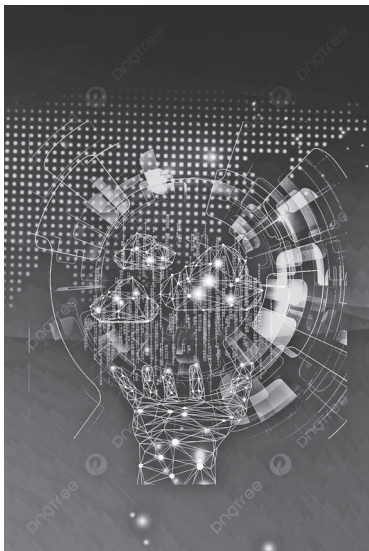


Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században, 3.

Lectiones Iuridicae
30



Forrás:

https://pngtree.com/freebackground/business-blue-technology-internet-big-data-data_964340.html

Készült a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Üzleti Jogi Intézetében.

Intézetvezető:
Gellén Klára
egyetemi tanár

Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században, 3.

*Szerkesztette:
Gellén Klára*

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2022

Lectiones Iuridicae

Sorozatszerkesztő:

Balogh Elemér
egyetemi tanár

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| © Árvai Gergő, 2022 | © Horváth Gergely, 2022 |
| © Barna András, 2022 | © Kampler Béla, 2022 |
| © Bobvos Pál, 2022 | © Kókai-Kunné Szabó Ágnes, 2022 |
| © Cseh Tibor András, 2022 | © Molnár Szabolcs, 2022 |
| © Farkas Csamangó Erika, 2022 | © Németh Gabriella, 2022 |
| © Gellén Klára, 2022 | © Pánovics Attila, 2022 |
| © Gyenge Balázs, 2022 | © Szurovecz Zoltán, 2022 |
| © Hegyes Péter István, 2022 | © Varga Dóra, 2022 |
| © Herczeg Ágnes, 2022 | |

Műszaki szerkesztő:

Kovács Ildikó

Felelős kiadó:

Görög Márta dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke

Készült az Innovariant Kft.-ben

Felelős vezető: Drágán György

ISSN 2062-5588

ISBN 978-615-6268-29-7

TARTALOM

Gellén Klára: Előszó 7

I. AGRÁRJOG

Árvai Gergő: Az osztatlan közös földtulajdon felszámolására irányuló jogalkotói törekvések 11

Bobvos Pál: A földre vonatkozó egybefoglalt vételár alkalmazhatóságának kiterjesztése. 23

Cseh Tibor András – Kókai-Kunné Szabó Ágnes: Az új uniós agrárpolitika kihívásai és az innovációs stratégia 35

II. KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS ENERGIAJOG

Molnár Szabolcs: A körforgásos gazdaság, avagy a kiút a válságból? 47

Farkas Csamangó Erika: Kutatások a (zöld) hidrogén szabályozási környezetében . . . 65

Pánovics Attila: Az éghajlatváltozással kapcsolatos szempontok integrálása az európai zöld megállapodás végrehajtása során 71

Szurovecz Zoltán: Zajártalom elleni védelem helye az alapjogok rendszerében 83

III. ÉLELMISZERJOG

Hegyes Péter István: A bázishely szerepe a food truck vendéglátásban. 95

Horváth Gergely: Az élelmiszerbiztonság és az elővigyázatosság összefüggései . . . 109

IV. KOMMUNIKÁCIÓ ÉS DIGITALIZÁCIÓ

Gellén Klára: A televíziós reklámtól az online kereskedelmi kommunikációig – az uniós médiapolitika reklámszabályozásának nyomában. 125

Németh Gabriella: Az internetes kommunikáció kihívásai a jogbiztonság magánjogi dimenziójában 139

V. PÉNZÜGYI JOG

Barna András Péter: Az uniós szabadságok és a tagállami szuverenitás kapcsolata a hitelintézeti fióktelepek szabályozása kapcsán. 149

Gyenge Balázs: Adózás a XXI. század hajnalán – a digitális korszak kezdete 163

Herczeg Ágnes: Kutatás, fejlesztés és innováció a közpénzek hatékony elköltése tükrében 187

Kamplér Béla: Néhány gondolat a 2015-től lehetővé tett települési adóztatásról . . . 199

Varga Dóra: A digitális szolgáltatások adóztatásának elméleti és gyakorlati kihívásai 213

TISZTELT OLVASÓ!

A Szegedi Tudományegyetem Üzleti Jogi Intézetének tanulmánykötetét tartja a kezében. A sorozat 2018-as elindításával célunk az volt, hogy időről időre reflektáljunk a gazdasági szféra aktuális jogi kihívásaira, és egyben publikációs teret biztosítsunk az intézeti kollégák, a meghívott előadók, valamint konferenciáink szereplői számára, gondolataik, kutatási eredményeik megjelenítésére.

A jogászi hivatás és szerepvállalás megkívánja tőlünk azt a következetes reflexiót, amellyel környezetünk változásait folyamatosan elemezzük és szemléltetjük. Az elemző gondolkodás lételemünk, éppen ezért vizsgáljuk e változásokat a magunk sajátosan kritikus jogi nézőpontjából. A kötet szerzői mindezzel azonosulva, közérdeklődésre is számot tartó kérdések vizsgálatát és elemzését tűzték ki céljukként. A sorozat indulásakor magunk sem gondoltuk, hogy az egyes kötetek milyen korhűen fogják visszaadni a bennünket körülvevő világ társadalmi és gazdasági tendenciáit. Jelen kötetünk – hasonlóan a korábbiakhoz – egyértelműen tükrözi azokat az irányokat és törekvéseket, amelyek 2022-ben napjainkat uralják. Ezek, a teljesség igénye nélkül, például az energiaválság, a klímapolitika, az agrárium átalakulása, az élelmiszerbiztonság, és a digitális technológia gyors ütemű fejlődése. A kötet tanulmányait ennek megfelelően öt fejezetbe tematizáltuk, úgymint agrárjog, környezetvédelem és energijog, élelmiszerjog, a kommunikáció és digitalizáció jogi kérdései, valamint pénzügyi jog.

Az agrárjog területén, az új uniós agrárpolitika kihívásai és az innovációs stratégia ismertetése mellett helyet kaptak kötetünkben az osztatlan közös földtulajdon felszámolására irányuló jogalkotói törekvések, valamint a földre vonatkozó egybefoglalt vételár alkalmazhatóságának bemutatásai is. Több tanulmány környezetünk védelmével, az alternatív energiaforrásokkal, és a körforgásos gazdaság térnyerésével foglalkozik: az éghajlatváltozással kapcsolatos szempontok integrálása és az európai zöld megállapodás végrehajtása különös aktualitással bír, mint ahogy az energiaválság, az energiabiztonság, a megújuló energiaforrások feltárása, a zöldhidrogén felhasználása is. Mára szembe kell néznünk azzal a ténnyel, hogy a mérhetetlen pazarlással járó lineáris gazdasági folyamat helyett, méltányolva annak válságkezelő elemeit, át kell állnunk a körforgásos gazdaságra. Ez egyre sürgetőbb, mint ahogy az élelmezési politikában az élelmiszerbiztonság jövőbeli garanciáinak, és az élelmiszerellátás jelenlegi alternatíváinak megtalálása is.

A nap mint nap újabb innovatív vívmánnyal előálló digitális technológia életünk minden területén jelen van. Két tanulmány az átalakuló technológiai környezetnek a kommunikációra gyakorolt hatásait vizsgálja, egyfelől a gazdasági érdek által motivált reklámjellegű tartalmak történeti elemzésén keresztül, másfelől az internetes kommunikációt a jobbiztonság magánjogi dimenziójából szemléltetve. A digitális technológiai megoldások a pénzügyi szektorban is egyre meghatározóbb szerepet töltenek be: a fintech eszközök folyamato-

san átveszik a klasszikus, offline pénzügyi megoldások szerepét. Kötetünk idekapcsolódó témafeldolgozásai a digitális korszak adózásával, valamint a digitális szolgáltatások adózási kérdéseivel foglalkoznak. Hasonlóan innovatív kérdéseket tárgyalnak a pénzügyi jogi témákat feldolgozó további tanulmányok is, így a hitelintézeti fióktelepek szabályozását az uniós szabadságok és a tagállami szuverenitás tükrében bemutató, vagy a közpénzek hatékony felhasználását a kutatás, fejlesztés és innováció területen körbejáró, valamint a települési adóztatással foglalkozó tanulmányok.

Bízom benne, hogy sikerült érdeklődését felkeltenünk, kellemes olvasást kívánok!

Gellén Klára
szerkesztő

I. AGRÁRJOG

AZ OSZTATLAN KÖZÖS FÖLDTULAJDON FELSZÁMOLÁSÁRA IRÁNYULÓ JOGALKOTÓI TÖREKVVÉSEK

1. Bevezető gondolatok

Az osztatlan közös földtulajdon jogintézménye, valamint az abból eredeztethető jogi problémák a rendszerváltozás óta megoldatlan anomáliát jelentenek mind a magyar agrárium, mind az érintett jogalkalmazói kör számára. Ezt a hazai jogalkotó hamar felismerte, ezért régóta fennálló célkitűzésének tekinthető az osztatlan közös földtulajdon megszüntetése, illetve felszámolása. Az elmúlt három évtizedben több jogszabály is született a *részarány földkiadás*¹ során keletkezett közös tulajdon megszüntetését érintően, azonban ezek nem tudták érdemileg megvalósítani az elérni kívánt célt. A kormány az agrárium versenyképességének javítása érdekében, amelynek alapvető feltétele a tiszta, átlátható földtulajdoni struktúra kialakítása valamennyi állami és magántulajdonú föld tekintetében,² összetett szabályozás megalkotására tett kísérletet a közelmúltban. Ennek eredményeként 2021. január 1. napján lépett hatályba a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról és a földnek minősülő ingatlanok jogosultjai adatainak ingatlan-nyilvántartási rendezéséről szóló 2020. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Foktftv.), valamint a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásának részletes szabályairól szóló 647/2020. (XII. 23.) kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.). Ezen szabályozás új lehetőségeket kínál az egyes tulajdonosi kényszerközösség megszüntetésére, amennyiben ez az érintett tulajdonostársaknak szándékában áll, valamint a földtulajdoni viszonyok átláthatósága érdekében az állami beavatkozás útját is kijelöli. Az osztatlan közös földtulajdon jogintézményéhez számos gyakorlati probléma kapcsolódik, amelyek nem csupán a földtulajdonosok és a földhasználók számára jelentenek túlzott adminisztratív terhet, hanem a közigazgatás számára is. A jogtudomány szempontjából vizsgálva a legkomolyabb anomáliát az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége, nevezetesen a közhitelesség alapelvének sérelme jelenti. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa az osztatlan közös földtulajdon egyes attribútumait, valamint az abból fakadó egyes jogi problémaköröket, továbbá megvizsgálja azon jogalkotói lépéseket, amelyek a jogintézmény megszüntetésére, illetve felszámolására vonatkozóan születtek. További cél, hogy a jelenleg hatályos szabályozás egyes gyenge pontjai, esetleges hiányosságai is kiemelését kapjanak.

¹ 63/2005. (IV.8.) kormányrendelet, 405/2012. (XII.28.) kormányrendelet, 374/2014. (XII.31.) kormányrendelet.

² 2020. évi LXXI. törvény indokolása.

1.1. Az osztatlan közös földtulajdon természete

A hatályos magyar szabályozás szerinti osztatlan közös földtulajdonként aposztrófált jogintézmény kapcsán három fogalmi elemet szükséges vizsgálni, ezek a közös tulajdon, a föld és az osztatlan jelleg. A kiindulási alapot a közös tulajdon (*condominium*³) képezi, amelynek meghatározása a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Polgári Törvénykönyv) szerint az alábbi: „*A dologon fennálló tulajdonjog meghatározott hányadok szerint több személyt is megillettehet. Kétség esetén a tulajdonostársak tulajdoni hányada egyenlő.*”⁴

A föld, illetőleg a földtulajdon értelmezése kapcsán a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Földforgalmi törvény) rendelkezéseit kell segítségül hívni. Jelen tanulmány keretei között az osztatlan közös földtulajdon megjelölés alatt azon mező- és erdőgazdasági hasznosítású földrészleteket kell értelmezni, amelyekre kiterjed a Földforgalmi törvény tárgyi hatálya.⁵

Ezen két fogalmi elemet összekötve fontos rögzíteni, hogy a tulajdonközösség ezen formája némileg speciálisnak tekinthető a tulajdonostársak egymás közötti személyi viszonyaiból adódóan. Andréka Tamás *tulajdonosi kényszerközösséggént* aposztrófolta ezen attribútumot, miszerint „*a termőföldek egy jelentős részén létrejött osztatlan közös tulajdon lényegében egy tulajdonosi kényszerközösség, amelyen egymással semmiféle ismerősi kapcsolatban nem álló tagok jogosultak a tulajdonrészük használatára a többiek jogainak és a tulajdonukhoz fűződő törvényes érdekeinek megsértése nélkül.*”⁶

A harmadik fogalmi elemet az osztatlan jelleg jelenti. Külön értelmezést amiatt érdemel, mert bizonyos tekintetben axióma a közös tulajdonnal összefüggésben. Az osztatlanság ténye a közös tulajdonból fakadó szükségképpeni fogalmi elem, hiszen a polgári jog szabályaiából egyértelműen következik, hogy a tulajdonostársak az adott dolgot osztatlanul tulajdonolják, eszmei hányadaiknak megfelelő mértékben. Ha a dolgot megosztanák az adott személyeket megillető eszmei hányadoknak megfelelően, úgy önálló dolgok jönnének létre, amelyek egy-egy személy különálló és kizárólagos tulajdonát képeznék, innentől pedig nem beszélhetnénk közös tulajdonról. Világhy Miklós gondolatait idézve, közös tulajdon esetén: „*... A tulajdonostársak tulajdonjoga egyenmű, tehát minden tulajdonostárs joga kiterjed az egész közös dologra és annak minden vonatkozására, de csak meghatározott hányad erejéig, tehát csak a többiek jogának sérelme nélkül. Nem a dolog van megosztva a tulajdonostársak között, hanem csak a dologra vonatkozó tulajdonjog. Tulajdonjogát az őt megillető részben mindegyik tulajdonostárs az egész dologra nézve gyakorolhatja (condominium pro partibus indivisis). Ettől eltérő eset az, ha a dolgot többen természetben, fizikailag megosztják egymás között (pl.: egy mázsa búzát a három tulajdonostárs három egyenlő részre oszt). Ilyen esetekben már nem közös tulajdonról, tulajdonközösségről van szó, hanem a kiadott rész mindegyiknek külön tulajdona.*”⁷ Mindezek alapján kérdésként

³ MOLNÁR Imre – JAKAB Éva: *Római jog*. Diligens Bt., Szeged, 2015. p. 179.

⁴ 2013. évi V. törvény 5:73. §.

⁵ 2013. évi CXXII. törvény 2–4/A. §§.

⁶ ANDRÉKA Tamás: *A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról*. Előadás a „Hatalmas birtokrendezés jön a magyar földeken” című konferencián, Portfolio Agrár Klub, 2021. február 18.

⁷ VILÁGHY Miklós – EÖRSI Gyula: *Magyar polgári jog I*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1965. p. 350.

merül fel, hogy miért jelenik meg ezen minőségjelző a földtulajdonosi kényszerközösségek vonatkozásában? A jogalkotó a rendszerváltozás óta számos földjogi tárgyú jogszabályban alkalmazta az osztatlan jelzőt,⁸ így az szükségképpen a jogalkalmazásban, valamint az általános köztudatban is gyökeret vert. Mindezek alapján az osztatlan kifejezés használata indokolt lehet a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földrészetek esetén.

1.2. „Osztatlan közös” – a számok tükrében

A vizsgált jogintézményből eredő kérdések országos jelentőségét számadatokkal szeretném alátámasztani. Hazánk földrajzi adottságainak köszönhetően az államterülethez viszonyítottan jelentős termőföldalappal rendelkezik. Tanka Endre munkássága nyomán rögzítendő, hogy „...*ma a 9,3 millió hektár államterület 83 százaléka termőterület, míg a föld 63 százaléka mezőgazdasági művelés alatt áll. Ezen belül a legértékesebb művelési ág, a szántó 48,5 százalék (4,5 millió hektár). Ez az arány kétszerese az EU, négyszerese az OECD országok és ötszöröse a világ átlagának, ... a magyar föld 20-30 millió ember magas szintű élelmezésére képes ...*”⁹

A konkrét számadatok vizsgálatához az osztatlan közös földtulajdon keletkezéséhez kell visszanyúlni, nevezetesen a rendszerváltozást követő időszakig, amikor kárpótlás céljára 2,3 millió hektárt jelöltek ki, kb. 700 ezer fő számára (átlagosan 0,46 hektár/fő mértékben), továbbá részarány-kiadás céljára pedig 3,4 millió hektár szolgált, amelyet kb. 2 millió fő között osztottak szét (átlagosan 1,7 hektár/fő mértékben).¹⁰ Mindebből következik, hogy a rendszerváltozást követő tulajdoni viszonyok átalakulása eredményeként megközelítőleg 2,7 millió fő jutott földtulajdonhoz, akik a teljes magyar termőföldalap kb. 67 %-át (összesen mintegy 5,7 millió hektárt) kaptak.

Kiemelendő, hogy az egy főre eső juttatás mértéke alacsony volt, így a magyar birtokstruktúra felaprózódott. A rendszerváltozás óta eltelt három évtized, amely alatt számos földforgalmi folyamat lezajlott. Az osztatlan közös földtulajdon szempontjából lényeges, hogy az idő múlása szükségképpen generációváltásokkal járt. Mivel hazánkban nem voltak és jelenleg sincsenek speciális agráröröklési szabályok,¹¹ így a törvényes öröklés rendje szerint zajlott a hagyaték átszállása. Ez egy-egy osztatlan közös tulajdonban lévő föld esetén azt jelentette, hogy a földtulajdonosok létszáma növekedett, az őket megillető eszmei hányadok pedig csökkentek.

Mindebből adódik, hogy a már kialakult, illetve kialakuló osztatlan közös földtulajdonnak két tipikus kútfője van. Az egyik esetkör a részarány-tulajdon kiadásához köthető, amikor bizonytalan jogalkotói rendelkezések alapján kapta meg egy meghatározott személyi kör az őt megillető termőföldjuttatást, más személyekkel tulajdonosi kényszerközösségbe kerülve, egy adott helyrajzi számon belül. A földkiadással történő tulajdonszerzés esetén

⁸ Például: 1993. évi II. törvény, 2013. évi CCXII. törvény, 2020. évi LXXI. törvény.

⁹ TANKA Endre – MOLNÁR Géza: *Nem én kiáltok, a föld dübörög ... A nemzeti megmaradás programja a földről és a vizekről.* Kairosz Kiadó, Budapest, 2011. p. 13.

¹⁰ BOBVOS Pál – HEGYES Péter: *A mező- és erdőgazdasági földek agrárjogi vonatkozásai.* Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2019. p. 26.

¹¹ HORNYÁK Zsófia: *A mezőgazdasági földek öröklése.* PhD értekezés, Miskolc, 2018. pp. 203–220.

„... kiemelendő, hogy a részarány-tulajdonosoknak a törvény nem biztosított alanyi jogot arra, hogy a korábbi, a szövetkezet használatába került földjét kapja vissza.”¹² Amely földrészletek vonatkozásában senki nem jelentett be földkiadási igényt, úgy azon területek több földkiadásra jogosult személy (vagy azok örököseinek) közös tulajdonába kerültek. Az Agrárminisztérium számadatai szerint jelenleg a részarány-kiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdonban lévő földrészletek száma majdnem 300 ezer, amely közel 1,5 millió fő tulajdonostársat érint.¹³

Az osztatlan közös földtulajdon létrejöttének másik, kétségkívül legjelentősebb forrása a törvényes öröklés. Az Agrárminisztérium számadataira támaszkodva: jelenleg közel 700 ezer földrészlet van Magyarországon, kb. 2,5 millió fő tulajdonostársat érintve, amely öröklés eredményeként nyerte el a mostani, közös tulajdoni jellegét.¹⁴ Az öröklés kérdéskörére koncentrálni megállapítható, hogy az jellemzően nem végintézkedés útján, hanem a törvényes öröklés általános rendje¹⁵ szerint történt és történik hazánkban földtulajdon esetén.

A vizsgált témakör szempontjából elenyésző mértékben, de további keletkezési formák is léteznek, példaként szolgálhat a házastársi vagyontöredék vagy ha két földműves közösen vásárol meg egy ingatlant. (Ezutóbbi esetkör gyakorlati kiskapuja lehet az elővásárlási jogok rendszerének.) Mindazonáltal rögzítendő, hogy az egyéb jogcímek szerint létrejött közös tulajdoni esetekhez tipikusan nem kapcsolódnak a továbbiakban kifejtett problémák.

A magyar birtokstruktúra számos változáson ment keresztül az elmúlt évtizedekben, így célszerű bemutatni, hogy az osztatlan közös földtulajdon kiterjedése és tulajdonosi struktúrája miként áll a közelmúlt számadatai tekintetében. A Nemzeti Agrárgazdasági Kamara 2019. évi adatai szerint megközelítőleg 2,5 millió hektár terület volt osztatlan közös tulajdonban, amely több, mint 1 millió ingatlant érintett (tehát önálló helyrajzi szám alatti területet), az összesített tulajdonosi létszám pedig 4,6 millió fő volt. További megdöbbentő számadatként szeretném rögzíteni, hogy létezik olyan 8,5 hektár nagyságú földrészlet, amelynek 1600 tulajdonosa van, továbbá található olyan ingatlan is, amelyben az 1 főt az eszmei hányadai szerint ténylegesen megillető területnagyság kevesebb, mint 0,5 négyzetméter.¹⁶

Az említett számadatokkal mellett kiemelten rögzítendő, hogy a KSH adatai szerint 2019-ben Magyarországon kb. 211 ezer fő foglalkozott mezőgazdasággal, erdőgazdasággal vagy halászáttal.¹⁷ Mindebből egyértelműen következik, hogy Magyarországon a földtulajdon és a földhasználat személyi köre élesen elválik egymástól.

¹² BOBVOS–HEGYES, 2019. p. 25.

¹³ ANDRÉKA, 2021.

¹⁴ ANDRÉKA, 2021.

¹⁵ 2013. évi V. törvény 7:55–66. §§.

¹⁶ Forrás: <http://nak.hu/agazati-hirek/vidékfejlesztés/161-gazdasagfejlesztés/100102-versenykepessegi-javulast-hozhat-az-osztatlan-kozos-foldek-rendezese> (2021.11.17.).

¹⁷ Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/agrar/html/tab11_1_2.html (2021.11.17.).

2. Problémák

Az osztatlan közös tulajdonban álló földterületek jogi státuszából számos probléma fakad. Jelen tanulmány keretei között csupán a legjelentősebbeket szeretném kiemelni annak bemutatása érdekében, hogy miért is célja a jogalkotónak a jogintézmény felszámolása, illetve megszüntetése.

Elsődleges problémaként szeretném megjelölni az ingatlan-nyilvántartás rendezetlenségét, amely egyben a *közhitelesség*¹⁸ elvének közvetlen sérelmét is jelenti. Ennek kialakulása egyrészt az ingatlan-nyilvántartás gépi adatfeldolgozással történő átállásához,¹⁹ másrészt a generációváltásokkal járó öröklési folyamatokhoz köthető. Utóbbi kapcsán kiemelendő, hogy gyakran hiányos/hibás hagyatéki vagyonelemtár mellett kerültek lefolytatásra a földtulajdon érintő hagyatéki eljárások, jellemzően az ingatlan-nyilvántartás digitalizálását megelőző időszakokban. Sok esetben ezekről a tulajdoni illetőségekről maguk az örökösök, sőt gyakran az örökhagyók sem tudtak. Az elaprózódott birtokstruktúrából adódóan ezek jellemzően apró tulajdoni illetőségeket képeztek, valamint a rendszerváltozáskori alacsony termőföldárak miatt a forgalmi értékük is csekély volt. Tekintettel arra, hogy a magyar öröklési jog az ipso iure öröklés elvét követi, ha nem is szerepelt a hagyatéki vagyonelemtárban az a bizonyos, korábban az örökhagyó tulajdonát képező eszmei hányad, a törvényes örökösök azt megörökölték (vagy az szükségképpen az államra szállt), akik ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosok lettek (ideértve akár az államot is). Amennyiben ezek az örökösök később maguk is örökhagyókká váltak anélkül, hogy tulajdonjogukat bármikor is bejegyezték volna az ingatlan-nyilvántartásba, úgy az eszmei hányadaik több (törvényes) örökös esetén még tovább aprózódtak, végül a jelenlegi tulajdonosok felderítése szinte lehetetlen feladattá vált... E körben külön kiemelés érdemel a 120 évnél régebben született, az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként szereplő személyek esete, az ő felkutatásukat az ingatlanügyi hatóság hivatalból kezdte meg 2021-ben.²⁰

A probléma mértékét ismét egy számadattal szeretném szemléltetni: a Nemzeti Agrár-gazdasági Kamara említett statisztikája szerint (hasonlóképp az Agrárminisztérium által közzétett adatokhoz) országos szinten 4,6 millió tulajdonostárs lehet érintett az osztatlan közös földtulajdon ügyében, más forrás²¹ ezzel szemben csupán 3,5 millió főről értekezik. Az eltérő számadatok háttérében az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége áll.

Az osztatlan közös földtulajdon esetén érzékeny kérdés a földhasználat. A földhasználati jog önálló dologi jogi jogosultság,²² amely alapesetben a tulajdonost illeti, ezt egy önálló, közhiteles nyilvántartás, a földhasználati nyilvántartás²³ kérelem útján²⁴ hivatott biztosítani. Fontos kiemelni, hogy az osztatlan közös tulajdonat képező termőföldek esetében a

¹⁸ 1997. évi CXLI. törvény 5. §.

¹⁹ CSÜRI Éva Katalin – DARÁK Péter – HIDASI Gábor – KOVÁCS László – ZÁMBÓ Tamás: *Az ingatlan jogi kézikönyve. Az ingatlan a polgári jogban.* KJK–Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004. p. 50.

²⁰ 2020. évi LXXI. törvény 22. § (2) bekezdés.

²¹ <https://magyarmezgazdasag.hu/2020/05/25/felszamolnak-az-osztatlant-uj-foldterkesites-es-torvenyjavaslat> (2020.11.11.).

²² 2218/2010. polgári elvi határozat.

²³ 356/2007. (XII.23.) kormányrendelet.

²⁴ 2094/2009. számú közigazgatási elvi határozat.

földhasználati nyilvántartás – ahogyan az ingatlan-nyilvántartás is – gyakran rendezetlen. Egyik esetkör lehet, ha nincs jogszerű földhasználó,²⁵ annak hiányában pedig az adott ingatlan parlagon maradhat ... Mindez a termőföldvédelem témakörét is érinti, nevezetesen a földhasznosítási kötelezettség²⁶ teljesítésének elmaradásával. Másik esetkör lehet, ha a tulajdonostársak közül néhányan ismeretlenek, ilyenkor összetett kérdés, hogy miként alakul a földhasználat. A használat speciális szabályai a Polgári Törvénykönyvben rögzített, a közös tulajdon birtoklására és használatára vonatkozó alapokon²⁷ nyugodnak, de a részletszabályokat a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) X. fejezete rögzíti.

A speciális szabályozás alapja, hogy „a tulajdonostársak mindegyike jogosult a közös tulajdonban álló föld területéből a saját tulajdoni hányadának megfelelő terület használatára.”²⁸ A jogszerű használat érdekében a tulajdonostársaknak használati megosztásról szóló megállapodást kell kötniük, adott esetben az ismeretlen tulajdonostársak megléte mellett is. Az öröklésgogi kérdésekre visszautalva, az ipso iure öröklés elvéből fakadóan uratlan hagyatékra nem beszélhetünk a magyar jogrendszerben, tehát a vonatkozó eszmei hányadnak biztosan van tulajdonosa, csak ő ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonos, személye nem beazonosítható. Ezt a problémát a jogalkotó is észlelte a használati szabályok megalkotásakor, ezért egy törvényi fikciót állított fel. Meghatározott személyek esetén, akik számára a használati megosztásról szóló ajánlatot vagy a tervezett megállapodást a törvény által nevesített esetkörök miatt nem lehet közölni, a használati megosztáshoz való hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.²⁹ Ennek alkotmányosságai kérdéseit már az Alkotmánybíróság is vizsgálta.³⁰

A földhasználat kapcsán szeretném továbbá kifejteni, hogy az osztatlan közös tulajdoni jelleg bizonytalanná teheti a gazdálkodást. Amennyiben a tulajdonostársak a korábbtól eltérő, új használati megosztásról szóló megállapodást kötnek, úgy előfordulhat, hogy egy gazdálkodó az adott ingatlanon belül olyan területre használatára lesz jogosult, amelyet korábban más használt. Függetlenül attól, hogy a korábbi használó milyen gazdálkodást folytatott (pl.: elvégzett talajmunkák minősége, kijuttatott hatóanyagok mennyisége, stb.), az új megállapodásnak lehet nyertesei és vesztese. Mindez arra sarkallhatja az egyes tulajdonostársakat, hogy óvakodjanak a nagyértékű ráfordításoktól, hiszen egy új megállapodás esetén annak gyümölcseit más tulajdonostárs szedheti.

Számos anomália merülhet fel az adásvétel kapcsán osztatlan közös tulajdonban álló termőfölddeknél. Ezek jelentős része a tulajdonostársakat megillető elővásárlási joghoz kapcsolódik.³¹ További probléma – visszautalva az 1.2. pont alatt leírtakra- a csekély tulajdoni hányadok esete, ugyanis gyakori jelenség, hogy egy-egy tulajdonostársat eszmei hányadai alapján néhány tíz vagy száz négyzetméter földterület illet. Eladói oldalról logikus

²⁵ 33/2014. számú közigazgatási elvi határozat.

²⁶ 2007. évi CXXIX. törvény 5. §.

²⁷ 2013. évi V. törvény 5:74. §.

²⁸ 2013. évi CCXII. törvény 70. § (1) bekezdés.

²⁹ 2013. évi CCXII. törvény 71. §. (3)–(4) bekezdések.

³⁰ 3255/2018. (VII.17.) AB határozat.

³¹ Kúria Kfv.37.429/2016., Kfv. 37.232/2015., Kfv. 37.349/2015. számú döntések.

döntés lehet az értékesítés, azonban a vevő szemszögéből ez nem feltétlenül kínálkozik rentábilis ügyletnek. A szerződéskötéshez kapcsolódó költségek (pl.: ügyvédi munkadíj, igazgatási szolgáltatási díj, stb.) magasabbak lehetnek, mint a vételár. További elméleti kérdések jelentkeznek, ha a megvásárolni kívánt eszmei hányad tulajdonosa ismeretlen, eredően az ingatlan-nyilvántartás rendezetlenségéből. Ehhez szorosan kapcsolódik a 4. pontban foglaltak szerint a bekebelezés jogintézménye.

Végezetül a problémák – korántsem taxatív- sorát az adminisztratív jellegű terhek említésével zárnam. A teljesség igénye nélkül rögzítendő, hogy mind a gazdálkodók, mind a közigazgatási apparátus számára többletfeladatot jelenthet az osztatlan közös tulajdonban álló területeken való gazdálkodás mintsem, ha az kizárólagos saját tulajdonú ingatlanon folya.

3. A korábbi jogalkotói lépések

A jogalkotó felismerve az osztatlan közös földtulajdonból fakadó problémákat több ízben is próbálkozott annak felszámolásával, illetve megszüntetésével. Ezen a ponton szeretnék rámutatni arra, hogy véleményem szerint a felszámolás és megszüntetés nem szinonim fogalmak. Értelmezésem szerint a két kifejezés jelentéstartamában érdemi különbség húzódik: megszüntetés esetén a jogalkotónak arra kell törekednie, hogy az osztatlan közös földtulajdon jogintézménye kivezetésre kerüljön a jogrendszerből és *expressis verbis*, fogalmilag kizárt legyen a közös tulajdoni forma a mező- és erdőgazdasági célú földek vonatkozásában. Ezzel szemben a felszámolás a jelen kontextus szerint egy olyan folyamatra utal, amely egy-egy konkrét ingatlan vonatkozásában valóban a közös tulajdoni jelleg megszüntetésével jár, tehát az osztatlan közös tulajdonban lévő ingatlanok száma/ az érintett terület/ érintett tulajdonosok száma csökken, azonban a teljes kigyomlálásra nincs reális eshetőség. Ezt részben más polgári jogi szabályok (pl.: törvényes öröklés, házassági vagyonszövetség, egy adásvétel esetén több személy a vevői pozícióban, stb.), másrészt pedig maga a Foktftv. rendelkezései is biztosítják 2021-től. Erről részletesebben a 4. pontban foglaltak értekeznek.

A korábbi jogalkotói lépések elemzését a részarány-tulajdon kiadás következtében létrejött közös tulajdonok esetkörére vonatkozó kormányrendeleteken³² keresztül szeretném bemutatni. Ezen jogszabályok lehetőséget teremtettek arra, hogy az egyes tulajdonostársak kiváljanak a tulajdonosi kényszerközösségből. Amennyiben valamely tulajdonostárs kérelmezte a megszüntetést, az a gyakorlatban az ingatlan természetbeni megosztását eredményezte. A kérelmező voltaképpen „kivitte” a nagy közösből a tulajdoni hányadainak megfelelő földrészletet, kizárólagos tulajdonként. A „bent maradó” többi tulajdonostárs eszmei hányada az egészhez viszonyítottan növekedett, azonban ez értelemszerűen a lecsökkentett területű ingatlanra vonatkozott. Akik nem nyújtottak be kérelmet, maradtak a tulajdonosi kényszerközösségben. Mindennek eredményeként az osztatlan közös tulajdonban lévő ingatlanok száma nem csökkent, ha csak nem kérelmezte az összes (vagy egyetlen személy kivételével az összes) tulajdonostárs azt. Voltaképpen a megszüntetés nem valósult meg, csupán az osztatlan közös tulajdonú ingatlanok területének és tulajdonostársak számának csökkenése, azonban ez is pozitív eredményként értékelendő.

³² 63/2005. (IV.8.) kormányrendelet, 405/2012. (XII.28.) kormányrendelet, 374/2014. (XII.31.) kormányrendelet.

A megosztás a felek megállapodásán alapult, ennek hiányában sorsolás útján az osztópont és osztási irány meghatározásával történt. Tekintettel arra, hogy egy adott ingatlan különböző művelési ágakból, eltérő Aranykorona-értékű részletekből tevődhetett össze, nem beszélve a megközelíthetőségről, a megosztási eljárásnak lehetnek nyertesei és vesztesei, amely számos jogvitát eredményezett.³³ Az eljárások további hibájaként említhető, hogy jelentős költségvonzattal³⁴ rendelkeztek, továbbá időben jelentősen elhúzódtak. Jelen tanulmány kéziratának lezárásának időpontjában a 2012. június 1. napja előtt benyújtott kérelmek alapján indult eljárások még folyamatban voltak.

Összességében megállapítható, hogy az említett kormányrendeletek nem tudtak érdemi változást előidézni az osztatlan közös földtulajdonnal szemben. Nem utolsó sorban pedig rögzítendő, hogy ezen szabályok a részarány-tulajdon kiadás eredményeként létrejött földrészleteket érintették. Azon földterületek ügye érintetlen maradt, amelyek vonatkozásában a törvényes öröklések eredményeként folyamatosan aprózódtak a tulajdoni hányadok.

4. A felszámolás aktuális kérdései a hatályos szabályozás tükrében

A jogalkotó teljesen új alapokra helyezte az osztatlan közös földtulajdon felszámolására vonatkozó szabályozást a Fokfttv. és a Vhr. megalkotásával. A 3. pontban kifejtettekre visszautalva, a jogalkotó helyesen az osztatlan közös földtulajdoni viszonyok felszámolásáról rendelkezik a törvényben. A jogalkotó a megszüntetés terminust a felszámolás egyes módozatainál alkalmazza, pl.: osztatlan közös tulajdon megszüntetése az ingatlan kisajátításával. A gondolatot folytatva, az eredmény nem lehet a jogrendszerből való kigyomlálás, tekintettel az említett egyes polgári jogi szabályokra. Kérdésként merül fel, hogy ezen tulajdoni viszonyok felszámolása miként értelmezendő? A cél az, hogy az – 1.2. pontban leírt adatokat alapul véve – az osztatlan közös tulajdonban álló területek:

1. darabszáma csökkenjen, így kevesebb legyen, mint kb. 1 millió önálló földrészlet, vagy
2. hektárra vetítve csökkenjenek, tehát országos szinten kevesebb legyen, mint összesen kb. 2,5 millió hektár, vagy
3. kevesebb tulajdonostársat érintsenek, tehát az egyes tulajdonosi kényszerközösségek létszáma csökkenjen, amely összlétszám jelenleg kb. 3,5–4,6 millió fő?

Logikusnak tűnhet az a válasz, hogy mindhárom felsorolt opció együttesen. Ez akkor valósulhat meg, ha egy közös tulajdonban lévő ingatlant úgy osztanak meg, hogy minden korábbi tulajdonostárs az őt megillető területrészt önálló földrészletként és kizárólagos tulajdonként kap meg. Erre az elvi lehetőség ugyan megvan, de a gyakorlat árnyaltabb képet mutat. A további birtokelaprózódás megakadályozása érdekében a jogalkotó területi minimumértékeket határozott meg művelési ág szerinti felosztásban, amely értékeknél kisebb térmértékű földrészletek nem alakíthatók ki a megosztás eredményeként (szőlő, kert, gyümölcsös, nádas művelési ág esetén 3 000 m², szántó, rét, legelő, erdő és fásított terület művelési ág esetén 10 000 m², zártkerti földnek minősülő ingatlan esetében pedig

³³ Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27.173/2016/8., Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27.632/2017/7. számú döntések.

³⁴ 405/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet 1. sz. Melléklete.

1 500 m) azon meghagyással, hogy vegyes művelési ágú ingatlan esetén a kisebb területi minimummal rendelkező művelési ágra vonatkozó mérték az irányadó.³⁵ Mindebből következik, hogy amennyiben egy adott személy tulajdoni illetősége önálló földrészletté alakítás esetén nem érné el a vonatkozó küszöbértékét, kénytelen akár több tulajdonostárssal is kényszerközösségben maradni. Mindennek abszurd eredménye lehet, hogy egy tulajdonközösség megszüntetésének eredménye több kisebb különálló tulajdonközösség létrejötte.

Az osztatlan közös tulajdoni jelleg megszüntetése történhet az ingatlan egyetlen tulajdonostárs általi tulajdonba vétele, azaz bekebelezés útján, ha az ingatlanból nem alakítható ki legalább két önálló, a megadott területi minimumoknak megfelelő önálló földrészlet és megosztásnak sincs helye.³⁶ A Foktftv. rendelkezik azon esetről, ha több tulajdonostárs kíván bekebelezéssel élni, valamint a többi tulajdonostárs számára fizetendő ellenérték megállapításáról és a megfizetés módjáról is.³⁷ Komoly jogelméleti kérdéseket vet fel, hogy a jogalkotó lehetőséget ad bizonytalan személyű tulajdonostársak illetőségének bekebelezésére is, akik számára bírósági letétbe helyezéssel kell teljesíteni az ellenértéket. Tekintettel arra, hogy egyoldalú nyilatkozattal történik a bizonytalan személyű tulajdonostársak eszmei hányadainak megváltása, a jogalkotó gyakorlatilag hatalmasságot (kvázi vételi jogot) telepít a bekebelezést kezdeményező tulajdonostársakhoz. Az ingatlan-nyilvántartás rendezetlensége kapcsán leírtakra – 2. pont – visszautalva, a tulajdonostársak beazonosíthatatlansága jellemzően a hagyatéki eljárásokra visszavezethető, nevezetesen a hiányos hagyatéki vagyonleltárakra. Amennyiben egy osztatlan közös tulajdonú ingatlanon fennálló eszmei hányad kimaradt az elhalálozást követően összeállított vagyonkataszterből, az jó eséllyel emberi mulasztás eredménye volt. A végső eredmény pedig az Alkotmánybíróság már idézett, földhasználattal kapcsolatos határozatából tökéletesen kiolvasható: „... a gyakorlatban ahhoz vezet, hogy az ismeretlen örökös (azaz a tényleges tulajdonos) tudta, megkérdése, akaratnyilatkozata nélkül szerződés jön létre a tulajdonában álló földre/földterületre. E körben kiemelendő az az eset, amikor az ismeretlen örökös maga az állam.”³⁸ A problémát súlyosbítja, hogy jelen esetben a törvény nem csupán ideiglenes használatot biztosít egyoldalúan, hanem az ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonossal szemben a végleges tulajdoni illetőségétől történő megfosztásra termet lehetőséget úgy, hogy a vételár is akaratától függetlenül kerül meghatározásra. Álláspontom szerint a bekebelezés intézménye hatékonyan elősegítheti a Foktftv. szerinti jogalkotói célkitűzések megvalósítását, azonban a tulajdonhoz való jog szentségét³⁹ is sérti.

Hasonló anomália kapcsolódik a kisajátítás témaköréhez is annak ellenére, hogy a törvény értelmében osztatlan közös tulajdonban álló ingatlan kisajátítása csak kivételesen, meghatározott konjunktív feltételek esetén történhet, leghamarabb 2023. január 1. napjától. A kisajátítás ultima ratio jellegéből fakadóan a jogalkotó csak konkrétan meghatározott esetekben akar ezen megszüntetési mód alkalmazásához nyúlni, amikor a természetbeni megosztás vagy a bekebelezés nem vezetne célra. Meglátásom szerint kisajátítás esetén a tulajdonhoz való jog, valamint a nemzeti birtokstruktúra átalakításához fűződő közérdek

³⁵ 2020. évi LXXI. törvény 11. § (1)–(2) bekezdések.

³⁶ 2020. évi LXXI. törvény 16. §. (1) bekezdés.

³⁷ 2020. évi LXXI. törvény 16. §. (2)–(5) bekezdések.

³⁸ 3255/2018. (VII.17.) AB határozat.

³⁹ Alaptörvény XIII. cikk.

szükségképpen kerülnek kollízióba. Az Alaptörvény rendelkezéseit figyelembevéve, miszerint: „*Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.*”⁴⁰ – megkérdőjelezhetővé válhat az eljárások kivételessége, ha egy országos szintű, több millió állampolgárt érintő problémát akar kezelni a jogalkotó. A megvalósítandó cél szempontjából kétségek nélkül az egyik leghatékonyabb eszköz lehet a kisajátítás, mint eredeti szerzőmód,⁴¹ azonban a tulajdonjogot esetlegesen sértő aspektusoktól jogállami keretek között nem lehet eltekinteni.

A felszámolás kapcsán fontos megállapítás, hogy a jogszabály hatálybalépése óta eltelt közel egy esztendő alatt csekélyszámú eljárás indult, így egyelőre a bírósági judikatúra elemzésére sincs még lehetőség. Rögzítendő továbbá, hogy Fokfttv. 2021. január 1. napja óta egy alkalommal már módosításra került,⁴² amelynek eredményeként a részarány földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetésére irányuló hatósági eljárás – lásd 3. pont – különös szabályai is helyet kaptak a törvényben.

4.1. További intézkedések

Az osztatlan közös földtulajdon felszámolása érdekében további intézkedések is elrendelésre kerültek. Az egyik ilyen intézkedés a részarány-földkiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdont képező földterületek megosztásának gyorsítása.⁴³ A 2012. június 1. napjáig kérelmezett megosztási eljárások még folyamatban vannak, így a Fokfttv. szerinti megszüntetési módok nem alkalmazhatóak, amíg ezek le nem zárulnak. Tekintettel a 3. pontban leírtakra, jó eséllyel ezen megosztási eljárások eredményeként lesz osztatlan közös tulajdonban maradó ingatlan, így egy újabb megszüntetési igény esetén a Fokfttv. rendelkezései kerülhetnek alkalmazásra. További kiemelendő intézkedésként értékelhető az ingatlan-nyilvántartási jogosultak adatainak rendezésére irányuló törekvés. A Fokfttv. rendelkezései szerint az ingatlanügyi hatóságnak hivatalból kell feltárnia a földnek minősülő ingatlanok tekintetében az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként szereplő nem beazonosítható személyeket.⁴⁴ Amennyiben a feltárás eredményre vezet, úgy adatkiigazításnak van helye. Amennyiben az ingatlanügyi hatóság tudomást szerez arról, hogy a jogosult elhalálozott, a vizsgált ingatlan fekvése szerint illetékes jegyzőt keresi meg hagyatéki vagy póthagyatéki eljárás lefolytatás céljából.⁴⁵ Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az 1.2. pontban leírt számadatokból eredően ez óriási feladatot jelenthet a helyi közigazgatásnak, akár több száz hagyatéki vagy póthagyatéki eljárást egy-egy jegyző számára. A jelentkező munkateher mellett megemlítendő, hogy ezen intézkedés az osztatlan közös tulajdon felszámolását is lassíthatja: ha a tulajdonostársak elhatározzák az ingatlan természetbeni megosztását, azonban az egyezség kialakítása során, még a kérelem

⁴⁰ Alaptörvény P) cikk (2) bekezdés.

⁴¹ LENKOVICS Barnabás: *A tulajdonszerzés-módok eredeti, illetve származékos jellege*. Polgári Jogi Kodifikáció, 2003/3. pp. 14–29.

⁴² 2021. évi LX. törvény.

⁴³ 2020. évi LXXI. törvény 43–50. §§.

⁴⁴ 2020. évi LXXI. törvény 20. § (1) bekezdés.

⁴⁵ 2020. évi LXXI. törvény 23. §.

benyújtását megelőzően hagyatéki vagy póthagyatéki eljárás indul, az a kérelem automatikus visszautasítását fogja eredményezni.⁴⁶ Ezen felvetés korántsem az ingatlan-nyilvántartás rendezésének a szükségességét kérdőjelezi meg, hanem azt, hogy mennyiben volt átgondolt lépés párhuzamosan lehetőséget teremteni az osztatlan közös tulajdoni jelleg felszámolására és ezzel egyidőben az ingatlan-nyilvántartási jogosultak felkutatására? Álláspontom szerint célszerűbb lett volna, ha időben előbb az ingatlan-kataszter rendezése történik meg, majd ezután nyílik lehetőség az egyes megszüntetési eljárások kezdeményezésére.

Az ingatlan-nyilvántartási adatkiigazításokkal és az egyes eljárások elindulásával a problémák sora sajnos korántsem érhet véget, amelynek oka a birtokelaprózódás. Tekintettel arra, hogy a magyar jogrendszerben nem találhatóak speciális agráröröklési szabályok (leszámítva a kivételes visszautasítás⁴⁷ esetét), így az osztatlan közös földtulajdon utánpótlása a jelenleg hatályos szabályozás tükrében biztosított.

