

**SZILÁGYI János Ede\* – RAISZ Anikó\*\* – KOCSIS Bianka\*\*\***  
**A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás  
szempontjából**

Jelen tanulmány a CEDR XXIX. kongresszus III. munkabizottsága által elemzett kérdéskörök magyar reflexiójaként született. A munkabizottság által kutatott élelmiszerbiztonság illetve élelmiszer-szuverenitás (vagy élelmiszer-önrendelkezés)<sup>1</sup> koncepciói a magyar agrárjogban is előtérbe kerültek az elmúlt években. Ezen koncepciók magyar leképeződéseire tekintettel különösen a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

### **1. A magyar földforgalmi rezsím folyamatban levő uniós jogi vizsgálata**

Annak érdekében, hogy a magyar földforgalmi szabályozáshoz kapcsolódó legfrissebb fejleményeket globális illetve uniós jogi kontextusban jobban lehessen értelmezni, elsőként (I.) az élelmiszerbiztonság és földforgalom viszonyának értelmezését (I.1.) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) és (I.2.) az Európai Parlament (EP) dokumentumainak bemutatásával kíséreljük meg. Ezt követően (II.) térünk rá a konkrét magyar szabályozásra.

I. Az alábbi dokumentumok elemzése kapcsán – meglátásunk szerint – egyébiránt érdemes a CEDR 2015-ös potsdami kongresszus második munkabizottságának határon-átnyúló földszerzésre vonatkozó elemzéseit is figyelembe venni, mivel annak általános jelentésében<sup>2</sup> és következtetéseiben sok ezekkel összefüggő megállapítás van.

---

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

\*\* dr. jur., PhD, DEA, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet

\*\*\* dr. jur., doktoranda, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék

<sup>1</sup> “Élelmiszer-önrendelkezés: Az élelmiszer-önrendelkezés jog arra, hogy emberek, régiók, államok vagy azok uniója maguk határozzák meg mezőgazdasági és élelmiszerpolitikájukat, úgy, hogy közben ne árásszák el dömpingáruval más nemzetek piacát.” A második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia tervezete, OGY H/15783. számú irománya, 238.

<sup>2</sup> Szilágyi János Ede: *Rapport général de la Commission II*, 2017, in: Roland Norer (szerk.): CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation, Baden-Baden: Nomos, 2017, 175-292.

I.1. Bizonyos előzmények – például: UN,<sup>3</sup> FAO,<sup>4</sup> European Coordination Via Campesina (ECVC) kezdeményezés<sup>5</sup> – után, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) 2015-ös véleményében felhívja a figyelmet a földtulajdoni és földhasználati kérdések szoros kapcsolatára az élelmiszerbiztonsággal. Ennek során utal arra, hogy “ENSZ gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló nemzetközi paktumának 11. cikke és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 25. cikke szerint a termőföld az élelmiszertermelés alapja és így az élelmiszerbiztonság szavatolásának feltétele is.”<sup>6</sup> “Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság komoly veszélyt lát abban, hogy a földtulajdon nagymértékben – az Európai Unió egyes régióiban is – a nem mezőgazdasági nagybefektetők és mezőgazdasági nagyüzemek kezében koncentrálódik.”<sup>7</sup> “Az ipari jellegű mezőgazdasági gazdálkodás következtében felerősödnek az élelmiszerbiztonsággal és a talaj legyengülésével kapcsolatos kockázatok, és az élelmiszerbiztonság színvonala csökken.”<sup>8</sup> Az EGSZB ezt követően az EU-n belüli land grabbingre<sup>9</sup> hívja fel a figyelmet: “Európa beágyazódott a globális folyamatokba, így ezek a folyamatok Európán belül is zajlanak – helyenként szembeötlően, másol inkább csak a felszín alatt. A földszerezés jelensége főként Kelet- és Közép-Európában figyelhető meg.”<sup>10</sup> “A rendelkezésre álló elemzésekből kiderül, hogy a felvásárolt földeken termesztett élelmiszereket és nem élelmiszernövényeket elsősorban azokba az országokba exportálják, ahonnan a befektetések származnak. Ezeknek a terményeknek csak egy töredékét szánják a hazai piacra. Minél nagyobb méreteket ölt a földszerezés, annál rosszabb lesz az adott országban az élelmiszerbiztonság.”<sup>11</sup>

A fentiekén túl az EGSZB olyan megállapításokat tesz, amelyek nagy jelentőségűek az alább ismertetésre kerülő magyar kötelezettségszegési eljárás szempontjából, amely pedig a jogi személyek földtulajdonszerzésével kapcsolatos.

<sup>3</sup> Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter: *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*, UN General Assembly, A/HRC/13/33/Add.2.

<sup>4</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations: *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*, Rome, 2012, free access.

<sup>5</sup> Lásd erről: free access

<sup>6</sup> European Economic and Social Committee (EESC): *Opinion: Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming*, NAT/632 – EESC-2014-00926-00-00-AC-TRA (EN), Brussels, 21 January 2015, 1.2., free access

<sup>7</sup> EESC 2015, 1.4.

<sup>8</sup> EESC 2015, 1.5.

<sup>9</sup> Az EESC land grabbing meghatározása „A ‘földszerezés’ fogalmának nincs nemzetközileg elismert, egységes meghatározása. Földszerezés alatt általánosságban azt a folyamatot értjük, amikor nagy mennyiségű termőföldet vásárolnak fel úgy, hogy előtte nem konzultálnak a helyi lakossággal, illetve nem kéri beleegyezésüket. A földszerezés következtében csökkennek a helyi lakosság arra vonatkozó lehetőségei, hogy önállóan gazdaságot működtethessen és gondoskodjon az élelmiszer-ellátásról. Az erőforrások (föld, víz, erdő) használatának joga és az abból eredő haszon is a tulajdonost illeti. Ennek egyik lehetséges következménye, hogy egyébként nem mezőgazdasági jellegű tevékenységek kedvéért felhagynak a korábbi mezőgazdasági hasznosítással.”; EESC 2015, 2.2.

<sup>10</sup> EESC 2015, 3.1.

<sup>11</sup> EESC 2015, 4.2.

Az EGSZB szerint ugyanis *“a jogi személyek közötti földügyletek pedig gyakran nem átláthatóak. Jó példák erre a leányvállalatokon és partnervállalatokon keresztül lebonyolított földvásárlások”*.<sup>12</sup> A land grabbing folyamatának elemzése kapcsán pedig tovább észrevételeket tesz a jogi személyek földszerzésére vonatkozóan: *“A hagyományos földvásárlás mellett a földterületek feletti ellenőrzés átvétele úgy is megvalósul, hogy felvásárolják a földtulajdonnal vagy megfelelő földhaszonbérleti szerződésekkel rendelkező vállalatokat, illetve megpróbálnak részesedést szerezni bennük. Mindez azt eredményezi, hogy a földtulajdon egyre inkább egyre kevesebb számú nagyüzem kezében koncentrálódik, és egyes közép- és kelet-európai országokban az ipari jellegű mezőgazdaság kerül túlsúlyba.”*<sup>13</sup> Az EGSZB szerint *“az Európai Unióban a háttérben jelenleg is folyamatban van a földszerzés és a földtulajdon koncentrációja, melyek kihatnak az emberi jogokra, mindenekelőtt a megfelelő élelmiszerekhez fűződő jogra. A földszerzés Magyarországon és Romániában volt a legnagyobb mértékű. A jelenség azonban más közép- és kelet-európai országokban is megfigyelhető.”*<sup>14</sup>

A dokumentum végén, az EGSZB szerint *“a tagállamoknak az élelmiszerbiztonság és más legitím célok érdekében – egy fenntartható agrármodell alapján – több lehetőséget kell biztosítani arra, hogy szabályozhassák termőföldpiacukat, és ebben a vonatkozásában korlátozásokat állapíthassanak meg.”*<sup>15</sup> *“Az EGSZB [...] arra kéri az Európai Bizottságot és az Európai Parlamentet, hogy foglalkozzon aktívan a földhasználat szabályozásával.”*<sup>16</sup> Az EGSZB szerint *“azt is meg kellene vizsgálni, hogy a földtulajdon koncentrációja milyen veszélyekkel jár az élelmiszerbiztonság [...] szempontjából.”*<sup>17</sup> Az EGSZB a megoldást egyébiránt a családi gazdaságokban látja: *“a kis családi gazdaságok legalább ugyanolyan hatékonysággal képesek működni, mint a mezőgazdasági nagyvállalatok. Az sem igaz, hogy a termőföld koncentrációja nagyobb terméshozamot eredményez”*,<sup>18</sup> *“stratégiai jelentőségük van a családi gazdaságoknak az élelmiszerbiztonság és a vidékfejlesztés szempontjából”*.<sup>19</sup> *“Bár eddig még sem nemzetközi szinten, sem pedig az Európai Unión belül nem sikerült egy általánosan elfogadott definíciót találni a családi gazdaság fogalmára, az EGSZB azt kéri az Európai Bizottságtól, az Európai Parlamentelettől és a Tanácstól, hogy találjanak hivatalos meghatározást a fogalomra.”*<sup>20</sup>

I.2. A fentiekre válaszul, illetve figyelemmel az új tagállamok ellen indított kötelezettségési eljárásra, az Európai Parlament (EP) 2017. április 27. napján jelentést<sup>21</sup> fogadott el a mezőgazdasági földek káros koncentrációja tárgyában. Az EP maga is felhívja a figyelmet a land grabbing jelenségére az EU-ban.<sup>22</sup> Emellett a jelentésben az EP a következőket vette figyelembe:

<sup>12</sup> EESC 2015, 2.7.

