a görög városállamok földtulajdoni rendszeréhez.³ A germán törzseknél a földeket „a lakosok számának megfelelően a közösség veszi birtokba, majd egymás között rang szerint felosztják.”⁴

A középkori jogban - a feudális termelés társadalmi kötöttségekre épülő rendszerének megfelelően - a földtulajdonjog tartalma a rendelkezési és hasznosítási jog különválását, az osztott földtulajdonhoz magával. Az a földtulajdonos, aki az adott földön rendelkezési joggal bír, földtulajdonnal, akinek pedig ugyanazon a földön hasznosítási joga van, használati tulajdonnal rendelkezik.⁵

A magyar földbirtok-struktúrát 1848-ig alapvetően az úrbéres és a majorsági birtokok sajátos kettőssége jellemzi.⁶ A földügyi szabályozás meghatározóan közjogi jellegű,⁷ amelyben – nemcsak magyar sajátosságként - a külföldiek földszerzésének korlátai és tilalmi korán megjelennek.⁸ A reformkori törvénykezésből külön figyelmet érdemel az 1840. VIII. törvénycikkely a jobbágyok örökösödéséről: „a jobbágyok minden ingó és ingatlan szerzeményeiről megszorítás nélkül szabadon rendelkezhetnek.”

A földforgalom korlátainak feloldására tett magyar jogalkotási kísérletek első kiemelendő eredménye az 1844. IV. törvény, amely kimondja, hogy nem nemes ember is szerezhet ingatlant. Még ettől is nagyobb hatást gyakorol a földforgalom jogi alapjaira a jobbágyfelszabadításról rendelkező 1848. évi IX tc., ill. ennek jogi végrehajtását elrendelő 1853. évi úrbéri pátens. Az 1848. április 8.-i törvény kimondja az úrbéri viszonyok eltörlését, megteremtve a civiljogi földtulajdon kialakulását. A magyar jobbágyfelszabadítás a termőföldalap meghatározó részére és a termelők döntő hányada javára szabad

Dr. Mihály KURUCZ

Associate professor
University of Eötvös Lóránd

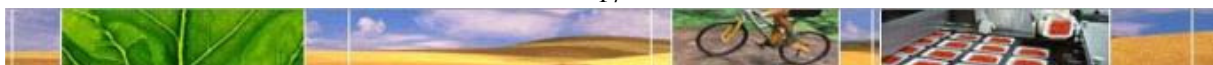
Critical analyses of arable land regulation in Hungary

The emphasis on land ownership in Hungarian agricultural policy making is out of all proportion, but in a certain respect the reform of the Land Act is undoubtedly necessary. In addition, the effective regulation in this respect is in conflict with the free movement of capital requirement of the Treaty of Rome, and thus cannot be maintained after the expiry of the relevant derogation period.

The need for the community to be able to own arable land, and hence the need for the regulation of land property, were brought about by a shift to land cultivation and animal husbandry. In Ancient Greek law, land ownership was a right derived from the state, and any land property taken from its original owner in an unlawful manner was not necessarily returned, if the state decided in the meantime to assign it another proprietor.¹ In its early stages, Roman law regulated land property similarly to the system applied by Greek city states.² According to Germanic tribal law, land was 'owned by the community, in proportion to its population, and then distributed among the members of the community according to rank.'³

In mediaeval law, the regulation of land property took centre stage. Both the subject and the object of land property were split in the sense, that there is a distinction between the right of property as a primary right, and the right of utilization as a kind of user ownership. An interesting additional element in feudal Hungarian land regulation was the early introduction of a ban on land ownership by foreigners.⁴

The structure of land property in Hungary was characterized up to 1848 by socage and seigniorial properties.⁵ As far as law, created in the so-called Reform Era, is concerned, Act VIII of 1840 should be mentioned, while the most outstanding result of Hungarian lawmakers' attempts to eliminate the restrictions of land trade, was Act IV of 1844, granting the right to obtain landed property to those of non-noble origin as well. The fundamentals of land trade were even more significantly affected by Act IX of 1848 on the emancipation of serfs, as well as by the



földmagántulajdont teremt. Az 1848. évi földreformhoz képest valódi földreformra Magyarországon – beleszámítva az 1945. évi földosztást is – mindmáig nem került sor.”⁹

1. számú táblázat¹⁰

A jobbágyfelszabadítás ellenére az egykori földesúr saját kezelésű birtokából, a majorságból kifejlődött nagybirtoküzem a kisparaszti birtokokat mindinkább elsorvasztja, amely önmagában foglalkoztatási válságot teremt. Ezzel is összefüggésben állandósul egy sajátosan fokozódó földigény, amely generálja a nagybirtok terhére végrehajtandó földosztás kívánalmát. Az állami birtokpolitika hiányának súlyos következményei lesznek.¹¹

A kapitalizmus kialakulásával a földtulajdon megszabadul a feudális kötöttségeitől, a piaci forgalomban közönséges áruként, illetőleg tőkeként jelent meg, szinte korlátlanul forgalomképesé válik. A földtulajdon XIX. századi gazdasági és jogi mobilizálása együtt járt a különböző elővásárlási, visszavásárlási és visszaháramlási jogok megszűnésével, illetőleg háttérbe szorításával.¹² Ennek megfelelően a földforgalom addigi közjogi szabályozása helyébe a magánjog lép.

A szabad földforgalom kiépülésével azonban szinte párhuzamosan jelenik meg az igény a közjogi beavatkozás iránt. A föld áruvá válásával járó negatív következmények gyorsan megjelennek a földparcellák elaprózódásában, a földtulajdonosok eladósodásában, az ésszerűtlen gazdálkodásban. A földek felaprózódása ellen az a föld és a holt felszerelés szétválasztásának tilalma, a földfelosztási tilalom, a minimális parcellaméret, a szerzési maximumok jogi szabályozása hat. Az eladósodás ellen uzsoratilalommal és a földekre terelhető hitel maximumának megszabásával, hitelezői felmondási tilalokkal és korlátozásokkal reagál a jogalkotás. Ezek a jogalkotási törekvések a XX. század első feléig alapvetően határozzák meg a földek magánjogi forgalmának és a földek hasznosításának szabályozását.¹³

A korlátozottan szabad magyar földforgalom negatív tendenciái mindenekelőtt a kisebb földbirtokok a elaprózódásában jelentkeznek, amelynek az agrártermelésre gyakorolt hátrányait felismerve az 1908. évi XXXIX.tc. felhatalmazást ad az igazságügyi miniszternek a tagosításra.¹⁴ A földreform törvényt kiegészítő földbirtok-rendezési törvény¹⁵ egyaránt kiterjed az agronómiai szempontok szerint hatékonyan művelhető földparcellák kialakítására. A paraszti földbirtokok felaprózódása azonban megállíthatatlan: örökösödéssel, vásárlással, eladásokkal további

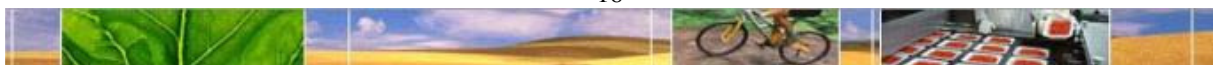
so-called socage patent, both of which served as instruments of the free ownership of land under civil law. No land reform of the magnitude of that seen in 1848 has taken place in Hungary till today, not even when land property was redistributed in 1945.⁶

Despite the emancipation of serfs, the properties remaining in landlords' own management, the so-called seigniorial properties, continued to evolve into large units, and this meant the progressive withering of smaller holdings owned by peasants. In this context, there was a continuous and characteristically growing demand for land, supporting the desire to effect a redistribution of land, to the detriment of large holdings. Still, the government had no clear-cut land ownership policy, which would have serious consequences.⁷

As capitalism was introduced in the economy, private law took over from administrative law as far as the regulation of land trade is concerned, and landed properties were released from the restrictions of the feudal setup, at first marketed as almost completely freely exchangeable goods. Parallel to this, pre-emption, repurchase and reversion options lost significance.⁸ The negative impact of turning land into negotiable merchandise became apparent in no time as land parcels were increasingly fragmented, land owners became indebted and the land was irrationally managed.

Therefore at the same time as the free trade of land appeared, the demand for administrative control took shape. To curb the fragmentation of land properties, various legal regulations were introduced, including a ban on the separation of land and technical assets, the ban on land splitting, a mandatory minimum parcel size, and an acquisition ceiling. Lawmakers reacted to indebtedness by ruling a ban on usury, by setting an upper limit to the size of loan encumbered on any land property, as well as by means of creditor waiver bans and restrictions. Such legislative efforts created a framework, that defined the regulation of private land trade and land utilization well into the first half of the 20th century.⁹

The negative trends of limited free land ownership in Hungary became apparent primarily in the fragmentation of smaller production units. Recognizing the resultant disadvantages to agrarian production as a whole induced the creation of Act XXXIX of 1908, endowing the minister of justice with the right to create co-operatives. A land holding regulation law was also enacted to complement the land reform act¹⁰, establishing the requirement that parcels should be allocated in a way, so that they could be cultivated efficiently from an agronomic



elaprózódások következnek be. Az 1930-as években az 5 kh (2,86 ha) alatti birtokok száma közel 1,2 millió. Az 1936. évi XXVII. Tc. 89.§.-a ezért további közjogi korlátozásokat vezet be, különösen népesedéspolitikai szempontokból.¹⁶

A két földbirtokforgalmi törvény, illetőleg kísérő rendelkezéseik – az európai folyamatokkal párhuzamosan -valójában a földtulajdon-forgalom intenzív közjogi korlátozási rendszerét jelentik meg a rendelkezési jogok körében. Ennek eszközei közül ki kell emelnünk az állami vásárlási jogot,¹⁷ az elővásárlási jogot,¹⁸ a jogi személyek szabály szerinti földtulajdon-szerzési tilalmát,¹⁹ a földforgalom hatósági engedélyezési rendszerét,²⁰ elidegenítési és terhelési tilalmak.²¹

A MAGYAR NAGYBIRTOKRENDSZER FENNMARADÁSA ÉS ANNAK OKAI²²

Az első világháborút követően kialakított új országhatárok következtében az ország összes szántóterületéhez viszonyítva a nagybirtok szántóföldjeinek százalékos aránya a háború előtti állapothoz képest 40%-kal emelkedett.

A tanácsköztársaság csak a nagybirtokrendszer tulajdoni viszonyait változtatja meg, de magát a nagybirtokrendszert nem érinti. Bár kártalanítás nélkül elkobozza a közép- és nagyüzemeket élő és holt gazdasági felszerelésükkel együtt, de az elkobzott földeket nem a földművelőknek adja, hanem állami tulajdonba és (termelő)szövetkezeti kezelésbe veszi.

Az 1920. évi ún. Nagyatádi-féle földreform²³ során a földművelők is földtulajdonhoz jutnak, de gazdasági segítség nélkül továbbra is bér munkára kényszerülnek. A földreform a nagybirtokok súlyát nem ingatja meg. A földbirtok helyesebb megosztását célzó 1920. évi XXXVI. tc., az 1936. évi XXVII. tc., az 1939. évi IV. tc. 1940. évi IV. tc., és 1942. évi XV. tc.-k sem képesek ezt a folyamatot megállítani.

A II. világháború befejezését követő 1945. évi földreform²⁴ koherensnek nem nevezhető három célt mutat: egyrészt az országot korábban irányító nagybirtokos csoportok gazdasági befolyását kívánták csökkenteni, másrészt gyors megoldást találni a több évtizede napirenden levő vidéki szociális kérdésre harmadrészt pedig a kistulajdonosokat munkára ösztönözve enyhíteni kívánták a kritikus élelmezési helyzetet.

Az 1945. évi VI. tc.²⁵ ugyanakkor egy sajátosan féloldalú földjogi szabályozás alapját és szabályozási

point of view. However, there was no way to halt the fragmentation of peasant holdings, and the process continued as holdings were inherited, bought and sold. In the 1930s there were nearly 1.2 million holdings of less than 5 cadastral acres (2.86 ha). Therefore, Article 89 of Act XXVII of 1936 introduced yet further administrative restrictions, especially from a demographic perspective.¹¹

The two major land ownership acts as well as the decrees accompanying them, parallel to similar developments in Europe, constitute a system of intensive administrative controls on the turnover of land property, under the framework of various legal capacities. The most prominent instruments of this include the state's right of purchase and pre-emption, the rule banning legal entities from acquiring land property, an official authorisation system for the trade of land, as well as various alienation and encumbrance bans.

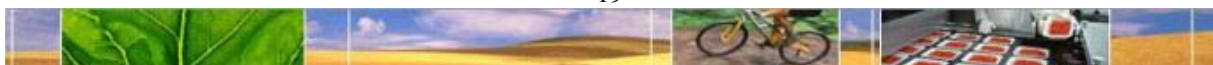
THE SURVIVAL OF LARGE HOLDINGS IN HUNGARY: HOW AND WHY?

Following the First World War, the proportion of large holdings increased by 40% over their rate before the war. The changes during the so called Hungarian Soviet Republic (not more than 133 days in the year 1919) affected ownership relations in large holdings, but left untouched the system of large holdings itself. Although medium-sized and large production units were confiscated without any compensation, they were taken over by co-operatives and hence nationalized, in their original form, complete with all alive and technical production tools.

The so-called 'Nagyatádi' land reform of 1920¹² gave land to farmers too, but this was insufficient to counterbalance the dominance of large holdings. Act XXVII of 1936, Act IV of 1939, Act IV of 1940 and Act XV of 1942 were all aimed at a more balanced distribution of land property yet were unable to curb the escalating process.

Following the Second World War, another land reform took place in 1945¹³, which aimed on the one hand at dismantling the economic resources of large landowner groups, and on the other hand at finding a quick cure for the social ills of rural Hungary, as well as alleviating the food supply crisis.

However, Act VI of 1945¹⁴ laid down the foundations of a characteristically lopsided set of land regulations and regulatory approach by separating land from other elements of agricultural production, especially from the workforce, production tools, and management.



megközelítését adja meg, nevezetesen elválasztja a földet a mezőgazdasági üzem többi alkotóelemétől, így különösen a munkaerőtől és az üzemi eszközöktől, továbbá a menedzsmenttől. Ez a csőlátás-szerű szabályozási modell-választás – kisebb megingásoktól eltekintve - végigkíséri a magyar földjogi szabályozást napjainkig, társadalmi berendezkedéstől függetlenül.

E modellválasztás nem véletlen, de nincs köze az agrárjogalkotás magyar hagyományaihoz, nem talál gyökeret az agrárgazdasági eszmeáramlatokban sem Magyarországon. Van viszont akut hatalmi-politikai, ideológiai, mindenképpen geopolitikai, szegényparaszti -népmozgalmi taktikai magja.

A hatalmi politikai eredet a kommunista párt agrárpolitikai elképzeléséhez köthető, amely a feudális nagybirtok rendszert valójában csak annyiban kívánja lebontani, hogy a feudális birtokosi réteget akarta megfosztani létalapjától, hogy helyére egy másik hűbéri rendet, de nem a tulajdonon alapuló ún. familiaritást alakítson ki, hanem az adminisztratív szolgálaton és hűségben alapuló adminisztratív réteget.

A geopolitikai gyökér egyértelműen a szovjet megszálló hatalom berendezkedésének logikái rendjéhez köthető, amely totálisan kívánta a maga képére formálni a megszállt ország népét, annak szellemi, kulturális, társadalmi, politikai, gazdasági és szokásrendjét. Ebben a folyamatban a földkérdés egyszerre szolgált alapul a hagyományos elit kiiktatására, illetőleg egy szláv faluközösségi rendszer²⁶ kulturális mintáját is követő sajátos agrár-, illetőleg földműves használatközösségi rendszer kiépítésére. A cél egyfelől egy katonai és adminisztratív szolgálaton alapuló és személyes függésben tartott új hivatalnok réteg kialakítása, másfelől egy magántulajdontól megfosztott, adminisztratív tulajdonosi irányítás alávetett jogközösségbe font agrárnépesség mezőgazdasági nagyüzemekbe terelése.

Sajnálatos módon találkozunk ez a hatalmi logika a földnélküli, illetőleg önfejlődésre képtelen gazdasággal bíró szegényparasztság megoldatlan társadalmi-gazdasági helyzetével, amely az elmaradt mezőgazdasági és földreform miatt, a feudális struktúrák befagyása okából azonnal a nagybirtok rendszer szétbontása felé fordul, s politikailag jól manipulálható réteggé társadalmi töltetet ad a mezőgazdasági reformnak, pontosabban azt földéhséggé, földkérdéssé fokozza le.

A közép- és kisüzemi agrárüzemi tulajdon felszámolása a mezőgazdasági termelőszövetkezetek útján, első lépések a szocialista nagybirtok felé

Such a narrow view of regulation has been typical for land property regulation in Hungary up to this day. Apart from occasional slight digressions, whatever the prevailing political structure.

This model was not chosen by chance, but the reason is not to be found in Hungary's traditional agrarian legislation. Despite it is rather rooted in acute political and ideological power struggles, as well as tactical considerations of Hungarian Communist Party, concerning geopolitics and the treatment of the poorest layers of the peasantry and their movements.

As far as geopolitical considerations are concerned, these are clearly attached to the logic of the political structure of the occupying Soviet Union, which used land regulation to destroy traditional elites, as well as to establish a system of land user communities, that followed the cultural pattern set by Russian rural communities.¹⁵

Other reasons included professional politics in the form of the Communist Party's concept of agrarian policy, aimed at dismantling the feudal system of large holdings, but only to the extent of depriving feudal land owners of the source of their income, in order to replace them with a new set of administrative officials with dependencies linked to administrative service and loyalty.

This logic of power intersects with the incursion of large holdings closely controlled by the state, through the regulation of ownership, Decree-Law 24 of 1959 set out the rules pertaining to the delineation of territories suitable for production in large units, and as soon as it became effective, parcels formerly in private ownership disappeared, giving way to newly established landed properties. Namely they were large holding parcels, providing large holdings with a sound property structure on which their business could be carried out.

The dismantling of independent agrarian holdings and holdings owned by farmers is a phenomenon best explained by a logic derived from politics and administrative control. Once again, the primary goal was to eliminate a layer of society, which was alien to the system from an administrative and ideological point of view, and the means to do this was, again, by blocking their source of income. The model followed this time is the land and production community that is the formal structure used to trigger the so-called 'socialist' primitive accumulation. The legal structure to support this process was the formation of agricultural production co-operatives, where the freedom of association is replaced by a direct necessity outside of the sphere of the economy. The



A mezőgazdaság ún. szocialista nagybirtokrendszerre való átállítása nem sokkal a „földosztás” után megkezdődik a paraszti birtokok „tagosításával”, a parasztság termelészövetkezetekbe való „önkéntes” beléptetésével. A mezőgazdaság kollektivizálását az a hit is táplálja, hogy a hatékonyság tekintetében a nagyüzem fölényben van a kisüzemmel szemben.²⁷ A termelészövetkezetbe bevitt tagi tulajdont a részaránytulajdon intézményével üresítetik ki.

A kollektivizálás új hulláma 1959-ben indul meg, a jogalkotás szintjén jelzi az 1959. évi 7. számú tvr., illetőleg az 1959. évi 24. számú tvr., amely ismét a szocialista nagybirtok kiépítését alapozza meg,²⁸ a birtoklás oldaláról hozza létre az állam szoros felügyelete alatt működő nagybirtokok csíráit.²⁹ A mezőgazdasági nagyüzemi gazdálkodásra alkalmas területek kialakításáról szóló 1959. évi 24. számú törvényerejű rendelet végrehajtásával eltűnnek a korábbi magántulajdonú táblák, helyükre új ingatlantestek lépnek: a „nagyüzemi földtáblák”, amelyek biztosítják a „nagyüzemek” számára a gazdálkodás birtokpolitikai szempontjait.

Az önálló és paraszti tulajdonban lévő agrárüzemek felszámolása igazából politikai, adminisztratív-irányítási logika mentén érthető meg. A fő cél ezúttal is egy újabb – politikai, kulturális és gazdasági értelemben, továbbá hatalmi, irányítási szempontból rendszeridegen - társadalmi réteg felszámolása, annak gazdasági létalapjai megszüntetése útján.³⁰ A választott új szervezeti forma nem más, mint az un. szocialista eredeti tőkefelhalmozás szervezeti formája, amely látszólag sem épül a szövetkezeti társasági forma fundamentumaira, hanem ehelyett egy sajátos, primitív földközösségi formát testesít meg. Ennek jogi formája a mezőgazdasági termelészövetkezeti forma, amely a társulási szabadság helyébe közvetlen gazdaságon kívüli kényszert helyezi. Az alapítás során a belépő tag, illetőleg a vele egy háztartásban élő családtagok teljes saját földtulajdonát, majd bármilyen jogcímen használt termőföldjét köteles a termelészövetkezet használatába adni.³¹ A teljes körű és kötelező földszolgáltatás folytán a termőföldre és az egyéb vagyontárgyakra eltérő tulajdoni jogviszony alakul ki a szövetkezet a tag és a vagyonbevitellel érintett személy között.

A szövetkezetesítés során a földtulajdonra alkalmazott taktikai megoldás: a magánföldtulajdon földérték-tulajdonban történő sajátos fenntartása rövid életű, az 1960-as évek végére politikai döntés születik a nagyüzemi földtulajdon és földhasználat egységesítéséről, mely feladat az 1967. évi IV. tv.-ben nyer jogi szabályozást, megeremtvén a szocialista

land property contributed to the co-operative lost significance by means of an instrument called residual land share ownership.¹⁷

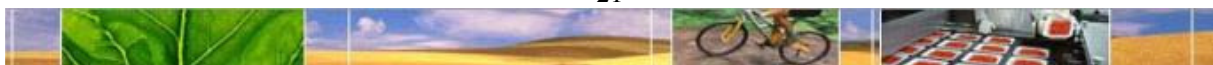
The cooperative land use right covers all the entitlements of ownership of civil law. It has not to be considered as the estate in fee simple in English land law, or the so-called dominium utile in feudal law. We must take into account the great difference, namely, we don't find the full owner, the so-called dominus superior in the Hungarian socialist cooperative ownership-system. It cannot be considered as east-European type system of the English trust or the German Treuhand. The full-owner of all the land was used by the cooperative, perhaps by the unity of member of cooperative. Nevertheless no man can find a rule to this argumentation.

The residual land share ownership has object, but not any defined land parcel. Instead of land parcels, some elements of formerly land ownership, as branch of cultivation, land value concerning fertilization, expressed in gold crone remains as object of the “ownership”. This ownership can be inherited, but can not be transferred. The cooperative land use rights and the so called land share ownership mutually determine each other. None of them can exist without the other. This twofold dominium system is to be characterized by the concept of quasi ownership system.

The Act IV of 1967 established land ownership regulation to serve as the basis of the socialist large holding structure and the elimination of any remnants of private property by the compulsory purchase of the land share ownership of the formerly member of the cooperatives.¹⁸ By the Act the cooperatives acquires the residual land share ownership too from their formerly members.

The socialist system of land ownership reached the peak of its 'evolution' when Act I of 1987 was passed, acknowledging the right of co-operatives and state-owned companies to sell and purchase land free of restrictions. This meant that property shares in the co-operative became marketable, although the owner's right was limited by a pre-emption option given to the co-operative.¹⁹

The Land Act meant a transition towards capitalist-type large holdings, as manifested in the rules pertaining to management rights, as well as the right of land use in the co-operative. The manager of the land received the right to alienate the property and to encumber it.²⁰ The user, that is the co-operative, had a right of disposal, which was limited not by its own property but by shared ownership between itself and the state. The Land Act ruled out land sale



nagybirtokrendszer földtulajdoni alapjait.³² A szabályozás célja a szövetkezeti földtulajdon létrehozása, a magántulajdon maradványainak felszámolása. A törvény ennek megfelelően rendelkezik a nem tagok, az un. kívülállók földjeinek megváltásáról.³³

A szövetkezeti földtulajdoni rendszer „fejlődésének csúcspontja” az 1987. évi I. törvény: a szövetkezet, mint földhasználó saját, illetőleg az állami részaránytulajdon erejéig (valójában aranykorona értékig) elidegenítheti a használatában álló bármely föld tulajdonjogát et, mint önálló ingatlant. A tagi részaránytulajdonok is forgalomképpessé válnak, de a tagok részaránytulajdonán fenn álló rendelkezési jogot a szövetkezet elővásárlási joga korlátozza.³⁴

A földtörvénynek a tőkés nagybirtok felé való átmeneti jellegét valójában a kezelői, illetőleg a termelőszövetkezeti földhasználati jogra vonatkozó szabályai jelentik. A kezelő jogosult az ingatlan tulajdonjogát elidegeníteni, illetőleg megterhelni.³⁵ A földhasználó szövetkezet rendelkezési jogának korlátját valójában nem saját földtulajdona, hanem a saját és az állami részaránytulajdon jelenti. Interim szabály a magánszemélyek felé fenn álló elidegenítési tilalom, de ez nem is túl jelentős, mert inkább az apport a földtulajdon áramlásának jogcíme. A földtörvény határozottan tiltja a szövetkezetek és magánszemélyek közötti földforgalmat.³⁶ Ezzel a földtulajdoni szerkezettel ellentétes a mezőgazdasági termelés, illetőleg vagyon szerkezete.³⁷

A földről szóló 1987. évi I. törvény módosításai egyértelművé teszik megállapításunkat a tőkés nagybirtok felé való elmozdulásról.³⁸ A törvénymódosítás változásokat hoz a szövetkezetekbe bevitt földek részarány tulajdonának tekintetében is. Fennmaradt azonban a nagybirtok kreáló modell, ennek eszközeiként a földbeviteli kötelezettség,³⁹ a megváltás jogintézménye, bár némileg oldva annak korábbi merev szabályrendszerét.

Az Ftv. 41.§.-ának módosítások körében az első, a nagybirtok fennmaradása ellen ható szabály: megszűnik az oszthatatlan szövetkezeti tulajdonnak a földre vonatkozó korábbi szabályait, a szövetkezet megszűnése esetén a tagok tulajdonában lévő és beviteli kötelezettség folytán a közös használatába került földet a tulajdonosnak ki kell adni.

A másik a nagybirtok ellen ható szabály a korábbi nagyüzem-centrikus földrendezési szabályok oldása. Az Tfv. 52. § (1) bek. helyébe a következő rendelkezés lép: "A földrendezés során elcserélt földek értékkülönbözetét a föld tulajdonosa javára, a földön lévő építmény, más beruházás, növényzet és a

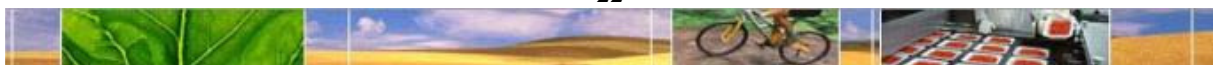
transactions between cooperatives and private persons.²¹ Such a land ownership structure conflicted with the structure of agricultural production and of assets.²² Still, even the amendments of Act I of 1987 retained the obligation of land contribution as a tool of following the large holding model²³, by means of the legal instrument of redemption.²⁴

When the process of democratization began, private land ownership was reinforced in combination with new rules against the creation of large holdings, in the shape of so-called moratorium laws as well as the obligation to release property to members.²³ Act IX of 1990²⁶ dealt a lethal blow to the formation of large holdings, first modifying, then eliminating the legal instrument of land redemption. Act XXXVII of 1990 established restrictions on the operator's right of disposal over the property²⁷, while Act XXXVIII of 1990 enacted the possibility to withdraw ail contributed land from the co-operatives.

Hungary's current land ownership structure is determined by Act XXV of 1991, Act II of 1992, Act II of 1993, as well as the land regulation of the socialist period. Although ownership is fragmented, the holding structure is concentrated with many surviving large holdings. In the course of compensation and property privatization, agricultural land was handed over to private owners, but a new type of co-operative as well as companies remained dominant in the utilization of land.²⁸

The results of the General Agricultural Survey reflect a strong concentration of land use in all segments. In the segment of arable crops, 55% of the production was performed by large holdings (mostly co-operatives and companies) in 2000.²⁹ Nearly half (49.2%) of business associations (companies and co-operatives) involved in agricultural production cultivate holdings of more than 100 hectares, and their combined area comprises 97% of the land used by this group of undertakings. 36% of organizations fall into the 11-100 hectare category, while the proportion of the combined area of the latter is no more than 2.3%. The average size of production area per operator was around 660 hectares in 2000. In total, 8382 business associations cultivate land with an average holding size of 457 hectares. The largest average holding size is 708 ha, in Jasz-Nagykun-Szolnok county (This county is in the south part of Hungary.), while the smallest is 226 ha, in Szabolcs-Szatmar-Bereg county (This county is situated in the east part of Hungary).

This trend is conspicuous in private holdings as well: while the average holding size was 0.5 ha in 1991, it grew to almost 2.8 ha by 2000. As far as family holdings involved in production are concerned it is the



folyó gazdasági évben elvégzett mezőgazdasági munka értékét a hátrányosabb helyzetbe kerülő mezőgazdasági nagyüzem javára meg kell téríteni.⁴⁰

Az újabb módosítást jelentő 1989. évi XXI. törvény mindössze 3 paragrafusból áll, az állami tulajdonban lévő ingatlanok kezelő jogával kapcsolatban hoz nem jelentékeny változást. Azonban egy év elteltével az 1990. évi IX. törvénnyel,⁴¹ az alkotmány tulajdonvédelmi klauzulájára⁴² hivatkozva léket kap a nagybirtokképzés folyamata, módosul a földtörvény, megszűnik a megváltás jogintézménye, továbbá ha a volt tag, illetve örököse, amennyiben a földre igényt tart, illetve annak mezőgazdasági hasznosításáról maga kíván gondoskodni, úgy a korábban bevitt földdel azonos értékű földet részére ki kell adni.

Az újabb módosítást az 1990. évi XXXVII. törvény jelenti, szűkítve a kezelőnek a tulajdon feletti rendelkezési jogát.⁴³ Végül az 1990. évi XXXVIII. törvény a földről szóló 1987. évi I. törvény és a termelészövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény egyes rendelkezéseit módosította. A termelészövetkezeteken belüli földtulajdoni és használati viszonyok tekintetében végleges rendezést biztosított. Lehetőséget adott a tag számára, hogy valamennyi bevitt földjének kiadását igényelhesse a termelészövetkezettől és ezt az igényét a termelészövetkezet alapszabálya nem korlátozhatja.

A JELENLEGI BIRTOKSZERKEZET ÉS A TULAJDONI STRUKÚRA: A SZOCIALISTA NAGYBIRTOK TŐKÉS NAGYBIRTOKKÁ ALAKUL

A jelenlegi földtulajdoni szerkezetet az 1992. évi II. tv., és a földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II tv., valamint a szocialista időszak földjogi szabályai határozzák meg. A földtulajdon elaprózott ugyan, de a földbirtok koncentrált, a nagybirtokok fennmaradtak. A kárpótlás és a vagyonnevesítés során a mezőgazdasági termőföld magántulajdonba kerül, de a földhasználatban továbbra is nagy szerepet játszanak az új típusú szövetkezetek és a gazdasági társaságok.⁴⁴

Az Általános Mezőgazdasági Összeírás adatai a földkoncentrációt mutatják a földhasználat minden szegmensében.

A gazdálkodó szervezetek 2000-ben az ország szántó + kert területének 41,5%-át, összesen 2002 ezer ha-t használták. A mezőgazdasági területen belül a szántó művelési ágban a nagy – döntően társas – gazdaságok (szövetkezetek és gazdasági társaságok) 55%-ban részesedtek 2000. évben.⁴⁵ A mezőgazdasági tevékenységet folytató gazdasági szervezetek –

51,500 private holdings that should primarily be considered, with holding sizes between 10-100 ha or above 100 ha in some cases.

THE POPULAR FALLACY OF 'FRAGMENTED' HOLDINGS³⁰

Thus the privatization of land has not resulted in the fragmentation and dispersion of cultivated land. What became dispersed is ownership, while large parcels have remained under cultivation almost in the same composition. Nearly a third of all cultivated land is held by holdings of more than 1000 hectares, while no more than 5450 of the 8200 agricultural business associations use arable land for production. 760 of those business associations have holdings of between 1000 and 5,000 ha, 25 have between 5,000 and 10,000 ha, while 5 use more than 10,000 ha. Approximately 70% of the land cultivated by business associations is utilized by holdings with more than 1000 ha. In proportion to the total area of agricultural land, holdings above 1000 ha represent around 30-33%.