5. Konklúzió

Jelen tanulmány lezárásaként azon álláspontra helyezkedem, hogy az osztatlan közös földtulajdon kérdésének rendezése kiemelt jelentőségű ügy a magyar agrárium számára. Megállapítható, hogy a korábbi kormányrendeletek, amelyek a részarány-tulajdon kiadás során keletkezett osztatlan közös tulajdon megszüntetését szabályozták, nem tudták elérni a kívánt jogalkotói célokat, ezért a 2020-ra kidolgozott, teljesen új alapokra helyezett szabályozás indokoltnak tekinthető. A Foktftv. és a Vhr. hatálybalépése óta eltelt időszak tapasztalati szerint célszerűbb megoldásnak mutatkozott volna, hogyha először az ingatlan-nyilvántartás rendezése történik meg, majd csak azután nyílik lehetőség a különböző megszüntetési eljárások megindítására, nem pedig egyidejűleg zajlik a két folyamat. A csekély számú megindult eljárás alapján egyelőre nem szabad messzemenő következtetéseket levonni az új szabályozás alkalmazhatóságát illetően, azonban az elméleti síkon felmerülő kérdések miatt feltételezhető, hogy az egyes eljárási részletszabályok módosítására, pontosítására lesz szükség a közeljövőben. A Foktftv. szerinti eljárások eredményességét nagy mértékben befolyásolhatja, hogy azok megindításának nincs végső határnapja, így parttalaná válhat a felszámolási folyamat. További elméleti problémaként jelenik meg, hogy az új szabályozás lehetőséget teremt arra, hogy egy osztatlan közös tulajdont képező ingatlan természetbeni megosztását követően több osztatlan közös tulajdont képező ingatlan jöjjön létre (értelemszerűen összességében kisebb területmennyiséget érintve), amely szintén a jogalkotói célokkal ellentétes eredményhez vezethet. Végezetül a már kifejtettekre visszautalva, az osztatlan közös földtulajdon utánpótlása egészen addig biztosított lesz, ameddig nincsenek speciális agráröröklési szabályok Magyarországon. A speciális agráröröklési szabályok megalkotása nem csak földtulajdoni szempontból lenne indokolt.

⁴⁶ 2020. évi LXXI. törvény 4. §. (3) bekezdés *a*) pont.

⁴⁷ 2013. évi V. törvény 7:89. § (2) bekezdés.

BOBVOS Pál
címzetes egyetemi tanár, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet

A FÖLDRE VONATKOZÓ EGYBEFOGLALT VÉTELÁR ALKALMAZHATÓSÁGÁNAK KITERJESZTÉSE

1. Bevezetés

Az egybefoglalt vételáron történő értékesítés akkor valósul meg, ha a fizikailag, vagy gazdaságilag egységet képező dolgokat együtt, egy szerződéssel, mint dologösszességet adnak el. Az egybefoglalt vételárról a Polgári törvénykönyv¹ nem rendelkezik, azt az újabb jogi szabályok közé a földforgalmi törvény² vezette be. A törvény eredeti szövegezése szerint: „több föld³ egybefoglalt vételáron történő eladására akkor kerülhet sor, ha azok egymással szomszédosak, vagy egy mezőgazdasági üzemközpontozhoz tartoznak.”⁴ Módosítás után, a hatályos szabályozás a következőképpen szól: „több földnek egybefoglalt vételáron történő eladására akkor kerülhet sor, ha azok egymással szomszédosak, vagy a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználója *a)* az eladó, vagy *b)* legalább három éve a vevő.”⁵

Több föld egybefoglalt vételáron történő értékesíthetőségének bevezetése összefügg a jogalkotó azon célkitűzésével, hogy az integrált mezőgazdasági termelés-szervezés megvalósulhasson, a nyilvántartott mezőgazdasági üzemközpontok által a mező- és erdőgazdálkodás versenyképessége pedig növekedjen. A közvetlen célként a közepes méretű farmgazdaságok elterjedésének segítése, illetve a további birtokelaprózódások elkerülése, az egységes birtoktestek szétesésének megakadályozása jelenik meg.⁶

¹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk).

² 2013. évi CXXII. törvény A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról (a továbbiakban: Fftv.).

³ Föld alatt az Fftv. 5. § 17. pontja alapján a mező-, erdőgazdasági hasznosítású földet kell érteni, amely a föld fekvésétől (belterület, külterület) függetlenül valamennyi olyan földrészlet, amely az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő és fásított terület művelési ágban van nyilvántartva.

⁴ Fftv. 19. § (5) bekezdés.

⁵ Megállapította a 2021. évi CL. törvény 79.§ (1) bekezdése, hatályos 2022. I.1-től.

⁶ A Fftv. indokolása utal arra, hogy a törvény hatályba lépésekor a birtokstruktúrát a nagyszámú, és az életképesség alsó küszöbét alig elérő kisgazdaságok nagy száma, a kevés számú nagybirtok, az ehhez képest nem számottevő, de növekvő középüzemek jellemzik. Az indokolás ez utóbbi, a földtulajdonon alapuló középirtok nagyobb mértékű jelenlétét tartotta indokoltnak és kívánatosnak.

2. A magánjog szerinti dologösszesség

Az egybefoglalt vételár genus proximuma a dologösszesség. Azt, hogy mit kell értenünk dologösszesség alatt – a Ptk. meghatározásának hiányában – a korábbi jogirodalom és az újabb bírói esetjog alapján vizsgálhatjuk.

A dologösszességről az 1928. évi Magánjogi Törvénykönyv Javaslat – ingókkal összefüggésben – három helyen tesz említést: az elhasználható dolgoknál, a haszonélvezet tárgyánál és a végrendeletnél.⁷

Kolosváry Bálint szerint a dologösszesség „*több egyfajtájú dolog ugyanazon gyakorlati, illetőleg gazdasági cél szolgálatára összehozva térbeli együttességben áll, közös gyűjtőnévvel van megnevezve és a jogi forgalom könnyebbsége okából látszólag épp úgy szerepel, mintha önálló egység volna*”.⁸

A földforgalmi törvény hatályos szabályozásához közelebb áll Almási Antal meghatározása, amely szerint a „*dologösszesség valamely közös gazdasági célt párhuzamosan szolgáló több dolognak a tárgyi jog által elismert kapcsolata*”.⁹

Mindkét meghatározásnak az a központi része, hogy a dologösszesség elemeit az azonos gazdasági cél tartja össze. A dologösszességbe tartozó dolgok gyakran egyneműek, ez keltheti azt a látszatot, mintha a dologösszesség önálló egység volna, a látszólagos egység azonban nem jelenti azt, hogy a dologösszesség egy dolognak minősül és így helye lenne a dolgok között, ugyanis a dologösszességet önmagában a közös gazdasági cél nem teszi egygé.¹⁰ A dologösszességhez tartozó dolgok nem alkotnak egy tulajdoni egységet, akkor is önállóan tárgyai a tulajdonjognak, ha értékesítésük egyszerre történik.

Egésznek csak a dologösszesség részei tekinthetőek, csak a dologösszesség összetevőit lehet birtokba venni, használni, hasznait szedni, arra zálogot alapítani vagy végrehajtás alá vonni.¹¹

Általánosan elfogadott a jogirodalomban, hogy a dologi jog tárgya mindig csak egyedileg meghatározott dolog lehet, itt hangsúlyozottan jogi értelemben vett egyediesítésről, meghatározottságról van szó.¹² Osztja ezt az álláspontot Menyhárd Attila is, véleménye szerint „*továbbra is szükségesnek tűnik az egyediség elvének fenntartása a dologi jogban. Ez azt jelenti, hogy a dologi jogok mindig csak egyes, individualizált dolgon állnak fenn, dologösszességeken általában nem*”.¹³

⁷ Magánjogi Törvénykönyv Javaslat (a továbbiakban: Mtj.) 435. § Törvéynél fogva elhasználható az ingó dolog, ha árutárhoz vagy más oly dologösszességhez tartozik, amelynek rendeltetészerű használata a hozzá tartozó egyes dolgok elidegenítésében áll. Mtj. 646. § Ha a haszonélvezet tárgya árutár vagy más dologösszesség vagy pedig vagyont, a tulajdonos és a haszonélvező kölcsönösen követelhetik, hogy a másik a leltár felvételében közreműködjék. Mtj. 1937. § Árutár vagy más dologösszesség hagyományozása kétség esetében azokra a dolgokra terjed ki, amelyek az örökhagyó halálakor a dologösszességhez tartoznak.

⁸ KOLOSVÁRY Bálint: *A dologi jog általános tanai. A magyar magánjog.* Grill Károly Könyvkiadó vállalat, Budapest, 1942. p. 41.

⁹ ALMÁSI Antal: *A dologi jog kézikönyve.* Grill Károly Könyvkiadó vállalat, Budapest, 1929. p. 55.

¹⁰ KOLOSVÁRY, 1942. p. 42.

¹¹ KOLOSVÁRY, 1942. p. 43.

¹² LENKOVICS Barnabás: *Polgári jogi alapok.* Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002. p. 72.

¹³ MENYHÁRD Attila: *Észrevételek és javaslatok az új Polgári Törvénykönyv dologi jogi koncepciójának kiegészítéséhez.* Polgári Jogi Kodifikáció, 2002/5–6. p. 14.

Dologösszességet el kell határolni az összetett dolgoktól. Míg a dologösszesség több különálló, de ugyanarra a gyakorlati, illetve gazdasági cél szolgálatára rendelt dolog összefoglalása, amely a forgalomban, mint egység szerepel, addig az összetett dolog nemcsak forgalmi (jogi) egység, hanem egyszerre fizikai és forgalmi (jogi) egység is. Az összetett dolog több fizikailag egységes alkotóelemből áll. Az összetett dolog esetében tehát lényegében egy dologról van szó. A Ptk. kommentárja szerint *„egységes és összetett dolgokról beszélni csak az alkotórészi és tartozéki kapcsolat összefüggésében lehet. Önmagában annak, hogy a dolog egymástól állagsérelem nélkül szétválasztható több dologból áll-e, nincs dologi jogi relevanciája. Egészen absztrakt értelemben minden dolog összetett, ezért ha a jog a dolog összetettségének relevanciát tulajdonít, azt normatív módon, alkotórészi és tartozéki kapcsolat definiálásával teszi, akként, hogy meghatározza a dolgot, amely a tulajdonjog tárgya.”*¹⁴

Az összetett dolgok is képezhetnek dologösszességet, illetve összetett dolog is része lehet a nem összetett dolog mellett a dologösszességnek, semmi akadálya nincs annak, hogy a fizikailag összetett egységes dolgokból a forgalmi (jogi) egység létrejöjjön.¹⁵

A dologösszesség gyakorlati jelentősége, hogy a szerződéses viszonyokban egyszerűbb ennek az átruházása, bérbeadása stb., mint a benne szereplő dolgoké külön-külön. A „forgalmi egység” azonban nem zárja ki a dologi jogi egyediség elvének érvényesülését, azt, hogy a dologösszességet kitevő egyes dolgok külön-külön képezik a tulajdonjog tárgyát. Vagyis a dologösszesség nem tárgya a tulajdonnak, a tulajdon tárgyai a dologösszességben levő egyes dolgok.¹⁶

A dologösszességbe tartozik minden tárgy, amely a jog keletkezésekor a dologösszességet alkotja, ebből következik, ha valaki átruházza a dologösszességet, akkor át kell adnia a dologösszességbe tartozó valamennyi dolgot.

A funkcionális kapcsolatot (valamilyen szempontból fennálló azonosságot) mind fizikai ok, mind gazdasági érdek létrehozhat. Mint arra a Kúria eseti döntésében rámutatott *„fennáll a dologösszességként történő értékesítés lehetősége olyan esetekben is, ha az eladó a dolgokat oszthatatlan szolgáltatásként kívánja eladni, vagy a vevő azokat ilyen módon akarja megvenni az eladhatóság, illetve a jobb eladhatóság érdekében.”*¹⁷

Kisfaludi András felhívja a figyelmet arra, ilyen jellegű kapcsolat nemcsak funkcionális, hanem személyi alapon is kialakulhat. Ezt a kapcsolatot alanyi központú egységnek nevezi. Ennek a kapcsolatnak az a lényege, hogy több tulajdoni tárgy és az ezekhez kapcsolódó, önálló tulajdoni jogviszony között az teremt kapcsolatot, hogy mindegyiknek a jogosultja ugyanaz a személy. Így például a hasznélvezetnél a dologösszességi egységet a jog azzal teremti meg, hogy az egy személy használatában álló dolgok összessége dologösszességként jelenik meg – függetlenül attól, hogy ezek között van-e funkcionális kapcsolat vagy nincs. A dologösszesség és a dologösszességbe tartozó dolgok feletti tulajdonjog

¹⁴ MENYHÁRD Attila: *A tulajdonjog általános szabályai. A Ptk. 5:15. §-ához kapcsolódó magyarázat*. In: Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. I. kötet. Wolters Kluwer Hungary, Budapest 2020. p. 1018.

¹⁵ EBH 2010. 2226. számú döntés.

¹⁶ TÓTH Lajos: *Magyar magánjog. Dologi jog*. Debrecen Város és Tiszántúli Református Egyh. Ny., Debrecen, 1930. p. 84.

¹⁷ BH 2018. 200. számú döntés.

egységesen kerül kezelésre, ezt az egységet a dolgok egységes, egy személyhez kötődő használata teremti meg.¹⁸

Összefoglalva: a magánjog dologösszesség alatt egymással alkotórészi kapcsolatban nem álló, hanem egymással csak funkcionális kapcsolatban levő (tehát fizikailag osztható szolgáltatásnak minősülő, a gazdasági forgalomban azonban egységet alkotó) dolgokat, vagy több dolog egy jogosult használatához kötődő dolgokat ért. A dologösszesség – jogi értelemben – oszthatatlan szolgáltatást jelent.¹⁹

3. A földforgalmi törvény szerinti dologösszesség

A földforgalmi törvény a dologösszességként való minősítést két konjunktív (objektív és szubjektív) feltétel meglétéhez köti.

3.1. A dologösszességet megalapozó objektív feltétel

A törvény hatályba lépésekor A Földforgalmi törvény 19. § (5) bekezdésének rendelkezése úgy rendelkezett, hogy „*több föld egybefoglalt vételáron történő eladására akkor kerülhet sor, ha azok egymással szomszédosak, vagy egy mezőgazdasági üzemközponthoz tartoznak.*”

A hatályos szabályozás szerint a föld bizonyos tulajdonsága – így a szomszédos földterület ténye, vagy a földrészletek azonos földhasználó által való birtoklása és művelése – ad lehetőséget a földek egybefoglalt vételáron történő eladására.

A korábbi és a hatályos szabályozást összevetve arra a következtetésre juthatunk, hogy a hatályos szabályozás kiterjesztő, a mezőgazdasági üzemközpont tartozó földek logikailag beolvadnak a földhasználó által birtokolt és művelt földek közé, a kiterjesztés eredményeként az *in maiore minus inest*²⁰ jogelv érvényesül.

Amiben a két szabályozás azonos, azaz a korábbi és a hatályos szabályozásban is meglévő konstans elem, az a szomszédosság tényének dologösszességet generáló elismerése. A szomszédos földnek az olyan föld minősül, amely – a település közigazgatási határától függetlenül – a jogügylet tárgyát képező földdel közvetlenül, illetve önálló helyrajzi szám alatt nyilvántartott út, árok, csatorna közbeékelődésével közvetve érintkezik.²¹ A szomszédosság ténye az ingatlan-nyilvántartási a térkép alapján ellenőrizendő.

Amiben a hatályos szabályozás flexibilisebb irányba változott az a birtoklás és használat tényének dologösszességet adó tényállási elemével függ össze. Ezért azt kell megvizsgálni, hogy mennyiben volt szigorúbb a termőföld esetén az egy üzemközponthoz tartozás követelménye a földeknek az azonos földhasználó által való birtoklásának és művelésének tényével.

A hatályon kívül helyezett jogszabályhely a dologösszességet indukáló objektív faktornak a mezőgazdasági üzemközpontot tekintette. Mezőgazdasági üzemközpont alatt „[a]

¹⁸ KISFALUDI András: *Fenntartható-e a dologi jog egyediségének elve?* Polgári Jogi Kodifikáció, 2006/6. p. 40.

¹⁹ EBH2010. 2226. számú döntés.

²⁰ „A többen a kevesebb benne van” jogelv.

²¹ Fftv. 5. § 23. pont.

földműves [...] tulajdonában, illetve a használatában álló, a mező – és erdőgazdasági tevékenység vagy a mező- és erdőgazdasági tevékenység és a kiegészítő tevékenység célját szolgáló gazdasági, lakó, illetve irodaépülettel beépített ingatlant vagy a tanyát” értette, amely „a gazdálkodás végzésének vagy megszervezésének a mezőgazdasági igazgatási szervnél bejelentett helyén szolgál.”²²

A jogalkotó célja a mezőgazdasági üzemközpont létesítésével az volt, hogy a földműveseket helyhez kösse. Ez világosan kitűnik a földforgalmi törvény indokolásából, e szerint „mezőgazdasági üzemközpont képezi a földszerzés földrajzi körének origóját”, ugyanis az üzemközpont létesítését a jogalkotó nem bárhol engedi, hanem csak a föld helye szerinti településen.²³ Az üzemközpontokról nyilvántartást vezetnek, amely közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül.²⁴

A mezőgazdasági üzemközpont törvényi meghatározásának elemzése során a judikátúrában a következő lényeges összetevők kristályosodtak ki:

- üzeme és az ahhoz kapcsolódóan bejelentett üzemközpontja csak földművesnek lehet, üzemközpontként csak olyan ingatlan jelenthető be, amely a földműves használatában van,²⁵
- az üzemközpont létesítését a jogalkotó nem bárhol engedi, hanem csak a föld helye szerinti településen, ott ahol a földműves mezőgazdasági termelő tevékenysége folyik,²⁶
- üzemközpontként bejegyzett helynek az elővásárlási jog gyakorlása körében van különös jelentősége, az anyagi jogi jogszabály értelmében az elővásárlás kedvezménye kizárólag ahhoz a földrajzi helyhez kapcsolódhat, ahol az üzemközpont fekszik, ahonnan a földműves irányítja, szervezi a termelő tevékenységét.²⁷
- az adásvételi szerződésben egybefoglalt vételár csak olyan ingatlanokra köthető ki, amelyek az adásvételi szerződésben félként szereplő földhasználó üzemközpontjához tartoznak,²⁸
- dologösszességhez szükséges gazdasági egység csak akkor valósul meg, ha a mezőgazdasági üzemközpont tulajdonosa vagy használója az adásvételi szerződéssel átadott valamennyi földjének a művelhetőséget biztosítani tudja.²⁹

A hatályos szabályozás nem változott annyiban, amennyiben a földre vonatkozó dologösszesség fennállhatóságának egyik központi szereplője továbbra is a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földműves.³⁰

²² Fftv. 5. § 21. pont.

²³ Kúria Kfv. 37.848/2017 számú döntés.

²⁴ 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban Fétv.) 100. § (1) bekezdés, továbbá a 38/2014. (II. 24.) Korm. rendelet a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről, valamint a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartás részletes szabályairól.

²⁵ Székesfehérvári Törvényszék Kf. 6/2017 számú döntés.

²⁶ Fftv. 5. § 21. pont.

²⁷ Kfv. 37.848/2017 számú döntés.

²⁸ BH 2018. 289 számú döntés.

²⁹ Kfv. 37.111/2018 számú döntés.

³⁰ Földművesként nyilvántartásba vehető a földforgalmi törvény értelmében az a belföldi természetes személy, illetve tagállami állampolgár, aki külön rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti szakirányú

A változás abban következett be, hogy a hatályos szabályozásban már nem mezőgazdasági üzemközpont képezi a földszerzés földrajzi körének origóját. A korábbi szabályozásban szereplő egy mezőgazdasági üzemközpont-hoz való tartozást legfeljebb az egy településen fekvő földrészetek vonatkozásában lehet(ne) megállapítani, mert nincs olyan szabály, ami alapján az üzemközpont nyilvántartásba vételénél be kellene a nyilvántartásba jegezni az „üzemközpont-hoz tartozó” összes (akár egy, akár több településen fekvő, esetleg több száz helyrajzi számon bejegyzett) földnek a helyrajzi számát, a mezőgazdasági üzemközpont-hoz tartozó földek nem nyilvántartott adatok.³¹

A hatályos – kiterjesztő, az üzemközpontot is magában foglaló – szabályozás már akkor is megengedi a forgalmi egység, a dologösszesség létrehozását, ha a dologösszesség részét képező valamennyi földnek a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználója az eladó vagy a vevő, feltéve, hogy a vevő legalább három éve használja a földet.

Eszerint egybefoglalt vételár megállapítására – a szomszédosságon kívül – már nem az egy üzemközpont-hoz tartozás szolgál szempontként, hanem az, hogy a földhasználati nyilvántartásba ugyanaz a személy legyen a bejegyzett földhasználó.

3.2. A dologösszességet megalapozó szubjektív feltétel

A dologösszességet megalapozó szubjektív feltétel az alanyok szerződéses akarata. Nem elegendő az említett fizikai tulajdonságok (a földek szomszédossága vagy a földek azonos földhasználó általi birtoklása ténye) valamelyikének fennállása, a dologösszességhez szükséges még a felek arra irányuló egyező szerződéses akarata, az, hogy az objektív feltétel fennállása esetén a földek egybefoglalt vételáron történő eladásában állapodjanak meg.

Lényeges az adásvételi szerződésben azt a tényt rögzíteni, hogy az abban szereplő ingatlanok

- dologösszességként,
- egybefoglalt vételáron kerülnek értékesítésre.

Utalni kell arra, hogy az eladó szándéka kizárólag a tulajdonában álló ingatlanok együttes értékesítésére terjed ki, amelyre vonatkozóan vevő ezzel összhangban álló szerződéses nyilatkozatot tesz.³²

A szerződésben ajánlatos rögzíteni azt is, hogy az eladót egy esetleges elővásárlásra jogosultnak csak olyan elfogadó jognyilatkozata köti, amelyben magára nézve az adásvételi szerződés egészét teljes-körűen elfogadja.

képzettséggel rendelkezik vagy ennek hiányában igazoltan legalább 3 éve mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet saját nevében és saját kockázatára folyamatosan Magyarországon folytat és ebből igazoltan árbevétele származott, vagy az árbevétel azért maradt el, mert a megvalósult mező- vagy erdőgazdasági célú beruházás még nem hasznosulhatott, vagy a legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet olyan tagjának minősül, aki mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve mező-, erdőgazdasági és az azokat kiegészítő tevékenységet személyes közreműködéséül végzi.

³¹ Debreceni Törvényszék K.700.705/2021 számú döntés.

³² BH 2021. 89. számú döntés.

4. A dologösszességre vonatkozó vételi ajánlat rendszertani helye földforgalmi törvényben

Az elővásárlási joggal kapcsolatos egyes jogértelmezési kérdésekről szóló PK vélemény³³ (a Kúria 1/2014. PJE határozata után is releváns) 9. pontja szerint az elővásárlási jog jogosultjának az oszthatatlan szolgáltatás (dologösszesség) esetén nincs lehetősége arra, hogy elővásárlási jogát csak az egyes dolgok vonatkozásában gyakorolja. A jogalkotó ezért csak kivételesen teszi lehetővé több föld egybefoglalt vételáron való eladását. Ennek okán került a dologösszességet megszorító rendelkezés a földforgalmi törvényben „Az elővásárlásra jogosultak sorrendje, és az elővásárlási jog gyakorlása” fejezetben elhelyezésre.

A dologösszesség az elővásárlási jogot korlátozó, egyben annak gyakorlását megnehezítő intézmény, amely törvény alapján illeti meg a jogosultat.

A dologösszességre vonatkozó ajánlatot közölni kell az elővásárlási jogosultakkal.³⁴

A felhozott PK vélemény rögzíti azt is, hogy: *„az a körülmény, hogy a tulajdonos azt a dolgot, amelyre az elővásárlási jog vonatkozik, azzal a feltétellel adja el, hogy a vevő más dolgokat is megvásárol, nem mentesíti a tulajdonost az alól a kötelezettsége alól, hogy a harmadik személytől származó vételi ajánlatot közölje mindazokkal, akiknek a dologösszességhez tartozó dolgok bármelyikén elővásárlási joguk áll fenn. A jogosultnak az egyes dologra fennálló elővásárlási jogát nem érinti az a körülmény, hogy a tulajdonos oszthatatlan szolgáltatásként adja el az egyébként önálló dolgokat.”*³⁵

A hatályos földjogi szabályozás ugyanakkor 2020. július hó 1. napjától megszüntette a Ptk. szerint a jogosultak felé fennálló közvetlen közlési kötelezettséget. A földforgalmi törvény szerint joghatályos közlésnek az elektronikus közlést kell tekinteni, amely az elektronikus tájékoztatási rendszer keretében működő kormányzati honlapon történő közzététellel valósul meg.³⁶

Azonban a felek között megkötött adásvételi szerződés – tájékoztató jelleggel – a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján is kifüggeszthető az elektronikus közzététellel azonos időtartamra. Az elővásárlási jog jogosultja számára nyitva álló 60 napos nyilatkozattételi

³³ Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 2/2009 (VI. 24.) PK véleménye.

³⁴ A Pftv. 18. § (1) bekezdés szerint a föld eladása esetén az elővásárlási jog sorrendje az alábbi:

- 1) állam,
- 2) legalább 3 éve tulajdonostárs (csak közös tulajdon esetén),
- 3) legalább 3 éve földhasználó,
- 4) helyben lakó szomszéd, de szomszédos településen lévő föld esetében csak a szomszédos településhatáron fekvő földrészek vonatkozásában,
- 5) állattartó, eredet-megjelöléses terméket előállító és ökológiai gazdálkodó, kertészeti tevékenységet végző, vetőmag-előállító,
- 6) helyben lakó,
- 7) 20 km-es körzetben 3 éve üzemközpontot működtető földműves.

³⁵ 2/2009.(VI. 24.) PK vélemény.

³⁶ A Ptk. 6:222. § (1) bekezdése szerint a tulajdonos a vételi ajánlatot annak elfogadása előtt köteles teljes terjedelemben közölni az elővásárlásra jogosulttal. A Ptk-val ellentétben a föld eladása esetén a földre vonatkozó, a tulajdonos által elfogadott vételi ajánlatot egységes okiratba foglalt szerződésbe kell foglalni, és azt a tulajdonosnak – a felek aláírásától számított 8 napon belül – a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője részére – az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározottak szerint – meg kell küldeni az e törvényen, valamint más törvényen vagy a megállapodáson alapuló elővásárlási jog jogosultjaival hirdetményi úton való közlés érdekében.

határidő az adásvételi szerződésnek a kormányzati portálon történő közzétételét követő napon kezdődik.

Az elővásárlási jog jogosultjának ezen intervallum alatt kell elfogadó nyilatkozatot tennie, abban meg kell jelölni az elővásárlási jogosultság jogalapját, továbbá csatolni kell a jogosultságot igazoló okiratokat, kivéve azt, amelyet közhiteles nyilvántartás tartalmaz.³⁷

A hallgatás kockázatát az elővásárlási jogosult viseli: ha nem vagy nem határidőben nyilatkozik, a szerződésbe lépéstől elesik, és a szerződés az eredeti felek vagy az eladó és más elővásárlásra jogosult között jön létre.³⁸

3.3. Az elővásárlási jog jogosultjának nyilatkozata

Mint azt láttuk, ha az adásvételi szerződés több dolog átruházásáról szól, a dolgok oszthatatlan szolgáltatást képező dologösszesség részeként kerülnek átruházásra, és közülük csak az egyik esetén áll fenn elővásárlási jog az elővásárlási jog jogosultjának az egész dologösszességre nézve kell gyakorolnia az elővásárlási jogát, tehát az olyan dolgokra is ki fog terjedni, amelyekre a jogosultat ilyen jog nem illette meg.

A földforgalmi törvény ehhez képest megszorítást tartalmaz, mert a 19. § (5) bekezdés csak több földre nézve hoz létre dologösszességet, csak több föld adható el egybefoglalt vételáron, ha azok egymással szomszédosak, vagy a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználója ugyanaz a személy. Ebből következik, hogy sem földnek nem minősülő ingatlan, sem ingóság nem adható el a földdel együtt oszthatatlan szolgáltatásként. Amennyiben az eladó a földdel együtt lakóépületet vagy ingóságot is magába foglaló szerződést köt, azokra úgy kell tekinteni, mint egy okiratba foglalt több szerződésre. Ebből következik, hogy csak a lakóépületre elővásárlásra jogosult nem gyakorolhatja jogosultságát a földre nézve és fordítva a földre nézve jogosultsággal rendelkezőnek nincs elővásárlási joga a lakóingatlanra.

A több földet magában foglaló dologösszességre fennálló elővásárlási jog jogosultja választás előtt áll:

- a) nem gyakorolja vételi jogát, vagy
- b) a teljes dologösszességre, azaz az eredetileg elővásárlási joggal nem terhelt ingatlanra nézve is élnie kell a kiterjesztett elővásárlási jogával.

Az eladót csak olyan elfogadó jognyilatkozat köti, amelyben a jogosult az adásvételi szerződést, mint egészet, a szerződésben megjelölt valamennyi ingatlanra kiterjedően magára nézve kötelezően és teljes körűnek elfogadja.³⁹

³⁷ Fftv. 21. § (5) bekezdés.

³⁸ A termőföld eladása esetén az elővásárlási joggyakorlás földforgalmi törvény 18–22. §-beli szabályai kógensek, a kifüggesztett adásvételi szerződésre jogvesztő határidőn belül tehető elfogadó jognyilatkozatnak szigorú alaki és tartalmi követelményeknek kell megfelelnie ahhoz, hogy ne fűződjön hozzá a 21. § (9) bekezdésben írt súlyos jogkövetkezmény. Az adásvételi szerződésre tett elfogadó jognyilatkozathoz csatolni kell az elővásárlási jogosultságot bizonyító okiratokat, az elővásárlásra jogosult az adásvételi szerződést elfogadó jognyilatkozata folytán kizárólag abban az esetben lép a tulajdonos állam által kötött adásvételi szerződésben a Földforgalmi tv. 22. § (2) bekezdés alapján a vevő helyébe, ha ennek a kötelezettségének eleget tesz.

³⁹ Ptk. 6:63. § (2) bekezdés szerint a szerződés létrejöttéhez a feleknek a lényeges és a bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodása szükséges. A lényegesnek minősített kérdésben való

Amennyiben az elővásárlási jog jogosultja az egybefoglalt vételáron értékesített földrészletek nem mindegyikére tesz vételi ajánlatot, azt úgy kell tekinteni, mintha elővásárlási jogát nem gyakorolta volna. Mivel nem teljes körűen fogadta el az egybefoglalt vételárat, ezért elfogadó nyilatkozata új ajánlatnak minősül.⁴⁰

Más a megítélése annak, ha a tulajdonos és az elővásárlási jog jogosultja egyezséget köt az eladóval arra nézve, hogy elővásárlásra jogosult csak az elővásárlási joggal terhelt ingatlanra érvényesíti elővásárlási jogát.

Ha a jogosult ajánlatot tesz a megvásárolni kívánt földre és az ellenszolgáltatás mértéke, az esetben a tulajdonos döntésétől függ, hogy az ellenajánlatot, amely csak az elővásárlási joggal terhelt ingatlanra vonatkozik, elfogadja vagy nem. Ha az elővásárlási jog kötelezettje az eladó elfogadja az elővásárlási jogosult ajánlatát, azt hogy csak az elővásárlással terhelt ingatlanra nézve jöjjön létre szerződés, úgy a jogosult elérte célját, de ez már kívül esik a dologösszességre fennálló elővásárlási jog gyakorlásának körén.

Megegyezés hiányában az elővásárlási jog jogosultja csak akkor tudja érvényesíteni jogát az elővásárlási jogával érintett földrészletekre, ha be tudja bizonyítani, hogy a földeknek dologösszesség részeként való átruházásával, a tulajdonos joggal való visszaélést követ el. A bíróság előtt azt kell bizonyítani, hogy az együttes értékesítésre visszaélésszerűen, az elővásárlási jog kijátszása érdekében került sor.⁴¹

Az új jogszabályi tényállás mellett azonban az elővásárlási jog kijátszását aligha lehet bizonyítani. Amennyiben a dologösszesség kialakításának objektív feltételei fennállnak, úgy nem kell vizsgálni annak racionalitását vagy gazdaságilag elfogadható magyarázatát, hogy miért kerülnek az ingatlanok együttes értékesítésre. A valós jogalapját a tulajdonos(ok) kiterjesztési jogának a törvény teremti meg, ettől kezdődően a tulajdonosnak nem kell bizonyítania, hogy a megmaradó ingatlanait csak alacsonyabb áron vagy egyáltalán nem tudná értékesíteni. A tulajdonostól nem várható el, hogy külön-külön kísérelje meg az ingatlanok értékesítését, kockáztatva azt, hogy egyes önmagukban használhatatlan ingatlanok végül eladhatatlanná válnak.⁴²

3.4. Egy szerződés – egy/vagy több eladó és egy/vagy több vevő

A dologösszességre vonatkozó adásvételi szerződések kétszemélyes kötelmek, de a kétszemélyes kötelelem nem mindig jelent két személyt. Lehetséges, hogy a kétszemélyes kötelelem ugyan azon érdekállásán (eladó és/vagy vevő) több személy (eladók és/vagy vevők) osztozik.⁴³

megállapodás akkor feltétele a szerződés létrejöttének, ha a fél egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy az adott kérdésben való megállapodás hiányában a szerződést nem kívánja megkötöni.

⁴⁰ Lásd 2013. évi CCXII. törvény 19. §-a, Ptk. 6:222. § (1) és (4) bekezdése, az elővásárlási joggal kapcsolatos egyes jogértelmezési kérdésekről szóló 2/2009. (VI. 24.) PK vélemény 7. pontja alapján, ti. a polgári jog sem tekinti létrejöttnek a szerződést az eladó és az elővásárlási jog jogosultja között a vételi ajánlat nem teljes körű elfogadása esetén.

⁴¹ EBH 2010. 2226 számú döntés.

⁴² Kúria Kfv. 37.347/2020 számú döntés.

⁴³ VILLÁNYI László: *A kötelelem alanyai. Magyar magánjog. Kötelmi jog. Általános.* Grill Könyvkiadó, Budapest, 1941. p. 110.

Az egy „*érdekálláson állóknak*” együttes jogosultsága, illetve kötelezettsége van. Az ebbe a csoportba tartozó többalanyú kötelekre az a jellemző, hogy a kötelelem tárgya, azaz a szolgáltatás egységet képez, úgy azonban, hogy meghatározott arány vagy egyéb szempont szerint meg van osztva a kötelemben szereplő több jogosult, illetve kötelezett között. Együttes jogosultság esetében az alanyok kapcsolata viszonylag laza, mert csak a szolgáltatás egysége fűzi őket egybe.

A téma befejezéséül azt vizsgáljuk, hányan osztozhatnak egy érdekálláson a földekre, mint dologösszességre vonatkozó adásvételi szerződés esetében.

A földforgalmi törvény szerint a szomszédosság dologösszességet kiváltó tényező. A szomszédos földek szükségképpen több tulajdonoshoz kötődnek. Ennek megfelelően egy szerződésben – az eladói oldalon – több alany részvétele kézenfekvő és megengedett volt a korábbi és a hatályos szabályozás szerint is. A törvényben meghatározott ilyen fizikai tulajdonságú földek együtt értékesíthetők valamilyen gazdasági cél, például a nagyobb haszon elérése érdekében. Tiltó rendelkezés hiányában nem volt és nincs akadálya annak, hogy több, egymással földszomszédos tulajdonos egy szerződésben, dologösszességként adja el földjeit.

A szerződésben az egyes vagyonelemek ellenértékét az eladók külön-külön is megjelölhetik, de nincs gátja annak, hogy a felek egy szerződésben több föld – a dologösszesség – vételárát egy összegben, egybefoglalt vételáron határozzák meg.⁴⁴

Nem volt ilyen egységes megítélése a több tulajdonos tulajdonát képező nem szomszédos földeknek, amikor a tulajdonosok egy másik fizikai jellemző, az egy mezőgazdasági üzemközponthoz tartozás alapján kívánták dologösszességként értékesíteni földjeiket.

A Kúria által felülvizsgálati eljárásban elbírált BH 2018. 289. számon közzétett ügyben ilyen kérdésében kellett az eljáró bíróságoknak állást foglalniuk.

A tényállás szerint I. és II. eladók regisztrált földművesek, mezőgazdasági üzemközpontjuk a közös tulajdonukat képező ingatlanban volt bejelentve. Eladók adásvételi szerződést kötöttek az alperesi beavatkozó vevővel, melynek értelmében az I. és II. eladók kizárólagos tulajdonát képező ingatlanokat egybefoglalt vételár útján értékesítették, arra tekintettel, hogy az ingatlanok egyazon mezőgazdasági üzemközponthoz tartoznak. Az I. fokú bíróság az eladók és a beavatkozók között létrejött adásvételi szerződés jóváhagyását megtagadta. A határozat indokolása szerint a Földforgalmi tv. 19. § (5) bekezdése alapján az egybefoglalt vételáron történő eladáshoz nem elégséges a mezőgazdasági üzemközpontúság, hanem a törvény azt is megköveteli, hogy az egybefoglalt vételáron eladásra kerülő területek a mezőgazdasági üzemközponthoz tartozzanak. A bíróság álláspontja szerint az utóbbi feltétel akkor teljesül, ha a földművest a tulajdonjoga alapján a rendelkezési jog is megilleti. Az eladók és a vevő az eladók tulajdonát képező ingatlanok vonatkozásában nem külön állapították meg az egybefoglalt vételárat, ezért a bíróság álláspontja szerint az adásvételi szerződés jóváhagyására nem kerülhetett sor.

A Törvényszék az I. fokú bíróság ítéletét – helyesen – megváltoztatta, a felülvizsgálati eljárásban a Kúria is osztotta a II. fokú bíróság álláspontját. Az indokolások szerint a földforgalmi törvény 19. § (5) bekezdésében a földek tulajdonságai és nem a tulajdoni viszonyaik alapján ad lehetőséget a szomszédos, illetve az egy üzemközponthoz tartozó földek egybefoglalt vételáron történő eladására.

⁴⁴ BDT 2016. 3545. számú döntés.

E jogszabályhelyet a földforgalmi törvény 5. § 21. pontjában foglalt rendelkezésével egybevetve nem vezethető le olyan jogalkotói cél, hogy vételár egybefoglalt meghatározására csak azon ingatlanok tekintetében kerülhetne sor, amely ingatlanoknak ugyanaz a tulajdonosa.⁴⁵

A hatályos szabályozás a földek egységes, egy regisztrált földműves által megvalósuló földhasználatát tekinti olyan fizikai tulajdonságnak, amely dologösszességet indukálhat. Ebben az esetben a dologösszesség azért alakul ki, mert a dologösszességbe tartozó földekre nézve egyes tulajdonjogi részjogosítványok (birtoklás, használat) egységesen kezeltek, ezt az egységet a dolgok egységes, egy személyhez kötődő használata teremti meg. Azok az eladók lehetnek résztvevői eladói oldalon a többalanyú kötelelemnek, akik földjét azonos földműves használja. Ebben az esetben a dologösszesség személyi alapon alakul ki.

Amíg eladói oldalon megvalósuló többalanyúság – a földforgalmi törvény céljának megfelelően – esélyt ad a kisbirtokok egyesítésére és ezzel az élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok létrehozására, ez nem minden esetben mondató el a vevői oldalon megvalósuló többalanyúságra.

A kúria egy korábbi döntésében a Ptk. elővásárlással összefüggő rendelkezései,⁴⁶ továbbá az elővásárlási joggal kapcsolatos egyes jogértelmezési kérdésekről szóló 2/2009. (VI. 24.) PK vélemény alapján elvi érveléssel mondta ki, hogy az együttes értékesítés eredménye ténylegesen csak az lehet, hogy az együtt meghirdetett ingatlanokat egyetlen vevő, vagy egy elővásárlásra jogosult szerzi meg.⁴⁷

A Kúria döntésének jogalapját a földforgalmi törvény 2020. VII. 1-től kezdődően hatályba lépett módosítása⁴⁸ alapvetően változtatta meg. A hatályos szabályozás – az ismertett határozattal ellentétben – pontosan arra ad lehetőséget, hogy ne egyetlen vevő, vagy egyetlen elővásárlásra jogosult gyakorolhassa jogosultságát, hanem több jogosult egy elfogadó jognyilatkozatban közösen is élhessen vételi, illetve elővásárlási jogával. A hatályos rendelkezés szerint ez független attól, hogy a vételi ajánlat egy vagy több földrészletet tartalmaz. A visszaélések elkerülése érdekében az elővásárlásra jogosultak sorrendjében az elővásárlási jogot közösen gyakorló jogosultak közül azt a jogosultat kell figyelembe venni, aki a jogosulti rangsor szerint az utolsó helyen áll.⁴⁹

Az vitathatatlan, hogy a földforgalmi törvénynek az elővásárlási jogot szabályozó 18–22. §-beli kógens rendelkezései nem a többalanyú kötelemekre vonatkozó részletszabályok. Ahogyan azt kifejtettük együttes jogosultság esetén az alanyok kapcsolata laza, mert csak a szolgáltatás egysége fűzi őket egybe. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a felek között alkalmi érdekszövetség áll fenn.

Ezért elengedhetetlen, hogy a szerződésben az alanyok részletesen meghatározzák, hogy a dologösszességre vonatkozó adásvételi szerződés milyen feltételek megjelölésébe. Részletes szerződési előírások hiányában szükség lesz arra, hogy a bíróság esetjogban általánosítva alakítsa ki a többes alanyok közötti jogviszony tartalmát.

⁴⁵ BH 2018. 289. számú döntés.

⁴⁶ Ptk. 5:81. § és 6:222–6:223. §§.

⁴⁷ PJD 2019. 3. számú döntés.

⁴⁸ 2020. évi XL. tv. 83.§ (3) bekezdés.

⁴⁹ Fftv. 19. § (6) bekezdés.

5. Összegzés

A birtokpolitikai preferenciák érvényre juttatásának egyik eszköze az elővásárlási jog intézménye. Ezért a földre vonatkozó elővásárlási jog jogosultjának védelme főszabályként primátust élvez az egybefoglalt vételár mellett megvalósuló adásvétellel szemben.

A Legfelsőbb Bíróság korábbi eseti döntésében még arra mutatott rá, hogy a tulajdonos az elővásárlási jogot nem kerülheti meg – nem játszhatja ki – azzal, hogy az elővásárlási joggal terhelt dolgot egy másik dologgal együtt adja el és a vételárat együttesen állapítja meg. A döntés úgy szólt, hogy az elővásárlásra jogosulttal a kapott vételi ajánlatot „megbontva” kell közölni, annak érdekében, hogy a jogosult elővásárlási jogát gyakorolni tudja.⁵⁰

Azt is megjegyezte azonban a bírói testület, hogy az elővásárlási jog megkerülésének általános tilalmával szemben előfordulhat olyan élethelyzet, amikor több – jogilag egyébként különálló – vagyontárgy együttes értékesítése gazdaságilag indokolt lehet.

A jogalkotó a földforgalmi törvényben úgy ítélte meg, hogy akkor engedhető meg az elővásárlási jog gyakorlásának megnehezítése, akkor jelenik meg az elővásárlási jog korlátozásának gazdasági indokoltsága, ha az adásvétel tárgyát képező földek gazdasági egységet képeznek. A föld esetében törvény határozza meg azokat az objektív feltételeket, amelyek fennállása esetén a felek egyező akaratnyilvánítással a gazdasági egységet képező dologösszességre egybefoglalt vételár kikötésével adásvételi szerződést köthetnek.

A szabályozás hiányossága, hogy megengedi ugyan az adásvételi szerződésben a többes alanyok részvételét vevői oldalon is a dologösszesség fennállása esetén, azonban a jogalkotó a törvény alapján létrehozható tényálladékhöz további fogódzót nem ad, ezért ahogyan eddig is, úgy a jövőben is szükség lesz a bírói jogfejlesztő értelmezésre.

⁵⁰ Bírósági Határozatok 1984/270.számú döntés.

CSEH Tibor András – KÓKAI-KUNNÉ SZABÓ Ágnes
főtitkár címzetes docens
MAGOSZ KGRE ÁJK Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék

AZ ÚJ UNIÓS AGRÁRPOLITIKA KIHÍVÁSAI ÉS AZ INNOVÁCIÓS STRATÉGIA¹

1. A KAP új kihívásai – Mit hozhat a Közös Agrárpolitika új ciklusa a gazdáknak?

2021. november 23-án szavazott az Európai Parlament a Közös Agrárpolitika stratégiai rendeleteiről, 2027-ig kijelölve az uniós támogatások kereteit, amelyből egy zöldebb és méltányosabb agrárium ígérete olvasható ki. Érdekes tehát megvizsgálni, hogy tényleg egy zöldebb Európa, tényleg egy méltányosabb mezőgazdaság vár ránk a következő 6 évben? Ezért e tanulmány keretében a Közös Agrárpolitika legfontosabb változásait és azok várható hatásait mutatom be.

1.1. A tárgyalóasztaltól a demonstrációig: a megállapodáshoz vezető út

A 2019-es európai parlamenti választások után már számítani lehetett arra, hogy éles viták lesznek a Közös Agrárpolitika új időszakát illetően. A Frans Timmermans vezette baloldali-liberális tömörülés mondhatni 180 fokos fordulatot várt volna el a mezőgazdaságtól, a termőföld jelentős részét kivonva a termelésből, tíz év alatt felére csökkentve a növényvédőszer-használatot és jelentősen visszavágva az egyébként is szűkös műtrágya-palettát. Természetesen – az álláspontom szerint a realitást képviselő – másik oldal is felvonultatta erőit, volt itt minden, amit egy ilyen kielezett csörte megkíván: a tárgyalások megrekedésétől petíción át a 2021. június 25-ei brüsszeli demonstrációig, míg végül 2021 júniusában az állam-és kormányfőket tömörítő Európai Tanácsban megszületett a politikai megállapodás. Gyakorlatilag ennek a politikai alkunak a jogi leképeződése az Európai Parlament novemberi döntése, amit a Miniszterek Tanácsának szavazása zárt le.

Az EP állásfoglalása a „Farm to Fork” – F2F – stratégiáról: 2021. október 19-én az Európai Parlament (EP) plenáris ülésén állásfoglalást fogadott el arról, hogy támogatja a F2F stratégiát. (452 szavazattal, 170 ellenében és 76 tartózkodás mellett). Az állásfoglalásnak jogi kötőereje nincs, viszont erős politikai üzenete van a Bizottság és a tagállamok kormányai számára.

¹ A tanulmány 1. fejezete Dr. Cseh Tibor András, MAGOSZ főtitkár előadása, a 2. fejezete Kókai-Kunné Dr. Szabó Ágnes, Károli Gáspár Egyetem címzetes docens előadása

Az EP állásfoglalást fogadott el arról is, hogy meg kell szüntetni az állatok ketreces tartását. A nem uniós állati eredetű termékek behozatalát az uniós előírások betartásához kell kötni. Az állásfoglalás a növényvédőszeres használatára vonatkozó kötelező érvényű csökkentési célokat is szorgalmaz, amelyeket a nemzeti KAP stratégiai terveken keresztül kell végrehajtani.

A KAP új ciklusának szabályait alapvetően befolyásolja a „Green Deal” és a „Farm to Fork” –F2F – stratégia. Az új szabályok kialakítását számos szakmai vita és tanulmány előzte meg.