<sup>13</sup> EESC 2015, 3.2.

<sup>14</sup> EESC 2015, 3.6.

<sup>15</sup> EESC 2015, 6.10.

<sup>16</sup> EESC 2015, 6.14.

<sup>17</sup> EESC 2015, 6.19.

<sup>18</sup> EESC 2015, 4.6.

<sup>19</sup> EESC 2015, 5.1.

<sup>20</sup> EESC 2015, 5.2.

<sup>21</sup> European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30., free access

<sup>22</sup> EP 2017, point AM and page 14.

(a) *“a földterület egyrészt tulajdon, másrészt közjó, és társadalmi kötelezettségekkel jár”*;<sup>23</sup> (b) *“a föld egyre szűkebb mértékben rendelkezésre álló, nem megújuló erőforrás, és mivel a föld szolgáltatja az alapot az egészséges és elégséges táplálékhoz jutáshoz fűződő emberi joghoz, és a túléléshez szükséges több ökoszisztéma-funkcióhoz, és mivel ezért nem szabad hagyományos árucikkeknek tekinteni”*;<sup>24</sup> (c) *“alapvetően fontos a piac kellő mértékű... átláthatósága, és... annak a földpiacon tevékenykedő intézményekre is ki kellene terjednie”*;<sup>25</sup>; (d) *“a földterületek nem mezőgazdasági profilú befektetőknek és boldingoknak történő értékesítése sürgető probléma szerte az Unióban, és mivel a külföldiek földszerezésére vonatkozó moratórium lejártá óta különösen az új tagállamokra nagy nyomás nehezedik abban az irányban, hogy módosítsák jogszabályaikat, mivel a viszonylag alacsony földárak miatt a nagybefektetők felvásárolják a földeket”*;<sup>26</sup> (e) *“a mezőgazdasági használatban lévő területek különös jelentőséggel bírnak a vízgazdálkodás és az éghajlat, a szén-dioxid-kibocsátási költségvetés és az egészséges élelmiszer előállítása... szempontjából”*;<sup>27</sup> (f) *“nagyértékű egyensúlyhiány áll fenn a jó minőségű termőterületek eloszlása terén, és mivel a jó minőségű termőföldek meghatározóak az élelmiszerek minősége, az élelmezésbiztonság és az emberek jólléte szempontjából”*;<sup>28</sup> (g) *„a kis- és közepes méretű gazdaságok, széles körű tulajdonlás vagy szilárd földhasználati jogok és a közbirtokokhoz való hozzáférés... arra ösztönzik az embereket, hogy a vidéki régiókban maradjanak és lehetővé teszi számukra, hogy itt dolgozzanak, ami pozitív hatással van a vidék társadalmi-gazdasági infrastruktúrájára, az élelmezésbiztonságra, az élelmiszer-önrendelkezésre és a vidéki életforma megőrzésére”*;<sup>29</sup> (h) *„a mezőgazdasági földterületek árai és bérleti díjai számos régióban olyan szintre emelkedtek, amely ösztönzi a pénzügyi spekulációt, aminek következtében sok mezőgazdasági üzem számára gazdaságilag lehetetlenné vált a bérlet területek megtartása, illetve hogy az életképes kis- és közepes méretű üzem fenntartása érdekében területeket szerezzenek”*;<sup>30</sup> (i) *„a termőföldek tagállamonként eltérő árai tovább fokozzák a területek koncentrációját”*;<sup>31</sup> (j) jelentésben számos megállapítás van a spekulációval<sup>32</sup> illetve a visszaélésekkel<sup>33</sup> kapcsolatban;

<sup>23</sup> EP 2017, G. pont.

<sup>24</sup> EP 2017, J. pont.

<sup>25</sup> EP 2017, P. pont.

<sup>26</sup> EP 2017, Q. pont.

<sup>27</sup> EP 2017, S. pont.

<sup>28</sup> EP 2017, T. pont.

<sup>29</sup> EP 2017, V. pont.

<sup>30</sup> EP 2017, AB. pont.

<sup>31</sup> EP 2017, AC. pont.

<sup>32</sup> „[S]zámos tagállamban – elsősorban a 2007-es pénzügyi és gazdasági válság óta – a termőföldekbe irányuló beruházás biztonságos befektetésnek számít; ... a termőföldet a mezőgazdasági ágazaton kívüli befektetők és pénzügyi spekulánsok, úgymint nyugdíjalapok, biztosítótársaságok és vállalkozások riasztó mennyiségben vásárolják fel”; EP 2017, AJ. pont; *“a földpiacon létrejövő spekulációs buborékok a termőföldek piacára nézve komoly következményekkel járnak, és ... a határidős kereskedésre vonatkozó, nyersanyagokkal kapcsolatos pénzügyi spekuláció tovább emeli a termőföldek árát”* EP 2017, AL. pont.

<sup>33</sup> „[S]zámos tagállam szabályozó intézkedéseket fogadott el, hogy megvédjék termőföldjeiket a befektetők felvásárlásától; ... a földvásárlások során számos visszaélésre derült fény, melyek zsebszerződések formájában valósultak meg, ahol a szerződések megkötésének dátumát meghamisították; ... ugyanakkor a befektetők már sok földterületet felvásároltak”; EP 2017, AK. pont.

(k) „a részvénytársaságok mezőgazdasági részvétele ijeszítő gyorsasággal terjed; mivel e társaságok gyakran határokon átnyúlóan működnek és olyan üzleti modellt követnek, amelyet sokkal inkább a földszpekulációk, mintsem a mezőgazdasági termelés iránti érdeklődés vezérel”.<sup>34</sup>

Mindezekre tekintettel az EP (a) „elismeri a kis családi gazdaságok vidéki életben betöltött jelentőségét,<sup>35</sup> és úgy véli, hogy a helyi közösségeknek részt kell venniük a földhasználatra vonatkozó döntésekben”.<sup>36</sup> (b) Az Európai Parlament “kéri, hogy a helyi hatóságok és a mezőgazdasági termelők szervezeteivel együttműködésben biztosítsanak különleges védelmet a mezőgazdasági területeknek annak lehetővé tétele érdekében, hogy szabályozzák a mezőgazdasági földterületek értékesítését, használatát és bérbeadását az élelmiszerbiztonság ... érdekében”.<sup>37</sup> (c) Továbbá az Európai Parlament – többek között – felhívja az Európai Bizottságot, hogy (c1) “hozzon létre a termőföldek koncentrációja és birtokjogi viszonyai szintjére vonatkozó információk és adatok gyűjtésére irányuló megfigyelőszolgálatot Unió-szerte”,<sup>38</sup> (c2) “rendszeres időközönként tegyen jelentést a Tanácsnak és a Parlamentnek a földhasználatról, az árakról, valamint a földtulajdonról és a föld bérletéről szabályozó nemzeti politikákkal és jogszabályokkal kapcsolatban helyzetéről, valamint arra, hogy tegyen jelentést a Világélelmiszer-biztonsági Bizottságnak (CFS)”.<sup>39</sup>

II. A 2014. május 1. napjától lejárt uniós átmeneti szabályozást követően Magyarország – számos más 2004-ben illetve 2007-ben csatlakozott országhoz hasonlóan – új földforgalmi szabályozást fogadott el. Ezen új földforgalmi szabályozás illetve előzményeinek elemzéséről több részletes idegen-nyelvű munka is született; így például német nyelven (Csák,<sup>40</sup> Szilágyi,<sup>41</sup> Olajos,<sup>42</sup> Hornyák,<sup>43</sup> Nagy és Holló<sup>44</sup>), illetve angol nyelven (Bányai,<sup>45</sup> Csák,<sup>46</sup> Jakab,<sup>47</sup> Kocsis,<sup>48</sup> Kurucz,<sup>49</sup> Nagy,<sup>50</sup> Olajos<sup>51</sup>

<sup>34</sup> EP 2017, AQ. pont.

<sup>35</sup> EP 2017, 14. pont.

<sup>36</sup> EP 2017, 18. pont.

<sup>37</sup> EP 2017, 38. pont.

<sup>38</sup> EP 2017, 2. pont.

<sup>39</sup> EP 2017, 8. pont.

<sup>40</sup> Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2010/9, 20-31., free access

<sup>41</sup> Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-50.

<sup>42</sup> Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.

<sup>43</sup> Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-69., free access; and Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97., free access.

<sup>44</sup> Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Die Entwicklung des Agrarrechts in Ungarn zwischen 2013 und 2015, *JAEL*, 2015/19, 56-72., free access.

<sup>45</sup> Krisztina Bányai: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-15., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5, free access.