Thus the structure is characterized by a kind of duality rather than fragmentation, although in the least fortunate setup possible: a relatively high number of small holdings, plus a few large holdings with huge areas of cultivated land. Large holdings are typically operated in a lease arrangement, but are not in the least at the owners' mercy, because even if leased out (at a price determined on the basis of their archaic 'golden crown values'), land properties continue to remain in large parcels, floating in the middle of nowhere³. These parcels are suitable for effective cultivation only when linked with the centers of the large holdings. Due to the scattered nature of land ownership, owners are defenseless against tenants who are in a monopoly position, some of them not even paying any lease to the owner. There is a painful lack of medium-sized holdings.

Consequently, the situation is characterized by the parallel existence of scattered ownership and indivisible, mono-cultural large holdings. Yet, large holdings have been successful in shedding two elements of crucial importance for the rural economy, namely, private or 'backyard' production and the obligation of giving employment to members of the co-operative.

The Land Act currently in effect³¹ contains rules pertaining to the maximum size of holding to be acquired or held, but those rules are not derived from any reasonable criteria related to agricultural production. According to the general model of regulation applied by the Land Act, a speculative



társaságok és a szövetkezetek közel a fele (49,2%-a) 100 hektárnál nagyobb birtokon gazdálkodik, ezek összterülete kiteszi e kör által használt földterület 97%-át. A 11-100 hektár közötti kategóriába tartozik a szervezetek 36%-a, az általuk használt termőterület aránya mindössze 2,3%. Az egy gazdasági szervezetre jutó átlagos termőterület 660 hektár körül volt 2000-ben.

A 8382 gazdasági szervezet átlagos földhasználata 457 ha volt. Az átlagosan használt terület 708 ha-val Jász-Nagykun-Szolnok megyében volt a legnagyobb, és 226 ha-val Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legkisebb. A megyék összes szántó + kert területének használatában Baranya és Somogy megyékben volt legnagyobb a gazdálkodó szervezetek részaránya egységesen 58-58%, míg Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében mindössze 16%.

2. számú táblázat Területi adatok⁴⁶

Az egyéni gazdaságokban is szembetűnő: míg 1991-ben az egy gazdaságra jutó földterület átlagos nagysága 0,5 hektár, 2000-ben már megközelíti a 2,8 hektárt. Az árutermelő családi gazdaságok szempontjából az a 51,5 ezer egyéni gazdaság jöhet elsősorban szóba, amelyeknek a földterülete jelenleg 10-100 hektár között, illetve 100 hektár fölött van. A birtoknagyság növelésére elsősorban a 10-100 hektár közötti gazdaságok szorulnak.

A TERMŐFÖLDEK „ELAPRÓZOTTSÁGÁNAK” TÉVESZMÉJÉRŐL⁴⁷

A földprivatizációnak nem lett következménye a földrészelemek szétaprózódása és szétszórtsága, csak a tulajdon szórtsága, a földtáblák szinte érintetlenül egy tagban állnak művelés alatt.

A mezőgazdasági területből a gazdasági szervezetek részesedése kevesebb, mint a termőterületből: kb. 42-45%. Az összes mezőgazdasági területből az 1000 feletti gazdaságok részesedése kb. 1/3. A 8200 mezőgazdasági gazdasági szervezet közül csak 5450 használ mezőgazdasági területet. A gazdasági szervezetek közül egyébként 760-nak 1000-5000 ha közötti, 25-nek 5000-10000 ha közötti, 5-nek pedig 10000 ha feletti mezőgazdasági terület van a használatában. A gazdasági szervezetek által használt mezőgazdasági terület kb. 70 %-át az 1000 ha feletti gazdasági szervezetek használják. Az összes mezőgazdasági terület használatában pedig kb. 30-33 %- az 1000 ha feletti aránya.

Szétaprózottság helyett egy sajátos duális szerkezet alakult ki, amelyet a legszerencsétlenebb kombináció jellemez: viszonylag sok kisebb gazdaság kevés földdel, és kisszámú nagybirtok hatalmas

investor has the opportunity to acquire land under various legal titles even if he is not involved in agrarian production at all, while, whose livelihood is dependent on such production, can find themselves at a disadvantage at any point.

The regulation criteria are based on the acquisition capacity of domestic and foreign private as well as legal persons, and do not in any way make reference to agricultural considerations. Such underlying problems have sprung to the surface with elementary force since the quasi national treatment of EU nationals was enacted. Yet, strict as the provisions of the Act may seem, there is an element of administrative control which is alien to the basic model applied in the Land Act, but is well known in many EU member states, namely, as a regulatory preference system requiring, that the owner of the undertaking or the tenant shall be a private person. There is an apparent tension in such duality in the regulation model, generating legislative uncertainty as well, in two distinct ways: on the one hand in respect of the intention to comply fully with the requirement of national treatment; and, on the other hand, in the detailed establishment of land acquisition preferences based on the requirement of personal involvement in agricultural production.

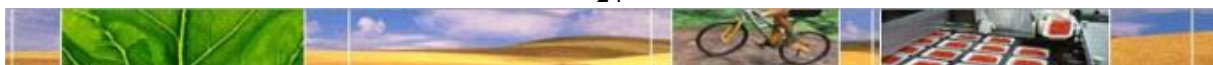
The only distinctive element in the regulatory model applied by the Land Act is a negative discrimination against foreign operators as opposed to domestic ones. The same is true for legal entities, where the acquisition bans applicable to domestic operators were in effect formulated to keep out foreign-based legal entities.

In the general regulatory model applied by the Land Act, arable land is regulated in isolation and for its own sake, irrespective of any other elements used in the cultivation of land.

INTRODUCTION OF PREFERENCE FOR AGRICULTURAL UTILISATION

The first, and so far the only, departure from the unreasonable legislative approach applied in the Land Act was the amendment made in 2001, in response to the creation of family holdings, to the effect that land acquisition preferences were set for family holdings operating as agricultural producers.³¹

The 'soft' land acquisition privileges giving preference to family holdings were instituted alongside an unambiguous regulatory model, that is, land ownership and utilization rights are limited primarily for the benefit of producers investing their own personal work, cultivation equipment and workforce,



termőföldekkel. A kisbirtok földtulajdonon épül fel, a nagybirtok meghatározóan földhasznóbérleten működik. Egyáltalán nem kiszolgáltató azonban a földtulajdonosoknak, mert a földtulajdonok AK értékben hasznóbérleten továbbra is nagytáblákban úsznak a semmi közepén. Üzemszerű művelésre csak a nagybirtokok üzempontjaihoz kötött művelhetők. A szórt földtulajon miatt a bérbeadók kiszolgáltatók a monopolhelyzetben lévő bérlőknek, amelyek egy része gyakran hasznóbérlést sem fizet a földtulajdonosok felé. Kínzó hiányt mutat a középmező agrárüzem.

Tulajdonosi szétaprózottság és szétbontásra képtelen, monokultúrás nagybirtok él tehát egyszerre egymás mellett. *Ez a nagybirtok azonban* két, a vidéki gazdaság szempontjából rendkívül fontos intézményt ledobott magáról: a háztáji gazdaságot és a szövetkezeti tagok foglalkoztatási kötelezettségét. Mindkét intézmény a szövetkezeti tagoknak és alkalmazottaknak nyújtott jogosítványokat és garantálta, hogy a termelőszövetkezetek által megtermelt jövedelem egy bizonyos részét azok kötelesek a tagoknak és alkalmazottaknak átadni. A háztáji megszűnése a családi keretekben folyó kisüzemi termelésre hatott kedvezőtlenül, mert nem csupán a termelőszövetkezetek nyújtotta inputok megszűnését hozta magával, hanem a termelőszövetkezetek, illetve utódszervezeteik a kisüzemekben megtermelt termékeket már nem vették át és nem értékesítették tovább.

AZ 1994. ÉVI LV. TÖRVÉNY HATÁSTALANSÁGA ÉS CÉLTALANSÁGA

A hatályos termőföldtörvénynek⁴⁸ a földtulajdon-szerzési közjogi korlátait tartalmazó szabályok a tulajdoni és használati szerzési- és birtokmaximimumok tekintetében nem világosak, valójában ötletszerűek, nem egyszer önkényesek, ésszerű kritériumokhoz nem kötődnek, nem lehet tudni, mihez és miért képest születnek az egyes szabályok. A szabályozás valójában a jogalanyok szerzőképességének egymást követő megkülönböztetésén alapul, anélkül, hogy annak az agrártevékenységhez bármiféle ésszerű összefüggését felmutatná.

Ezek az eredendő problémák elemi erővel törnek felszínre az EU tagállami, illetőleg EGT polgároknak nyújtandó quasi nemzeti elbánás törvénybe szövése kapcsán. A törvényszöveg szigorúnak tűnő szabályaiban azonban hirtelen felbukkan egy a földtörvény alapszabályozási modelljétől idegen, - az EU több tagállamában ismert - közjogi korlátozási rendszer szövedéke, mint a természetes személy agrárüzem-tulajdonos, illetőleg üzembérlő

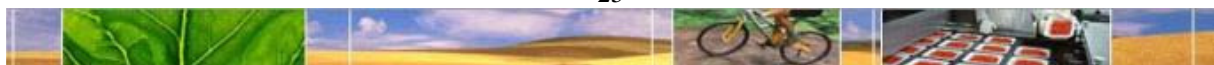
and performing agricultural production on the land. The limitation on the acquisition of land has remained indirect, relying primarily on private law instruments including preemption and lease options. Effective preference for producers becomes manifest in lower public dues in land purchase transactions related to agricultural production based on the buyer's own work, as well as in monetary and fiscal benefits provided to agricultural investment. It is no wonder therefore that the amendment had an immediate effect in the rapid growth of family holdings created for agricultural production, which was broadly in harmony with the original goals.

The amendments made in the Land Act in 2002 were in essence based on the little Monroe principle', or the regulatory approach summarized as 'land for land'. The Act involved a regulatory model based on personal and nationality distinctions, far detached from production considerations. Legislators have only themselves to blame for this situation, as the only guideline, when enacting the amendments, was providing the possibility for owners of large holdings to acquire arable land.

In the system of large holdings (whatever the new terminology was) dominated by capitalist groupings, an ironic turning point came about due to the above mentioned efforts. As opposed to the rules applied by EU member states, the Hungarian Land Act gives preference to mere investors, not personally involved in agricultural production, over those actively taking part in direct agrarian production. Such a solution does not require an administrative intervention system. Wherever there are limitations to the acquisition of land, they favour ownership or lease that is based on direct involvement either by the operator or his/her family, and is directly associated with land cultivation.

The Hungarian legislator created an incredibly intricate and detailed system, causing more problems per se than it solves, posing casuistic and unfeasible rules to operators in the land market by prolonging land transactions, and making them subject to legal disputes. Through the mass of complicated rules introduced, the regulation in itself is an obstacle to legal certainty. It is little wonder then, when the Land Act remains silent on the topic of minimum cultivated parcel size.

I dare risk the assumption that the above consequence was not targeted by the legislator; it rather became trapped in the labyrinth of regulations under the pressure of limitations originating in the Constitution. Still, legislators opted for the most nonsensical way out of the maze by giving primary preference to the



agrártermelőhöz kötött szabályozási preferencia rendszer. Ez a kettős szabályozási modell látható feszültségviszonyban van egymással, amely egyben jogalkotói bizonytalanságot is gerjeszt két irányban:

- a nemzeti elbánás felvállalt teljes körű biztosítására való törekvést illetően,
- a személyes munkán alapuló mezőgazdálkodáshoz kötött termőföldszerzési preferenciák részletező kidolgozásában.

Nem az a probléma a földtörvény általános szabályozási modelljével, hogy az nemzeti elvű megkülönböztetésen is alapuló szabályrendszert tart fenn, és nem tesz eleget a nemzeti elbánás követelményének. Az alapproblémát a földtörvény ésszerűtlen szabályozási modellje jelenti: a földszerzési korlátok, tilalmak semmiféle agrárhasznosítási kritériumhoz nem kötődnek, a földet, mint minden más földművelési eszköztől függetlenül, önmagában és önmagáért szabályozzák.

A törvény szabályozási modelljében csak a nem belföldiekkel szemben a külföldiek negatív megkülönböztetése ismerhető fel. Igaz ez a jogi személyek körére is, ahol a belföldiekre kiszabott szerzési tilalmak valójában itt is a külföldi alapítású jogi személyek miatt fogalmazódtak meg.

AZ AGRÁRHASZNOSÍTÁSI PREFERENCIA MEGJELENÉSE

A földtörvény ésszerűtlen jogalkotói megközelítésből első ízben, eddig egyben utoljára 2001-ben a családi gazdaságok kialakítása miatt beépített törvénymódosítás tört ki azzal, hogy a családi gazdasághoz, mint agrárüzemhez kötött földszerzési preferenciákat fogalmazott meg.

A családi gazdaságok méretségességait illetően megfelelő tájékoztatást nyújtanak az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet (AKII) teszüzemi adatai.⁴⁹ E rendszerbe 2000. évben 1336 földdel rendelkező családi gazdaság tartozott. Egy hektáros osztályköröket alapul véve a legjellemzőbb gazdasági méret – amely körül a legnagyobb számú gazdaság tömörül – 20 hektár volt. (A 20 hektáros gazdaságok száma 47, amely a mintaszám 3,5%-a.) Az a gazdasági méret, amelyhez viszonyítottan ugyanolyan számú nagyobb és kisebb gazdaság található az 1336 gazdaságon belül (a medián értéke) 35 hektár. Az 1336 gazdaságnak az átlagos mérete 61 hektár. Az elmondottakból is látható, hogy a családi gazdaságok felső mérhetőárú szolgáló 300 hektárig még a legtöbb gazdaságnak jelentős növekedési lehetőségei léteznek.

A családi gazdaságokat megerősíteni hivatott

owner, who may well be fully detached from actual agricultural production.

The reaction of the market is not surprising at all, as the most land transactions take place under covert legal titles, simply evading the system of limitations (based on sale and purchase) by opting for the most convenient legal title. There are plenty of transactions where straw, firewood, etc. are exchanged for arable land. The operators targeted by the Land Act have simply slipped away from behind the scenery.

The double standard in the Land Act became ever more obvious when it tried to turn EU nationals into 'domestic private persons': it was the citizens of EU Member States for whom lawmakers developed the agricultural land cultivation system based on own work input. This system of limitations, again, fails to accomplish the original goal, because it also caters for the land need of non-existent agrarian production units. Or, to be more precise, nobody knows, what kind of production need is being satisfied by the law, as it is based on declarations and promises, statements rather than on actual production capacities. There is no need to prove authentic agrarian production with actual sales revenues. Such a system gives impetus to corruption, because the object of regulation is not agrarian production itself, but a promise to cultivate land according to requirements. There is no limitation to the detachment of land from agrarian production, land can be sold and bought in isolation, and thus easily become the subject of speculation. Parcels can be created and split without restrictions and within a regulatory context that makes no reference to cultivation factors. Thus land can be removed from the scope of regulation pertaining to agrarian production, and the control system is detached from the place of acquisition (subject of studies performed by county-level offices of the Ministry), and there is a confusion of time scales, as ownership becomes effective upon acquisition, but is applied in a retroactive manner, on the basis of utilization rights.

SOME POSSIBLE SOLUTIONS

The Land Act was created on the basis of unsustainable regulations and should be fully revised as a result. The reference point for any necessary intervention on the part of the state into the reallocation of land as a natural and production factor should be agricultural production, as a whole, than the various production factors in separation. Even if isolated regulation is created with respect to the use of land, this must be subjected to a production structure policy, beyond the constitutional limitations pertaining to the restriction of land ownership.



hatékony kormányzati beavatkozás nélkül a magyar mezőgazdaság birtokszerkezetére vonatkozóan már a közeljövőben olyan kedvezőtlen folyamatok indulnak majd meg, illetve erősödnek fel, amelyek hazánkban a nagyüzemi gazdálkodás újbóli térhódítását fogják eredményezni. Ez pedig a vidék polgárosodási esélyeinek és a nemzeti tradíciók fennmaradásának gyakorlatilag a végét jelentik majd.

A családi gazdaságokat preferáló puha földszerzési privilégiumok egy világos szabályozási modell mentén érvényesültek: a termőföldtulajdon és használati jogok forgalma elsősorban azért esik korlátozás alá, hogy azt a személyes munkán alapuló, mezőgazdasági felszereléssel és munkaerővel bíró, üzemszerűen megművelő termelőhöz kívánja terelni.

A földforgalmi korlátozás közvetett maradt, meghatározóan magánjogi eszközökkel, az elővásárlási és előhaszonbérleti jogok eszközeivel hatott. A lényegi agrártermelői preferenciák a saját munkán alapuló üzemi műveléshez kapcsolt földszerzésnél a közterhek csökkentésében, még inkább az agrárüzemi beruházások nyújtott a monetáris, illetőleg fiskális preferenciák mentén épültek ki. Nem véletlenül hatott azonnal, és jelentek meg gyorsan a szándékolt célokkal nagyrészt harmonikusan illeszkedő következményei az agrárüzemekként szerveződő családi gazdaságok számának gyors felütésében.

A termőföldszerzési korlátozások és preferenciák eredendő ésszerűtlenségének, nem egyszer önkényességének mi több esztelenségének megnyilvánulásai.

A földtörvénynek - a 2001. évi módosításokat érvényesítő modelljétől eltérően - máig ható általános szabályozási modelljében többféle jogcímen nagybirtokot szerezhet a mezőgazdasággal egyáltalán nem foglalkozó, valójában spekulatív földszerző, míg az azt élethivatásszerűen folytató, bármikor hátrányba kerülhet. A termőföldpiacon a spekulatív szerzéseket azért kell elnyomni, mert semmiféle – akár mikro, akár makro- ökonómiai előnyt nem jelentenek, de ugyanakkor szinte azonnali ökológiai, társadalmi hátrányokat okoznak.

A belföldi, illetőleg külföldi, magánszemély, illetőleg jogi személy szerzőképességére alapított szabályozási szempontok egyetlen megközelítésben sem agrárhasznosítási választóvonalak.

A 2002-ben eszközölt földtörvénymódosítások preferencia rendszere alapvetően visszaállt „kis Monroe elv”, illetőleg a „földet a földért” szabályozási megközelítésre. Végősoron ennek a

The primary goal should be the creation of a holding and ownership system that is organized according to the centre of production and various production premises. The so-called production related land transactions must be directly assigned to agricultural production units, and should not be separated from these as a general rule. Under such a framework, positive distinctions may be allowed such as residence in the settlement, where the parcel is in question, professional qualifications as required for the given size of the production units, or other practical considerations.

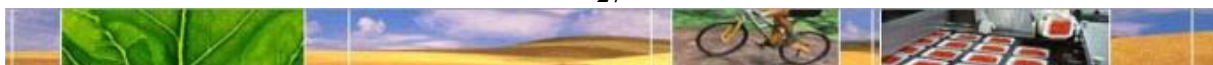
As a result, the subject of alienation, inheritance, or lease (especially usufruct or lease for cultivation purposes), collateral transactions or liquidation, would be the entire or well-defined parts of the agricultural production unit rather than the parcel of arable land itself.

TRYING TO TAKE A LEGAL DEFINITION OF AGRICULTURAL FARM AS FUNDUS CUM INSTRUMENTO

The concept of an agricultural production unit cannot be defined purely theoretically. It is important to provide a precise delineation of the term 'production', because certain rights and obligations will be given exclusively to the operator of production. The definition of an agricultural production unit is not a matter of economic theory, but rather of common sense, and certainly of substantive law.

The agricultural production unit is a collective term, without reference to contract law or obligations. An agricultural production unit is not the same as a company. An agricultural production unit is the technical aspect of an organization that generates income and secures employment, in addition to being a business and management unit. An agricultural production unit is not a firm, far from it. A firm or company is a tool of legal individualization, the legal entity of a corporation, and the legal and institutional prerequisite of rights and obligations, or legal existence.³³

However, in agriculture, material production components can be both movable and immovable property. Under the group of immovable assets, plough land, buildings and structures constructed to support agrarian production as well as developed land areas should be highlighted. As for movable assets, crops, livestock and equipment are the most important, while regulation should also take account



szabályozási megközelítésnek alárendelt a közeli hozzátartozók és a tulajdonostársak, illetőleg a befektetők (jogi személy tulajdonosai) preferálása. Egyiküknél sem megfogalmazott semmilyen agrárhasznosítási követelmény. A termőföldforgalom ésszerű közjogi korlátozásához több kell, mint az érintett személyek rokonsági foka, a befektetői minőség. Ennek szerződéses megoldásai is ismertek, ezért nem kell törvényi korlátokhoz nyúlni.

A szabad termőföldforgalom korlátozásának ésszerűsége az agrártermelő tevékenységet végzők előnyben részesítésében jól kimutathatók. Ettől az elemi ésszerűségi követelménytől eltérően a termőföldtörvény – az EU tagállami polgártól eltérően – bárkit preferál a mezőgazdaságban személyesen termelőmunkát nem végzők, nem mezőgazdasági munkát végzők, pusztá befektetők körében, míg a közvetlen mezőgazdasági termelő munkát végző gazdákat hátrányos megkülönböztetésben részesíti. A 2002. évi módosítás – szinte infantilis módon – a tőkebefektetők preferencia rendszerén alapul. Ilyen megoldást az általam ismert termőföldtörvény egyike sem ismer, hiszen ahol földforgalmi korlátok jelennek meg, mindegyik a közvetlen, saját, illetőleg családi termelőmunkán alapuló üzemtulajdonhoz, bérlethez kötött, attól el nem választható termőföldhasználatot preferálja.

A törvény nem mond semmit az alapvető kiindulási kérdésekről, nevezetesen a szabályozás tárgyi hatálya köréről:

-az üzemszerű művelés alá tartozó termőföldekről, amelyekre a korlátok, tilalmak átlátható rendszere kiterjed,

-másfelől a hobby termőföldtelkekről, ahol a kertszerű, pihenési mód kialakul, és nem hatnak korlátok, tilalmak. (részben megteszi ezt az OTÉK a beépítés tekintetében, de nem a földszerzésben).

Ellentmond minden korlátozási elemnek, hogy még mindig nem tudható a kialakítható legkisebb termőföldparcella mérete sem.

Az új törvénymódosítás a – mezőgazdasági művelési céloktól távol álló - személyi és honossági elvű megkülönböztetésen alapuló szabályozási modell csapdahelyzetébe került, amelybe a jogalkotó önmagát lavírozta azzal, hogy a módosítások során is csak egyetlen célt, a nagyüzemnek nevezett nagybirtokok tulajdonosainak termőföldszerzését akarta mindenekelőtt lehetővé tenni. A tőketársaságok uralta „nagyüzemi” valójában nagybirtokrendszerben komikus fordulatot hozott e törekvés: a termelővel szemben a tőkebefektető előnyben részesül.

of production and processing know-how.

An agricultural production unit is not a uniform concept as it is not the result of natural evolution and its constituent parts have not lost their individual existence, the fact is, that it is divisible as an object.

The constituent parts of an agricultural production unit include plough land in the form of land parcels, other immovable assets such as parcels, buildings, other independent immovable assets, structures, equipment including machinery and other tools, accessories, materials, livestock and plants,

Crops as a type of movable asset are considered components of the production unit, only where they are needed to pursue production activities (that is, animal fodder, sowing seeds and yield enhancing agents), and to the extent, to which they are needed for production. Crops and products in excess of such a quantity are considered to be unique and simple goods. Determination as per the aim of production is not sufficient in itself, spatial and physical unity is required too. This means that for movable assets to be considered as accessories of the production unit, they must be located physically at the premises of the unit. Fertilizers are considered to be accessories to the extent that these are produced in the course of usual operations, but irrespective of their quantity.

REVISION OF LEGAL ENTITIES

A Land Act based on production structure rather than on personal restrictions relies on the unity of land utilization, favouring production units, where preferred agrarian employment and agrarian environmental targets are met.

The regulation of acquisition by forest and pasture owner communities should be revisited as well. From an ecosystem protection perspective proprietorship standing alone for such associations is one of the best forms of possible ownership. The administrative elements of this form of association should be reinforced. If acquisition capacities are limited to the given association's production segment (forestry or pasture), if the division of assets is prohibited upon the dissolution of the association, if the unity of the production unit is required to be safeguarded, and its marketability is ensured, then abusive transactions can be avoided.³⁴

Public benefit companies, water utility companies, foundations and non-profit organizations holding institute licenses (e.g. universities and research institutes) to be allowed to make acquisitions in their



A jogalkotó egy hihetetlenül bonyolult, részletező rendszert épített ki, amely önmagában több gondot okoz, mint amennyit megold: kauzisztikus és érvényesíthetetlen szabályokat állít a földforgalom szereplői felé: egyrészt időben kitolja, másrészt jogvitáktól teszi függővé a földforgalmi ügyletek realizálódását. Túlbonyolított szabálytömege révén önmagában a jogbiztonság ellen hat.

Nem hiszem, hogy meggondolatlan lennék, annak kimondásával, hogy a jogalkotó célja nem ez volt, de az alkotmányossági korlátok szorításában belegabalyodott ebbe a számára is felismerhetetlen szabályozási kazuisztikába. A csapda helyzetet a lehető legképtelenebb móddal oldotta meg: a – mezőgazdasági munkát esetleg nem is végző - tulajdonos befektető vált a szabályozás elsődleges preferáltjává.

Nem véletlen a földforgalmi reakció: a földforgalmi ügyletek többsége leplezett jogcímen jelenik meg, a jogcímválasztással egyszerűen kikerülnek a földforgalmi korlátozások adásvételhez kötött rendszerét. Tömegével cserélnek szénát-szalmát, tűzifát stb.. termőföldért. A földtörvény paravánja mögül kivonultak az általa címzett szereplők.

A FÖLDTÖRVÉNY KETTŐS SZABÁLYRENDSZERÉNEK TARTHATATLANSÁGA

A földtörvény szabályozási infantilizmusa az EU tagállamok polgárai „belföldi magánszeméllyé varázslási kísérletében” vált egyértelművé: Kiderült, hogy ezt az ésszerűtlen, spekulatív földszerzéseket is lehetővé tevő, de az agrárüzemi földhasznosítási rendszert csak másodlagosan preferáló rendszert a jogalkotó az EU tagállamok polgárainak nem akarta fenntartani. A földtörvény első tervezete itt a személyesen vezetett üzemmel, annak tevékenységéből árbevételrel, helyben lakó ténylegesen mezőgazdasági tevékenységet végző családi gazdaságot akarta preferálni. Olyan modellt követ, amelyet alapszabályozásában megtagadott.

Ez a kettősség azonban nem sokáig tartható fenn, állandó támadás alá fog kerülni kerül az EU Bíróság előtt.⁵⁰ Nem nehéz a várható ítéletet sem megbecsülni, mivel még mai enyhébb formájában is megkülönböztetéseket tartalmaz: más a szabályozás a magyar állampolgárokra, és más az EU belföldiekre, csak enyhébben más, mint a többi külföldire. Ehhez a félelemhez köthető a felpuhult változat, amely viszont veszni hagyja egy ésszerű szempontokra alapuló korlátozási rendszer kontúrjait, befektetői törvénnyé válik. Épeszü ember a mezőgazdasági alaptermelésbe

line of cultivation in accordance with their main activities, provided that they are involved in the production of agricultural products or basic and applied research.

The list of exceptions for the branch of cultivation of vineyards should be expanded as to include wine-hills communities. The utilization of immovable agricultural assets in line with the relevant line of cultivation should not be ensured primarily by making land use dependent on a certain institution. The proper cultivation of wine growing areas, as well as the production of high-quality wine are the main objectives of wine communities, and therefore it is justified that such communities should be entitled to acquire land.

As far as co-operatives are concerned, their exemption from the acquisition ban could be selective. For instance, it could be based on legal titles, making reference to the headcount of various organizations (i.e. the organization may acquire land to the extent that its headcount and acquisition capacity of its members allow such acquisition, etc.), with the provision that they refrain from reorganizing as business companies. To this end, a separate act should be created on co-operatives, following working models based on supplementary production activities, combined with an employment obligation. The family holding and simple co-operative models of production should also be combined, as in the case of GAEC for instance.

LOOKING FORWARD TO A NEW REGULATION ON AGRARIAN FARM STRUCTURE INSTEAD OF AGRICULTURAL LAND LAW

Following an analysis of the limitations and consequences of regulation options in the subject of land acquisition, the following objectives, both complementary and cross-sectional, could and should be targeted:

1., *Strictly structural policy objectives:*

the creation of a system of agricultural production units based on the dominance of own work input and ability of growing and developing. The objective of agrarian policy is to eliminate the unhealthy dominance of large production units³ with monoculture profiles, producing mass products with high environmental risk, and not undertaking employment responsibilities. At the same time, the creation of medium-sized holdings should be encouraged, in a corrective manner, with a view to their ability to develop and provide employment for the owner family. Fragmented small holdings should be eliminated and the survival and regeneration of the



nem vár nagytőkét, csak nézzen körül.

A jogalkotó ezért találta ki a kihirdetett törvényszövegben a korlátozások új szempontjainál a "mindent megígérek, talán teljesítem, Isten bizony elhiszem, de kegyetlen leszek" szabályozási modell.

Ez a korlátozási rendszer viszont nem előz meg semmilyen spekulatív földszerzést, hiszen -bizonytalan feltételeken nyugszik, nem létező agrárüzem termőföldigényét elégíti, illetőleg nem tudni milyen termelési igényt elégít ki, beválláson és ígéretre alapoz, művelési képesség helyett esetleges szándékra,

-nem kell tényleges agrártevékenység, amelyet a tényleges árbevétel az indikátora, elegendő annak „lepapírozása” is, így az igazgatási korrupció melegágyát jelenti,

-nem az agrárüzem a szabályozás tárgya, ami nélkül a saját munkán alapuló művelés egyértelműen lehetséges, és egyben szűkíti is a spekulatív földszerzést, hanem ígéret a föld rendeltetés szerinti művelésére.

-a termőföld az agrárüzemtől korlátozás nélkül elválasztható, önállóan forgalmazható, következésképpen spekuláció tárgyává tehető.

-a termőföld akadály nélkül, agrárhasznosítási szempontokat nem érvényesítő szabályozási közegben parcellázható, darabolható, így kivonható az agrárhasznosítási szabályozás köréből,

-nem világos, illetőleg a szerzés helyétől elszakított ellenőrzési rendszeren (megyei szintű FVM Hivatal környezettanulmányának tartalma) alapul, időben (a szerzést követően a már fenn álló tulajdon, használati jog alapján) utólag hat,

-nem egyértelmű tartalommal (akár ésszerű okok miatt is felhagyott termelés, spekulatív más célú használat eszközlése után) kétségbe vonhatóan hat.

LESZŰKÜLT PÁLYÁN TÉTOVÁZVA

A termőföldtulajdon kérdéskörét aránytalanul előtérbe helyező agrárpolitika egy tekintetben nem vitathatóan tematizálja a földtörvény szükségességét. Az Alkotmány Bíróság 1994. évi határozata⁵¹ a földtörvénynek a földforgalmi rendelkezéseit időfüggvényhez kötötten találta az alkotmány rendelkezéseivel⁵² összhangban állónak. A hatályos földtörvény földforgalmi rendelkezései tehát az egykor felvetett alkotmányossági kérdések tekintetében - egy későbbi időpontban ismételt alkotmányossági felülvizsgálat során - minden külön további feltétel bekövetkezése nélkül, változatlan tartalommal alkotmányosértőnek minősülhetnek. Ebben a tekintetben a hatályos földtörvény „alkotmányosan köztes, függő helyzetben” van, így

large holding structure prevented.

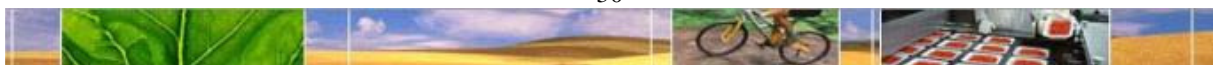
Instruments acting against fragmentation: a system of pre-emption options, especially with a view to the purchase of neighbouring holdings to add these to the original units; protection of collective purchase rights, special inheritance rules in agriculture, indirect limitations based on ownership, qualifications, quality of practice, residence and seat of business; ban on the full or partial separation of production from land; pre-emption option with respect to the available parcels for the purpose of enhancing capacity;

Instruments acting against concentration: limitation of the number of production units owned or used by the same entrepreneur, resulting in the quantitative limitation of land property and lease; limitation of the size of production units; limitation of the number of employees; anti-cartel rules; support to young agrarian entrepreneurs entering the market in order to purchase production units for them, and consequently land; unification of ownership and cultivation in the case of production units; prevention of organizational monopolies or oligopoly situations; limitation and prevention of the buyout of production assets at low prices and the indebtedness of production units.

2., *Ensuring stable income for producers*: by means of the administrative regulation of lease relations (lease for production and protection of landlords); so-called owner protection rules (limitation and creation of an authorization system for encumbrance on the production unit and the land), promotion of independent farms and the development of a social layer of producers; limitation of spreading of wage-based employment in agriculture.