A „Farm to Fork” – F2F – stratégiáról folytatott vitában 13 tagállam (például: Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország és Magyarország) kifogásolta, hogy a KAP Stratégiai Tervek tartalmára vonatkozó végrehajtási jogszabály előírná, hogy a tagországi KAP stratégiai tervek feleljenek meg a Termőföldtől az Asztalig (F2F) Stratégiában meghatározott mennyiségi célértékeknek. A mezőgazdaságért felelős biztos bár tisztában van a Zöld Megállapodás mennyiségi célértékeivel kapcsolatos tagállami aggályokkal, mégis azt kérte, hogy ezen túllépve a tagállamok fókuszáljanak inkább a fenntarthatóság közös céljára.

A tiltakozás eredményeként a Termőföldtől az Asztalig Stratégiára (F2F) történő hivatkozás a KAP stratégiai terv végrehajtási jogszabályában csak a preambulum szintjén lett rögzítve, melynek kötelező hatálya elvileg nincs a tagállamokra.

A „Farm to Fork” stratégiáról készült tanulmányok közül a következő főbb megállapítások kiemelését tartom szükségesnek.

- a) A Wageningen Egyetem tanulmánya a F2F hatásairól: A tanulmány tovább erősíti egyes érdekképviseltek félelmeit, hiszen kalkulációi szerint a F2F átlagosan 10 és 20 százalék közötti termeléseszköket okozna. Továbbá megállapítja, hogy a növényvédőszeres és műtrágyák használatának csökkentése minőségi problémákat eredményezhet, így a gabona fogékonyvá válhat a gombatoxinokra, ezáltal alkalmatlanná válhat élelmiszeripari vagy takarmányozási célra. A tápanyag és növényvédőszer-használat csökkentése az alma hektáronkénti terméshozamának csökkenését, a gyümölcsméret csökkenését és a héj károsodását eredményezheti.
- b) A német Grain Club (Gabona Klub) tanulmánya a F2F hatásairól: A dokumentumot a gabona ágazati szervezetek készítették. A tanulmány megállapítja, hogy a Farm to Fork stratégia végrehajtása az EU mezőgazdasági termelésének erőteljes csökkenését és az élelmiszerárak emelkedését eredményezné. Az előrejelzések szerint a marhahús- és tejtermelés 20%-kal, a gabonafélék 21,4%-kal és az olajos magvak 20%-kal csökkennének. A gyümölcsök és zöldségek esetében +15%-os áremelkedést, az olajos magvak esetében +18%-os, a gabonafélék esetében +12,5%-os áremelkedést prognosztizálnak. Ezzel egyidejűleg az EU nettó exportja lecsökken és az EU a gabonafélék és a marhahús esetében nettó importórrá válna. Ez mégsem eredményezné az ÜHG gázok kibocsátását: az európai mezőgazdasági termelés csökkenése révén várható üvegházhatású gázok megtakarítását teljes mértékben ellensúlyozná az EU-n kívüli mezőgazdaságból származó ÜHG-kibocsátás növekedése, amely ráadásul magával vonná az EU-n belüli földhasználat megváltozását is.
- c) Az Európai Bizottság tanulmánya a F2F hatásairól: A Bizottság jelentése hangsúlyozta, hogy az nem hatásvizsgálat, mindössze egy elemzés a stratégiákban

foglalt célkitűzések mezőgazdaságra gyakorolt lehetséges hatásairól. A jelentés előrevetíti az uniós termelés egyértelmű visszaesését és a mezőgazdasági termékek árainak növekedését, amely leginkább az állattenyésztést érinti. A gabonafélék uniós kereskedelmi pozíciója kapcsán negatív hatással számol mind az export, mind az import terén, az olajos magvak, zöldségfélék behozatalában pedig jelentős növekedést prognosztizál. A jelentés kockázatként azonosítja a termelés kiszervezését is. A Bizottság viszont úgy véli, hogy a KAP stratégiai tervekben biztosított intézkedések – új technológiák, innováció és a hatékonyságnövelés – megfelelően ellensúlyozhatja a negatív hatásokat.

1.2. Az új KAP stratégiát befolyásoló kérdések

Új uniós erdőstratégia: 2021. július 16-án a Bizottság elfogadta a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó Új Uniós Erdőstratégiát² is. Az erdőgazdálkodás szabályozása eddig tagállami kompetenciába tartozott, a Bizottság azonban a Stratégia Terv részévé tenné ezt és így a tagállami erdőstratégia ezt követően a Bizottság jóváhagyásához lenne kötve!

Fit for 55 csomag (2030-ra legalább 55%-kal csökkenteni az ÜHG kibocsátást): 2021. július 14-én a Bizottság közzétette a „Fit for 55” szabályozási csomagot³. A Bizottság kiemelte, hogy az Európai Klímátörvény jelentősen magasabb, jogilag kötelező klímaambíciót tűzött ki 2030-ra, amelynek végrehajtásához minden gazdasági ágazat hozzájárulására szükség van.

A francia, spanyol és osztrák agrárminiszterek közösen léptek fel a keményebb vámintézkedések érdekében és felszólították a Bizottságot, hogy az agrár-élelmiszeripari kereskedelmi megállapodások segítségével védje meg a gazdákat a tisztességtelen versenytől. A miniszterek szerint a Bizottság kutatóintézete által 2021 augusztusában közzétett jelentés bebizonyította, hogy a kereskedelempolitika alapvető fontosságú a „Green Deal” céljainak eléréséhez és ambiciózusabb vámintézkedések alkalmazása szükséges az agrár-élelmiszeripari termékek esetében. A francia elnökség jelezte, hogy a 2022. év első félévi elnökségi programjának középpontjában az EU kereskedelmi megállapodásaiban a klímával és fenntarthatósággal kapcsolatos zöld célok érvényesítése lesz.

1.3. Mire számíthatnak a gazdák a KAP következő ciklusában?

Talán az egyik legfontosabb hír a gazdálkodók számára, hogy továbbra is lesznek uniós támogatások – mind a normatív, terület-vagy állatalapú kifizetések, mind a beruházási támogatások. A britek kilépésével ugyan csökkent az uniós agrárbüdzsé összege, de a hazai kormányzati intézkedéseknek köszönhetően (25%-os átcsoportosítás az I. pillérbe; a nemzeti társfinanszírozás maximális mértékre emelése a vidékfejlesztésben) sikerült megőrizni a támogatások színvonalát. Ehhez viszont a gazdáktól is fokozott odafigyelésre lesz szükség: A tagállamoknak például az I. pilléres támogatások 25%-át környezetvédelmi

² SWD(2021) 652 final.

³ European Commission publishes 'Fit for 55' legislative package. EASA (europa.eu) (2022. január 30.).

többletvállalásokra (az ún. eco-scheme-re) kell fordítaniuk, ami azt jelenti, hogy bizonyos környezetvédelmi többletvállalások esetén a gazdák további támogatásra lesznek jogosultak. A gazdák számára természetesen ez csak egy választható lehetőség lesz, nem lesz kötelező, de sokkal nagyobb szerepe lesz a falugazdászoknak, szakértőknek, hogy a gazdák a lehető legtöbb forrást le tudják hívni a korábbinál összetettebb támogatási rendszerben.

1.4. Kötelező újraelosztás

A KAP reform egyik új eleme a kötelező újraelosztás előírása, miszerint az I. pillér forrásainak legalább 10%-át a kis és közepes méretű gazdaságok számára kell kiosztani. A nagy kérdés az a tagállamok számára, hogy milyen gazdasági méretben határozzák meg azt a kört, amelyik a többlettámogatásra jogosult lesz. Az újraelosztás természetesen plusz forrást jelenthet a kisebb gazdaságoknak, de arra azért mindenképp figyelnie kell a tagállamnak, hogy ezzel ne indítson el egy szétírási hullámot (tekintve, hogy az elmúlt időszak reformjai pl. az őstermelői, családi gazdasági változások pont a gazdasági egység megteremtését célozták). Fontos hír az is, hogy sikerült megőrizni a termeléshez kötött támogatások jelenlegi 13+2 %-os mértékét (pl. anyatehén, anyajuh, tejhasznú tehén támogatás) és szintén magyar javaslatra az átmeneti nemzeti támogatások (pl. anyatehéntartás, dohánytámogatás) jelenlegi szinten történő továbbvitele is biztosított lesz a következő néhány évben.

1.5. A vita csak most kezdődik igazán

2021. december végéig kellett leadniuk a tagállamoknak azt a Stratégiai Tervüket, amelyben gyakorlatilag a teljes 2027-ig tartó ciklus támogatási rendjét előre meg kellett határozniuk. Nagy vita van arról is, hogy a „Green Deal” – véleményem szerint irreális – elvárásainak vajon meg kell-e felelnie a tagállamok Stratégiai Tervének? A Bizottság már most kötelezővé tenné pl. a műtrágya-felhasználás radikális csökkentését, de tekintve, hogy a „Green Deal” esetében csupán egy kötőerővel nem bíró stratégiáról van szó, a tagállamok heves ellenállását váltotta ki az elgondolásuk. Mindezzel párhuzamosan fokozatosan leépítik az Európai Bizottság Mezőgazdasági Főigazgatóságát (a továbbiakban: DG AGRI) is, az egyetlen bizottsági szervet, amellyel eddig érdemi szakmai vitát lehetett folytatni a brüsszeli döntéshozók közül. Január 1-jével csökkentik a DG AGRI létszámát, osztályokat, részlegeket vonnak össze, illetve szüntetnek meg. A cél, hogy a fenntarthatósági céloknak megfelelően a KAP stratégiai tervek végrehajtására és az ökológiai átmenet támogatására szervezzék át a főigazgatóságot. Nem mellékes az sem, hogy az agrárügyek bizottsági eldöntésébe mostantól bevonásra kerül a Környezetvédelmi és a Klímaügyi Főigazgatóság is, erősítve ezzel az agrárium „zöld szemléletét”. A tagállami stratégiai tervekről szóló döntésnél a DG AGRI csak egy lesz a többi főigazgatóság között (SANTE, CLIMA, ENVI).

Hiába tehát a sajtóközlemények derülátó stílusa, a Közös Agrárpolitika méltányosságát egyedül az igazolja majd, ha a gazdák számára is pozitív (vagy legalábbis a helyzetüket nem rontó) döntések születnek majd az elkövetkező időszakban.

2. A biológiai alapok, a növénynemesítés és a szaporítóanyag előállítás jelentősége a KAP új célkitűzéseinek megvalósításában

A XXI. század első évtizedeiben a nemesítési célkitűzéseknél előtérbe került a klímaváltozással szembeni ellenállás, a növénybetegségekkel és károsítókkal szembeni rezisztencia, a növényi tápérték-összetevők fokozása, a termés hosszabb eltarthatóságának követelménye, a környezetkímélő technológiáknak való megfelelés vagy a növény alternatív hasznosítása. A speciális minőségű élelmiszerek iránti fogyasztói igény is hatással van a növénynemesítésre. E kihívásokra kell választ adnia a fajtakutatásnak, az új fajták nemesítésnek a sikeresség érdekében.

2.1. Az ENSZ Fenntartható Fejlődési célkitűzései

A növénytermesztésben a klímaváltozással felértékelődnek az aszály- és hőstressz, a napperzselés okozta problémák, a tavaszi fagyok okozta károsodás veszélye is növekszik a téli fagykárrel szemben. A klímaváltozás a fajtahasználat vonatkozásában is jelentős változásokat indukálhat. Figyelmet kell fordítani a környezetvédelmi szempontok hangsúlyos érvényesítésére irányuló követelményekre. A talajtani és éghajlati adottságokhoz igazodó megfelelő növényfajta kiválasztásától és a minősített, ellenőrzött szaporítóanyag használatától függ a növénytermesztés eredményessége. Ezért a növénynemesítés és a fajtafenntartás, a szaporítóanyag-előállítás nélkülözhetetlenné válik a „Fenntartható fejlődési célkitűzések”, a „Green Deal” és a „Farm to Fork” stratégia a megvalósításában.

Az ENSZ 2015. évi közgyűlése 17 fenntarthatósági célkitűzést határozott meg, amelyek végrehajtását a tagállamok 2030-ig vállalták. Ezek a célkitűzések napjaink globális problémáinak (többek között a szegénység, az egyenlőtlenség, a klímaváltozás, a környezetszennyezés) megoldására irányulnak. Az EU mezőgazdasági és vidékfejlesztési politikája több fenntartható fejlődési célkitűzés eléréséhez járul hozzá. E célok elérését, a biztonságos és fenntartható élelmiszer-előállítást a növénynemesítés, a megfelelő fajta kiválasztása és termesztése is elősegíti. A növénynemesítés ezáltal a következő fenntartható fejlődési célkitűzések megvalósítását segíti elő: 1. A szegénység felszámolása; 2. Az éhezés megszüntetése; 8. Tisztességes munka és gazdaság növelése; 12. Felelős fogyasztás és termelés; 13. Fellépés az éghajlatváltozás ellen; 15. Szárazföldi ökoszisztémák védelme; 17. Partnerség a célok eléréséért.

2.2. A növénynemesítés kihívásai

Napjainkra rendkívüli mértékben felgyorsult a technikai fejlődés, amelynek hatása a növénynemesítés területén is érvényesül. Hosszú út vezetett a hagyományos nemesítési eljárásoktól, az új nemesítési technikákig, a génszerkesztésig. Hagományos nemesítési eljárással egy-egy új növényfajta előállítása 10–20 évig tart. Az utóbbi években a szakmai viták középpontjába került génszerkesztés pontosabbá, hatásosabbá és gyorsabbá teszi az új kihívásokból adódó igényeknek megfelelő, összetett fajtajellemzőkkel rendelkező növényfajták nemesítését. A hagyományos nemesítési módszerek (szelektálás, keresztezés,

hibridizáció) azonban a jövőben sem nélkülözhetőek. A génszerkesztés⁴ precíziós nemesítés és alapvetően különbözik a genetikailag módosított organizmusok (GMO) létrehozásától. A génszerkesztéssel történő nemesítési eljárás során nem kerül sor sem fajtaazonos, sem fajtaidegen gén „beültetésére”.

A génszerkesztés jogi megítélése szempontjából meghatározó, hogy az Európai Unió Bírósága a C-528/16. számú, a mutagenézis útján előállított gyomirtó szerekkel szemben ellenálló repcefajták termesztésének és forgalmazásának betiltására vonatkozó előzetes döntéshozatali ügyben hozott ítéletében – a növénynemesítők és a szakmai szervezetek várakozásától eltérően⁵ – géntechnológiával módosított szervezetnek minősítette a mutagenézis technikával létrehozott gyomirtó szerekkel szemben ellenálló repcefajtát⁶. A Bíróság ítélete szerint a 2001/18/EK irányelv⁷ 3. cikkét és az irányelv I. B. melléklete 1. pontját együttesen úgy kell-e értelmezni, hogy az csak a mutagenézis technikája, illetve módszere útján nyert olyan szervezeteket zárja ki az irányelv hatálya alól, amelyeket már

⁴ 2020 októberében a kémiai Nobel díjat megosztva kapta meg a francia Emmanuelle Charpentier és az amerikai Jennifer A. Doudna a génszerkesztés módszereinek kifejlesztéséért. Ők fedezték fel azt a CRISPR/Cas 9 genetikai ollót, amely lehetővé teszi az állatok, növények és mikroorganizmusok DNS-ének nagy pontosságú szerkesztését.

⁵ A Magyar Tudományos Akadémia „Precíziós gén- és genomszerkesztés az élhetőbb világrért” címmel állásfoglalást adott ki 2017. december 18-án. „Az MTA egyik legfontosabb megállapítása – összhangban az európai akadémiaikkal –, hogy a genomszerkesztés, mint precíziós nemesítés alapvetően különbözhet a genetikailag módosított organizmusok (GMO) létrehozásától. Az MTA szükségesnek tartja ezen alkalmazási perspektívák megismertetését, az esetlegesen felmerülő problémák széles körű társadalmi vitáját, illetve az egyes alkalmazások etikai és törvényi szabályozásának mérlegelését, újragondolását. https://mta.hu/tudomany_hirei/precizios-gen-es-genomszerkesztes-az-elhetobb-vilagert-a-magyar-tudomanyos-akademia-allasfoglalasa-108320 (2022.01.30.). Az európai szakmai szervezetek az MTA állásfoglalásához hasonlóan már a C-526/16. számú ügyben hozott ítéletet megelőzően kifejtették az álláspontjukat. A tudományos testületek, szakmai érdekképviseletek 2019-ben több nyílt levelet intéztek az Európai Bizottsághoz. A szakmai állásfoglalások kifejtik a génszerkesztés előnyeit többek között a fenntartható fejlődés, a klímaváltozásnak ellenálló fajták létrehozása, az egészséges táplálkozás, a biodiverzitás érdekében, továbbá felhívták a figyelmet arra is, hogy az európai cégek versenyhátrányba kerülhetnek azon országok cégeivel szemben, amelyekben engedélyezik-e technika alkalmazását. <https://www.euroseeds.eu>. (2022.01.30.).

⁶ Franciaország Államtanácsa 2016 októberében előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő az Európai Unió Bíróságához a Confédération paysanne (a mezőgazdasági kisvállalkozók érdekeit védő francia mezőgazdasági szakszervezet) és nyolc környezetvédelemmel és a GMO-k által jelentett veszélyekkel kapcsolatos tájékoztatással foglalkozó egyesület valamint Franciaország miniszterelnöke és a mezőgazdasági, élelmiszer-ipari és erdőügyi minisztere között folyamatban lévő jogvitában, amelyben megtagadták a francia környezetvédelmi törvény vitatott rendelkezésének hatályon kívül helyezését. A Confédération paysanne és a nyolc másik egyesület vitatta a francia környezetvédelmi törvénynek a 2001/18/EK irányelvet átültető azon rendelkezését, amely szerint a mutagenézis útján nyert szervezetek főszabály szerint nem tekinthetők géntechnológiával módosított szervezetnek. Az alapeljárás felperesei e rendelkezés hatályon kívül helyezését, a mutagenézis útján nyert, gyomirtó szerekkel szemben ellenálló repcefajták termesztésének és forgalmazásának betiltását és e fajtákra vonatkozó moratórium bevezetését kérték. Az alapeljárás felperesei arra hivatkoztak, hogy „a mutagenézis technikák fejlődésének következtében lehetővé vált gyomirtókkal szemben ellenálló fajták létrehozása, ahogy az a transzgenézis esetében történik. Az előzetes döntéshozatali igénylő kérdéseket előterjesztő bíróság úgy ítélte meg, hogy a mutagenézis útján nemesített fajta esetében a kockázatok részben hasonlóak a transzgenézis útján nyert fajta termesztésének kockázatahoz.

⁷ A géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2001. március 12-i 2001/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

hagyományosan, számos alkalmazásban használtak és amelyek biztonságossága régóta bebizonyosodott.

A Bíróság ítéletével kapcsolatban az Európai Unió Tanácsa az (EU) 2019/1904 tanácsi határozatával⁸ felkérte a Bizottságot, hogy

- 2021. április 30-ig készítsen egy tanulmányt az új génkezelési technikák uniós jog szerinti jogállásáról a C-526/16. számú ügyben hozott ítéletre tekintettel, valamint
- tegyen javaslatot vagy tájékoztassa a Tanácsot a szükséges intézkedésekről.

A tanulmány elkészítésére vonatkozó felkérést az indokolta, hogy a 2001/18/EK irányelv fogalmainak meghatározását, a technológiák jegyzékét és a szabályozást az irányelv elfogadásakor rendelkezésre álló nemesítési technikák alapján dolgozták ki. Az irányelv elfogadása óta eltelt húsz évben a nemesítési technikák robbanásszerű fejlődése miatt jogbizonytalansághoz vezetett az a kérdés, hogy a géntechnológiával módosított szervezetek fogalma vonatkozik-e az új nemesítési technikákra⁹. Az Európai Bizottság 2021. április 29-én tette közzé „Az új génkezelési technikák uniós jog szerinti jogállásáról a Bíróság a C-526/16. ügyben hozott ítéletére tekintettel” című tanulmányt¹⁰ (a továbbiakban: tanulmány).

A tanulmány „új génkezelési technikának” az olyan nemesítési technikát tekinti, amelyet 2001. óta fejlesztettek ki a növények genetikai anyagának megváltoztatására. A tanulmány szerint eltérő eredmények érhetők el a különböző génkezelési technikákkal. Az új génkezelési technikákkal előállított, a betegségekkel, a környezet és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóbb, magasabb tápértékekkel rendelkező, kevesebb növényvédőszer felhasználást igénylő növényfajták hozzájárulhatnak a fenntartható élelmiszerrendszerekhez. A tanulmány megállapítja, hogy a géntechnológiával módosított szervezetek kibocsátásának engedélyezésére vonatkozó, 2001-ben kialakított, hatályos szabályozás nem alkalmas az egyes új génkezelési technikák alkalmazásával előállított növényfajták termesztésének szabályozására. A hatályos uniós jogi normákat a tudományos technikai fejlődéshez kell igazítani¹¹.

A C-528/16. számú ítélet szántóföldi növényekre, gyomirtó szerekkel szemben ellenálló repcefajták termesztésre vonatkozott. A génszerkesztés megítélésben azonban figyelemmel kell lenni arra is, hogy alapvető eltérés van az egyes növényfajok (szántóföldi növények, a szőlő-, gyümölcs, kertészeti növények) nemesítése között. A Nemzetközi Vetőmagszövetség 2021. évi Világkongresszusán elhangzott szakmai álláspontok szerint a génszerkesztéssel előállított növényfajták tulajdonságait külön-külön kell vizsgálni és értékelni, hogy az adott növényfajta a géntechnológiával módosított szervezetekre vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozik-e vagy sem és szükséges-e a géntechnológiával módosított növényfajták forgalomba hozatalára vonatkozó engedélyezési eljárás lefolytatása.

⁸ A Tanács (EU) 2019/1904 határozata (2019. november 8.) a Bizottságnak a Bíróság a C-526/16. számú ügyben hozott ítéletére tekintettel az új génkezelési technikák uniós jog szerinti jogállásáról szóló tanulmány és – amennyiben a tanulmány eredményeire tekintettel annak helye van – javaslat benyújtására való felkérésről.

⁹ EU) 2019/1904 tanácsi határozat (1), (2) preambulum bekezdés.

¹⁰ SWD (2021) 92.

¹¹ A Bizottság megvitatott tanulmányt a Mezőgazdasági és Halászati Tanácsban az uniós miniszterekkel és nyilvános konzultációt folytat, valamint hatásvizsgálatot készít az új génkezelési technikákkal előállított növényekre vonatkozó szakpolitikai kérdésekről.

A Bizottság tanulmánya is rámutatott arra, hogy az informatika, a biotechnológia, a géntechnológia, a szintetikus biológia, az élettudományok területén megvalósuló folyamatos és gyors technikai fejlődés újabb és újabb jogalkalmazási, jogalkotási kérdéseket vet fel és már nem alkalmazhatók a húsz évvel ezelőtt szabályozott fogalmak. A megfelelő szabályozás kialakítása feltételezi a párbeszédet és az együttműködést.

2.3. A szellemi tulajdonvédelem jelentősége

A magas biológiai értékű növényfajták iránti igény feltételezi az innovációt és ehhez kapcsolódóan a szellemi tulajdon védelmét. Ezért foglalkozni kell a létrehozott tudományos eredmények oltalomképességével, a stratégiai célkitűzéseknek megfelelő oltalmi forma kiválasztásával, indokolt esetben az oltalom iránti bejelentésekkel és a megszerzett oltalmak menedzselésével. Az egyes iparjogvédelmi oltalmi formák közül csak a növényfajta-oltalmat és az uniós földrajzi árujelző oltalmat emelném ki, mivel ezek hatással lehetnek a genetikai erőforrások megőrzésére, a biodiverzitás fenntartására, a „Green Deal”, a „F2F” stratégia és a fenntartható fejlődési célkitűzések megvalósítására.

a) Növényfajta-oltalom

A növényfajta – oltalom esetében az oltalom tárgya az új növényfajta. Az egyetemek modellváltásával a növénynemesítéssel foglalkozó kutató intézetek az egyes egyetemekhez kerültek. Pl. a Magyar Agrár és Élettudományi Egyetemhez került a Szegedi Gabonakutató Nonprofit Közhasznú Kft., a szőlőnemesítéssel foglalkozó Badacsonyi Kutató Állomás és a Kecskeméti Kutató Állomás, továbbá a Pécsi Tudományegyetemhez a Szőlészeti és Borászati Kutatóintézet. Így a MATE a Gabonakutató Nonprofit Közhasznú Kft. révén közel 70 szántóföldi növényfajta és 4 szőlőfajta oltalmának a jogosultja. A Pécsi Tudományegyetem pedig egy szőlőfajta esetében az ideiglenes növényfajta-oltalom jogosultja.

A növényfajta-oltalomban részesített növényfajtákat csak állami elismerés után lehet termesztésbe vonni¹². Az állami elismerés időtartama szőlő-, gyümölcs-, erdészeti fajták és fás szárú dísznövények esetében a megadástól számított 30. év végéig, egyéb növények esetében a megadástól számított 10. év végéig tart. Az állami elismerés időtartama alatt a növényfajta fajtaleírásban meghatározott tulajdonságainak és gazdasági értékének megőrzéséről *fajtafenntartással* kell gondoskodni. A fajtafenntartás feladata a fajta szaporításához, termesztéséhez szükséges elit szaporítóanyag folyamatos előállítását oly módon, hogy a fajta tulajdonságai az utód nemzedékben is megmaradjanak és a növény-egészségügyi előírásoknak is megfeleljenek.

A fajtafenntartás eredményességét a NÉBIH ellenőrzi. A NÉBIH a fajtafenntartót bejegyzi a Nemzeti Fajtajegyzékbe. A NÉBIH a növényfajta állami elismerését hivatalból visszavonja, ha a fajtafenntartó nem teljesíti a fajtafenntartási kötelezettségét. Szőlő – és gyümölcsfajták esetében előfordult, hogy nem teljesültek a fajtafenntartási kötelezettségek és így megszűnt több fajta állami elismerése. Ezeket a fajtákat törölték a Nemzeti Fajtajegyzékből. Ezért az értékes hazai szőlő

¹² Lásd: 2003. évi LII. törvény, növényfajták állami elismeréséről szóló 40/2004. (IV. 7.) FVM rendelet.

és gyümölcs fajták természetességének megőrzése érdekében figyelemmel kell kísérni a fajtafenntartást érintő változásokat és indokolt esetben gondoskodni kell megfelelő fajtafenntartó kijelöléséről.

A szervezeti változások feltételezik a szellemi tulajdonvédelmi jogok és a Nemzeti Fajtajegyzékben lévő fajták számbavételét és stratégiai szempontú kezelését.

b) Földrajzi árujelző oltalom

Az agrártermékek földrajzi árujelzőinek uniós oltalma¹³ esetében nem lehet figyelmen kívül hagyni az uniós szabályozás agrárpolitikai célkitűzéseit, összefüggéseit, a termelői közösségek versenyképességét elősegítő agrárpolitikai lehetőségeket és a vidékfejlesztés szempontjait. Az eredetmegjelölések és földrajzi jelzések uniós oltalma szabályozásnak az volt a célja, hogy az egyes termékleírásokban meghatározott földrajzi területen a mezőgazdasági termelők különleges minőségű, feldolgozott terméket állítsanak elő és a termelői csoportok alulról kezdeményezve alakítsák ki egyes feldolgozott termékek előállításának szabályait a „termőföldtől az asztalig”.

Az Agrárminisztérium 2015-ben indult Földrajzi árujelző programjának eredményeként meg többszöröződött az uniós oltalom alatt álló agrártermékek száma. Az uniós oltalom alatt álló, illetve átmeneti nemzeti oltalom alatt álló agrártermékek számát¹⁴ a következő táblázat szemlélteti.

	Mezőgazdasági termék, élelmiszer	Borászati termék	Pálinka
Uniós oltalom alatt álló termékek	28 OEM+OFJ 9 OEM 19 OFJ 5 gyümölcs, 6 zöldség, Nagykun rizs Jászsági szarvasgomba 2 fűszerpaprika őrlemény Szőregi rózsatő Alföldi kamillavirágzat 4 hal, 1 sajt, Magyar szürkemarha hús 2 kolbász, 2 szalámi 1 tökmagolaj	38 OEM+OFJ 33 OEM 5 OFJ	Pálinkák 15 FJ
Átmeneti nemzeti oltalom alatt álló termékek A kérelem az elbírálás uniós szakaszában van	3 OFJ 2 gyümölcs, Keleméri bárányhús	5 OEM	Pálinkák 3 FJ

A nemesítési programok alakítására és az ellenőrzött szaporítóanyag előállításra is hatással lehetnek ezek az uniós oltalmak. Az egyes termékleírások több gyümölcsfajta, illetve zöldségfajta termesztését teszik lehetővé. A Nagykőrűi ropogós

¹³ A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény uniós oltalom: 116/A.–116/C. §§, nemzetközi oltalom: 116/D.–116/L. §§

¹⁴ Lásd: Giview <https://www.tmdn.org/giview/gi/search> (2022.01.30.).

cseresznye és a Szomolyai rövidszárú fekete cseresznye termékleírásának készítésekor cseresznye tájfajták beazonosítására és állami elismerésére is sor került. A pálinka előállítás hozzájárulhat a hazai gyümölcstermesztés fejlődéséhez. A 38 uniós oltalom alatt álló borászati termék meghatározó hatással van az egész hazai borszőlő termelésre, a szőlőfajták telepítésre. Míg a szántóföldi fajták esetében gyors a fajtaváltás, addig a szőlő esetében a szaporítóanyag előállítása, a törzsültetvények létesítése, fenntartása több éves munkát feltételez.

3. Záró gondolatok

Az uniós agrárpolitikában és vidékfejlesztési politikában a prioritások között szerepel, hogy a Közös Agrárpolitika célkitűzéseinek teljesítése céljából a támogatások jogalanyai, minőségrendszereket hozzanak létre, amely az alapanyagtól a feldolgozott termékig nyomon követhető termelői együttműködést jelent. Az uniós oltalom alatt álló, illetve uniós oltalom iránt bejelentett agrártermékek hozzájárulhatnak a hazai növénynevelés fejlesztéséhez és a fajtafenntartás eredményességéhez az értékes növényfajtáink köztermesztésben való tartása érdekében. A XXI. században a gazdasági sikerhez elengedhetetlen a piaci pozíciókat erősítő szellemi tulajdonvédelmi stratégia kialakítása.

Az Európai Unió folyamatosan átalakuló Közös Agrárpolitikája, a „Green Deal” és a „Farm to Fork” stratégia kihívásai az uniós minőségrendszerekben rejlő lehetőségek vizsgálatára és érvényesítésére ösztönöznek.

Ezért fontosnak tartjuk a hazai növénynevelés, a genetikai erőforrások, a hagyományos tudás és a hazai termékek védelmét, az agrártermelést érintő szellemi tulajdonvédelmi kérdések megismerését. Mindezt elősegítheti az agráregyetemek agrárjogi oktatói és az egyes jogi karok agrárjogi, környezetvédelmi jogi oktatói, valamint az agrár-és élelmiszerágazati szakmai, szakmaközi szervezetek, érdekképviseltek és az Agrárminisztérium közötti együttműködés, párbeszéd.

II. KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS ENERGIAJOG

A KÖRFORGÁSOS GAZDASÁG, AVAGY A KIÚT A VÁLSÁGBÓL?

„*E pur si muove*” hangzik az olasz eredetű szállóige, mely szó szerinti jelentése: „És mégis mozog (a Föld)”. A legenda szerint a híres olasz csillagász, filozófus és fizikus Galileo Galilei mondta a fenti szavakat röviddel halála (1642. január 8.) előtt.

1. A „körforgásokról”

Való igaz, hogy a világ „működését” számos körforgás határozza meg. A történelem eseményeit mélyebben elemezve jó pár körforgás szerű folyamatot tudunk beazonosítani. A középkori történelmi eseményeknél maradványok, és jelen esszé fő témájához a környezetvédelem/hulladék gazdálkodóhoz kapcsolható példát említve, VIII. Henrik angol király udvartartását a szemét, bűz, mocskok, rágcslók és ürülék jellemezte. Ebben a történelmi időszakban a középkori és újkori uralkodói palotákra mind jellemző volt, vagyis korántsem voltak olyan ragyogóak, mint hinnénk. A takarítás és az udvartartás tisztántartása, a hulladék-gazdálkodási és higiéniai kérdések megoldhatatlan problémának bizonyultak. A hatalmas udvartartások létszáma is lehetetlenné tette a paloták rendszeres kitakarítását. Kénytelenek voltak időről, időre elhagyni a lakhelyüket, hogy ki tudja takarítani, és a hátrahagyott hulladékot eltakarítani királyi udvarból. A történelemkönyvekben olvashatjuk, hogy 1535 júliusában VIII. Henrik és több mint hétszáz főt számláló udvartartása hatalmas körutazásra vállalkozott, melynek során mintegy harminc királyi palotát, előkelő rezidenciát és vallási intézményt látogattak meg. Bár a király látogatása fontos presztízseseménynek számított országszerte, Henriknek valójában egészen más oka volt a folytonos tovább állásra: grandiózus mulatozásai elviselhetetlen állapotokat hagytak maguk után.¹

Az uralkodói rezidenciákat – köztük Henrik kedvencét, a londoni Hampton Court palotát – folyamatosan ki kellett üríteni, hogy a szolgák kitakaríthassák a mulatságok után hátrahagyott ételmaradékot, emberi és állati ürüléket, kormot, patkányokat és más fertőző élősködőket, az orrfacsaró bűzről nem is beszélve. Az udvar számára tenyésztett állatokat és termesztett növényeket szintén igencsak meggritkították a királyi partik, ezért időre volt szükség ahhoz, hogy újra rendelkezésre álljon a megfelelő mennyiségű ételalapanyag. Emiatt Henrik és gigantikus udvartartása folyamatosan vándorolt a király tulajdonában lévő hatvan palota között. Vagyis látható, hogy történelmi események is szorosan összekapcsolhatók a tudomány gyarazataival.

¹ <https://www.history.com/news/royal-palace-life-hygiene-henry-viii> (2021.11.19.).

A múlt eseményeiből kiindulva napjaink mindennapi sajtótémájával összefüggésben is találhatunk a körforgással magyarázható jelenséget. Ez pedig nem más, mint az óceánokban és tengerekben lebegő hatalmas mennyiségű műanyag hulladék.

Az óceánokat nevezhetjük az élet bölcsőjének. Hiszen oxigént és táplálékot nyújtanak az élővilágnak, nélkülük nem lenne élet a Földön. Az élet bölcsőjében azonban óriási mennyiségű idegen anyag hever. Olyasmi, amit valaha felhasználtak, majd eldobtak és szinte soha nem fog eltűnni: a műanyag! Évente 6 millió tonna végzi az óceánokba. Annyi, ami 1960-ban a világ teljes termelése volt. Legnagyobb részét a csatornák és a folyók viszik a tengerbe. A műanyag általában nem süllyed el, mert könnyebb, mint a víz és biológiailag nem lebontható. A papír egy hónap után eltűnik. A fa és a fémek esetében ehhez több időre van szükség – akár évszázadok is –, de a sós vízben végül lebomlanak. Azonban a polimerek nem bomlanak le, hanem felaprózódik, és az apró darabok milliárdjai az áramlásokkal eljutnak az óceánok legtávolabbi zugáig is.

Aggódva tehetjük fel azon kérdéseket, hogy mi lesz ezzel a sok idegen anyaggal a tengerekben, óceánokban? Milyen hatással lesz Földünk érzékeny ökoszisztémájára ez a sok millió tonna polimer anyag?

A kérdés megválaszolására „távolról” kell kezdjük kutatásainkat. Azonban először azt kell tisztázzuk, hogy az óceánokban lebegő műanyagok és a körforgások között milyen kapcsolat van. Nos erre nagyon kézenfekvő tudományos magyarázat van, azonban ehhez képzeletben el kell utazzunk a világ másik végére.

Alig valamivel az egyenlítőtől északra, a Csendes-óceán közepén fekszik a „Nagy Sziget”, a Hawaii-szigetek legkeletibb tagja. A hely a nyaralók paradicsomának számít, azonban az idilli kép megtévesztő, mert a sziget évek óta óriási környezetvédelmi problémával küzd. Alig pár száz méterre a fürdőzők és a nyaralók hadától, a sziget egyik déli partszakaszán a hatalmas lávamezők szélén egy kis öbölben évszázadok óta gyűlik a tenger hordaléka. A helyiek csak szemetes partnak hívják. Számunkra azért kiemelt fontosságú ez a partszakasz, mert arról volt ismert, hogy olyan fatörzseket sodort ide a víz, amelyek nem voltak honosak ezeken a tájakon. Éveken át sodrottak a tengeren, míg végül megmagyarázhatatlan módon a Föld ezen partszakaszán kötöttek ki. Ma ugyanez megfigyelhető a műanyagokkal is. A szó szoros értelmében egy szeméttelp a nevezett partszakasz.

Számos olyan műanyagból készült használati eszközt találhatunk ezen a szakaszon, amelyeket a világ másik részén használnak. Rendszeresen találnak Hawaii-nál olyan műanyag eszközöket (például osztriga csöveket), amelyeket az Ázsiai aqua kultúrákban alkalmaznak.

Miért pont itt érnek partot a távoli világ fatörzsei, műanyag hulladékai?

Magyarázatot adhat a jelenségre napjaink egyik nagyon híres óceánkutatója – Dr. Nikolai Maximenko² – magyarázata. A tudós egy olyan vízkörzést okol, mely forgó áramlások roppant nagy rendszere.

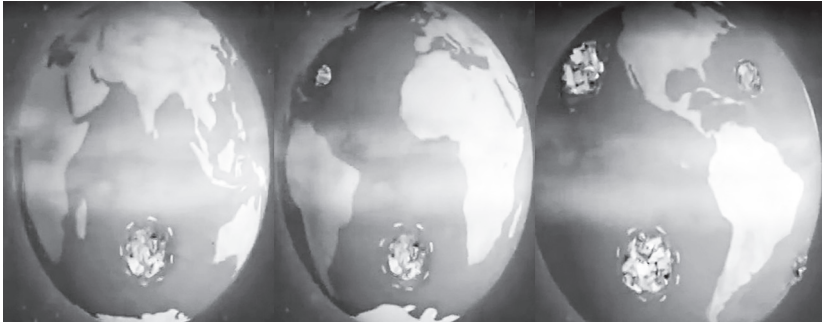
A szeméthegek arra utalnak, hogy a part közelében magas a műanyag koncentrációja. Dr. Maximenko vezette kutató csapat régészeti módszerekkel dolgozik. Úgy vélik, hogy „ásatásaik” során magyarázatot találnak arra, hogy mikor és mennyi hulladék sodródott a partra. A kövek a műanyaggal együtt sodrottak ki az óceánból, melyek magukba zárnak és megőriznek régebbi műanyagokat az óceánból. Az évtizedek során újabb és újabb

² <http://iprc.soest.hawaii.edu/people/maximenko.php> (2021.11.20.)

műanyag rétegek halmozódtak fel a vulkáni kőzetben. A kutatók azonosítani próbálták a műanyagok terjedési mintázatát. Azt feltételezik, hogy ebben szerepe lehet az áramlások bonyolult rendszerének.

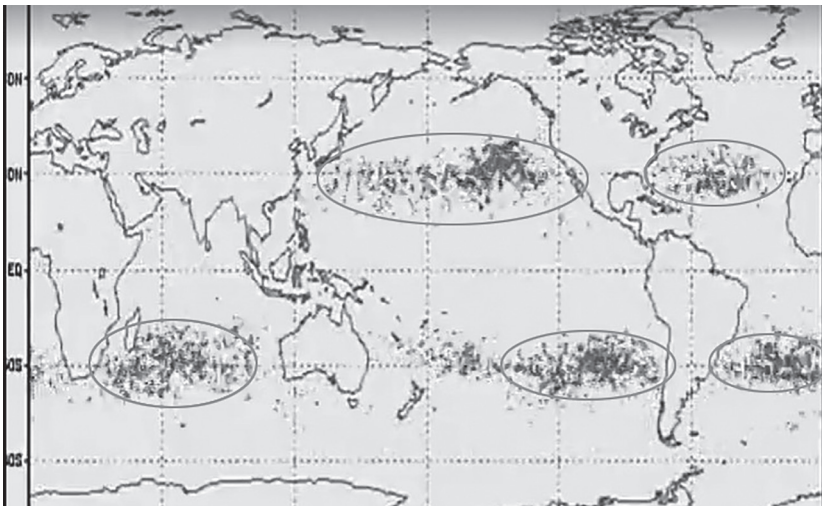
Abban biztosak lehetünk, hogy a műanyagot a tengeráramlások szállítják a partokhoz. A műanyag szemét a nyomkövetés különleges eszköze, mert hosszú életű termékek. Jelen esetben a „hosszú életű” azt jelenti, hogy nem tudjuk, hogy honnan származik. Az áramlások útvonalait követi, és meghatározott területeken jut ki a partra, függetlenül a kiindulási ponttól.

A kutatást rádió jelek segítik, melyeket a Föld, öt óceánjának 15 000 bójája küld műholdon keresztül. Az adatok szerint a bóják óriási, forgó útvonalakon mozognak. Minden lebegő anyag, az óceánok középső szélességi köre felé halad, és viszonylag kis területen gyűlik össze. Ezeket hulladékfoltoknak nevezzük.



1. ábra. A hulladékfoltok

A nevezett hulladékfoltok kialakulása a szárazföldön kezdődik. A kutatók becslése szerint naponta 20 000 tonna műanyag hulladék kerül a tengerbe. Ennek nagyrésze bejut az óceánközépi vízkörzésekbe. A rejtélyes körmozgásokat a gravitáció, a szél és a Föld forgása hozza létre. Úgy vélik, hogy öt, úgynevezett hulladékörvény létezik.



2. ábra. Az öt hulladékörvény

Feltehetjük a kérdést, hogy létezik-e egy rejtélyes erő mely különböző körforgásokat hoz létre a Földön? A válasz – a fent bemutatott elemzés alapján – egyértelmű. Létezik erő, mely körforgásra kényszeríti a műanyagokat az óceánba, azonban ezt nem rejtélyes erőnek kell neveznünk, hanem az a Föld természeti viselkedésének az eredménye. Vagyis könnyen beláthatjuk, hogy érdemes követnünk a természet erőit és körforgásokban, kör-körös modellekben gondolkoznunk.

Hogy jutottunk el Galileótól, VIII. Henriken át az óceánokban lebegő temérdek műanyagig a körforgásos gazdaságig? A következőkben ezen kutatásaimat foglalom össze.

2. A témaválasztás indokoltsága, avagy hogy jutottunk idáig?

A történelemben visszatekintve a hulladék feldolgozásának a kérdése, minden társadalmat – még az ősi társadalmat is – foglalkoztatta. Az emberiség történelme során a technológiai fejlődésünkkel együtt, maga a környezetszennyezés és a hulladék felhasználása, a maradékanyagok kezelése, hasznosítása szorosan együtt haladt a történelem képzeletbeli időskáláján, ami érthető is, hiszen a feleslegessé vált anyagaink kezelésének témaköre a környezetvédelem szerves része volt ugyanúgy régen is, mint napjainkban.

A történelem előtti ember (200–250 000 évvel ez előtt) volt az első „Homo Recyclicus”.³ Amit a neandervölgyi ősember felhasznált, azt csaknem teljesen hasznosította is. A nem fogyasztható maradékot elásta vagy a meleget adó tábortűzbe vetette. Eme hulladékkezelési metódusok alkalmazását az ősemberek életvitele is indokolta. Szag- és bűzmentesen kellett a maradékanyagok kezelését megoldani, hiszen a törzsi, nomád életmódjuk megkövetelte, hogy ragadozó állatokat távol tartsák az élőhelyüktől. Amennyiben nem megfelelően kezelték – elsősorban az ételmaradékaikat – akkor a szagemisszió miatt az életközösségeiket alkotó törzseket megtámadhatták volna a vadállatok. A hulladékok elásásával – végleges deponálásával –, illetve a tábortűzben való elégetéssel – termo-fizikai átalakítással, energetikai hasznosítással – a bűzök kibocsátásától mentessé tudták tenni a maradékanyagaikat.

Hozzávetőleg 10 000 évvel ezelőtt, a neolitikum⁴ kezdetén végbement első technológiai forradalomnak a mezőgazdaság kialakulását vehetjük, mely alapjaiban megváltoztatta az ember és a természet kapcsolatát. Az ember az egyszerű gyűjtögető életmódról áttért a földművelő, termelő életmódra és ettől kezdve az ember képes volt az élelmezésükre szelektált növényfajtákat termelni. Birtokba vette tehát a napenergiából a növények által előállított anyagok nagy részét, elkezdte kiaknázni a természet adta lehetőségeket. A történelmi időskálán az idő változásával a hulladékgazdálkodásunkhoz hasonlóan a környezetünkhöz való viszonyunk is nagymértékben megváltozott. Amíg a természetes ökoszisztémákban az elhalt szerves anyag formájában lévő hulladékot a lebontók leépítik, addig az ember által szervezett ökoszisztémákban a hulladék összegyűlik, ami alapjaiban véve határozza

³ A szerző által alkotott fogalom.

⁴ Az újkőkör vagy csiszoltkő-kör(szak) (idegen nevén neolitikum) a kőkorszak utolsó része. A földtörténet korszakai közül a pleisztocén végével és a holocén elejével esik egybe. Az újkőkorszak a földművelés kialakulásával kezdődik és a fém alapú eszközök elterjedésével ér véget a rézkorban, a bronzkorban, illetve a vaskorban.

meg a hulladékgazdálkodást. Vagyis a természet öntisztító erejének működését két nagyon fontos alapvető mechanizmus jellemzi.

1. Az egyik, hogy a természetes ökoszisztémák olyan hulladékokat tudnak „kezelni” – vagyis lebontani – amelyek természetes hulladékok, vagyis nem mesterséges úton előállított anyagok.
2. A természet lebontása – hulladékkezelése – is körforgásban működik!

Átalakultak a társadalmi szerkezetek. Megjelentek a művi ökológiai rendszerek, települések, majd városok, illetve városállamok alakultak ki. A települések – különösen a városok – az emberi népesség monokultúráját hozták létre. A kezdeti ipar is – sajtókészítés, kézművesség stb. – a városba tömörült, mert ott a termelékenységnek nagyobb hatékonyságot tudtak biztosítani, és ezáltal a városok lettek a legnagyobb „fogyasztók”. Egyszóval centrálisan kezdtünk el élni. Ez a központi termelés-fogyasztás a hulladékgazdálkodásban is új kihívások elé állította a városok „üzemeltetőit”. Koncentráltan fogyasztottunk és koncentráltan jelent meg a hulladék is. Az ókori görög civilizáció fejlettségét jól mutatja, hogy i.e. 3000 körül Kréta szigetén működtek az első tervezett (!) és tudatosan kialakított hulladéklerakók. A szemétnak nagy lyukakat ástak ki és rétegesen lerakták a maradékanyagokat.

A városi települések túlnépesedései a hulladékgazdálkodásban is, olyan változás igényeket indikáltak, melyeket jogszabályi szinten is kezelni kellett. Az első ismert hulladék-lerakással foglalkozó városi rendelet i.e. 500 környékén született Athénban. Ez a rendelet a szemetet szétdobálókkal szemben büntetést helyezett kilátásba, illetve a városi hulladék lerakására a várostól mintegy két kilométer távolságban jelölte ki a helyet. Vagyis lokalizálta a hulladékok végleges elhelyezésének a területét.