Szilágyi<sup>52</sup>). Legutóbb a CEDR 60. évfordulójára Raisz Anikó<sup>53</sup> dolgozta fel a magyar földforgalmi rezsím aktualitásait, amely munkából – jelen tanulmány témáját tekintve – különösen az EU kötelezettség-szegési eljárása érdemel kiemelés: „Több 2004-ben (Lettország, Litvánia, Szlovákia), illetve azt követően (Bulgária) csatlakozott tagállammal szemben is kötelezettség-szegési eljárást indított az Európai Bizottság, köztük Magyarországgal szemben is. A jogtudomány ennek kapcsán felhívja a figyelmet arra: ez részben annak is betudható, hogy az uniós jog által biztosított birtokpolitikai keretek kapcsán felvetődik egyfajta értelmezési bizonytalanság,<sup>54</sup> illetve egyes magyar szerzők (Korom Ágoston és Bokor Réka) átláthatósági problémákat is felvetnek.<sup>55</sup>”<sup>56</sup> E ponton fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az EP 2017-es jelentése szintén nagyobb transzparenciát sürget,<sup>57</sup> egyúttal „felhívja a Bizottságot, hogy a tagállamokkal és az érdekelt felekkel tegyen közre olyan világos és átfogó kritériumokat – többek között a tőkepiacokon zajló, a mezőgazdasági földterületekkel kapcsolatos tranzakciókra vonatkozóakat –, amelyek egyenlő versenyfeltételeket biztosítanak és amelyekből a tagállamok

<sup>46</sup> Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233.; Csilla Csák – Bianka Enikő Kocsis – Anikó Raisz, Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43., free access.

<sup>47</sup> Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *JAEL*, 2013/15, 39-57., free access.

<sup>48</sup> Kocsis Enikő Bianka: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *JAEL*, 2014/16, 95-110., free access.

<sup>49</sup> Kurucz Mihály: Critical analyses of arable land regulation in Hungary, *JAEL*, 2007/3, 17-47., free access.

<sup>50</sup> Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549., free access.

<sup>51</sup> Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 95-97., free access.

<sup>52</sup> Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-60., free access; Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1437-1451., doi: 10.5937/zrpfns50-12226, free access.

<sup>53</sup> Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74.

<sup>54</sup> Lásd a CEDR Potsdami Kongresszus II. munkabizottságának konklúziójának (ezen részében elfogadott) I.2. részének vonatkozó észrevételét: „Ez a helyzet határozottan rámutat az uniós földbirtok politika nébány bizonytalanságára”; közzétette Szilágyi János Ede: Conclusions, *JAEL*, 2015/19, 93, free access; lásd még erről Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, in: Ágoston Korom (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 20-22.; Csák – Kocsis – Raisz 2015, 38-40.

<sup>55</sup> Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban – Transzparencia és egyenlő elbánás, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti*, Szeged, Póly Elemér Alapítvány, 2017, 259-267.

<sup>56</sup> Raisz 2017, 73.

<sup>57</sup> EP 2017, 39. pont.

s számára egyértelművé válik, hogy az Európai Unió négy alapvető szabadsága keretében a földpiaci szabályozás mely intézkedései érvényesíthetők”.<sup>58</sup> A Raisz-tanulmány ezt követően így folytatódik: “Mindezen túl van szerző (Szilágyi), aki e nagy számú kötelezettségszegési eljárást szokatlannak tartja a földügyben, tekintettel arra, hogy a korábbi európai uniós bírósági ítéletek tipikusan (ha nem is kizárólagosan) előzetes döntéshozatali eljárásban születtek.”<sup>59</sup> (Szilágyi János Ede<sup>60</sup> egyébiránt arra is felhívja a figyelmet, hogy az Európai Unió Bíróságának határon átnyúló földszerzések tárgyában hozott ítéleteiben megnyilvánuló értékelési szempontok – pl. közérdekű cél, az intézkedés helyettesíthetősége – milyen sokban hasonlítanak azon értékelési szempontokra, amelyet az USA szövetségi bíróságai alkalmaznak hasonló ügyekben.<sup>61</sup>) A 2015-ös CEDR potsdami konferencia II. munkabizottsága egyébiránt rávilágította arra, hogy napjainkban a határon átnyúló földbirtokpolitikai kérdések az EU számos tagállamát foglalkoztatják, ezért a kérdés nem megfelelő rendezése az integráció lazulása felé mutatna, a sikeres rendezés viszont megszünteti a bizonytalanságokat, és elmélyíti az integrációt”.<sup>62</sup><sup>63</sup>

“Ami a Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárást illeti, fontos megjegyezni, hogy az lényegében két külön eljárás. Van egy speciális eljárás a földforgalmi rezsim átmeneti szabályai között rendezett bizonyos haszonélvezeti ügyekben, és van egy eljárás, amely a földforgalmi rezsimet átfogó jelleggel vizsgálja. A következőkben ez utóbbi átfogó ügyvel foglalkozunk részleteiben, méghozzá *Andréka Tamás* és *Olajos István* tanulmányára hagyatkozva.<sup>64</sup> Az átfogó ügyben az Európai Bizottság először több olyan jogintézmény kapcsán is megindította előzetes vizsgálatát, amelyeket később – a magyar kormánnyal folytatott egyeztetések során – EU-konformnak talált. Ilyen jogszerűnek ítélt magyar intézmények (a) a helyi földbizottság eljárásbeli szerepére, (b) a földszerzési- és birtokmaximumra, (c) az elővásárlási- és előhaszonbérleti jogosultsági rendszerre, illetve (d) a haszonbérlet időtartamára vonatkozó rendelkezések köre. A jelenleg is zajló kötelezettségszegési eljárásban ugyanakkor a következő nemzeti korlátozások uniós szintű jogszerűségét az EU Bizottság továbbra is vitatja: (a) a bel- és külföldi jogi személyekre egyaránt vonatkozó szerzésekptelenség és átalakulási tilalom, (b) a földművesek szakismereti követelménye, (c) a külföldön megszerzett gyakorlat el nem ismerhetősége,

<sup>58</sup> EP 2017, 40. pont.

<sup>59</sup> Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi jogot befolyásoló jogi környezet, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017a, 58.

<sup>60</sup> Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017b/klasz 2, 574-577.

<sup>61</sup> Az USA rendszeréről lásd részleteiben Margaret Rosso Grossman: Rural Areas – Legal framework and implementation, Report for the United States, XXVIII European Congress of Agricultural Law of the CEDR, 2015, 17-20., in: [www.cedr.org](http://www.cedr.org) (2017.03.23.)

<sup>62</sup> Lásd a CEDR Potsdami Kongresszus II. munkabizottságának konklúziójának (ezen részében elfogadott) I.2. részét; közzétéve: Szilágyi János Ede: Conclusions, JAEL, 2015/19, 93., free access

<sup>63</sup> Raisz 2017, 73-74.

<sup>64</sup> Tamás Andréka – István Olajos: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8., 410-424.

(d) a személyes művelési kötelezettség, (e) az adásvételi szerződések előzetes jóváhagyására vonatkozó feltételek objektivitása. A kifogásolt kérdések közül különösen a jogi személyek szerzéseképtelensége az, amely a jelenlegi magyar földforgalmi rezsim lényegi intézményének tekinthető, és Andréka Tamásék szerint ezen intézmény esetében a cél a gyakorlatban ellenőrizhetetlen összetett tulajdoni láncolat kialakulásának a megakadályozása, ami ellentmondana a vidék népességmegtartó képességének megőrzésére irányuló célnak, ugyanis nem lenne ellenőrizhető a birtokmaximum és az egyéb szerzési feltételek betartása.<sup>65</sup> *A jogi személyek EU tagállamok földpiacain történő tulajdonszerzése kapcsán az EP 2017-es jelentése is fontos észrevételeket tesz; nevezetesen az EP "arra buzdítja a tagállamokat, hogy vessenek be olyan eszközöket a földpiac szabályozására, amelyeket egyes tagállamokban az uniós szerződések rendelkezéseit betartva már sikerrel alkalmaznak, például ... a jogi személyek földvásárláshoz való jogának korlátozása".*<sup>67</sup>

Az EP 2017-es jelentésében – egyébiránt nagyban hasonlóan a CEDR potsdami kongresszus II. munkabizottság következtetés-tervezetének II.1.2. pontjában kifejtett 1.2.7. javaslattával – az EP *"felszólítja a Bizottságot, hogy vegye fontolóra a mezőgazdasági területek értékesítésére vonatkozó tagállami jogszabályok uniós joggal való összhangjának értékelésére irányuló jelenlegi eljárásokra vonatkozó moratórium bevezetését mindaddig, amíg a fent említett kritériumokat középtárral nem vizsgálják".*<sup>68</sup>

A kötelezettségsgzési eljárások kimenetele szempontjából sem közömbös, hogy a magyar földforgalmi rezsimre vonatkozóan időközben megindult az első előzetes döntéshozatali eljárás is (az ún. *szombatbelyi-ügy*).

## 2. A genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság megvalósításának újabb lépése: a magyar GMO-mentességre utaló jelölésről szóló miniszteri rendelet

Az ún. *zöld (vagy más néven: mezőgazdasági) géntechnológiai szabályozás* kapcsán a magyar alkotmány (az ún. Alaptörvény) XX. cikkében meghatározásra került az ún. 'genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság' koncepciója. Ennek megteremtésének legújabb lépése az élelmiszerek és takarmányok GMO-mentességre utaló jelöléséről szóló 61/2016. (IX.15.) FM rendeletnek az elfogadása. Annak az érdekében, hogy megérthessük a 61/2016. FM rendelet elfogadásának okát elsőként – alapvetően Raisz Anikó és Szilágyi János Ede munkáira támaszkodva<sup>69</sup> –

<sup>65</sup> Andréka – Olajos 2017, 422.

<sup>66</sup> Raisz 2017, 74.

<sup>67</sup> EP 2017, 22. pont.

<sup>68</sup> EP 2017, 40. pont.