3., *Property policy objectives*: Within property policy, this involves the treatment of the lease system of agricultural land, effecting intervention at the levels of central, regional or even local regulation, to regulate lease relations relying on methods based on the lease period, lease fee, termination possibilities, the system of pre-emption options and the so-called utilization property right. Also, the direct ban or fiscal limitation of speculative or investment related land acquisition can be included among the property policy objectives.

4., *Family policy objectives*: these are closely related to objectives ensuring producers' income, including objectives protecting agricultural workers' family income, and, in an indirect manner, the cohesion of their families. These could also be considered structural policy objectives. Familiar instruments: pre-emption options for relatives, but primarily family members with respect to the acquisition of land for production or other related cultivation purposes;



különösen az egyes személyek szerzőképességének megkülönböztető szabályiban.

Ezzel párhuzamosan a Magyar Köztársaság csatlakozási tárgyalásain az Európai Unió a hatályos földtörvényi szabályozást tagság esetén - a derogáció időtartamát most figyelmen kívül hagyva – a Római Szerződésbe rögzített alapszabadságokkal ellentétesnek tekinti, így különösen a tőke áramlás szabadságának szerződéses szabályával, következképpen az hosszú távon semmiként sem tartható fenn. A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség a magyar alkotmány folytán a belső jog számára alapként, keretként jelentkezik.

Ilyen belső és külső jogi környezetben kell a földtörvénnyel kapcsolatos jogi szabályozást elhelyezni. A földjogi viszonyok újraszabályozása azonban ettől függetlenül sajátos magyar érdek, az előbbiek csak siettetik annak újragondolt szabályozását.

Ezen belül is alapkérdés, hogy a földtulajdon és a földhasználat a szabályozandó kérdés igazán vagy azok ugyan szabályozást igényelnek, de az egész agrárvertikum keretein belül kell azokat rendezni.

Ha a földbirtok-politika önmagában, önön céljai által tételesen vizsgálta, továbbá elválasztott az agrárstruktúra, különösen az agrárüzemi rendszer strukturáltságának kérdéskörétől, akkor csupán egy köldöknéző szabályozási illúziót követ, és ki van téve a hullámzó szakmai és politikai érdekek által gerjesztett indulatoknak. Utóbbi jól nyomon is követhető az elmúlt választási ciklusok fényében, ahol a mezőgazdasági birtokstruktúra alakítását szabályozó törvény –tervezetek, a választói indulatok generálását is szolgálták, a „kések élezése jegyében” a választási kampányok foglyául estek, és „földkérdésként” tematizáltan helyenként és időnként démoni látomásokban öltöttek testet.

A termőföld tulajdonának és használatának szabályozása elsősorban agrárpolitikai (azon belül különösen mezőgazdasági struktúra fejlesztési és agrár-környezetvédelmi) célt szolgál, és ott az általában vett, önmagáért való hatékony földkészet-gazdálkodás fogalma értelmezhetetlen. A földbirtok-politika a mezőgazdasági hasznosítás - az ingatlan-nyilvántartásban és a termőföld törvényben termőföldként definiált - földek tulajdoni és használati viszonyait fedi le, amelynek viszont a hatékonysági viszonyítási pontja az agrárüzem.

A földbirtok reformnak is csak agrárpolitikai célokat lehet szolgálnia, ott is az üzemi struktúra kérdésének alávetetten. A földbirtok politika csak az agrárpolitika

separate inheritance right of relatives and family members with respect to the agricultural production unit; purchase option for siblings; right of inheritance; yield-based system of holding evaluation; prevention of the separation of production unit from landed property.

5., *Objectives related to the structure of settlements and social policy*: protection and creation of so-called multifunctional small and medium sized settlements based on independent producers, who are also owners and which are thus characterized by development capacity and multiple functions. Measures include the indirect limitation of the growth and spreading of 'megapolis-es', the prevention of the impoverishment of rural populations, targeted intervention in ecological and mental environmental protection, and a settlement structure development policy, which draws upon all these elements. Within the network of villages, there is a distinction between the so-called scattered settlements (individual farms) and villages of closed development, the proportion of which is a function of the structure of production units. In relation to this, the Construction Act and the National Settlement Disposition and Building Requirements (OTEK) should be revisited, and the required holding restructuring should take place.

6., *Migration-related objectives*: reduction of the so-called "urban suction" effect through cohesion and regional programmes, in order to promote population retention ability by using agrarian policy means.

7., *Employment objectives*: Instead of job creation from government resources, agricultural workers should be encouraged to organize their own employment, as well as, in an indirect manner, the employment of additional workforce. It is of crucial importance to prevent the creation of a stratum of wage-workers without proper qualifications and with low social standing.

8., *Hungary's international commitments*: ownership and utilization rights of immovable assets and land, including arable land parcels (investment protection conventions, commitments under EU membership for national treatment, discontinuation of nationality-based treatment with respect to residence, capital and goods; OECD agreement; other relevant rules under international law.

In order to implement the above preferences, a system of official licensing should be introduced in order to facilitate fast and unambiguous implementation.



keretében szolgálhat természetvédelmi, táj és területfejlesztési célt. Lényegi tévedés a területhasználat és a területfejlesztés feladatának összekapcsolása a nemzeti földalappal, hiszen azoknak megvan a külön szabályozottsága, a külön közjogi beavatkozási rendszere, a hozzárendelt hatáskörökkel és eljárási szabályokkal.

A TELEPÜLÉSI SZERKEZET VÁLTOZÁSA ÉS AZ ÚJ BIRTOKSTRUKTÚRA TÖRVÉNY

A -mai agrárüzemi rendszert meghatározó-kollektívizálás alap gondolatoként mesterségesen szétválasztott termelő külterületi mezőgazdasági un. nagytáblás földhasználat, illetve a belterületbe nyomott és diszpreferált (nagyságában 800-1500 nm területben korlátozott) lakás, üdülő célú építési területhasználat modelltje már a múlté az új építési törvény alapján, de az önálló farmgazdaságok építési igényeit még nem képes szabályba önteni.

Az önálló egységként megjelenő egyszerre lakó-és gazdálkodási célú beépítési módok következményeként az új falusi település-szerkezet az un szórt település-struktúra irányában is nyitott kell, hogy legyen, szemben a mai inkább zártabb szerkezettel.

Ez az építési szabályozásnak önállóan is nagy feladatot ad, hiszen a földméretek építési szempontú optimális kezelését is jelenti, a beépítési százalék, az üzemi központ, a telephelyek beépítési szabályozása, a szomszédjogi zavarok kezelése tekintetében.

A MEGOLDÁS ÚTJAI

A termőföldtörvény nem tartható szabályozási alapokon áll, azt egészen meg kell változtatni.

A föld, mint termelési tényező reallokációjába való szükségszerű állami (központi, regionális, helyi önkormányzati) beavatkozás sarok- és vonatkoztatási pontja a mezőgazdasági üzem és nem az egyes termelési tényezők külön-külön. Ha van is elkülönült szabályozás a termőföldre, annak a tulajdon korlátozásának alkotmányjogi korlátain túl az üzemi struktúra politikának alárendelten kell megtörténnie. Itt az alapkérdés az üzemi méretek kezelése.

Külön agrárüzemi törvényt kell alkotni, és azon belül termőföld-forgalmi (tulajdon, illetőleg használati) rendelkezéseket elhelyezni úgy, hogy az egyszerre kezelni tudja a kitézött szabályozási célokat, azonos elbánást biztosítson azoknak, akik Magyarország területén, meghatározóan személyes és családi munkaerő igénybevételén alapuló mezőgazdasági

OUTSIDE THE SCOPE OF ACT ON ARABLE LAND REGULATION: THE ENCLOSED GARDENS, HOBBY PARCELS

The parcels that are unsuitable for efficient cultivation from a production point of view are also outside the objective scope of a land act that is production oriented. Such parcels should be regulated separately. These include former 'closed yards', that is, parcels unsuitable for production or withdrawn from production in the course of settlement development, as well as backyards and hobby plots cultivated for recreational purposes, etc. The new land act should reconsider the regulation of such plots, the delineation of parcels to be left out of production, including the formulation of separate rules for this category. Such new regulation would achieve the twin objective of supporting rules: limiting the acquisition of arable land, and at the same time make it possible for all legal subjects to acquire land for such insignificant or recreational use, without any limitations.

NEED FOR A 'NEW PARCEL LAW

If the system of land property is based on production centres and premises, it follows naturally that a new 'parcel law' needs to be created. This is a long-standing demand, but has so far been left on the back burner, because of the type of holding structure that has evolved. Where the rational cultivation of parcels at the level of production is a function of regulation, the spatial distribution of various land parcels is a highly relevant question and point of reference even for the purposes of administrative intervention by the state. In this case the aim is not only to merge parcels into single units, but to structure them around production centres and premises. The aim and significance of land concentration is not the creation of larger parcels but the linking of holding concentration with efficient cultivation at the production level.

PREFERENCES

¹ Vinogradoff, Paul: Outlines of Historical Jurisprudence Vol 2. The Jurisprudence of the Greek City (Oxford University Press, 1922) p. 198.

² Geza Marton: A romai magánjog elemeinek tankönyve. Institiociok (Textbook on elements of Roman private law. Institutions) (Debrecen, 1947) n. 307).

³ Tacitus: Germanfa (Germania), p. 26. (Collected works of Tacitus), Szukits Konyvkiado, Szeged, 1998. pp. 25-37.

⁴ 'No land property should be given to people living outside the country. If some was given or sold, the sons of the nation should be allowed to redeem it.'



üzemet tartanak fenn, illetőleg alapítanak, és mezőgazdasági alaptervekenységükből (az elsődleges feldolgozottsági fokig), illetőleg arra épülő rurális-, és agrárturizmusból árbevételük származik.

Az üzemi székhely és telephelyek köré szerveződő földbirtoklás és földtulajdon rendszere a cél. Az üzemi művelés alá eső termőföldforgalmat mindenekelőtt az előbbi agrárüzemhez kell rendelni, attól szabályként el nem lehet választani. Ezen e kereten belül érvényesíthetők a föld fekvése szerinti településen helyben lakás, a meghatározott üzemmérethez rendelt szaktudás, üzemi gyakorlat szempontjai, mint pozitív megkülönböztetések.

Ennek megfelelően szabály szerint nem termőföldet, hanem a mezőgazdasági üzemet, mint egészet, vagy annak leválasztható alkotó elemeit lehet

- elidegeníteni,
- örökölni,
- használatba adni (pl. különösen haszonélvezetbe, haszonbérletbe),
- biztosítékul adni (jelzálog, floating charge),
- arra végrehajtást vezetni.

A MEZŐGAZDASÁGI ÜZEM JOGI MEGHATÁROZÁSA

A mezőgazdasági üzem fogalma nem elméleti definíció. Az üzem fogalmának szabatos elhatárolására az agrárjognak azért van szüksége, mert bizonyos jogokat csak az üzemnek ad, bizonyos kötelezettségeket csak az üzemre ró. Az agrárjog a mezőgazdasági üzem fogalmának meghatározásakor nem követi sem a közgazdaságtant, sem a közfelfogást, hanem e helyett sokkal inkább a statisztikai számbavételt és az adójogot.

Tárgyi értelemben vesszük a mezőgazdasági üzemet, amikor annak átruházásáról, örökléséről, haszonbérbeadásáról, zálogosításáról, stb. beszélhetünk. A polgári jog szabálya szerint átruházni nemcsak dolgot, hanem jogot is lehet. A mezőgazdasági üzem a forgalom tárgya szempontjából dologösszességként értékelhető, hiszen jogosultságok, részét nem képezik, azok kívül esnek a dolgok körén. A mezőgazdasági üzem a jövedelmet termelő és foglalkoztatást biztosító szervezet, illetőleg üzleti - gazdálkodói egység technikai oldala.

A mezőgazdasági üzem nem azonos, de gyakran rokonjelenség a vállalattal. A mezőgazdasági üzem azonban a vállalattal, mint ökonómiai egységgel szemben technikai egységet valósít meg, de nem a vállalattól elkülönülten.

A mezőgazdasági üzem nem azonos, de még csak nem is rokon a céggel. A cég a jogi individualizáció

(the Golden Bull, in Hungary called Aranybulla, an ancient act including land regulations, 1222). The same is reiterated in the 2nd Decree of Ladislatis II from 1492, or Albert Hapsburgs Decree from 1439.

⁵ At the time when socage relations were regulated, former serfs received land in at least 3 but sometimes 12-15 fields. This scattering resulted in holding sizes between 8-36 cadastral acres (4.6-20-6 ha). Further fragmentation took place as holdings were inherited, sold and bought.

⁶ Endre Tanka: Landand expropriation (A föld és elsajátítás) p. 147.

⁷ "We arrived at Trianon mostly because we neglected national land policy." Jenő Czetzler; Agrarian policy ((Agrárpolitika) Volume I., Stephaneun, Budapest 1945.

⁸ Hedemann, Justus Wilhelm: Die Fortschritte das Zivilrechts im XIX. Jahrhundert 117 L - Die Entwicklung des Bodenrechts von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, Das materielle Bodenrecht; Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1930, p. 35

⁹ Hedemann: Die Fortschritte das Zivilrechts im XIX. Jahrhundert 117 L p. 81.

¹⁰ Act XX of 1920.

¹¹ Beginning from 1942, courts did not have discretion over the consolidation of land holdings after the Minister's decision on utility and expediency, The instruction to start preparatory work for consolidation was given directly, and no court hearing took place.

¹² Act XXXVI of 1920; In the course of the land reform, 1.2 million cadastral acres were redistributed, of which almost 200,000 building plots were assigned, and 400,000 smallholders were given agricultural land of 1-2 cadastral acres.

¹³ Decree No. 600/1945. ME., implemented by Act VI of 1945. The 1.9 million hectares of expropriated land v/as assigned to nearly 600,000 applicants. The minimum allocation size was 3 cadastral acres, the maximum 15 cadastral acres, with 5.1 c.a. the average.

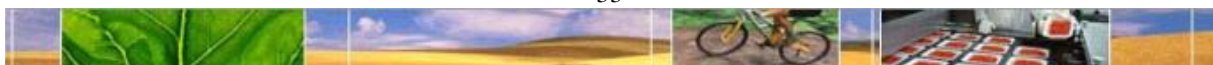
¹⁴ In the course of the implementation of Decree No. 600/1945. ME, 608,000 farmers were given a total of 3.3 million cadastral acres (1.9 million hectares) of land, significantly increasing the number of holdings both under 5 c.a. (2.86 ha) and between 5-10 c.a. (2.86-5.75 ha).

¹⁵ E.g. 'obschina' in Russia and 'zadruga' in Yugoslavia.

¹⁶ Decree 18.075/1951. FM., Act 15 of 1956, and Act XXIV of 1959.

¹⁷ Decree-Law No. 7 of 1959; Act IV of 1967 on the rules of asset contribution; Act 24 of 1959 on the rules of land regulation.

¹⁸ Act IV. of 1967 arable land use and land ownership of agricultural cooperatives; in the case of the



eszköze, a vállalat jogi megjelenítése, a jogok és kötelezettségek, a jogképesség jogi-intézményi előfeltétele. Az üzem nem feltétlenül keletkezik a cégen belül, hiszen lehet olyan cég, amelynek például csak biztosított vevőköre van, de nem bír üzemmel, mint technikai elemmel.

A mezőgazdaságban az üzem dologi összetevői ingatlanok és ingók. Az ingatlanok közül ki kell emelni a termőföldeket és a mezőgazdasági tevékenységhez emelt épületeket, építményeket, kiépített földrészleteket. Az ingók közül a termények, állatok, felszerelések a meghatározóak, ingók esetén a termelési, feldolgozási eljárások a fontosak a szabályozás tárgya szempontjából.

A mezőgazdasági üzem nem egységes dolog, hiszen nem természeti fejlődés eredményeként létesült és alkotó elemei önálló létüket nem veszítették el, tárgyilag oszthatók.

A mezőgazdasági üzem alkotóelemei,

- termőföldek, mint földrészletek,
- más ingatlanok
- épületek, mint egyéb önálló ingatlanok,
- építmények, berendezések, mint alkotórész,
- gépek, berendezések, mint tartozékok,
- anyagok,
- állatok,
- növények.

A termények, mint ingók csak akkor tartozéka a mezőgazdasági üzemnek, ha az üzemi tevékenység folytatásához szükségesek (állati takarmány, vetőmag, terméskövelő szerek) és csak az ahhoz szükséges mértékben. Az ezt a mennyiséget meghaladó termények, termékek önálló, egyszerű dolgok. Nem elég a gazdasági cél általi meghatározottság, szükséges a térbeli-fizikai viszonylat, egység is. Ez annyit jelent, hogy a tartozéki minőségű ingóknak a mezőgazdasági üzem területén kell lenniük. A műtréveszerek annyiban minősülnek tartozéknak, amennyiben a mezőgazdasági üzem rendes működése során keletkeznek, de függetlenül a mennyiségüktől.

Az agrárüzemtörvény⁵³ úgy kezeli az EU polgárok szerzési korlátait, hogy egyszerre szolgálja a magyar termelőket is, nincs kettős mércére szükség, de biztosíthatók a hazai termelők településeken belüli előnyei.

A JOGI SZEMÉLYEK KÖRÉNEK ÚJRAGONDOLÁSA

AZ EU-s, illetőleg külföldi polgárok korlátozása helyett előnybe hozni azokat a jogi személyeket, akik távlatos célokat szolgálnak és egyben nemzetközi

termination of membership in the co-operative, the parcel was redeemed and taken into the property of the cooperative.

¹⁹ Act I. of 1987 on Land maintained the legal instrument of redemption but also allowed for a so-called share exchange for land property.

²⁰ Section 13 of the Land Act.

²¹ Section 19 of the Land Act.

²² The combined value of all agricultural assets is HUF 500 billion. Of that sum, 22% corresponds to private holdings, 58% to co-operatives, and 20% to state-owned holdings. By comparison, 15% of national agricultural production comes from state-owned holdings, 50% from co-operatives, and 35% from small, private units.

²³ Section 28 of Act I of 1987 maintains a land contribution obligation with a view to the creation of large holdings, but permits the transfer of proportionate land property, encumbered with the co-operative's pre-emption option.

²⁴ Act XIX of 1989 on arable Land became effective on 1st July 1989. Section 15 of Act XIX of 1989, coming into effect 1st March 1990.

²⁷ The state organs as trustees of state-owned property, is entitled to disposal (to possess, to use, and to alienate) over the ownership of real property based on authorization by the Asset Handover Committee (VAB).

²⁸ The number of self-employed persons in agriculture grew from 27,000 to 73,000, but the share of households with income from agriculture shrank from 70% to 55%. In 1986-87, 38% of the 15-74 year-old age group was involved in agricultural activities generating supplementary income on an average day, while the same rate in 1999-2000 was no more than 24%.

²⁹ Most of these statements were taken from a study received in manuscript from Dr. Sandor Elek.

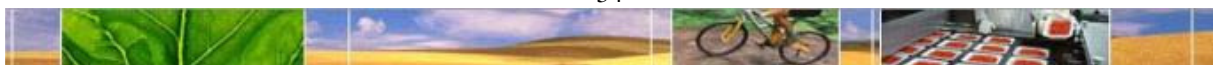
³⁰ Data from the publication 'Hungary's agriculture in 2000: regional figures', based on the results of the agricultural survey of 2000. Statements from a study received in manuscript from Dr. Sandor Elek.

³¹ Act LV of 1994. on arable Land

³² Statements concerning family holdings based on the study received in manuscript from Dr. Jozsef Alvincz. This category was characterized by a typical holding size of 20 hectares, this being the approximate size of most of the holdings. (There were 47 holdings of 20 hectares, corresponding to 3-5% of the sample.)

³³ The concept of a production unit, including a 'large production unit, or latifundiums' is not a legal but an economic category. It is independent of the subject of the property relationship.

³⁴ Section 6 (1) of the Land Act stipulated rules on the acquisition of land by pasture and forest holding communities, but was repealed by Section 2 of Act CXVII. of 2001.



kötelezettségvállalások sérelme, EU szerződés sérelme nélkül kivételi listára tehetők.

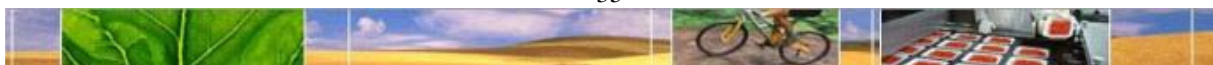
Az *erdő- és legelő birtokossági társulatok* (fontos lenne az legelő birtokossági törvény megalkotása míg nem késő) szerzőképességének újraszabályozása. Meggyőződésem, hogy mind az erdők mind a legelők körében a közbirtokosságok önálló – tagjaik tulajdonszerzését is kizáró - tulajdonszerzése egyike volt a legszerencsésebb tulajdoni formáknak a véges ökoszisztémák védelme kapcsán. A közbirtokosságok közjogi elemeit kell tovább erősíteni, és ilyen módon kizárni a visszaélészerű jogügyleteket.

A közbirtokosságok földszerzési privilégiumainak a jogalkotó, illetőleg a különvéleményt megfogalmazó alkotmánybíró által is félreértett értelmezése odavezetett, hogy a 35/1994. sz. AB határozatnak való megfelelési törekvés miatt a közbirtokosságok kikerültek a termőföldszerzőképes alanyok köréből.⁵⁴ (Szerzési képességnek a közbirtokosság célja szerinti művelési ágra: erdőre, legelőre szűkítésével, megszűnéskor vagyontfelosztás kizárása, a sajátos agrárüzem egyben tartásával, és annak forgalomba adásával.) Ezek igen könnyen megoldhatók szabályozástechnikailag.

Kikerülhetetlenül bővíteni kell a kivételi listát
-szőlőingatlanok esetén a hegyközségek,
-közhazsnú társaságok, vízközmű társulatok, alapítványok, intézeti jogállású közhazsnú szervezetek (pl. egyetemek, kutató intézetek) alaptevékenységük szerinti művelési ágra szűkített szerzési képességének megengedésével, ha mezőgazdasági termék előállítás, alap- és alkalmazott kutatási tevékenységet végeznek.

A *szőlőtermő területek* megfelelő művelését és ezáltal a minőségi bortermelés biztosítását hivatott elősegíteni a hegyközségek alapítása. A mezőgazdasági ingatlanok művelési ágának megfelelő hasznosításának ugyan nem elsődleges eszköze a földhasználat meghatározott intézményhez kötése, ezentúl pl. elővásárlási jog biztosítása. Erre vonatkozóan a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ftv.) is fontos rendelkezéseket tartalmaz. Ha azonban a szőlőtermő területek megfelelő művelésére pedig a hegyközségnek számos jogosítványa, így szőlőtelepítés, kivágás, művelésiág-változás engedélyezése biztosított, akkor nehezen érthető, hogy az ennek alapjául szolgáló önálló tevékenységhez a termőföldszerzés miatt kizárt.

Ezek a módszerek egyben a hazai termőföldvásárlók körét bővítenék, egy részük eleve versenyképes lenne az EU polgárokkal is, egyben a szakszerű és környezetkímélő mezőgazdálkodás is biztosítható



lenne.

A *szövetkezeteknél* a szerzési tilalmak alóli kivétel lehetne szelektív, így például a jogcímek szerint, a szervezetek taglétszámához kapcsolva (a szervezet olyan mértékben szerezheti meg a földtulajdont, amennyire a taglétszáma alapján a szerzőképes tagok szerzőképessége még lehetővé teszi stb...) azzal a feltétellel, hogy nem alakulhatnak át gazdasági társasággá. Ezért külön agrárszövetkezeti törvényt alkotni, amely egyfelől üzemkiegészítő, másfelől kifejezetten foglalkoztatási kötelezettségre épülő munkamodellre méretezni. Kombinálni a családi gazdaságok és az egyszerű szövetkezés termelési modelljét, mint pl. a GAEC-ben.

EGY ÚJ AGRÁRSTRUKTÚRA-TÖRVÉNY SZEMPONTJAI

1., Szűken vett struktúra-politikai célok: meghatározóan sajátmunkán alapuló, fejlődőképés agrárüzemi rendszer kialakítása.

Az agrárpolitikai cél a monokultúrás termelési arcú, tömegtermékeket nagy mennyiségben, nagy környezeti kockázatokkal előállító, a termelési igazgatási feladatokat bürokratikusán centralizáló, a foglalkoztatási feladatokat nem vállaló, egyben az agrárcsapatok ellenőrzés nélküli leszívását tökélyre fejlesztő nagybirtok egészségtelen túlsúlyát megszüntetni. Ezzel együtt korrekációs jelleggel egy önfelződésre képes, családi önfoglalkoztatást is biztosító középbirtokosi, illetőleg kisbirtokosi agrárbirtok kialakítása.

A földtulajdon-forgalom szabályozási lehetőségeinek korlátait, illetve hatásait vizsgálva az alábbi egymást részben kiegészítő másrészt keresztező célokat kell és lehet érvényesíteni.

-az elaprózódott kisbirtokok megszüntetése, illetőleg a nagybirtokrendszer konzerválásának, illetve kialakulásának megakadályozása;

Eszközök a szétaprózás ellen:

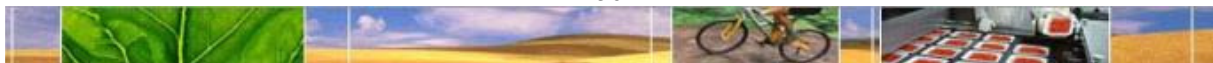
-az elővásárlási jog rendszere, különösen a szomszédos birtokok üzemkiegészítési célú vásárlási joga,

-az állami, illetve köztestületi vételi jogok rendszere,

-különös mezőgazdasági öröklési jog,

-üzemtulajdonosi, szakképzettségi, üzemi gyakorlati minőséghez, lakhelyhez, illetőleg székhelyhez kapcsolt közvetett korlátozások,

-üzem és földterület akár részleges szétválasztásának tilalma, illetőleg korlátozása, az üzemi kapacitást szolgáló szabad földterületek megvásárlásához kapcsolódó elővásárlási jog.



Eszközök a koncentráció ellen:

- azegy vállalkozó tulajdonában, illetőleg használatában lévő mezőgazdasági üzemek számának, következésképpen a földtulajdon és haszonbérlet mennyiségi korlátozása,
- az üzem nagyság korlátozása,
- a foglalkoztatottak számának korlátozása,
- kartell-tilalmi szabályok érvényesítése
- az agrárpiacra belépő ún. fiatal mezőgazdasági vállalkozók támogatása üzemvásárlás, következésképpen termőföld vásárlás elősegítésére,
- az állami, illetve egyéb mezőgazdasági alapok elővásárlási, vételi jogának biztosítása.
- az üzemi tulajdon és használat egyesítése,
- a szervezeti monopóliumok, oligopol helyzet kialakulásának megakadályozása,
- az üzemi javak alacsony árú kivásárlásának, az üzemek eladósodásának korlátozása és megakadályozása,

2., A termelői egzisztenciák biztonsága, ebbe illeszthető: -a haszonbérlet közjogi szabályozása (üzembérlet és bérbeadók védelme)

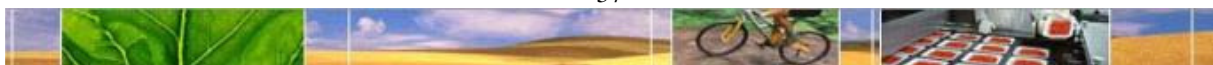
- ún. gazdaadós védelmi szabályok (az üzem, ezen belül a termőföldföld megterhelésének korlátozása, illetve engedélyezési rendszerbe vonása)
- az önálló farmgazdaság, az ajánló gazdálkodói réteg kialakulásának elősegítése,
- a mezőgazdasági bérmunkásság elterjedésének korlátozása,

3., Tulajdonpolitikai célok: A tulajdonpolitikán belül a mezőgazdasági haszonbérleti rendszer kezelése, amely központi, illetve regionális, esetleg helyi hatósági szabályozás szintjén nyúl bele az üzemi bérletekbe a bérleti idő a bérleti díj, a felmondási lehetőségek, az elővásárlási jogok rendszere, az ún. használati tulajdon kialakítása módszerével. Ugyancsak a tulajdonpolitikai célok körébe sorolható a spekulációs és tőkebefektetési célú földvásárlások közvetlen kizárása, vagy fiskális eszközökkel történő korlátozása.

4., Családpolitikai célok: közvetlenül kapcsolódnak a termelői egzisztenciát biztosító célokhoz és a mezőgazdaságban foglalkoztatottak családi egzisztenciáját, de közvetetten családi kohézióját védelmező célok. Egyben struktúrapolitikai céloknak is minősíthetők.

Ismert eszközök:

- rokonok, de elsősorban családtagok üzemi, vagy üzemhez kapcsolódó termőföld vásárlásra irányuló elővásárlási jog,
- rokonok, családtagok külön öröklési joga a mezőgazdasági üzemre,
- a testvér vételi joga, öröklés joga,
- a birtokértékelés hozamelvű rendszere,



-az üzem és a földtulajdon szétválasztásának megakadályozása,
-az eladósodás kizárása, megelőzése, (megterhelési maximumok, engedélyezési rendszer, privilegizált hitelnyújtók szabályozott hitelügyleteinek kialakítása).

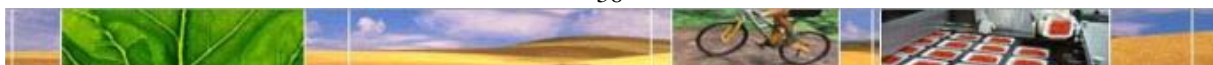
5., *A településszerkezeti, rétegpolitikai célok:* Az önálló és tulajdonos gazdálkodókra épülő következőképpen fejlődőképes és funkcióhordozó, ún. multifunkcionális kis- és középtelepülések védelme és kialakítása. Ebbe a körbe tartozik a megapoliszok terjedésének, számunk növekedésének közvetett korlátozása, a falusi pauperizáció megelőzése, az ökológiai és mentális környezetvédelem tudatos állami eszközrendszere, az ezeken nyugvó településstruktúra fejlesztés. A falvak rendszerén belül az üzemi struktúra hatására is befolyásolt ún. szétszórt, vagy tanyasias, illetőleg a zártrendszerű falvak sokasága. Az ezzel kapcsolatos alapfeladat a Építési tv. és az OTÉK újragondolása, a szükséges birtokrendezés ehhez kapcsolása.

6., *Migrációs célok:* a városi elszívóhatás csökkentése, a kohéziós és regionális programokon keresztül a népességmegtartó képesség növeléséhez való agrárpolitikai hozzájárulás

7., *Foglalkoztatás-politikai célok:* Az állami költségeket igénylő munkahelyteremtés helyett a mezőgazdasági foglalkozásuk támogatása önálló foglalkoztatásuk megszervezésére ezen keresztül közvetetten az általuk kezelhető munkaerő szükséglet megszervezése. Lényeges szempont a képzetlen és többnyire morálisan deklaszálódó bérmunkás réteg kialakulásának megakadályozása.

8., *Magyarország nemzetközi kötelezettség vállalásai;* az ingatlanok, a föld, ezen belül a termőföld tulajdonára és használati jogaira (beruházás védelmi megállapodások, EU csatlakozással járó kötelezettségek, a nemzeti elvű elbánás megszüntetése a letelepedés és a tőke- és áru, OECD megállapodás, egyéb vonatkozó nemzetközi jogi szabályozás.)

Mindezeknek a földforgalmi preferenciáknak az érvényesítéséhez hatósági engedélyezési rendszert kell bevezetni, mert csak ezáltal érvényesíthetők gyorsan és egyértelműen.



A BIRTOKSZABÁLYOZÁSI KÖRBE NEM VONT TERMŐFÖLDEK? MINT A HOBBY-KERTEK (ALANYI JOGOK A HOBBY-TELKEKRE)

Az üzemi szempontból hatékony használatra alkalmatlan termőföldek (volt zártkertek, zártkerti jellegű földhasználati zónák), a fenntartásra nem érdemes méretű üzemek kívül esnek egy üzemi vonzáspontú földtörvény tárgyi hatályán.

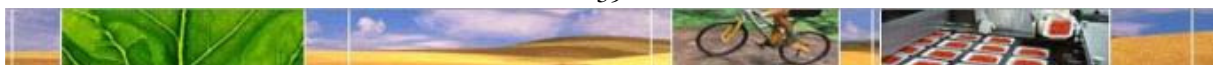
Ilyenek a régi zártkerti földek, nevezetesen az üzemi használatra nem alkalmas, vagy abból a körből a területfejlesztés által kivont területek, mezőgazdasági jellegű, rekreációs céllal kihasznált hobby-telkek stb... önálló földgazgatási szabályozást kell, hogy nyerjenek. Az új földtörvény feladata a zártkerti földek szabályozásának újragondolása, az üzemszerű művelésbe nem vonható földek meghatározása, arra külön szabályozás kialakítása.