Napjainkban komplex hulladékgazdálkodás alakult ki. Az integrált hulladékgazdálkodás azt célozza meg, hogy minden esetben a leghatékonyabb megoldást találjuk meg a szóban forgó probléma megoldására. Nem szabad csak „csövégi”⁵ megoldásokban gondolkodjunk, vagyis mikor a hulladék minimalizálását közvetlenül a kibocsátása előtt próbáljuk elérni. Sajnos sok esetben a felelőtlen hulladékkezeléshez vezet a „csak ne az én kertembe” (NIMBY = Not in my Backyard) hozzáállás is. Ennek lényege, hogy az illető számára mindegy, hogy hol lesz a hulladékkezelés megoldva, csak minél messzebb legyen tőle, csak az Ő érdekét ne zavarja, ne az Ő kertjében legyen a hulladék ártalmatlanítva. Minduntalan a „jéghegy effektussal”⁶ lehet jellemezni az emberek hulladékgazdálkodási szemléletét.

Ez alatt azt értjük, hogy sokszor csak addig érdeklő – és addig érdekeltek – az embereket a keletkezett hulladék, amíg azt el nem helyezzzük a hulladékgyűjtő edényzetben. A heti megszokott napokon jön a kukásautó, kiüríti az edényt, elviszi a szemetet és nincs információjuk róla, hogy mi történik a hulladék anyagárammal utána. Vagyis nem gondolkodunk komplexen, holisztikus szemlélettel, nem foglalkozunk sokszor azzal, hogy mi lesz akkor a hulladékkal amikor a szemünk elől eltűnik a hulladékgyűjtő célgép – amikor is kikanyarodik a teherautó az utcánkából. A felelős gondolkodás nem ér véget ott – és a gyűjtőedénybe helyezett hulladék kezelése nem lesz megoldva akkor – amikor a kukása-

⁵ A csövégi környezetvédelmi megoldások során a kibocsátások a technológia változtatás nélküli folyamatok végén történnek. Ezen megoldások – bár jelentősen csökkentik a környezetbe közvetlenül kijutó káros anyagokat –, de nem szüntetik meg a káros kibocsátásokat, hanem valamilyen másfajta káros kibocsátással alakítják át (például a hulladékegetésnél a kéményen történő füstgázkibocsátást veszélyes hulladékká).

⁶ A „jéghegy effektus” definíciójának forrása, Dr. habil Kiss Tibortól származik.

utó magába nyeli a gyűjtőedény hulladékát. A „jéghegy” alatt még egy teljes feldolgozó technológiai iparág gondoskodik arról, hogy a maradékanyagaink ártalmatlanítva, (újra) hasznosítva legyenek.

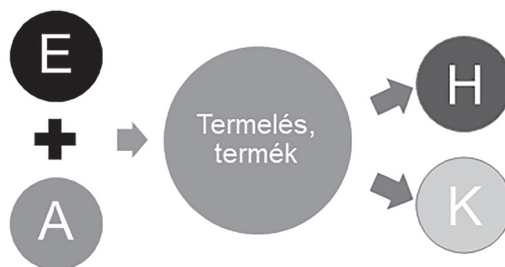


3. ábra. A „jéghegy effektus”⁷

3. Az életciklusokról

Murphy törvénye szerint „*ami elromolhat, az el is romlik*”. A mára már szállóigévé vált mondás a legenda szerint Edward Murphy amerikai mérnöktől származik.⁸ Murphy gondolata mentén tovább haladva azt is mondhatjuk, hogy ami egyszer „termékké létesül” vagyis használni kezdjük, azt egy idő múlva elhasználjuk, tönkremegy, megunjuk, vagy csak egyszerűen nem kívánjuk tovább használni.

A gyártási folyamatunkat az alábbi leegyszerűsített folyamatábrával szemléltethetjük (4. ábra).



4. ábra. A gyártási folyamatok leegyszerűsített folyamatábrája

Minden termeléshez bemenetként energia (E) és alapanyag (A) szükséges, a kimeneti oldalon pedig hulladék (H) és különböző kibocsátások (K) várnak ránk. Belátható tehát,

⁷ A képet jól megfigyelve láthatjuk, hogy ez nem is egy jéghegy, hanem egy vízben lebegő nejlonszatyor, ami napjaink egyik legnagyobb hulladékos problémája: a tengerekben, óceánokban található rengeteg műanyag.

⁸ SPARK, Nick T.: *A History of Murphy's Law*. Periscope Film, 2006. p. 7.

hogy szinte minden tevékenységünk „eredményeképp” hulladék fog keletkezni. Megfogalmazódott a hulladék definíciója is: olyan anyagáram, olyan maradvány anyag, mely anyagárammal a tulajdonosa nem akar, nem szándékozik, vagy nem tud mit kezdeni.⁹ Azzal a kitételrel fogadjuk el a hulladék definícióját, hogy nem mindent lehet fogalmi határok közé szorítani, hiszen a maradékanyagok keletkezése okot ad arra, hogy „játszunk a szavakkal”! A hulladék és a szemét szavak között felállíthatjuk azt a különbséget, hogy amíg a hulladék anyagáramok értékes másodnyersanyagokat jelenthetnek számunkra, addig a szemét kifejezést olyan frakciókra alkalmazhatjuk, amelyeket már tovább nem tudjuk a gyártási folyamatainkba visszavezetni, nem tudjuk őket másodnyersanyagként alkalmazni.

A gyártási folyamatainkba való anyag visszavezethetőségi lehetőségeire napjainkban méltán népszerűek az életciklus elemzések, melyek próbálják egy körkörös modellben vizsgálni egy-egy anyag, technológia életútját. Az első életciklus szempontú vizsgálatok a késő hatvanas években láttak napvilágot. A módszer megszületésének motivációját az 1970-es években bekövetkező energiaár-robbanás jelentette. Kimondva, kimondatlanul az olajválságok rádöbbenették a világot, hogy egyrészt az „energia sincs ingyen”, másrészt, hogy maga az energia és energiahordozók utáni kereslet lényegesen meghaladja a kínálatot. Leegyszerűsítve: Óriási igény van az energiára!

Innovációs igény jelent meg a kisebb energiaigényű technológiákra és az alternatív energiaforrásokra. A Coca-Cola például 1969-ben készített egy tanulmányt az italos rekeszekre, az erőforrás-felhasználás és a környezeti szempontok közötti összefüggésekre. Megjelentek a különböző környezeti menedzsment rendszerek, ahol az energia- és nyersanyag felhasználást a környezeti szempontokkal vetette, hasonlította össze. Alig több mint egy évtized alatt eljutott odáig a világ, hogy az 1992-es riói konferencián már úgy beszéltek az életciklus elemzésről, mint egy olyan új eszközről, ami a környezeti menedzsment feladatok széles köréhez alkalmazható.

4. A körforgásos gazdasági modell

A fejlett (?) gazdaságok alkalmazta lineáris, erőforrás-intenzív termelési modell a folytonosan növekvő termelés igényére és a korlátlanul rendelkezésre álló, olcsó erőforrások meglétére támaszkodik. Ebben a rendszerben az anyagot kitermelik, terméket gyártanak belőle, amely a használatot követően feleslegessé válik, és a további életszakaszával nem törődünk. Egyszerűen megfogalmazva hulladékként bocsátjuk ki a termékeket a használati életciklusuk végén, vagyis nem fordítunk kellő figyelmet arra, hogy a termékek használatát követően kinyerjük az abban rejlő javakat (5. ábra).



5. ábra. A lineáris gazdaság modellje

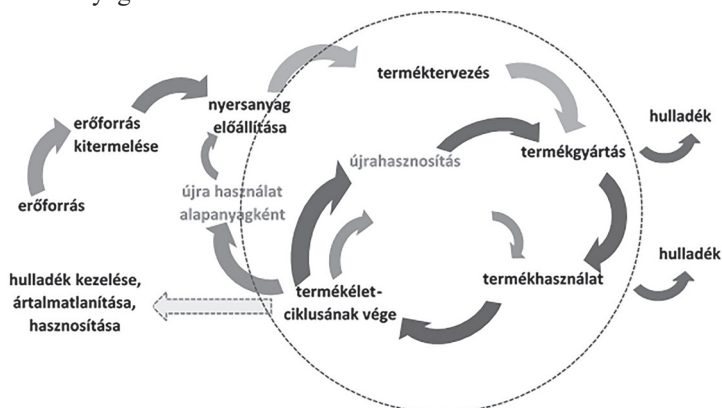
Rákényszerített minket a világ arra, hogy rájövünk, ezzel a módszerrel rengeteg erőforrást és nyersanyagot pazarolunk el. A körforgásos gazdaság már nem elveszíteni – hulladékként kibocsátani –, hanem minél tovább meg akarja őrizni a termelési-gazdasági

⁹ MOLNÁR Szabolcs: „Hulladékból a konnektorba”. Magyar Mérnöki Kamara, Budapest, 2020. p. 174.

folyamatok során az anyagba, termékbe fektetett munkát és energiát. Ennek megfelelően célja a struktúra és az anyag megmentése. Ehhez értékmegőrző, értékfelújító, újrafeldolgozó rendszereket kell létrehozni, működtetni, amelybe bevonjuk a gazdaság szereplőit a tervezőtől a gyártón át a felhasználóig. Ezek segítségével a célunk, hogy meghosszabbítsuk azt az időt, amit az anyag, és a gazdasági folyamatokban már strukturált anyagként (termékként), a gazdasági folyamatokban eltölt.

A körforgásos gazdaság kialakításának igényét a változó világ diktálja számunkra. A népesség növekedése és a gazdaság bővülése, a nyersanyagok fogyó készletei, a kitermelési költségek – további – emelkedése nemcsak fenntartja a magas nyersanyag árakat, hanem megjósolhatatlan áringadozásokat is okoz(hat) a jövőben.

Rengeteg megoldandó feladat áll előttünk. Az EU-ban a kezelt hulladék több mint felét anyagában még nem hasznosítják, és ezzel a gazdaság számára el is veszítjük. Ráadásul az áringadozások prognosztizációját Európában az is nehezíti, hogy a felhasznált összes nyersanyag 40%-a importból származik. Vannak ráadásul olyan stratégiai erőforrások, mint például a foszfor, amely az európai mezőgazdaság számára kulcsfontosságú. A foszfor használata a takarmányokban és a műtrágyában semmivel sem helyettesíthető. Jelenleg a foszfor életciklusának minden szakasza hulladékot termel és pazarló, ami súlyosbítja a jövőbeli készletekkel, valamint a víz- és talajszennyezéssel kapcsolatos aggodalmakat mind az EU-ban, mind világszerte. A feladat egyértelmű. Hatékony előállítással és használattal, valamint újrahasznosítással és a veszteség minimalizálásával komoly lépéseket lehetne tenni a fenntartható foszforhasználat felé, az erőforrás-hatékonyság irányába terelve ezzel a világot, és biztosítva, hogy a jövő nemzedékek számára is rendelkezésre álljanak készletek. Ennek egyik ígéretes módja a szennyvízben található foszfortartalom kinyerésére irányuló törekvések. A szennyvízben található foszfor jelenleg körülbelül 25%-át használják fel újra, a legelterjedtebb módszer a szennyvíziszap közvetlen kijuttatása a földekre. A teljes visszanyerési potenciál meglehetősen magas, körülbelül évi 300 000 tonna foszfor az EU-ban.¹⁰ Vagyis kézzel fogható lehetőség számunkra, hogy – akár a foszfor anyag tekintetében – olyan körforgásos modellekben gondolkozzunk, amelyek visszaforgathatóvá teszik a gyártási, anyaghasználati folyamatainkba a termék életciklusának végén, a „ránk maradt” értékes anyagokat.



6. ábra. A körforgásos gazdaság modellje

¹⁰ Az EUREAU állásfoglalása a foszfor újrafelhasználásáról, 2006.

A körforgásos gazdasági modell kialakításának az elméletét a természet adta. Az elmélet egyszerű: a természetben az anyagnak a napenergia segítségével az élő és élettelen környezeti tényezők közötti zárt körfolyamatok áramlási elvét alkalmazza a gazdaságra is. A természeti anyagkörforgás rendkívüli hatékonyságát szeretné átvenni, ahol nincs elpazarolt anyag, például az egymásra épülő táplálkozási szintek között mindent felhasználnak, a hulladék ismeretlen fogalom. Ezen analógia mentén – ameddig lehetséges – a gazdasági folyamatokban résztvevő anyagot is folyamatosan zárt hurkokban-körökben kell áramoltassuk a gazdaság szereplői között.

5. Pazarlások

A világot – sajnos – sok esetben a haszonelvű szemlélet vezérli. Az értékesítésben érdekelt gyártók, a marketing és reklám szabályozta piacon egyre rövidebb a termékek használati ideje. Az okokat felkutathatjuk, de nem feltétlen fog eredményre vezetni. A vizionált eredménytelenséghez részben a világ fejlődési vágya is hozzájárul. A technológiai fejlődés mellett nem mehetünk el, vagy másképpen megfogalmazva: haladnunk kell a korral. Az okos megoldások, smart technológiák, modern városok, innovatív megoldások fejlődése elkerülhetetlen és szükséges is. Azonban az ilyen jellegű innovációs megoldások néha hátrányos hozadékokkal is párosulnak. A villamos energia felhasználásának térhódítása elképzelhetetlen mértékűt öltött. Erre a háztartásaink példája a legjobb. Amíg az 1930-as években egy budapesti ingatlanban szobánként egy villanykapcsoló mellett egy dugaszoló aljzat már modernnek számított, addig napjainkban, egy konyhában már gyakran 10 dugaszoló aljzat sem elegendő. Az élettereinkben is egyre több villamos fogyasztót használunk. Egy felmérés szerint például az EU-ban 3,7 milliárd eszköz van folyamatosan stand-by, azaz készenléti funkcióban,¹¹ amelyek a teljes otthoni áramfogyasztás 22 százalékáért felelősek, de a kevésbé szélsőséges kutatások is legalább 10 százalékra teszik a készenléti mód részesedését a teljes otthoni fogyasztáson belül. Ez az Egyesült Államokban 18 darab 400 megawattos erőmű egész kapacitását foglalja le, ami azt jelenti, hogy körülbelül 16 darab Paksi Atomerőművi blokkot ki lehetne vonni a forgalomból, ha a lakosság kikapcsolná a készülékeket. Az említett gondolat persze a jelenlegi technológiai és komfortigényeinket már nem elégíti ki, hiszen ha minden este kikapcsolnánk a villamos fogyasztóinkat – például kihúznánk a TV készülékeinket a dugaszoló aljzatokból – akkor a készülékek elfelejteneik a WIFI kódokat és folyamatosan, nap, mint nap újra kéne tanítanunk a készülékeinket. Ezek a tevékenységek, a mai rohanó világunkban már nem férnek bele.

Kiemelten kell kezeljünk azt is, hogy megváltoztak a mindennapi életünk magatartási szokásai is. Régen, a nagyszüleink idejében még gyakorta kértünk kölcsön használati eszközöket a szomszédjainktól, az életközösségünkben a hozzánk közel álló emberektől. Ma már az emberi kapcsolataink beszűkülésével ezen lehetőségeket szűkösebben használjuk ki. Nem szeretjük kölcsönkérni a használati eszközöket, inkább vásárlunk magunknak egyet. Az 1980-as, 1990-es években elterjedt kölcsönzői hálózat mára teljesen felszámolásra került. Példaértékű, hogy egy megvásárolt fűrógépet a tulajdonosa élete folyamán átlagosan 20 percet használja.

¹¹ MOLNÁR Szabolcs: *Atomenergia és fenntartható fejlődés*. Nukleon, 2019/1. és https://index.hu/tech/2011/08/08/a_kikapcsolt_teve_is_zabalja_az_aramot/ (2018.12.01.)

A tudományos értekezések céljaik szerint arra is szolgálnak, hogy felnyissák a szemünket. Értékelni tudjuk a magatartásainkat, a különböző eszközhasználatainkat, melyek hozzájárulnak a fenntartható fejlődés biztosításához. A környezetvédelmi igények erősödésével a városok levegőtisztasági kérdései előtérbe kerültek. Ennek egyik előremutató lehetősége a közlekedési eszközeink kibocsátásainak csökkentése. Szintén nem csak a már korábban említett csővégi megoldásokban kell gondolkozzunk, hanem az eddig nem teljesen kihasznált lehetőségek fokozása is a fenntarthatóság irányába terelhet minket. A közlekedési példánál maradva, ennek egyik legfőbb platformja a közösségi közlekedés nyújtotta potenciális lehetőségek nagyobb mértékű kiaknázása. Hiszen a fajlagos károsanyag kibocsátása egy tömegközlekedési eszköznek nagyon kismértékben függ csak attól, hogy hányan használják a szállító járművet. A használati eszközeink attitűdjét jól jellemzi az a tény, hogy Európában az átlagos autó 92%-ban parkol. Feltehetjük azt a kérdést, hogy szükség van-e annyi autóra egy háztartásban, mint amennyivel ma az európai családok rendelkeznek? Hol van a határa a szükségnek és a kényelemnek?

A múlt szokásait azonban nem szabad a feledés homályába veszni hagyni. Elcsépelett mondásnak tűnik, a „*gondolkozz globálisan, cselekedj lokálisan*” szállóige. Azonban mi magunk, a közvetlen környezetünkben is rengeteget tehetünk azért, hogy saját mikroszféránkban a körforgásos gazdálkodás elemeit alakítsuk ki.

Az élelmiszer ellátás biztonságának kérdése az egyik legfontosabb követelménye ma az emberiségnek. Manapság az élelmiszerek 30%-a, a termelési feldolgozási és felhasználási folyamatok mentén elveszik. A hatékonyságunkat – vagyis inkább „hatékonytalanságunkat” – az is jellemzi, hogy egy európai gazdálkodó minden megművelt hektár földterületre huszonötször több energiát használ fel, mint egy afrikai, de ez a többlet energia befektetés csak négyszer magasabb termésátlagot eredményez (7. ábra).



7. ábra. Egy hektár megműveléséhez felhasznált energia összehasonlítása

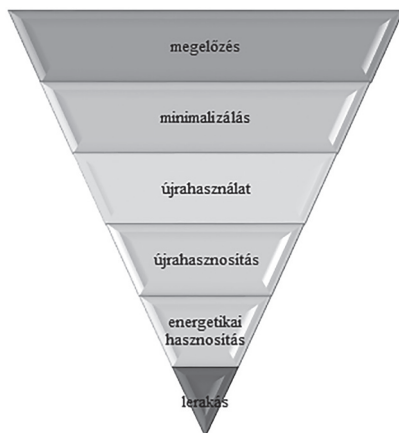
A FAO becslései szerint a világon körülbelül 1,3 milliárd tonna élelmiszer, azaz az emberi fogyasztásra előállított összes élelmiszernek súly szerint közel egyharmada évente kárba vész vagy kidobásra kerül. Az Európai Unióban évente 88 millió tonna, fajlagosan – egy főre vetítve – 173 kg élelmiszert dobnak ki. A biológiailag lebomló élelmiszer-hulladékok

keletkezése és ártalmatlanítása az EU-ban 170 tonna szén-dioxid kibocsátásával jár, és 26 millió tonna erőforrás elfogyasztását veszi igénybe, miközben a FAO szerint 800 millió ember éhezik a világon.¹²

Visszatérve az eredeti gondolatunkhoz, az mi saját szféránkban is kialakíthatunk olyan magatartási formákat, olyan használati szokásokat vehetünk fel, melyek hozzájárulnak a háztartásaink körforgásos gazdálkodásának kialakításához. Az idősebb generációk még gyűjtötték a száraz kenyeret, amelyből morzsát, prézlit készítettek a háziasszonyok. Az élelmiszeripar számára akár a tudatosan szervezett üzemi megoldások is adhatnak lehetőséget a körforgásos anyaggazdálkodás kialakítására. A cukrászüzemek régebben a sütési technológiából adódó süteményszélekből édesmorzsát készítettek, majd a torták oldalát úgynevezett panírozási technológiával, a maradékokból készített morzsával borították. Beláthatjuk tehát, hogy eshetőségek adóttak, csak fel kell fedeznünk a kínálkozó adottságokat.

6. Hulladéksors

Jelen esszében a már többször említett fenntarthatóság miatt, a napjainkban kialakult integrált, hierarchikus hulladékkezelési rendszer szerint kell lehetőleg eljárni. Az ajánlott hulladéksorsot az EU Hulladék Keret Irányelvének nevezett 2008/98/EK irányelv szerint kell kialakítani, melyet a hulladékos terminológiában hulladékpiramisnak nevezünk (8. ábra).¹³



8. ábra. A hulladékpiramis

Jelen írásomban a piramist szándékosan megfordítva ábrázoltam, ugyanis a célkitűzéseink értelmében a települési hulladék lerakással történő ártalmatlanításának arányát 2035-ig

¹² FAO, „Az élelmiszer-hulladék ökológiai lábnyoma – A természeti erőforrásokra gyakorolt hatások”. FAO Róma, 2013.










¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/851 Irányelve a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról (2018. május 30.).

¹⁴ MOLNÁR Szabolcs: *Az energetikai hulladékhasznosítás szerepe a városok energiaellátásában*. Energiagazdálkodás, 2021/1–2.

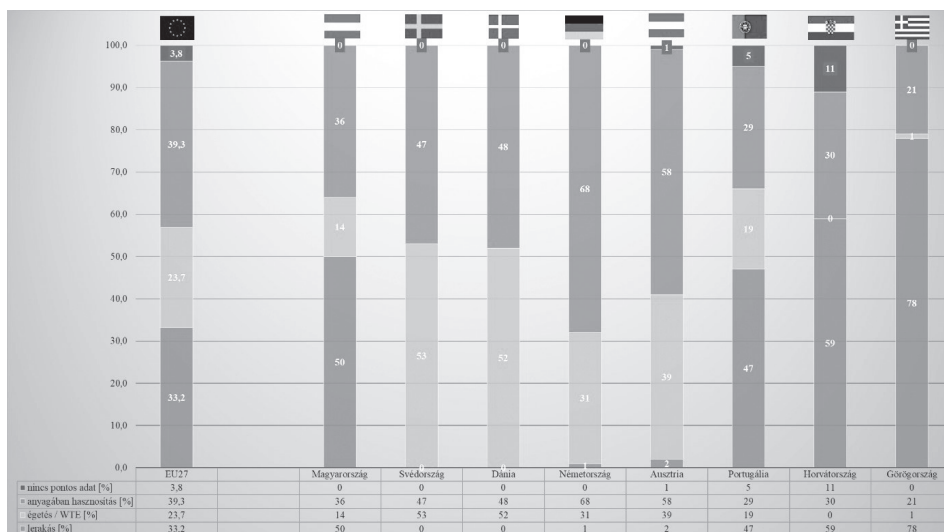
10%-ra kell csökkenteni. Vagyis az a cél, hogy minél kevesebb hulladék mennyiség végezze a lerakókon. Így a hulladékkezelési hierarchiát fordítva célszerű ábrázolni, utalva arra, hogy minél kisebb területet, minél kisebb részarányt foglaljon el a deponált hulladékok aránya a teljes hulladékkezelési spektrumból. Erre a minél kisebb területre utal a hulladékpiramis egyes szegmenseinek minél kisebb geometriai kiterjedése.

A hulladéksors piramisából következik, hogy természetesen a „meg nem termelt” hulladék a legjobb hulladék, azonban utópisztikus elképzelés lenne olyan technikákban, technológiákban és olyan termelési folyamatokban gondolkodni, amelyek egyáltalán nem termelnek hulladékot. Ezen gondolatnak fontos jelentősége van a fenntarthatóság biztosításának szerepében. Ahhoz, hogy a fejlődés útjára lépjünk, a realitások talaján kell építkezzünk. Nem szabad álomvilágba ringatni magunkat, utópisztikus megoldásokban bízunk és be nem teljesülő reményekbe kutatási energiát fektessünk. Vagyis a gyakran hirdetett– megfelelő tudományos, műszaki alapokat nélkülöző – szlogeneket minden esetben a helyén kell kezeljük. Az, hogy a közeljövőben hulladékmentesen éljünk egyszerűen nem reális alternatíva. Ezt könnyen beláthatjuk, ha megvizsgáljuk az egyes országokban a fajlagos hulladékkezelési értékeket. Az alábbi táblázatban publikált értékek alapján láthatjuk, hogy a fejlett országokban az egy főre jutó hulladék keletkezése 311 és 844 kilogramm között van évente (1. táblázat). Ráadásul a közölt tömegek a legtöbb országban növekedő értéket mutatnak. Pár országban van csak csökkenés, de ott sem számottevő (Németország, Magyarország).

1. táblázat. Az egyes országokban fajlagosan keletkező hulladékmennyiségek

Fajlagos hulladékkeletkezés [kg/fő/év]									
1995	433,8	460	386	521	623	437	352	134	303
2019	508	388	449	844	609	588	513	311	524
Változás [%]	17	-15,7	16,3	62	-2,2	34,6	45,7	132,1	72,9

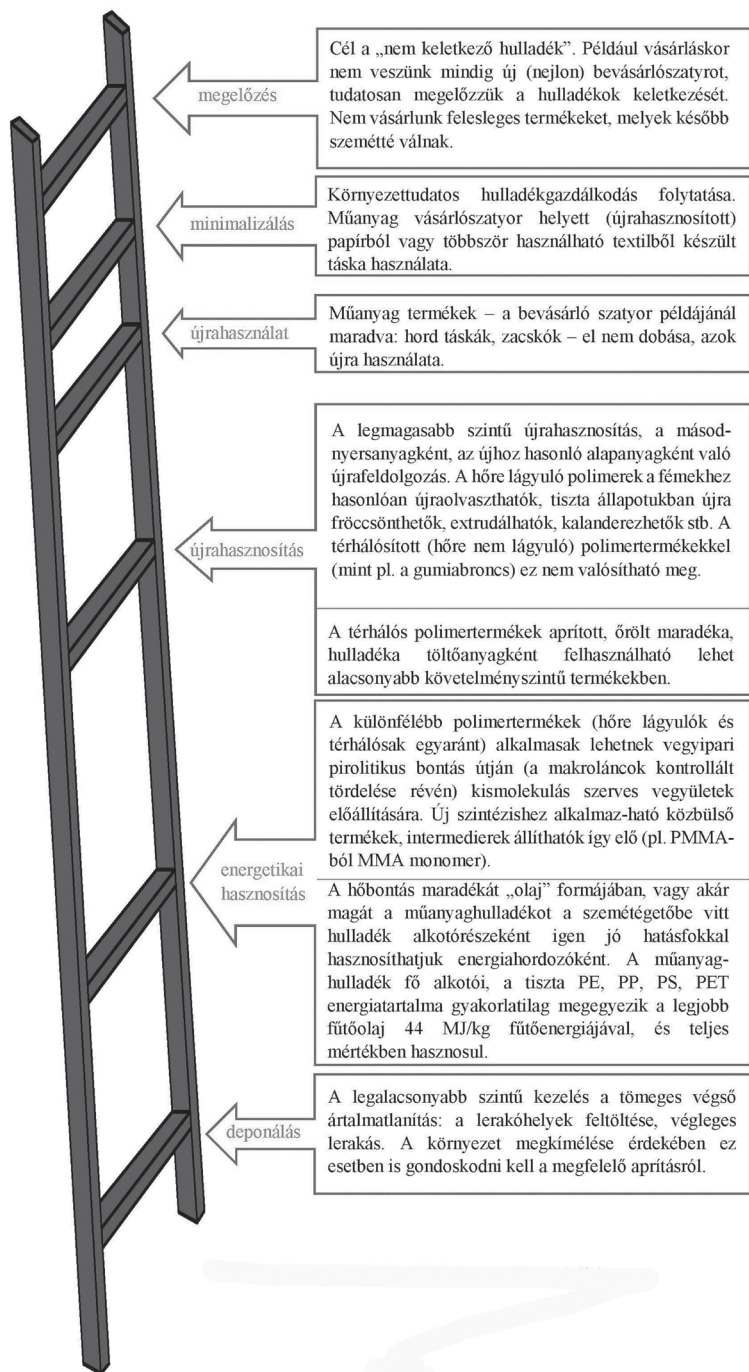
Egységes, mindenre kiterjedő általános javaslat – úgymond „jolly joker” megoldás, nem létezik a hulladékkezelésben. Ezt bizonyítja az is, hogy a hulladékhasznosítási prioritások, az egyes hulladékkezelési eljárások alkalmazása a gyakorlatban országonként különböző (9. ábra).



9. ábra. Az egyes országok hulladékkezelésének megoszlásai

Hogy mit jelent a gyakorlatban a hulladékpiramis? Az EU Hulladék Keret Irányelvének megfelelően a hulladéksorsot a műanyag hulladékok hasznosítási szintjén keresztül mutatom be (10. ábra). Ennek a magyarázata az, hogy a lakosságtól gyűjtött települési hulladékok összetételében és annak minőségváltozásában ma a műanyagok aránya folyamatosan növekszik.

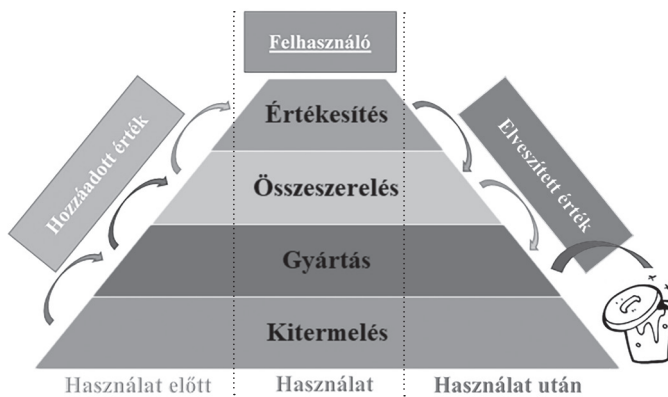
A polimer anyagfrakció mennyiségi és minőségi alakulása nagyon dinamikusan változó szegmense a kommunális hulladékok összetételének. A műanyagok újrahasznosításának igen sokféle nézőpontja lehetséges. Talán mindenekelőtt a környezeti szennyezés, a környezetvédelem, a hulladékkezelés szempontjait említhetjük első helyen. Azonban a polimer hulladékok újrahasznosításával az anyagmegtakarítás, a kőolaj (mint nyersanyag) kímélése is jelentős előny. Továbbá energia-megtakarítás is elérhető, hiszen a szintetikus polimer gyártási technológiában a másodnyersanyag előállításakor kevesebb energiát használunk el, mint primer alapanyag gyártásakor. A felsorolt szempontok arra ösztönöztek, hogy az EU-s irányelveknek megfelelően a polimer hulladékok újrahasznosítási szintjeivel mutassam be a hulladékpiramist. Egy „létra” segítségével demonstrálom a hulladékkezelési hierarchiát, ahol a latorja azt a célt szolgálja, hogy a lépcsőfokokon felfelé haladva egyre jobban biztosítjuk a fenntartható fejlődést a hulladékká vált műanyag termékek további sorsát illetően (10. ábra).



10. ábra. A műanyag hulladékok hasznosítási szintjei

7. Értékpiramis

A lineáris gazdasági modell eredményeképpen a termék életciklusában a kitermelés-gyártás-kereskedelem-logisztika gazdasági folyamaton át a felhasználóhoz eljuttatott terméket, a használati idő végén hulladékként kezeli. Ebben a modellben a gazdaság számára az egyes termékekbe fektetett anyag, munka és energia nem hasznosul. A természeti erőforrásokat pazarló termelési kultúra jön létre, melynek következményeként a természeti erőforrásaink kimerülnek. Az élettereinket maradékanyagokkal árasztjuk el, mert a kiaknázzuk a természet hulladékasszimiláló képességét, vagyis a környezetünk nyelő adottságát. Ezen kívül a forrásainkat is kiapasztjuk, illetve az anyagbeszerzési piacon is a kitétségünket és a bizonytalanságokat növeljük. Vagyis igen jelentős kockázati tényezőkké tartjuk a folyamatainkat. Tehát a lineáris világ értékteremtő piramisa alapján a termék használata után az elveszített érték mértéke magas.



11. ábra. Értékpiramis a lineáris világban¹⁵

A lineáris gazdasági modell hátrányait az új üzleti megközelítés, a körforgásos gazdaság igyekszik magába integrálni. Azt lehet még mondani, hogy maga a modell végleges „formája” még alakulóban van, de már olyan szintű kidolgozottságáról mindenképpen beszélhetünk, hogy az EU ebben látja a megoldások kulcsát.

A körforgásos gazdaság célja a használt termékek, anyagok és erőforrások értékének a lehető leghosszabb ideig történő megóvása és fenntartása, és a hulladékkeletkezés minimalizálása, beleértve a hulladékhierarchia alkalmazását is.

Alapanyagtakarékosági szempontból a körforgásos gazdálkodás alapvetően nem hulladékként kibocsátani – és ezáltal száműzve a gazdaság anyagátalakító folyamataiból – akarja a termelési-gazdasági folyamatok során az anyagba, termékbe fektetett munkát és energiát, hanem éppen ellenkezőleg, minél tovább megőrizni szeretné a folyamatainkhoz hozzáadott értéket (12. ábra).

¹⁵ EUR-Lex – 52018PC0353 – EN – EUR-Lex (europa.eu) (2021.11.22.).

12. ábra. Értékpíramis a körforgásos világban¹⁶

A körforgásos gazdasági modell kialakításához értékmegőrző, értékfelújító és újrafeldolgozó rendszereket kell létre hozni és üzemeltetni. Ahhoz, hogy jól működő modellt tudjunk létrehozni a gazdaság minden szereplőjét be kell vonni a tervezőtől a gyártón át, a felhasználóig. A fő célkitűzés szerint modell segítségével meghosszabbítható az az idő, amit az anyag, és a gazdasági folyamatokban már strukturált anyag – köznapi szóval a termék – a gazdasági folyamatokban eltölt.

A körforgásos gazdaság számos előnyös tulajdonságot hordoz a lineáris gazdasági modellel szemben. Legfőbb erőnyeinek egyike, hogy mérsékeli a gazdaság erőforrás igényét – mind energiabeviteli és alapanyagbeviteli szempontból – és csökkenti a gyártási folyamatok kibocsátásait. A kibocsátások közé nem csak és kizárólag a hulladékok emittálását kell érteni, hanem az egyéb emittenseket is, mint például a zaj, az üvegházhatású gázok, a levegő-, talaj- és vízszennyezést. A kibocsátások csökkentése egyben azt is jelenti, hogy enyhítjük az egészségre és a környezetre veszélyt jelentő anyagokat. Azáltal, hogy csökkentük a természetbe kibocsátott terhelő anyagokat megőrizzük – sőt akár javítani is tudjuk – a természet öntisztító erejét. Nagyon nagy előnyként kell kezeljük azt, hogy a körforgásos termelési folyamatok ösztönzik a másodalapanyagok alkalmazását a folyamatainkba, aminek egyenes következménye, hogy a mérsékeljük a primer nyersanyagok felhasználását. Azáltal, hogy új gyártási modelleket alkalmazunk, gyorsítjuk az innovációt is, mely széles körben terjeszhető ki. A környezettudatos tervezést, a karbantartási hatékonyságot és a kevesebb energia és anyagfelhasználás miatt, a gazdaságosságát is javítani tudjuk. Akár a fogyasztási magatartásunkban is előnyös változások bekövetkezhetnek, mert talán a tulajdonlás és a tulajdonjog szerzésének a vágya csökken. Előtérbe kerülnek az olyan magatartási formák, amelyek a bérletet, a megosztást, a lízinget helyezik az előtérbe. Gondoljunk csak vissza a fűrógép példájára. Talán érdemes meggondolnunk, hogy valóban szükségünk van-e egy adott termékre, vagy elegendő azt csak bizonyos ideig magunknál tartani.

A fenti felsorolás még számos gondolatot folytatható, de a teljességgel igénye nélkül megpróbáltam a legfontosabb gondolatokat közölni.

¹⁶ Az *Economia Circular i Verda al món local: Com passar a l'acció i eines pels locals* című kiadvány alapján az ábrát készítette a szerző.

8. Eredmények rendszerszemléletben

A körforgásos gazdaság kialakításához rendszerszemléletben kell gondolkodjunk. Az elérhető legmagasabb arányt szükséges elérjük az anyagában hasznosítható hulladékfrakcióknak, hiszen nemcsak a primer energiahordozó készleteink végesek, hanem a rendelkezésünkre álló nyersanyagokkal is takarékoskodnunk kell, felhasználásukat racionalizálni szükséges. A körforgásos termelési és anyaggazdálkodási modell bevezetésének az előző szakaszban ismerttettem az előnyeit. Jelen részben a körforgásos modell energetikai hatékonysági növelési lehetőségeinek konkrét számaival szeretném alátámasztani az ott leírtakat.

A termeléshez szükséges alapanyagokat a körforgásos termelési filozófia szerint, nem – csak és kizárólag – elsődleges, hanem másodlagosan előállított, illetve már egyszer (fel)használt anyagokból, úgynevezett másodlagos alapanyagokból célszerű venni. Egyrészt így nem kell a Földünk nem megújuló ásványi nyersanyag készleteit kiaknázni, másrészt a másodlagos alapanyagokból előállított fémtermékek gyártásának energiaigénye is jóval csekélyebb (2. táblázat).¹⁷

2. táblázat. Fém alapanyagok előállításának energiaigénye¹⁸

	elsődleges fém [GJ/t]	másodlagos fém [GJ/t]
magnézium	400	11
alumínium	270	14
réz	115	19
cink	30	10
ólom	70	18

9. Az Európai Unió és a körforgásos gazdaság

Az Európai Unió a körforgásos gazdaság megvalósítását az egyik legfontosabb magvalósítandó feladatai közé sorolja, mely célkitűzés nem egyedi. Számos más szervezet – köztük az ENSZ is – a fenntartható fejlődés elérésének egyik zászlóshajójaként tekint a körforgásos gazdaságra.

Az EU célja, hogy az emberiség antropogén hatásait mérsékelje, az ökológiai lábnyomunkat csökkentse Földünk érzékeny hártáján. A környezetvédelmi célok mellett a gazdaság versenyképességének javításában is jelentős szerepet szán az unió a körforgásos gazdaságnak. Ennek megvalósításához kapcsolódva, a körforgásosság elveit szolgáló hulladékgazdálkodás elérése érdekében, kiadott egy jogszabálysomagot, amelynek legfontosabb eleme a megújított hulladék keretirányelv (HKI) volt, melyet 2018. május 22-én fogadtak el. Az egyes tagországoknak két év áll rendelkezésükre az átmenetre a saját joganyagukba. Ezen új HKI egyik legfontosabb célkitűzése, hogy 2025-ig 55%-ra, 2030-ig 60%-ra, 2035-ig 65%-ra növeljék az egyes tagországok a települési hulladék újrafeldolgozási arányát.

¹⁷ Molnár Szabolcs: A fenntartható hulladékgazdálkodás energetikai és bányászati összefüggései avagy „hulladékból konnektorba”. Bányászati konferencia, Balatongyörök, 2019.

¹⁸ Prof. Dr. Csöke Barnabás előadásain készített jegyzetek. Pécs, 2017. (PTE-MIK, Hull. Gazd. Műszaki és informatikai eszközei).

Ennek egyik fő pillére a szelektív gyűjtés fokozása és kiterjesztése. A papír, az üveg, a fémek és műanyagok anyagfajtánkénti külön gyűjtésével mindennapjainkban találkozhatunk. A szelektív gyűjtést a biohulladékokra 2023. december 31-ig kell kiterjeszteni, illetve lehetővé kell tenni a háztartásokban keletkező veszélyes hulladékok és a textilhulladékok szelektív gyűjtését 2025. január 1-étől.

A fentiekkel párhuzamosan a hulladéklerakás visszaszorítását is el kell érjük, ugyanis az ideális körforgásos gazdaságban a deponált hulladék fogalma nem létezik. Azonban jelenleg az EU-ban is 30% felett van a véglegesen lerakókban ártalmatlanított hulladékok aránya. Az EU talán egyik leggrandiózusabb vállalása, hogy 2035-re a hulladéklerakókban elhelyezett települési hulladék arányát a képződő teljes települési hulladékmennyiség 10 százalékára, vagy ez alá kell csökkenteni.

Fontos pillér a körforgásos gazdaság megvalósításához, hogy megfelelő ösztönzőket, a hulladékhierarchiát támogató új szabályokat szükséges bevezetni. A gyártókat a hulladékká vált termékeikért nagyobb felelősség kell terhelje, ezért a gyártói felelősségi rendszerek kiterjesztésével elősegítik a környezettudatos tervezést, a karbantartás, a javítás, a jótállási idők kitolódását, a termékek tartós használatának megvalósítását. Valamennyi csomagoló anyag – fa, műanyag, alumínium stb. – vonatkozásában létre kell hozni a kötelező kiterjesztett gyártói felelősségi rendszereket 2024-ig.¹⁹ A termékfelelősség kiterjesztésével megteremtjük a gyártók és forgalmazók érdekeltségét úgy, hogy a gyártó felelőssége az elhasználódás után is fennmaradjon. Emiatt érdeke lesz a termékeket a tartósságra, a javíthatóságra, a bővíthetőségre, az újrahasználatra és az újragyártásra, újrafeldolgozásra optimalizálva fejleszteni, mivel ezekkel tudja termékeinek anyagait ciklikus körökben keringetni a gazdasági folyamatokban, úgy, hogy közben képes legyen érvényesíteni üzleti céljait is, vagyis a nyereségét maximalizálni.

10. Konklúziók

A felelősség közös! Az egymásra mutogatás helyett, összefogásra és közös cselekedetre van szükség.

A körforgásos gazdaság ma már több mint egy utópisztikus filozófia. Eszköz kezünkbe, mely konkrét intézkedési javaslatokat ad ahhoz, hogy a kitűzött célokat elérjük. Az ipari, műszaki technológiákban gyakran évtizedekre előre kell gondolkodjunk. Egy ma megtervezett erőmű például lehet, hogy csak 6-10 év múlva áll kereskedelmi üzemben. Gondoljunk csak bele, hogy ha ma a hulladékégető erőművek tervezéséből kihagyjuk a körforgásos gazdálkodás célkitűzéseit, akkor a szennyvíziszap tüzelőanyagként való felhasználásával az értékes foszfor anyagot számúznénk az anyagátalakító körfolyamatainkból, az égetőmű tervezett 25 éves üzemidejére. Felelős – a fenntarthatóság irányába mutató – gondolkodással ezt nem tehetjük meg. Mert a felelősség közös! Közösen felelünk a jövő nemzedékéért.

Ezen írásban történelmi távlatokból, VIII. Henrik-től indultunk és eljutottunk a jövőig. A történelem egyik legnagyobb gondolkodójának és filozófusának Montesquieu gondolataival zárom eme írásom, és adom útravalóul a jövő nemzedékének a következő szavakat, mellyel a cselekvésre sarkallok mindenkit:

„A tunyaság és a henyeség nem fér össze az iparűzéssel.”

¹⁹ Körforgásos gazdaság: Az új szabályok révén az EU globális szinten élenjáróvá válik a hulladékgazdálkodás és az újrafeldolgozás terén (europa.eu) (2021.11.22.)

FARKAS CSAMANGÓ Erika, PhD
adjunktus, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet

KUTATÁSOK A (ZÖLD) HIDROGÉN SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETÉBEN

Az Európai Unió elkötelezte magát a klímasemlegesség mellett, ami egy folyamat eredménye lesz. 2019-ben jelent meg a Tiszta Energia csomag¹, majd az Európai Zöld Megállapodás², 2021-ben irány az 55 százalékos (Fit for 55³) intézkedéscsomag. A legfontosabb célkitűzésük, hogy 2050-re az EU klímasemleges, 2030-ra pedig az 1990-es szintekhez képest az unión belüli nettó ÜHG kibocsátás legalább 55 százalék legyen. A klímasemlegesség 2050-es céljának elérése érdekében jelentősek a hidrogénben rejlő lehetőségek. Először azt vizsgáltam, hogy ezen szabályok között hol helyezkedik el a hidrogén kérdésköre. Két dolgot emelek ki az Energiarendszer integrációjára vonatkozó Unió Stratégiát, és az EU Hidrogénstratégiáját, mindkettőt 2020 júliusában fogadták el.

Habár a hidrogén szintelen, mégis elég sokféle szint társítanak hozzá, bár egyik sem a kémiai égési folyamatra vonatkozik, hanem az előállítás módjaira. Így beszélhetünk a *zöld hidrogénről*, amely szinte teljes egészében kiküszöbölheti az üvegházhatású gázok kibocsátását, ugyanis megújuló energiát használva állítják elő főként a víz molekuláris bontásával, azaz elektrolízisével⁴. A folyamat fenntartható energiatermelési módot biztosít, éppen ezért nevezik zöld hidrogénnek.⁵ A tiszta hidrogén kifejezés mindig a megújuló

¹ A „Tiszta energia minden európainak” című csomag célja az energiaunió megvalósítása, és kiterjed az energiahatékonyságra, a megújuló energiaforrások hasznosítására, a villamosenergia-piac szervezésére, az ellátásbiztonságra és az energiaunió irányításának szabályaira. A csomaghoz tartozó 8 jogalkotási aktus hozzájárul az energiaunió kiteljesítéséhez és az EU által a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítéséhez. E jogalkotási aktusok közül négy már korábban hatályba lépett. A „Tiszta energia minden európainak” csomaghoz tartozó másik négy jogszabály 2019. június 14-én jelent meg: A belső energiapiac kiteljesítése érdekében intézkedéseket fogadott el a villamos energiáról szóló rendelet és irányelv, a villamosenergia-ágazati kockázatokra való felkészülésről szóló rendelet és az ACER- rendelet formájában.

² Az európai zöld megállapodásról szóló, 2019. december 11-i bizottsági közlemény (COM (2019) 0640).

³ 2021 július 14-én az Európai Bizottság megjelentette a Fit-for-55 elnevezésű csomagját, mely a korábbi 40%-os tervekkel ellentétben azt a célt tűzte ki, hogy az EU tagországok karbonkibocsátása az 1990-es referenciaszinthez viszonyítva 55%-os csökkenést érjen el 2030-ig. Ezt követően pedig 2050-re a teljes EU el kell, hogy érje a klímasemlegesség állapotát.

⁴ Alternatív megoldásként a hidrogén fosszilis üzemanyagokból is előállítható. Ennek legnépszerűbb és legköltséghatékonyabb módja a metán vízgőzös reformálása, melynek alapanyagaként a földgázt alkotó metán szolgál. Az így előállított hidrogént nevezik szürke hidrogénnek. Lásd: LENGYEL Attila: *A zöld hidrogén előállításának európai uniós és hazai szabályozása*. Agár-és Környezetjog, 2021/30. p.140.

⁵ SZABO John: A hidrogén (fel)hajtás, avagy mennyire zöld ez az energia, és mit kezd vele Európa? 2020. https://masfelfok.hu/2020/07/23/hidrogen-zold-energia-europai-unio-klimavaltozas/?fbclid=IwAR0aM8OJWiXc1Nn6DBEvO9WvXQ43GaeFve_6GIQaJ4e90KR16BjpEpTx2z4 (2021.11.10.).

hidrogénre utal. A hazai iparban jelenleg megtermelt és felhasznált hidrogén teljes egészében „szürke”, azaz magas karbonlábnyomú hidrogént jelent. A karbonmentes, illetve a karbonszegény hidrogén felhasználása nem, vagy csak minimális szén-dioxid-kibocsátással jár, ezáltal megoldást kínál az ipari folyamatok és termékhasználatok dekarbonizációjára. Ismert az ún sárga hidrogén is, amit atomenergiából állítanak elő, de ezt Magyarországon a zöld hidrogénhez sorolják, így ezt külön nem említik.