<sup>69</sup> Lásd Raisz Anikó: *GMO as a Weapon – a.k.a. a New Form of Aggression?*, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, The Hague, Eleven, 2015, 275-288.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: *Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO*, *JAEL*, 2012/12, 107-148.; Szilágyi János Ede: *A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről*, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/2, 36-54.; Szilágyi János Ede: *Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása*, Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetek, Miskolci Egyetem,



röviden kitérünk az Alaptörvény 'genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság' koncepciójának értelmezésére, majd ennek megvalósításának eddigi lépéseire. Ezt követően – Szilágyi János Ede és Tóth Enikő közös kutatása alapján<sup>70</sup> – röviden vázoljuk a 61/2016. FM rendelet főbb sajátosságait. A tanulmány jelen részében nem térünk ki részleteiben a mezőgazdasági géntechnológiai tevékenységre vonatkozó nemzetközi, európai uniós illetve magyar jogi szabályozás részletes elemzésére, mivel erre vonatkozólag széleskörű nemzetközi<sup>71</sup> illetve magyar<sup>72</sup> jogirodalom áll rendelkezésre.

---

Miskolc, 2015, 36-38.; Szilágyi János Ede: *A zöld géntechnológia jogi szabályozása*, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, 2016a. szeptember 29. napján tartott előadás, 1-44. dia; Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016b/1, 48-49.

<sup>70</sup> Lásd Tóth Enikő: Egy újabb lépés a GMO-mentes mezőgazdaság felé, TDK-dolgozat (konzulens: Szilágyi János Ede), Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Szilágyi János Ede – Tóth Enikő: A GMO-mentes mezőgazdaság megteremtésének újabb jogi eszköze, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, megjelenés alatt.

<sup>71</sup> Lásd különösen: Luc Bodiguel – Michael Cardwell (szerk.): *The regulation of genetically modified organisms*, Oxford – New York, Oxford University Press, 2010; Roland Norer (edit.): *Genetic Technology and Food Safety*, Switzerland, Springer, 2016; etc.

<sup>72</sup> Lásd különösen: Balázs Ervin – Dudits Dénes – Sági László (szerk.): *Genetikailag módosított élőlények (GMO-k) a tények tükrében*, Szeged, Barabás Zoltán Biotechnológiai Egyesület – Pannon Növény-biotechnológiai Egyesület, 2011; Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011; Bézi-Farkas Barbara – Jasinka Anita: A géntechnológiai tevékenység szabályozása, in: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2006, 487-495.; Darvas Béla (szerk.): *Részletek... a 27. GMO-Kerekasztal ülésén elhangzott hozzászólásokból*, Budapest, 2015. március 25.; Darvas Béla – Székács András (szerk.): *Az elsőgenerációs géntechnológiai úton módosított növények megítélésnek magyarországi háttere*, Budapest, a Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága, 2011; Farkas Csamangó Erika: A géntechnológia agrárjogi aspektusai, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2005/7; Heszky László: Az 'Amflora' GM-burgonya fajta 2010-től természetű az EU-ban, *Agrofórum*, 2010/4, 99.; Horváth Gergely: A „zöld” géntechnológia alkalmazásának gazdasági- és agrár-környezetvédelmi kockázatai, *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2008/7-8, 87-106.; Horváth Zsuzsanna: Védelem a tudományos bizonyosság hiányában: az elővigyázatosság alapelve az Európai Unió környezeti jogában, in: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Brubács János professor emeritus 70. születésnapjára*, Pécs, PTE-ÁJK, 2009, 88-115.; Julesz Máté: GMO-mentes alkotmány, *Orvosi Hetilap*, 2011/31, 1255-1257.; JNO (Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa): *az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*, 258/2011. sz. állásfoglalása (2011. április 25.); Kovács Judit Nóra: Észrevételek az USA GMO politikájához, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 104-115.; Olajos István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása Magyarországon, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog*, II. kötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 73-88.; Pánovics Attila: Génmódosítás-mentes régiók Magyarországon, *Környezetvédelem*, 2005/2, 16; Tahyné Kovács Ágnes: A GMO-k jogi szabályozásáról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntarthatóság jegyében, in: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kibívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012a, 196-206.; Tahyné Kovács: Génmódosítás a mezőgazdaságban és a genetikai erőforrások fenntartása, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012b, 180-191.; Tahyné Kovács: *A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi*

A GMO-mentes mezőgazdaság koncepciója iránti igény már a 2011-ben elfogadott Alaptörvény előtt megfogalmazódott. Eleinte még pusztán a növények köztermeszthetősége kapcsán vetődött fel ez a kérdés nem sokkal Magyarország Európai Unióhoz történt csatlakozását követően. Ezen igényre válaszul fogadta el a magyar parlament (Országgyűlés) a 53/2006. (XI.29.) sz. határozatát, amelyben a különböző pártok képviselői óriási összhangban (ez Magyarországon ritka!) arra az álláspontra jutottak, hogy az ország GMO-mentességének fenntartása növekvő piaci versenylőnyt jelent Magyarország számára, továbbá jelentősen javítja környezet- és élelmiszer-biztonságunkat.<sup>73</sup> Megítélésünk szerint az országgyűlési határozat jelentőségét az adja, hogy a magyar döntéshozó, már viszonylag korán felismerte a GMO-mentességben rejlő gazdasági lehetőségeket; lényegében tehát azt, hogy a GMO-mentes élelmiszereket adott esetben jobb áron lehet értékesíteni egy olyan piacon (pl. az EU-ban), ahol a fogyasztók értéknek tartják a GMO-mentességet.

2011-ben az Alaptörvényben a jogalkotó rendelkezett arról, hogy a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését Magyarország – több más mellett – *GMO-mentes mezőgazdaság biztosításával* segíti elő. T. Kovács Júlia hívta fel rá a figyelmet, hogy az Alaptörvény első benyújtott javaslata<sup>74</sup> nem tartalmazta a GMO-mentesség melletti állásfoglalást, az pusztán egy módosító javaslatban jelent meg.<sup>75</sup> A módosító javaslat először a GMO-mentes egészséges élelmiszerek meghatározását tartalmazta, de ez sérthette volna az európai jogot, ezért változtatták a génmódosítástól mentes mezőgazdaságra a szöveget.<sup>76</sup>

Alaptörvényünk XX. cikkének ezen fordulatát a magyar jogtudományban többen is értelmezték.<sup>77</sup>

---

*alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében*, Budapest, PhD Értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2013a; Tanka Endre: Alkotmányos bástya a génhadjárat ellen, *A falu*, 2005/1, 37-49.

<sup>73</sup> A génmódosítás kapcsán a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa az egyik legnagyobb problémának azt tekinti, hogy még nem ismertek annak hosszú távú hatásai; JNO 258/2011. sz. állásfoglalása, 7. A hazai tudományos életben is ütközik a GMO mellet és ellen érvelők álláspontja: A génmódosítást ellenző tanulmány Darvas – Székács (szerk.) 2011. A génmódosítás mellett érvelő: Balázs et al (szerk.): 2011.

<sup>74</sup> T/2627 irományszámon benyújtott javaslat.

<sup>75</sup> T/2627/157. számon benyújtott módosító indítvány.

<sup>76</sup> Lásd még T. Kovács: A GMO-mentes Alaptörvény hatása a mezőgazdaságra – különös tekintettel a visszaszerzett EU-tagállami szuverenitásra és a TTIP-re, in: Szalma József (szerk.): *A magyar tudomány napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 308-309.

<sup>77</sup> Fodor László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások körében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 74.; Fodor: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 113-114; Szilágyi 2015, 38.; Tahyné Kovács: *Jelölti válasz 'A genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályozásról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntartható fejlődés tükrében' című PhD disszertáció opponensi véleményeire*. Gépirat, PPKE JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2013b. október 10., 3-6.; Tahyné Kovács: Gedanken zur verfassungsrechtlichen Interpretierung der gesetzlichen Regelung der GVOs in angesichts der Verhandlungen der neuen GVO Verordnung der EU und des TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), *JAEL*, 2015/18, 72-79., free access; V.ö. T. Kovács 2015.

A kardinális kérdések ezek közül<sup>78</sup> – többek között –, hogy a (a) rendelkezések milyen magatartási- illetve termékköre terjednek ki, (b) milyen ezen rendelkezések kötőereje, illetve, hogy (c) milyen viszonyban vannak ezek az EU joggal. Nem vitatva egyik vagy másik tudományos közleményben írt értékelést sem, az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése során magunk az alábbi álláspontot fejtjük ki. Meglátásunk szerint az Alaptörvény jelen rendelkezésének pontos mibenléte nem tisztázott. Megállapítható ugyanakkor, hogy e rendelkezés *nem közvetlenül érvényesülő tilalom* (inkább orientáló jellegű előírás az állami döntéshozók számára). Eleinte e rendelkezést a magyar döntéshozók *leginkább a GM-növények köztermeszthetőségének* korlátozása kapcsán hivatkozták (ez egy szűkített értelmezés). Vagyis e szűkített értelmezés nem zárja ki azt, hogy a külföldről behozott GM-termékek (például élelmiszerek) kerülhessenek a magyar fogyasztókhoz. Megközelítőleg két éve ugyanakkor a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriába a döntéshozók a GMO-köztermeszthetőségen túl egyre inkább beleértettek más kérdésköröket is, például azt a törekvést, hogy megteremtődjenek egy *magyarországi GMO-mentes élelmiszerelőállítás feltételei*. Meglátásunk az, hogy a GMO-mentes mezőgazdaság kategóriája továbbra is olyan bő értelmezési kereteket biztosít, hogy akár ez utóbbi, tág értelmezés is belefér.

A GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának megvalósítása érdekében a magyar jogalkotó igyekezett minden jogszerű intézkedést megtenni. Ezek közül különösen az alábbi lépéseket tartjuk fontosnak kiemelni.<sup>79</sup>

I. *A MON 810-kukorica és az Amflora-burgonya kapcsán alkalmazott védzáradék és más kapcsolódó lépések.* Ezen jogi lépés – időrendiségét tekintve, a MON-810 kukorica esetében – lényegében megelőzte magát a fentebb nevesített 2006-os országgyűlési határozatot is és éppen ezért adott esetben tekinthető a GMO-mentes mezőgazdaság koncepcióját megelőző, sok tekintetben azt formáló helyzetnek. Ezen uniós alapú jogintézmény főszabály szerint csak rövid időre (lényegében néhány hónapra) adna lehetőséget arra, hogy ezen keresztül egy tagállam korlátozza egy már uniós szinten jóváhagyott GMO köztermesztését, ezzel szemben az utóbbi évek uniós joggyakorlata azt igazolta, hogy a valóságban – s erre jó példa a magyar MON 810-es védzáradéki ügy – több éven keresztül fennálló védzáradékok is léteznek. Az Amflora-burgonya esetén is találkozhatunk magyar védzáradékkal, és ennek folyománya volt az a T-240/10. sz. uniós ügy is, amelyben – némileg leegyszerűsítve a történéseket és a jogi helyzetet – Magyarország kérte az Amflora-burgonyára vonatkozó 2010/135/EU és 2010/136/EU sz. határozatok megsemmisítését, hivatkozva az elővigyázatosság elvének sérelmére és a hiányos kockázatértékelésre. 2013-ban az ügyben eljáró bírói fórum megállapította, hogy az Európai Bizottság lényeges eljárási szabályokat sértett és erre tekintettel megsemmisítette a határozatokat, amely után pedig az engedélyt visszavonták.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Szilágyi 2016a, 30.

<sup>79</sup> E lépések összefoglalásáról részletesebben lásd még Szilágyi – Tóth 2017.

<sup>80</sup> Szilágyi 2016a, 35.

II. *Szigorú koegzisztencia szabályok kialakítása.* Az egyes tagállamok viszonylag nagy szabadságot kaptak koegzisztencia szabályaik kialakítására, vagyis annak meghatározására, hogy miként természetők egymás mellett GM-növények, valamint hagyományos illetve bio-növények.<sup>81</sup> E vonatkozásban Magyarország meglehetősen szigorú szabályokat alkotott; így például az általános távolságot ilyen növények esetében 400 méterben állapította meg, amely bizonyos esetekben lehet több (800 méter) is. A koegzisztencia országos szintű szabályozásának érdekes leágazásának volt tekinthető annak kísérlete, hogy helyi önkormányzatok saját területükön önkormányzati rendelettel az országos előírásoknál szigorúbb koegzisztencia szabályokat írjanak elő. Végül azonban e helyzetre kínált megoldási lehetőséget az Alpok-Adria megállapodás.

III. *Az Alpok-Adria GMO-mentes övezet kezdeményezés.* Az ehhez való csatlakozásról az Országgyűlés a 74/2011. (X.14.) számú országgyűlési határozatban döntött. Ennek keretében Magyarországon az érintett mezőgazdasági termelők közösségei megállapodás keretében, önkéntes alapon géntechnológiával módosított növényfajtáktól mentes övezeteket hozhatnak létre. Fontos ugyanakkor, hogy amennyiben a termelők megállapodás keretében géntechnológiával módosított növényfajtáktól mentes övezetet hoznak létre, a magyar termesztési hatóság az övezetben gazdálkodók kérelmére és önkéntes adatszolgáltatása alapján az övezetnek a kérelemben megjelölt adatait és a kérelmező gazdálkodók adatait a honlapján, valamint a kormányzati portálon közzéteszi.<sup>82</sup> Kérdéses ugyanakkor, hogy ez a fajta szabályozás mennyiben tekinthető EU-jog illetve WTO-jog konformnak. Meglátásunk szerint megfelel mindkét jognak a szabályozás önkéntes jellege alapján.<sup>83</sup>

IV. *A géntechnológiával kapcsolatos felelősségi szabályok újragondolása.* A zöld géntechnológiai tevékenységre vonatkozó felelősségi szabályok újragondolására nem sokkal az új Alaptörvény elfogadását követően került sor, amikor is Magyarországon GMO-szennyezett vetőmagokra és azok alkalmazására derült fény.<sup>84</sup> Ennek hatására került újraértékelésre a magyar géntechnológiára vonatkozó szabályozás felelősségi rendszere,<sup>85</sup> és kezdeményezték a géntechnológiával kapcsolatos bizonyos szabályok megszegésének büntetőjogi szankcionálásának megteremtését, konkrétan a géntechnológiával módosított növényfajtákkal kapcsolatos kötelezettség megszegése nevet viselő tényállás szabályozásával, amely új büntetőjogi tényállásként került bele a Büntető Törvénykönyvbe (Btk.).<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Magyarország esetében lásd különösen a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény (Gtv.) 21/B-21/E. §-ait.

<sup>82</sup> A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény (Gtv.) 21/F. §.

<sup>83</sup> Szilágyi 2016a, 31.

<sup>84</sup> Az ügy kifejtéséről lásd Raisz – Szilágyi 2012, 110-112.

<sup>85</sup> Lásd a GMO Munkacsoport létrehozásáról szóló 1289/2011. (VIII.22.) Korm. határozat 3. pontját.

<sup>86</sup> Aki az Európai Unióban a) engedéllyel nem rendelkező géntechnológiával módosított növényfajta szaporítóanyagát az ország területére jogellenesen behozza, tárolja, szállítja, forgalomba hozza, vagy a környezetbe kijuttatja, b) termesztési célú felhasználásra ki nem terjedő engedéllyel rendelkező géntechnológiával módosított növényfajta szaporítóanyagát a környezetbe jogellenesen kijuttatja, c) termesztési célú engedéllyel rendelkező géntechnológiával módosított növényfajta szaporítóanyaga vonatkozásában a védzáradáki eljárás

V. *A GMO-mentes régiók EU szintű szabályozásának támogatása.*<sup>87</sup> A magyar döntéshozók már korán felismerték, hogy az Európai Unió joga szempontjából akkor lenne megnyugtató módon rendezve a magyar GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának megvalósíthatósága, ha az uniós jogszabályok adnának lehetőséget arra, hogy az egyes országok maguk döntsenek annak kérdésében, hogy saját területükön kívánnak-e GMO-mentes övezeteket létrehozni. Erre tekintettel a magyar döntéshozók uniós szinten maguk is támogattak minden olyan kezdeményezést, amely egy ilyen tartalmú szabályozás irányába hatott. Az ügyben jelentős áttörést végül a 2001/18/EK irányelvet módosító 2015/412/EU irányelv<sup>88</sup> elfogadása jelentett, illetve az Európai Bizottság további jogszabályalkotásra (is) irányuló javaslata.<sup>89</sup> A 2015/412. számú irányelv alapján egy adott GMO engedélyezési eljárása vagy az engedély megújítása során bármely tagállam kérheti, hogy igazítsák ki az engedély földrajzi hatályát úgy, hogy területét vagy annak egy részét kizárják a termesztés alól.<sup>90</sup>

Ezen szabályokon túl az új irányelv lehetőséget teremtett arra is, hogy a már korábban engedélyezett illetve bejelentett GMO-k esetében is éljenek a fenti lehetőséggel (ez az ún. *kívülmaradási záradék*, vagy *opt-out klauzula*).<sup>91</sup> Az új szabályok kapcsán 19 tagállam élt – valamilyen formában – a lehetőséggel a kívülmaradási záradék alapján. Magyarország 2015. szeptember 21. napján küldte meg az Európai Bizottságnak kiigazítási kérelmét 8 GM-kukoricára, amelyek a 2001/18 irányelv vagy az 1829/2003 rendelet alapján engedélyezés alatt állnak vagy már engedélyezettek. Az érintett vállalatok többsége (*Pioneer, Syngenta, Dow Agrosiences*) nem reagáltak határidőre (2015.10.22.), a *Monsanto* válaszolt, de nem emelt kifogást.<sup>92</sup>

A 2015/412 irányelv WTO-jog konformitásának kérdése kapcsán egy bizottsági anyag ugyanekkor az alábbiakra figyelmezteti a tagállamokat: „*Új hatáskörök gyakorlásakor a tagállamok mindazonáltal kötelesek maradéktalanul eleget tenni nemzetközi kötelezettségeiknek, ideértve a WTO szabályait is.*”<sup>93</sup>

VI. *A GMO-mentes mezőgazdaság koncepciójának védelme a világkereskedelem új fejlesztési eszközeinek, a szabadkereskedelmi megállapodásoknak a tárgyalása során.*<sup>94</sup>

---

időtartamára biztonsági intézkedésként elrendelt behozatali, előállítási, tárolási, szállítási, forgalomba hozatali, felhasználási tilalmat megszegi, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.; Btk. 362. §.

<sup>87</sup> Szilágyi 2016a, 39-42.

<sup>88</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/412 irányelve (2015. március 11.) a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megültására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról.