Ez a földhasználati formának az újra szabályozása egyszerűen két dolgot tesz lehetővé:

- alátámasztja egyfelől a mezőgazdasági szakképzettséghez és hivatásszerű mezőgazdasági tevékenységhez, a települési helyben lakáshoz és székhelyhez kötött mezőgazdasági üzemhez kapcsolt termőföld-tulajdonszerzést, mint korlátozó szabályt,
- lehetővé teszi másfelől minden jogképes személy számára a termőföldszerzést is a bagatell használat és a hobbi szintjén mindenféle korlátozás nélkül a területi mérték korlátozásával.

EGY ÚJ FÖLDTAGOSÍTÁSI TÖRVÉNY SZÜKSÉGESSÉGE

Az üzemi székhely és telephelyek köré szerveződő földbirtoklás és földtulajdon rendszere természetes igényként veti fel, és egyben valódi értelmet ad a régen szorgalmazott, de a kialakult birtokstruktúra okából lebegő, ún. földtagosítási törvény megalkotásának. Ha a földbirtokok üzemi szintű racionális használata a rendezés célfüggvénye, akkor az egyes földrészek térbeli elhelyezkedése - az állami közjogi beavatkozás szempontjából is - releváns kérdésfelvetés, és egyben viszonyítási alapot is kap. Ebben az esetben nem pusztán egy tagba terelésről van szó, hanem az üzemi központok és telephelyek köré terelésről van szó. A földkoncentráció célja és értelme nem az önmagáért való nagyábrlásítás, hanem a hatékony üzemi szintű és aköré szervezett földhasználat összekapcsolása a földbirtok-koncentrációval.



HIVATKOZÁSOK

¹. A föld, illetőleg javainak elsajátítását sajátosan szabályozz az archaikus zsidó jog: minden hetedik évben az un. Sabbat-évben a mezőkön termő termést bárkinek joga volt elvenni; minden ötvenedik évben az un. Jubel-évben a föld visszaszállt eredeti tulajdonosára. Negro, Francos: Das Eigentum (Geschichte und Zukunft; Versuch einen Überblick) 6. és 9. o.; C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München und Berlin, 1963.

²Vinogradoff, Paul: Outlines of Historical Jurisprudence Vol 2. The Jurisprudence of the Greek City (Oxford University Press, 1922) 198. o.

³ Marton Géza: A római magánjog elemeinek tankönyve. Institúciók (Debrecen, 1947) n. 307.)

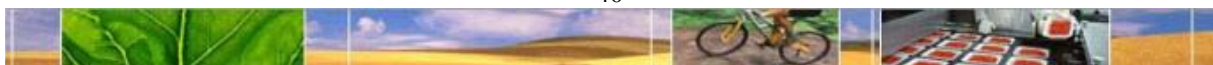
⁴ Tacitus: Germánia, 26o. Tacitus összes művei, Szukits Könyvkiadó, Szeged, 1998. 25-37. o.

⁵Wiegand, Wolfgang: Zur theoretischen Begründung der Bodenmobilisierung in der Rechtswissenschaft: der abstrakte Eigentumsbegriff (in: Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jahrhundert - Die rechtliche und wirtschaftliche Entwicklung des Grundeigentums und Grundkredits (Vittorio Klossmann, Frankfurt am Main, 1976 Bd. III. p. 118-155.) 122. o.

⁶ Az úrbéri rendezéskor legalább 3, de esetenként 12-15 dűlőben kapták földjeiket a volt jobbágyok. Ez a szétszórtság 8-36 kh (4,6 - 20,6 ha) nagyságú ingatlanokat eredményezett. Örökösödéssel, vásárlással, eladásokkal további elaprózódások következtek be és ugyanezt idézték elő a földbirtok helyesebb megosztását célzó 1920. évi XXXVI. tc., az 1936. évi XXVII. tc., az 1939. évi IV. tc. 1940. évi IV. tc., és 1942. évi XV. tc.-k is, végrehajtásuk során.

⁷ Szent István II. Törvénykönyvének 5. fejezete már szól „a király engedelméről, hogy „tulajdonát” mindenki bírhasa”, de a földről kifejezetten itt még nem rendelkezett. I. Kálmán I. könyve „az egyháznak boldog István királytól rendelt adományokról” ír. A 15. fejezet „mindennemű adományok visszafoglalásáról, kivéve Szent István adományát” rendelkezik. Külön szól a 17. fejezet arról, hogy a „szőlők, házak és földadományok bántatlan maradjanak. Ami szőlőt, házat és földet a királyok adtak valakinek, annál maradjanak.” A 19. fejezet a kiűzött lakosok földjeiről rendelkezik úgy, hogy „a régi lakosok, akiket kiűztek, ha másutt földjük nincsen, térjenek vissza.” II. Endre 1222-ben kiadott Aranybulla birtokjogi rendelkezései között a 4. cikkely leszögezi, hogy a „nemesség az ő marhájával és birtokával szabad legyen”.

⁸II. Endre 1222-ben kiadott Aranybulla birtokjogi rendelkezéseket is tartalmaz a külföldiek földbirtokszerezési tilalmáról: „Birtokot az országon



kívül lakó embernek ne adjanak. Ha valamelyest adtak vagy eladtak, azt a haza fiaí válthassák meg.” II. Ulászló 1492. évi II. dekrétumában lefekteti, hogy „külföldiek részére nem szabad egyházi javadalmakat adományozni, az adományozottakat, ha az illetők felhívatván nem jönnek be, hogy ott lakjanak, el kell tőlük venni”. Habsburg Albert az idegenek tulajdonszerzését korlátozza az 1439-ben kiadott dekrétumával. „A birtokokat nem kell idegeneknek adományozni, és az ország lakosoknak szolgálatok fejében, és nem pénzért kell adni”. I

⁹ „1848 földbirtok-számaí amiatt érdemes felidézí, mert a későbbi ún.„földreformokkal” (ideértve az 1989 utáni fölprivatizációval) való összehasonlításból kitűnik, hogy a földkérdés megoldásának modern kísérletei minőségileg jóval alatta maradtak a feudalizmus méhében fogant forradalmi földreformnak.” Tanka Endre A föld és elsajátítás 147. old.

¹⁰ Forrás: Varga János: A jobbágyfelszabadítás kivívása 1848-ban. AK Budapest, 1971. 344.o.

¹¹ „Trianonhoz bennünket jórészt a nemzeti birtokpolitika elhanyagolása vitt.” Czettler Jenő: Agrárpolitika I. kötet Stephaneun, Bp. 1945.

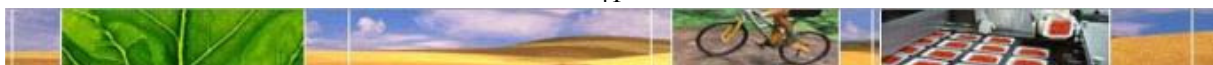
Ennek ellenére a XX. század elején már megfigyelhető bizonyos állami birtokpolitikára való törekvés és - ami számunkra szakmai szempontból ma is iránymutató lehet - a polgári tagosítás kiforrott filozófiája valamint következetesnek mondható lebonyolítási rendje. A polgári tagosítást elrendelő 1908. évi XXXIX. törvény részletesen szabályozta a Magyarországon elindítandó birtokrendezés végrehajtásának jogi, szervezeti, pénzügyi rendszerét.

¹² Hedemann, Justus Wilhelm: Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert II/ 1. - Die Entwicklung des Bodenrechts von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, Das materielle Bodenrecht; Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1930) 35. sk. o.)

¹³Hedemann: i.m. 81 o.

¹⁴ A miniszter ki is adta a tagosítást részletesen szabályozó 10/1909: 20/1909: 30/1909: 40/1909:50/1909: és 60/1909. igazságügyi Miniszteri rendeleteket. További Igazságügyi Miniszteri rendeletek kibocsátására került sor 1928-ban, és 1935-ben /5000/1928. IM.r.34700/1935.IM.r./. A II. világháború előtti utolsó jelentősebb rendelkezés az 1942. évi XVI. tc. volt.

Ezen rendelkezések szerint a korábbi, kizárólagos bírósági hatáskörök ("megengedhetőségi", illetve "kifejtési" kereset) megváltoztak, és a bírósági eljárás elé egy közigazgatási eljárást iktattak, melynek során a földművelésügyi miniszter határozott /kérelemre/ a tagosítás hasznosságáról és célszerűségéről. 1909-től a földművelésügyi miniszter ezen döntésén túl a tagosításra további befolyást nem gyakorolt.



¹⁵ 1920. XX. Tc.

¹⁶ 1942-től a bíróságoknak a miniszter hasznossági és célszerűségi döntése után nem volt mérlegelési jogkörük a tagosítás elrendelhetőségéről. Közvetlenül, tárgyalás tartása nélkül elrendelték a tagosítási előmunkálatokat.

¹⁷ 1920. XX. Tc. 87.§.-a.”Bármely ingatlan tulajdonosával kötött jogügylet alapján a telekkönyvbe be lehet jegyezni, hogy az ingatlan és esetleg hasznélvezete is csak a földművelésügyi miniszternek vagy az általa kijelölt hatóságnak vagy a Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetsége , Országos Hitelszövetkezeteknek hozzájárulásával terhelhető meg vagy idegeníthető el.”

¹⁸ 1920. évi XX: tc. 16.§.”, amennyiben ez a törvény másként nem rendelkezik az államot földbirtokpolitikai célokra minden mezőgazdasági ingatlan elidegenítése esetén ennél a törvénynél fogva elővásárlási jog illeti meg

Az elővásárlási jogot a telekkönyvbe bejegyezni nem kell, az telekkönyvi bejegyzés nélkül is hatályos mindenkivel szemben, így más törvényen alapuló elővásárlási jogosulttal szemben. Kizárt az elővásárlási jog:

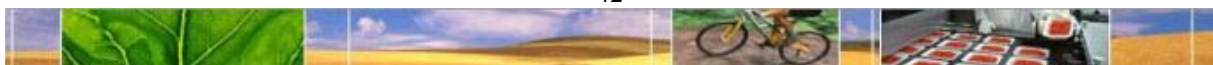
felek egyike a Magyar Földhitelintézet Országos Szövetsége, Országos Központi Hitelszövetkezet.

Elidegenítő és szerző egymásnak egyenes ágon rokonai, testvérei, unokatestvérnél nem távolabbi rokonai, törvényes házastársak. Megszerzett föld a szerző egyéb mezőgazdasági ingatlanával együtt az ötven holdat nem haladja meg., vagy meghaladja, de a szerző fél egyúttal földműves, gazdatiszt, okleveles vagy hivatásos gazda, az említett személyek házastársa, özvegye. Árvája.

¹⁹ Az 1920. évi XXXI. Tc. 88.§.-a alapján nyilvános számadásra kötelezett vállalat vagy egyesület, bármely kereskedelmi társaság, alapítvány vagy más hasonló jellegű intézmény, egyházi javadalom, testület., közbirtokosság vagy más közösség vagy általában jogi személy ingatlant csak az Országos Földrendező Bizottság hozzájárulásával szerezhethet. Az OFB jogkörét 1928. évi XLI. Tv. 6. §.-a alapján az FM miniszter vette át. Erdőre: 1939. évi XXVII. Tc. 81.§.

²⁰ 1928. évi XLI: tc. 6.§ (2) bek. alapján a gazdasági szakképzettséggel bíró egyén birtokát 200 holdnál nem nagyobbra akarják kiegészíteni, akkor hatóság a jóváhagyást megadni köteles; a 6.§.- szerint az elidegenítő jogügylet tudomásulvételét közérdekből el kell utasítani, meg lehet tagadni ha az állam elővásárlási jogát a FM miniszter nem gyakorolja, feltéve hogy a tudomásulvétel megtagadása az elidegenítő anyagi romlását nem eredményezi. Ezért a telekkönyvi bejegyzésnél a vizsgálandó:

- az elővásárlási jogról a FM miniszter lemondott
- a jogügyletet a hatóság jogerősen tudomásul vette ((közigazgatási bizottság gazdasági albizottsága),
- OFB panasz következtében a jogügylet hatósági



tudomásulvételre nem szorul.

²¹ Az 1920. Évi XX. Tc. 76.§.-án alapuló 10 éves elidegenítési és terhelési tilalom a juttatott ingatlanokra. Az 1936.évi XXVII. Tc. 54. §.-a 32 évi elidegenítési és terhelési tilalmat írt elő.

²² Ez a fejezet épít Kovách Imre által készített tanulmányok megállapításaira. A magyar agrárgazdaság és a vidéki társadalom átalakulásával foglalkozó társszerzőkkel közösen írt írásai nemrég jelentek meg "Hatalom és társadalmi változás. A posztszocializmus vége" című kötetben, a Napvilág Kiadó gondozásában

²³ A reform során 1,2 millió kh. cserélt gazdát, amelyből mintegy 200.000 házhelyet osztottak ki, és 400.000 törpebirtokosnak juttattak egy-két holdas mezőgazdasági ingatlant. A végrehajtást külön erre a célra szervezett bíróságra, az Országos Földbirtokrendező Bíróságra bízta. A nagybirtokosokat kártalanították, a juttatottaknak térítést kellett fizetniük. Az 1920-ban földhöz juttatott tartozásait 1945 után rendezték véglegesen.

²⁴ 600/1945. ME. Számú rendelet, amelyet az 1845. évi VI. tv. emelt törvényerőre. az 1,9 millió ha kisajátított földet mintegy 600.000 igénylő között osztották fel. A juttatás minimum 3 kh, maximum 15 kh lehetett, az átlagos juttatás 5,1 kh volt.

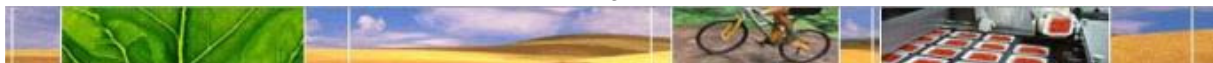
²⁵ A 600/1945. ME.sz. rendelet végrehajtása során 608 ezer birtokosnak közel 3,3 millió kh (1,9 millió ha) földet osztottak ki. Ezzel jelentősen növekedett mind az 5 kh (2,86 ha) alatti, mind az 5-10 kh (2,86 - 5,75 ha) közötti gazdaságok száma.

²⁶ például az orosz obscsina, illetőleg a délszláv zadruga

²⁷ Az 1950-1956 közötti időszakot az általános tagosítások, a termelőszövetkezetek, állami gazdaságok létrehozása jellemzi, melynek legfontosabb törvényi alapja a 18.075/1951. FM. rendelet, aztán az Elnöki Tanács 1956. évi 15. számú törvényerejű rendelete alapján 1957-ben kezdődtek meg a földrendezések.

²⁸ Lásd ezzel összefüggésben az 1957. évi 10, 11. számú tvr.-t, majd az 1977. évi 27. számú tvr.-t a mezőgazdasági földek forgalmáról, az 1959. évi 24. számú, illetőleg az 1976. évi 26. számú tvr.-t. a földrendezésről. A mezőgazdasági kollektivizáció 1961 végére fejeződött be. A termelő szövetkezetek művelésében levő terület 797 ezer hektárról 5313 ezer hektárra nőtt, a 0,5 hektárnál nagyobb egyéni gazdaságok száma pedig 1,366 ezerről 160 ezerre csökkent. A mezőgazdasági keresők összes keresőn belüli aránya az 1961-es 37 százalékról 1965-re 27-re csökkent. A mezőgazdaságból a hatvanas évek elején mintegy 450 ezer ember lépett ki.

²⁹ A földreformot végrehajtása során 617 ezer család átlagosan 3 hektárnyi földet kapott. Ekkor közel egymillió földművelő család élt az országban, így többségük részesült a 100 hektárnál nagyobb birtokok



felosztásából. A földosztás eredményeként a földbirtok-struktúra meghatározó elemeivé az 5 hektárnál kisebb egységek váltak.

³⁰A kommunista pártok parasztfóbiája az orosz kommunista párttól ered, amely valósággal rettegett a „paraszi tengerben” való elmerüléstől, és az „ostromlott vár” pszichózisában fogalmazta meg politikai céljait, amelynek a likvidálásra való törekvés volt valódi vezérmotívuma.

³¹lásd erről bővebben az 1959.évi 7.sz tvr.; 1967. évi IV. tv. vagyonbeviteli szabályait. Továbbá az 1959. évi 24. számú tvr. földbirtokrendező szabályait.

³² A földtulajdon és a földhasználat továbbfejlesztéséről szóló 1967. évi IV. törvény és végrehajtási rendeletei (35/1967.XII. Korm. rendelet és a 7/1967.X.24..MÉM.sz. rendelet).

³³ A törvény alapján a termelőszövetkezeti tagság megszűnése esetén a földet megváltás ellenében termelőszövetkezeti tulajdonba kell venni. Ennek a jogszabályi előírásnak a következtében 1989-re a termelőszövetkezetek használatában lévő földek mintegy 50%-a szövetkezeti tulajdonba került.

³⁴ Az 1987. évi I. tv., (Ftv.)1987. szept. 1-én lépett hatályba fönntartotta ugyan a megváltás jogintézményét, de már megengedte, hogy a közös használatban lévő föld tulajdonosa tagsági viszonyának fennállása alatt u.n. részarány csere címén a tulajdonában lévő föld tényleges használatához is hozzájutott, azaz a földjét a közös használat alól kivonhatta. Mindaddig, míg a 18/1992. számú AB határozat nem helyezi át a jogtörténet tárgyi körébe.

³⁵ Ftv. 13.§.

³⁶ Ftv.19. §-a szerint: a szövetkezet a termőföld tulajdonjogát az államra, szövetkezetre, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulásra ruházhatja át, más jogi személyre és magánszemélyre nem. A magánszemély termőföld tulajdonjogát csak olyan mértékben szerezheti meg, hogy a tulajdonában legfeljebb 6000 négyzetméter termőföld legyen." A magántulajdonban lévő tanya és a hozzá tartozó föld szabad forgalma adott, de annak a szövetkezetnek, melynek területén a tanya feküdt, törvényi elővásárlási jogot biztosított.

³⁷ A mezőgazdasági vagyon összértéke 500 milliárd forintot tett ki. Ebből a magángazdaságok 22 %-kal, a szövetkezeti szektor 58 %-kal, az állami gazdaságok pedig 20 -kal részesedtek. Ettől eltérően alakult a mezőgazdasági termelés szintje szektoronként, hiszen állami 15 %-ban, a szövetkezeti szektor 50 %-ban, a kistermelői üzemek pedig 35 %-ban járultak hozzá a nemzetgazdasági mezőgazdasági produktumhoz. Az élelmiszeripar Magyarországon ebben az időszakban sajátos eltérést mutatott, nevezetesen állami tulajdonú volt az élelmiszeripar 75 °fa-a, szövetkezeti tulajdon 23 %-a, és magántulajdonban az üzemek mindössze 3 %-a volt.



³⁸ Az 1989. évi XIX. törvény az Ftv. módosításáról. A törvénymódosítás viszonylag rövid előkészítő munka után 1989. július 1. napjával lépett hatályba.

³⁹ Az Ftv. 28.§-a fenntartja a nagybirtokképző földbeviteli kötelezettséget, megengedi a részarányföldtulajdon átruházását a szövetkezetet elővásárlási jogával terheltén.

⁴⁰ 1989. évi. XIX. tv. 15.§.

⁴¹ 1990. január 26-ai ülésén fogadta el az Országgyűlés a Földtörvény módosítását, amelynek kihirdetési napja 1990. február 14.-e volt. A törvénymódosítás 1990. március 1. napjával lépett hatályba.

⁴² 1949. évi XX. Tv. új 9.§.a

⁴³ A kezelő az ingatlan tulajdonjogát” - minden olyan esetben amely nem esik a vagyoniügynökség hatáskörébe - a megyénként (fővárosban) létrehozandó vagyonellenőrző bizottság jóváhagyásával gyakorolhatják.

⁴⁴ A kilencvenes években a mezőgazdasági önálló foglalkozásúak száma 27 ezerről 73 ezerre nőtt, míg ezzel egy időben 70%-ról 55%-ra csökkent a mezőgazdaságban érdekelt háztartások aránya. Csökkent a mezőgazdasági munka elterjedtsége is a háztartásokban. 1986-87-ben még a 15-74 éves korú népesség 38%-a 1999-2000-ben már csak 24%-a végzett egy átlagos napon mezőgazdasági jövedelemkiegészítő tevékenységet (Harcsa 2000). A gazdasággal rendelkezők társadalmi tagozódását tekintve 2000-re mindegyik társadalmi csoportban csökkent a gazdasággal rendelkezők aránya, míg ezzel párhuzamosan jelentősen megváltoztak a férfi-női gazdasági szerepek.

⁴⁵ A megállapítások meghatározóan Dr. Elek Sándor által kéziratban átadott tanulmányon alapulnak.

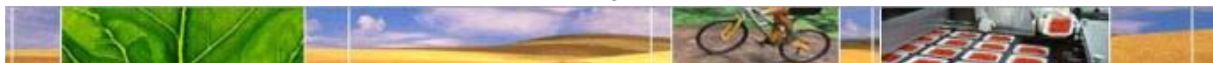
⁴⁶ A táblázat és annak megállapításai Dr. Balogh Ádám által kéziratban átadott tanulmányán alapulnak.

⁴⁷ Az adatok a KSH "Magyarország mezőgazdasága a 2000. évben -területi adatok-" c. kiadványából valók, mely a 2000 évi mezőgazdasági összeíráson alapulnak. A megállapítások Dr. Elek Sándor kéziratban átadott tanulmányán alapulnak.

⁴⁸ 1994. évi LV. Tv.

⁴⁹ A családi gazdaságokra vonatkozó megállapítások Dr. Alvincz József kéziratban átnyújtott tanulmányán alapulnak

⁵⁰ „Tiltott bármely, mind a diszkriminatív, mind a nem diszkriminatív jellegű korlátozás. Azok a nem diszkriminatív intézkedések, amelyek a beáramló tőkemozgást korlátozzák, megengedettek, feltéve, hogy olyan objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek és a közérdeket érvényesítő kötelező elvárások támasztanak alá. Minden esetben tiszteletben kell tartani az arányosság elvét.” Ld az EU Bizottság 97/C/220/O6. sz. közleményét. Az Európai Bíróság „a közérdeket érvényesítő kötelező elvárások” fogalmáról kialakított jogértelmezését.



Eszerint a gazdasági okok nem tekinthetők „kötelező elvárásoknak”, mert e tárgyban kizárt bármely gazdasági szempontú értelmezés. Ld 17/92. no. Case ECR 1993.

⁵¹35/1994. (VI. 24.) AB határozat

⁵²35/1994. (VI. 24.) AB határozat rendelkező része „1. A termőföldről szóló, az Országgyűlés által 1994. április 6-án elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény (a továbbiakban: Ftv.) korlátozó rendelkezései addig alkotmányosak, ameddig az elbírált korlátozások ésszerű indokai tárgyilagos mérlegelés szerint fennállanak.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ftv. 5., 6., 7. és 9. §-a nem ellentétes az Alkotmány 9. § (1) bekezdésével, 13. § (1) bekezdésével, 14. §-ával, 56. §-ával és 70/A. § (1) bekezdésével.

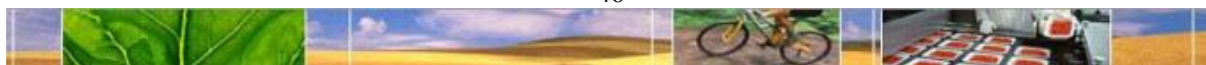
3. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Ftv. 13. és 14. §-a nem ellentétes az Alkotmány 9. és 70/A. §-ával.

⁵³ Az üzem, így a "nagyüzem" fogalma nem jogi, hanem gazdasági kategória, alanyhoz nem kötött, azaz a tulajdonjogi jogviszony alanyától független.

⁵⁴ Az Tftv. 6. § (1) bekezdéséből a legelőbirtokosságok és erdőbirtokosságok tulajdonszerzését a 2001: CXVII. törvény 2. §-ával megállapított törvény szöveg hatályon kívül helyezte.

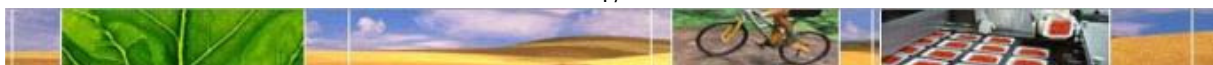
1. számú táblázat¹⁰

Kategória	Földmennyiség 1200 négyzetgöles holdakban	Százalékban
A parasztek által 1848 előtt megváltott földterület	261.000	1,89
Jobbágyfelszabadítással paraszt-tulajdonná vált földterület	10.251.000	74,51
Hovatartozás szempontjából tisztázatlan maradt földterület	1.956.000	14,1
A felszabadításból kirekesztett földterület	1.310.000	9,5
Összesen:	13.788.000	100,00



2. számú táblázat Területi adatok⁴⁶

	Megye	Összes földterület e ha	Összes szántó	Sántó + kert e ha	AMÖ-ben elszámolt szántó + kert e ha	Hiányzó fel nem mért terület e ha	Hiányzó fel nem mért terület %	Összes szántó - kertből gazdasági szervezet által használt %
.	Pest és Bp.	739,9	312,4	334,7	271,2	63,5	19,0	41,9
.	Bács-Kiskun	857,8	402,6	404,2	314,7	89,5	22,1	30,0
.	Baranya	443,5	229,8	234,8	194,3	40,5	17,2	57,7
.	Békés	539,6	414,6	417,0	350,0	67,0	16,1	37,6
.	Borsod	692,6	269,5	279,5	204,9	74,6	26,7	39,9
.	Csongrád	442,6	268,4	270,2	222,8	47,4	17,5	38,9
.	Fejér	466,0	263,4	268,0	225,8	42,2	15,7	51,0
.	Győr-M-S.	409,8	225,7	237,2	198,1	39,1	16,5	47,6
.	Hajdú-Bihar	594,9	339,7	342,8	270,7	72,1	21,0	32,1
0.	Heves	378,4	162,9	167,0	120,9	46,1	27,6	38,3
1.	Szolnok	598,1	387,2	389,8	313,2	76,6	19,7	45,6
2.	Komárom-E.	220,4	107,2	108,6	95,3	13,3	12,2	56,3
3.	Nógrád	257,0	86,9	89,9	51,8	38,1	42,4	30,0
4.	Somogy	567,4	263,2	267,8	229,1	38,7	14,5	57,7
5.	Szabolcs-Sz.	623,2	304,0	305,7	235,9	69,8	22,8	16,4
6.	Tolna	344,6	215,0	218,6	193,1	25,5	11,7	47,0
7.	Vas	328,5	158,7	167,3	134,3	33,0	19,7	54,3
8.	Veszprém	369,2	163,9	177,7	129,3	48,4	27,2	46,7
9.	Zala	429,4	135,7	139,2	109,0	30,2	21,7	43,7
	Ország összes	9.303,0	4.710,8	4.820,0	3.864,4	955,6	19,8	1,5



Dr. Dr. hc. Franz-Joseph PEINE
professzor

Viadrina Egyetem, Frankfurt (Oder)

**Útban egy európai talajvédelem
felé: a 2006 végi állapot**

2007 során hatályba léphet az európai talajvédelmi keretirányelv végleges változata. Az Európai Bizottság 2006 májusában egy erre vonatkozó újradolgozott második tervezetet terjesztett elő. Ez a tanulmány beszámol a tervezettel kapcsolatos összefüggésekről (1.-4.; 6.), bemutatja a tervezetet (5.) és összehasonlítja indítványait a Németországban érvényes rendelkezésekkel (5.), beszámol a javaslattal kapcsolatos kritikákról (7.), ideiglenes értékelést végez a fenntartható talajvédelem szükségességének figyelembe vételével.

**1. Az Európai Bizottság hatodik környezetvédelmi
akcióprogramja**

A javaslat az Európai Közösségről szóló szerződésen és a hatodik környezetvédelmi akcióprogramon alapul.¹

Az Európai Közösség feladata az EK Szerződés 2. és 3. cikke alapján többek között a környezetvédelem magas szintjének és a környezetminőség javításának előmozdítása. Ez a feladat felöleli a megfelelő környezetvédelem és intenzív környezetpolitika kötelezettségét. Az EK Szerződés 6. cikke alapján a környezetvédelem követelményeit figyelembe kell venni a Szerződés 3. cikkében megjelölt közösségi politikák és intézkedések meghatározása és végrehajtása során – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében. A Szerződés 174. cikkének (2) bekezdése szerint a közösségi környezetpolitika az egyes régiók eltérő adottságainak figyelembevételével magas védelmi szint elérését szolgálja. Ez a magas védelmi szint az alábbiakon alapul:

- óvás,
 - megelőzés,
 - a környezetállapot romlásának kezelése elsődlegesen annak forrásánál történjen,
 - szennyező fizet elv.
- Míndezekből a veszélyeztetésnek megfelelő talajvédelem szükségessége következik.

**Professor Dr. Dr. h.c. Franz-Joseph
PEINE**

Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

**Auf dem Wege zu einem
europäischen Bodenschutzrecht:
Stand Ende 2006**

Übersetzt von Judit BÖHM und Anikó RAISZ

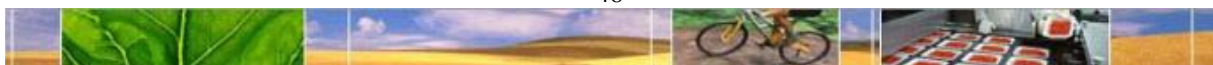
Im Laufe des Jahres 2007 könnte die endgültige Fassung der europäischen Bodenrahmenrichtlinie in Kraft treten. Die Europäische Kommission hat im Mai 2006 einen sie betreffenden überarbeiteten zweiten Entwurf vorgelegt. Diese Abhandlung berichtet über den Zusammenhang, in dem der Entwurf sich befindet (1.-4.; 6.), stellt ihn vor (5.), vergleicht seine Vorschläge gelegentlich mit den in Deutschland geltenden Bestimmungen (5.), berichtet über die Kritik am Entwurf (7.) und trifft eine vorläufige Bewertung unter dem Aspekt der Notwendigkeit eines nachhaltigen Bodenschutzes (8.).

**1. Das sechste Umweltaktionsprogramm der
Europäischen Kommission**

Der Entwurf beruht auf dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) und dem Sechsten Umweltaktionsprogramm der Europäischen Kommission¹.

Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft ist es nach Art. 2 und 3 EGV unter anderem, ein hohes Mass an Umweltschutz und eine Verbesserung der Umweltqualität zu befördern. Diese Aufgabe umfasst die Verpflichtung zu einem qualifizierten Umweltschutz und zu einer intensiven Umweltpolitik. Nach der Querschnittsklausel des Art. 6 EGV müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der in Art. 3 EGV genannten Gemeinschaftspolitiken und -massnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Nach Art. 174 Abs. 2 EGV zielt die Umweltpolitik der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen auf ein hohes Schutzniveau ab. Das Schutzniveau beruht auf

- Vorsorge;
- Vorbeugung;
- der Bekämpfung der Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung;
- dem Verursacherprinzip.



Az elsődleges jog szerveket kötelező ezen előírásai kizárják a tetszés szerinti eljárást a környezetvédelmi jog „rendszerének” ki- és felépítése során. A Szerződés 2. cikkében foglalt feladatok egyenértékűek. Ezért kizárt az, hogy egy hatásos talajvédelem garanciáját egy kizárólagosan fejlődésre orientáló gazdaságpolitika javára háttérbe szorítsuk. A Bizottság tagjai, a mezőgazdasági érdekszövetségek és az iparral részéről keletkezett, előbbivel ellentétes követelménynek nincs alapja a hatályos jogban.

Az Európai Parlament és Tanács által 2002-ben elfogadott hatodik környezetvédelmi akcióprogram szabályozza az európai környezetvédelem kialakításának koncepcióját. A program elismeri a vízvédelem, levegővédelem, hulladékgazdálkodás és talajvédelem kiemelt jelentőségét. A program kiemelt célkitűzéssé emeli 6. cikkében a fenntartható talajhasználat előmozdítását, és előírja a talajvédelem tematikus stratégiájának kidolgozását. A stratégiai szolgálja a talaj szennyeződésének, eróziójának, sivatagosodásának, elszegényedésének, területhasználatának és hidrogeológiai kockázatainak megelőzését.