Az *Energiarendszer integrációjára vonatkozó uniós stratégia* célja, hogy az EU-ban jobban kapcsolódjanak egymáshoz az energiatermelő, illetve energiafogyasztó ágazatok (villamos energia, földgáz, közlekedés, ipar). A stratégia három egymást kiegészítő és kölcsönösen erősítő elemre épül: az első egy körforgásosabb energiarendszer, amelyben nincs energiapazarlás, és az elsődleges szempont az energiahatékonyság. A második a megújuló forrásokból előállított tisztább villamos energia használata. E tiszta villamos energia használatát ki kell terjesztenünk a hagyományosan a fosszilis üzemanyagokra támaszkodó területekre is, mint az épületek üzemeltetése, az ipar és a közlekedés. A harmadik fő elem: a stratégia ösztönözni fogja a megújuló és alacsony szén-dioxid-kibocsátású üzemanyagok, köztük a hidrogén használatát a nehezen dekarbonizálható ipari ágazatokban és teherszállításban, támogatni kell fejlesztésüket, valamint népszerűsíteni kell az innovatív projekteket.

Mindezeket a célokat úgy kell megvalósítani, hogy az energiaellátás biztonsága folyamatos legyen, és megfizethető legyen. A stratégia 38 intézkedést határoz meg, köztük a jogszabályok felülvizsgálatát. Az integrált energiarendszer az unióban körkörös rendszerként fog megvalósulni. A stratégia ezenfelül fogyasztóbarát lesz, világos és könnyen hozzáférhető tájékoztatást biztosít majd a piacon fellelhető legtisztább megoldásokra és éghajlatbarát termékekre vonatkozóan. A fogyasztók, a termelők és az energiarendszer-üzemeltetők összekapcsolása a digitalizáció fokozott használatán fog alapulni.

A másik fontos dokumentum az *EU Hidrogénstratégiája*⁶. A stratégia középpontjában a megújuló hidrogén áll, mivel ez rendelkezik a legnagyobb potenciállal a *szén-dioxid-mentesítés terén*. A stratégia fokozatos kiépítést irányoz elő; a tervek szerint a tiszta hidrogéngazdaság fejlesztése három szakaszban, különböző ágazatokra irányulóan és eltérő sebességgel valósul majd meg:

Az első szakaszban (2020–2024) az iparra és közlekedésre fókuszál, a cél egyrészt a meglévő hidrogéntermelés szén-dioxid-mentesítése a jelenlegi felhasználások során, pl. a vegyipari ágazatban, másrészt a hidrogén új területeken történő alkalmazásának ösztönzése.

A második szakaszban (2024–2030) a hidrogénnek az integrált energiarendszer szerves részévé kell válnia. A hidrogénhasználat fokozatosan ki lesz terjesztve új szektorokra is, többek között az acélgyártásra, a tehergépjárműkre, a vasútra és egyes tengeri szállítási alkalmazásokra.

A harmadik szakaszban – 2030-tól kezdődően és 2050-hez közeledve – a megújuló hidrogéntekológiáknak kiforrottá kell válniuk, hogy széles körben alkalmazva elérhető legyen az összes olyan, nehezen szén-dioxid-mentesíthető ágazat számára, ahol más alternatívákat nem vagy csak magas költségek mellett lehet megvalósítani. Teljes európai hálózatról beszélhetünk.

⁶ COM (2020) 301 final, Hidrogénstratégia a klímasemleges Európáért” című, 2020. július 8-i bizottsági közlemény.

A dokumentum megemlíti, hogy a zöld hidrogént főként szél- és napenergia felhasználásával kívánják előállítani hosszú távon az EU klímasemlegességi célkitűzéseire tekintettel, de rövid- és középtávon más, alacsony karbonintenzitású formái is szükségesek, hogy gyorsan csökkentésre kerülhessen a kibocsátás a meglévő hidrogén előállításból eredően⁷. A stratégia átfogó beruházási menetrendet vázol fel, amely kiterjed megújuló energia-termelési kapacitásba, a szállításba és tárolásba, a meglévő gázinfrastruktúra utólagos átalakításába, történő beruházásokra.

A Bizottság továbbá célzott eszközök (pl. InnovFin energetikai demonstrációs projektek, InvestEU) révén célzott támogatást nyújt a pénzügyileg stabil és életképes hidrogénprojektek előkészítéséhez. A tiszta hidrogén új lehetőségeket kínál a szomszédos országokkal és régiókkal, valamint nemzetközi, regionális és kétoldalú szövetségeseinkkel fennálló energiaügyi partnerségek újratervezésére. Az Európai Unió évek óta támogatja a hidrogénnel kapcsolatos kutatást és innovációt, élen járva a technológiák fejlesztésében és kiemelt jelentőségű projektekben.

Az Európai Unió elkezdte már a vonatkozó szabályozások megalkotását. Magyarországnak is mielőbb meg kellett kezdenie a hidrogénre vonatkozó hazai szabályozások kialakítását. Azt vizsgálva, hogy az Európai Uniós és a hazai jogi környezet mennyire teszi lehetővé a zöld hidrogén előállítását, befogadását, mindenképp meg kell jegyezni, hogy a hidrogén(technológiák) szabályozási keretrendszerének, környezetének feltérképezése még nagyon az elején jár, a különböző jogszabályokban sok esetben meg sem jelenik a „hidrogén” szó, ezért nem csupán a kifejezést kell keresni. Szükség van az Európai Unióban egy átfogó, tudományos alapú megújuló hidrogén és alacsony karbon intenzitású hidrogén terminológia megalkotására, annak érdekében, hogy a tagállamok jogszabályi definíciói is elfogadásra kerülhessenek.

Az Alaptörvény P) és XX. cikkei, melyek a környezet védelmét, ezen belül a jövő nemzedékek számára történő megőrzést rögzítik, ezáltal feltételezik valamennyi lehetséges megújuló forrás ekként történő nevesítését, szabályozását, így a zöld hidrogénét is.

A klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény 3. §-a tartalmazza Magyarország vállalásait 2030-ig, illetve 2050-ig:

- (1) Magyarország az üvegházhatású gázok kibocsátását legalább 40%-kal csökkenti 2030-ig az 1990. évhez képest.
- (2) Magyarország 2030-at követően a végső energiafelhasználás 2005. évi szintet meghaladó növekedése esetén a növekményt kizárólag karbonsemleges energiaforrásból biztosítja.
- (3) Magyarország a bruttó végső energiafogyasztásban legalább 21%-os megújuló energiaforrás részarányt ér el a 2030. évig.
- (4) Magyarország a 2050. évre eléri a teljes klímasemlegességet, azaz az üvegházhatású gázok még fennmaradó hazai kibocsátása, valamint elnyelése a 2050. évre egyensúlyba kerül.

A Nemzeti Energia stratégia 2030, kitekintéssel 2040-ig (NES II.) a hidrogén hasznosítási lehetőségeire, „Gázpiaci és Villamos energia piaci” fejezetében is utal, de részletesen az 'Energetikai innováció és gazdaságfejlesztés' c. 9. fejezetében tér ki a hidrogén

⁷ LENGYEL, 2021. p. 143.

energiastratégiai szerepére. A fejezeten belül kerül tárgyalásra „A hidrogén szerepe a jövő energiarendszerében” alfejezet.

Ezt követően a hidrogén *különböző felhasználási lehetőségei* kerülnek felvázolásra. „A hidrogén felhasználható nyersanyagként, üzemanyagként vagy energiahordozóként, illetve energiatárolás céljára, emellett számos alkalmazási lehetőséget kínál az iparban, a közlekedésben, az energiaágazatban és az építőiparban.”

Elsőként a hidrogén tárolási célú felhasználására utal. Ezt követően a megújuló hidrogén *ipari felhasználására* és földgáz hálózatba betáplálhatóságára tér ki. A hidrogén továbbá hozzájárulhat „a gázhálózatba keverve akár a háztartások energiaigényének kielégítéséhez is”. Kapocsként szolgálhat a villamosenergia és a földgázszektor között – energetikai és ipari felhasználása, tárolása révén.

A *Nemzeti Energia és Klíma Terv (NEKT)*⁸ a hazai földgáz mellett az alternatív gázforrások (biogáz, biometán, távlatokban hidrogén) felhasználásában is lehetőséget lát. Alternatívaként tekint a hidrogénre is, ezért a hidrogén földgázhálózatba történő táplálásának vizsgálata is cél. Külön cím alatt szerepel a hidrogén jövőbeni szerepe.

Magyarország Nemzeti Hidrogénstratégiája a zöld hidrogénre fókuszál, a megújuló forrásokból, elsősorban napenergiából termelt villamos energián alapuló hidrogénre, de emellett a nukleáris bázison (sárga hidrogén), illetve hálózatról vételezett karbonmentes villamos energián alapuló hidrogéntermelés lehetőségeit sem hagyja figyelmen kívül. EU-szerte számos régióban működnek *hidrogénvölgyek*. Magyarországon a Nemzeti Hidrogénstratégia 2 db hidrogénvölgyet jelölt meg, két hidrogénvölgy kialakításával tervez 2030-ig: Dunántúli Hidrogén ökoszisztéma, és az észak-keleti hidrogénvölgy. A Stratégia közlekedésre vonatkozó általános célja a tiszta közlekedési módokra való átállás részben hidrogén felhasználás általi felgyorsítása, amelyet a gázolaj-felhasználás fokozatos kivételével párhuzamosan lehet megvalósítani a nehézgépjármű-forgalomra fókuszálva. Cél továbbá a szektorintegrációs képesség – elsősorban szezonális áramtárolási képesség – kiépítése a szektorok közötti szinergiák kihasználásával, a karbonsemleges áttérést lehetővé tevő infrastruktúra kiépítésével és a meglévő infrastruktúra átalakításával. A földgáz-infrastruktúra is érintett a hidrogéngazdaság fejlődésében. Belátható időn belül Magyarországon is számítani kell a földgázhálózati hidrogén megjelenésére.

A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. tv. (továbbiakban: Vet.) a Megújuló Irányelvhez hasonlóan nem utal zöld hidrogénre⁹. A *hidrogén fogalma* így a magyar szabályozásban nem jelenik meg, a megújuló energia felsorolásánál sem szerepel.

A Földgáz Irányelv¹⁰ tárgyába az 1. cikk (2) bekezdés szerint a megújuló hidrogén már most is beleérthető, mint egyéb gázfajta:

⁸ A magyar Nemzeti Energia- és Klímaterv (NEKT) legfontosabb célkitűzéseinek a Bizottság által előírt dekarbonizáció, energiahatékonyság, ellátásbiztonság, belső piac és innováció-versenyképesség dimenziók szerinti csoportosításban.

⁹ Vet. 3. § 45. pontja szerint Megújuló energiaforrás: nem fosszilis és nem nukleáris energiaforrás, amelyből nap-, szél-, légtermikus, geotermikus, hidrotermikus energia, vízenergia, biomasszából nyert energia – beleértve a biogázból (hulladéklerakóból, illetve szennyvízkezelő létesítményből származó, valamint az egyéb szerves anyagokból előállított éghető gázból) nyert energiát – állítható elő.

¹⁰ A földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló EK 2009/73 Irányelv (továbbiakban: Földgáz Irányelv).

„Az ezen irányelvben a földgázra megállapított szabályokat, beleértve a cseppfolyósított földgázt (LNG) is, megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni a biogázból és a biomasszából származó gázok, valamint egyéb gázfajták esetében is, amennyiben ezek a gázfajták műszakilag megfelelő módon és biztonságosan a földgázhálózatba juttathatók és azon keresztül szállíthatók.”¹¹

Ugyanakkor a megújuló hidrogén gáz kémiai jellemzőire tekintettel szükséges felülvizsgálni a „földgázhálózatba műszakilag megfelelő módon és biztonságosan betáplálhatóság” követelményét. A Földgáz Irányelv preambuluma 41. pontjában rögzítésre került, hogy: „a vonatkozó műszaki szabályok és biztonsági szabványok biztosítják, hogy ezeket a gázfajtákat műszakilag megfelelő módon és biztonságosan juttathassák be a földgázhálózatba és szállíthatassák a hálózaton keresztül, továbbá foglalkozniuk kell azok kémiai jellemzőivel is”.

A földgáz fogalmába a magyar földgáz törvény¹² 3. § 23. pontja szerint beletartoznak a 3. § 26. pont szerinti gázfajták is. A 3. § 26. pont szerint: földgáz minőségű, biomasszából és egyéb nem bányászati forrásból származó gázok: olyan mesterségesen előállított gázkeverékek, amelyek a földgázellátásról szóló törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló jogszabályban meghatározott feltételek mellett, környezetvédelmi és műszaki-biztonsági szempontból megfelelő módon az együttműködő földgázrendszerbe juttathatók (szállíthatók, eloszthatók és tárolhatók), a földgázzal keverhetők, és ez a keverék a földgázrendszerbe juttatáskor megfelel a földgáz minőségére vonatkozó a földgázellátásról szóló törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló kormányrendeletben meghatározott minőségi követelményeknek. A hazai szabályozás abból a szempontból, hogy az adott gázfajtának környezetvédelmi és műszaki biztonsági szempontból földgázrendszerbe juttathatónak kell lennie azonos tartalmú az európai uniós szabályozással, ugyanakkor ezen gázfajtáknak teljesíteniük kell a földgáz tv. végrehajtási rendelet¹³ 11. sz. mellékletében előírt minőségi követelményeket is (mint, égési jellemzők, szennyezőanyag tartalom, egyéb követelmények).

A hidrogén előállítására vonatkozó jogi környezet vizsgálata során megállapítható, hogy az előállítás Magyarországon „klasszikus” – nagy üzemméretekben végzett – vegyipari folyamat lehet, amelyhez környezeti kibocsátások kapcsolódnak; de mindez nem igaz például a kis léptékű, elektrolízist alkalmazó hidrogén előállítási módok esetében. A jelenleg Magyarországon előállított hidrogén vegyipari célokat szolgál, és nem energiatárolási, vagy nem (közvetlen) üzemanyag céljából történik az előállítás. Probléma a jogszabályi környezettel, hogy az összes releváns jogszabály a hidrogén előállító létesítményekre úgy tekint, mint „tradicionális” vegyipari létesítményekre, függetlenül attól, hogy milyen előállítási módszert alkalmaz (SMR-t, vízbontást, stb.), vagy hogy az előállítási folyamatban jelen vannak-e veszélyes anyagok. A hidrogén előállítás jelenleg csak az „alapvető szerves vegyi anyagok gyártása” címszó (tevékenységi kategória) alá sorolható be. A 314/2005 (XII.25.) Korm. rendelet 2. számú melléklet 4.2. pont a) alpontja alapján a hidrogén gáz előállítására, azaz a „Vegyipari létesítmény, alapvető szerves anyagok, nevezetesen hid-

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

¹² A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. tv. (Földgáz tv.) alkalmazási köre a 2. § (1) a) pont szerint kiterjed a földgáz vezetéken történő szállítására, elosztására, tárolására, kereskedelmére, fogyasztására, felhasználására, elszámolására.

¹³ A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 19/2009. (I.30.) Korm. rendelet.

rogén ipari méretű gyártására” tevékenységre egységes környezethasználati engedély (IPPC/EKHE engedély) adható ki. Az engedélyezett kapacitás meghatározása kötelező az engedélyben. Mértkegysége: Nm³ /óra. E tevékenységi kategóriához a Kormányrendelet. nem rendel alsó kapacitás küszöböt, azaz bármilyen, így a kis méretű hidrogén előállító „üzem” is az IPPC hatálya alá tartozik jelenleg.

A hidrogén szállítás esetében Magyarországon is a veszélyes áruk szállítására vonatkozó (ADR) szabályozás előírásait kell alkalmazni. (gyúlékony és robbanásveszélyes gázokra vonatkozó szabályait) Kifejezetten hidrogén-specifikus szabályok nem találhatók. A meglévő földgáz-infrastruktúra megkönnyítheti majd a jövőben a hidrogén szállítását, elosztását.

Jogi szempontból a hidrogéntárolást alapvetően a katasztrófavédelmi törvény és végrehajtási kormányrendelete határozza meg, amelyek az EU Seveso (III.) Irányelvének megfelelő szabályozást tartalmazzák. Emellett természetesen a tűzvédelmi és műszaki biztonsági, valamint környezetvédelmi jogi előírások is meghatározók. Magyarországon jelenleg nincs nagy léptékű hidrogéntároló létesítmény. A hidrogént felhasználó nagy ipari létesítmények (mint pl. kőolajfinomító) az ott előállított hidrogént azonnal fel is használják, így nincs szükség hidrogéntárolásra. Kis vagy közepes mennyiségű (kb. néhány száz kilogramm nagyságrendű) hidrogéntárolás néhány ipari létesítményben előfordul. A hatályban lévő magyar jogszabályok alapvető szemléletmódja az, hogy a hidrogéntárolást vegyi anyag tárolásának tekinti. A jogalkotók egyelőre nem számoltak azzal, hogy a hidrogént mint energiahordozót, energiatároló közeget, üzemanyagként (illetve ilyen végfelhasználási célokkal) is lehet tárolni. A magyar Vet. az energiatárolást elsődlegesen villamosenergia vertikumban értelmezi.

A hidrogén sokoldalúan felhasználható. A felhasználás előtt korlátlan mennyiségben, bárhol előállítható, könnyen kezelhető. Támogatja a diverzifikált energiaellátást, a dekarbonizáció motorja. A másik oldalon meg kell említeni azonban, hogy drága technológia, maga a hidrogén, mint anyag veszélyes, ezért komoly biztonságtechnikai, tűzvédelmi stb. előírásokat kell betartani használata során. A hidrogén olyan energiahordozó, amely a közlekedésben, a hőtermelésben, az iparban is felhasználható, és ezáltal szektorok közötti integráció alakulhat ki. Legismertebb alkalmazása a közlekedéshez köthető, amely az elektromos járművek alternatívái lehetnek. Az EU a tiszta hidrogénre alapozza hidrogéngazdaságát. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású hidrogén átmeneti szerepet játszhat. Puffer (kiegyensúlyozó) szerepet tölt be a megújuló áramtermelésnél. A hidrogén, mint energiahordozó, mint üzemanyag, mint „feed stock”, mint szezonális energiatároló képes lesz kiváltani a fosszilis energiahordozókat. Széles körben felhasználható energiahordozóvá válhat a jövőben.

PÁNOVICS Attila
adjunktus, PTE ÁJK, Nemzetközi- és Európai Tanszék

AZ ÉGHAJLATVÁLTOZÁSSAL KAPCSOLATOS SZEMPONTOK INTEGRÁLÁSA AZ EURÓPAI ZÖLD MEGÁLLAPODÁS VÉGREHAJTÁSA SORÁN

1. Bevezetés

Közismert, hogy az 1950-es években – az Egyesült Államok hathatós közbenjárásával¹ – megindult európai integrációs folyamat alapvetően francia-német együttműködésre épült, meghozta a nehézipar egy viszonylag szűk, de stratégiai fontosságú területén, a közös szén- és acélermelés keretében. Ennek működőképességét és sikerességét bizonyítja az Európai Unió eddigi története, amely az időről-időre felbukkanó válságok és egyéb kihívások ellenére látványos és folyamatos fejlődésen ment keresztül, különösen a tagállamok közötti gazdasági együttműködés intenzitását tekintve.²

A gazdasági integráció sikeressége alapját és előfeltételét képezte számos ágazati politika kialakulásának és fejlődésének, beleértve az uniós energiapolitika újdonságként történő megjelenését a 2007-ben aláírt Lisszaboni Szerződésben. Ezek közül a környezet védelme, mint uniós politika mutatja a legnagyobb ívű fejlődést az elmúlt évtizedekben. Hét évtized alatt eljutott ugyanis az európai integrációs folyamat a szén- és acélipar közös felügyelet alá helyezésétől az „ember- és természetközpontú gazdaság” létrehozásának szükségességéig, amelyet az üvegházhatást okozó gázok (a továbbiakban: ÜHG-k) kibocsátásának folyamatos és radikális csökkentése, valamint az „erőforrás-felhasználástól és szennyezéstől független gazdasági növekedés” jellemez. 2019 végén történt meg először az európai integráció történetében, hogy az Unió legfontosabb stratégiájában (az ún. európai zöld megállapodásban) összefonódtak egymással a gazdaságfejlesztés és a környezetvédelem követelményei.

¹ BEREND T. Iván: *Az Európai Unió története – Integráció, populizmus, nacionalizmus*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2021. pp. 76–86.

² Az 1958. január 1-jén hatályba lépett Római Szerződés által előírt, és az akkori tagállamok között 1968-ra megvalósított vámunió volt a közös piac megteremtéséhez vezető út legfontosabb lépése, egyben az integrációs folyamat első nagy sikere. Az 1993-ra kiépült belső piacon, valamint a kilencvenes évek végétől, a közös fizetőeszköz bevezetésével fémjelzett gazdasági és monetáris unió túl, az elmúlt években – különösen a 2008-ban bekövetkezett pénzügyi és gazdasági krízisre reagálva – már olyan elképzelések láttak napvilágot, mint a fiskális unió, a bankunió, valamint a tőkepiaci unió megteremtése, a gazdasági integrációs folyamat továbbfejlesztéseként.

2. A (környezeti) integráció elve

Az EU környezeti politikája a megjelenésétől kezdve megosztott hatáskörbe tartozik, és ezer szálon kapcsolódik a többi uniós szakpolitikához (különösen a belső piachoz, a közös kereskedelempolitikához, a mezőgazdasághoz, a halászatához, az energiapolitikához, a kohéziós politikához, a közlekedéshez, a kutatáshoz és a technológiai fejlesztéshez). De szorosan összefügg gyakorlatilag minden más területtel is, ahol az Unió hatáskörökkel rendelkezik (a versenypolitikától a fogyasztóvédelmen és az idegenforgalmon át az igazgatási együttműködésig). Az egyik legfőbb kihívást éppen az jelentette az Európai (Gazdasági) Közösség számára, hogy miként lehet hatékonyan megjeleníteni a környezeti érdekeket a gazdasági-társadalmi élet egyéb területein (a szakirodalomban ezt nevezik ún. külső integrációnak).³

Az integráció alapelve tehát azt a felismerést tükrözi, hogy a környezeti politika önmagában nem képes elérni a környezeti problémák megoldására vonatkozó célkitűzéseit (a környezet minőségének javítását), amelyre a fenntarthatóság eléréséhez feltétlenül szükség van, mert a halászat, a mezőgazdaság, a közlekedés, az energiapolitika stb. területén jelentkező, súlyos környezeti terhelések csökkentéséhez szükséges változtatások csak a környezetvédelmi szempontok releváns ágazatokba történő beépítésével (az ágazatok folyamatos „zöldítésével”) valósíthatók meg. Nem meglepő, hogy az integráció követelménye kezdettől fogva az egyik legfontosabb alapelve az EU környezeti politikájának.⁴ Akár „klasszikusnak” is mondható, hiszen szerepelt már a Közösség első környezeti cselekvési programjában is,⁵ 1986-ban pedig már az EGK-Szerződésben is megjelent, az Egységes Európai Okmány által bevezetett módosításoknak köszönhetően.

Az Amszterdami Szerződés aláírását követően, 1998-ban indított, ún. „Cardiff-i Folyamat”⁶ volt az első próbálkozás az integráció elvének szisztematikus érvényesítésére. Ennek keretében az Európai Tanács felszólította a Tanács különböző összetételben ülésező formációit, hogy dolgozzanak ki stratégiákat a környezeti követelmények releváns szektorális politikákba történő integrálására. A Bizottságnak a folyamat eredményességéről szóló mérlegei⁷ azonban azt mutatták, hogy bár számos ágazatban javulás történt, strukturális reformok nélkül nem lehet gyorsabb ütemű és tartós eredményeket elérni, mert a „zöldítés” súlyos feszültségekhez vezet az érintett ágazatok meghatározó érdekcsoportjai között. A hangsúly így az átfogóbb, fenntartható fejlődésre irányuló megközelítésekre helyeződött.⁸

³ FODOR László: *Integratív környezetjog, az Európai Unióban és Magyarországon*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000. p. 16.

⁴ Az integráció alapelveként megjelent már az 50 évvel ezelőtt tartott Stockholmi Konferencián elfogadott Nyilatkozatban, valamint az azt követő ENSZ világkonferenciák hasonló dokumentumaiban.

⁵ HL C 112., 1973.12.20. p. 3.

⁶ Commission Communication, Partnership for Integration: A Strategy for Integrating Environment into EU Policies, COM(98) 333 final.

⁷ SEC(1999) 1941 és COM(2004) 394 final.

⁸ PALLEMAERTS, Marc: *The EU and Sustainable Development: An Ambiguous Relationship*. In: Pallemerts, Marc – Azmanova, Alben (ed.): *The European Union and Sustainable Development. Internal and External Dimensions*. VUBPRESS Brussels University Press, Brussels, 2006. p. 27.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 11. cikke⁹ értelmében a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába. Ez a rendelkezés tehát egyértelmű kötelezettséget fogalmaz meg, és nyilvánvalóvá teszi egyrészt, hogy ez a kötelezettség csak az „uniós politikákra és tevékenységekre” vonatkozik, másrészt nem jelenti azt, hogy a környezetvédelmi követelmények más követelményekkel szemben prioritást élveznének a gyakorlatban.¹⁰

A környezeti integráció követelménye elsősorban az EU intézményeit terheli az uniós politikák és tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor, azonban e politikák, valamint a bennük foglalt célkitűzések megvalósítását szolgáló jogszabályok végrehajtásáért elsődlegesen a tagállamok felelősek, ezért őket is köti az integráció követelménye.¹¹ Ezen túl azonban nehéz pontosan meghatározni az integráció elvéből fakadó, konkrét követelményeket.

3. Az európai zöld megállapodás jelentősége

A környezeti politika sajátosságai miatt a különböző szakpolitikák közötti koherencia eléréséhez tehát elengedhetetlen a környezeti célok, követelmények és egyéb szempontok beépítése az EU átfogó gazdasági és társadalmi menetrendjébe. A korszerűbb, alacsony CO₂-kibocsátású gazdaságra történő átállás mellett ugyanis egyre erősebb gazdasági érvek szólnak, mivel az új, környezetbarát technológiák és üzleti modellek bevezetése jelentős előnyökkel járhat a gyakorlatban, a kibocsátások mielőbbi csökkentése a befektetés költségeihez képest nagy járulékos hasznokkal járhat, ami – figyelembe véve a technológiai fejlődés gyorsuló ütemét – további költségcsökkenést eredményez immár belátható időn belül. Az is bebizonyosodott mostanra, hogy a környezetvédelmi szempontok integrálása hosszabb távon elősegíti a hagyományos gazdasági ágazatok megújulását és versenyképességét, miközben csökkenti a függést bizonyos természeti erőforrások és energiahordozók importjától.

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) 2019. december 4-én tette közzé az „Európai környezet – helyzetkép és kilátások 2020-ban” című jelentését (SOER),¹² amely nagyon aggasztó képet festett az eddigi erőfeszítések hatékonyságáról. A legfontosabb megállapítás az volt, hogy a környezettel, az éghajlattal, illetve általában a fenntarthatósággal kapcsolatos jelenlegi kihívások példátlan mértéke miatt sürgetővé vált az azonnali és összehangolt fellépés ezek kezelése érdekében, és rendszerszintű megoldásokra, illetve a szinergiák kihasználására van szükség. A jelentés kemény hangú megállapításai egyértelmű bizonyítékaik voltak annak, hogy az EU nem folytathatja az eddigi gyakorlatot, mert a fellépés elmaradásának költségei egyértelműen magasabbak, mint a megvalósítás költsé-

⁹ Korábban az Európai Közösségről szóló Szerződés (EKSz.) 6. cikke.

¹⁰ KRÄMER, Ludwig: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. p. 45.

¹¹ HORVÁTH Zsuzsanna: *Környezeti politika*. In: Kengyel Ákos (szerk.): *Európai uniós politikák*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020. p. 437.

¹² Európai környezet – helyzetkép és kilátások 2020-ban: tudás a fenntartható Európába való átmenetért. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség jelentése, 2019. A jelentés magyar nyelvű összefoglalója letölthető: <https://www.eea.europa.eu/hu/publications/europa-kornyezete-helyzetkep-es> (2021.12.02.).

gei, tehát szűken vett gazdasági szempontok alapján is indokolt és előnyös az integrációs folyamat további „zöldítése”.

Nem volt kérdéses tehát, hogy az átállás megvalósításához sürgős és összehangolt erőfeszítéseket kell tenni, a tétlenség pedig évről-évre növelni fogja az egyébként elkerülhetetlen beavatkozások költségét. A szükséges döntéseket tehát érdemes mielőbb meghozni, magunk és a jövő nemzedékek védelme érdekében. Bár az ún. „Europa 2020” stratégia egyik kiemelt kezdeményezéséhez („Erőforrás-hatékony Európa”) kapcsolódóan már 2011-ben elfogadásra került az alacsony CO₂-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve,¹³ az Európai Bizottság által, 2019. december 11-én meghirdetett európai zöld megállapodás¹⁴ az Európai Unió első olyan növekedési programja, amely egyben fenntarthatósági stratégia is. Az európai zöld megállapodásban tehát összefonódik a gazdaság, a társadalom és a környezet jövője, bizonyítva annak szükségességét, hogy a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontokat mindig átfogóan és egységben, a köztük lévő kölcsönhatások figyelembe vételével kell érvényesíteni, ami elengedhetetlen a fenntarthatóság eléréséhez.

A Bizottság megfogalmazásában az európai zöld megállapodás egy „új, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiát vázol fel”, melynek legfontosabb célkitűzése a világ első klímasemleges kontinensének a létrehozása 2050-ig.¹⁵ Ennek középpontjában a klímasemleges és körforgásos gazdaság áll, amely erőforrás-hatékony és tiszta. Ehhez szét kell választani a gazdasági növekedést az erőforrások felhasználásától,¹⁶ és csökkenteni kell a természeti tőkét és a biológiai sokféleséget érő, negatív hatásokat. Az európai zöld megállapodás tehát – építve a már bevezetett szakpolitikákra és jogszabályokra – meghatározta azt az átfogó tervet, amelynek a megvalósításához számos stratégia kapcsolódik uniós szinten, a legfontosabb területeket (körforgásos gazdaság, biológiai sokféleség, szennyezőanyag-mentesség, fenntartható és intelligens mobilitás, épületkorszerűsítés, fenntartható élelmiszerek stb.) érintve.

4. Zöld átállás és klímaváltozás

A környezeti problémák közül az elmúlt években egyértelműen kitüntetett szerephez jutott a klímaváltozás elleni küzdelem, és amint egyre kézzelfoghatóbbá válnak az éghajlatváltozáshoz köthető, szélsőséges időjárási események, úgy nő az Európai Unió és a tagállamok felelőssége is.¹⁷ Nem véletlen, hogy az „éghajlatváltozás” kifejezés a Lisszaboni Szerző-

¹³ COM(2011) 112 final.

¹⁴ COM(2019) 640 final.

¹⁵ A klímasemlegességhez olyan állapot elérésére van szükség, amelyben az emberi tevékenységek nem gyakorolnak nettó értelemben hatást az éghajlatra. Ehhez egyensúlyba kell hozni a meglévő CO₂-kibocsátásokat és a már kibocsátásra került CO₂ eltávolítását, figyelembe véve az emberi tevékenységek regionális és helyi szintű hatásait is.

¹⁶ Természetesen nehéz elképzelni, hogy a gazdaság további növekedése (pontosabban fejlődése) semmilyen módon ne legyen erőforrásfüggő, ezért a szétválasztás (*decoupling*) abszolút mértékben nem értelmezhető.

¹⁷ Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének (UNFCCC) 1. cikke is utal rá, hogy különbséget kell tenni a légkör összetételét megváltoztató emberi tevékenységeknek tulajdonítható éghajlatváltozás, valamint az éghajlat változékonyságának természetes okai között. A természetes változékonyságon túl tehát az emberi

désnek köszönhetően már az EUMSZ. Környezetről szóló XX. Címében is kifejezetten megemlítésre került.¹⁸

Nyilvánvaló, hogy a globális klímaváltozás és az abból fakadó kihívások kezelése nemzetközi szinten biztosítható a leghatékonyabban. 2015-ben a Párizsi Megállapodás elfogadásával¹⁹ került rögzítésre az éghajlatváltozás elleni küzdelem hosszú távú célja, melynek értelmében a globális átlaghőmérséklet emelkedésének jóval 2 °C alatt kell maradnia, de törekedni kell arra, hogy legfeljebb 1,5 °C-kal haladjon meg az iparosodás előtti szintet, mivel ez jelentősen csökkentené az éghajlatváltozás kockázatait és hatásait.²⁰

Az európai zöld megállapodás nyilvánosságra hozatala előtt született meg az ENSZ Éghajlatváltozási Kormányközi Testületének (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) különjelentése²¹ az iparosodás előtti szinthez képest 1,5 °C-os globális hőmérséklet-emelkedés hatásairól és a kapcsolódó ÜHG-kibocsátási pályákról, melyben megerősítésre került, hogy az éghajlatváltozás hatásai – az átlaghőmérséklet emelkedésével – gyorsan növekednek, a 2 °C-os felmelegedés pedig világszerte drámai hatásokhoz fog vezetni, mert (legkésőbb) ettől a ponttól kezdve gyakorlatilag visszafordíthatatlanná válnak a káros hatásokhoz vezető folyamatok. Ezért lenne szükség arra, hogy – a bizonytalansági tényezőket is figyelembe véve – 1,5 °C-ra korlátozzuk a globális hőmérséklet-emelkedést, de ehhez 2050 körül el kéne érni a zéró nettó CO₂-kibocsátást, és a későbbiekben (az évszázad második felében) hasonló semlegességet kéne elérni a többi ÜHG esetében is.

Az Európai Unió és a tagállamai gyakorlatilag kezdettől fogva szorosan együttműködnek más országokkal és országcsoportokkal az éghajlatváltozás elleni fellépés keretében. Az Eurobarometer felmérései pedig egyértelműen igazolják, hogy a polgárok folyamatosan és egyre nagyobb mértékben támogatják az Unió és a tagállamok éghajlatvédelmi törekvéseit.²² Az éghajlatvédelmi szempontok egyre erőteljesebb megjelenítése tehát általános támogatottságot élvez valamennyi tagállamban, egyedülálló lehetőséget teremtve az uniós intézmények számára,²³ hiszen a 2015-ben tapasztalt, tömeges migráció megjelenése óta ez tekinthető a második olyan – valamennyi tagállamot és azok polgárait közvetlenül

tevékenységek is hozzájárulnak a globális légkör összetételének megváltozásához (közvetlenül vagy közvetett módon). Lásd GELENCSÉR András: *Füstbe ment bolygó*. Pannon Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2015. p. 115.

¹⁸ EUMSZ. 191. cikk.

¹⁹ Magyarországon kihirdette a 2016. évi L. törvény.

²⁰ Lásd a Párizsi Megállapodás 2. cikk 1.(a) alpontját.

²¹ <https://www.ipcc.ch/sr15/> (2021.12.04.).

²² Lásd az Eurobarometer 513. tematikus felmérését az éghajlatváltozásról: https://ec.europa.eu/clima/citizens/citizen-support-climate-action_hu (2021.12.18.).

²³ A környezetvédelmi problémákra egyébként is jellemző, hogy a hatékony kezelésükhöz valamennyi érintett szereplő partneri együttműködésére van szükség, tehát ebből a szempontból kifejezetten alkalmasak a társadalmi párbeszéd intenzívebb tételére és megújítására, a polgárok aktív szerepvállalásának az erősítésére közpolitikai ügyekben. Az éghajlatváltozás ügye pedig különösen aktuálissá vált az elmúlt években, hiszen a következményei egyre látványosabban érzékelhetők mindenki számára, a háttérben pedig lényegében tudományos konszenzus van a probléma okát illetően. A negatív hatások tehát egyre közvetlenebb módon érintenek mindenkit, a sikeres fellépés előnyeit viszont mindenki élvezheti (tisztább levegő, egészségesebb élelmiszerek, zöldebb települések, hatékonyabb energiafelhasználás, új innovációk és munkalehetőségek stb.). Kihívást jelent azonban, hogy miként lehet kihasználni ezt a potenciált olyan intézkedésekkel, amelyek valóban – pénzügyi helyzetétől függetlenül és diszkriminációmentesen – lehetővé teszik a részvételt mindenki számára a zöld átállás megvalósításában. Az átállásnak tehát nem csak gyorsnak és hatékonynak, de egyben méltányosnak is kell lennie.

érintő – problémakörnek, amely összeurópai szintű vitát eredményezett az uniós fellépés szükségességéről, illetve annak hatékonyságáról.

Az Európai Unió az éghajlatváltozás elleni küzdelem egyik élharcosa nemzetközi szinten,²⁴ és egyre ambiciózusabb vállalásokat tett az évek során. 2007 tavaszán az Európai Tanács még arról döntött, hogy 2020-ig legalább 20%-kal kell csökkenteni az ÜHG-k kibocsátását az 1990-es szinthez képest. Hét évvel később, 2014 októberében már ennek legalább a dupláját határozták meg 2030-ra, mint az EU átfogó célkitűzése. 2020-ban pedig már nettó 55%-os kibocsátás-csökkentési cél került elfogadásra, amelynek teljesítése esetén reálisan és kiegyensúlyozott módon elérhetővé válik 2050-re a klímasemlegesség is.²⁵

Ahhoz azonban, hogy 2030-ra legalább 55%-os csökkentést lehessen elérni az 1990-es szinthez képest, gyökeres változtatásokra van szükség, ami elképzelhetetlen az Unió és a tagállamok közös erőfeszítése nélkül. Kollektív tehát a felelősség, és a fellépés elmaradásának költségei egyértelműen meghaladják az éghajlatvédelmi törekvések megvalósításának költségeit, ezért minél előbb sikerül meghozni a sokszor fájdalmas, de végső soron elkerülhetetlen döntéseket, annál nagyobb versenyelőnyre lehet szert tenni gazdasági-pénzügyi szempontból is. A jövőbe történő beruházásoknak azonban összhangban kell lenniük a hosszú távú célkitűzésekkel.

Ezt a felismerést erősítette a Covid19-járvány, amelynek kitérése szinte egybeesett az európai zöld megállapodás nyilvánosságra hozásával. A pandémiás helyzet élesen rávilágított a környezet és egészség közötti kölcsönhatásokra, a területhasználat és a fogyasztási minták tarthatatlanságára, valamint a globális ellátási láncok védtelenségére a külső behatásokkal szemben. De amíg a világjárvány gyorsan és egyértelműen szedi az áldozatait, a környezeti problémák lassú és rendkívül összetett változásokhoz vezetnek²⁶ – legalábbis egyelőre. Sejthető ez alapján, hogy az éghajlatváltozás jelentette kihívások mennyivel nagyobb terhet fognak róni a jövőben a gazdasági-társadalmi rendszereinkre nézve, nem beszélve a környezetet érintő kockázatokról.

5. Stratégiák a fenntarthatóságért

A „zöld átállás” és a körforgásos gazdaság²⁷ megteremtése az Unió egyik központi célkitűzésévé vált, biztosítva egyben a környezet és a polgárok egészségének a védelmét. Ennek a fő célkitűzésnek az eléréséhez figyelembe kell venni a környezeti követelményeket az egyes szakpolitikák kialakításakor és végrehajtásakor. Az európai zöld megállapodás sikeressé-

²⁴ PÁNOVICS Attila: *A Párizsi Megállapodás végrehajtási problémái*. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciározatának tanulmányai. II. köt. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. p. 1322.

²⁵ COM(2020) 562 final.

²⁶ DIAMOND, Jared: *Zűrzavar. Hogyan kezelik a nemzetek a válságot és a változást?* Akkord Kiadó, Budapest, 2020. p. 13.

²⁷ A körforgásos gazdaság (*circular economy*) olyan gazdasági rendszer, amelynek keretében a gazdaságban használt termékek, anyagok és egyéb erőforrások értékét a lehető leghosszabb ideig megőrzik, fokozva a felhasználásukat a gyártás és fogyasztás során, ezáltal csökkentve a környezeti hatásait, minimalizálva a hulladékok keletkezését és a veszélyes anyagok kibocsátását az életciklusuk minden szakaszában, többek között az ún. hulladékhierarchia alkalmazásával (melynek csúcán a hulladékok keletkezésének megelőzése áll).

géhez új és hatékony szakpolitikai döntések meghozatalára és végrehajtására van szükség, a közöttük lévő szinergiák kihasználása, valamint a költségek minimalizálása mellett. Itt nem csak kötelező erejű döntésekről van szó, hiszen azok végrehajtása sem történt meg eddig maradéktalanul, hanem önkéntes vállalások tételéről is, megfelelő ösztönzők segítségével. Csak a különféle eszközök kombinálásával érhető el az európai zöld megállapodás komplex célrendszere. Önmagában ez is szükségképpen erősíti a (környezeti) integráció elvének hatékonyabb érvényesülését, másik oldalról tekintve viszont meg is nehezíti a koherencia megteremtését az intézkedések tervezése, elfogadása és megvalósítása során.

Az európai zöld megállapodás megszületése előtt a környezeti cselekvési programok jelentették a Közösség/Unió legfontosabb környezetvédelmi stratégiáit. Ezek elfogadását azonban jellemzően megelőzte a gazdasági stratégiák elfogadása, ami egy „regionális gazdasági integrációs szervezet” esetében nem is annyira meglepő. A 2000-2020 közötti időszakot vizsgálva például szembetűnő, hogy az ezredforduló évében jelent meg az ún. Lisszaboni Stratégia, és ezt csak egy évvel később követte az EU Fenntartható Fejlesztési Stratégiája,²⁸ majd 2002-ben a 6. környezeti cselekvési program.²⁹ 2010-ben is hasonló volt a helyzet: az „intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést” szolgáló „Europa 2020” program előbb került elfogadásra, mint a 7. környezeti cselekvési program.³⁰

Az EU 7. környezeti cselekvési programjának végrehajtási időszaka 2020 végén befejeződött, és a Bizottság 2020. október 14-én javaslatot tett a következő akcióprogramra,³¹ amely megismétli a 7. cselekvési program jövőképét („*Jólét bolygónk felélése nélkül*”), továbbá támogatja az európai zöld megállapodás környezetvédelmi és éghajlatvédelmi célkitűzéseit. Legfőbb célja az átmenet felgyorsítása egy klímasegleges, erőforrás-hatékony és regeneráló gazdaság felé, az európai zöld megállapodásra építve. Kiemelt célkitűzései a következők:

1. Az ÜHG-kibocsátás csökkentésére vonatkozó, 2030-ra vonatkozó célok teljesítése, illetve a klímaseglegesség 2050-ig történő elérése;
2. Az alkalmazkodóképesség növelése, az ellenállóképesség erősítése és az éghajlatváltozással szembeni sérülékenység csökkentése;
3. Előrelépés a regeneratív növekedési modell felé, a gazdasági növekedés elválasztása az erőforrások felhasználásától, valamint a körforgásos gazdaságra való áttérés felgyorsítása;
4. A szennyezésmentességre való törekvés, valamint az emberek egészségének és jólétének védelme;
5. A biológiai sokféleség védelme, megőrzése és helyreállítása, valamint a természeti tőke fejlesztése;
6. A termeléssel és fogyasztással kapcsolatos környezeti és éghajlati nyomás csökkentése (különösen az energia, az ipar, az épületek, az infrastruktúra, a mobilitás és az élelmiszer-ellátás területén).

²⁸ COM(2001) 264 final.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösség környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról (HL L 242. 2002.09.10. pp. 1–15.).

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós cselekvési programról (HL L 354. 2013.12.28. pp. 171–200.).

³¹ COM(2020) 652 final

A 8. környezeti cselekvési program kidolgozása párhuzamosan zajlott a 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi keret kidolgozásával, hivatalos kihirdetésére azonban csak késéssel, 2022-ben kerül sor. Ez a program jelenti továbbá az alapját az Unió hozzájárulásának az ENSZ 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlődési menetrendjéhez és a nemzetközi szinten meghatározott, 17 db fenntartható fejlődési célhoz (*Sustainable Development Goals – SDGs*). Utóbbiak közül ugyanis legalább 12-nek az eléréséhez közvetlenül járul hozzá az európai zöld megállapodás.

6. A zöld átállás finanszírozása

Az ÜHG-k kibocsátásának csökkentésére, illetve az éghajlatváltozással szembeni ellenállóképesség fejlesztésére irányuló erőfeszítések megvalósításához – a politikai kötelezettségvállalásokon túl – elsősorban megfelelő pénzügyi forrásokra van szükség; ehhez ösztönözni és mobilizálni kell azokat a privát befektetéseket is, amelyek kiegészítik a beruházások finanszírozásához korlátozottan rendelkezésre álló, hagyományos forrásokat. A különböző uniós programok és finanszírozási eszközök természetesen kulcsszerepet játszanak az átállás előmozdításában; jelenleg is számos uniós szintű szakpolitikai eszköz támogatja a reformok és beruházások megvalósítását. Ezek közül a legismertebb az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszere (*Emissions Trading System – ETS*), amely a környezetvédelmi szabályozást piaci mechanizmusokkal kombinálja.³²

Az európai zöld megállapodás beruházási pillére az ún. „Fenntartható Európa beruházási terv”, amelyet a Bizottság 2020 januárjában terjesztett elő. Ebben úgy számolt, hogy az akkor érvényes energia- és éghajlatpolitikai célok eléréséhez évi 260 milliárd euró összegű beruházásokra lesz szükség 2030-ig, és a beruházásokra vonatkozó, alapvető követelmény, hogy feleljenek meg a jelentős károkozás elkerülését célzó (DNSH³³-)jelvnek, valamint a minimális biztosítékoknak. Ennek érdekében az ún. InvestEU-rendelet³⁴ bevezette a finanszírozási és beruházási műveletek fenntarthatóságának vizsgálatát, amely három dimenzióra: az éghajlatra, a környezetre és a társadalomra alkalmazandó.³⁵ Ezek közül egyértelműen az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzésekhez való hozzájárulás tűnik a leginkább objektív módon megítélhetőnek. A fenntarthatóság követelményeinek való megfeleléshez tehát elengedhetetlen az éghajlatváltozással kapcsolatos szempontok érvényesítése (*climate*

³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási eszközei Unión belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról (HL L 275. 2003.10.25. p. 32.).

³³ *Do No Significant Harm (DNSH)*.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/523 rendelete (2021. március 24.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2015/1017 rendelet módosításáról (HL L 107. 2021.03.26. p. 30.).