<sup>89</sup> COM(2015) 177.

<sup>90</sup> Lásd a 2001/18/EK irányelv új 26b. cikkét.

<sup>91</sup> Lásd a 2001/18/EK irányelv új 26c. cikkét.

<sup>92</sup> Lásd a free access forrást.

<sup>93</sup> COM(2015) 176, 8.

<sup>94</sup> Szilágyi 2016a, 42-43.

A Világkereskedelmi Szervezet (WTO) joganyagából számos előírás érinti a GMO-k uniós illetve tagállami szabályozását.<sup>95</sup> A WTO kapcsolódó joggyakorlatából kiemelkedő jelentősége volt az *EC-Biotech-ügynek*,<sup>96</sup> amely hozzájárult a WTO-jog jobb megértéséhez a GMO-szabályozásának vonatkozásában. Ennek kapcsán lényegében levonható az a következtetés, hogy egy ország (illetve más WTO-tag) döntési szabadsága GMO-mentessége tárgyában a jelenleg fennálló nemzetközi kereskedelmi rendszer kötelező előírásai tekintetében korlátozottak.

Mivel a WTO kereskedelmi rendszerének általános, többoldalú továbbfejlesztésére tett kísérletek a Dohai-fordulóban meglehetősen nehezen realizálódnak, ezért az egyes országok és régiók között egyre inkább felértékelődik a WTO-jogi keretek közé beilleszthető, tipikusan két világszerte szereplő között kötendő szabadkereskedelmi megállapodások jelentősége. Esetünkben ezek közül a már aláírt EU és Kanada közötti szabadkereskedelmi megállapodás, az ún. *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), illetve az EU és USA között megkötött tervezett szabadkereskedelmi megállapodás, az ún. *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) bír különös jelentőséggel. A CETA kapcsán úgy tűnik, hogy sikerült érvényesítenie a GMO-mentes mezőgazdasági koncepciójában foglalt elképzeléseket:<sup>97</sup> „A CETA teljes mértékben összhangban áll az uniós szakpolitikákkal, ideértve azokat is, amelyek a nemzetközi kereskedelmet érintik. E tekintetben a CETA nem fogja korlátozni vagy módosítani az uniós jogszabályokat, és egyik szabályozott területen sem fogja módosítani, csökkenteni vagy eltörölni az uniós szabványokat. A Kanadából származó valamennyi importnak meg kell felelnie az uniós szabályozásnak (pl... állat- és növény-egészségügyi szabályok, élelmiszerrel és biztonsággal kapcsolatos szabályok, egészséggel és biztonsággal kapcsolatos előírások, a géntechnológiával módosított szervezetekre vonatkozó szabályok, környezetvédelem, fogyasztóvédelem stb.).”<sup>98</sup> Jelenleg ugyanakkor még nyitott kérdés, hogy a TTIP vajon milyen, a GMO-szabályozást érintő rendelkezéseket tartalmaz.<sup>99</sup>

VII. A GMO-mentesség jelölésére vonatkozó nemzeti szabályok és azok esetleges egységesítése uniós szinten. A GMO-mentességre utaló jelölésről szóló 61/2016. (IX.15.) FM rendelet sajátosságai – más országok szabályozására<sup>100</sup> figyelemmel<sup>101</sup> –

<sup>95</sup> Ennek részletes elemzéséről lásd Szilágyi János Ede: WTO-jog és környezetvédelem, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 485-512.

<sup>96</sup> WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R.

<sup>97</sup> Lásd különösen CETA 1. melléklet, 22. fejezet (kereskedelem és fenntartható fejlődés), 24. fejezet (kereskedelem és környezetvédelem): 24.1. cikk benne a környezetvédelmi jog fogalma, 25.1.-25.2. cikk (biotechnológia).

<sup>98</sup> COM(2016) 444, 3. Lásd Szilágyi 2016a, 43.

<sup>99</sup> A tárgyalások sokáig titokban folytak, az Európai Bizottság csak nagy nyomásra kezdte el nyilvánosságra hozni a tárgyalási dokumentumokat, illetve álláspontját. Az Európai Bizottság adott ki tájékoztató anyagot reagálva a nyilvánosság általa kiemelendőnek tartott felvetéseire: így pl. cáfolva azt, hogy „a TTIP kényszerítené az EU-t, hogy engedélyezze GM-növények termesztését”; az Európai Bizottság szerint az ezzel kapcsolatos EU-jogon nem változtatna a TTIP; lásd: free access

<sup>100</sup> European Commission: State of play in the EU on GM-free food labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Final report, written by ICF GHK, October 2013, free access; European Commission: State of play in the EU on GM-free food

a következőkben összegezhethők. (a) A magyar szabályozás – hasonlóan az EU több tagállamának hasonló szabályozásához – *önkéntes rendszernek tekinthető* abban az értelemben, hogy ha egy termék GMO-mentes, akkor ezt a ténytet nem kötelező feltüntetni a terméken, viszont ha valaki egy termék GMO-mentes jellegét mégis szeretné feltüntetni, akkor csak a vonatkozó 61/2016. FM rendelet előírásainak eleget téve teheti meg. A magyar rendelet vonatkozásában kérdésként vetődhet fel, hogy *„ha az uniós szabályozás [a GMO tartalom jelöléséről] kötelezően előírja azt, hogy a GMO-tartalmat jelölni kell egy terméken, akkor miért van egyáltalán szükség arra, hogy nemzeti szinten szabályozzuk a GMO-mentességre utaló jelölés előírásait. A válasz abban keresendő, hogy az uniós jelölési rendszer olyan sok kivételt fogalmaz meg a GMO-tartalom jelölése kapcsán, hogy az uniós jelölést helyesebb lenne talán inkább úgy nevesíteni, mint pusztán a 'jelentősebb mennyiségű GMO-tartalom kötelező feltüntetésének' szabályozását. Vagyis a kisebb GMO-érintettségű egy termék esetében nem kell feltüntetni az uniós szabályok alapján. Mindezekre tekintettel a nemzeti kiegészítő szabályozások létét az indokolja, hogy az EU kötelező jelölési szabályai esetében meglehetősen sok kivételről beszélhetünk”*.<sup>102</sup> (b) A magyar szabályozás leginkább a francia GMO-mentességi szabályozáshoz áll közel, de azért sokat merített az osztrák rendszerből is. (c) A jogszabály kiterjed mind az élelmiszerekre (hal, hús, tej, tojás, méhészeti termékek, növényi eredetű termékek), mind a takarmányokra. A GMO-mentességre utaló jelzés nem alkalmazható vadon élő, táplálkozásában nem nyomonkövethető állat tojására és húsára, kifogott vadon élő halak esetében. Főszabály szerint a GMO-mentességre utaló jelöléssel ellátott élelmiszer vagy takarmány előállításában sem használható fel GMO-ból előállított élelmiszer- vagy takarmány-adalékanyag, technológiai segédanyag vagy enzim. (d) A magyar rendelet alapján egy termék legfeljebb – a jelenlegi technológiai szint alapján még mérhető – 0,1 százalékban tartalmazhat olyan GMO-t, amely az Európai Unióban forgalomba hozatali engedéllyel rendelkezik és élelmiszerben vagy takarmányban való előfordulása véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen. (e) A hal, hús, tej vagy tojás illetve olyan élelmiszerek, amelyek ezen összetevőket tartalmazzák, akkor tekinthetők GMO-mentesnek, ha az állatnak adott takarmány megfelel a rendeletben GMO-mentes takarmányokkal szemben támasztott követelményeknek. Ha ezen előírásoknak nem felelt meg az állat táplálása, csak abban az esetben lehet a belőlük származó terméket GMO-mentességre utaló jelöléssel ellátni, ha letelt egy meghatározott *átállási idő*. A magyar rendelet részletesen szabályozza az átállási időre vonatkozó előírásokat. E szabályok gyakorlati megvalósulását nagyban elősegíti, hogy a Közös Agrárpolitika keretében támogatják azon *magyar fehérjeprogramot*, amely kompenzációval ösztönzi a fehérjenövények termelését, fellendítve ezáltal a hazai, GMO-mentes szójatermelést. (f) A magyar előírások alapján a méhészeti termékek akkor láthatóak el a GMO-mentességre utaló jelöléssel, ha megfelelnek az alábbi feltételeknek: a kaptár 5,5 km-es körzetében nektár-

---

labelling schemes and assessment of the need for possible harmonization – Case studies, written by ICF GHK, October 2013, free access. Lásd még Ursula Bittner: *Significance of GMO-free labelling for economic stakeholders*, 8 May 2015, free access

<sup>101</sup> A jogszabály részletes elemzéséről lásd Szilágyi – Tóth 2017.

<sup>102</sup> Lásd Szilágyi – Tóth 2017.

és virágporforrásokot géntechnológiával nem módosított növények képezik, továbbá a méhek takarmánya nem tartalmaz GMO-t vagy GMO-ból előállított összetevőt.

A tagállami GMO-mentességre utaló jelölések szabályozásában meglévő különbözőségére tekintettel az EU egységes piacán meglátásunk szerint is<sup>103</sup> támogatandó egy bizonyos fokú egységesítést megvalósító uniós szabályozás (irányelv) elfogadása.