2. A 2002-es talajvédelmi stratégia

Az említett elsődleges jogi előírások ellenére a közösségi talajvédelmi politika kritikára méltó. Nem volt megfelelő különösen:

- a különböző politikáknak a talajvédelem követelményére tekintettel való hiányos egyeztetése, így egyik oldalon az élelmiszerekkel és takarmányokkal kapcsolatos értékek szigorítása, másrészt ezzel egyidejűleg engedékeny előírások bevezetése a derítő iszap káros anyagtartalmára és szállítására vonatkozóan, illetve a komposztra (mint szabadon eladható termék) és a trágyára vonatkozó hiányos rendelkezések,
- a szennyezőanyag általi károsodások szektorális kezelése, pl.: a levegő, használati tárgyak és egyéb termékek, trágya és hulladékok,
- nem megfelelő előkészületek a település- és útépités féktelen területhasználataival szemben, és az ezzel kapcsolatos keretszabályozás-tervezetek hiánya,
- elégtelen intézkedések alkalmazása erózió és humuszvesztés miatt fokozódó talajpusztulás ellen, mely különösen az elhibázott agrárpolitikának köszönhető.

Aus alldem folgt die Notwendigkeit eines gefährdungsadäquaten Bodenschutzes.

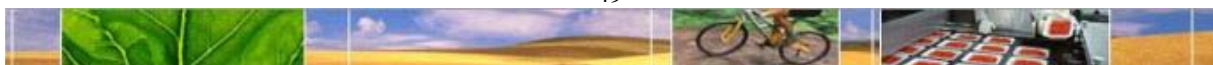
Diese Vorgaben des primären Rechts, die die Organe verpflichten, schliessen beliebiges Handeln beim Auf- und Ausbau eines „Systems“ des Umweltschutzrechts aus. Die in Art. 2 EGV beschriebenen Aufgaben sind gleichwertig. Deshalb ist es ausgeschlossen, die Gewährleistung eines effektiven Bodenschutzes zugunsten einer ausschliesslich am Wachstum orientierten Wirtschaftspolitik zurückzustellen. Die gegenteilige Forderung, von Mitgliedern der Kommission und Interessenverbänden der Landwirtschaft und der gewerblichen Wirtschaft gelegentlich erhoben, besitzt im geltenden Recht keine Basis.

Das vom Europäischen Parlament und vom Rat 2002 verabschiedete 6. Aktionsprogramm formuliert das Konzept für die Ausgestaltung des europäischen Umweltschutzes. Das Programm räumt den Belangen Gewässerschutz, Luftreinhaltung, Abfallwirtschaft und Bodenschutz hohe Priorität ein. Als einen vorrangigen Aktionsbereich hebt das Programm in Art. 6 die Förderung einer nachhaltigen Bodennutzung hervor. Das Programm gibt die Erarbeitung einer thematischen Strategie für den Bodenschutz vor. Die Strategie dient der Vorbeugung gegen Kontamination, Erosion, Wüstenbildung, Verarmung des Bodens, Flächenverbrauch und hydrogeologische Risiken.

2. Die Bodenschutzstrategie 2002

Trotz der erwähnten primärrechtlichen Vorgaben war die Bodenschutzpolitik der Gemeinschaft kritikwürdig. Unzulänglich war(en) insbesondere

- die mangelhafte Abstimmung verschiedener Politikbereiche mit Blick auf die Anforderungen des Bodenschutzes, so etwa einer Verschärfung der Höchstwerte in Lebens- und Futtermitteln bei gleichzeitigen schwachen Vorschriften für zulässige Schadstoffgehalte und -frachten bei Klärschlamm bzw. fehlenden Festlegungen für Kompost (als Produkt frei zu vermarkten) und Düngemittel;
- die sektorale Behandlung von Schadstoffeinträgen z. B. über die Luft, über Gebrauchsgegenstände und andere Produkte, Düngemittel und Abfälle;
- die nicht hinreichenden Vorkehrungen gegen den ungebremsten Flächenverbrauch für Siedlungs- und Strassenbau und das Fehlen entsprechender Rahmensetzungen im Planungsbereich;
- die unzureichenden Massnahmen gegen die fortschreitende Devastierung/Verwüstung von Böden durch Erosion und Humusverlust insbesondere durch eine verfehlte „Landwirtschaftspolitik“.



A Szerződés és a környezetvédelmi akcióprogram előírásai alapján 2002-ben - az Európai Tanács 2002. június 25-ei luxemburgi ülése után - a Bizottság kiadta „Útban egy specifikus talajvédelmi stratégia felé” című közleményét.² Ez a közlemény a talajvédelem politikai elkötelezettségének továbbfejlesztését tűzte ki célul, és az elkövetkező években egy átfogóbb, és szisztematikusabb talajvédelmet kíván lehetővé tenni. Az Európai Parlament támogatta a közleményt, és szorgalmazta, hogy 2004-ig kerüljön sor egy végleges talajvédelmi stratégia előterjesztésére. Ez a jelenlegi politikák erősítésére lenne hivatott, és figyelembe kellene vennie a talajt veszélyeztető tényezőket. Az Európai Tanács is ebben az értelemben nyilatkozott. Megállapította, hogy a hatodik környezetvédelmi akcióprogram megállapításainak megfelelően, a talaj védelme és fenntartható használatának biztosítása érdekében megfelelő közösségi intézkedések szükségesek.

3. A talajvédelmi stratégia előkészületei

A talajvédelmi stratégia és a keretirányelv megalapozása érdekében a Bizottság felállított egy tanácsadó testületet (Advisory Forum). Ez öt technikai munkacsoport számára osztotta szét mandátumait az alábbi tématerületeken: erózió, szerves talaj és biodiverzitás, talajszennyezés és területhasználat, monitoring, valamint kutatás. Ezek a csoportok 2004-ben bemutatták zárójelentéseiket.³

A jelentések az európai talajvédelem megnevezett területeken jelentkező tényleges problémáinak megalapozott feldolgozását, továbbá javaslatok, és ajánlások sorát tartalmazták. Ezek alapján a talajvédelmi stratégiának tartalmaznia kell a fenntartható talajvédelmet. Ez a talaj, mint erőforrás és az ahhoz kapcsolódó környezeti összetevőknek olyan módon és terjedelemben történő emberi használata, mely hosszú időn át a talaj funkcióit megtartja, vagy javítja. Törekszik a jelenlegi és a jövőbeni generációk valószínűsíthető igényeinek kielégítésére.

A munkacsoportok jelentései a jogi szabályozást csak marginálisan veszik figyelembe. Ez a tény kritizálható. Vizsgálni kellett volna továbbá:

- mi a politika és a fejlesztésre váró jogi keretek státusza,
- mely tényezők ösztönzik a jogi koncepciót,
- milyen módon kell foglalkozni az adottságokkal.

Um die Vorgaben des Vertrags und des Umweltaktionsprogramms umzusetzen, beschloss die Kommission 2002 nach einer Tagung des EU-Rats am 25. Juni 2002 in Luxemburg die Mitteilung „Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie“². Sie nahm sich vor, das politische Engagement für den Bodenschutz weiterzuentwickeln. Sie wollte in den nächsten Jahren einen umfassenderen und systematischeren Bodenschutz ermöglichen. Das Europäischen Parlament³ befürwortete die Mitteilung. Es forderte, bis 2004 eine endgültige Bodenschutzstrategie vorzulegen. Diese sollte die derzeitigen Politiken stärken und die Gefahren für den Boden berücksichtigen. In diesem Sinne äusserte sich auch der Europäische Rat⁴. Er stellte fest, dass, wie im 6. Umweltaktionsprogramm festgelegt, angemessene Gemeinschaftsmassnahmen erforderlich seien, um den Boden zu schützen und seine nachhaltige Nutzung zu gewährleisten.

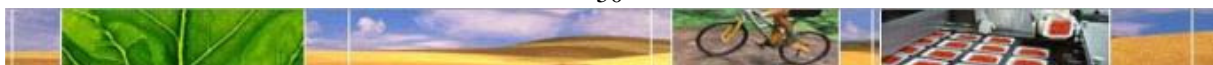
3. Die Vorbereitung der Bodenschutzstrategie

Zur Fundierung der Bodenschutzstrategie und der Rahmenrichtlinie setzte die Kommission ein „Advisory Forum“ ein. Dieses verabschiedete die Mandate für fünf Technical Working-Groups zu den Themenbereichen: Erosion, organische Bodenmasse und Biodiversität, Bodenkontamination und Flächenmanagement, Monitoring sowie Bodenforschung. Diese groups legten 2004 ihre Abschlussberichte vor.⁵

Die Berichte enthalten eine fundierte Aufarbeitung der tatsächlichen Probleme des europäischen Bodenschutzes in den genannten Bereichen sowie eine Fülle von Anregungen und Empfehlungen. Nach ihnen soll die Bodenschutzstrategie einen nachhaltigen Bodenschutz umfassen. Das ist die anthropogene Nutzung der Ressource Boden und der mit ihr verbundenen Umweltkompartimente auf eine Weise und in einem Umfang, der in einer langen Zeitdauer die Bodenfunktionen erhält oder verbessert. Es geht darum, dass die wahrscheinlichen Bedürfnisse der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen befriedigt werden können.

Den rechtlichen Regelungsrahmen behandeln die Berichten der Arbeitsgruppen nur am Rande. Dieses Faktum ist zu kritisieren. Es hätte untersucht werden müssen:

- welches der Status der Politik und des zu entwickelnden gesetzlichen Rahmens ist;
- welche Faktoren das rechtliche Konzept stimulieren;
- in welcher Weise mit den Gegebenheiten



umzuehen ist.

4. A talajvédelem keretirányelvének vitája

Németországban az európai talajvédelmi szabályozás jogi szempontjait gondosan kezelik. A Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) behatóan foglalkozik az európai talajvédelmi stratégiával. Határoz az ún. „A jövőbeni talajvédelmi stratégia fejlesztésének sarokpontjairól”, mint a talajterhelés előzetes és utólagos védelmének, továbbá a korábbi károsodások orvoslásának követelményeiről, a talajvédelem tervezésével és a talaj-monitoringgal kapcsolatos követelményekről.

A szövetségi kormány ideiglenes pozícióját annak tudatában alakítja ki, hogy a legtöbb tagállamban a talajvédelmi törvények hiányoznak: Németország jól felkészült a specifikus talajvédelmi stratégia közösségi szintű vitájára és annak későbbi alkalmazására a maga talajvédelmi törvényhozásával, különösen a szövetségi talajvédelmi törvénnyel. A szövetségi környezetvédelmi hivatal 2004-ben kifejezésre jutatta nyilatkozatában azt, hogy a talajvédelmet európai és német szinten is fejleszteni kívánja. A talajvédelem és jogi szabályozásának elmúlt 25 éves németországi fejlődése azt mutatta, hogy egy egységes magas védelmi szint biztosításához – különösen a veszélyeztetés értékelése és megelőzése terén - egységes szabályozás szükséges. Az eddigi tapasztalatok alapján szükség lenne a talajvédelem egységes közösségi keretszabályozására.

A tudomány azon törekvése, hogy fenntartható talajvédelmet állítson fel, alapos vizsgálatokon és ennek alapján kialakult javaslatokon alapul, melyek az alábbiak:

- a Német Szövetségi Parlament „Az Emberek és a Környezet védelme” Ankét-bizottsága,
- a környezetvédelmi szakértők tanácsa által készített környezeti szakvélemény ajánlásai 2002-2004-ből,
- a környezetvédelmi minisztérium tudományos talajvédelmi tanácsa, továbbá a globális környezeti veszélyek tanácsa 2002-ben. Ezek figyelembe vették a talajpusztulás problémáját.

5. A talajvédelmi irányelv második tervezete

a. Bevezetés: A környezetvédelmi főigazgatóság kidolgozott és a Bizottságnak 2006. májusában egyeztetésre benyújtott egy nem nyilvános második

4. Diskussion der Bodenrahmenrichtlinie

In Deutschland sind rechtliche Aspekte der europäischen Bodenschutzregelung Gegenstand einer sorgfältigen Behandlung. Die Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) beschäftigt sich eingehend mit der europäischen Bodenschutzstrategie. Sie beschliesst „Eckpunkte zur Entwicklung der zukünftigen Bodenschutzstrategie“ sowie Anforderungen zur Vor- und Nachsorge bei Bodenbelastungen sowie zur Altlastensanierung, Anforderungen an die Bodenschutzplanung und das Bodenmonitoring.

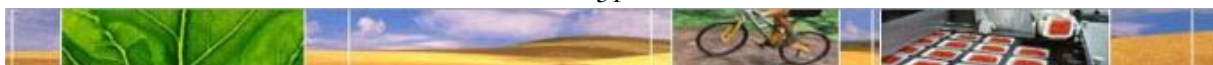
Die Bundesregierung formuliert vor dem Hintergrund, dass in den meisten Mitgliedstaaten spezifische Bodenschutzgesetze fehlen, ihre vorläufige Position: Deutschland sei mit seiner Bodenschutzgesetzgebung, insbesondere dem Bundes-Bodenschutzgesetz, für die weiteren Diskussionen auf EG-Ebene zur spezifischen EG-Bodenschutzstrategie und deren spätere Umsetzung gut gerüstet. Das Umweltbundesamt bringt in einer Erklärung aus dem Jahre 2004 zum Ausdruck, den Bodenschutz auf europäischer und deutscher Ebene voranbringen zu wollen. Die Entwicklung des Bodenschutzes und des Bodenschutzrechts in den vergangenen 25 Jahren in Deutschland habe gezeigt, dass zur Gewährleistung eines einheitlichen Schutzniveaus, insbesondere im Bereich der Gefahrenbeurteilung und -abwehr, einheitliche Regelungen erforderlich seien. Vor den Hintergrund der bisherigen Erfahrungen erscheine ein EG-einheitlicher Rechtsrahmen für den Bodenschutz erstrebenswert

Die Bestrebungen der Wissenschaft, einen nachhaltigen Bodenschutz zu installieren, beruhen auf eingehenden Analysen und dementsprechenden Empfehlungen der

- der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Schutz des Menschen und der Umwelt“;
- den Empfehlungen der Umweltgutachten des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen von 2002 und 2004;
- des Wissenschaftlichen Beirats Bodenschutz beim Bundesministerium für Umwelt aus dem Jahre 2002 sowie des Wissenschaftlichen Beirats Globale Umweltgefährdungen. Dieser mahnt die Problematik der Bodendegradation an.

5. Der zweite Entwurf der Bodenrahmenrichtlinie

a. Einführung: Die Generaldirektion Umwelt hat einen *unveröffentlichten* zweiten Entwurf erarbeitet und in der Kommission im Mai 2006 zur Abstimmung



tervezetet. Ezt a Bizottság váratlanul levette napirendjéről 2006. június 7-én. A végleges javaslattal kapcsolatos döntésnek és annak nyilvánossá tételének 2006 őszén kellett volna megtörténnie. 2006 őszén nem foglalkoztak a tervezettel. A mulasztás hátterében változatlanul a Bizottságon belüli, egyes tagállamoktól érkező, valamint az erősebb érdekképviseletek ellenállása áll. A Bizottság 2006. szeptember 22-én nyilvánosságra hozta irányelvre vonatkozó tervezetét.⁴

A tervezet a védelem tárgyát, a talajt átfogóbban határozza meg, mint a használatra összpontosító német talajvédelmi jog. Minden talajveszélyeztetési módot érint. A német jogtól eltérő új fogalmi rendet vesz alapul. Azáltal, hogy a veszélyeztetett területekből indul ki (és elhanyagolja a talajvédelmet a nem veszélyeztetett területeken), ugyan elvezet a jogi szabályozás hiányosságai egy részének eltüntetéséhez, azonban ezzel egyidejűleg a talajvédelem centralizációjához és bürokratizálódásához vezet: A veszélyeztetett területek kijelölése, a nemzeti szennyezettségi kataszter, a tényezők kezelésének nemzeti stratégiája és intézkedésprogramok a közigazgatásban jelentős költségeket okoznak. A fenntartható talajvédelem részére ez nem eredményez felismerhetően pozitív következményeket (különösen azáltal, hogy egységes követelményeket léptet hatályba és hajt végre a szennyezés értékelésének egységesítése érdekében, legalább olyan színvonalon, mint ahogy azt a szövetségi talajvédelmi és korábbi károsodások kezelésének előírásai meghatározták): nem érik el az európai harmonizáció elégséges mértékét; a talaj veszélyeztetésének elhárítására szolgáló hatékony eszközök nem készültek el. Ellenkezőleg: a személyzettel nem éppen nagyvonalúan ellátott talajvédelmi hatóságok, költséges könyvelési feladataikkal, a talajvédelem produktivitása ellen hathat.

b. Az irányelv célja: Az 1. cikk alapján az irányelv létrehozza a talajvédelem és a talajnak a környezeti, gazdasági, társadalmi és kulturális funkciók betöltésére vonatkozó képességei megőrzésének keretrendszerét. A tervezet csak a 15.§ (2) bekezdésében tartalmaz utalást a Szerződés azon célkitűzésére, hogy fenntartható talajvédelem valósuljon meg; ennek alapján a tagállamok kötelesek a talaj fenntartható használatával kapcsolatos ismeretek és tapasztalatok cseréjének elősegítésére. A talajvédelem a tervezet alapján nem érvényesíti a fenntartható talajvédelemre vonatkozó igény kielégítését. Az Európai Környezeti Ügynökség a fenntartható környezetpolitika megvalósíthatatlanságát arra vezeti vissza, hogy a legyőzendő

gestellt. Diesen hat die Kommission am 7. Juni 2006 unerwartet von der Tagesordnung abgesetzt. Die Beschlussfassung und Veröffentlichung der endgültigen Fassung sollte im Herbst 2006 geschehen. Im Herbst 2006 fällt eine Befassung mit dem Entwurf aus. Den Hintergrund dieses Unterlassens bilden unveränderte Widerstände innerhalb der Kommission, aus den Reihen der Mitgliedstaaten sowie starker Interessenvertretungen. Die Kommission veröffentlicht ihren Richtlinien-Vorschlag am 22. September 2006⁶.

Der Entwurf⁷ definiert das Schutzgut Boden umfassender als das nutzungsbezogene deutsche Bodenschutzrecht. Er erfasst alle Bodengefährdungen. Er legt im Unterschied zum deutschen Recht eine neue Begrifflichkeit zugrunde. Er führt mit dem Risikogebietsansatz (der aber den Bodenschutz in Nichtrisikogebieten vernachlässigt) zwar zu einer partiellen Anhebung der Regelungsdichte, jedoch gleichzeitig zu einer Zentralisierung und Bürokratisierung des Bodenschutzes: Ausweisung von Risikogebieten, nationales Kontaminationskataster, nationale Sanierungs-Strategien und Massnahmenprogramme verursachen einen hohen Verwaltungsaufwand. Zu erkennbaren positiven Konsequenzen (insbesondere durch Einführung und Durchsetzung einheitlicher Standards etwa zur Bewertung von Kontaminationen zumindest auf dem gleichen Niveau wie in der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung festgeschrieben) für einen nachhaltigen Bodenschutz führt das nicht: Ein hinreichendes Mass an europäischer Harmonisierung wird nicht erreicht; wirksame Instrumente zur Behebung der Bodengefährdungen werden nicht bereitgestellt. Im Gegenteil: Es kann sich die Überlastung der nicht gerade grosszügig besetzten Bodenschutzbehörden mit aufwendigen buchhalterischen Aufgaben für den vorsorgenden Bodenschutz kontraproduktiv auswirken.

b. Zweck der Richtlinie: Nach Art. 1 Abs. 1 soll die Richtlinie einen Rahmen für den Schutz des Bodens und den Erhalt der Fähigkeit des Bodens zur Erfüllung der ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Funktionen schaffen. Der Entwurf enthält einen Hinweis auf das Nachhaltigkeitsziel nur in Art. 15 Abs. 2 EGV; nach ihm sollen die Mitgliedstaaten den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der nachhaltigen Bodennutzung fördern. Der Bodenschutz nach Massgabe des Entwurfs erhebt demzufolge nicht den Anspruch, das Nachhaltigkeitsziel umzusetzen. Das European Environmental Bureau (EEB) führt die Nichtrealisierbarkeit einer nachhaltigen Umweltpolitik darauf zurück, dass sich die zu



veszélyeztető tényezők:

1. magából az európai szinten megvalósuló gazdasági tevékenységekből következnek,
2. olyanokból, amelyeket közvetlenül maga az EU támogat, mindenekelőtt a Közös Agrárpolitikán (KAP), a kohéziós politikán és a strukturális politikán keresztül.

c. Védendő tárgy az irányelvben: Az 1. cikk (2) bekezdése alapján a védendő tárgy a talaj, mint „a földkéreg legfelső rétege, mely a felszín és az alapkőzet között található a felszín alatti vizet kivéve”. A védelem magára a talajra és annak funkcióira terjed ki az 1.§ (1) bekezdése alapján.

A talaj funkcióinál az 1. § szerint a környezeti, gazdasági, társadalmi és kulturális funkciókról van szó. Csak felsorolás szintjén:

- biomassza-termelés, a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban egyaránt;
- a tápanyagok, az anyagok és a víz raktározása, szűrése és átalakítása;
- a biológiai sokféleség alapja, úgymint élőhely, fajok és génállomány;
- az emberek és az emberi tevékenységek fizikai és kulturális környezete;
- nyersanyagforrás;
- szénforrás;
- geológiai és archeológiai örökség hordozója.

A talaj funkcióinak leírása a német joghoz hasonló, de nem vág egybe azzal. A tervezetben hiányzik a talaj gyakran kritizált ökonomiai funkciója, mint „az egyéb tudományos és nyílt téri használat, közlekedés, és gondoskodás állomáshelye”.

d. Az irányelv hatálya: A tervezet megteremti a talajvédelem kereteit. Hatálya a talajvíz kivételével korlátlan. Minden talajt veszélyeztető tényezőre vonatkozik, és szélesebb védelmet biztosít, mint a német talajvédelmi törvény és a holland, osztrák, spanyol, dán, lengyel, finn, és más európai országok talajvédelmi törvényei. A jogi szabályozás koncepcióinak összehasonlítása rámutat a szövetségi

bekämpfenden Bodengefährdungen

1. weitgehend aus den ökonomischen Aktivitäten auf europäischer Ebene selbst ergeben;
2. aus solchen, die unmittelbar durch die EU selbst gesteuert werden, und zwar vor allem die Allgemeine Agrarpolitik (CAP), die Kohäsionspolitik und die Strukturpolitik.

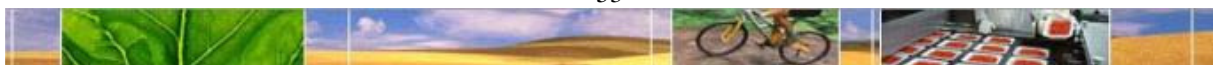
c. Schutzgut der Richtlinie: Schutzgut ist nach Art. 1 Abs. 2 der Boden als „oberste Schicht der Erdrinde zwischen dem Grundgestein und der Oberfläche unter Ausschluss von Grundwasser“. Der Schutz gilt nach Art. 1 Abs. 1 für den Boden als solchen und seine Funktionen.

Bei den Bodenfunktionen nach Art. 1 geht es um die ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Funktionen. Ausschliesslich aufgezählt werden die Funktionen:

- Erzeugung von Biomasse, auch in der Land- und Forstwirtschaft (§ 2 Abs. 2 Ziffer 3 BBodSchG „Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung“);
- Speicherung, Filterung und Umwandlung von Nährstoffen, anderen Stoffen und Wasser;
- Pool für die biologische Vielfalt auf der Ebene der Lebensräume, der Arten und der Gene (§ 2 Abs. 2 BBodSchG „Funktionen als Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers“);
- Physisches und kulturelles Umfeld für den Menschen und seine Tätigkeiten (§ 2 Ziffer 3b BBodSchG „Fläche für Siedlung und Erholung“);
- Rohstoffquelle (§ 2 Ziffer 3a „Rohstofflagerstätte“);
- Kohlenstoffspeicher;
- Archiv des geologischen und archäologischen Erbes (§ 2 Ziffer 2 „als Archiv der Natur- und Kulturschicht“).

Die Umschreibungen der Bodenfunktionen sind dem deutschen Recht ähnlich, aber nicht deckungsgleich. In dem Entwurf fehlt die häufig kritisierte ökonomische Funktion des Bodens als „Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung“.

d. Anwendungsbereich der Richtlinie: Der Entwurf schafft einen Rahmen für den Schutz des Bodens. Sein Anwendungsbereich ist mit Ausnahme des Grundwassers uneingeschränkt. Er bezieht sich auf alle Bodengefährdungen und gewährleistet einen breiter angelegten Schutz, als das deutsche Bodenschutzrecht und die Bodenschutzgesetze Hollands, Österreichs, Spaniens, Dänemarks, Polens,



talajvédelmi törvény egy gyenge pontjára. A német talajvédelmi törvény 3. § (1) bekezdése szerint annak hatálya csak a környeztkárosodás és korábbi károsodások esetében áll fenn, és nem érvényesül olyan esetekben, amikor más jogszabályok „talajra gyakorolt hatásról” rendelkeznek, függetlenül annak vizsgálatától, hogy ezek a szabályok mennyire elégséges védelmet adnak a talaj és annak környezeti funkciói részére.

e. Talajjal kapcsolatos óvintézkedések: A tervezet tartalmaz néhány elővigyázatossági rendelkezést. Ez különösen érvényes a 6. cikkben felsorolt veszélyeztetett területek azonosítására vonatkozó rendelkezésekre. Ezekben a 8. § alapján intézkedésprogramokat kell készíteni, melyeknek többek között a kockázatsökkentési célokat, a célok eléréséhez szükséges megfelelő intézkedéseket kell tartalmazniuk. A talajjal kapcsolatos óvintézkedésekre vonatkozó egyéniesített kötelezettségeket állapít meg a 4. cikkben. Azok a földtulajdonosok, akiknek tevékenysége az 1. cikk (1) bekezdésében említett talajfunkciókat egyértelműen veszélyezteti, kötelesek óvintézkedéseket tenni a káros hatások megelőzése vagy minimalizálása érdekében.

f. Definíciók: A tervezet szűkre szabott fogalmi előírást tartalmaz. Csak a lezáródás jogilag meghatározott, mint „a talaj felületének egy áthatolhatatlan anyaggal való végleges lefedése”, és utal arra, hogy a veszélyes anyag: a 67/548/EK tanácsi irányelv és az 1999/45/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében vett anyagok vagy készítmények. (Az első változat még 17 fogalmat tartalmazott). Mivel a német talajtörvény 2.§-a a talaj, annak funkciói, károsodás, veszélyeztetett területek, korábbi károsodások, korábbi károsodások miatt veszélyeztetett területek, kezelés, védelem és korlátozó intézkedéseket is definiálja, a kezelés joga lényeges fogalmainak meghatározása is többlet a tervezethez képest. Ezek fogalmi tartalma homályos.

g. Kapcsolat más politikákkal: A 3. § alapján a tagállamoknak azonosítaniuk, jellemezniük és értékelniük kell ágazati szakpolitikák kialakításakor ezeknek a talajromlási folyamatra gyakorolt hatását. Ez az alábbi területeket érinti:

- amelyek a talajromlási folyamatokat esetlegesen súlyosbítják, vagy csökkentik,
- különösen a regionális és városi területrendezés, a közlekedés, az energia, a mezőgazdaság, a vidékfejlesztés, az erdőgazdálkodás, a nyersanyag-kitermelés, a kereskedelem és az ipar, a

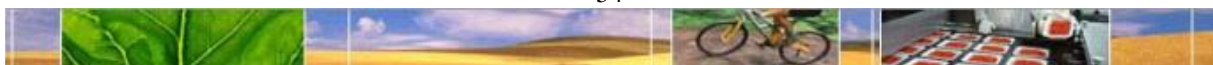
Finnlands und anderer europäischer Länder. Beim Vergleich der Regelungskonzepte zeigt sich eine Schwachstelle des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Es legt in § 3 Abs. 1 BBodSchG fest, dass das Gesetz lediglich Anwendung bei schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten findet und in allen Fällen nicht gilt, in denen Vorschriften anderer medialer Gesetze „Einwirkungen auf den Boden“ regeln - und zwar unabhängig von der Frage, wie weit diese Regelungen den Boden und seine ökologischen Bodenfunktionen hinreichend schützen.

e. Vorsorge für den Boden: Der Entwurf enthält einige Vorsorgebestimmungen. Das gilt insbesondere für die Bestimmung über die Festlegung von Risikogebieten in Art. 6. In ihnen sind nach Art. 8 Massnahmeprogramme aufzustellen, die unter anderem Risikominderungsziele und geeignete Massnahmen enthalten sollen. Eine individualisierte Vorsorgepflicht statuiert Art. 4. Landnutzer, deren Tätigkeit die in Art. 1 Abs. 1 genannten Bodenfunktionen deutlich beeinträchtigt, sind zu verpflichten, Vorsorgemassnahmen zu ergreifen, um diese nachteiligen Auswirkungen zu vermeiden beziehungsweise zu minimieren.

f. Legaldefinitionen: Der Entwurf enthält eine knapp geratene Definitionsvorschrift. Legaldefiniert ist lediglich die Versiegelung als „dauerhafte Abdeckung der Bodendecke mit einer wasserundurchlässigen Schicht“ und der Hinweis der Definition gefährlicher Stoffe oder Zubereitungen auf die Richtlinie 67/548/EWG des Rates und die Richtlinie 1999/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates. (Der erste Entwurf hatte noch 17 Definitionen enthalten.) Soweit § 2 BBodSchG neben Boden, Bodenfunktionen schädliche Bodenveränderungen, Verdachtsflächen, Altlasten, altlastverdächtige Flächen, Sanierung sowie Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen definiert, ist die Präzisierung der Kernbegriffe des Sanierungsrechts ein Plus gegenüber dem Entwurf. Dessen Begriffsverständnis bleibt im Dunkeln.

g. Bezüge zu anderen Politikbereichen: Nach Art. 3 Abs. 1 bestimmen, beschreiben und bewerten die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von Massnahmen anderer Politikbereiche. Es handelt sich um solche Bereiche,

- die der Verschlechterung der Qualität des Bodens Vorschub leisten beziehungsweise ihr entgegenwirken könnten;
- die entsprechenden Auswirkungen haben, insbesondere die Bereiche Raum- und Städteplanung, Verkehr, Energie, Landwirtschaft, Entwicklung des



termékpolitika, a turizmus, az éghajlatváltozás, a környezet, a természet és a táj szakpolitikáinak területét.

Az azonban kérdéses, hogy ez a szabályozási javaslat megmarad-e. Az lenne a következménye, hogy az alternatív energiapolitika keretei között tett intézkedések esetén vizsgálni kell a megújuló természeti erőforrások erőtetett támogatásának a talaj funkcióira tett hatásait.

h. Lezáródás: az 5. § alapján a tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak:

- a lezáródás korlátozása érdekében,
- illetve ahol lezárásra kerül sor, rendelkezniük kell arról, hogy a hatások csökkentése érdekében olyan építési technikákat és termékeket kell igénybe venni, amelyek a lehető legtöbb említett funkció fenntartását teszik lehetővé.

Ez a rendelkezés is gyengébben fogalmaz, mint az első tervezet.

i. Veszélyeztetett területek: A talajvédelmi jog egyik újdonsága a veszélyeztetett területekre koncentrált talajvédelem bevezetése. A 6. § előírja, hogy a talaj idevágó veszélyeztető tényezőit [az átültetés időpontját követő] öt éven belül, a mellékletben megjelölt feltételek alapján veszélyeztetett területekként azonosítsák. Előfeltétele ennek az, hogy „döntő bizonyíték álljon rendelkezésre arra vonatkozóan, illetve jogosan merül fel annak gyanúja, hogy az alábbiakban felsorolt talajromlási folyamatok közül egy vagy több már megjelent, vagy a közeljövőben valószínűleg megjelenik”. Ez a korlátozó klauzula tetszés szerint alakítható. A tagállamok megtehetik, hogy nagy felületen fertőzött területet azzal az érveléssel nem azonosítanak veszélyeztetett területként, hogy nincs elfogadható bizonyíték arra, hogy a talaj minősége romlana.

Veszélyeztetett területeket kell kijelölni a következő talajveszélyeztetések esetén:

- víz- vagy szélerózió
- a szerves anyagok csökkenése, amelyet a talaj szervesanyag-tartalmának folyamatosan csökkenő tendenciája okoz, ha figyelmen kívül hagyjuk a le nem bomlott növényi és állati hulladékokat;
- a térfogatsűrűség növekedése és a talaj porozitásának csökkenése révén létrejövő tömörödés;
- az oldható sók talajban való felhalmozódása révén kialakuló szikesedés;
- a lejtés, a talaj és a kőzet mérsékelt gyors vagy gyors mozgása által okozott földcsuszamlások.

ländlichen Raums, Forstwirtschaft, Rohstoffgewinnung, Industrie und Handel, Produktpolitik, Tourismus, Klimawandel, Umwelt, Natur und Landschaft.