³⁵ Az InvestEU-rendelet 8. cikkének (5) bekezdése szerint az InvestEU Alap által támogatott finanszírozási és beruházási műveleteket át kell vizsgálni annak megállapítása érdekében, hogy van-e környezeti, éghajlati vagy társadalmi hatásuk. Ilyen hatások megállapíthatósága esetén éghajlati, környezeti és társadalmi fenntarthatósági vizsgálatot kell elvégezni a káros hatások minimalizálása, illetve az előnyök maximalizálása érdekében. Nem kaphatnak támogatást tehát azok a projektek, amelyek nem egyeztethetők össze az éghajlatpolitikai célkitűzések elérésével.

proofing), valamint olyan környezetvédelmi problémákkal kapcsolatos összefüggések figyelembe vétele, mint a biológiai sokféleség védelme (*biodiversity proofing*).³⁶

A tagállamok állam- és kormányfői a 2020. július 17-21-i, rendkívüli csúcstalálkozón³⁷ állapodtak meg a 2021-2027 közötti időszakra vonatkozó, többéves pénzügyi keretről, valamint a Next Generation EU (NGEU) forrásról, amely az EU kivételesen nagy összegű, helyreállítási csomagja³⁸ a Covid19-világjárvány gazdasági-társadalmi következményeinek az enyhítésére. Legfontosabb eleme a Helyreállítási és Rezilienciaépítési/Ellenállóképességi Eszköz (*Recovery and Resilience Facility – RRF*), amely vissza nem térítendő pénzügyi támogatást és hiteleket nyújt a tagállamoknak a beruházások és reformok támogatására, a tagállamok saját terveikben meghatározottak szerint. Ez összesen 672,5 milliárd eurónyi összeget (360 milliárd eurónyi kölcsönt és 312,5 milliárd euró összegű támogatást) foglal magába, szorosan kapcsolódva az európai zöld megállapodás végrehajtásához. Döntés született arról is, hogy a többéves pénzügyi keret és az NGEU összes kiadásának 30%-át az éghajlat védelmével kapcsolatos projektekre fordítják majd.³⁹ Emellett megemlíthető még az Igazságos Átmenet Alap,⁴⁰ mint az EU kohéziós politikájának keretében végrehajtott mechanizmus egyik pillére, amely a kohéziós politika összefüggésében nyújt célzott finanszírozást a klímasemleges és körforgásos gazdaságra történő átállás gazdaság, társadalmi és környezeti költségeinek a kezeléséhez.

Az európai zöld megállapodáshoz kapcsolódó, „Fenntartható Európa beruházási terv”⁴¹ részeként bejelentésre került továbbá egy zöldkötvényekre (*green bonds*) vonatkozó standard kidolgozása, amely prioritásként szerepelt a Bizottság 2021. évi munkaprogramjában. Az Európai Bizottság által javasolt zöldkötvény-standard segíti a zöldkötvények piacának továbbfejlesztését, növeli a befektetők érdeklődését, és további kibocsátók mozgósításával megkönnyíti a tőkepiacok határon átnyúló finanszírozását. Ennek alapján, még 2021-ben sor is került a világ eddigi legnagyobb ilyen tranzakciójára, az első NGEU-zöldkötvény kibocsátásával, melyből kizárólag az európai zöld megállapodással összhangban álló, fenntartható beruházások finanszírozhatók.⁴²

Végül, a Bizottság 2021 végén javaslatot tett az uniós költségvetés új bevételi forrásaira is, melyek elő fogják segíteni, hogy az EU törleszteni tudja a NGEU támogatási komponensének finanszírozására bevont pénzeszközöket, és várhatóan egy tervezett, ún. „Szociális Klímaalap” feltöltését is biztosítani tudják majd. Az elképzelések szerint három ilyen forrás kerül bevezetésre: a megreformált EU ETS-ből származó bevételek, az importárak karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus által generált források, valamint az

³⁶ Utóbbihoz hozzátehetjük, hogy az egyes környezeti problémák közötti kölcsönhatásokat is figyelembe véve a természet védelme és a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása jelentősen hozzájárulna az éghajlatpolitikai és egyéb környezetvédelmi célkitűzések és célértékek eléréséhez.

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2020/07/17-21/> (2021.12.12.).

³⁸ A 750 milliárd eurónyi összeget az EU a nemzetközi pénzpiacról vette fel, és 2058-ig kell visszafizetnie.

³⁹ A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról (HL L 433. I, 2020.12.22. p. 23.).

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1056 rendelete (2021. június 24.) az Igazságos Átmenet Alap létrehozásáról (HL L 231. 2021.06.30. pp. 1–20.).

⁴¹ COM(2020) 21 final.

⁴² <https://mfk.gov.hu/nextgenerationeu-az-europai-bizottsag-sikeresen-kibocsattotta-az-első-zöldkötvenyt-a-fenntartható-helyreállítás-finanszírozása-e.html> (2021.12.28.).

OECD/G20-országok adóalap-erózióval és nyereségátcsoportosítással foglalkozó, inkluzív keretének köszönhetően, az érintett multinacionális vállalatoktól az uniós tagállamokhoz visszakérülő, reziduális nyereség 15%-ának megfelelő összeg.⁴³

7. A taxonómiáról szóló rendelet

Annak méréséhez, hogy a gazdasági tevékenységek milyen mértékben járulnak hozzá az európai zöld megállapodás célkitűzéseéhez, megbízható eszközt kell létrehozni a gazdasági szereplők, valamint a befektetők számára, amely fokozza az ilyen tevékenységek osztályozásának átláthatóságát és következetességét, illetve megkönnyíti a pénzügyi piacok szerepét is a gazdasági helyreállítás során. Az uniós taxonómia egy tudományos alapokon nyugvó átláthatósági eszköz a vállalatok és a befektetők számára. Egyértelmű teljesítménykritériumokat vezet be annak meghatározására, hogy mely gazdasági tevékenységek járulnak hozzá lényeges mértékben a zöld megállapodás célkitűzéseéhez.

A taxonómiai rendelet – az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról⁴⁴ – meghatározza azokat a fenntartható beruházási kritériumokat, amelyek összhangban vannak a 2030-ra vonatkozó klíma- és energiapolitikai célokkal, illetve a klímasemlegesség 2050-ig történő elérésével. Ezzel lehetővé kívánja tenni a tagállamok számára, hogy az eltérő kiindulási pozíciójuk ellenére is haladni tudjanak a klímasemlegesség elérése felé. A rendelet 9. cikke sorolja fel mindazokat a környezeti célkitűzéseket, amelyek közül legalább egyhez lényegesen hozzá kell járulnia egy gazdasági tevékenységnek ahhoz, hogy környezeti szempontból fenntarthatónak minősüljön:

- az éghajlatváltozás mérséklése,
- az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás,
- a vízi és tengeri erőforrások fenntartható használata és védelme,
- a körforgásos gazdaságra való átállás,
- a szennyezés megelőzése és csökkentése,
- a biológiai sokféleség és az ökoszisztémák védelme és helyreállítása.

Nem meglepő, hogy a lista első két helyén az éghajlatváltozással kapcsolatos célok szerepelnek (mitigáció⁴⁵ és adaptáció⁴⁶). A renDELETEH kapcsolódó, felhatalmazáson alapuló aktus⁴⁷ pedig tartalmazza az ezekhez lényeges mértékben hozzájáruló tevékenységek meghatározásához szükséges technikai vizsgálati kritériumok első csoportját, valamint egy közös fogalomrendszert hoz létre a fenntarthatónak tekintett tevékenységekkel kapcsolatban.

⁴³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_7025 (2021.12.29.).

⁴⁴ HL L 198. 2020.06.22. pp. 13–43.

⁴⁵ Az ÜHG-k kibocsátásának csökkentése, amely növeli a gazdasági hatékonyságot, fellendíti az innovációt, munkahelyeket teremt (különösen a csúcstechnológiát képviselő ágazatokban), továbbá javítja a levegő minőségét és a közegészségügyi helyzetet.

⁴⁶ Az adaptáció a tényleges és a várható éghajlatváltozáshoz, valamint az annak hatásaihoz való alkalmazkodás folyamatát jelenti, amit megfelelő beavatkozásokkal könnyebbé tehető.

⁴⁷ https://ec.europa.eu/finance/docs/level-2-measures/taxonomy-regulation-delegated-act-2021-2800_en.pdf (2021.12.07.).

A Párizsi Megállapodásban vállalt nemzetközi kötelezettségekre tekintettel a tagállamoknak jelentést kell tenniük az energiatámogatások fokozatos kivezetése érdekében tett intézkedéseikről, különösen a fosszilis üzemanyagok tekintetében, illetve a tagállamoknak az energiaunió irányításáról szóló rendelet⁴⁸ szerinti eredményjelentéseik részeként is meg kell határozniuk az energiatámogatások fokozatos kivezetésére vonatkozó nemzeti célkitűzéseiket, elsősorban az éghajlatváltozással kapcsolatos követelmények miatt. Elsősorban a fosszilis üzemanyagok támogatása nehezíti meg a zöld átállást, hiszen óriási költségeket jelent a tagállami költségvetések számára. Problémát jelent azonban, hogy mivel jelenleg nincs egységes definíciója az energetikai támogatásoknak, a tagállamok ezeknek csak egy bizonyos részét tüntetik fel a nemzeti energia- és klímaterveikben.

Bár a földgáz, mint fosszilis üzemanyag sokkal kevésbé káros, mint a szén vagy a kőolaj felhasználása, de ugyanúgy károsnak tekinthető az éghajlatváltozáshoz való hozzájárulás szempontjából. A nukleáris energia jövőjének megítélése azonban teljesen eltér ettől, egyre nagyobb feszültséget okozva a tagállamok egyes csoportjai között. Az Európai Atomenergia-közösséget (EAK vagy Euratom) létrehozó szerződést eredetileg 1957. március 25-én írták alá, és ezek a rendelkezések – az E(G)K-Szerződéstől eltérően – alig módosultak az évtizedek során. Még a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett, átfogó módosítások is meghagyták az Euratom önálló jogi személyiségét.⁴⁹ Ez az oka annak, hogy az EUMSZ. 11. cikkében rögzített integráció követelménye jogi szempontból nem terjed ki az atomenergia-felhasználásra,⁵⁰ bár bizonyos politikák (például a kutatás-fejlesztés és a környezetvédelem) kétségtelenül jelentős hatást gyakoroltak a nukleáris ágazatra az évtizedek során.

A tagállamok továbbra is saját hatáskörben dönthetnek arról, hogy miként alakítják ki az energiaellátás biztosításhoz szükséges rendszereiket, azonban a gazdaság dekarbonizációja, illetve a káros kibocsátások csökkentése szempontjából vitatott jelenleg a földgáz és a nukleáris energia jövőbeni szerepe és támogathatósága is. A taxonómiai rendelet módosításáról szóló vita jól mutatja a tagállamok közötti álláspontok különbözőségét: eredetileg 2022. január 12-én járt volna le a határidő, hogy a tagállami szakértők panelje véleményezze a Bizottság év végén kiküldött javaslatát,⁵¹ amellyel kapcsolatban Franciaország (amely 2022 első felében az EU soros elnökségét is adja⁵²) és Németország – a két legfontosabb alapító tagállam(!) – homlokegyenest ellentétes álláspontot képvisel, és egyikük sem tudott elegendő számú tagállamot maga mögé állítani a vita eldöntéséhez, ezért a határidőt néhány nappal meghosszabbították.⁵³

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1999 rendelete (2018. december 11.) az energiaunió és az éghajlatpolitika irányításáról. HL L 328., 2018.12.21., pp. 171–200.

⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0024> (2021.12.27.)

⁵⁰ CENEVSKA, Iliana: *The European Atomic Energy Community in the European Union Context. The 'Outsider' Within*. Brill Nijhoff, Leiden, 2016. pp. 140–141.

⁵¹ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-01-01/europe-seeks-green-label-for-certain-gas-and-nuclear-projects> (2022.01.03.)

⁵² <https://hu.euronews.com/2022/01/02/atomeromuveket-is-tamogatna-a-zolditesi-alapbol-az-cu> (2022.01.05.)

⁵³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2 (2022.01.07.)

8. Záró gondolatok

Az európai zöld megállapodás hatékony végrehajtása megköveteli, hogy az EU szakpolitikai járuljanak hozzá a környezetvédelmi és éghajlatpolitikai célkitűzések és célértékek eléréséhez, továbbá ösztönözzék az uniós környezetvédelmi és éghajlatpolitikai intézkedéseket. Nem volt nehéz megjósolni, hogy az európai zöld megállapodással új lendületet vesz az integráció elvének gyakorlati érvényesülése, elsősorban az éghajlatváltozással kapcsolatos célok és követelmények meghatározóvá válása miatt,⁵⁴ mivel a klímasemlegesség elérésének átfogóan és következetesen, a gazdaság valamennyi ágazatában meg kell valósulnia.

Az EU nemzetközi szinten is jó példával jár elől, amikor egyre ambiciózusabb célokat tűz ki a nettó ÜHG-kibocsátás csökkentése terén, ami új lehetőségeket teremt a gazdaság, az ipar és a társadalmi szereplők számára egyaránt. Ehhez többek között arra van szükség, hogy kiegyensúlyozottabb figyelmet kapjon a mitigáció mellett az adaptáció is. Utóbbi ugyanis többnyire háttérbe szorult az ÜHG-k kibocsátásnak csökkentésére vonatkozó törekvések mellett, ami természetesen szükséges, de nem elégséges feltétele az éghajlatváltozásból fakadó kihívások hatékonyabb kezelésének.

Az európai zöld megállapodással az EU jelentősen csökkentette a környezettudomány és a környezetpolitika közötti – egyébként gyakran tapasztalható⁵⁵ – szakadékot (*science-policy gap*) is. A végrehajtás sikeressége azonban alapvetően a tagállamokon és a beruházásokhoz szükséges többletforrások mozgósításán múlik. Az idő egyre jobban sürget, amit jól mutat a fölgáz és a nukleáris energia megítélését övező kapkodás a Bizottság részéről. Az ezzel kapcsolatos, felhatalmazáson alapuló aktus elfogadása – mind az eljárás menetét, mind a döntés tartalmát tekintve – precedensként fog hatni, és így alapvetően befolyásolni fogja az uniós erőfeszítések sikerességét az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, remélhetőleg megerősítve az Európai Unió és az európai zöld megállapodás hitelességét a nemzetközi közösség, valamint az érintett gazdasági-társadalmi szereplők szemében.

⁵⁴ MONTINI, Massimiliano: *The principle of integration*. In: Krämer, Ludwig – Orlando, Emanuela (ed.): *Principles of Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018. pp. 146–148.

⁵⁵ FARAGÓ Tibor: *Közös környezetünk és a globalizáció. Árnyak és remények*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2021. p. 141.

SZUROVE CZ Zoltán
meghívott oktató, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet

ZAJÁRTALOM ELLENI VÉDELEM HELYE AZ ALAPIJOGOK RENDSZERÉBEN

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja, hogy a zajártalom elleni védelmet az alapjogok rendszerével összevesse. Erre a legalkalmasabb módszer, ha az alapjogokkal és a környezethez való joggal kapcsolatos általános jogelméleti megállapításokat rendszerezzük, majd e megállapításokat összevetjük a zajártalommal és annak természetével. Így választ kaphatunk arra a kérdésre, hogy e hatótényező és a vele szembeni védelem igénye milyen mértékben illeszkedik ezen elméleti keretek közé, rendelkeznek-e tipikus illetve atipikus jellemzőkkel.

2. A zajártalom természetéről

Ahhoz, hogy tanulmány célja szerint összevetést elvégezzük, elsőként fontos megismerni a zaj természetét és az emberre gyakorolt hatását.

Az emberiség sok jelzővel felruházható, társadalmában bekövetkező folyamatok is számtalannak tekinthető. Ezek közül kiemelhető az urbanizálódó folyamatok, amelyek szerint az emberek egyre nagyobb hányada él városokban.¹ Továbbá kiemelhető a gépek és eszközök széleskörű használata is. E kettő miatt kerül központba többek között a zaj problémája is. A zaj természete és jellege miatt lokális jellegű kibocsátás, távol áll a nagy távolságra jutó szennyezőanyagok kibocsátásától,² hatásviselése is individuálisabb, kisebb közösségeket érint, azonban összlétszámban nem marad el az egyéb szennyezésnek és környezeti ártalomnak kitett személyek számától.³

Az ember a környezetéből érkező hangokat a fülével érzékeli. Az embernek ezen szerve bonyolult és kifinomult, és a fül ezen kívül rendkívül széles dinamikatarományban érzékeli a környezetéből érkező hangokat. A legnagyobb és a legkisebb hangenergia aránya akár billiószoros, frekvencia esetében pedig ezerszeres lehet. Hangsúlyos kiemelni az is, hogy a fülünk egy igen érzékeny, bonyolult szerkezetű biológiai műszer, amelynek paramétereit

¹ KERÉNYI Attila (szerk.): *Környezettan*. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003, pp. 259–260.

² Egyezmény a nagy távolságra jutó, országhatárokon áttérjedő légszennyezésről, Genf, 1979.

³ Az Európai Unióban azon polgárok száma, akik 55 dB érték feletti terhelésnek vannak kitéve 103 millió főre tehető, amelyet számban csak a PM_{2,5} légszennyezéssel érintettek száma előz meg. *European Environment Agency: Environment and human health – joint EEA-JRC report*. Copenhagen, 2013. pp. 54–55. és *European Environment Agency: Noise in Europe 2014*. Copenhagen, 2014. p. 5.

a műszaki életben megszokott precizitással meghatározni illetve leírni nem lehetséges. Így különösen nehéz egy számszerű értékkel az ember által hallott hangot jellemezni. Tovább bonyolítja a helyzetet az, hogy az ember élettani körülményei (életkora, egészségi állapota etc.) e paramétereket jelentősen eltérítheti.⁴ Az emberi hallás jellegzetessége még az is, hogy azonos hangintenzitású (a hang energiájának objektív fizikai jellemzője), de különböző frekvenciájú hangok különböző hangerősség (szubjektív érzet nagyságának tapasztalati úton hozzárendelt mérőszáma) érzetet keltenek az emberben.⁵

A nem kívánatos hangok negatív hatásainak felismerése alapvetően a legsúlyosabb hatásokra és károsodásokra koncentrált először, így különösen a halláskárosodás elkerülése vált hangsúlyossá, de már az 1920-as években is folytak vizsgálatok arra vonatkozóan, hogy a hangok és zajok hogyan hatnak az emberre, és az emberi teljesítményre (koncentráció, kognitív működés).⁶

Ha a legszélsőségesebb élettani hatások felől közelítjük meg az élettani hatásokat, akkor azt lehet megállapítani, hogy a nagy hangnyomásszint (150 dB) azonnali süketiséget okozhat vagy ritkább esetben (például robbanás) a dobhártya átszakadását eredményezheti. Ennél kisebb hangnyomásszint esetén a belső fül erei a hangnyomás hatására összeszűkülnek, elzáródnak, amely lerontja a hallást szolgáló érzékelőcellák anyagcseréjét. Ez időszakos hallásvesztéshez, halláscsökkenéshez vezet, amelyet akusztikai fáradtságnak is nevezünk. Ennek tulajdonsága, hogy megfelelő idejű (és csendes környezetbeli) pihenéssel a hallás visszaáll a normál állapotába.⁷

Ahogy haladunk az egyre kisebb hangnyomásszint felé, úgy annak élettani hatásai is egyre összetettebbek, mivel például egy 70 dB hangteljesítményszint már a hajszálerekre egyértelmű hatással van, azonban alvó ember esetében ehhez a hatásához már elegendő 55 dB hangnyomásszint is.⁸ Azonban ki kell hangsúlyozni azt is, hogy a hangok és zajok pszichés hatása, zavaró jellege nem kapcsolható egyértelműen a hang fizikai paramétereire, rendkívül nagy szerepe van az egyéni érzékenységnek. A nagyobb információtartalmú hangok nagyobb zavaró hatásúak, a zene hatása az emberre pedig különösen komplex, időbeli lefolyás szempontjából is összetett az élettani hatása, mivel kevésbé zavaró a kis mértékben és rendszertelenül ingadozó szélessávú hangok, de a nagy energiájú impulzusos vagy monoton hangok zavaróbbak.⁹

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Egészségügyi Világszervezete (World Health Organization) 1999 óta folyamatosan követi és összegzi a zaj élettani hatásaival kapcsolatos eredményeket. Az élettani hatásokat *i)* az általános stressz mechanizmusok, *ii)* biológiai hatások, *iii)* akut hatások és *iv)* krónikus hatások szerint rendszerezi.¹⁰

⁴ MÁRKUS Péter – TÓTH Tibor: *Zajelhárítás*. OMKT Kiadó Kft., Budapest, 2007. p. 9.

⁵ MÁRKUS–TÓTH, 2007. p. 10.

⁶ DARÁNYI Gyula: *A zaj, lárma, rázkódás az általános higiéné szempontjából*. Városi Szemle, 1933/3. pp. 379–380.

⁷ KURUTZ Imre – SZENTMÁRTONY Tibor: *A műszaki akusztika alapjai*. Műegyetemi K., Budapest, 2001. pp. 54–55.

⁸ KURUTZ–SZENTMÁRTONY, 2001 p. 56.

⁹ MÁRKUS–TÓTH, 2007. 13. p.

¹⁰ Biological mechanisms related to cardiovascular and metabolic effects by environmental noise, World Health Organization 2018 https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/378076/review-noise-bio-effects-eng.pdf pp. 2–8. (2021.11.29.).

3. Alapjogok és környezethez való jog elméleti alapjai

A környezethez való jog és az ahhoz kapcsolódó elvárások, elvek és dilemmák majdnem egy időben keletkeztek azzal a felismeréssel, hogy az emberiség számára a Föld erőforrásai nem kimeríthetetlenek és a túlélése és egészsége szempontjából a környezet szennyezése ellen fel kell lépni. A környezet védelmének igényével egyidejűleg fogalmazódtak meg a környezethez való jog egyes deklarációi, és hosszú éveken át kereste (és talán még most is keresi útját) az emberi jogok körében. Az első nemzetközi egyezmények, mint az 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Egységokmánya, és Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egységokmánya nem tartalmazta a környezethez való jogot. Egyébiránt mai napig nincs olyan kötelezően alkalmazandó nemzetközi egyezmény, amely közvetlenül kimondaná a környezethez való jogot. Általában elmondható, hogy azok a politikai, gazdasági és szociális követelmények minősülnek emberi jogoknak, amelyek az adott időben és helyen a közvéleményt a legjobban foglalkoztatják, ami az emberiség további haladása szempontjából fontosnak tartottak.¹¹ Az emberi jogok hivatalos katalógusaiban¹² tehát a környezethez való jog (még) nem található meg.

Az első környezetvédelmi deklarációt az Egyesült Nemzetek Szervezetének Stockholmi Környezetvédelmi Világkonferenciáján elfogadott, de nem kötelező erejű dokumentuma (nyilatkozata) fogalmazta meg, miszerint az embernek alapvető joga van a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget. Sajátos csoportot képeznek a tematikus (például környezetvédelmi tárgyú) egyezmények, amelyek inkább már a környezethez való jog eljárási garanciáit fogalmazza meg.

Az emberi jogok és a környezethez való jog kapcsolata mind elméleti mind gyakorlati szempontból összetett. Az emberiség jelentős része egyetért abban, hogy a felmerülő környezeti problémákra reflektálni kell, az emberi tevékenység káros hatásaival szemben fel kell lépni. E motivációnak meg kell jelennie jogforrások, így emberi jogi, alapjogi szinten is. A környezethez való jog elméleti alapon az antropocentrikus és az ököcentrikus tengely pólusai között helyezhető el.¹³ A folyamatok ugyanezen kettősség mentén zajlanak ma is e téren, hiszen egyszerre érvényesül mindkét pólus a joggyakorlatban. Az előzőre példa az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata.¹⁴ E testület több esetben az Emberi Jogok Európai Konvenciójának 8. cikkét alkalmazva és értelmezve kimondta azon tételt, amely szerint az emberi jogok érintettségéhez szükséges annak bizonyítása, hogy valaki-

¹¹ BÁNDI Gyula: *Az ember joga a környezethez*. Állam és igazgatás, 1988/10. p. 885.

¹² HERMANN Veronika: *Az egészséges környezethez való jog elméleti megközelítésben*. Pro futuro: a jövő nemzedékek joga, 2016/2. pp. 31–32.

¹³ Az antropocentrikus megközelítés a polgári és politikai jogok környezetvédelmi szempontból erősítése mellett érvel, azaz a környezet ezen jogok által is védhető, míg az ököcentrikus megközelítés szerint az egészséges környezethez való jog egy szolidaritási jog, a környezet önmagában véve érték, így önálló jog is, amely az egyéni szabadságok korlátjaként jelenik meg. HERMANN, 2016. pp. 25–27.

¹⁴ Bővebben lásd HERMANN Veronika: *Az egészséges környezethez való jog átfogó védelme az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában*. Doktori Értekezés, Pécs, 2016. <https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hermann-veronika/hermann-veronika-vedes-ertekezés.pdf> (2021.11.29.)

nek az otthona, családi és magánélete közvetlenül érintett¹⁵ és bizonyítottan kell lennie annak is, hogy a környezetszennyezés káros hatásai elérnek egy minimális szintet is. Az egyénnek joga van otthonának tiszteletben tartására, nem csupán a tényleges fizikai terület vonatkozásában, hanem e terület csendes élvezetében.¹⁶ Míg az ököcentrikus megközelítés példájaként hozhatóak fel azok a regionális és tematikus egyezmények, amelyeknek tárgya maga a környezet- vagy természetvédelem.¹⁷

A környezethez való jogot szokás harmadik generációs jognak is nevezni, amelynek sajátossága, hogy *i)* globális jellegű, mivel nem feltétlenül az egyén áll a jog alanyaként a jogosultsági oldalon, hanem több esetben maga az emberiség; *ii)* az alapjog érvényesítése már nem minden esetben érhető el egyszerűen egy állam cselekvésével, hanem több esetben globális összefogás szükséges; *iii)* a kifejezett sérelem több esetben nem érzékelhető közvetlenül, hanem hosszabb idő után tapasztalhatóak a jog megsértéséből következő hatások, amelyek több esetben laboratóriumi, műszeres vizsgálatok igazolhatnak csak; *iv)* jogsérelem nem hoz létre azonnali orvoslási kényszert.¹⁸

A fentiek alapján a jogirodalom álláspontja e körben az, hogy a környezethez való jog megérett arra, hogy az emberi jogok katalógusában szerepeljen. Azonban ennek deklarációja még nem történt meg, amelynek indokaként több ok is szolgálhat és sokakat is foglalkoztat.¹⁹ Az elismerésének első lépése lehet, hogy 2021-ben az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa először ismerte el, hogy a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való hozzáférés alapvető emberi jog.²⁰

A környezethez való jogot lehet különböző jelzőkkel ellátni, amelyek megerősítik, minősítik egy-egy aspektusát, tartományát. Így már több évtizede beszélhetünk egészséges, biztonságos, zavartalan és esztétikus környezethez való jogról,²¹ amely időközben kibővült a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével, a környezet egészségével.²²

Dogmatikai vagy rendszertani²³ helyétől függetlenül a környezethez való jog bármely emberi joghoz hasonlóan csak akkor érvényesülhet, ha egy állam politikájában, alkotmányában és a tételes jogrendszerében is egyaránt megjelenik. E körben kiemelendő, hogy nemzetközi felismerés mellett az egyes társadalmak és államok is felismerték, a fenyegető környezeti jelenségekre alkotmányi szinten is reagálni szükséges. A környezeti – különösen a káros – események szükségszerűen azt eredményezték, hogy az alkotmányokban is

¹⁵ Fadeyeva kontra Oroszország 55723/00, 2005.06.09. ítélet 68–70. pontok.

¹⁶ Mereno Gomez kontra Spanyolország, 4143/02, 2005.0216 ítélet 53. pont.

¹⁷ Például Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről, Washington, 1973 vagy egyezmény a nagy távolságra jutó, országhatárokon áttérjedő légszennyezésről, Genf, 1979.

¹⁸ SÁRI János – SOMODY Bernadett: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008. p. 317.

¹⁹ GREKSZA Veronika: *Az egészséges környezethez való jog szabályozásának alapvető kérdései.* Studia iuvenum iurisperitorum, 2012/6. p. 82. <https://sii.ajk.pte.hu/files/studia-iuvenum-iurisperitorum-6-2012.pdf> (2021.11.29.).

²⁰ <https://news.un.org/en/story/2021/10/1102582> (2021.11.29.).

²¹ BÁNDI, 1988. pp. 891–892.

²² BÁNDI Gyula: *A környezethez való jog.* In: Schanda Balázs – Balogh Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog. Alapjogok.* Pázmány Press, Budapest, 2019. p. 380.

²³ A magyar jogirodalomban például az egészséges környezethez való jogot kezelték már az anyagi és egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó jogként. Lásd: ROSNER Vilmos: *Jog az anyagi és egészségügyi ellátáshoz, valamint az egészséges környezethez.* In: Katonáné Soltész Márta (szerk.): *Emberi jogok hazánkban.* IHB Kisszövetkezet, Budapest, 1988. pp. 293–294.

szükséges ilyen tárgyú tartalom- és funkcióváltozás. Így egyre több állam alkotmányában jelent meg a környezet védelme valamilyen szinten, formában és megfogalmazásban.²⁴ Mára igazából már nem az a kérdés, hogy a környezethez való jogot biztosítja-e egy állam alkotmánya, hanem az, hogyan ölt testet benne és hogyan vált alkotmányos értéké.²⁵

Magyarország – különösen az európai államokat követve – jogforrásaiban ugyancsak deklarálja a környezethez való jogot. Tekintettel arra, hogy e körben kidolgozott rendszertani és dogmatikai megállapítások jelentősen építenek a korábbi alkotmányra alapított alkotmánybíróági döntésekre (és ettől a jogirodalom sem tér el), érdemes a két korszak alkotmányi rendelkezéseit és gyakorlatát egy egységként a maga folyamatában értékelni. Az 1989-es alkotmány-módosítással került a magyar alkotmányi rendelkezések részévé a környezethez való jog, amelynek normáira építve több alkotmánybíróági döntés is született. Ezen testületi döntésekbe foglalt gondolatok és elvek – bár a korábbi alkotmányt felváltotta az Alaptörvény – tovább élnek, és hatást gyakorolnak az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekre.

Az 1949. évi XX. törvény 18. §-a szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A 70/D. § (1) és (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

Az időközben hatályba lépett, korábbi alkotmányt felváltó Alaptörvény Alapvetéseinek P) cikke szerint a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. A Q) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. A XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

Az egészséges környezethez való jog értelmezése tárgyában az Alkotmánybíróság számos iránymutató határozatot hozott az Alaptörvényt megelőző időszakban. Ezen döntésekbe foglalt elvi tételek az Alaptörvény hatálya alatt is tovább él, mivel a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat egyértelműen kimondja, hogy az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában már megállapította, hogy az Alaptörvény szövege a környezethez való jog tekintetében megegyezik a korábbi alkotmány szövegével, ezért az egészséges kör-

²⁴ FODOR László: *A környezetvédelem megjelenése Európa alkotmányaiban*. Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, 2002. Tomus 20/2. p. 374.

²⁵ FODOR László: *A környezet védelme a német alkotmányjogban*. Magyar Jog, 2004/3. p. 168.

nyezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.

A környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság az alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelmi szintje korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.²⁶

Az Alkotmánybíróság határozataiban a környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, nem azt, hogy a környezethez való jognak alanyi jogon érvényesíthető elemei is vannak. Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így például az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz való jog.

Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) határozatában azt is megállapította, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok megszilárdították és pontosították a környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát, az addig elért védelmi szintjét, ugyanakkor hangsúlyozták a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly (összhang) fontosságát is.²⁷

A magyar alkotmánybírósági gyakorlat, amely e testület eseti döntéseiben öltött és ölt testet, számos vizsgálaton, hivatkozáson és kritikai elemzésen²⁸ esett át. E körben a lényegre szorítkozva a következő megállapítások tehetők.

Az 1989-es alkotmány-módosítással a jogalkotó egyértelművé tette, hogy a környezethez való jog önálló alkotmányos érték.²⁹ A környezethez való jog levezethető más alapjogból is (például az élethez való jog, egészséghez való jog), azonban önállósága lehetővé teszi azt, hogy legyen olyan eleme is, amely ezen alapjogoktól távolabbi értéket véd. Az is egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság eseti döntésekben hozott határozatai által az alkotmányos értékből valódi érték lett, nem maradt a korábbi évtizedekhez hasonló pusztán deklaráció.³⁰ Az Alkotmánybíróság által kimunkált és megfogalmazott tételek bár több ponton vitatha-

²⁶ 996/G/1990. AB határozat és 13/2018. (IX.4.) AB határozat.

²⁷ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének közös jelentése az A JB-1073/2020. számú ügyben egy vendéglátó egység teraszánál tapasztalt zajhatások miatt indított eljárással összefüggésben.

²⁸ FODOR László: *Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi határozatainak kritikája*. Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis, Tom. V., 2006. pp. 53–99.

²⁹ BAJOR Rita: *A környezethez való jog dogmatikája*. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, 2007. Tomus 25/1. p. 223.

³⁰ Lásd az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény.

tóak (védelem objektív szintjének meghatározása, visszalépés tilalma)³¹ mégis áthidalta azt a különbséget, amely a klasszikus alapjogok és a környezethez való jog között fennáll. Ezzel létrehozott egy alapjogi kategóriát, amely erős alkotmányos értéként (alapjogként) jelen van a magyar alapjogi rendszerben, más alapjoggal egyenlő.

A környezethez való jog tartalma tehát úgy foglalható össze, hogy az jelenlegi formájában nem alanyi jog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél. E jog önállósult, azaz egy sajátos alapjog, amelynek az objektív intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó, e mellett, ezt kiegészítve (tehát nem egymással szemben elhelyezkedve)³² természetesen jelen van az alanyi oldala is. Az állam tehát nem tekinthet el a környezet védelmétől, ilyen tárgyú kötelezettsége van, azonban mérlegelés illeti meg, hogy más alapjogokkal összhangban milyen intézkedést tesz. Nem kétséges, hogy a környezethez való jog egyes alapjogokkal szoros kapcsolatban, míg másokkal konfliktusban állhat.

A joggyakorlat része az is, amely szerint a védelemnek van egy objektív szintje, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan károkat okozhat,³³ így ettől visszalépni már nem lehet (visszalépés tilalma). Az állam tehát nem engedheti meg, hogy a környezet állapotát romlani engedje, az elért védelmet legalább fent kell tartania. Az állam szerepe főszabály szerint a jogalkotás területén a leghangsúlyosabb (az állam az intézményvédelmi kötelezettségét elsősorban a megalkotott jogszabályok útján teljesíti). Az Alkotmánybíróság megfogalmazta azt is, hogy a visszalépés természetesen mind az anyagi, eljárásjogi és mind a szervezeti normák körében tiltott.³⁴

4. Zajártalom elleni védelem helye az alapjogok rendszerében

A zajártalmat és az ellene irányuló védelmet az emberi és alapjogi kontextusba helyezve megállapítható, hogy az legtöbb elemében főszabály szerinti jellemvonásokkal illeszkedik annak dogmatikai rendszerébe. A legtávolabbnak tűnő emberi jogok kapcsolatába és viszonyrendszerébe is illeszkedik, hiszen az Emberi Jogok Európai Bíróságának több esetejoga kifejezetten zajvédelmi tárgyú volt. A Lopez Ostra kontra Spanyolország³⁵ ügyében mondta ki először (még nem zajvédelmi körben) a bíróság, hogy magán- és családi élet mint emberi jog sérelmét eredményezheti, ha az állam nem ellenőrzi egy környezetszennyezést. Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában azonban zajvédelmi tárgyú ügy is keletkezett. E körben az alábbiak emelendők ki.

A Moremo Gomez kontra Spanyolország³⁶ ügyében a kérelmező panasza arra irányult, hogy az a városrész, ahol 1970 óta él, az éjszakai bárak zajától elviselhetetlenné vált. 1983-tól 2001-ig próbált ez ellen tenni, de sikertelenül, a jogszabályok és helyi rendelkezések ellenére és azok be nem tartása miatt jelentős éjszakai zajban kellett élnie. Az adatok sze-

³¹ FODOR László: *A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében*. Miskolci Jogi Szemle, 2007/1. pp. 11–12.

³² FODOR, 2006. 69. p.

³³ 48/1997. (X. 6.) AB határozat.

³⁴ 4/2019. (III. 7.) AB határozat.

³⁵ Lopez Ostra kontra Spanyolország 16798/90, 1994.12.09 ítélet 58. pont.

³⁶ Moreno Gomez kontra Spanyolország 4143/02, 2005.02.16. ítélet.

rint 70, 80 és 100 dB értékű zajt is kimutattak a szakértők, de maguk a spanyol hatóságok által sem volt vitatott a határértékék túllépése. A kérelmező azért fordult az Emberi Jogok Európai Bíróságához, mert álláspontja szerint hazája hatóságai alapvető emberi jogait (Emberi Jogok Európai Konvenciója 8. cikk) megsértették.

A Moremo Gomez kontra Spanyolország ügyben tehát a bíróság kimondta, hogy az otthon (a magán és a család életének) tiszteletben tartásának joga nem csak a fizikai sérelem által sérülhet, hanem ide kell érteni más hatásokat (zaj, bűz etc.) is. Amennyiben tehát súlyosan sérül a magánlakás tiszteletben tartásának joga, akkor az adott személy emberi joga is sérül. Az állami hatóságok elmulasztották megtenni azon intézkedéseket, amelyek a harmadik fél által történő zavarás megszüntetésére irányultak volna, feleslegesen követelte meg továbbá a felperestől annak bizonyítását, hogy a lakóházában milyen a zaj szintje, hiszen a városi hatóságok ennek mértékét és a túllépést hivatalból ismerték. Így összességében értékelve a panaszt a bíróság megállapította a 8. cikk sérelmét.³⁷

Ugyancsak a zaj szolgáltatott alapot az emberi jogok vonatkozásában tett megállapításokra a Bor kontra Magyarország ügyben.³⁸ A kérelmező háza egy vasútállomással szemközti utcaszakaszon, a vonatok indulási pozíciójával szemben volt található. 1988-ban a vasúttársaság a gőzmozdonyokat dieselre cserélte, amely tovább növelte a zajterhelést. A kérelmező 1991 és 2008 között több eljárást (így különösen polgári bíróság előtt birtokháborítási és kártérítési valamint környezetvédelmi hatóság előtt közigazgatási eljárást) indított, illetve kezdeményezett. Mindezek ellenére – bár a vasúttársaság tett intézkedéseket – a zajterhelés továbbra sem csökkent a határérték alá.

A Bor kontra Magyarország ügyben a bíróság hangsúlyozta a korábbi (Heathrow repülőtér ügyében már megfogalmazott elvét), hogy az Emberi Jogok Európai Konvenciója nem biztosít kifejezett jogot a csendes környezethez, de ha egy egyént közvetlen módon és súlyosan érint valamilyen zaj, akkor felmerülhet a 8. cikk sérelme. Az államnak pedig minden ésszerű és megfelelő intézkedést meg kell tennie a kérelmező 8. cikk (1) bekezdése alapján fennálló jogainak biztosítására, megfelelő egyensúlyt kell teremteni az egyén, illetve a közösség egészségének versengő érdekei között. A tárgyi ügyben a bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az állam nem tett eleget a kérelmezőt az otthona tiszteletben tartása tekintetében megillető jog biztosításával kapcsolatos kötelezettségének.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei tehát egyértelművé teszik, hogy amennyiben a környezetterhelés, -szennyezés elér egy adott szintet, akkor az már emberi jogi mércével is mért sérelmet keletkeztethet. A mérték szintje természetesen változó és egyedi elbírálás alá eső kérdés.

A zajártalom elleni védelem annak emberközpon t u igénye miatt az antropocentrikus és az ököcentrikus dogmatikai rendszerben inkább az előzőhöz közelít, mint az utóbbihoz. A zajt az ember által okozott eszközök okozzák és a védelem igénye is inkább az emberre irányul. Ahogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának idézett esetei is mutatják, inkább az egyéb emberi jogok aspektusaihoz közelít, mivel benne van a magán- és a családi élet védelme, a tulajdonlás zavartalan sága markáns eleme.

³⁷ Az Emberi Jogok Európai Bírósága jogértelmezését fenntartotta a Cuenca Zarzoso v. Spain 23383/12, 2018.04.16. ítéletében is. E szerint bár a kormány és Valencia tett intézkedéseket a zaj csökkentésére, azonban azok nem voltak elégségesek, mert továbbra is bizonyított és igazolt a zajszint túllépése, így sérül az egyezmény 8. cikk (1) bekezdése 51–53. pontok.

³⁸ Bor kontra Magyarország 50474/08, 2013.09.18. ítélet.

A harmadik generációs jogok rendszerébe a zajártalom elleni védelem ambivalens módon illeszthető be. A környezetterhelési forma lokális jellegű, azaz földrajzi értelemben szűk határokon belül fejt ki hatását, ebből a szempontból globális jellege nincs. Azonban azt figyelembe véve, hogy az urbanizálódó társadalmakban egyre gyakoribb jelenség, így az emberiség jelentős hányadát érinti, ilyen szempontból pedig egy globális természetet hordoz. Természetét tekintve olyan markáns jelzővel azonban mégsem illethető, hogy a globális összefogás szükséges az emberi faj fennmaradása érdekében. Az államok összefogásának szükségessége ugyancsak speciálisan értelmezhető, hiszen a lokális hatások miatt az államok az ilyen ártalom elleni fellépésben nem érzik késztetését közös erőfeszítések megtételére, annak ellenére, hogy állampolgáriak jelentős része a fentiekben már ismertettek szerint érintettek a problémával. Egyébként a légiközlekedés területén az Egyesült Nemzetek Szervezetének egyik legnagyobb taglétszámú szervezete a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (International Civil Aviation Organization)³⁹ tud felmutatni évtizedekre visszanyúló, zajcsökkentést elérő eredményeket (2005 és 2017 között – 14 %-os csökkentés) a légi járművek vonatkozásában.⁴⁰

Maximálisan harmadik generációs típusú jogi természetet tükröz az, hogy legtöbbször az általa okozott ártalom nem érzékelhető azonnal, azonnali érzékelése igazából és objektív módon műszeres vizsgálattal mutatható ki, és a vele szembeni követelmények megsértése nem hoz létre azonnali orvoslási kényszert.

Ha a környezethez való jog tartományába szeretnénk elhelyezni a zajártalom elleni védelmet, akkor elsőként inkább a zavartalan környezetbe helyezhető bele, hiszen nagy fontosságot kell tulajdonítani a környezet fizikai összetevőinek is, mert ezek biztosítják az ember számára a kényelmet.⁴¹ A kényelem élvezete biztosítja az ember számára a munkaképesség újratermelődését, rekreációját. Az emberi élet bioritmusa is úgy alakult ki, hogy legyenek benne nyugalmi ciklusok, amelyek a feltöltődést, a pihenést szolgálják. A zaj nagyon sok esetben ezt az időszakot zavarja meg.⁴² Mindezek mellett az egészséges környezethez való jog tartományába is bele kell sorolni e védelmet, főleg a hosszú távú hatásai miatt.

A hazai alkotmányi szabályozásban a zajvédelem sem jog, sem kötelezettség formájában közvetlenül nem, csak a környezethez való jog részeként jelenik meg. Nem úgy, mint például az Alaptörvény hulladékgazdálkodásra vonatkozó rendelkezései.⁴³ Az Alkotmánybíróság által kimunkált alapjogi dogmatikába e vizsgált terület teljes mértékben és minden elemével beilleszthető. Ezt igazolja az is, hogy a 17/2018. (X. 10.) AB határozat zajvédelmi körben alkalmazta a korábban meghatározott elvi tételeit. A tárgyi ügyben érintett lakosok lakóterületére a jogalkotó korábban a nappali (06-22 óra) időszakra 50 dB-es határértéket állapított meg. A jogalkotó e szabályozást úgy módosította, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajterhelésre vonatkoztatva egyrészt megemelte a

³⁹ SÍPOS Attila: *Nemzetközi légi jog. Szabályok három dimenzióban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2015. p. 33., p. 36.

⁴⁰ https://www.easa.europa.eu/eaer/system/files/usr_uploaded/P219473_EASA%20EAER%202019-HU.pdf 2. (2021.11.29.).

⁴¹ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. p. 63.

⁴² Night noise guidelines for Europe, World Health Organization 2009. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf (2021.11.29.).

⁴³ Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdése szerint elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.

zajterhelési határértékeket, másrészt egy felmentési rendszert is intézményesített. Így a felmentéssel érintett területen a határérték 50 dB helyett 55 dB lett, emellett a zajforrás üzemeltetője a megemelt határérték mellett 10 napra további 70 dB és 30 napra 65 dB határértékig üzemeltethette a pályát.

Az Alkotmánybíróság a határértékek vonatkozásában hangsúlyozta, hogy a jogi védelem anyagi jogi alappillérei közé tartoznak a kibocsátási határértékek. Ténylegesen ezek szorítják keretek közé a környezetterhelő tevékenységet. Zaj esetében a zajvédelmi határértékek jogi rögzítése testesíti meg a szabályozás anyagi jogi magját. A védelem fókuszpontjában tehát a zaj korlátozott szintje áll. A határérték azonban nem önmagában, hanem számos egyéb anyagi jogi és eljárási jellegű – például szervezeti és adminisztratív – rendelkezéssel együtt érvényesül annak érdekében, hogy a határérték betartása a gyakorlatban megvalósuljon.⁴⁴ E szempontok mentén arra a megállapításra jutott, hogy a határérték megemelése, a felmentési rendszer és a zajforrás kibocsátására vonatkozó adatok együttesen olyan helyzetet teremtettek, amely a visszalépést eredményezett a szabályozásban.

A fentiek alapján a zajártalom elleni védelem vonatkozásában a visszalépés tilalma nem önmagában a határérték megemelésével, emelkedésével valósul meg, hanem e határértéket egyéb szervezeti és adminisztratív rendelkezésekkel együttes hatásának komplex vizsgálata eredményeként állapítható meg.

5. Összegzés

A környezethez való jog által biztosítandó védelem általánosságban⁴⁵ nem csupán emberközpontú, hanem természetközpontú is egyben. A zajártalom elleni védelem jelenlegi szintje azonban még tisztán emberközpontú, mivel a jelenlegi szabályozási környezet ezen ártalom elleni védelmet az ember számára biztosítja, nem rendelkezik a zaj és a természet (védett és nem védett állatok zajtól való) védelméről. Ennek egyenes következménye, hogy a fentebb ismertetett alkotmánybíróági dogmatika rendszerében alapjog intézményvédelmi oldala mellett markánsabban jelen van az alanyi oldal.

Ahogy a hivatkozott emberi jogi esetek is jól mutatják, a zajártalom példája lehet annak, hogy a környezethez való jognak lehet (erős) alanyi oldala. Ezen aspektus ugyancsak rámutat a környezet komplex rendszerére is. Az általános megállapítás szerint a környezethez való jog szoros kapcsolatban áll az élethez való joggal, vagy az egészséghez való joggal, és a konfliktust tipikus esetben a tulajdonhoz való alapjoggal szemben szokták vizionálni. Itt ugyancsak az Emberi Jogok Európai Bíróságának hivatkozott eseteire kell hivatkozni, amely felveti a magánélet zavarása mellett a tulajdonlás/birtoklás zavarásának elméleti aspektusait is.⁴⁶

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy a zajártalom elleni védelem rendelkezik olyan elemekkel, amelyek a környezethez való jogrészévé teszik. Ezek többsége tipikusnak tekinthető, atipikus elemei nem elválasztják az emberi jogoktól vagy a környezethez való jogtól, hanem zajártalom sajátos elemeit erősítik fel.

⁴⁴ 17/2018. (X. 10.) AB határozat [67] bekezdés.

⁴⁵ FODOR, 2007. p. 16.