### 3. Az agrárjog nemzetköziesedésének újabb lépése: CETA és TTIP

I. Az agrárjog fejlődése kapcsán folytatódik azon folyamat, amit Roland Norer<sup>104</sup> az *agrárjog nemzetköziesedéseként (Internationalisierung)* fogalmazott meg, és amely kapcsán egyes szerzők (például Saverio Di Benedetto<sup>105</sup>) felvetik az ún. *„nemzetközi agrárjog”* koncepciójának gondolatát; fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a felvetés ellenére jelenleg a nemzetközi agrárjog létét még nem tekintik bizonyítottnak. Mindazonáltal a nemzetközi agrárjog – egyelőre még csak – elméleti kategóriájához Szilágyi János Ede különösen a következő kérdésköröket javasolná bevonni:<sup>106</sup> (a) *A nemzetközi jog klasszikus, két- illetve többoldali nemzetközi szerződésai.* Ezek között tárgyát tekintve számos agrárgazdaságot (is) érintő megállapodás található. Jelentőségénél fogva ezek viszonylatában különös jelentőséggel bír a hágai Nemzetközi Bíróság (NB) joggyakorlata, például vízgazdálkodási, halászati témában vagy éppen légi gyomirtószer-permetezésben.<sup>107</sup> (b) *Az Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Szervezet (Food and Agriculture Organization; FAO) joganyaga és joggyakorlata.* Az ENSZ keretében 1945-ben létrehozott FAO tevékenységének középpontjában jelentős szerepet tölt be élelmiszer-biztonság (*food security*) kérdése. (c) *A világkereskedelmi jog: a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization; WTO) és a szabadkereskedelmi megállapodások agrár-vetületei.* A világkereskedelmi együttműködésben komoly változások következtek be az 1990-es évek elején a WTO megalakulásával, amelynek joganyagában jelentős részt foglalnak el az agrárium legkülönbözőbb területeit érintő egyezmények. A világkereskedelmi jog legújabb fejlődési korszakát képviselik az olyan szabadkereskedelmi megállapodások, mint a CETA vagy a TTIP (ezekről részletesebben lásd alább). (d) *A Multilaterális Környezetjogi Egyezmények (MEA – Multilateral Environmental Agreements).*<sup>108</sup>

<sup>103</sup> A jogszabály részletes elemzéséről lásd Szilágyi – Tóth 2017.

<sup>104</sup> Roland Norer: Agrarrecht – eine Einführung, in: Roland Norer (szerk.): *Handbuch des Agrarrechts*, Wien, Verlag Österreich, 2012, 13-14.

<sup>105</sup> Saverio Di Benedetto: Agriculture and the Environment in International Law, in: Massimo Monteduro et al (szerk.): *Law and Agroecology*, Berlin-Heidelberg, Springer, 2015, 101-111.

<sup>106</sup> Szilágyi 2016b, 42-45.

<sup>107</sup> Raisz – Szilágyi 2012, 131-132.

<sup>108</sup> Ezek kapcsán Raisz Anikó kiemeli, hogy bár valódi szankciók és büntetések a jogsértő állammal szemben kevésbé képzelhetők el, ugyanakkor kétségtelen, hogy az utóbbi években mindezek ellenére megnövekedett az ezzel kapcsolatos ügyek száma a hágai Nemzetközi Bíróság (NB) előtt is; Raisz: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 2011, 90-92., 99-102.



(e) *Az emberi jogok*. Ezeknek számos típusa van, amelyek közül az agrár- és vidéki életviszonyokat több is érinti. Ezek közül elfogadottságukat és kikényszeríthetőségüket alapul véve különösen a következőkre érdemes utalni: (e1) Azon *klasszikus emberi jogok* közül, amelyeknek agrár-relevanciájuk is van, különösen a tulajdonhoz való jog emelkedik ki,<sup>109</sup> de mindezek mellett egy konkrét ügyben más jogoknak (például a tisztességes eljáráshoz való jognak) is szerepe lehet.<sup>110</sup> E klasszikus alapjogok viszonylatában, Magyarország földrajzi elhelyezkedése okán különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának<sup>111</sup> (EJEB) joggyakorlata bír jelentőséggel (például kárpótlási ügyekben, földhasználati problémákban, vadászati jogokkal kapcsolatban). Mivel az EJEB ítélete kötelező erővel bír, az adott államoknak módosítaniuk kellett agrár-jogszabályaikat – és ezt az ügyek elsöprő többségében valóban meg is tették – annak érdekében, hogy megfeleljenek az EJEB ítéletének.<sup>112</sup> (e2) Vannak ugyanakkor olyan emberi jogok is, mint az *élelemhez való jog*<sup>113</sup> vagy a *vízhez való jog*,<sup>114</sup> amelyek elismertsége ugyan még elmarad a fentebb klasszikusként nevesített emberi jogok elismertségétől (ennek okán például esetükben nem beszélhetünk az EJEB joggyakorlatáról sem), mégis egyre gyakrabban történik rájuk hivatkozás a legkülönbözőbb fórumokon és ügyekben.

II. A fent említett világkereskedelmi jog – EU-t érintő – legfrissebb elemeit képezik a CETA és a TTIP. A Kereskedelmi Világszervezeten (WTO) belül ugyan jelenleg akadoznak azon tárgyalások, amelyek a világkereskedelem továbbfejlesztését multilaterális keretek között képzelnék el, azonban emiatt felértékelődött az egyes kereskedelmi partnerek közötti külön-megállapodások szerepe. Az EU ennek jegyében látott neki több kereskedelmi partnerrel is az ún. szabadkereskedelmi megállapodások megkötésének. Ezek közül ezidáig különösen kettő kapott nagyobb nyilvánosságot.

---

<sup>109</sup> Ennek agrár-aspektusú feldolgozásáról lásd: Raisz: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 241-253.; Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.

<sup>110</sup> Raisz – Szilágyi 2012, 132.

<sup>111</sup> Habár a Nemzetközi Bíróság maga is jogosult eljárni emberi jogi egyezmények által biztosított jogok érvényesítésében, azonban tekintettel arra, hogy a NB előtt az egyéneknek nincs keresetindítási lehetőségük, ezért ennek jelentősége csekélynek mondható a regionális emberi jogok rendszerekhez képest.

<sup>112</sup> Raisz – Szilágyi 2012, 132.

<sup>113</sup> Legutóbb a kapcsolódó témakörből írt színvonalas monográfiát: T. Kovács Júlia: *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*, PhD Értekezés, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2017; Szemesi Sándor: Az élelemhez való jog koncepciója a nemzetközi jogban, *Pro Futuro*, 2013/2, 86-99.

<sup>114</sup> Lásd Raisz: A vízhez való jog aktuális kérdéseiről, in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 151-159.; Szabó Marcel – Greksza Veronika (szerk.): *Right to water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, Pécs, University of Pécs, 2013, 2-15., 34-114., 155-211.

Az egyikük, a Kanadával kötendő ún. CETA<sup>115</sup> (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* vagyis: Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás) immáron aláírásra is került 2016 végén.<sup>116</sup> A másik, az Egyesült Államokkal megkötni tervezett megállapodás, az ún. TTIP<sup>117</sup> (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* vagyis: Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Együttműködés) ezzel szemben még előkészítési szakaszban van, és hivatalosan<sup>118</sup> még egy szövegverzió sem került nyilvánosságra, pusztán csak az EU Bizottság részéről jelentek meg összefoglaló értékelések<sup>119</sup> a tárgyalások eddigi menetéről és szövegtervezeteiről.

Az EU más tagországainak agrár-szakértőihöz hasonlóan a magyar agrárium szereplőit is foglalkoztatják olyan jól ismert kérdések a CETA illetve a TTIP kapcsán, mint például a földrajzi árujelzők kérdése, vagy a korábban már kifejtett GMO-kérdéskör. Az agrárjogász szakértők emellett nagy jelentőséget tulajdonítanak a vitarendezési eljárásnak is.<sup>120</sup> Az alábbiakban azonban nem ezen 'klasszikus' kérdéskörökre kívánjuk felhívni a figyelmet, hanem sokkal inkább a jogirodalomban egy kevésbé érintett területtel foglalkoznánk. Nevezetesen a szabadkereskedelmi megállapodások lehetséges hatásával a mezőgazdasági földforgalom viszonyaira. Mivel egyelőre csak a CETA előírásai érhetők el teljes egészében, ezért elemzésünket – Szilágyi János Ede munkájára<sup>121</sup> támaszkodva – alapvetően erre fókuszáljuk.

---

<sup>115</sup> See Európai Bizottság – Kanada Kormánya: *Assessing the costs and benefits of a closer EU – Canada economic partnership*, 2008, free access

<sup>116</sup> Lásd COM(2016) 444.

<sup>117</sup> Ennek elemzéséről lásd Jeronim Capaldo: *The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability*, *GDAE Working Paper*, 2014, 14-03; Európai Bizottság: *Factsheet on Food safety and animal and plant health in TTIP*, 2015, free access; Baranyai Gábor – Szarvas Erik – Wágner Zsófia: *A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerségről szóló megállapodás lehetséges hatásai a fenntartható fejlődésre Magyarországon*, NFFT Műhelytanulmányok No 24, 2015 májusa; Nagy Ágnes – Palócz Eva – Tarnai Zoltán – Vakhak Péter: *Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti kereskedelmi és befektetési egyezmény komplex hatásvizsgálata a magyar gazdaságra*, NFFT Műhelytanulmányok No 24, 2015. június 30.

<sup>118</sup> Nem hivatalosan a Greenpeace hozott nyilvánosságra egy szövegverziót; lásd a free access forrást.