Es bleibt abzuwarten, ob dieser Regelungsvorschlag beibehalten wird. Er hätte zur Folge, dass bei Massnahmen im Rahmen der alternativen Energiepolitik die Auswirkungen des forcierten Anbaues von nachwachsenden Rohstoffen auf die Bodenfunktionen geprüft werden müssten.

h. Bodenversiegelungen: Nach Art. 5 ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete Massnahmen,

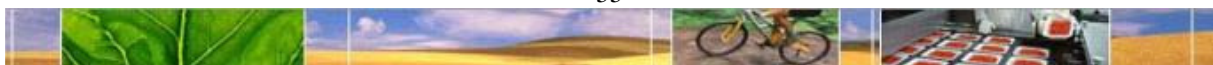
- um die Versiegelung zu begrenzen;
- um in den Fällen, in denen eine Versiegelung vorgenommen werden muss, deren Auswirkungen insbesondere dadurch abzuschwächen, dass sie Baumethoden und Bauprodukte einsetzen, mit denen möglichst viele Bodenfunktionen aufrechterhalten werden können.

Auch diese Bestimmung ist gegenüber dem ersten Entwurf erheblich weicher gefasst.

i. Risikogebiete: Eine Neuerung des Bodenschutzrechts ist die Einführung des auf Risikogebiete zentrierten Bodenschutzes. Art. 6 gibt für die einschlägigen Gefährdungen des Bodens vor, sie innerhalb von fünf Jahren nach den im Anhang bezeichneten Kriterien als Risikogebiete zu kennzeichnen. Voraussetzung dafür ist, dass „stichhaltige Beweise vorliegen beziehungsweise der begründete Verdacht besteht, dass eine Verschlechterung der Bodenqualität eingetreten ist beziehungsweise in naher Zukunft eintreten könnte“. Diese einschränkende Klausel ist beliebig dehnbar. Sie ermöglicht es einem Mitgliedstaat, sich bei grossflächig kontaminierten Flächen der Ausweisung als Risikogebiet mit dem Vorbringen zu entziehen, es liege kein stichhaltiger Beweis für die Verschlechterung der Bodenqualität vor.

Risikogebiete sollen eingerichtet werden für Bodengefährdungen durch:

- Erosion durch Wasser oder Windeinwirkung;
- Verluste organischer Substanzen durch anhaltenden Rückgang der organischen Anteile im Boden, nicht abgebaute pflanzliche und tierische Rückstände ausgenommen;
- Verdichtung durch erhöhte Bodendichte und verminderte Bodenporosität;
- Versalzung durch Anreicherung von löslichen Salzen im Boden;
- Erdrutsche durch eine mässig schnelle bis schnelle Abwärtsbewegung von Erd- und Gesteinsmassen.



A veszélyeztetett területek azonosítása céljából a tagállamok kötelesek valamennyi talajromlási folyamat tekintetében alkalmazni legalább az I. mellékletben felsorolt (nem minősített) elemeket, és kötelesek figyelembe venni e folyamatok hatásait az üvegházhatást okozó gázok kibocsátására és az elsivatagosodásra. A tagállamok a veszélyeztetett területekhez a 8. cikk (1) bekezdése alapján a talajfunkciók megőrzése céljából megfelelő szinten intézkedési programokat készítenek, melyek magukban foglalják legalább a kockázatcsökkentési célokat, a célok eléréséhez szükséges megfelelő intézkedéseket, ezen intézkedések végrehajtásának menetrendjét és az intézkedések finanszírozását szolgáló magán- vagy állami juttatások költségeloirányzatát. A (3) bekezdés alapján a tagállamok egyéni (kiterjedt) programot dolgozhatnak ki, akkor, ha több különböző talajromlási folyamat veszélyeztet egyidejűleg, ebben a programban valamennyi azonosított veszély tekintetében meghatározzák a megfelelő kockázatcsökkentési célokat és a célok eléréséhez szükséges lépéseket.

A tagállamok a (2) bekezdés alapján kellő figyelmet fordítanak az intézkedési programok elkészítése és felülvizsgálata során tervezett intézkedések szociális és gazdasági hatásaira. A tagállamok kötelesek biztosítani az intézkedések költséghatékonyágát, műszaki megvalósíthatóságát, és az intézkedések bevezetése előtt költség-haszon elemzéseket tartalmazó hatásvizsgálatokat végeznek. Az új intézkedési programok bevezetése előtt mérlegelni kell a következményeket, beleértve a költség-használat-analízis alkalmazását is. Tagállamoknak jelezniük kell, hogyan kívánják végrehajtani az intézkedéseket, és azok milyen módon járulnak hozzá a kitűzött környezetvédelmi célokhoz.

Nyitott az, hogy milyen módon:

- történik a „gazdasági és tudományos hatások” megállapítása,
- biztosított az, hogy az intézkedések „költség hatékonyak és technikailag megvalósíthatóak”,
- mérlegelik a következményeket, beleértve a költség-használat-analízis alkalmazását.

A kérdéseknek gyakorlati jelentősége van. A közösségi jog feladatait a tagállamoknak nem csak formálisan kell a nemzeti jogba átültetniük, hanem jogi valóságukban is, tehát azoknak a végrehajtás kereteiben is érvényesülniük kell. A probléma nem oldódik meg azzal, ha elhanyagoljuk. Számos átültetési kérdésben, más témakörökben a Bizottság kötelezettségzegés miatti eljárás indítására törekedett irányelvek át nem ültetése miatt – nem csak normatív átültetésről volt itt szó, hanem ténylegesről. Az EK és

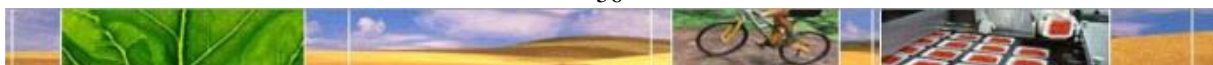
Zum Erkennen der Risikogebiete sollen die Mitgliedstaaten für jede Ursache zumindest die in Anhang 1 aufgelisteten (nicht quantifizierten) Kriterien verwenden und berücksichtigen, inwieweit die Verschlechterung der Bodenqualität die Probleme der Treibhausgasemission und der Wüstenbildung verschärft. Für die Risikogebiete sollen die Mitgliedstaaten zur Erhaltung der Bodenfunktionen nach Art. 8 Abs. 1 Massnahmeprogramme aufstellen, die Risikominderungsziele, geeignete Massnahmen zur Erreichung der Ziele, einen Zeitplan für die Durchführung der Massnahmen und eine Schätzung der für die Finanzierung der Massnahmen aufzuwendenden Mittel umfasst. Nach Absatz 3 können die Mitgliedstaaten ein einziges (übergreifendes) Programm aufstellen, sofern ein Gebiet verschiedenen, eine Verschlechterung der Bodenqualität bewirkenden Ursachen ausgesetzt ist.

Die Mitgliedstaaten tragen nach Absatz 2 den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Massnahmen angemessen Rechnung. Sie stellen sicher, dass die Massnahmen kostenwirksam und technisch durchführbar sind. Sie führen vor Einführung neuer Massnahmeprogramme Folgenabschätzungen einschliesslich Kosten-Nutzen-Analysen durch. Sie geben in ihren Massnahmenprogrammen an, in welcher Form die Massnahmen durchgeführt werden sollen, und inwiefern sie zur Erreichung der festgelegten Umweltziele beitragen.

Offen ist, in welcher Weise

- die „gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen“ zu ermitteln sind;
- in welcher Weise sicherzustellen ist, dass die „Massnahmen kostenwirksam und technisch durchführbar“ sind;
- in welcher Weise die „Folgenabschätzung einschliesslich Kosten-Nutzen-Analyse“ erfolgen soll.

Die Fragen haben praktische Bedeutung. Die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts müssen von den Mitgliedstaaten nicht nur formal in nationales Recht transformiert, sondern auch rechtstatsächlich, also im Rahmen der Vollzugsverwaltung, eingehalten werden. Das Problem wird sich nicht durch Liegenlassen lösen lassen. In zahlreichen Umsetzungsfragen in anderen Materien ist die Kommission daran gegangen, Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Umsetzung von Richtlinien anzustrengen - dabei ging



a tagállamok között, az irányelvnek megfelelő átültetésről szóló viták más témakörökben pénzbeli szankciókra történő elítélésekben csúcsosodnak ki, az EK 228. cikk (2) bekezdés szerint. Ilyen viszályokra kell, hogy felkészüljenek az érintettek abban az esetben, ha a végleges irányelv a tervezet homályos megfogalmazásait tartja meg.

j. A talajszennyezés megakadályozása:

aa. a veszélyes anyagokkal szembeni elővigyázatosság:

A 9. § szerint a tagállamok kötelesek megfelelő és arányos intézkedéseket hozni a veszélyes anyagok szándékos vagy nem szándékos talajba jutásának korlátozása érdekében.

Ez nem vonatkozik:

- a levegővel közvetített;
- kivételes és elkerülhetetlen természeti jelenség következtében történő szennyezésre –, hogy elkerülhető legyen a felhalmozódás, amely akadályozná a talajt funkciói ellátásában vagy jelentős veszélynek tenné ki az emberi egészséget vagy a környezetet.

bb. Szennyezett területek jegyzéke: A 10. § szerint a tagállamok azonosítják a nemzeti területükön található olyan területeket, ahol emberi tevékenység következményeként veszélyes anyag jelenléte mutatható ki olyan mértékben, amely a tagállamok szerint jelentősen veszélyezteti az emberi egészséget és a környezetet. A kockázatot a földterület jelenlegi és tervezett használatának figyelembevételével kell értékelni. A (2) bekezdés szerint a tagállamok létrehozzák a szennyezett területek nemzeti jegyzékét. A jegyzéket nyilvánosságra kell hozni, és legalább öt évente felül kell vizsgálni.

cc. Azonosítási eljárás: A tagállamok a 11.§ szerint kijelölik a szennyezett területek azonosításáért felelős illetékes hatóságot. A (2) bekezdés értelmében ezek a hatóságok [az átültetés időpontját követő] öt éven belül azonosítják legalább azokat a területeket, ahol a II. mellékletben említett potenciálisan talajszennyező tevékenységek zajlanak vagy zajlottak a múltban. E célból figyelembe kell venni a II. melléklet 2. pontjában említett tevékenységeket, a 96/61/EK tanácsi irányelv[14] I. mellékletében meghatározott küszöbértékektől függetlenül. Az azonosítást rendszeres időközönként felül kell vizsgálni.

es nicht nur um die normative Umsetzung, sondern durchaus auch um die tatsächliche. Die Streitigkeiten zwischen der EG und den Mitgliedstaaten über die richtlinienkonforme Umsetzung gipfeln in anderen Materien in der Verurteilung zu Zwangsgeldern nach Art. 228 Abs. 2 EGV. Auf derartige Missshelligkeiten werden sich die Beteiligten für den Fall einstellen müssen, dass es in der endgültigen Richtlinie bei den vagen Formulierungen der Entwurfsfassung bleibt.

j. Bekämpfung von Bodenkontamination: aa. Vorsorge gegenüber der Aufbringung gefährlicher Stoffe:

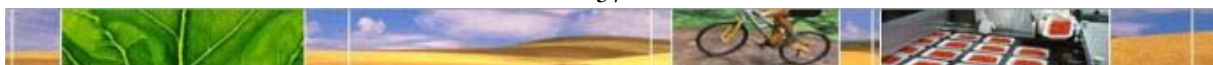
Nach Art. 9 ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete und angemessene Massnahmen zur Begrenzung absichtlicher oder unbeabsichtigter Aufbringung gefährlicher Stoffe.

Es gelten folgende Ausnahmen:

- Ablagerung aus der Luft;
- Stoffeinträge infolge eines aussergewöhnlichen, unabwendbaren und nicht beeinflussbaren Naturereignisses auf oder in den Boden, um eine Anreicherung zu vermeiden, die die Bodenfunktionen beeinträchtigen oder eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellen könnte.

bb. Verzeichnis verunreinigter Standorte: Nach Art. 10 bestimmen die Mitgliedstaaten die verunreinigten Standorte auf ihrem Hoheitsgebiet, an denen aufgrund menschlicher Tätigkeiten gefährliche Stoffe nachweislich in einer solchen Konzentration vorkommen, dass von ihnen eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht. Diese Gefahr wird unter Berücksichtigung der gegenwärtigen und der künftigen genehmigten Nutzung des Geländes bewertet. Nach Absatz 2 erstellen die Mitgliedstaaten ein nationales Verzeichnis verunreinigter Standorte. Das Verzeichnis wird veröffentlicht und mindestens alle fünf Jahre überprüft.

cc. Verfahren zur Bestimmung der Standorte: Die Mitgliedstaaten benennen nach Art. 11 eine für die Bestimmung verunreinigter Standorte zuständige Behörde. Binnen fünf Jahren bestimmen diese nach Absatz 2 mindestens die Standorte, an denen die in Anhang II genannten potenziell Boden verschmutzenden Tätigkeiten stattfinden oder in der Vergangenheit stattgefunden haben. Dazu sind die in Anhang II Ziffer 2 des Entwurfs genannten Tätigkeiten unabhängig von den in Anhang 1 der Richtlinie 96/61/EG des Rates genannten Schwellenwerten zu beachten. Die Bestimmung der Standorte ist in regelmässigen Abständen zu überprüfen.



A (3) bekezdésnek megfelelően az illetékes hatóságok megméri a (2) bekezdésnek megfelelően azonosított területeken a veszélyes anyagok szintjét. Ahol a szint arra enged következtetni, hogy a szennyezés jelentősen veszélyezteti az emberi egészséget és a környezetet, bizonyos határidőn belül helyszíni kockázatfelmérést végeznek e területekkel kapcsolatban.

dd. A talaj állapotáról szóló jelentés: A 12.§ kötelezi a tagállamokat arra, hogy ingatlan-átruházásoknál a talaj állapotáról szóló jelentést vezessenek be. Amennyiben olyan területet kívánnak értékesíteni, ahol a II. mellékletben felsorolt talajszennyező tevékenység zajlik, illetve ahol a hivatalos nyilvántartás, azaz a nemzeti nyilvántartási hivatalok szerint ilyen tevékenység zajlott, a tagállamok a 12.§ (1) bekezdés szerint kötelesek: biztosítani, hogy a terület tulajdonosa vagy a leendő vevő rendelkezésre bocsátja a talaj állapotára vonatkozó jelentést a 11. cikkben említett illetékes hatóság és az adásvétel másik fele számára. A talaj állapotáról szóló jelentést a tagállam által kijelölt jogosult szerv vagy személy adja ki, és ez egyenként meghatározott információkat tartalmaz.

ee. Helyreállítás: A 13. cikk alapján a tagállamok biztosítják, hogy a jegyzékeikbe felvett szennyezett területeket helyreállítják. A helyreállítás magában foglalja a szennyeződések eltávolítását, kezelését, elszigetelését vagy csökkentését célzó tevékenységeket. Ennek eredményeként a szennyezett terület – figyelembe véve a talaj jelenlegi és tervezett használatát – többé ne jelentsen veszélyt az emberi egészségre vagy a környezetre. A tervezet rögzíti, hogy a szennyező fizet elv érvényesül, de nem tartalmaz előírást a felelősség részletezésére.

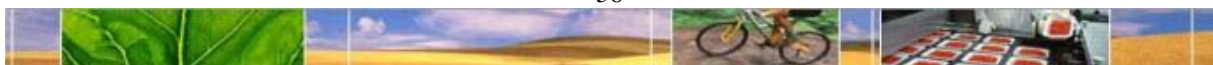
A német talajvédelmi jogszabály viszont részletes szabályokat tartalmaz. A legalapvetőbb felelősségi szabályt a talajvédelmi törvény 4. § (3) bekezdése tartalmazza. Eszerint a káros talajelváltozást vagy talajkárosodást okozó személy és annak jogutódja, a telektulajdonos és a tényleges birtokos kötelesek helyreállítani a talajt és a talajkárosodást, valamint a talajelváltozás vagy károsodás okozta vízszennyeződést úgy, hogy ne jelenthessen állandó veszélyt, komoly hátrányt vagy terhelést az egyének vagy a közösség számára. Ezért a káros anyag szennyezésnél figyelni kell a dekontaminációs és biztonsági intézkedésekre is, amelyek hosszútávon megakadályozhatják káros anyag felhalmozódását. Ha ez nem lehetséges, vagy nem várható el, egyéb véd- és korlátozó intézkedéseket kell foganatosítani. Az

Nach Absatz 3 messen die zuständigen Behörden die Konzentration gefährlicher Stoffe an den nach Absatz 2 ermittelten Standorten. Bei Standorten, an denen die Konzentrationen so hoch sind, dass hinreichende Gründe zu der Annahme bestehen, dass von ihnen eine erhebliche Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht, ist eine Risikobewertung innerhalb bestimmter Fristen vor Ort durchzuführen.

dd. Bodenzustandsberichte: Art. 12 verpflichtet die Mitgliedstaaten, für Grundstücksübertragungen Bodenzustandsberichte einzuführen. Soll ein Standort verkauft werden, an dem eine der in Anhang II genannten potenziell verschmutzenden Tätigkeiten stattfindet oder laut amtlichen Aufzeichnungen stattgefunden hat, sind die Mitgliedstaaten nach Art. 12 Abs. 1 zu Folgendem verpflichtet: Sie stellen sicher, dass der Besitzer des Standorts dem potenziellen Käufer und der in Art. 11 genannten zuständigen Behörde einen Bericht über den Zustand des Bodens vorlegt. Der Bodenzustandsbericht wird nach Absatz 2 von einer von dem Mitgliedstaat benannten und ermächtigten Stelle oder Person herausgegeben und hat im Einzelnen benannte Angaben zu enthalten.

ee. Sanierung: Nach Art. 13 sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die in ihren Verzeichnissen aufgelisteten verunreinigten Standorte saniert werden. Die Sanierung umfasst Massnahmen am Boden zur Beseitigung, Überwachung, Eindämmung oder Verminderung der Schadstoffe. Im Ergebnis darf von dem verunreinigten Standort unter Berücksichtigung seiner gegenwärtigen und künftigen genehmigten Nutzung keine erhebliche Gefahr mehr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt ausgehen. Der Entwurf legt fest, dass das Verursacherprinzip gilt, enthält jedoch keine Vorgaben für die Einzelheiten der Haftung.

Demgegenüber enthält das deutsche Bodenschutzrecht detaillierte Regelungen. Die zentrale Haftungsregelung enthält § 4 Abs. 3 BBodSchG. Danach sind der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet, den Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Hierfür kommen bei Belastungen durch Schadstoffe neben Dekontaminations- auch Sicherungsmassnahmen in Betracht, die eine



okozói felelősség előfeltétele káros talajelváltozás vagy korábbi károsodás fennállta. Itt a német talajvédelmi törvény 9. § (1) bekezdése szerinti hivatalból induló nyomozás elve érvényesül, mely szerint a hatóságok káros talajelváltozás vagy korábbi károsodás fennállására utaló adatok esetén kötelesek a tényállás felderítése érdekében megtenni a megfelelő intézkedéseket. Hogy ilyen adatok mikor állnak fenn, azt a szövetségi talajvédelmi törvény 3. § (1) bekezdése pontosítja.

Problematischer ist die Bestimmung des Entwurfs, demzufolge die Mitgliedstaaten nach Absatz 3 geeignete Mechanismen zur Finanzierung der Sanierung der verunreinigten Standorte schaffen, wenn, vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips, die für die Verschmutzung verantwortliche Person

Problematisches ist die Bestimmung des Entwurfs, demzufolge die Mitgliedstaaten nach Absatz 3 geeignete Mechanismen zur Finanzierung der Sanierung der verunreinigten Standorte schaffen, wenn, vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips, die für die Verschmutzung verantwortliche Person

Problematisches ist die Bestimmung des Entwurfs, demzufolge die Mitgliedstaaten nach Absatz 3 geeignete Mechanismen zur Finanzierung der Sanierung der verunreinigten Standorte schaffen, wenn, vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips, die für die Verschmutzung verantwortliche Person

Problematisches ist die Bestimmung des Entwurfs, demzufolge die Mitgliedstaaten nach Absatz 3 geeignete Mechanismen zur Finanzierung der Sanierung der verunreinigten Standorte schaffen, wenn, vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips, die für die Verschmutzung verantwortliche Person

k. Nemzeti rehabilitációs stratégiák: A 14. cikk alapján az [átültetés időpontját] követő hét éven belül a tagállamok elkészítik nemzeti rehabilitációs stratégiájukat, amely tartalmazza:

- a helyreállítási célokat;
- a helyreállítandó szennyezett területek fontosságát sorrendjét;
- a végrehajtás ütemtervét;
- a helyreállítandó szennyezett területek helyreállítására fordítandó magán- és közpénzek közelítő értékét.

Ha elszigetelést vagy természetes helyreállítást alkalmaznak, a helyreállítási stratégiában hosszútávú kontrollmechanizmus segítségével kell nyomon követni az emberi egészségre vagy a környezetre jelentett kockázat alakulását.

A szövetségi talajvédelmi törvény nem tartalmaz előírásokat szövetségi szintű helyreállítási tervek vagy programokra vonatkozóan. A helyreállítási tervek felállítását a tartományi talajvédelmi törvények szabályozzák. Észak-Rajna-Vesztfáliában például a talajvédelmi törvény 5. §-a tartalmazza a megfelelő rendelkezést. Eszerint az illetékes hatóságok nyilvántartják a káros talajelváltozásokat és a „gyanús” területeket. A hatóságok a veszélyek felkutatásához és elhárításához, valamint a

Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern. Soweit dies nicht möglich oder unzumutbar ist, sind sonstige Schutz- und Beschränkungsmassnahmen durchzuführen. Voraussetzung der Verursacherhaftung ist das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast. Insoweit greift der Amtsermittlungsgrundsatz des § 9 Abs. 1 BBodSchG ein, wonach die Behörde bei Vorliegen von Anhaltspunkten für eine schädliche Bodenveränderung oder Altlast zur Ermittlung des Sachverhaltes die geeigneten Massnahmen ergreifen soll. Wann solche Anhaltspunkte vorliegen, wird in § 3 Abs. 1 und 2 BBodSchV konkretisiert.

Problematisches ist die Bestimmung des Entwurfs, demzufolge die Mitgliedstaaten nach Absatz 3 geeignete Mechanismen zur Finanzierung der Sanierung der verunreinigten Standorte schaffen, wenn, vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips, die für die Verschmutzung verantwortliche Person

Problematisches ist die Bestimmung des Entwurfs, demzufolge die Mitgliedstaaten nach Absatz 3 geeignete Mechanismen zur Finanzierung der Sanierung der verunreinigten Standorte schaffen, wenn, vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips, die für die Verschmutzung verantwortliche Person

Problematisches ist die Bestimmung des Entwurfs, demzufolge die Mitgliedstaaten nach Absatz 3 geeignete Mechanismen zur Finanzierung der Sanierung der verunreinigten Standorte schaffen, wenn, vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips, die für die Verschmutzung verantwortliche Person

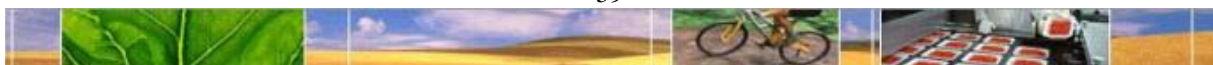
Problematisches ist die Bestimmung des Entwurfs, demzufolge die Mitgliedstaaten nach Absatz 3 geeignete Mechanismen zur Finanzierung der Sanierung der verunreinigten Standorte schaffen, wenn, vorbehaltlich der Anwendung des Verursacherprinzips, die für die Verschmutzung verantwortliche Person

k. Nationale Sanierungsstrategien: Nach Art. 14 Abs. 1 stellen die Mitgliedstaaten binnen sieben Jahren eine nationale Sanierungsstrategie auf, die umfasst

- Sanierungsziele;
- eine Auflistung der zu sanierenden verunreinigten Standorte nach ihrer Priorität;
- einen Zeitplan für die Umsetzung;
- eine Schätzung der für die Sanierung der im Verzeichnis aufgelisteten verunreinigten Standorte aufzuwendenden privaten oder öffentlichen Mittel.

Im Fall von Sanierungsmassnahmen, die in der Eindämmung der Verunreinigung oder der natürlichen Wiederherstellung bestehen, ist in der nationalen Sanierungsstrategie ein langfristiger Überwachungsmechanismus vorzusehen, um festzustellen, wie sich die Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt entwickelt.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz enthält keine Regelung über Sanierungspläne oder -programme auf Bundesebene. Die Aufstellung von Sanierungsplänen ist in den Landesbodenschutzgesetzen geregelt. In Nordrhein-Westfalen findet sich beispielsweise die entsprechende Regelung in § 5 des Landesbodenschutzgesetzes. Danach erfassen die zuständigen Behörden schädliche Bodenveränderungen und Verdachtsflächen. Dabei sind die für die Erforschung und Abwehr von Gefahren und die



helyreállítási kötelezettek megállapításához szükséges adatokat, tényállást és ismereteket összegyűjtik és feldolgozzák, ezekre vonatkozóan a törvény vagy más törvények alapján adatszolgáltatási kötelezettség áll fenn. Az illetékes hatóságok a 8. § alapján nyilvántartást vezetnek az illetékességi területükhöz tartozó valószínűleg korábban károsodott területekről és károkról.

I. A nyilvánosság bevonása: A 15. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy felhívják a közvélemény figyelmét a talaj fontosságára az emberiség és az ökoszisztémák fennmaradása szempontjából, és hogy elősegítsék a talaj fenntartható használatával kapcsolatos ismeretek és tapasztalatok cseréjét. A nyilvánosság figyelmének felhívása kevésbé lehet gyümölcsöző, ha az csak a környezet egyik területére terjed ki. Ezenkívül a német tanács fenntartható fejlődésre vonatkozó törekvésekkel kapcsolatos tapasztalatai nem éppen adnak okot optimizmusra a fenntarthatóság népszerűsítése tekintetében. A mezőgazdasági talajvédelmi jogban a nyilvánosság figyelmének felhívása a cross-compliance rendszerrel lenne elérhető, mindenesetre csak támogatások megvonásáról szóló fenyegetésekkel.

A (2) bekezdés szerint a 8. cikkben említett veszélyeztetett területekre és a 14. cikkben említett nemzeti rehabilitációs stratégiákra vonatkozó intézkedési programok elkészítésére, módosítására és felülvizsgálására a 2003/35/EK irányelv 2. cikkének (1), (2), (3) és (5) bekezdését kell alkalmazni. A 2003/35/EK irányelvre történő utalás értelmesebb, mint a korábbi, részletes speciális részvételi szabályozással való próbálkozás.

m. Jelentéstétel a Bizottságnak: A 16. cikk szerint a tagállamok az [átültetés időpontját] követő nyolc éven belül és ezt követően minden ötödik évben a Bizottság rendelkezésére bocsátják:

- az 5. cikk értelmében tett kezdeményezések összegzését;
- a 6. cikk (1) bekezdése értelmében meghatározott veszélyeztetett területeket;
- a kockázatok 7. cikk szerinti azonosításakor használt módszereket (empirikus adatok vagy modellek);
- 8. cikk alapján elfogadott intézkedési programokat, valamint az intézkedések hatékonyságának értékelését (talajvédelmi tervek).

Jogosan hiányzik a helyreállítási törekvések sikereiről szóló jelentéstétel.

für die Feststellung der Ordnungspflichtigen benötigten Daten, Tatsachen und Erkenntnisse zu sammeln und aufzubereiten, für die nach dem Gesetz oder nach anderen Gesetzen eine Auskunftspflichtung besteht. Die zuständigen Behörden führen nach § 8 ein Kataster über die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden altlastverdächtigen Flächen und Altlasten.

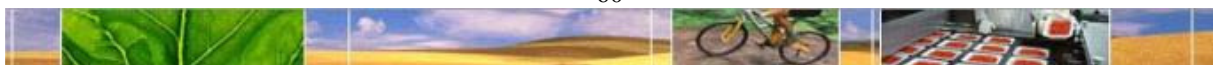
I. Beeinflussung der Öffentlichkeit: Gemäss Art. 15 Abs. 1 ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete Massnahmen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die wichtige Rolle des Bodens für das Überleben der Menschen und der Ökosysteme und fördern den Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Bereich der nachhaltigen Bodennutzung. Diese Sensibilisierung dürfte wenig fruchten, wenn sie sich nur auf *einen* Bereich der Umwelt erstreckt. Hinzu kommt, dass die Erfahrungen mit den umfangreichen Bemühungen des deutschen Rats für nachhaltige Entwicklung, den Gedanken der Nachhaltigkeit zu popularisieren, nicht eben gerade Anlass zum Optimismus geben. Im landwirtschaftlichen Bodenschutzrecht könnte die Sensibilisierung durch das Cross-Compliance-Regime erreicht werden - allerdings nur mit Hilfe der Drohung, Subventionen zu streichen.

Nach Absatz 2 findet auf die Erstellung, Änderung und Überprüfung der in Art. 8 genannten Massnahmeprogramme für die Risikogebiete und der in Art. 14 genannten nationalen Sanierungsstrategien Art. 2 Absätze 1, 2, 3 und 5 der Richtlinie 2003/35/EG Anwendung. Der Verweis auf die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme in diesem Entwurf ist sinnvoller, als der früher ausformulierte Versuch, eine detaillierte spezielle Beteiligungsregelung zu etablieren.

m. Unterrichtung der Kommission: Nach Art. 16 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission binnen acht Jahren und in der Folge alle fünf Jahre:

- eine Zusammenfassung der gemäss Art. 5 ergriffenen Initiativen (Versiegelung);
- eine Auflistung der gemäss Art. 6 Abs. 1 bestimmten Risikogebiete;
- die zur Bestimmung der Risikogebiete gemäss Art. 7 verwendete Methode (empirische Daten oder Modelle);
- die gemäss Art. 8 beschlossenen Massnahmeprogramme sowie eine Bewertung der Wirksamkeit der Massnahmen (Bodenschutzpläne).

Eine Einbeziehung der Berichterstattung über den Erfolg der Sensibilisierungsbemühungen fehlt mit



A tervezet további rendelkezései

- a tagállamok közötti, a veszélyeztetett területek kijelölésére vonatkozó információcserére;
- az I. mellékletnek a technikai és tudományos fejlődéshez való igazítása, valamint a kockázatelemző módszerek egységesítése;
- az irányelvet átültető nemzeti jogszabály megsértésekor alkalmazandó szankciókra vonatkoznak.

6. Talajvédelem a kapcsolódó szabályozásokban

A fenti szabályozás értelmezésekor figyelni kell arra, hogy a mezőgazdasági területeken a talaj szempontjából az agrárjog a mérvadó. A megreformált Közös Agrárpolitikai (KAP) keretében a talajvédelmi szempontok lényeges szerepet játszanak. A környezeti érdekek beépítése a KAP-ba mindenekelőtt a környezetspecifikus szabályozások különösen érdekes kötelezettségeit öleli fel (Cross-Compliance) és ösztönzéseket (terület termelésre történő felhasználásának abbahagyása), valamint a vidékfejlesztés programján belüli célzott környezeti intézkedéseket. A Cross-Compliance keretei között a német talajvédelmi törvénytől eltérően, amely 17. §-ában megelégszik a gazdálkodó jó szakmai gyakorlatával, a mezőgazdasági földhasználók részére az európai jog minden, talajvédelmi szempontból releváns rendelkezés figyelembe vételét írja elő, ezek csúcspontján a Bizottság Cross-Compliance rendeletével és a direktkifizetési rendelettel. Fontos még különösen a madárvédelmi irányelv, az TÉH-irányelv, a talajvízirányelv, a derítőiszap irányelv, a nitrát-irányelv, a növényvédőszer irányelv, valamint az európai agrárjog számos további rendelkezése.

Az európai talajvédelem továbbfejlesztésével kapcsolatos vitákban jelentős a Bizottságnak a Tanács részére kiadott közleménye 2005 decemberéből a természetes erőforrások fenntartható fejlődésének stratégiájáról. Ez a stratégia hozzá kíván járulni az erőforrásokat érintő környezeti hatások és a gazdasági növekedés szétválasztásához. A stratégia mindazonáltal nem tartalmaz konkrét előírásokat.

Recht.