⁴⁶ Ezt erősítheti a Deés kontra Magyarország eset is, (2345/06, 2010.11.09.) amely ügy alapját az adta, hogy a kérelmező ingatlanát csaknem élhetetlenné tette a közút forgalmának zaja, légszennyezése. A kérelmező házának falai megrepedeztek, otthona szinte lakhatatlanná vált.

III. ÉLELMISZERJOG

A BÁZISHELY SZEREPE A FOOD TRUCK VENDÉGLÁTÁSBAN

Manapság egyre nagyobb kereslet/érdeklődés mutatkozik a fine dining szolgáltatást nyújtó vendéglátó helyek iránt. És ez nem kizárólag a klasszikus értelemben vett éttermekre irányul, hanem a street food kínálattal rendelkező ún. food truck-okra vagy más néven mozgó vendéglátóhelyekre is. Hogy mit is értünk pontosan food truck alatt? Hétköznapi értelemben azokat a látványos dekorációkkal rendelkező, különböző önjáró vagy vontatott mozgó járműveket, amelyek előtt egy-egy fesztiválon hosszú sorokban várják az emberek, hogy valamilyen különleges (például házi vaníliakrémmel, Hershey csokoládészósszal, gyümölcslekvárral, gyümölcsökkel, túró rudival ízesített gofri¹) vagy éppen hagyományos magyar étellel (például hagymás tejfölös lángos) csillapíthassák éhségüket. Jogi oldalról megközelítve már jóval nehezebb feladat előtt állunk, ha a food truck fogalmát, illetve annak engedélyezési, működési feltételeit szeretnénk meghatározni. Ha mélyére ásunk a szabályozási rendszernek, akkor viszont gyorsan beláthatjuk, hogy ez nem véletlen. Ugyanis az ételek készítésének, értékesítésének, mint az élelmiszer jog területeinek egyik leghangsúlyosabb követelménye, az élelmiszerbiztonság. Márpedig az utcán, kisterületű „bódékból” árult és elfogyasztott ételek esetén ez a kérdés fokozott mértékben jelentkezik. Miként biztosítható a biztonság a vendéglátás ezen szegmensében? Az erre a kérdésre adott válasz egyik központi eleme az ún. bázishely. A bázishely lesz az a stabil háttér, amely lehetővé teszi az ételek készítésére felhasznált alapanyagok megfelelő tárolását, előkészítését.

A jelen tanulmány célja összegyűjteni azokat a jogszabályi előírásokat, amelyek egyértelműen meghatározzák a bázishelyek szerepét, funkcióját. A vonatkozó jogszabályi rendszer többszintű, rendkívül szerteágazó és összetett, így komoly kihívást jelent eligazodni a rendelkezések útvesztőjében. Erre figyelemmel aktuálisnak tartom egy olyan kutatás eredményének publikálását, amely e speciális területre vonatkozóan ad iránymutatást. A tanulmány egyúttal első állomása egy átfogó, a vendéglátás különböző szegmenseit, illetőleg az azokhoz kapcsolódó szabályozási rendszert bemutató sorozatnak.

1. Alapfogalmak

Első lépésben érdemes összegyűjteni azokat az alapvető jogi fogalmakat, melyek felmerülhetnek egy vendéglátó egység működtetésével kapcsolatosan és amik alapján az egyes tevékenységek, illetőleg létesítményi elemek jogilag leírhatók. Ezek alapján történhet meg

¹ Waffle Dog kínálata. <https://funzine.hu/2018/04/06/gasztro/budapesti-street-food/> (2022.01.10.)

a food truck jogi kategorizálása, amely azért szükséges, hogy egyértelműen meghatározhatók legyenek azok a kötelezettségek, melyeket az üzemeltetőknek teljesíteniük kell. A definíciók több, eltérő szintű jogszabályban lelhetők fel. A fogalmakat csoportosíthatjuk a következő szempontok szerint: a) a tevékenység alanya; b) az előállításra kerülő termék; c) végzett tevékenységek; d) helyiségek. A definíciók csoportosítása segítséget nyújthat az elhatárolási kérdésekben.

a) A tevékenység alanya

A vendéglátói tevékenység alanyával kapcsolatosan az élelmiszeripari vállalkozás és az élelmiszeripari vállalkozó fogalmát érdemes rögzítenünk. A fogalmakat az élelmiszerjog általános elveiről szóló 178/2002/EK rendelet² határozza meg az alábbiak szerint:

Élelmiszeripari vállalkozás: nyereségérdekelt vagy nonprofit, köz vagy magánvállalkozás, amely az élelmiszerek termelésével, feldolgozásával és forgalmazásával összefüggő tevékenységet folytat.³

Élelmiszeripari vállalkozó: az a természetes vagy jogi személy, aki/amely az általa ellenőrzött élelmiszeripari vállalkozáson belül felelős az élelmiszerjog követelményeinek betartásáért.⁴

Az élelmiszeripari vállalkozó definiálása azért elengedhetetlen, mert 178/2002/EK rendelet 17. cikkének (1) bekezdése alapján, az élelmiszeripari vállalkozó az, akinek gondoskodnia kell vállalkozásaik termelő, feldolgozó és forgalmazó tevékenységének minden szakaszában arról, hogy az élelmiszerek megfeleljenek a tevékenységükre vonatkozó élelmiszerjog követelményeinek, és ellenőriznie kell e követelmények teljesülését. Ilyen alapvető, minden élelmiszeripari vállalkozóra érvényes kötelezettség a nyomon követhetőség biztosítása. Ez azt jelenti, hogy a termelés, feldolgozás és forgalmazás minden szakaszában biztosítani kell az élelmiszerek, a takarmányok, az élelmiszertermelésre szánt állatok, valamilyen élelmiszerbe vagy takarmányba bekerülő vagy vélhetően bekerülő egyéb anyagok útjának nyomon követhetőségét.⁵ A nyomon követhetőségnek érvényesülnie kell mind a beszerzési láncolat, mind az értékesítési láncolat tekintetében.⁶

² Az Európai Parlament és A Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról, HL L 031., 01/02/2002. pp. 1–24

³ 178/2002/EK rendelet 3. cikk 2. pont.

⁴ 178/2002/EK rendelet 3. cikk 3. pont.

⁵ 178/2002/EK rendelet 18. cikk (1) bekezdés.

⁶ 178/2002/EK rendelet 18. cikk

(2) Az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozóknak gondoskodniuk kell arról, hogy azonosítani tudják azon személyeket, akiktől az élelmiszert, takarmányt, az élelmiszertermelésre szánt állatot, valamilyen élelmiszerbe vagy takarmányba bekerülő vagy vélhetően bekerülő egyéb anyagot kapják.

Ennek érdekében a vállalkozóknak rendelkezniük kell olyan rendszerekkel és eljárásokkal, amelyek lehetővé teszik az ilyen információk eljuttatását az illetékes hatóságokhoz azok kérelmére.

(3) Az élelmiszer- és takarmányipari vállalkozóknak rendelkezniük kell olyan rendszerekkel és eljárásokkal, amelyek lehetővé teszik azoknak az egyéb vállalkozásoknak az azonosítását, ahová termékeiket szállítják. Ezeket az információkat az illetékes hatóságok kérésére a hatóságok rendelkezésére kell bocsátani.

b) Az előállításra kerülő termék

Amennyiben szeretnénk meghatározni az adott élelmiszeripari vállalkozóra vonatkozó élelmiszerjogi követelményeket, úgy egyértelműen le kell tudnunk határolni az általa termelt, előállított, értékesített termék jogi kategóriáját. A kapcsolódó jogszabályok az alábbi definíciókat rögzítik:

Élelmiszer: az „élelmiszer” minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyagot vagy terméket jelent, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el.⁷

Alaptermékek: elsődleges termelésből származó termékek, beleértve a termőföldből, állattenyésztésből, vadászatból és halászatból származó termékeket.⁸

Feldolgozatlan termékek: olyan élelmiszerek, amelyekeken még nem végeztek feldolgozást, és ide tartoznak a szétválasztott, részekre osztott, elvágott, szeletelt, kicsontozott, darált, megnyúzott, őrölt, vágott, tisztított, darabolt, kifejtett, tört, hűtött, fagyasztott, mélyfagyasztott vagy kiolvasztott élelmiszerek.⁹

Feldolgozott termék: a feldolgozatlan termékek feldolgozásából származó élelmiszerek. Ezek a termékek tartalmazhatnak olyan összetevőket, amelyek az előállításukhoz szükségesek, vagy különleges tulajdonságokat adnak nekik.¹⁰

Étel: alapanyagokból, illetve feldolgozott élelmiszerekből konyhatechnológiai műveletek vagy azok részműveletei útján készített, vagy közvetlen fogyasztásra kész élelmiszer, beleértve az italokat és a cukrászati készítményeket is.¹¹

Vendéglátó-ipari termék: olyan étel, ital (az ivóvíz kivételével), cukrászati, hidegkonyhai készítmény, beleértve a közétkeztetés keretében előállított ételt is, amelyet elsősorban az előállítás helyén, illetve ideiglenes árusítóhelyen vagy tálalókonyhán szolgálnak ki, valamint közvetítő vállalkozás nélkül, fogyasztói kiszereelésben házhoz szállítva értékesítenek vagy egyéb jogszabályban megadott korlátok szerint kiskereskedelmi létesítményen keresztül értékesítenek a végső fogyasztónak.¹²

c) A végzett tevékenységek

Az élelmiszeripari vállalkozóknak eltérő feltételrendszernek kell megfelelniük attól függően, hogy az élelmiszer termelés, előállítás, értékesítés mely szakaszához kapcsolódó, illetve mely szakaszáig tartó tevékenységet, tevékenységeket végeznek. A kiinduló pont az ún. elsődleges termelés, melynek során az alaptermék feldolgozására nem kerülhet sor. Az elsődleges termeléssel kapcsolatos követelményrendszer szűkebb, mint az élelmiszer

⁷ 178/2002/EK rendelet 2. cikk.

⁸ 852/2004/EK rendelet 2. cikk. (1) bekezdés b) pont; Az Európai Parlament és a Tanács 852/2004/EK rendelete (2004. április 29.) az élelmiszer-higiéniáról, HL L 139., 2004.4.30. pp. 1–54.

⁹ 852/2004/EK rendelet 2. cikk. (1) bekezdés n) pont.

¹⁰ 852/2004/EK rendelet 2. cikk. (1) bekezdés o) pont.

¹¹ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet a vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről 2. § (1) bekezdés 8. pont.

¹² 2008. évi XLVI. tv. az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről Melléklet 71. pont.

előállítás további folyamatai esetében.¹³ Így például nem érvényesül az ún. HACCP¹⁴ rendszer működtetésének kötelezettsége.¹⁵ Az elsődleges termelést követő tevékenységek:

Élelmiszer-előállítás: feldolgozatlan és feldolgozott termék – kivéve az alaptermék – előállítása érdekében történő alapanyag-tárolási, tisztítási, osztályozási, előkészítési, gyártástechnológiai, csomagolási, jelölési, tárolási és szállítási műveletek bármelyike.¹⁶

Feldolgozás: az eredeti terméket lényegesen megváltoztató bármely tevékenység, beleértve a melegítést, füstölést, pácolást, érlelést, szárítást, marinírozást, kivonást, extrudálást vagy e folyamatok valamely kombinációját.¹⁷

Élőkészítés: az előkészített alapanyagokból, konyhatechnológiai műveletekkel (különösen főzés, párolás, sütés, sűrítés, lazítás, ízesítés, fűszerezés, formázás, hűtés, melegítés, adagolás) vagy azok részműveleteivel közvetlen fogyasztásra alkalmas termék (a vendéglátás keretében készített cukrászati és hidegkonyhai készítményeket is beleértve) elkészítése.¹⁸

Forgalomba hozatal: élelmiszer vagy takarmány készentartása eladás céljára, beleértve az élelmiszer vagy takarmány eladásra való felkínálását, vagy az élelmiszerek és takarmányok ingyenes vagy ellenérték fejében történő átadásának bármely egyéb formáját, valamint az élelmiszerek és takarmányok eladását, forgalmazását vagy átadásának egyéb módját.¹⁹

Vendéglátás: kész- vagy helyben készített ételek, italok jellemzően helyben fogyasztás céljából történő forgalmazása, ideértve az azzal összefüggő szórakoztató és egyéb szolgáltató tevékenységet is.²⁰

Vendéglátó tevékenység: vendéglátó-ipari termékek előállítása, tárolása, szállítása, forgalomba hozatala a végső fogyasztónak, illetve más vendéglátónak.²¹

d) A tevékenység végzésének helyei

Az élelmiszeripari vállalkozás/vállalkozó a tevékenységet különböző típusú helyiségekben végezheti. Ezek tekintetében az alábbi típusokat különböztetjük meg:

Létesítmény: az élelmiszer-ipari vállalkozás bármely egysége.²²

¹³ A követelményrendszer alapjait a 852/2004/EK rendelet I. melléklete határozza meg, melynek hatálya kiterjed az elsődleges termelésre és a következő kapcsolódó műveletekre: a) az alaptermékek szállítása, tárolása és kezelése a termelés helyén, feltéve, hogy ez lényegesen nem változtatja meg azok jellegét; b) élő állatok szállítása, amennyiben az e rendelet célkitűzéseinek eléréséhez szükséges; és c) növényi eredetű termékek, halászati termékek és vadak esetén olyan alaptermékek, amelyek jellege lényegesen nem változott, a termelés helyéről valamely létesítménybe történő eljuttatásának szállítási műveletei.

¹⁴ Hazard Analysis Critical Control Point – Veszélyelemzés, Kritikus Szabályozási Pont.

¹⁵ 852/2004/EK rendelet 5. cikk (3) bekezdés.

¹⁶ 2008. évi XLVI. tv. Melléklet 15. pont.

¹⁷ 852/2004/EK rendelet 2. cikk (1) bekezdés m) pont.

¹⁸ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 2. § (1) bekezdés 9. pont.

¹⁹ 178/2002/EK rendelet 3. cikk. 8. pont.

²⁰ 2005. évi CLXIV. tv. a kereskedelemről 2. § 30. pont.

²¹ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 2. § (1) bekezdés 19. pont.

²² 852/2004/EK rendelet 2. cikk. (1) bekezdés c) pont.

Vendéglátó-ipari létesítmény: olyan, a kereskedelemről szóló törvény szerinti üzlet, amelyben a kereskedelemről szóló törvény szerinti vendéglátás keretében vendéglátó-ipari termék forgalmazása zajlik, beleértve a közétkeztetést végző létesítményeket is.²³

Üzlet: kereskedelmi tevékenység folytatása céljából létesített vagy használt épület, illetve önálló rendeltetési egységet képező épületrész, helyiség, ideértve az elsődlegesen raktározás, tárolás célját szolgáló olyan épületet vagy épületrészt is, amelyben kereskedelmi tevékenységet folytatnak.²⁴

Vendéglátóhely üzlettípusok: étterem, büfé, cukrászda, kávézó, italüzlet/bár, zenés-táncos szórakozóhely, munkahelyi/közétkeztetést végző vendéglátóhely, gyorsétterem, rendezvényi étkeztetés, alkalmi vendéglátóhely, mozgó vendéglátóhely.²⁵

Mozgóbolt: kiskereskedelmi tevékenység folytatására kialakított jármű, illetve járműre szerelt vagy általa vontatott eszköz.²⁶

Üzemi helyiség: a vendéglátó-ipari termék előállításához és a vendéglátás keretében zajló élelmiszer-forgalomba hozatalához szükséges, a létesítmény vendégforgalomtól elhatárolt területe.²⁷

Melegkonyhás vendéglátóhely: meleg- és hideg ételeket, cukrászati készítményeket, sütő- és édesipari termékeket, kávé, szeszesitalt és szeszmentes italokat forgalmazó üzlet, ahol az ételeket meghatározóan a helyszínen készítik.²⁸

Főzőkonyha: az a létesítmény, amely az étel készítéséhez és a felhasznált alapanyagokhoz szükséges raktár, előkészítő, főző (sütő), mosogató helyiségekkel rendelkezik, és amelyben az ételeket a helyszínen készítik.²⁹

Befejező konyha: olyan főzőkonyha, amely az alapanyagok tárolásához és előkészítéséhez nem, vagy csak korlátozottan rendelkezik feltételekkel, azokat számára más létesítmény(ek) biztosítja(ák), ezért az adottságainak megfelelő mértékű raktározást és nyersanyag előkészítést végezhet.³⁰

Tálaló, vagy melegítőkonyha: az a létesítmény, amelyben elsősorban a főző és befejező konyhán készített ételeket átveszik, és fogyasztásra kiadagolják, szükség esetén biztonságos hőkezelésnek vetik alá.³¹

2. A food truck jogi definíciója

Egy food truck jogi definíciójának meghatározásához a 852/2004/EK rendelet III. fejezetének kategóriáiból indulhatunk ki. A rendelet nevesíti a „mozgó és/vagy ideiglenes előállító- és

²³ 2008. évi XLVI. tv. Melléklet 70/A. pont.

²⁴ 2005. évi CLXIV. tv. 2. § 27. pont.

²⁵ 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről 4. melléklet.

²⁶ 2005. évi CLXIV. tv. 2. § 17. pont.

²⁷ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 2. § (1) bekezdés 17. pont.

²⁸ 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 28. § d) pont.

²⁹ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 2. § (1) bekezdés 10. pont.

³⁰ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 2. § (1) bekezdés 3. pont.

³¹ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 2. § (1) bekezdés 16. pont.

forgalmazó” helyeket. Ehhez hasonlóan a 62/2011. VM rendelet 3. § (1) bekezdése „*mozgóbolt vendéglátó létesítmény*”-ről rendelkezik.

Ez utóbbi meghatározás az előző fejezetben felvázolt fogalmak alapján két részre bontható: a) mozgóbolt; b) vendéglátó létesítmény, amely megfeleltethető a vendéglátó-ipari létesítménynek. A mozgóboltra vonatkozó rendelkezésekből következik, hogy kizárólag kiskereskedelmi tevékenység folytatható benne. A kiskereskedelmi tevékenységet a kereskedelemről szóló törvény a következőképpen definiálja: „*üzletszerű gazdasági tevékenység keretében termékek forgalmazása, vagyoni értékű jog értékesítése és az ezzel közvetlenül összefüggő szolgáltatások nyújtása a végső felhasználó részére, ideértve a vendéglátást is*”.

Figyelemmel arra, hogy a food truck vendéglátóipari létesítménynek minősül, így üzemeltetése esetén vendéglátó-ipari termék forgalmazása történik vendéglátás keretében, azaz fogyasztási céllal. Ennek megfelelően abból kell kiindulni, hogy függetlenül a food truck kialakításától, valamennyi, a vendéglátó létesítményekkel kapcsolatosan meghatározott követelménynek meg kell felelnie. A továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy ennek tükrében milyen szerepet is tölt be egy food truck üzemeltetése szempontjából az ún. bázishely.

3. A bázishely szerepe a food truck üzemeltetésében

Az élelmiszerelőállító és forgalmazó helyek helyiségeinek lehetővé kell tennie többek között a biztonságos munkavégzést, a különböző szennyezettsgű tevékenységek elkülönítését, az elkülönített tárolást. A leggyakrabban előforduló helyiségek: áruátvevő, raktárak, előkészítők, főzőtér, mosogatók, szociális helyiségek, takarítószer és vegyszer raktár, hulladéktároló.³²

A helyiségek kapcsolatának biztosítania kell az eltérő tisztaságú, illetőleg a keresztszennyeződés kockázatával járó munkalépések térbeli elkülönítését. Figyelemmel arra, hogy a food truckok méretükből adódóan nem képesek ezt biztosítani, így azok üzemeltetése kizárólag úgynevezett bázishely megléte esetén lehetséges. Ezt a 62/2011. VM rendelet 3. § (1) bekezdése rögzíti, amely szerint: „*mozgóbolt vendéglátó létesítményként történő működtetése, illetve a létesítményen kívüli árusítás – ide nem értve a természetes személy által nem üzletszerűen végzett rendezvényi étkeztetést – csak a tevékenység végzéséhez megfelelő méretű, kialakítású és kapacitású, az élelmiszerbiztonsági előírásoknak megfelelő bázishely megléte esetén történhet*”.

A bázishely fogalmát is meghatározza a rendelet: „*a bázishely mozgóbolt vendéglátó létesítményként történő működtetése, illetve a létesítményen kívüli árusítás esetén a tevékenység végzésének megfelelő raktározási, előkészítési, mosogatósi feltételeket (élelmiszer, eszköz, edény) biztosító hely vagy helyiség*”.³³

A fenti jogszabályi rendelkezésekből látható, hogy a bázishelynek legalább az alábbi funkciókat kell biztosítania: raktározás, előkészítés, mosogatás. Az alábbiakban ezen funkciókhoz kapcsolódó főbb tudnivalókat foglalom össze. Természetesen a bázishelynek minden egyéb szempontból meg kell felelnie az élelmiszerbiztonsági és élelmiszerhigié-

³² NÉBIH Útmutató a vendéglátás és étkeztetés jó higiéniai gyakorlatához (továbbiakban: NÉBIH Útmutató) 5.1.3. pont.

³³ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 2. § (1) bekezdés 2. pont.

niai előírásoknak (pl. szellőztetés, világítás, megfelelő tisztítási, fertőtlenítési lehetőség, kártevők elleni védekezés).

3.1. Raktározás

A 852/2004/EK rendelet alapján valamely élelmiszer-ipari vállalkozásban tárolt nyersanyagokat és minden összetevőt megfelelő körülmények közt kell tárolni, hogy káros bomlásukat és szennyeződésüket el lehessen kerülni. A feldolgozott élelmiszerek előállítását, kezelését és védőcsomagolását végző élelmiszer-ipari vállalkozásoknak a nyersanyagok és a feldolgozott anyagok elkülönített tárolásához elegendően nagy, megfelelő helyiségekkel, és elegendő, különálló, hűtött raktárral kell rendelkezniük.³⁴

Az élelmiszerekkel kapcsolatos tárolási, raktározási tevékenységre vonatkozó alapvető előírások a jogszabályok és nemzeti útmutatók³⁵ alapján az alábbiak:

A készletek mennyisége nem haladhatja meg a helyiségek tárolókapacitását.

A különböző tisztasági fokú árukat egymástól elkülönítetten úgy kell elhelyezni, hogy egymást ne szennyezzék, fertőzzék (földes áru, vegyi áru, nyershús és nem fertőtlenített tojás stb.).³⁶

Az élelmiszert jellegének megfelelő tárolóeszközön, alátétlen, polcon, állványon, horgon kell tárolni. Közvetlenül a padozatra helyezni vagy falhoz támasztani még átmenetileg sem szabad. Kivételt képeznek a földben termő zöldségek és egyéb földes áruk, gyümölcsök és palackozott italok rekeszben, melyek közvetlenül a padozaton is tárolhatók.

Célszerű megvalósítani a FIFO elv³⁷ szerint működő készletforgatást.

A tárolás során a fogyaszthatósági, minőség-megőrzési időket figyelemmel kell kísérni. A lejárt élelmiszereket azonnal el kell különíteni, meg kell jelölni.

A vákuumsomagolt vagy kartondobozban tartott árut úgy kell elhelyezni, hogy az alsó doboz ne nyomódjon össze a ráhelyezettől.

Élelmiszer tárolására kizárólag az adott célra használható, megfelelő tisztaságú, a termék jellegének megfelelő csomagolóanyag, edényzet használható.

Élelmiszerral közös raktárban azok élelmiszer-biztonságára veszélyes egyéb áruk, berendezések, használaton kívüli vagy személyes tárgyak, holmik nem tárolhatók.

A raktározás során biztosítani kell az élelmiszer:

- állagának,
- érzékszervi jellemzőinek,
- minőségének megőrzéséhez,
- a fogyaszthatóságához szükséges,

a jogszabályban, illetve a gyártó vagy forgalmazó által előírt tárolási körülményeket, amely során gondoskodni kell a fertőzés, szennyeződés és romlás elleni védelemről.

³⁴ 852/2004/EK rendelet II. Melléklet IX. fejezet (3) és (5) bekezdés.

³⁵ Lásd: NÉBIH Útmutató 5.9.1., 5.9.3. és 6.5. pont, Országos Kereskedelmi Szövetség – Útmutató a kiskereskedelmi élelmiszer-forgalmazás jó higiéniai gyakorlatához p. 31.

³⁶ Ez az úgynevezett szakosított raktározás.

³⁷ Az angol first in first out kifejezésből eredő rövidítés magyar jelentése: elsőnek be elsőnek ki: EBELI

Az eltérő mikrobiológiai tisztaságú alapanyagokat és élelmiszereket az alábbi csoportosítás szerint kell elkülöníteni, tárolni, kezelni, ezzel megelőzve a keresztszennyeződést: tisztítatlan alapanyagok; tisztított előkészített alapanyagok, fogyasztásra közvetlenül is alkalmas élelmiszerek.

A nem romlandó élelmiszerek, hűtést nem igénylő alapanyagok tárolására használt helyiségnek száraznak, szellőztethetőnek és hűvösnek kell lennie.

A csomagolatlan pékárut és kenyeret legalább 50 cm-re a padozat fölött, porszennyeződéstől védve kell tárolni.

Zöldséget, gyümölcsöt külön szellős, hűvös raktárhelyiségben vagy hűtőberendezésben kell tartani.

A nyers, hámozatlan burgonya hosszabb (több hetes) tárolását hűvös, sötét helyen kell biztosítani a csírázás, valamint a szolanin (héj alatt megjelenő zöld réteg) kialakulásának megakadályozása érdekében.

Nyers gombát – amennyiben a szállító eltérő tárolási feltételeket nem ír elő – a romlási tünetek megjelenéséig fel kell használni, addig hűvös, száraz, szellős helyen, vagy hűtőtérben kell tartani.

A tojasokat tisztán, szárazon, idegen szagoktól mentesen, a rázkódástól és a közvetlen napfénytől hatékonyan védve, lehetőleg állandó hőmérsékleten kell tartani. Héjas, nem fertőtlenített tojást tojásraktárban vagy a zöldségraktárban, esetleg a zöldségelőkészítőben külön hűtőszekrényben, a csomagolásán előírt hőfokon kell tárolni. A korábban hűtve tárolt vagy hűtve szállított tojást mindig hűtve kell tárolni. Az üzemben fertőtlenített, fertőtlenítve szállított tojást védeni kell a szennyeződéstől, az a szárazáru raktárban is elhelyezhető, a csomagolásán feltüntetett hőmérsékleten.

Az élelmiszer színezékeket és egyéb élelmiszer adalékanyagokat eredeti csomagolásukban kell tartani, azokat a készített termék fogyaszthatósági vagy minőség-megőrzési időtartamának lejártát követő 30 napig meg kell őrizni.³⁸

Az olyan nyersanyagokat, összetevőket, köztes termékeket és késztermékeket, amelyek kórokozó mikroorganizmusok elszaporodása vagy mérgeanyagok keletkezése várható nem lehet olyan hőmérsékleten tartani, amely egészségügyi kockázatot jelenthet. A hűtési láncot nem lehet megszakítani.³⁹

A hűtőberendezéseket a bennük tárolt élelmiszer jellegétől függően, annak felhasználási helyének közelében, a technológiai egyirányúság szabályainak érvényesítésével kell elhelyezni.⁴⁰

³⁸ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 12. §.

³⁹ 852/2004/EK rendelet II. Melléklet IX. fejezet (5) bekezdés.

⁴⁰ A hűtve tároláshoz kapcsolódóan a 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet az alábbiakat rögzíti:

11. § (1) Az alapanyag, a hőkezelést igénylő félkész termék, valamint a késztermék csak külön hűtőtérben tárolható. A következő alapanyagokat – figyelembe véve a tárolásukhoz szükséges hűtési hőmérsékleteket és tisztasági fokukat – külön hűtőtérben kell tárolni, olyan módon, hogy egymást ne szennyezhesék:

- a) nyers húsok,
- b) kültakarójában lévő, illetve zsigereletlen elejtett vad,
- c) hidegvérű állatok húsa,
- d) hűteni kívánt tisztítatlan zöldség, gyümölcs, gomba, a felületén nem kezelt héjas tojás,
- e) nyers tej.

Az ételkészítéssel foglalkozó üzemeknek – az általuk feldolgozott alapanyagokhoz igazodóan – jellemzően rendelkezniük kell a következő szakosított raktárokkal: szárazáruraktár; földesáru raktár; tojásraktár; tej- és tejtermékraktár; húsraktár; mélyhűtött termékraktár. A Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézet által, a vendéglátás- és idegenforgalomhoz kapcsolódó, árubeszerzés, áruátvétel, raktározás és vételezés tárgykörben kiadott tananyag az egyes raktárak funkcióját és az azokkal kapcsolatos főbb követelményeket az alábbiak szerint határozza meg:⁴¹

a) Szárazáruraktár

Funkciója: viszonylag kis nedvességtartalmú vagy tartósított áruk tárolására szolgál, pl.: liszt, cukor, hántolt ipari termékek, száraz hüvelyesek, fűszerek. Legtöbb esetben a pékáru, valamint a füstölt húsok is itt helyezhetőek el. A vendéglátásban gyakori, hogy a tárolótér hűtő- és mélyhűtő berendezésekkel is ellátott, így a tej-, tejtermék és a gyorsfagyasztott alapanyagok, félkész és késztermékek is itt helyezhetőek el.

Kialakítása, elhelyezése: alacsony páratartalmú, jól szellőztethető helyiség szükséges. Könnyen takarítható padló, hézagmentes kiképzésű hidegpadló.

Belső hőmérséklet: 18-21 C. Szellőzés óránként 8-szoros légsere tényező.

Elhelyezése: gazdasági bejárat mellett vagy annak közelében, a közlekedő folyosón keresztül minden irányból megközelíthető legyen.

b) Földes áru raktár

Funkciója: zöldségfélék és gyümölcsök átmeneti tárolása. A tojás is itt helyezhető el, amennyiben a konyha kapacitása miatt nem szükséges külön tojásraktár.

Kialakítása, elhelyezése: jól szellőztethető, korszerű esetben temperált (15C) belső terű helyiségben.

Elhelyezése: közvetlenül az áruátvevő mellett, a zöldség-előkészítő és a hulladéktároló közelében.

c) Tojásraktár

Minden olyan melegkonyhás egységben kötelező, ahol napi rendszerességgel állítanak elő hidegkonyhai, valamint cukrászati készítményeket és a konyhai kapacitás meghaladja a műszakonkénti 600 ételadagot.

Funkciója: a tojás szakszerű tárolása, mosása és fertőtlenítése, illetve hűtve tárolása.

Kialakítása, elhelyezése: időtálló padló- és faburkolatú, jól szellőztethető helyiséget igényel. Vízvételi hely szükséges. A tojásmosó és -törő helyiséghez kell kapcsolódnia. Célszerű a hulladéktárolóhoz közel, a közlekedőről könnyen megközelíthetően.

d) Tej- és tejtermékraktár

Ott, szükséges kialakítani ahol teljes napi ellátást nyújtanak reggelit, ebédet, vacsorát. Nagymennyiségű diétás ételt, valamint fagylaltot készítve, átlagot meghaladó mennyiségben használnak fel tejet, tejterméket. Cukrászati termelőüzemekben is megtalálható.

A fogyasztásra közvetlenül alkalmas élelmiszerek, hőkezelést nem igénylő félkész- és késztermékek egy hűtőtérben is tárolhatók. A fagyasztott, teljes felületükön becsomagolt alapanyagok, félkész termékek és késztermékek közös mélyhűtő-térben is tárolhatók.

⁴¹ Kiss Irén: *Árubeszerzés, áruátvétel, raktározás, vételezés*. https://www.nive.hu/Downloads/Szakkepzesi_dokumentumok/Bemeneti_kompetenciak_meresi_ertekelesi_eszkozrendszerenek_kialakitasa/18_1464_003_100930.pdf (2022.02.13.) pp. 27–29.

Funkciója: tej, termék a tárolóterben kap helyet.

e) Húsraktár

Ott, kell kialakítani ahol a tökehús valamilyen formában feldolgozásra kerülő alapanyag és a szakosított tárolást meg kell oldani. Általánosságban jellemző, hogy a húsraktározás, mint funkció, szervezetileg nem különül el, hanem szerves részét képezi az előkészítő fázisnak. Ezért a húselőkészítő részlegben belül a termelési fázis integráns részeként kerül telepítésre a tárolást biztosító hűtő-, illetve mélyhűtő berendezés.

Funkciója: a friss tökehús megfelelő hőmérsékleten (0-4C) történő átmeneti tárolása. Illetve a gyorsfagyasztott hal, baromfi, belsőség tárolása.

Kialakítása: többnyire a húselőkészítőben. Itt tárolhatók a nyersanyagok és itt kerülnek előkészítésre is.

3.2. Előkészítés

Az ételek készítéséhez a szükséges alapanyagokat elő kell készíteni. A 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet alapján az előkészítés fogalma: „*tisztítás, hámozás, felolvasztás, mosás, aprítás, fűszerezés, pácolás, panírozás munkafázisai, amelyek során az alapanyag szennyeződését eltávolítják, és konyha, vagy fogyasztásra kész állapotba hozzák*”.⁴²

A fogalommal kapcsolatosan megjegyzendő, hogy találkozhatunk olyan meghatározással, ahol az előkészítés, mint cselekmény szűkebb értelemben szerepel.⁴³ Tekintettel arra, hogy a bázishely definícióját is a 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet rögzíti, így annak alkalmazásakor a rendelet által meghatározott tágabb értelmezésből szükséges kiindulnunk.

Az előkészítés tekintetében két fontos kört kell megvizsgálnunk. Egyrészt az előkészítéshez szükséges helyiségekre vonatkozó előírásokat, másrészt az egyes alapanyagokra / alapanyag csoportokra vonatkozó speciális előkészítési szabályokat.

a) Az előkészítés helyiségei

A 852/2004/EK rendelet II. melléklet II. fejezetének (1) bekezdése általános jelleggel, azaz valamennyi, az élelmiszer készítésére, kezelésére vagy feldolgozására használt helyiségekre vonatkozóan írja elő, hogy azok kialakításának és az elrendezésének lehetővé kell tennie a helyes élelmiszer-higiéniai gyakorlat alkalmazását, beleértve a szennyeződések elleni védelmet a műveletek között és során.⁴⁴

⁴² 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 2. § (1) bekezdés 7. pont.

⁴³ Lásd például az I. fejezetben szereplő élelmiszer-előállítás fogalmát.

⁴⁴ A rendelet ezzel kapcsolatosan az alábbiakat emeli ki:

a) „a padlófelületeket ép állapotban kell tartani, könnyen tisztíthatóknak, és szükség szerint fertőtleníthetőnek kell lenniük. Ez megköveteli a folyadékot nem áteresztő, nem nedvszívó, mosható és nem mérgező anyagok alkalmazását, kivéve, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság elfogadja az élelmiszer-ipari vállalkozás véleményét, hogy más anyag is megfelelő. Adott esetben, ott a felületet úgy kell kiképezni, hogy a padlóról a felületi víz elvezethető legyen;

b) a falfelületeket ép állapotban kell tartani, könnyen tisztíthatóknak, és szükség szerint fertőtleníthetőnek kell lenniük. Ez megköveteli a nem áteresztő, nem nedvszívó, mosható és nem mérgező anyagok alkalmazását,

Az előkészítés helyiségeire vonatkozó speciális szabályokat a 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet az alábbiak szerint rögzíti:

- mosó vagy mosogató medencével és kézmosó, kézfertőtlenítési lehetőséggel is felszerelt, a keresztszennyeződés kockázatának elkerülését biztosító külön előkészítő helyiség vagy hely szükséges:
 - a) nyershús előkészítéséhez,
 - b) zöldség, gyümölcs, gomba tisztításához és a tojás fertőtlenítéséhez.
- a nyershús előkészítéséhez használt hely nem lehet a tálalóterrel azonos légtérben;
- a zöldség, gyümölcs, gomba tisztításához és a tojás fertőtlenítéséhez használt előkészítő hely nem lehet a főző- és tálalóterrel azonos légtérben.⁴⁵

Az előkészítőhelyek elhelyezésével, elkülönítésével kapcsolatos alapvető szabály, hogy ki kell zárni a keresztszennyeződés veszélyét. A NÉBIH Útmutatója az egyes előkészítő helyiségekkel kapcsolatosan a VM rendeletnél részletesebb előírásokat állapít meg.⁴⁶

Az Útmutató kiemeli, hogy – bár a jogszabály alapján a húselőkészítő lehet főzőterrel azonos helyiségben – a húselőkészítőt, amennyiben a főzőterrel azonos helyiségben kerül elhelyezésre, úgy célszerű a húselőkészítő helyet térelválasztóval, berendezésekkel a főzőtér egyéb munkafázisaitól jól elkülöníteni. A főzőtérben kialakított húselőkészítő helyet is el kell látni mosó- vagy mosogató medencével (legalább 1 db), amely a hús mosásra és a húselőkészítő eszközök elmosására szolgál. A főzőtérben kialakított húselőkészítő hely kézmosó, kézfertőtlenítési lehetőségének elfogadható a főzőtéri kézmosó, amennyiben használata nem jelent keresztszennyezési kockázatot.

A tojás előkészítésére abban az esetben szükséges önálló előkészítő helyiség, amennyiben az ételek elkészítéséhez nem fertőtlenített tojást használnak.

Az egyes előkészítő helyiségekben/helyeken használt eszközöket – késeket, vágódeszkákat, edényeket stb. – maradandóan meg kell jelölni (pl.: színjelzéssel, festett vagy vésett betűjelzéssel) és azokat a jelölésnek megfelelő nyersanyag előkészítésére használni. Az előkészítő eszközöket az előkészítő helyiségből/helyről más helyiségbe/helyre átvinni nem

a sima felületet a műveletek által megkívánt magasságig, kivéve ha az illetékes hatóság elfogadja az élelmiszer-ipari vállalkozás véleményét, hogy más anyag is megfelelő;

- c) a mennyezetet (vagy ahol nincs mennyezet, a tető belső felületét) és a függő szerkezeteket úgy kell építeni és kidolgozni, hogy meggátolják a szennyeződés felgyülemlését és csökkentsék a páráképződést, a nemkívánatos penészképződést és idegen anyagnak a termékbe hullását;
- d) az ablakokat és egyéb nyílászárókat úgy kell kialakítani, hogy a szennyeződés felgyülemlését meggátolják. A szabadba nyíló ablakokat, szükség szerint, tisztítás céljából könnyen leszerelhető rovarhálóval kell ellátni. Ha a nyitott ablak szennyeződéshez vezethet, az ablakokat az élelmiszer-előállítás ideje alatt rögzített módon, zárva kell tartani;
- e) az ajtóknak könnyen tisztíthatónak, és szükség szerint fertőtleníthetőnek kell lenniük. Ez megköveteli a sima, nem nedvszívó felületek alkalmazását, kivéve, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság elfogadja az élelmiszer-ipari vállalkozás véleményét, hogy más anyag is megfelelő; és
- 6) az élelmiszerek kezelésére szolgáló területeken a felületeket (beleértve a gépek felületeit is), különösen az élelmiszerekkel érintkező felületeket, jó állapotban kell tartani és azoknak könnyen tisztíthatónak, illetve szükség szerint fertőtleníthetőnek kell lenniük. Ez megköveteli a sima, mosható, korrózióálló és nem mérgező anyagok alkalmazását, kivéve, ha az illetékes hatóság elfogadja az élelmiszer-ipari vállalkozás véleményét, hogy más anyag is megfelelő.”

⁴⁵ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 13. § (1)–(3) bekezdések.

⁴⁶ NÉBIH Útmutató 5.1.3.

szabad, mosogatásukat és a tiszta eszközök tárolását is az előkészítőben, vagy előkészítő helyen kell biztosítani.⁴⁷

b) Az egyes alapanyagok előkészítése

A HACCP alapján az ételek előkészítése során veszélyként azonosítható, ha az előkészítést végző személy fertőző beteg vagy sérült kezű, továbbá ebbe a veszélyességi körbe tartozik a nem megfelelő személyi higiénés magatartás. A veszélyhelyzet megelőzésének egyik alapvető eszköze a megfelelő kézmosás, kézfertőtlenítés. A kézmosásra vonatkozó alaprendeletet a 852/2004/EK rendelet tartalmazza, miszerint „*Kellő számú, megfelelően elhelyezett és kézmosásra kialakított mosdókagylónak kell rendelkezésre állnia. A kézmosásra szolgáló mosdókagylókat hideg és meleg folyóvízzel kell üzemeltetni, megfelelő tisztítóanyagokkal és higiénikus kézzárítási lehetőséggel is el kell azokat látni. Adott esetben az élelmiszerek mosását a kézmosásra szolgáló berendezéstől elkülönítetten kell megoldani.*”⁴⁸

A NÉBIH Útmutató a fenti alapszabályt kiegészíti azzal, hogy a mosdókagyló mérete legyen alkalmas az alapos és előírás szerű kézmosásra, továbbá a mosdókagyló környezetében a szennyeződésnek kitett falfelület mosható, fertőtleníthető legyen. A kézmosóhoz szükséges kellékek:

- kézzárító (eldobható papírtörölő, szárítógép),
- kéztisztító és kézfertőtlenítőszer, adagolóval és jól olvasható, látható használati utasítással,
- erős kézzszennyezéssel járó helyeken körömkefe,
- hulladékgyűjtő edény a használt kéztörölknek.⁴⁹

⁴⁷ NÉBIH Útmutató 6.6.1.

⁴⁸ 852/2004/EK rendelet II. Melléklet I. fejezet (4) bekezdés.

⁴⁹ NÉBIH Útmutató 5.1.5. Az Útmutató 5.8.1. pontjában magára a kézmosásra vonatkozóan is rögzítésre kerültek minimumszabályok az alábbiak szerint:

Elsődleges fontosságú a kéz megfelelő ápolása és tisztántartása. Be kell tartani a kézfertőtlenítőszer használati utasítása szerinti behatási időt. Rövid behatási idejű fertőtlenítő szerek használata javasolt. Kéztörleshez egyszer használatos kéztörölőt, vagy kézzárítót kell használni. Kezet kell mosni:

- munkakezdés, illetve az üzemi területre való visszatérés előtt,
- szünetek és WC használat után azonnal,
- takarítás előtt és után,
- alacsonyabb kockázatú területről magasabb kockázatú területre való belépéskor (pl.: áruaktár és főzőter közötti közlekedés esetén),
- dohányzás, a fül, orr, száj vagy haj érintése után azonnal,
- minden olyan nyers élelmiszer, szennyezett vagy fertőzött alapanyag kezelése, feldolgozása után, ahol fennáll annak a lehetősége, hogy az szennyezi a többi élelmiszert, illetve ahol a kéz szennyeződhetett (pl.: pénz, mobiltelefon, fogyasztói edények stb.),
- hulladék eltávolítása után.

A kéz körmeit rövidre vágva és tisztán kell tartani. Ahol körömkeféket alkalmaznak, az legyen műanyagból, és rendszeres fertőtlenítéséről, cseréjéről gondoskodni kell. Gondoskodni kell a kéz bőr kiszáradásának, berepedezésének megakadályozásáról, megfelelő kézápoló krém használatával. Olyan gyakran kell kezet mosni, amilyen gyakran a szennyeződés mértéke indokolja. A hosszabb ideig azonos munkát végzőknél célszerű előírni a rendszeres időközönkénti kézmosást. A WC előterében javasolt a kézmosásra utaló figyelemfelhívó tábla kihelyezése. Ha hagyományos a kézmosó csaptelepe, akkor annak megfelelő tisztításáról is gondoskodni kell, hogy az arra került szennyeződés ne kerülhessen vissza a már megtisztított és fertőtlenített kézre.

Az alapanyagok előkészítése során figyelemmel kell lenni az egyes műveletek sorrendjére. A sorrendiség olyan módon is érvényesül, hogy először a legtisztább, a legvégén a legszennyezettebb nyersanyag előkészítése kell, hogy megtörténjen. A zöldségek és gyümölcsök esetén veszélyt jelent a bennük vagy rajtuk előforduló, nem megengedhető mértékű növényvédőszer maradványok, ezért elengedhetetlen az előírt élelmezés-egészségügyi várakozási idő betartása. További elsődleges veszély a kórokozó baktériumok jelenléte.

A növényi eredetű nyersanyagok előkészítésének első lépése a válogatás, melynek célja egyrészt a valamilyen okból elkészítésre alkalmatlan anyagok/anyagrészek eltávolítása, másrészt az elkészítendő étel szempontjából alkalmas nyersanyagok elkülönítése (felhasználási célra történő osztályozás).

A zöldségek előkészítésének következő lépése a tisztítás, amely lehet száraz, nedves vagy ezek kombinációja. A száraz tisztítás során történik a hibás, sérült részek eltávolítása, a hámozás, kaparás, esetleges levélrészek eltávolítása, magozás, leszemezés, feltörés. Nedves tisztítás⁵⁰ alatt értjük az áztatást, folyóvízes lemosást, leöblítést.⁵¹

Az iparilag előkészített, tisztított zöldségek előkészítése alapos leöblítéssel történik, amely azonban történhet már a főzőtérben – a tanulmány tárgya esetében a food truck-ben – is.⁵² Amennyiben nincs lehetőség a zöldségek fent leírtak szerinti előkészítőhelyben való előkészítésére – például egy, a bázishelytől távol eső fesztiváli kitelepülés miatt –, úgy kizárólag iparilag előkészített, tisztított, csomagolt zöldség használható fel.

A tojások előkészítésére vonatkozó főbb előírások:⁵³

- a tojás előkészítése alatt a héj tisztítását, fertőtlenítését értjük;
- repedt, törött héjú tojásokat tilos tárolni és felhasználni;
- a tojás frissességét vízbemerítéssel lehet ellenőrizni;
- javasolt a fertőtlenített tojás használata.⁵⁴ A fertőtlenített tojást tiszta edényzetbe kell tenni, a tojástartóba visszahelyezni tilos. Az iparilag fertőtlenített héjú tojást felhasználás előtt nem kell újra fertőtleníteni, azonban a tárolás alatt óvni kell a tisztaságát.

Végezetül a húsok előkészítését emelném ki figyelemmel arra, hogy azok nem megfelelő kezelése különösen magas veszélyességi faktorú, a nyers húsokat különösen szennyezett nyersanyagoknak kell tekinteni. A NÉBIH Útmutató alapján a húselőkészítésre vonatkozó alapvető követelmények az alábbiak:

- Az előkészítési folyamatokat jellegüktől függően (tőkehús, baromfi, hal) időben vagy térben elkülönítetten kell végezni.

⁵⁰ ANDÓ Pál: *Növényi eredetű élelmiszerek előkészítési módjai I.* https://www.nive.hu/Downloads/Szakkepzesi_dokumentumok/Bemeneti_kompetenciak_meresi_ertekelesi_eszkozrendszerenek_kialakitasa/18_1464_014_101030.pdf (2022.02.14.).

⁵¹ A NÉBIH Útmutató 6.6.2. pontja szerint „A mosás első fázisában a szennyeződésekét áztatással fel kell lazítani. Az áztatást mindig kövesse folyó vizes öblítés. A megmosott termékeket e célra megjelölt szűrőedényben kell csepegtetni.”

⁵² NÉBIH Útmutató 6.6.2.

⁵³ NÉBIH Útmutató 6.6.7.