<sup>119</sup> Lásd a free access forrást.

<sup>120</sup> Lásd erről: free access. Lásd még Szilágyi 2016a, 42.

<sup>121</sup> Szilágyi 2017a, 52-54; Szilágyi János Ede: *A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések*, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017c/klsmz 1, 107-124.; Szilágyi János Ede: *A határon átnyúló mezőgazdasági földszerzés aktuális kérdései*, in: ELTE ÁJK 350. éves jubileumi kötet, megjelenés alatt.

III. A CETA 2017. január 14. napján az EU Hivatalos Lapjában közzétett szövegverzióját tanulmányozva megállapítható, hogy a `mezőgazdasági földekre`<sup>122</sup> *expressis verbis* vonatkozó részletszabályokat lényegében egy helyen találunk a megállapodás főszövegében (értsd: a mellékleteket leszámítva). Nevezetesen a CETA közbeszerzésekre vonatkozó 19. fejezete számol be ugyanis arról, hogy e fejezet előírásai nem alkalmazandók földterületek és egyéb ingatlanok megvásárlására vagy bérletére.<sup>123</sup> A 19. fejezet vonatkozó előírásának illetően történő megfogalmazása ezáltal utal arra, hogy a CETA más fejezeteinek előírásai ezzel szemben, más aspektusból már érinthetik a mezőgazdasági földeket. Szilágyi János Ede értelmezése<sup>124</sup> szerint különösen<sup>125</sup> a beruházásokról szóló 8. fejezet jöhet számításba, amely a beruházások fogalmában, annak típusainál említi az ingatlanokat illetve az ahhoz kapcsolódó jogokat.<sup>126</sup> A CETA 8. fejezetéhez (is) kapcsolódó I.<sup>127</sup> és II.<sup>128</sup> számú mellékletei<sup>129</sup> mind Kanada, mind pedig az EU tagállamai részéről *fenntartásokat* tartalmaz a beruházások olyan szabályai alól, mint a nemzeti elbánás elvének,<sup>130</sup> a piacra jutásnak,<sup>131</sup> legnagyobb kedvezményes elbánásnak,<sup>132</sup> a teljesítési követelményeknek<sup>133</sup>

<sup>122</sup> Szilágyi János Ede fontosnak tartja megjegyezni, hogy a CETA – `A vízzel kapcsolatos jogok és kötelezettségek` – címet viselő 1.9. cikke a természetes állapotában található felszíni és felszín alatti vizeket nem tekinti a kereskedelem tipikus tárgyának, kimondva, hogy az ilyen víz „nem áru vagy termék”. Nem mondja ki ugyanakkor annak `örökség` természetét, mint azt – ezzel szemben – például az EU jogalkotása teszi a Víz-keretirányelv preambulumban. A természetes állapotában található vízre (tavak, folyók, etc.) a CETA előírásai csak korlátozottan alkalmazhatók, vagyis arra csak a CETA fenntartható fejlődésre vonatkozó 22., és a környezetre vonatkozó 24. fejezete vonatkozik. Szilágyi sajnálatosnak tartja ugyanakkor, hogy a földek – illetve annak minőségi aspektusát képező *talaj* – vonatkozásában nem kerül megfogalmazásra semmiféle speciális státusz sem, hanem azt sokkal inkább a kereskedelem pusztá tárgyának tekintik a felek, leginkább a beruházások körébe tartozóként; Szilágyi 2017a, 53.

<sup>123</sup> Lásd a CETA 19.2. cikk 3. bekezdés a) pontját.

<sup>124</sup> Szilágyi 2017a, 53; Szilágyi 2017c, 122-123.

<sup>125</sup> V.ö. CETA 10. fejezetével, a természetes személyek üzleti célú ideiglenes belépéséről és tartózkodásáról.

<sup>126</sup> CETA 8.1. cikk `beruházás` fogalom f) és h) pontjai.

<sup>127</sup> Az I. melléklet címe: *A hatályos intézkedésekre és liberalizációs kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartások.*

<sup>128</sup> A II. melléklet címe: *Jövőbeli intézkedésekre vonatkozó fenntartások.*

<sup>129</sup> A melléklet címe: *A hatályos intézkedésekre és liberalizációs kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartások.*

<sup>130</sup> CETA 8.6. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai szövetségi szintű I-C-5. fenntartást, és a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38, I-PT-41., I-PT-83., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., I-PT-183., I-PT-184. fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

<sup>131</sup> CETA 8.4. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38., I-PT-41., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus,

és a felső vezetés és igazgatóságnak<sup>134</sup> az előírásai. Kanada részéről ezek a fenntartások tipikusan a 'földterületekre', 'mezőgazdasági földterületekre', 'erdőterületekre' vonatkozó nemzeti szabályokként kerültek nevesítésre, míg az EU tagállami esetén ezek a nemzeti szabályok leggyakrabban 'ingatlanvásárlás' címmel (vagyis egy átfogóbb kategória alatt) lettek nevesítve. Ezek a nemzeti jogszabályok tehát, habár korlátozzák a másik kereskedelmi partner polgárainak illetve vállalkozásainak földszerzését a belföldi személyekhez képest, ugyanakkor mivel a szerződő felek fenntartásaiként kerültek csatolásra a CETA-hoz emiatt a CETA részes felei mégsem tekintik ezen nemzeti intézkedéseket a CETA beruházási fejezetének korlátozásaként.

Szilágyi János Ede véleménye szerint, a fentiekre tekintettel azon országok esetében, amelyek nem tettek fenntartást a mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyaira vonatkozóan, a jövőben nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy a CETA vitarendezési eljárásában a CETA előírásait alkalmazzák mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyai kapcsán is.<sup>135</sup>

#### 4. Konklúzió

A XXIX. CEDR konferencia III. számú munkabizottságában a magyar megközelítéstől merőben eltérő tématerületek is szóba kerültek, attól függően, hogy az egyes előadók a nemzeti sajátosságaikra tekintettel mit tartottak fontosnak kiemelni. A munkabizottság végül számos *de lege ferenda* konklúziót állított fel a háromnapos tudományos munkát követően, melyeket a jövőben érdemes lenne megfontolnia a jogalkotóknak. Ezek (ahogyan azt a munkabizottság general rapporteur-e, Ludivine Petetin egy későbbi blog bejegyzésében is hangsúlyozta) a következők.

*„Az első, hogy az agrárium és a KAP átfogó megközelítése<sup>136</sup> szükséges, amely kiterjed a termőföldtől az asztalig. Különösen szükséges a környezetvédelmi szempontok mezőgazdaságba való integrálása annak érdekében, hogy további fejlődést érhessünk el a zöldítés folyamatában, illetve hogy a KAP céljai fenntarthatóak maradjanak.*

---

Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Cseh Köztársaság, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

<sup>132</sup> CETA 8.7. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például Lettország, Románia fenntartását.

<sup>133</sup> CETA 8.5. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat.

<sup>134</sup> CETA 8.8. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Magyarország állami tulajdonban lévő ingatlanok vásárlására vonatkozó fenntartását.

<sup>135</sup> Szilágyi 2017a, 54; Szilágyi 2017c, 123-124.

<sup>136</sup> Fontosnak tartjuk kiemelni továbbá, hogy az ehhez szükséges megfelelő jogi eszközök megtalálása felvet néhány nehézséget, éppen ezért a munkabizottság többek között az alábbi intézkedéseket, teendőket javasolja: (a) a szakaszos megközelítés használatának minimalizálása, (b) a döntéshozatali folyamatba be kellene vonni az élelmiszerlánc területén dolgozókat, szakembereket.

*A második, hogy a tudomány és a technológia egyszerre oka illetve korlátja a változásoknak. Főképp olyan témák kerültek megvitatásra, mint a digitalizáció, internethez való hozzáférés, adatkezelés (ennek kapcsán az adatok megosztásának, felelősségi és tulajdonosi aspektusok is előtérbe kerültek), állattenyésztés (és az állatok jóléte), antibiotikumok és állatgyógyászati takarmányok, növényvédő- és gyomirtószerek. A technológia hozzáféréseinek költségei, illetve annak kérdése, hogy vajon valóban segítik-e a demokráciát ezek a technológiák, olyan problémakörökként lettek azonosítva, amelyeket a munkabizottság kiemelten további vizsgálatra, kutatásra ajánl.*

*A harmadik következtetés egy komoly kérdéskörhöz, a földhöz való hozzáféréshez kapcsolódik. Ezen a ponton különböző fejlődési irányok figyelhetőek meg az EU-ban. Spanyolországban és Németországban a földek paragon hagyása jelent egyre növekvő problémát, míg Franciáországban és Lengyelországban jogalkotói beavatkozás is történt a land grabbing jelenségének visszaszorítása érdekében, ezekben az országokban a jog eleve kizárja a termőföldek külföldiek által történő megszerzését.”<sup>137</sup> A munkabizottság ez utóbbi, harmadik körhöz kötődő megállapításai különösen figyelemreméltóak, és a 2015-ös potsdami CEDR konferencia II. munkabizottsági munkájának szerves folyományaként értelmezendők.*

---

<sup>137</sup> Ludvine Petetin: Developments in rural law following the 2017 European Congress on Rural Law, Cardiff University Blog, in: <http://blogs.cardiff.ac.uk/environmental-justice-research-unit/2017/10/06/developments-in-rural-law-following-the-2017-european-congress-on-rural-law/> (2017.10.10.)