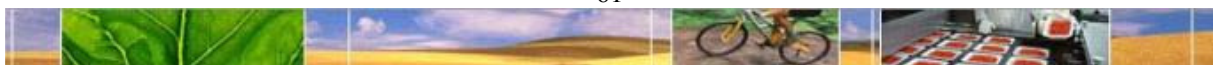
Weitere Bestimmungen des Entwurfs beziehen sich

- auf den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über die Bestimmung von Risikogebieten;
- die Anpassung von Anhang 1 an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt und die Harmonisierung von Methoden der Risikobewertung;
- auf Sanktionen bei Verstößen gegen die innerstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie, den Erlass von Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie und die übliche Entsprechungstabelle.

6. Bodenschutz in benachbarten Regelungen

Bei der Interpretation der vorgesehenen Regelung ist zu beachten, dass für den Umgang mit dem Boden auf landwirtschaftlichen Flächen das Agrarrecht zu beachten ist. Im Rahmen der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) spielen Bodenschutzbelange eine wesentliche Rolle. Die Integration der Umweltbelange in die GAP umfasst vor allem die besonders interessierenden Beachtungspflichten von umweltschutzspezifischen Regelungen („Cross-Compliance“) und Anreize (Flächenstilllegung) sowie gezielte Umweltmassnahmen im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Im Rahmen von Cross-Compliance sind für landwirtschaftliche Bodennutzer, anders als nach dem BBodSchG, das sich in § 17 mit dem Verweis auf gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft begnügt, alle bodenschutzrelevanten Bestimmungen des europäischen Rechts zu beachten, an der Spitze die Verordnung der Kommission zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance) und die Direktzahlungsverordnung. Relevant sind insbesondere die Vogelschutzrichtlinie, die FFH-Richtlinie, die Grundwasserrichtlinie, die Klärschlamm-Richtlinie, die Nitrat-Richtlinie, die Pflanzenschutzmittel-Richtlinie sowie zahlreiche weitere Bestimmungen des europäischen Agrarrechts.

Für die Diskussion der Weiterentwicklung des europäischen Bodenschutzes ist die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament hinsichtlich der „Entwicklung einer thematischen Strategie für die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“ vom Dezember 2005 bedeutsam. Diese Strategie will einen Beitrag zur Entkopplung von ressourcenbezogenen Umweltbelastungen und Wirtschaftswachstum leisten. Die Strategie enthält allerdings keine konkreten Regelungen, sondern hat appellativen Charakter.



A 2006 januárjában városi környezet számára készült stratégia jelentős lehetne a talajvédelem szempontjából is, ha többet tartalmazna, mint megkülönböztethetetlen ajánlásokat és általános kijelentéseket ezek indoklására. A stratégia átfogó koncepciót javasol a városi környezettel kapcsolatban, amely ahhoz hivatott hozzájárulni, hogy elkerülhetők legyenek a különböző politikai intézkedések és kezdeményezések közötti konfliktusok, és hogy a városfejlesztés hosszútávon is eredményes legyen. A fenntartható várostervezés és a megfelelő területi rendezés hozzájárul ahhoz, hogy csökkentsék a táj szétarabolódását és a természetes élőhelyek és a biológiai sokszínűség elvesztését.

További európai stratégiák a levegőminőségre, a hulladék mennyiségi csökkentésére, és újrahasznosítására vonatkozó stratégiák, továbbá jelentős a derítőiszap-irányelv módosítása és a biohulladék-irányelv. A derítőiszap trágyaként való alkalmazását mezőgazdaságilag hasznosított talajokon továbbra is környezetbarát megoldásnak tekintik.

7. Érdekegyesületek nyilatkozatai

Mint minden hatóságtól érkező környezetjogi kezdeményezésnél, különösen az EK jogalkotási intézkedései kapcsán az utóbbi években erőteljesebben, és egyre gyakrabban avatkoznak be sikeresen érdekvédelmi egyesületek és csoportok.

Először az agrárlobbi befolyását tekintjük át. Az Európai Unió Mezőgazdasági Szövetkezeteinek Általános Szövetsége érvényt szerzett a talajvédelem tematikus stratégiájának céljai meghatározása tekintetében. Keretirányelv nem elfogadható. A Német Parasztszövetség is úgy tartja 2006. júniusi állásfoglalásában, hogy nem szükséges egy keretirányelv, és ezt az eltérő talajviszonyokkal, termelési módokkal és időjárási viszonyokkal magyarázza. A Szövetség tiltakozik a „fenntartható gazdálkodó mezőgazdaságba” történő beavatkozások ellen, és követeli a gazdálkodók egyéni felelősségének erősítését a talajminőség javítása érdekében.

Az agrárlobbi erős befolyása felismerhető a Szövetségi Parlamentben 2006. május 30-án az FDP által tartott, a szakszerű derítőiszap-hasznosításra

Die Strategie für die städtische Umwelt vom Januar 2006 wäre gleichfalls für den Bodenschutz relevant, enthielte sie mehr als undifferenzierte Empfehlungen und allgemein gehaltene Äusserungen zu ihrer Begründung. Die Strategie schlägt ein integriertes Konzept für die Bewirtschaftung der städtischen Umwelt vor, das dazu beitragen soll, Konflikte zwischen verschiedenen politischen Massnahmen und Initiativen für städtische Gebiete zu vermeiden und zu einer langfristigen Vision für die Städteentwicklung zu führen. Nachhaltige Städteplanung und angemessene Flächenplanung sollen dazu beitragen, die Zersiedelung der Landschaft und Verluste natürlicher Lebensräume und der biologischen Vielfalt zu verringern.

Eine weitere europäische Strategie mit flankierenden Wirkungen ist die Strategie für die Luftqualität. Von flankierender Bedeutung ist weiterhin die Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, ferner der Entwurf einer Novelle zur Klärschlamm-Richtlinie sowie einer Bioabfall-Richtlinie. Die Verwendung von Klärschlamm als Düngemittel auf landwirtschaftlich genutzten Böden wird allerdings nach wie vor als umweltfreundliche Option betrachtet, dies jedoch bei verschärften Grenzwerten.

7. Äusserungen von Interessenverbänden

Wie bei allen umweltrechtlichen Initiativen der öffentlichen Hand, insbesondere bei legislativen Massnahmen der EG, sind in den letzten Jahren massive, häufig erfolgreiche, Interventionen durch Interessenverbände und -gruppen erfolgt.

Im Vordergrund stehen Einwirkungen der Agrarlobby. So hat der Allgemeine Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften der EU geltend gemacht, die Massnahmen der EG im Zuge der GAP-Reform bildeten ein hinreichendes Mittel, die Ziele der thematischen Strategie für den Bodenschutz zu erreichen. Eine Bodenrahmenrichtlinie sei nicht akzeptabel. Auch der Deutsche Bauernverband hält in seiner Stellungnahme vom Juni 06 eine EG-Bodenschutz-rahmenrichtlinie für nicht erforderlich und begründet dies mit unterschiedlichen Bodenverhältnissen, Bewirtschaftungsformen und Klimaverhältnissen in der Europäischen Union. Der Verband wehrt sich gegen Eingriffe „in eine nachhaltig wirtschaftende Landwirtschaft“ und fordert, das eigenverantwortliche Engagement der Landwirte zur Steigerung der Bodenqualität zu stärken.

Der starke Einfluss der Agrarlobby ist an dem in den Bundestag eingebrachten Antrag der FDP „Europäische Bodenschutzstrategie durch eine



vonatkozó kérelemben is. Ebben az FDP azért küzd, hogy a derítőiszap kezelése során a mezőgazdasági és energetikai felhasználás egyenértékű alternatívák legyenek. Szembeszáll a németországi tilalommal, amely a derítőiszap mezőgazdasági hasznosítására vonatkozik. Az FDP arra szólítja fel a szövetségi kormányt, hogy a derítőiszap mezőgazdasági hasznosításának jelenlegi gyakorlatát tartsa meg, mint „alapvetően fenntartható megoldást”.

Nem csak az agrárlobbi harcol a tervezet ellen. Ipari egyesületek és szövetségek is támogatják a küzdelmet. A Német Ipar- és Kereskedelmi Kamara is ellenez egy keretirányelvet, és arra hivatkozik, hogy közép- vagy akár hosszútávon az európai vállalkozások számára hátrányos lenne, ha kizárólag környezeti szempontokat vennének figyelembe. Az EK azon célkitűzése, hogy 2010-ig a világ legversenyképesebb régiója legyen, ezáltal meghiúsulna.

A talajvédő lobbi gyengébb. Legalább létrejött azonban európai földön egy több mint 140 környezetvédő egyesületet tömörítő egyesület, egy „Európai Környezeti Hivatal”. Ez a talajvédelmi stratégia számára konkrét célokat és intézkedéseket vázol fel:

- megállítani az egészségre és környezetre veszélyes anyagok felhalmozódását a talajban, és csökkenteni ezen veszélyes anyagok koncentrációját 2020-ig;
- a mezőgazdasági tevékenységek és szakszerűtlen területhasználat miatt keletkező erózió, lezáródás, szennyeződés folyamatának visszafordítását;
- a talaj megővését annak érdekében, hogy kifejthesse döntő szerepét a széndioxid-tárolás tekintetében, és segíthessen a globális felmelegedés ellen, a vizek és a biodiverzitás megőrzésében;
- a talaj megővését a fenntartható tápanyag- és rosttermelés számára.

8. A tervezet összefoglaló értékelése

A végleges talajvédelmi stratégia, csakúgy, mint a talajvédelmi irányelv az EK 6. környezeti akcióprogramjára tekintettel még ebben az évben várható. Utalni kell azonban arra, hogy a környezeti érdekek túlsúlya az európai politikában, az Unió egyes tagállamainak ellenállása, a Bizottság más

sachgerechte Klärschlammverwertung unterstützen“ vom 30. Mai 2006 zu erkennen. Darin setzt sich die FDP dafür ein, dass beim Umgang mit Klärschlamm die landwirtschaftliche und energetische Verwertung gleichwertige Alternativen darstellen. Sie wendet sich gegen das von ihr befürchtete Verbot der landwirtschaftlichen Klärschlammverwertung in Deutschland. Die FDP fordert die Bundesregierung unter anderem dazu auf, das gegenwärtig praktizierte Verfahren der landwirtschaftlichen Verwertung von Klärschlamm als (wie im Antrag unterstellt) „grundsätzlich nachhaltige Option“ der Verwertung beizubehalten und dies als Basis der Novellierung der Klärschlammverordnung in Deutschland zu berücksichtigen.

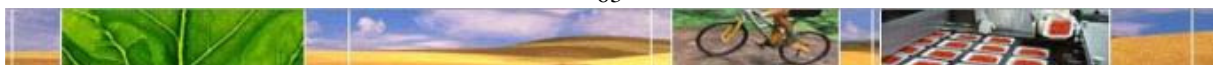
Nicht nur die Agrarlobby kämpft gegen den Entwurf. Verbände und Vereinigungen der Industrie unterstützen sie. So wendet sich der Deutsche Industrie- und Handelskammertag gegen eine Rahmenrichtlinie und weist darauf hin, die Ausrichtung allein auf ökologische Aspekte werde mittel- bis langfristig zu einem Standortnachteil für europäische Unternehmen führen. Das Ziel der EG, bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten Region in der Welt zu werden, werde dadurch verfehlt.

Die Bodenschutzlobby ist schwächer. Immerhin hat sich auf europäischer Ebene ein „Europäisches Umweltbüro“ etabliert, eine Vereinigung von mehr als 140 Umweltverbänden und -gruppen in Europa. Dieses schlägt konkrete Ziele und Massnahmen für die Bodenschutzstrategie vor:

- Stopp der Anreicherung von Gesundheit und Umwelt gefährdenden Substanzen im Boden und Verringerung der Konzentrationen solcher gefährlicher Substanzen bis 2020;
- Umkehr der Trends der Erosion, Verdichtung, Versiegelung, Entnahme und Kontamination des Bodens durch landwirtschaftliche Aktivitäten und unsachgemäße Landnutzungsplanung;
- Schutz der Böden für ihre entscheidende Funktion als Kohlenstoffspeicher (GO₂) und Hilfe gegen die globale Erwärmung, zur Sicherung der Wasserressourcen (quantitativ und qualitativ) und zum Biodiversitätsschutz;
- Schutz der Böden für nachhaltige Nahrungs- und Faserproduktion.

8. Zusammenfassende Bewertung des Entwurfs

Die endgültige Bodenschutzstrategie nebst Bodenrahmenrichtlinie ist mit Rücksicht auf die Festlegungen des 6. Umweltaktionsprogramms der EG noch in diesem Jahr zu erwarten. Hinzuweisen ist aber darauf, dass die Dominanz ökonomischer Belange in der europäischen Politik, die Widerstände



ügykörei, a környezetpolitika új tendenciái, „Európa kormányzásának” új koncepciója és a lobbierős ellenállása a keretirányelvvel szemben magában hordozza a további elodázás lehetőségét.

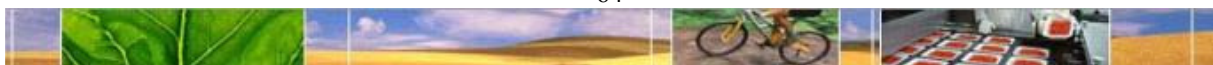
A Németországban javítható, közösségi és a legtöbb tagállam szintjén nem megfelelő talajvédelmet döntően előmozdíthatná egy átfogó európai jogalkotási intézkedés. Ennek előfeltétele, hogy az szakszerű legyen. E tekintetben az irányelv-tervezet a talaj hatékony védelme irányába tett jó lépés – nem utolsósorban azért, mert a Közösség környezetjogában tatóngó ürt betömi. A fenntarthatóság elvének érvényesítése érdekében megkerülhetetlen egy hatékony talajvédelem, amely a talajjal mint erőforrással való fenntartható bánásmódot teremt, tekintettel a talajok folyamatos romlására. Ennek következtében az elővigyázatosság védőpajzsának kiterjesztése az európai földeket fenyegető összes veszély elé pozitívan értékelhető.

Az európai talajvédelmi stratégiában kiemelt célok
- a talajminőség további romlásának megakadályozása és a talajfunkciók megtartása;
- intézkedések ott, ahol a talaj az emberi tevékenységek vagy környezeti jelenségek hatásaival érintkezik;
- olyan talajok visszaállítása egy olyan funkcionális szintre, amelyek minősége romlott, ahol a helyreállítás költségeit is figyelembe kell venni;
Végrehajtásukhoz hatékony eszközöket igényelnek. A lobbierős ellenérveit, miszerint Európa hatalmas regionális különbségeinek köszönhetően elegendő a talajra vonatkozó nemzeti szabályozás, nem helytálló,
- mert néhány állam kivételével Európában a nemzeti talajvédelmi jog nem kielégítő;
- mert Európa csak egy éghajlattal, és egy veszélyeztetett ökoszisztémával rendelkezik.

einiger Mitgliedstaaten der Union, anderer Ressorts der Kommission, umweltpolitische Neuorientierungs- und Liberalisierungstendenzen, neue Konzepte des „Regierens in Europa“ und starke Widerstände der Lobby gegen eine Bodenrahmenrichtlinie das Risiko weiterer Verzögerungen und Verwässerungen in sich bergen.

Der in Deutschland verbesserungsfähige und auf der Gemeinschaftsebene und der Ebene der meisten Mitgliedstaaten nicht hinreichend ausgestaltete Bodenschutz könnte durch eine durchgreifende gesetzgeberische Massnahme der europäischen Kommission entscheidend vorangebracht werden. Voraussetzung dafür ist, dass sie sachgerecht angegangen wird. Insoweit ist der Entwurf der Richtlinie als richtiger Schritt in die Richtung eines gemeinschaftsweiten effektiven Schutzes der Böden positiv zu bewerten - aus rechtlicher Sicht nicht zuletzt deswegen, weil er eine wesentliche Lücke im Umweltrecht der Gemeinschaft ausfüllt. Im Interesse der Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots erscheint ein wirksamer vorsorgender Bodenschutz, der einen nachhaltigen Umgang mit der Ressource Boden impliziert, mit Rücksicht auf die permanente Verschlechterung der Böden als unumgänglich. Infolgedessen ist die Ausdehnung des Schutzschildes des Vorsorgegebots auf alle Gefährdungen der europäischen Böden unter prinzipieller Gleichstellung des Bodenschutzes mit dem Schutz der anderen Umweltmedien positiv zu sehen.

Die im Entwurf der europäischen Bodenschutzstrategie hervorgehobenen Kernziele
- Vermeidung einer weiteren Verschlechterung der Bodenqualität und Erhaltung der Bodenfunktionen,
- Massnahmen an der Quelle, wenn der Boden die Auswirkungen von menschlichen Tätigkeiten oder Umweltphänomenen aufnimmt/absorbiert,
- Wiederherstellung von Böden, deren Qualität sich verschlechtert hat, auf einen Funktionalitätsgrad, der der derzeitigen und geplanten zukünftigen Nutzung zumindest gerecht wird, wobei auch die Kosten einer Sanierung des Bodens zu berücksichtigen sind, bedingen wirksame Instrumente zu ihrer Durchsetzung. Das Gegenargument von Lobbygruppen, aufgrund der grossen regionalen Unterschiede in Europa sei die nationale Gesetzgebung für den Boden ausreichend, ist nicht stichhaltig,
- weil mit Ausnahme einiger weniger bodenschutzstarker Staaten in Europa das nationale Bodenschutzrecht keineswegs ausreicht;
- weil Europa nur ein Klima und nur ein komplex vernetztes gefährdetes Ökosystem hat.



A stratégia kidolgozásakor a Környezeti kérdések szakértői tanácsának 2004-es ajánlását figyelembe kellene venni, a talajvédelmi stratégiába és a keretirányelvbe is be kellene vonni a talaj károsanyag-tartalmára vonatkozó standardot, hogy egységes alapot teremtsünk minden káros anyagot érintő intézkedés számára. A káros anyagok által a talajban okozott károk visszaszorítása egységes keretfeladat, különösen a következő területeken van erre szükség:

- emisszió/imisszióvédelem;
- hulladékmegsemmisítés (például derítőiszap);
- gazdálkodással összefüggő károk (trágya, növényvédőszer).

A jó talajvédelem megőrzése érdekében általános kárcsökkentésre kell törekedni.

Nem kielégítő a tervezetnek fenntarthatóság elvével való kapcsolata. Ez a talajnak a jövő generációk számára történő megőrzését szolgálja. A fenntartható talajvédelemhez hatékony eszközök és egységes feltételek lennének szükségesek – ezek hiányoznak.

Gyenge pont a tagállamok bejelentési kötelezettsége a veszélyeztetett területek azonosítása kapcsán, és a veszélyeztetett területekre irányuló intézkedésekre vonatkozó pontatlan előírások.

Kívánatos lenne egy hatékony talajvédelem és hosszútávon egy fenntartható talajvédelem. Nem kívánatos azonban egy nem hatékony bürokratizálódás. A fenntartható talajvédelemhez innovatív, tartalmas koncepciókra van szükség, hatékony jogi eszközöket és eljárásokat kell kidolgozni. Ezek lehetővé kell, hogy tegyék a talajcsökkenés és a talajminőség – már bekövetkezett vagy a jövőben bekövetkező, lakó, ipari és infrastrukturális célokra történő igénybevételén alapuló – romlásának megakadályozását.

A további fejlődés szempontjából remélhető, hogy a tudományos és politikai ajánlásoknak megfelelően az európai talajvédelem valóban fenntartható talajvédelemmé fejlődik.

Bei der Erarbeitung der Strategie sollten die Empfehlung des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen im Umweltgutachten 2004 „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“ ernst genommen werden, in die Bodenschutzstrategie und die Rahmenrichtlinie auch die Festlegung gemeinschaftsweiter Bodenstandards für Schadstoffe einzubeziehen, um eine einheitliche Basis für alle schadstoffbezogenen Massnahmen in den verschiedensten Verursacherbereichen und transparente Grundlagen für die Bewertung von Schadstoffen im Boden und zwar sowohl in ihrer Wirkung auf die Umwelt als auch auf den Menschen zu schaffen. Zur Begrenzung schädlicher Stoffeinträge in den Boden ist eine einheitliche Rahmenvorgabe über alle Eintragspfade in den Boden, insbesondere für EU-Regelungen in den folgenden Bereichen erforderlich:

- Emissions-/Immissionsschutz;
- Abfallentsorgung (z.B. Klärschlamm);
- bewirtschaftungsbezogene Einträge (Düngemittel, Pflanzenschutzmittel).

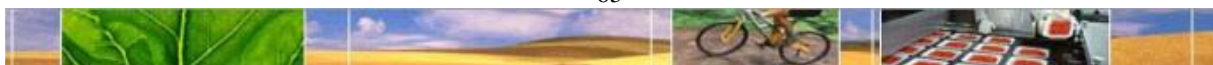
Um einen guten Bodenzustand zu bewahren, ist eine generelle Eintragsminderung anzustreben und in einer mittleren Frist eine Trendaufhebung der Schadstoffanreicherung im Boden hin zu einem Eintrags-/Austragsgleichgewicht zu verankern.

Unbefriedigend ist der Umgang des Entwurfs mit dem Nachhaltigkeitsprinzips. Seine Umsetzung impliziert die Erhaltung der Böden für die künftigen Generationen. Nachhaltiger Bodenschutz erfordert die Verankerung wirksamer Instrumente und einheitlicher Kriterien hierfür; sie fehlen.

Schwachpunkte sind die Berichtspflichten für die Mitgliedsstaaten zur Festlegung von Risikogebieten und die für Risikogebiete vorgesehenen Massnahmen bei unpräzisen Vorgaben für die Bodenschutzmassnahmen in den Risikozonen.

Wünschenswert ist ein effektiverer Bodenschutz und längerfristig ein nachhaltigerer Bodenschutz. Nicht wünschenswert ist eine ineffektive Bürokratisierung. Für einen nachhaltigen flächenhaften Bodenschutz müssen innovative inhaltliche Konzepte, wirksame rechtliche Instrumente und Verfahren entwickelt werden. Diese müssen ermöglichen, den Verlust an Böden und der Bodenqualität durch bereits eingetretene und künftig zu erwartende Inanspruchnahme von Böden durch Siedlungs-, Gewerbe- und Infrastrukturflächen aufzufangen.

Für die weitere Entwicklung ist zu hoffen, dass sich der europäische Bodenschutz entsprechend den Forderungen und Empfehlungen aus Wissenschaft und Politik zu einem wirklich nachhaltigen



Bodenschutz entwickelt.

Lábjegyzet

¹ COM(2001) 31 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the sixth environment action programme of the Europea

² COM (2002)179 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Towards a Thematic Strategy for Soil Protection

³ Soil intene, sitz. <http://feuropea.eu.int/conm/envjros~,ent/soil/ifldexh> the five reports on erosion, organic matter, contamination, monitoring and research can be consulted at: <http://forumeuropaeuinr/p,,blidirc/env/soi;/ho> n Community 'Environment 2010: Our future, Our choice' - The Sixth Environment Action Programme

⁴ COM (2006)232 Európai Bizottság: Javaslat az Európai parlament és a Tanács irányelve a talajvédelem kereteinek meghatározásáról, valamint a 2004/35/EK irányelv módosításáról

Fussnote

¹ Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum sechsten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Umwelt. „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“. KOM (2001) 31 endg.

² Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie an den Ausschuss der Regionen: Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie (KOM[2002] 179 endg.).

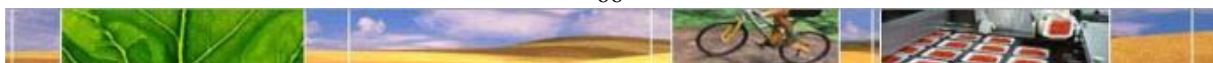
³ Entschliessung des Europäischen Parlaments zu der Mitteilung der Kommission „Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie“ (KOM[2002] 179 — C5-0328/ 2002 — 2002/2172[COSI]).

⁴ Beschluss des Rates der Europäischen Gemeinschaften 10013/02 (Presse 180) 10.

⁵ Soil interne, sitz. <http://feuropa.eu.int/conm/envjros~,ent/soil/ifldexh> the five reports on erosion, organic matter, contamination, monitoring and research can be consulted at: <http://forumeuropaeuinr/p,,blidirc/env/soi;/ho>

⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 22.09.2006 KOM(2006)232 endgültig – 2006/0086(COD) – Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2004/35/EG.

⁷ Artikel ohne nähere gesetzliche Kennzeichnung sind im Folgenden solche des Entwurfs.



dr. RAISZ Anikó
doktorandusz
Miskolci Egyetem

Anikó RAISZ
Doktorandin
Universität Miskolc

Változó agrárszabályozás a fél évszázados CEDR szemszögéből

Beszámoló és kommentár a CEDR-Európai
Agrárjogi Egyesület 2007. január 18-i berlini
tudományos konferenciájához és elnökségi
üléséhez

2007. január 18-án a CEDR-Magyar Agrárjogi Egyesület küldöttsége (élén *Dr. Csák Csilla* elnökkel) részt vett a CEDR Európai Agrárjogi Egyesület berlini tudományos ülésén, amely a Munka- és Szociálisügyi Szövetségi Minisztérium épületében került megrendezésre. Az ülésen *Dr. Dieter Schweizer*, a CEDR alelnöke, valamint a Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium munkatársa elnökölt.

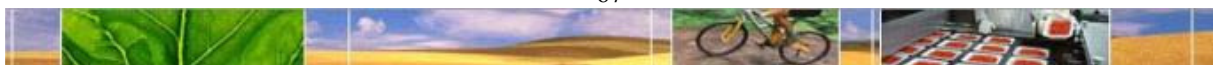
Dr. Erkki Hollo (Helsinki Egyetem), a CEDR elnökének köszöntő szavait követően *Dr. Paul Richli* (Luzerni Egyetem), a CEDR általános küldöttje vezette be a tudományos programot. Ezt a Mezőgazdasági és Fogyasztóvédelmi Minisztérium képviselőjében *Dr. Gerd Müller* parlamenti államtitkár gondolat- és vitaébresztő beszéde nyitotta meg, *Az EU agrárpolitikája a szövetségi kormány szemszögéből és a német elnökség céljai (EU-Agrarpolitik aus der Sicht der Bundesregierung und Ziele der deutschen Präsidentschaft)* címmel. Ahogy elmondta, az agrárjog az egyik legkomplikáltabb jogterület. Az utóbbi időben kb. 52 irányelvet ültettek át, amelyek a mindennapokban érinti a mezőgazdasági dolgozókat, például arról, hogy meg lehet-e kötni a borjút? – mindezt felettébb eltűzöttnek nevezte. Erre a szabályozásra nincs szükség, hiszen a földműves tudja, mit kell csinálnia. Példaként édesapját említette, akinek annak idején csak egy iratcsomagja volt, mégpedig a tejlétszámolás... Most, harminc évvel később kb. 20 000 iratcsomaggal kellene rendelkeznie egy gazdálkodónak. Felmerül itt a kérdés, mindezt hogyan ellenőrizze a végrehajtás? Hatalmas apparátust építettek ki az átláthatóság érdekében – már képzett jogászok sem tudják átlátni a szabályrendszert. Példaként említette a fogyasztóvédelmet – nem csak a fogyasztó nem tudja, mi vonatkozik rá, de a jogászok sem. Müller hivatkozott *Roman Herzog* egyik cikkére,¹ amely azon tény alapján indul el, hogy az

Veränderungen der Agrarmarktordnungen vom Standpunkt der 50 Jahre alten CEDR aus

Bericht und Kommentar zu der wissenschaftlichen
Konferenz und Präsidiumssitzung der CEDR-
Europäische Gesellschaft für Agrarrecht am 18.
Januar 2007 in Berlin

Am 18. Januar 2007 nahm die Delegation der CEDR-Ungarische Gesellschaft für Agrarrecht an der wissenschaftlichen Sitzung der CEDR-Europäische Gesellschaft für Agrarrecht in Berlin teil, die im Gebäude des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales stattfand. Der Präsident der Sitzung war *Priv.-Doz. Dr. habil. Dieter Schweizer*, der Vizepräsident der CEDR, vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Nach der Begrüßung von *Prof. Dr. Dr. Erkki Hollo* (Universität Helsinki), Präsident der CEDR, *Prof. Dr. Paul Richli* (Universität von Luzern), allgemeine Delegierte der CEDR leitete das wissenschaftliche Programm ein. Dies wurde vom Parl. Staatssekretär *Dr. Gerd Müller* vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eröffnet, mit seinem Gedanken erweckenden und Diskussion auslösenden Vortrag *EU-Agrarpolitik aus der Sicht der Bundesregierung und Ziele der deutschen Präsidentschaft*. Wie er geschildert hat ist das Agrarrecht einer der kompliziertesten Rechtsgebiete. In letzter Zeit wurden 52 Richtlinien umgesetzt, die die Landwirte auch unmittelbar, im alltäglichen Leben betreffen, z. B. ob der Kalb angebunden werden darf oder nicht? – all dies nannte er völlig übertrieben. Eine Solche Regelung ist nicht nötig, weil der Landwirt weiß was er zu tun hat. Als Beispiel nannte er seinen Vater, der damals nur ein Aktenbündel hatte, die Milchabrechnung... Jetzt, dreißig Jahre später sollte ein Landwirt ungefähr 20 000 Aktenbündel besitzen. Es stellt sich die Frage, wie die Exekution all das kontrollieren soll? Es wurde einen enormen Apparat aufgebaut im Sinne der Durchsichtigkeit – selbst gebildete Juristen haben keinen Durchblick mehr. Als Beispiel nannte er den Verbraucherschutz – nicht nur der Verbraucher weiß nicht was ihn betrifft, aber auch der Jurist nicht. Müller verwies auf einen Artikel von *Roman Herzog*,¹



utóbbi időszakban a német jogszabályok 85 %-a csak a brüsszeli jogi aktusok átültetése. Véleménye szerint a német elnökség pusztán „levélhordó”, az Európai Bizottság az, amely mindent tesz, multinacionális hivatalnokok döntenek, és sürgős ellenlépéseket sürget; Európa népei ugyanis egyre jobban elfordulnak a politikától. Európa előnye ugyanis a sokszínűség: nem egységesíthetünk mindent.²

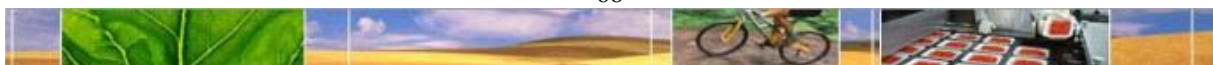
A vitaindító előadást követően Hollo elnök úr összefoglalóan bemutatta a CEDR Egyesületet, feladatait az Unión belül (Darstellung des CEDR, Aufgabe und Funktion in der EU; az előadás teljes szövege a folyóirat ezen számában olvasható).

Az első tudományos előadás ellenpontjaként az Európai Bizottság Fischer-Boel kabinetjének tagja, Dr. Klaus-Dieter Borchardt tartott előadást *A közös európai agrárpolitika jövője a globalizáció fényében (Zukunft der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik im Lichte der Globalisierung)* címmel. Álláspontja szerint a konkrét eredmények, a Bizottság jelentései őket igazolják, és nem a fent említett félelmeket. Hangsúlyozta, hogy a német kormány is beleegyezett a szabályozásba, hisz a Miniszterek Tanácsában az így született meg.³ Véleménye szerint a politikai egyensúlyjátékon van a hangsúly, az Unió nem lehet olyan demokratikus, mint egy szövetségi állam. Konkrét témakörére rátérve pedig, az agrárpolitika jövőjével kapcsolatban kiemelte a finanszírozás problémáját, a 2007-2013 költségvetés gondjait.⁴ A direktkifizetések megmaradását üdvözölte, ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy az új tagállamok belépésével csökken az egy főre jutó finanszírozás.⁵ Hatalmas problémaként értékelte azonban, hogy kevesebb pénz áll rendelkezésre például a vidékfejlesztésre,⁶ ahova ugyan 20 %-ot át lehetne tenni a direktkifizetésekből, de erre az Európai Parlament egyelőre nemet mondott. A probléma véleménye szerint egy – megoldhatatlan – gordiuszi csomó. 2009-ben sor kerül majd egy időközi értékelésre, melynek során sok kérdésre maga a Bizottság is válaszokat kap majd. Hangsúlyozta, hogy a globalizáció úgyis jön, fel kell rá készülni, nem szabad a fontos döntéseket elodáznia. Az Unióra saját piacain is nyomás nehezedik: marhahús-, szárnyas- és tejtermékekből több import lesz a jövőben. Véleménye szerint, ha Dohát nem zárják le, nem lesz nyugalom.⁷ Jelen pillanatban nagy hangsúlyt helyeznek a kétoldalú tárgyalásokra, például az afrikai–karibi–csendes-óceáni térség országaival, többek között bizonyos termékek esetében a vám eltörlésére. Argentína, Brazília ugyanakkor kíváncsák a

dessen Ausgangspunkt ist, dass im letzten Zeitabschnitt 85 % der deutschen Rechtsakten nur die Umsetzung von Rechtsakten aus Brüssel war. Seiner Meinung nach, die deutsche Präsidentschaft sei nur ein „Briefträger“, es ist die Europäische Kommission die alles tut, es sind multinationale Beamten die die Entscheidungen treffen, und er verlangte eilige Gegenschritte; die Völker Europas wenden sich nämlich mehr und mehr von der Politik ab. Europas Vorteil ist nämlich ihre Vielfarbigkeit: wir können nicht alles vereinheitlichen.²

Nach dem Diskussion auslösenden Vortrag stellte Präsident Hollo die CEDR Gesellschaft, ihre Aufgaben in der Union vor (siehe seinen ganzen Vortrag *Darstellung des CEDR, Aufgabe und Funktion in der EU* in der jetzigen Ausgabe der JAE).

Als Gegenpol des ersten wissenschaftlichen Vortrages hielt *Stv. Kabinettschef Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt* vom Kabinett Fischer-Boel, Europäische Kommission seinen Vortrag mit dem Titel *Zukunft der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik im Lichte der Globalisierung*. Seiner Ansicht nach, die konkreten Ergebnisse bestätigen sie, und nicht die oben erwähnten Befürchtungen. Er betonte, dass auch die deutsche Regierung mit der Regelung einverstanden war, da die so im Ministerrat zu Stande gekommen ist.³ Seiner Meinung nach sei die Betonung auf dem politischen Gleichgewichtsspiel, die Union kann nicht so demokratisch sein wie eine Föderation. Hinsichtlich seines eigentlichen Themas, die Zukunft der Agrarpolitik, hob er das Problem der Finanzierung, die Probleme des Budgets 2007-2013 hervor.⁴ Er begrüßte die Erhaltung der Direktzahlungen, aber machte darauf aufmerksam, dass mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten die Finanzierung pro Kopf wurde weniger.⁵ Als enormes Problem sah er aber an, dass weniger Geld für die Finanzierung z. B. der Entwicklung von ländlichen Räumen da ist,⁶ wo zwar zusätzlich 20 % von den Direktzahlungen kommen könnte, was aber das Europäische Parlament bislang verweigerte. Seiner Meinung nach ist das Problem ein gordischer Knoten, der unlösbar ist. In 2009 findet eine zwischenzeitliche Wertung statt, wo selbst die Kommission Antworten auf viele Fragen hofft. Er betonte, dass da die Globalisierung uns sowieso erreichen wird, muss man darauf vorbereitet sein, die wichtigen Entscheidungen dürfen nicht hinausgezögert werden. Die Union fühlt die Druck schon in ihren eigenen Märkten: in der Zukunft gibt es mehr Import vom Rindfleisch, Geflügel- und Milchprodukte. Seiner Meinung nach, wenn Doha nicht abgeschlossen wird, kehrt keine Ruhe ein.⁷ Zurzeit liegt die Betonung auf bilateralen Besprechungen, z. B. mit den KAP-Staaten, unter



multilaterális tárgyalások lezárultát, aztán folytatják a kétoldalú tárgyalásokat (marhahús, etanol). Az Unió ázsiai országokkal, például Koreával pedig szabadkereskedelmi megállapodásokat kötött. A jövőben negatívumként fog jelentkezni, hogy több import lesz, bizonyos kiviteli támogatások pedig megszűnnek – a tej és búza termékek kapcsán ezt nehéz lesz átvészelné; a kukoricát pedig máris kivették a támogatásból. Pozitívum lesz azonban véleménye szerint, hogy más, egyéb piacok nyílnak majd meg Európa előtt. Ki kell használni a lehetőségeket, és a feldolgozott vagy minőségi termékekre kell koncentrálnunk, abban vagyunk erősek, hiszen olcsók – például a különböző környezetvédelmi előírásoknak⁸ köszönhetően – nem vagyunk.

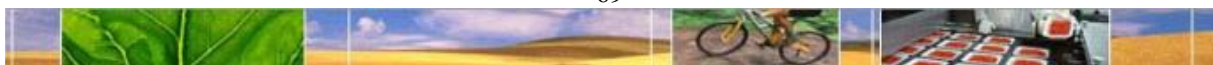
Ha például az eredetvédelemre nagy hangsúlyt fektetünk, és fokozzuk annak nemzetközi védelmét, építhetünk például a kínai középosztályra.⁹ Borchardt kifejtette, az energia területén 2020-ig az Unió vállalta, hogy energiafelhasználása 20 %-ában kötelezően alternatív forrásokhoz nyúl, ebből pedig 10 %-ot a bioenergia képvisel majd.¹⁰ Ez utóbbiból egyébként Európa új piacot építhetne fel – 17 millió hektár állna rendelkezésre e célra. Konkrétan két kihívás áll az Unió előtt: a) a KAP felülvizsgálata 2008-ig (ez nem egy új reform), és b) 2009: az alapvető változás. A Bizottság kész olyan ötletekről vitázni, amelyek az egyszerűsítést célozzák, ki kell térni a kifizetési problémákra, az adminisztrációs gondokra, hogy hogyan működnek a 6 tagállamra tervezett intézmények 27-tel, stb. Ugyanakkor világos cél, hogy 2013 után a költségeket csökkenteni kell, különben piacképtelenné válunk, és válaszolni kell az olyan új kihívásokra, mint például a klímaváltozás.¹¹

Az Európai Bizottságnál, Viviane Reding kabinetjében működő *Dr. Rudolf Strohmeier* tartott előadást következőként *Az információs technológia jelentősége a vidék és a mezőgazdaság számára (Die Bedeutung der Informationstechnologie für den ländlichen Raum und die Landwirtschaft)* címmel. Ő elfogadta a Bizottságot ért kritikákat, de kifejtette, ha nem tudják kontrollálni a kormányt, akkor nem az Unió a hibás. Ugyanakkor valóban hiányzik a visszajelzés. Saját témáját illetően mindenképp hangsúlyozta, hogy az információ nem csupán internet és telekommunikáció, az agrárjog kapcsán ide

anderem hinsichtlich bestimmter Produkten, wegen der Aufhebung des Zolls. Argentinien, Brasilien warten jedoch bis zum Abschluss der multilateralen Besprechungen, und setzen erst dann die bilateralen Besprechungen fort (hinsichtlich Rindfleisch, Äthanol). Die Union traf Freihandelsabkommen mit asiatischen Ländern, z.B. mit Korea. In der Zukunft wird sich als negativ aufweisen, dass es mehr Import geben wird, und bestimmten Ausfuhrzuschüsse unterbleiben werden – hinsichtlich der Milch- und Getreideprodukten wird es sehr schwer es zu überleben; der Mais wurde jetzt schon aus den geförderten Gütern ausgenommen. Seiner Meinung nach wird positiv aber, dass andere Märkte sich vor Europa öffnen werden. Die Gelegenheiten müssen ausgenutzt werden, wir müssen uns auf die Qualitätsprodukte konzentrieren, darin sind wir gut, weil billig – unter anderem wegen der verschiedenen umweltschutzrechtlichen Bestimmungen⁸ – sind wir ja nicht.

Wenn wir z. B. viel Wert auf den Herkunftsschutz legen, und dessen internationalen Schutz fördern, können wir z. B. auf der chinesischen Mittelklasse bauen.⁹ Wie Borchardt schilderte, verpflichtete sich die Union auf dem Gebiet der Energie bis 2020 ihre Energieversorgung in 20 % aus alternativen Quellen zu beschaffen, und 10 % davon wird die Bioenergie.¹⁰ Vom letzteren könnte übrigens Europa einen neuen Markt aufbauen – 17 Millionen Hektar wären für diesen Zweck verfügbar. Die Union steht vor zwei Herausforderungen: ad a) die Revision der GAP bis 2008 (es ist keine neue Reform), und b) in 2009: die grundlegende Veränderung. Die Kommission ist bereit über Ideen zu diskutieren, die die Vereinfachung bezwecken; die Auszahlungsschwierigkeiten, die Problemen der Administration müssen noch erwähnt werden, genau wie die Frage wie die ursprünglich auf 6 konstruierten Einrichtungen mit 27 funktionieren, usw. Zugleich ist ein klarer Zweck, die Kosten nach 2013 zu reduzieren, ansonsten bekämen wir marktunfähig, und es muss auch auf solchen neuen Herausforderungen geantwortet werden wie die Klimaänderung.¹¹

Der Kabinettschef der Kabinetts Viviane Reding (Europäische Kommission), *Dr. Rudolf Strohmeier* hielt zunächst seinen Vortrag mit dem Titel *Die Bedeutung der Informationstechnologie für den ländlichen Raum und die Landwirtschaft*. Er akzeptierte die Kritiken betreffend die Kommission, aber betonte, wenn die Regierung nicht kontrolliert werden kann, ist es nicht die Schuld der Union. Zugleich fehlt tatsächlich an Rückmeldung. Hinsichtlich seines eigenen Themas betonte er, dass die Information nicht nur Internet und Telekommunikation sei, im Hinblick auf das



számítanak a marketing és az ún. *after-sale services* is. Az agrárium is az internetre megy: minél jobban jelen van a mezőgazdasági üzem az interneten, annál jobban el tudja adni magát a piacon. Az információs technológia a vidékfejlesztés fontos eszköze. A vidék pedig azért jelentős, mert a lakosság fele ott él, ugyanakkor a fiatalok elvándorolnak onnan – nincs munka, társadalmi kitörési lehetőség, infrastruktúra; a vidéket fel kell készíteni az új feladatokra. Ez a modern technológiával lehetséges, amelyre megvan a fedezet. Példaként Franciaországot említette Strohmeier, amely sokkal felvilágosultabb és előrehaladottabb, mint Németország. Előadása az információs technológia sokkal nagyobb figyelembe vételét célozta, a versenyképesség javítása jegyében.¹²

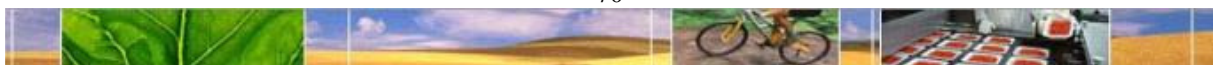
Dr. Joseph Hudault, a Paris I (Panthéon-Sorbonne) Egyetemről Az *európai agrárpolitika és az európai agrárjog fejlődéséről (Die Entwicklung der Europäischen Agrarpolitik und des europäischen Agrarrechts)* beszélt. Az agrárjog tartalmának kiterjedését azzal szemléltette, hogy például az európai országok jelentős részében az agrárjog olyan átalakításon ment keresztül, amely alapján az agrártermékek piacra dobása, az élelmiszerjog, az agrártermékek átalakítása, a marketing, stb. is ide tartozik, ugyanakkor a mezőgazdasági üzem fogalmát elhanyagolják.¹³ Három jogesetre hívta fel a figyelmet: az 1978-as Société Azienda Avicola, az 1986-os Regione Toscana és az 1989-es Wachauf-ügyekre, amelyek közül az utóbbi az alapjogok uniós védelme tekintetében is mérföldkövet jelent; ezek szolgálnak egyes definíciókkal. Említette még azt a törekvést, hogy a szubvenciók szétosztása ne mennyiségi, hanem minőségi alapon történjen. Alapvetően azonban a tagállamok belső jogával van a legnagyobb baj. Különösen az előbbi elméleti kérdések kapcsán emelte ki, hogy már 1958-ban hozzájárult a CEDR az Európai Közösség jogalkotásához.

Ezt követően Dr. Paul Richli *Svájc és az Európai Unió mezőgazdasági politikájának összehasonlító elemzését (Vergleichende Darstellung der Landwirtschaftspolitik der Schweiz und der Europäischen Union)* adta. Először vázolta a jogi helyzetet Svájcban: kitért az agrárjog alkotmányjogi alapjaira, az 1951-es és 1998-as mezőgazdasági törvényekre, az előbbiben foglalt mennyiségi szabályozásra, árgaranciára, az utóbbiban már szó van a fenntartható mezőgazdaságról, és a termelésfüggő direktkifizetésekről. A direktkifizetések kategóriái és

Agrarrecht kommen auch das Marketing und die so genannten *after-sale services* dazu. Der Agrarsektor geht auch auf das Internet: je mehr der landwirtschaftliche Betrieb im Internet präsent ist, desto besser kann es sich vermarkten. Die Informationstechnologie ist ein wichtiges Instrument der Entwicklung des ländlichen Raumes. Und der ländliche Raum ist deshalb wichtig, weil die Hälfte der Bevölkerung da lebt, zugleich die Jugendlichen von da fortgehen – es gibt keine Arbeit, keine Infrastruktur, keine Möglichkeit auszubrechen; der ländliche Raum muss auf die neuen Aufgaben vorbereitet werden. Dies ist möglich mit der neuen Technologie, hierfür steht auch die Finanzierung zu Verfügung. Als Beispiel nannte Strohmeier Frankreich, das viel aufgeklärter und fortgeschrittener sei als Deutschland. Sein Vortrag bezweckte, dass die Informationstechnologie viel mehr in Betracht gezogen wird, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.¹²

Prof. Dr. Joseph Hudault von der Universität Paris I (Panthéon-Sorbonne) sprach über *Die Entwicklung der Europäischen Agrarpolitik und des europäischen Agrarrechts*. Er schilderte die Ausbreitung des Inhalts des Agrarrechts damit, dass z. B. im Grossteil der europäischen Länder das Agrarrecht so verändert wurde, dass auch die Vermarktung der Agrarprodukte, das Lebensmittelrecht oder das Marketing auch hierhin gehören, und zugleich z. B. die Definition des landwirtschaftlichen Betriebes vernachlässigt wird.¹³ Er bezog sich unter anderem auf drei Urteile des Europäischen Gerichtshofes, die einigen Definitionen liefern: Sociéte Azienda Avicola vom 1978, Regione Toscana vom 1986 und Wachauf vom 1989, der letztere war auch im Hinblick auf den Grundrechtenschutz in der Union ein Meilenstein. Er erwähnte weiterhin das Anliegen, das die Beihilfe nicht nach quantitativen, sondern qualitativen Basis zugesprochen werden sollte. Grundsätzlich ist aber das größte Problem das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten. Er betonte insbesondere hinsichtlich der oben erwähnten theoretischen Fragen, dass die CEDR schon in 1958 zu der Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaften beitrug.

Danach gab Dr. Paul Richli eine *Vergleichende Darstellung der Landwirtschaftspolitik der Schweiz und der Europäischen Union*. Zunächst schilderte er die Situation in der Schweiz: er sprach über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Agrarrechts, die Landwirtschaftsgesetze von 1951 und 1998, die von denen beinhalteten Mengenregelungen, Preisgarantien, im letzteren spricht man sogar von einer nachhaltigen Landwirtschaft und produktionsabhängigen Direktzahlungen. Neben den Kategorien von Direktzahlungen und deren



gazdasági jelentősége mellett pedig kitért az általános jogi aspektusokra is. Az Európai Unió kapcsán különösen a KAP alapjait fejtette ki, különös tekintettel a célokra, majd kitért a közös agrárpolitika reformjainak állomásaira és a 2003-as KAP-reformra.¹⁴ A két rendszer összehasonlítása kapcsán kifejtette, hogy a svájci agrárjog 1951 és 1998 között sokkal liberálisabb lett, a tej- és vajtermeléstől eltekintve nem létezik többé állami piacsabályozás, a tej is 2009-ben szűnik meg. A svájci mezőgazdasági politika és agrárjog középpontjában a direktkifizetések rendszere áll az utóbbi években, amelyek mértéke nemzetközi összehasonlításban igen magas, ám el fog zárkózni a teljes liberalizáció elől. Az Unióban ugyanakkor a 70-es évek óta léteznek piacsabályozások, részint az ár védelme érdekében; 2003-ban pedig egy új korszak köszöntött be az európai agrárpolitikában. Ami a svájci és az uniós rendszert illeti, a svájci ma sokkal liberálisabb, mint az európai, ám kiemelte azon pontokat is – nevezetesen a magas direktkifizetéseket és a termékek magas árait –, amelyek a jövőben még gondot okoznak majd.

A tudományos konferenciát követő elnökségi ülésen olyan témák kerültek szóba, mint a tagdíjak kérdése, a költségvetés vagy a 2007 szeptemberében megrendezésre kerülő négy napos XXIV. CEDR Európai Agrárjogi Kongresszus Nápolyban.

Az itt folytatott eszmecsere során a magyar agrárszféra érdekeinek nemzetközi képviselőit is mód kínálkozik – a CEDR-Európai Agrárjogi Egyesület konferenciáin és elnökségi ülésein való részvétel ugyanakkor nem csupán tudományos szempontból érdekes, betekintést enged a többi európai ország agrárgondolkodóinak törekvéseire, valamint a közös munka és segítségnyújtás útján nemcsak szakmai fejlődésünk, de a hazai agrárszektor szempontjából is áldásos.

Lábjegyzet

¹ Lásd Roman Herzog – Lüder Gerken: Europa entmachtet uns und unsere Vertreter, http://www.welt.de/politik/article715345/Europa_entmachtet_uns_und_unsere_Vertreter.html 2007. január 13.

² Lásd még a témával kapcsolatban Risto Volanen: What are alternatives for the european agriculture? In: XXI. Európai Agrárjogi Kongresszus (CEDR), I. Szekció: Legal instruments governing the agricultural

Wirtschaftlichen Bedeutung sprach er auch über allgemeinen rechtlichen Aspekten. Hinsichtlich der Europäischen Union schilderte er insbesondere die Grundlagen der GAP, und die Zielsetzungen, dann die Reformetappen der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Reform von 2003.¹⁴ Hinsichtlich des Vergleiches der zwei Systemen meinte er, dass das schweizerische Agrarrecht zwischen 1951 und 1998 viel liberaler wurde, und abgesehen von der Milch- und Butterproduktion gibt es keine Marktordnung mehr, und die von der Milch geht in 2009 auch zu Ende. Im Mittelpunkt der schweizerischen Landwirtschaftspolitik und Agrarrecht steht in den letzten Jahren das System von Direktzahlungen, die im internationalen Vergleich sehr hoch sind; dennoch, eine völlige Liberalisierung wäre in der Schweiz nicht möglich. In der EU gibt es aber seit den 70er Jahren zahlreiche Marktordnungen, teilweise zum Schutz der Preise; in 2003 begann eine neue Ära in der europäischen Agrarpolitik. Was das schweizerische System und das der EU betrifft, die schweizerische ist heute viel liberaler als die europäische, aber er erwähnte auch einige Punkte die in der Zukunft der Schweiz noch große Schwierigkeiten bereiten werden – die hohe Direktzahlungen und die hohen Produktpreisen.

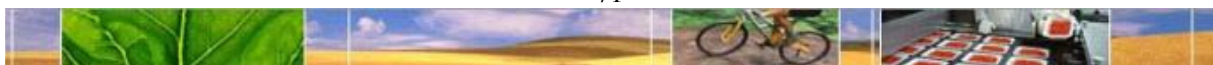
Nach der wissenschaftlichen Konferenz fand die Präsidiumssitzung statt, wo auch Themen wie die der Beiträge, des Budget oder der im September 2007 statt findende viertägige XXIV. Europäische Agrarrechtskongress im Neapel aufgekommen sind.

Die hier geführten Gespräche geben Möglichkeit dazu, die Interessen des ungarischen Agrarsektors zu präsentieren. Das Teilnehmen an den Konferenzen und Präsidiumssitzungen der CEDR-Europäische Gesellschaft für Agrarrecht ist zugleich nicht nur vom wissenschaftlichen Perspektiven aus interessant. Die Bestrebungen der Agrardenker anderer europäischen Länder kommt hier ans Licht, und die gemeinsame Arbeit und Hilfeleistungen sind nicht nur für unseren fachlichen Weiterbildung, sondern auch für den heimischen Agrarsektor von großer Bedeutung.

Fussnote

¹ Vgl. Roman Herzog – Lüder Gerken: Europa entmachtet uns und unsere Vertreter, http://www.welt.de/politik/article715345/Europa_entmachtet_uns_und_unsere_Vertreter.html (13. Januar)

² Vgl. zum Thema noch Risto Volanen: What are alternatives for the european agriculture? In: XXI. Kongress und Kolloquiums (CEDR), Commission 1: Rechtlicher Rahmen für die Förderung und Vermarktung von Agrarprodukten. (Helsinki, Finland,



produce sector. (Helsinki, Finnország, 2001. május 27-30.), Párizs, 2003, L'Harmattan, Tomus 1/3, 37-43. p.

³ A legitimációs problémák azonban ezáltal sem tűnnek el – hiszen a kormány a végrehajtó és nem a törvényhozó jogág képviselője... (a szerző megjegyzése).

⁴ Ezzel kapcsolatban lásd Szilágyi János Ede: Az agrár és vidékfejlesztési támogatások új rendszere 2007. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXV., m.a.

⁵ A finanszírozás más, hitelezési vetületével kapcsolatban lásd Csák Csilla: Az agrárhitelezés intézményrendszerének nemzetközi modelljei. In: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Miskolc, 2007, Novotni Kiadó, 83-90. p.

⁶ A vidékfejlesztés magyarországi alkalmazásáról lásd Olajos István: The provisions of the Rural Development in connection with the agriculture in Hungary. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006, 1. szám, 3-22. p.; Dieter Schweizer: Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und des ländlichen Raumes in den MOE-Staaten. *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Miskolc, 2007, Novotni Kiadó, 354-366. p.

⁷ A WTO-val kapcsolatban lásd még Paolo Borghi: Effects of the WTO on the CAP and on national rural law, particularly in the context of organic agriculture. General Report. In: *XXII European Congress and Colloquium of Agricultural Law (CEDR): Rural Law faced with three major Challenges* (Almería, Spanyolország, 2003. október 21-25. p.). Párizs, 2005, L'Harmattan, 215-238. p.

⁸ Bándi Gyula: *Környezetjog*. Budapest, 2006, Osiris Kiadó; Bobvos Pál - Csák Csilla - Horváth Szilvia - Olajos István - Prugberger Tamás - Szilágyi János Ede: The polluter pays principle in the agriculture. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006, 1. szám, 29-54. p. (fordította: Jakab Nóra, Varga Zoltán); Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, 2006, Gondolat – DE-ÁJK; Bajor Rita: Alkotmányos környezetvédelem. In: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Miskolc, 2007, Novotni Kiadó, 15-24. p.

⁹ Borchardt – véleményem szerint – túlzott optimizmussal vázolja ezeket a lehetőségeket, és riasztó az Európai Bizottság általa felvázolt azon koncepciója, amely – például alapvető nyersanyagok területén – teljes mértékben kiszolgáltatja Európát.

¹⁰ Az energiával kapcsolatos aktuális jogi problémák kapcsán lásd Bóhm Judit: Közszolgáltatások alakulása a villamos energia egységes piacán. In: Csák Csilla (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás*

27-30. Mai 2001), Paris, 2003, L'Harmattan, Tomus 1/3, S. 37-43.

³ Die Legitimationsproblemen verschwinden dadurch jedoch nicht – da die Regierung die Executive, nicht die Legislative repräsentiert... (Bemerkung vom Autor).

⁴ Siehe dazu Szilágyi János Ede: Az agrár és vidékfejlesztési támogatások új rendszere 2007. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXV., noch nicht erschienen.

⁵ Zum anderen Aspekt der Finanzierung siehe Csák Csilla: Az agrárhitelezés intézményrendszerének nemzetközi modelljei. In: Csák Csilla (ed.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Miskolc, 2007, Novotni Verlag, S. 83-90.

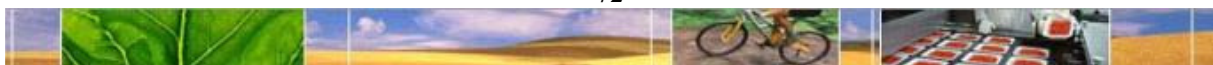
⁶ Zu der Anwendung der Entwicklung des ländlichen Raumes in Ungarn siehe Olajos István: The provisions of the Rural Development in connection with the agriculture in Hungary. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006, Nr. 1., S. 3-22.; Dieter Schweizer: Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und des ländlichen Raumes in den MOE-Staaten. *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Miskolc, 2007, Novotni Verlag, S. 354-366.

⁷ Zu der WTO siehe noch Paolo Borghi: Effects of the WTO on the CAP and on national rural law, particularly in the context of organic agriculture. General Report. In: *XXII European Congress and Colloquium of Agricultural Law (CEDR): Rural Law faced with three major Challenges* (Almería, Spanien, 21-15. Oktober 2003). Paris, 2005, L'Harmattan, S. 215-238.

⁸ Bándi Gyula: *Környezetjog*. Budapest, 2006, Osiris Verlag; Bobvos Pál - Csák Csilla - Horváth Szilvia - Olajos István - Prugberger Tamás - Szilágyi János Ede: The polluter pays principle in the agriculture. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006, Nr. 1., S. 29-54. (übersetzt von: Jakab Nóra, Varga Zoltán); Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, 2006, Gondolat – DE-ÁJK; Bajor Rita: Alkotmányos környezetvédelem. In: Csák Csilla (ed.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Miskolc, 2007, Novotni Verlag, S. 15-24.

⁹ Borchardt – meiner Meinung nach – ist zu optimistisch hinsichtlich dieser Möglichkeiten, und es ist erschreckend, dass – wie er es schilderte – nach der Konzeption der Europäischen Kommission Europa völlig den anderen Kontinenten ausgeliefert wird z. B. hinsichtlich Rohstoffen.

¹⁰ Zu den aktuellen Problemen der Energie siehe Bóhm Judit: Közszolgáltatások alakulása a villamos energia egységes piacán. In: Csák Csilla (ed.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70.*



professzor70. születésnapjára. Miskolc, 2007, Novotni Kiadó, 74-82. p.; Farkas Csamangó Erika jelen számban megjelenő The utilisation of geothermic energies from a legal aspect című cikke.

¹¹ Horváth Szilvia: Über die Anfänge der Klimapolitik der Europäischen Gemeinschaft. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007, 2. szám, 19-40. p.

¹² Olajos István: *A mezőgazdasághoz kapcsolódó vidékfejlesztés jogának bevezetése Magyarországon*. PhD-dolgozat, Miskolc, Miskolci Egyetem, 201-208. p.

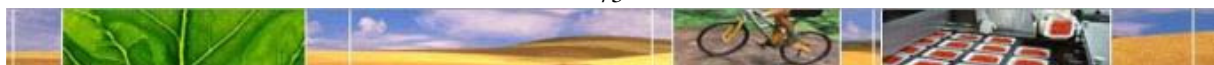
¹³ Az agrárjog dogmatikai problémáival kapcsolatban lásd: Csák Csilla: Az Agrárjog rendszerbeli sajátosságai és fejlődési tendenciái. In: Miskolczi-Bodnár Péter (szerk.): *A Civilisztika fejlődéstörténete*. Miskolc, 2006, Bíbor Kiadó; Domé Györgyné: Az agrárjog fogalmi elemei és rendszere. In: Domé Györgyné (szerk.): *Agrárjog*. [Budapest], 1994, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1-9. p.; Fodor László: *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Debrecen, 2005, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadó, 9-52. p.; Christian Grimm: *Agrarrecht*. München, 2004, C.H. Beck; Christian Grimm: Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande? Gedanken zum Begriff der Landwirtschaft (1). *Agrarrecht*, 2001, 1. szám, 1-3. p.; Jakab András: A jogági felosztás problematikája – különös tekintettel az agrárjogra. *Collega*. 2005. 4. szám, 52-54. p.; Peter Káb: Multifunktionale Landwirtschaft als agrarrechtliches Problem? *Agrar- und Umweltrecht*, 2003, 3. szám (2003. I. melléklet), 1-6. p.; Kurucz Mihály: Agricultural law's subject, concept, axioms and system. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007, 2. szám, 41-84. p.; Alois Leidwein: *Europäisches Agrarrecht*. Wien-Graz, 2004, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 33-35. p.; Roland Norer: Einleitende Agrarrechtliche Bemerkungen. In: Roland Norer (szerk.): *Handbuch des Agrarrechts*. Wien, 2005, Springer Verlag, 1-16. p.; Prugberger Tamás: Adalékok az agrárjog jogrendszerbeli elhelyezéséhez. *Jogtudományi Közlöny*. 1990. 5. szám, 178-181. p.; Süveges Márta: Az agrár-üzemformák jogi szabályozásának alapjai. In: Hamar Anna (szerk.): *Agrárátalakulás a '90-es években*. I. kötet. Szolnok, 1999, 25-112. p.; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – Útban a természeti erőforrások joga felé? *Jogtudományi Közlöny*, 2007, 3. szám, 112-121. p.; Tanka Endre: Az agrárjog fogalma és helye a magyar jogrendszerben. *Magyar Jog*. 2005. 7. szám, 394-404. p.; Tóth Lajos: *Agrárjogi tanulmányok*. Szeged, 2005, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 102-103. p.; Veres József: Egy lehetséges agrárjogi koncepció vázlata. In: Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. Születésnapjára*. Szeged, Comissio Scientiae

születésnapjára. Miskolc, 2007, Novotni Verlag, S. 74-82.; Farkas Csamangó Erika: The utilisation of geothermic energies from a legal aspect (Artikel in derselben Ausgabe der JAEL).

¹¹ Horváth Szilvia: Über die Anfänge der Klimapolitik der Europäischen Gemeinschaft. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007, Nr. 2., S. 19-40.

¹² Olajos István: *A mezőgazdasághoz kapcsolódó vidékfejlesztés jogának bevezetése Magyarországon*. Promovierarbeit, Miskolc, Universität Miskolc, S. 201-208.

¹³ Zu den dogmatischen Problemen des Agrarrechts vgl. Csák Csilla: Az Agrárjog rendszerbeli sajátosságai és fejlődési tendenciái. In: Miskolczi-Bodnár Péter (ed.): *A Civilisztika fejlődéstörténete*. Miskolc, 2006, Bíbor Verlag; Domé Györgyné: Az agrárjog fogalmi elemei és rendszere. In: Domé Györgyné (ed.): *Agrárjog*. [Budapest], 1994, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, S. 1-9.; Fodor László: *Agrárjog. Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből*. Debrecen, 2005, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadó, S. 9-52.; Christian Grimm: *Agrarrecht*. München, 2004, C.H. Beck; Christian Grimm: Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande? Gedanken zum Begriff der Landwirtschaft (1). *Agrarrecht*, 2001, Nr. 1., S. 1-3.; Jakab András: A jogági felosztás problematikája – különös tekintettel az agrárjogra. *Collega*. 2005. Nr. 4., S. 52-54.; Peter Káb: Multifunktionale Landwirtschaft als agrarrechtliches Problem? *Agrar- und Umweltrecht*, 2003, Nr. 3. (2003. Anhang I.), S. 1-6.; Kurucz Mihály: Agricultural law's subject, concept, axioms and system. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007, Nr. 2., S. 41-84.; Alois Leidwein: *Europäisches Agrarrecht*. Wien-Graz, 2004, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 33-35.; Roland Norer: Einleitende Agrarrechtliche Bemerkungen. In: Roland Norer (ed.): *Handbuch des Agrarrechts*. Wien, 2005, Springer Verlag, S. 1-16.; Prugberger Tamás: Adalékok az agrárjog jogrendszerbeli elhelyezéséhez. *Jogtudományi Közlöny*. 1990. Nr. 5., S. 178-181.; Süveges Márta: Az agrár-üzemformák jogi szabályozásának alapjai. In: Hamar Anna (ed.): *Agrárátalakulás a '90-es években*. Vol. I.. Szolnok, 1999, S. 25-112.; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – Útban a természeti erőforrások joga felé? *Jogtudományi Közlöny*, 2007, Nr. 3., S. 112-121.; Tanka Endre: Az agrárjog fogalma és helye a magyar jogrendszerben. *Magyar Jog*. 2005. Nr. 7., S. 394-404.; Tóth Lajos: *Agrárjogi tanulmányok*. Szeged, 2005, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, S. 102-103.; Veres József: Egy lehetséges agrárjogi koncepció vázlata. In: Tóth Károly (ed.): *Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. Születésnapjára*. Szeged, Comissio Scientiae





Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis de Attila
József nominatae, 1993, 519-526. p.

¹⁴ A reformról lásd Dirk Ahner: Europäische
Agrarpolitik: Umsetzung der Reform – Ausblick in
die Zukunft. *Agrar- und Umweltrecht*, 2005, 8. szám
(2005. I. melléklet), 3-6. p.

Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis de Attila
József nominatae, 1993, S. 519-526.

¹⁴ Über die Reform siehe Dirk Ahner: Europäische
Agrarpolitik: Umsetzung der Reform – Ausblick in
die Zukunft. *Agrar- und Umweltrecht*, 2005, Nr. 8.
(2005. Anhang I.), S. 3-6.