⁵⁴ A fertőtlenítéshez csak erre a célra alkalmas fertőtlenítőszerrel használhatók, a felhasználási utasítás betartása mellett. Általánosan elfogadott a háztartási Hypo 2 %-os oldatának (10 liter vízbe 2 dl Hypo) használata, melybe 5–10 percre kell a tojásokat behelyezni.

- A különböző állatok húsának előkészítése között biztosítani kell a berendezések, eszközök megfelelő hatásfokú tisztítását, fertőtlenítését.
- Állatok vágása, nyúzása, kopasztása, belezése a húselőkészítőben nem történhet, erre külön helyiség/hely kell.
- A húsok mechanikai tisztítása során el kell távolítani a látható szennyeződések (pl. véralvadék stb.), roncsolt és fogyasztásra alkalmatlan egyéb részeket, valamint a csontszilánkokat.
- A húsok mosása nem jelenthet áztatást.
- Hideg vizes mosás után a húsokat le kell csepegtetni és azonnal fel kell használni.
- A húsmosó medencét tilos más élelmiszer mosására használni.⁵⁵

3.3. Mosogatási feltételek

A mosogatással kapcsolatos jogszabályi előírások:

- a munkaeszközök és -berendezések tisztításához, fertőtlenítéséhez és tárolásához megfelelő berendezéseket kell biztosítani. E berendezéseknek korrózióknak ellenálló, könnyen tisztítható anyagból kell készülniük, megfelelő hideg- és melegvízellátással kell rendelkezniük;⁵⁶
- a fogyasztói edények mosogatását térben el kell különíteni az ételkészítéstől és a tálalástól, valamint térben vagy időben az üzemi edények mosogatásától;
- fertőtlenítő mosogatással kell mosogatni:
 - a) a fogyasztói edényeket, eszközöket,
 - b) az előkészítőben használt edényeket, eszközöket,
 - c) a fogyasztói edényekkel azonos helyen, de azoktól időben elkülönítve mosogatott üzemi edényeket.⁵⁷

A NÉBIH Útmutató szerint törekedni kell a bázishelyen történő mosogatra, azonban az eszközök tisztítása, fertőtlenítése történhet megfelelő kialakítás esetén az élelmiszerbiztonsági előírások betartása mellett a mozgó- vagy kitelepüléssel előállító/forgalmazó helyen is.⁵⁸

3.4. A bázishely speciális funkciói

A bázishely az előző fejezetben ismertetett alapvető kiegészítő tevékenységeken – raktározás, előkészítés, mosogatás – kívül további, a forgalmazás tényleges helyszínén el nem végezhető tevékenységek helyszínéül is szolgál. Ilyen például a mozgóbolt külső és belső takarítása, karbantartása, a víztartály tisztítása, fertőtlenítése, feltöltése, továbbá a szennyvíztartály ürítése, tisztítása és fertőtlenítése.

⁵⁵ NÉBIH Útmutató 6.6.3.

⁵⁶ 852/2004/EK rendelet II. Melléklet II. fejezet (2) bekezdés.

⁵⁷ 62/2011. (VI. 30.) VM rendelet 21. § (1)–(3) bekezdések.

⁵⁸ NÉBIH Útmutató 5.3.2.

AZ ÉLELMISZERBIZTONSÁG ÉS AZ ELŐVIGYÁZATOSSÁG ÖSSZEFÜGGÉSEI

Az elővigyázatosság elvének, az állat- és növényegészségügyi szabályoknak, genetikai kockázatmentességnek és a szermaradványokra vonatkozó határértékeknek életfontosságú, társadalmi-környezeti fenntarthatósági funkciója van, amelyhez képest másodlagos, hogy bírnak kereskedelemre gyakorolt, gazdasági hatással is.¹ A táplálék biztonságossága (egészségessége) közvetlen kapcsolatban van az azt fogyasztó ember egészségi állapotával, utóbbit egyenesen determinálni képes. Az uniós állampolgárok éppen ezzel összefüggésben érzékenyebbek és informáltságra éhesebbek az élelmiszerbiztonságot érintő kérdésekben, mint az Egyesült Államokban tapasztalható közérdeklődés.² A (jó) (szak)politika mindig a közvélemény ütőerén tartja a kezét, reaktív módon tekintettel van rá, ebből is fakad, hogy az EU-ban a vonatkozó élelmiszerbiztonsági közérzékenységgel összhangban az elővigyázatosság elvét mondja ki a jogalkotó.³

Az Egyesült Államokban ehelyett a kockázat alapú engedélyezési rendszert látják megfelelőbbnek, hasznosabbnak (szó szerint profitábilisabbnak). Nem véletlenül érvelnek visszatérően az élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos döntések kapcsán, hogy azoknak, az elővigyázatossággal szemben, amely túlzott óvatossága miatt tolerálhatatlan gazdaságlokkoló hatással jár, inkább „megalapozott tudományon” („sound science”) és „a világ táplálásának gazdasági fenntarthatóságán” kell alapulniuk.⁴ A „megalapozott tudomány”

¹ Ez utóbbi egyébként szintén inkább pozitív, a magas minőségű mezőgazdasági termékekre, élelmiszerekre közismerten igazolt a fokozott fizetőképes kereslet.

² Ennek okai külön (szociológiai, történeti) vizsgálatot érdemelnének.

³ 178/2002/EK rendelet, 7. cikk Az elővigyázatosság elve (1) Azokban az esetekben, ahol a rendelkezésre álló információk értékelését követően bebizonyosodik az egészségkárosító hatások lehetősége, de a helyzet tudományos megítélése még bizonytalan, egy átfogóbb kockázateértékeléshez szükséges további tudományos információk összegyűjtéséig a Közösség területén előírt magas szintű egészségvédelem megvalósítása érdekében ideiglenes kockázatkezelési intézkedéseket lehet bevezetni.

⁴ A CRISPR/CAS génszerkesztési módszerrel (gene drive) kapcsolatosan magyarországi szakmai fórumon, GMO kerekasztalbeszélgetésen (2018, Budapest) pro-GMO, fejlesztői, tehát érdekelttől szájból elhangzott a „100%-os megbízhatóság” ténye (sic!) is, természetesen a tökéletesen megalapozatlan, kincstári magabiztosság hangján. A tudományos bizonyosság nyilvánvaló hiányában ezt a hallgatók, fogyasztók félrevezetéséként lehet értékelni, ahogy az amerikai mezőgazdasági miniszter részéről a „nem-transzgenikus természetes nemesítési technika” elnevezést is. Ennek fele igaz, mert ez már ugyan transzgenézist mellőző technika, de legkevésbé sem természetes és nem nemesítés. Utóbbi kifejezések használata mögött érzékelhető a meggyőzés szándéka a gazdasági haszonserzés érdekében, azonban egy politikus szájából sem tolerálható a valótlanítás. Ha nem ért hozzá, akkor a járatlanság okán kellene megválogatni a kifejezéseket, ha megfelelően tájékoztatták, akkor

rendkívül eltérő értelmezésekre, sőt visszaélészerű alkalmazásra is lehetőséget adó, evidenciának látszó, éppen ezért veszélyes leegyszerűsítésre sarkalló kategória. A contrario ugyanis azt senki nem állíthatja az elfogadhatóság legkisebb esélyével sem, hogy „megalapozatlan tudományra” is elég a döntéseket alapítani. A tudományos megalapozottság – tulajdonképpen kivétel nélkül – a teljes, vitathatatlan bizonyítottságot, sőt általában a megismételhető bizonyítás lehetőségét, elvégzettségét feltételezi.

Ennek kapcsán Bándi professzor rámutat, hogy az elővigyázatosság elve több a megelőzésnél, amennyiben a várható következmények bizonyítottságának szintjét leszállítja a bizonyosságról a tudományos bizonytalanságra, illetve a valószínűsége (de semmiképp sem megy el a megalapozatlanságig).⁵

Az elővigyázatosság mellőzése felelőtlen vakmerőség (nem bátorság), annak a – felmérhetetlen megalapozottságú – reményét is magába foglalja, hogy a tudomány sikeresen elért az élelmiszerbiztonságot veszélyeztető tényezők megismerésének határára, mindent feltárt, mindent bizonyítani képes, nincs, nem lehet olyan veszély, amely tragikus meglepetést okozhatna. Ha ugyanis mégis lehetséges ilyen fatális eredmény, akkor felelős gazdasági szereplő és döntéshozó nem teszi ki annak a fogyasztókat, felelősen nem vállalhatja emberek tömegeinek expozícióját. Csak felelőtlenül. Az „ártatlanság vélelmének” kiterjesztése (új) élelmiszerekre, élelmiszer összetevőkre, adalékanyagokra, kiemelten a biokémiai, (gén)technológiai fejlesztések eredményeire azzal jár, hogy tömegeken végzik azokat a kísérleteket, amelyeknek így egyidejűleg és egyszerre egész tömegeket érintő következményei lehetnek. Abban a várt esetben is, amikor nem realizálódik nagyarányú (ennek meghatározása is kényes kérdés) egészségkárosodás, elhalálozás, a kérdéses terméket piacra engedők részéről felelőtlen kísérletben az érintettek között egyre gyakrabban előforduló és szaporodó táborot alkotó, érzékeny csoportokhoz tartozók⁶ *egészséghez, élethez való joga* fokozottan ki van téve a sérülésnek. Az érzékeny csoportokhoz tartozó személyek egészségkárosodása, halála is tolerálhatatlan, „nem írható le veszteségként”! A védelmi, elővigyázatossági szintet hozzájuk kell igazítani.

A terméket piacra vivő/engedők oldalán a fogyasztók félrevezetése⁷, vagy legalább megfelelő informáltságot nélkülöző állapotban tartása, valamint a megfelelő informált-

pedig tisztességtelenségnek tűnik pusztán piacszerzési célból használni a „természetes” és a „nemesítés” fogalmakat, amelyekben valóban megbízik a tárgyaló fél mögött álló európai fogyasztói társadalom. Ugyanis ami természetes, az joggal feltételezhetően fenntartható, és a nemesítés is fenntartható gyakorlatnak bizonyult évezredek távlatában.

⁵ BÁNDI Gyula: *Gondolatok az elővigyázatosság elvéről*. Jogtudományi Közlöny, 2013/10. p. 479.

⁶ 14. cikk Élelmiszerbiztonsági követelmények (4) Annak eldöntése során, hogy az élelmiszer ártalmas-e az egészségre, figyelembe kell venni a következőket: a) az élelmiszert elfogyasztó személy egészségét károsító, azonnal és/vagy rövidtávon és/vagy hosszútávon jelentkező hatások mellett a következő generációknál jelentkező egészségkárosító hatásokat; b) az esetleg jelentkező, halmozottan toxikus hatásokat; c) a fogyasztók egy bizonyos kategóriájának élelmiszer-érzékenységét abban az esetben, ha az élelmiszert ennek a fogyasztói csoportnak szánják.

⁷ 8. cikk A fogyasztók érdekeinek védelme (1) Az élelmiszerjog a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgálja, és lehetővé teszi a fogyasztott élelmiszerek megfelelő tájékoztatás alapján történő kiválasztását. Célja továbbá a következők megelőzése: a) család vagy megtevesztő gyakorlat alkalmazása; b) élelmiszerek hamisítása; valamint c) a fogyasztót félrevezető egyéb módszerek alkalmazása. Érdekes irodalmi adalék Hamvas kapcsolódó gondolata: „A bűncselekmények között kétségtelenül a legsúlyosabb az élelmiszerhamisítás. Ebben bizonyos tekintetben együtt van az árulás, a káromlás, a mérgezés, a csalás, a hazugság, mindez alattomosan

sághoz fűződő joguk megsértése vetődik fel, méghozzá nyilvánvaló szándékossággal, az egészségkárosodások kapcsán remélhetőleg nem egyenes, de eshetőleges szándékkal, illetve súlyos gondatlansággal.

Az alaptörvény szerint „felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink *gondos* használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit”.

Ugyanakkor a konkrét környezethasználoi magatartásformák (ugyancsak messzemenően indokolt, hogy az *élelmiszerlánc események*) jogi megítélése, rendezése mellett orientáló, hézagpótló funkciót is betölt a *gondosság immár alaptörvényben is rögzített követelménye*, amelynek köszönhetően az egyes normákban szükségszerűen exemplifikatív módon felsorolt magatartásokon túli, expressis verbis normákban (még) nem szereplő környezethasználatokra, kockázatvállalásokra is kiterjed. A „gondosság” fogalmának értelmezésében (ezúttal elsősorban interpretatio grammatica, logica et systematica) nagy segítséget jelent az „a contrario” megközelítés. A gondosság ellentéte a gondatlanság. Akkor gondos valaki, ha nem gondatlan. A gondatlanság (luxuria változata) esetében a legjellemzőbb tényállás a kockázatvállalás, méghozzá könnyelmű bizakodással abban, hogy a káros következmény elmarad. *Abban az esetben és csak abban gondos* tehát a környezethasználó, vagy az élelmiszerláncfelügyeleti szerv, ha egy tevékenység, intézkedés eredményeként környezet-, illetve egészségkárosodás veszélye forogna fenn, akkor nem lépi azt meg, nem teremti meg a realizálódás *esélyét* sem, ki se teszi a védett tárgyat a veszélynek. Ha módjában áll az expozíció elkerülése, gondoskodik is arról ténylegesen.⁸ A gondosan eljáró személy nem vállalja a(z) indokolatlan) kockázatot, a hatóság pedig nemcsak szintén nem vállalja, hanem gondos eljárása esetében – mivel felelőssége fokozott – azt sem engedi, hogy más könnyelműen vállalja a kérdéses kockázatot. Utóbbit sem engedheti meg, hiszen bizonyára lennének, akik jellemzően információhiány állapotában, haszonszerzési indíttatásból, csökkent kockázatérzékenységgel, felelőtlenül és gondatlanul „vállalnák” mind a bizonyított, mind az előre nem látott, akár még nem is látható kockázatokat is.

A Nemzeti Hitvallás idézett mondatában szereplő „felelősség-viselés” ugyancsak hordoz a köznyelvi, erkölcsi kötelességet kifejező értelmén túl jogi jelentést is, számonkérhetőségét és következményeit tekintve korántsem „lex imperfecta”.

Az elővigyázatossági elv alaptörvényi megemlítése szerencsés lenne, ugyanakkor önmagában már az is *alkotmányos erővel ruházta fel az elvet*, ahogy az Alkotmánybíróság felvette gyakorlatába, immár üggyöntő érvelési elemként. A nevesítés, normaszövegbe emelés hiányában idézhető Platón bölcsessége, akitől úgy tudhatjuk, hogy „nem is kellene törvények, jó emberek számára azért nem, mert azok nélkül is felelősségteljesen járnak el, a rossz emberek pedig úgyis megtalálják a jogkerülés útját”. A jó gazda amúgy is gondos. Ez igaz. Azonban ma már nem minden gazda „bonus et diligens”, annak ellenére sem,

és rejtve; gyűlöletes nyereségvágyból visszaél azzal, hogyha az ember megéhezik, ennie kell” (Hamvas Béla: A rántottleves)

⁸ A gondos hatóság (helyesen) indokoltnak tartja, megköveteli a gyógyszeres (akár még a multivitaminos) dobozok esetében (is) a gyerekzáras tetőt. Mindeközben humánkarcinogén-esélyes szermaradvány mutatható ki minden ember vizeletéből, aki alapvető élelmiszereket, kenyeret, étolajban sült burgonyát stb. fogyaszt. Az expozíció, „a kísérlet” méreteiről annyit, hogy a fogyasztók többségénél kimutatható ez a szermaradvány! Nagy kihívás lenne találni olyan, átlagos „gondosságú” kertészkedőt, gazdát is, aki megfelelő védőfelszerelésben permetezi ki ezt a kereskedelemben bárki által elérhető és kijuttatható peszticidet.

hogy a jog (kitüntetetten az ún. kölcsönös megfeleltetés joga) erre a helyes útra igyekszik terelni. Ha felidézzük emlékezetünkben az életünk során megismert gazdákat, nem érezzük alaptalannak Hamvas Béla megállapítását, miszerint „a legtöbb kert nem több, mint kényszermunkatábor”,⁹ és ő nem találkozott olyan gazdával, akinek ne szemellenzősen és kizárólagosan ökonómiai lett volna a szemlélete.

Vannak bőven etikus, felelősségteljes, gondos gazdák is természetesen, azonban sok környezethasználónak, különösen pl. természetüknél fogva mindenek felett nyereségorientált agrár-élelmiszeripari vállalkozásoknak igenis minden szinten szükséges felhívni a figyelmét a gondosság, elővigyázatosság, felelős (környezet)gazdálkodás sürgető követelményére.

Ezt alátámasztandó – fenntarthatósági összefüggésrendszerbe eső példával – szemléltetve a gondosság követelményébe, az elővigyázatosság elvébe és a fenntarthatóságba és az idézett alaptörvényi mondatba egyaránt ütköző lépésnek minősülne bármely géntechnológiailag módosított genomú szervezet (a vonatkozó uniós joggyakorlatnak megfelelően tág értelemben vett „GMO”) köztermesztésbe (-tenyésztésbe) vonása, mivel a biodiverzitás (benne az agrobiodiverzitás) mint alaptörvényben védett jogtárgy¹⁰ sérelmével fenyegetne, visszavonhatatlanul erodálva azt a *genetikai örökséget*,¹¹ *erőforrást*, amelynek mint pótolhatatlan „természeti erőforrásaink” egyikének megőrzése mindenki kötelessége. E védett jogi tárgyat védelmeznünk kell azért is, mivel „az utánunk jövő nemzedékek életfeltételei” közé tartozik. A biológiai sokféleség hozzájárul az egészséges és tápláló étrendhez, a vidéki megélhetéshez és a mezőgazdaság termelékenységéhez¹² is (például a világ élelmiszernövényeinek több mint 75%-a állati beporzást igényel).¹³

Az alaptörvényi védelem, tiltás tehát *genetikai örökségvédelmi okból* is indokolt (még ha kifejezetten *élelmiszerbiztonsági* összefüggésben is jelenik meg a normaszövegben), amelynek ellenére továbbra is akadt véletlen vetés, 2021 augusztusában pl. jelentős méretű GMO-szennyezett vetőmagból kelt szójaállomány megsemmisítését rendelte el a Nébih.¹⁴

⁹ „A kertész nem is a fát nézi, hanem a termést. [...] Nem a lény a fontos, hanem a haszon. Egyetlen földművelővel se találkoztam, aki a növényt ne úgy nézte volna, hogy az kizsákmányolásra neki szánt alany és ő, persze, mindent elkövet, hogy azt ki is zsákmányolja. Igazán nem jobb, mint bármelyik kapitalista. A legtöbb kert nem különb, mint a kényszermunkatábor. A földműves lelkiismerete pedig rossz. Kertjének nem apja. Zsivány. Persze minden művész se tud úgy nézni, mint Van Gogh, vagy Corot.” HAMVAS Béla: *Silentium*. III. Jázmin és olaj. Vigilia, 1985/6. p. 495.

¹⁰ Ld. P) cikk.

¹¹ Pl. az idegenbeporzó növények módosított genomot hozdozó pollenekkel való, visszahívhatatlan, jóvátehetetlen genetikai szennyezése, nem szándékolt, mégis a maga teljességében elkerülhetetlen genetikai sérülésük, csiravonaluk visszavonhatatlan módosulása következményeként.

¹² FAO (2019) *State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture* (A globális biológiai sokféleség helyzete az élelmezés és a mezőgazdaság szemszögéből).

¹³ IPBES (2019), *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (A biológiai sokféleséggel és az ökoszisztéma-szolgáltatásokkal foglalkozó kormányközi tudományos platform biodiverzitásról és ökoszisztéma-szolgáltatásokról szóló globális értékelő jelentésének összefoglalója a politikai döntéshozók számára), A1, p. 3.

¹⁴ A GMO-szennyezett vetőmagtégeket Győr-Moson-Sopron és Vas megyékben, mintegy 400 hektáron vetették el a termelők. A hatóság szakemberei elrendelték a növényállomány zárolását, majd annak betakarítás előtti megsemmisítését, továbbá kötelezték a termelőket – a szennyezés továbbterjedésének megakadályozása érdekében – a növényi kultúra kitércsázására. Pozitív laboratóriumi vetőmagtétel-vizsgálat, azaz GMO-szennyezettség állapítása esetén a hatóság minden esetben eljárást kezdeményez a vetőmag forgalmazójával szemben. <https://>

Az elővigyázatosság elvéből fakadóan az *élelmiszerbiztonsági alapú óvatosság*, gondosság is adekvát, semmiképpen sem mellőzhető szempont (ehhez természetesen önmagában nem elegendő a köztermesztésbe vonás tiltása). Amennyiben ugyanis pl. a péksütemények és a rágógumi fehérítésére is használt titán-dioxid (E171) élelmiszer-adalékanyagként történő használatát arra tekintettel tiltotta be 2022-től az Európai Bizottság, illetve azért nem tekinthető biztonságos élelmiszer-adalékanyagnak a továbbiakban, mivel az új kutatási eredmények szerint a gének szintjén okozhat károsodást, aminek rákkeltő hatása is lehet, akkor az – éppen a gének szintjén végrehajtott manipuláció – eredményeit hordozó GM-élelmiszertermékeknek való, széles, sőt totális fogyasztói kört érintő kitétség logikusan nem kevésbé kockázatmentes. A GM-élelmiszerek tömeges, tulajdonképpen korlátozásmentes forgalmazási gyakorlata elővigyázatossági szempontból azért is vet fel kérdéseket, mivel az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) amellet, hogy 191. cikkében a környezetvédelem vonatkozásában említi, a 168. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten *népegészségügyi*, a 169. cikkének (1) és (2) bekezdésében pedig *fogyasztóvédelmi* vonatkozásban is rögzíti az elővigyázatosság elvét.

1. Az élelmiszerbiztonság szintjei és az elővigyázatosság

Az élelmiszerbiztonság komplexitása, rétegzettsége nem könnyíti meg a vizsgálat tárgyának meghatározását (pl. az uniós jogalkotó meg sem kísérli). *Az élelmiszerbiztonság ugyanis egy folyamatosan változó, bővülő követelményrendszer* (melyet az élelmiszerjog¹⁵ normái hordoznak), *teljesítéséből fakadó állapot, egy olyan biztonsági szint, amely az egészségi kockázatok tudomány állása szerinti ismeretére és elismerésére épül.* A 2003-as, korábbi élelmiszertörvényünk normatív meghatározása szerint az *élelmiszerbiztonság* annak biztosítása a termelés, az élelmiszer-előállítás, a tárolás és forgalomba hozatal teljes folyamatában, hogy az élelmiszer nem veszélyezteti a végső fogyasztó egészségét, ha azt a rendeltetési célnak megfelelően készíti el és fogyasztja.¹⁶ (Ez a régebbi meghatározás tartalmilag megegyezett a FAO/WHO Codex Alimentarius „élelmiszer-biztonság” definíciójával,¹⁷ tehát most sem csak jogtörténeti jelentőséggel bír.) A hatályos hazai szabályozás a Rendelet logikáját követve, gyakorlati szemlélettel (túl)egyszerűsítve úgy tömöríti a meghatározást, hogy az *élelmiszerbiztonság az élelmiszer emberi egészségre ártalmatlansága és emberi*

portal.nebih.gov.hu/-/gmo-szennyezett-vetomagbol-kelt-szojaallomany-megsemmisiteset-rendelte-el-a-nebih (2021.08.29.). Ezúttal nem lehetett arra a korábbi mentőnek remélt körülményre hivatkozni, hogy „véletlenül benne maradt a külföldről behozott vetőgépekben”.

¹⁵ Élelmiszerjog: általában az élelmiszerekre és különösen az élelmiszerek biztonságára vonatkozó, a Közösségben vagy az egyes tagállamokban elfogadott törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések; a fogalom vonatkozik az élelmiszerek, valamint az élelmiszertermelés céljára tenyésztett állatok takarmányozására használt takarmány termelésének, feldolgozásának és forgalmazásának minden szakaszára (Az Európai Parlament és a Tanács 2002. január 28-i 178/2002/EK rendelete az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról, 3. cikk, Egyéb fogalmak 1. pont).

¹⁶ 2003. évi LXXXII. törvény az élelmiszerekről (hatályon kívül), 2. § 18. pont.

¹⁷ General Principles of Food Hygiene CAC/RCP 1-1969. Adopted 1969. Amendment 1999. Revisions 1997 and 2003.16 WTO Agreement on the application of sanitary and phytosanitary measures (Megállapodás az egészségügyi és növény-egészségügyi intézkedések alkalmazásáról), A Melléklet, 5. p.

fogyasztásra alkalmassága. A Rendelet ezzel szemben vállalja a definiálás égető hiányát. Valóban belátható, hogy ez nem a teljes élelmiszerellátási szektorral szemben támasztott célkövetelményt, biztonsági szintet jelentő „élelmiszerbiztonság” definíciója (értelmező rendelkezésekbe sem helyezi ezzel a címszóval), hanem valójában egy konkrét élelmiszer biztonságossága, amely akkor adott, ha az a meghatározott uniós¹⁸ élelmiszerbiztonsági követelményeknek megfelel. Az EU-s jogalkotó megközelítése negatív, ugyanis abból a generálklauzulából indul ki, hogy „nem biztonságos élelmiszer nem hozható forgalomba”. Az élelmiszer pedig akkor nem biztonságos, ha: az egészségre ártalmas,¹⁹ illetve ha emberi fogyasztásra alkalmatlan²⁰ (Rendelet, 14. cikk).

Érdekesség, hogy (a közvélekedésnek részben meglepetésszerűen ellent mondva) éppen a kínai élelmiszerjog (Food Safety Law of the People’s Republic of China 2015)²¹ az élelmiszerbiztonság rendkívül szakszerű – következményi oldalról még az élelmiszerbiztonság szintjeire is utaló – definícióját adja, miszerint azt jelenti, hogy az élelmiszer nem toxikus és ártalmatlan, megfelel a szükséges táplálkozástani követelményeknek, valamint mentes minden akut, szub-akut vagy krónikus veszélyeztető hatástól az emberi egészségre nézve.

Mivel emberi egészség, élet foroghat kockán, a biztonságosság kapcsán szigorú (alapos vizsgálattal azért megdönthető) vélelem alkalmazandó hazai gyakorlatunkban abban az esetben, ha egy nem biztonságos élelmiszer része egy azonos élelmiszerekből álló tételnek, küldeménynek és szállítmánynak. Ilyen esetben abból kell kiindulni, hogy a tétel, küldemény és szállítmány többi része sem biztonságos, hacsak a tétel, küldemény vagy szállítmány részletes átvizsgálása során a tétel, küldemény és szállítmány többi részében az élelmiszer nem biztonságos voltára utaló bizonyítékot nem találnak.

Az élelmiszerbiztonság szinten tartásának kihívása természetesen egységes követelményrendszert igényel, alapvetően mégis két rétege, szintje különböztethető meg. Az első a tudomány mai állásához igazodó, hivatalos, normákban rögzített „alapréteg” (első szint). Ez az alap követelményszint a fogyasztók megóvását célozza attól, hogy élelmiszer eredetű akut megbetegedéstől, annak tüneteitől, szövődményeitől szenvedjenek. Kiváltképpen attól, hogy egy veszélyes anyag, „összetevő” (röviden „veszély”, pl. fémforgács, üvegtöret, amely „kockázatot” hordoz), vagy egy patogén, élelmiszer eredetű kórokozó (pl. Salmonella, Escherichia coli (E. Coli), Ebola stb.) miatt néhány óra, nap vagy hét alatt fatális következményre vezessen a biztonságosság eseti hiányossága (évente 128 000 kórházi

¹⁸ Amennyiben nincsenek erre vonatkozó közösségi rendelkezések, egy élelmiszer akkor tekinthető biztonságosnak, ha megfelel az élelmiszer forgalmazása szerinti tagállam élelmiszerjoga meghatározott rendelkezéseinek, ha az ilyen rendelkezések meghozatala és alkalmazása nem sérti a Szerződést.

¹⁹ Annak eldöntése során, hogy az élelmiszer ártalmas-e az egészségre, figyelembe kell venni a következőket:

- a) az élelmiszert elfogyasztó személy egészségét károsító, azonnal és/vagy rövidtávon és/vagy hosszútávon jelentkező hatások mellett a következő generációknál jelentkező egészségkárosító hatásokat;
- b) az esetleg jelentkező, halmozottan toxikus hatásokat;
- c) a fogyasztók egy bizonyos kategóriájának élelmiszer-érzékenységét abban az esetben, ha az élelmiszert ennek a fogyasztói csoportnak szánják.

²⁰ Egy élelmiszer emberi fogyasztásra való alkalmatlanságának megállapítása során figyelembe kell venni, hogy az élelmiszer az eredeti rendeltetése szerint alkalmatlan-e emberi fogyasztásra – vagy azért, mert idegen anyagok által vagy egyéb módon szennyezett, vagy azért, mert rothadásnak vagy bomlásnak indult, illetve romlott.

²¹ Chapter X Supplemental Provisions Article 150, 2016, Shanghai.

esetet²² és 3000 halálesetet okoznak az élelmiszer eredetű megbetegedések még a fejletlennek ebből a szempontból sem tekinthető Amerikai Egyesült Államokban is).²³ A WHO az ezredfordulón nem véletlenül hívta fel a figyelmet arra, hogy az országok tekintsék az élelmiszerbiztonságot a legalapvetőbb közegészségügyi funkciónak.²⁴ Az első szint tehát a klasszikus élelmiszer eredetű megbetegedések,²⁵ tehát az élelmiszer-fertőzések és az élelmiszer-mérgezők kiszűrését szolgáló alap-követelményszint, amely szerint minimalizálni, sőt, lehetőleg kizárni szükséges az *élelmiszer-fertőzési, élelmiszer-mérgezési eseményeket*.

A preventív szemlélet – a környezetvédelemhez hasonlóan – az élelmiszerbiztonság vonatkozásában is hasznos mind (köz)egészségügyi, mind gazdasági²⁶ szempontból.²⁷

Az élelmiszerbiztonság másik rétege (második szint) egy abszolút, szofisztikáltabb, felsőbb szintet alkot, amely a hevenynek nem minősülő, krónikus, jellemzőbben lassan kialakuló tüneteket mutató, hosszú távú egészségkárosodások, megbetegedések megelőzését is célozza, mivel az elővigyázatosság elvének igényesebb, óvatosabb, egyidejűleg szigorúbb értelmezésére épül. Ez a szint az emberi egészség megővését szolgálja olyan kóros állapotoktól is, amelyek akár nem is minősülnek élelmiszer eredetű megbetegedésnek (pl. az egyéni túlérzékenység miatt bekövetkezett megbetegedés, táplálkozási allergia, peszticid-intolerancia), illetve amelyek az élelmiszer-mérgezés fogalmába csak azért nem tartoznak bele, mert nem „heveny” egészségkárosodások, holott ugyanúgy, ugyanolyan egészségkárosodások amelyeket ugyanúgy „élelmiszer elfogyasztását követően az abban lévő szerves vagy szervetlen mérgeanyag okozott” (pl. adott gyomirtószernek, annak maradékainak való kitettség éve alatt kialakult nyirokmirigy-limfóma).²⁸ Ez a védelmi szint

²² MORRIS, J.: *How Safe Is Our Food?* Emerging Infectious Diseases, 2011/1. pp. 126–128. <https://dx.doi.org/10.3201/eid1701.101821> (2022.01.25.).

²³ Centers for Disease Control & Prevention, Burden of Foodborne Illness: Overview. Estimates of Foodborne Illness in the United States. (Jan. 8, 2014) U.S. Department of Health & Human Services. Atlanta, USA <http://www.cdc.gov/foodborneburden> [<https://perma.cc/986Y-VPZC>] (2021.08.30.).

²⁴ A FAO (Food and Agriculture Organization – Élelmiszer és Mezőgazdasági Szervezet) és a WHO (World Health Organization – Egészségügyi Világszervezet) élelmiszerbiztonsággal foglalkozó bizottsága lassan négy évtizede hangoztatja (már 1984-ben rögzítette), hogy korunk egyik legnagyobb problémáját az élelmiszerek okozta megbetegedések képezik.

²⁵ Élelmiszer-fertőzés: minden olyan heveny egészségkárosodás, amelyet élő kórokozóval szennyezett élelmiszer fogyasztása okozott. Élelmiszer-mérgezés: minden olyan heveny egészségkárosodás, amelyet élelmiszer elfogyasztását követően az abban lévő szerves vagy szervetlen mérgeanyag okozott. Élelmiszer-fertőzési, élelmiszer-mérgezési esemény: egy vagy több személyt érintő, azonos élelmiszerek) közvetítésével létrejövő megbetegedések összessége. 62/2003. (X. 27.) ESzCsM rendelet az élelmiszer eredetű megbetegedések esetén követendő eljárásról, 2. § (1) bekezdés.

²⁶ Becslések szerint az Amerikai Egyesült Államokban éves szinten 168 milliárd dollár rúg az élelmiszer eredetű megbetegedések ellátási költségének és a megbetegedések miatt kieső termelésnek az együttes összege. FORTIN, Neal D.: *Food Regulation. Law, Science, Policy and Practice*. John Wiley & Sons, Hoboken, 2009. p. 243.

²⁷ ROBETS, Michael: *Food Law in the United States*. Cambridge University Press, New York, 2016. pp. 80–81.

²⁸ Ez is de facto „vegyi anyagtól keletkezett, élelmiszer által közvetített megbetegedés”, de mivel de iure nem élelmiszer eredetű megbetegedés, a járási hivatal *nem* köteles haladéktalanul jelenteni a kormányhivatalnak a gyors vészjelző rendszer keretében. Az élelmiszerlánc felügyeleti szerv (pl. járási hivatal) pedig *nem* „intézkedik a további megbetegedések megelőzése, valamint az élelmiszer eredetű megbetegedés kialakulásával kapcsolatos felelősségre vonás iránt”. Természetesen nem eszköztelen a második élelmiszerbiztonsági szintet is érvényesíteni próbálók csoportja: el lehet érni (számos mutagénnek, teratogénnek, karcinogénnek stb. bizonyult

tehát éppúgy kulcsfontosságú az emberi egészség és élet védelme szempontjából, mint az alapszint.

A „magasabb” szint nem azt jelenti, hogy egy kívánatosabb, alternatív követelménycsoportot alkotna, hanem az első szintre épülve egy fejlettebb környezettudatosságot, a környezeti fenntarthatóság megkövetelését, egészség tudatosságot és ezekkel összefüggő informáltságot²⁹ feltételez. Ráépül azokra, de túl is megy az alapkövetelményeken, éppen úgy, ahogy az agrártermeléssel szemben támasztott alap elvárásokon (kölsönös megfeleltetés)³⁰ túlnyúlik az agrárkörnyezetvédelmi szempontokat érvényesítő agrár-környezetgazdálkodás, azon belül az ökológiai termelés követelményrendszerére.

Az agrokemizálás eszközei, azaz napjaink – az EU több lépcsős re-regisztrációján³¹ átment, az ún. pozitív listán szereplő hatóanyagokat tartalmazó – növényvédő szerei elsősorban éppen krónikus hatásaik miatt veszélyesek, különösen, ha perzisztensek (tartósan megmaradóak, nehezen lebomlóak), illetve szisztemikus hatásúak (még alapos mosással, sőt hámozással sem kiiktathatók). A *krónikus betegségek okai közül* (az ökototoxicitás³² átfogó kategóriájához tapadóan) – *veszélyességi jellemzőként* – a karcinogenitás (daganatképződést okozó jelleg),³³ a teratogenitás (születési rendellenességet okozó), az immun-, a hormonmoduláns (akár reprodukciót is nehezítő, lehetetlenítő, rendszerszinten módosító, azt megzavaró), mutagén (mutáció-fokozó, nem ritkán karcinogenezissel párosuló) hatások emelhetők ki.

vegszerrerrel megtörtént ez a közelmúltban), hogy az adott peszticid lekerüljön az engedélyezett hatóanyagok, készítmények pozitív listájáról.

²⁹ Az európaiak kifejezetten magas szintű ismeretekkel rendelkeznek az élelmiszer-biztonsági kérdésekről. A leggyakrabban jelentett aggályok a húspanban található antibiotikumokkal, hormonokkal és szteroidokkal, peszticidekkel, környezeti szennyező anyagokkal és élelmiszer-adalékanyagokkal kapcsolatosak. Forrás: Eurobarométer tematikus felmérés (2019. április), Élelmiszer-biztonság az EU-ban.

³⁰ Ez az elnevezés szerepelt a KM kötelező rendszerét bevezető 1782/2003/EK tanácsi rendelet magyar nyelvű változatában. A francia szakirodalom a megfelelési kötelezettséget „conditionnalité”-nak nevezi, amely Madarász véleménye szerint tartalmilag kifejezőbb az angolnál (*cross compliance*), ennél fogva szerencsésebb lett volna „megfelelési kötelezettségként” fordítani. MADARÁSZ István: *Tanulmány a kölcsönös megfeleltetés (cross-compliance) magyarországi bevezetéséről*. FVM, Budapest, 2007. p. 80. p. A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) által hatályon kívül helyezett 1782/2003/EK rendelet vezette be azt az elvet, hogy ha a mezőgazdasági termelő nem tesz eleget bizonyos köz-, állat- és növény-egészségügyi, illetve környezetvédelmi és állatjóléti előírásoknak, a közvetlen támogatás összege csökkenthető, illetve a termelőt akár ki is lehet zárni a támogatottak köréből. Ez az úgynevezett „kölsönös megfeleltetési” rendszer azóta a közvetlen kifizetések keretében nyújtott közösségi támogatás szerves részét képezi.

³¹ A folyamat során több mint száz hatóanyagot tiltottak ki a gyakorlati felhasználásból.

³² *Ökotoxikus*: az élő szervezeteket, azok utódait vagy populációit közvetlenül vagy a táplálékláncan át, azonnal vagy meghatározott idő elteltével károsító (mérgező, teratogén, mutagén stb.). Ld. 44/2000. (XII. 27.) EüM rendelet a veszélyes anyagokkal és a veszélyes készítményekkel kapcsolatos egyes eljárások, illetve tevékenységek részletes szabályairól, I. § e) pont.

³³ Hozzávetőlegesen száz, az onkológia hatáskörébe tartozó betegség kapcsolódik ehhez a – leginkább közismert – hatástípushoz. Aktuális gyakorlati példaként szolgál az egyik legnagyobb mezőgazdasági üzletlé vált „glyphosate” gyomirtó hatóanyag, amit 2015-ben az Egészségügyi Világszervezet Rákkutatási Ügynöksége (IARC) a „valószínűleg rákkeltő az emberek esetében” kategóriába sorolta (2A). A lépés a rendkívül széles körű kitétségre (expozíció) tekintettel nagy horderejű problémát sejtet, ugyanis a szer a vizsgált európai emberek többségének véréből és vizeletéből is kimutatható. Európában elsőként Ausztria tiltotta be használatát 2019-ben.

Természetesen az állattenyésztési ágazat sem mentes a szintetikus szerek – peszticidekkel összevetve kevésbé közismert – élelmiszerbiztonsági kihívásaitól. Pedig a szintén az élelmiszerlánc részét képező állat-egészségüghöz tartozó állatgyógyászati termékek, illetve tágabb termékkört rajzolva az ún. *antimikrobiális szerek* felhasználása hasonlóan életfontosságú kérdéskör. A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia szerint az antimikrobiális szereknek az állati és emberi egészségügyi ellátásban való túlzott és nem megfelelő használata, a kapcsolódó antimikrobiális rezisztencia (az ezen szerekkel szemben kialakuló ellenállóképesség) becslések szerint évente 33 000 ember halálát okozza az EU-ban/EGT-ben,³⁴ és jelentős egészségügyi költségekkel jár. A Bizottság ezért intézkedéseket tervez annak érdekében, hogy 2030-ig 50 %-kal csökkentse a haszonállatoknak szánt és az akvakultúrában használt antimikrobiális szerek értékesítését. Az állatgyógyászati készítményekről és a gyógyszeres takarmányokról szóló új rendeletek számos intézkedést írnak elő e cél elérése és az egészség előmozdítása érdekében.³⁵

Az élelmiszerbiztonság másik rétege, felsőbb követelményszintje tehát kifinomultabb, látszólag el sem választható az alapszinttől. Nagyrészt más kóroki tényezőkkel függ össze, más megbetegedések kizárását célozza, és a megbetegedéssel összefüggő időtényező is akár nagyságrendekkel eltérhet. A betegség akár évek, évtizedek alatt, sőt, generációkon átívelően alakul ki (tumorok, genetikai deformáció), olyan anyagok hatására, amelyek a tartós fogyasztás során felhalmozódnak az emberi szervezetben (bioakkumuláció).³⁶ Az alapvető veszélyeztető ok, hogy az egészségügyi határértékek egy-egy anyagra és forrásra történő megállapítása során nehezen kezelhető az összeadódó, párhuzamos hatások egész sora. „Egy anyag – egy forrás” kombináció esetében is problémát jelent, hogy gyakran nincs is küszöbdózis, azaz valójában nem állítható hitelesen az, hogy bizonyos mennyiség biztosan nem okoz semmilyen egészségügyi problémát.³⁷ Sok növényvédő szer esetében az alacsony dózisu, élelmiszeren keresztül, hosszútávú kitettség egészségügyi hatásai még nem ismertek a maguk teljességében. Ez a magasabb (nem szigorúbb, inkább igényesebb, egészségtudatossággal, magas informáltsággal összefüggő) élelmiszerbiztonsági szint azon alapul, hogy a hatóságok által megengedett szermaradvány-mennyiségek folyamatos fogyasztása is okozhat megbetegedéseket pl. az akkumulálódásnak, más szennyező anyagokkal, peszticidmaradványokkal történő keveredésnek következtében (együttes, ún. koktéllhatás). Utóbbi az egészségkárosodások valószínűségét sokszorosító (multiplikáló) tényező is lehet, ezért különösen visszás, hogy az uniós vizsgálatok egyelőre nem terjednek ki az együtthatásra, ahogy a hormonmoduláns (a hormonrendszerbe beavatkozó, ún. endokrin

³⁴ CASSINI, Alessandro et al.: *Attributable deaths and disability-adjusted life-years caused by infections with antibiotic-resistant bacteria in the EU and the European Economic Area in 2015. A population-level modelling analysis.* Lancet Infect Dis., 2019/1. pp. 55–56.

³⁵ COM(2020) 381 final, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért. Brüsszel, 2020.5.20.

³⁶ Jellemző példa a zsírszövetben történő feldúsulás (pl. klórozott szénhidrogének tejtermékekben). Exponenciális lehet a táplálékláncban történő feldúsulás is, a biomagnifikáció (pl. nehézfémek a tengeri ragadozó halakban)..

³⁷ A vonatkozó mértékmeghatározások, így az ún. megengedett szermaradék, az elfogadható napi beviteli érték, az emberre vonatkozó megengedett napi felvétel (ADI), illetve a WHO MADI (maximum acceptable daily intake), vakamint a szerrel foglalkozó dolgozók megengedett expozíciós szintje (AOEL) valójában nem feltétlenül képes kizárni az egészségügyi konzekvenciákat.

diszruptor) anyagokra sem. Az EFSA kiterjedt vizsgálatai szerint a minták alig több, mint fele (53%) nem tartalmazott csak kimutatható vegyszermaradékot,³⁸ 45%-a tartalmazott egy vagy többféle peszticid-maradványt a határértékek alatt,³⁹ illetve 2% határérték feletti szennyezettséget mutatott.⁴⁰ Mindezek az arányok a határérték „potméterének” tologatásától függenek. Nyilvánvaló, hogy az együttes hatások jelentette kockázatok is valóságosak, szigorítani a határértékeket.

Az alapvető élelmiszerbiztonsági hatósági eljárások, pl. a gyors riasztási rendszer működtetése az alapszintű (emergency) biztonságot igyekszik garantálni. Az erre épülő, ezen túlmutató másik követelményszintet tűzi céljául az agrár-környezetvédelem, agrár-környezetgazdálkodás. Ez az élelmiszerbiztonság-réteg opcionális, jogilag nem kötelező, pl. az ökológiai gazdálkodásra senki sem kötelezhető, ökotermékek fogyasztása sem írható elő (hacsak nem az orvos által). A hatósági *határértékekhez* igazodva, az *előállítás, kezelés során betartott higiéniai szabályokkal* is kellően lecsökkentett mikrobiológiai szennyezettség, valamint az *előzetes engedélyezési eljárások* lefuttatása esetén mindenki kedvére forgalmazhat és fogyaszthat az engedélyezett (pozitív listán szereplő) peszticidek maradványait tartalmazó élelmiszereket. A felelősség egyéni, ekkor már kizárólag a fogyasztóé, nem háríthatja át sem az államra, sem a mezőgazdasági termelőre, sem az élelmiszeripari vállalkozásra. Mivel a mai ember (különösképpen a nők, ld. pl. szépségápolási szerek) annyira összetett vegyszerhatásnak és egyéb kóroki tényezőknek van kitéve, nehéz lenne hiteles statisztikát készíteni arról, hogy a nagyszámú krónikus megbetegedés, idő előtti halálozás eseteiben mennyiben játszik meghatározó szerepet az, hogy külön-külön egyébként biztonságosnak deklarált határértékeken belül fogyasztjuk a vegyszerek, vegyi anyagok széles skáláját.⁴¹ Mindamelllett a jogalkotó szerencsére nem tétlen,⁴² az elmúlt öt évben uniós szinten 20 %-kal csökkent a peszticidek használatából eredő kockázat, és a Bizottság további intézkedéseket fog hozni annak érdekében, hogy 2030-ig 50 %-kal csökkenjen a vegyi növényvédő szerek általános használata és kockázata, és 50 %-kal a magas kockázatú növényvédő szerek⁴³ használata. A szigorítási folyamat egyirányú, akadozó, de

³⁸ Az ökológiai termelésből származó minták esetében 86,9% ez az arány.

³⁹ A minták 27%-ában találtak egyszerre többféle szermaradékot.

⁴⁰ EFSA: *Pesticides in food: latest figures published 7 April 2021*. <https://www.efsa.europa.eu/en/news/pesticides-food-latest-figures-published> (2021. 09. 02.).

⁴¹ Sok növényvédő szer esetében a kis dóziszú, élelmiszereken keresztüli krónikus kitétség egészségügyi hatásai nem teljesen feltártak, ezért a jelenleg meghatározott toleranciaszintek lehet, hogy túl magasak, hiszen nem ismerjük megfelelően a szerek szervezetre gyakorolt összetett hatását. Egyes anyagok, mint például a DDT esetében is évekkel később derült ki, hogy valójában alacsony szinten is jelentős az egészségre gyakorolt hatásuk. Mindezekre is tekintettel az Egészségügyi Világszervezet Rákkutatási Ügynöksége (IARC) a „valószínűleg rákkeltő az emberek esetében” kategóriába sorolta 2015-ben a Glyphosate hatóanyagot.

⁴² Az EU 2021 augusztusában is szigorúbb határértéket vezetett be az élelmiszerek rákkeltőanyag-tartalmára (sajnos ebben a lépésben csak kadmiumra és ólomra) vonatkozóan, de bőven van még természetesen tennivaló. A rákkeltésre képes (potencialitás, megalapozott gyanú) anyagok, szerves vegyületek IARC által naprakészen gondozott listája népes: https://monographs.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/09/List_of_Classifications.pdf?fbclid=IwAR3ljB3NjC-yfKxzQDFcCmx0aYAgOo-L00jNyPDKzvnHf1yLeEr3bPsCvaE, (2021.08.30.) ld. még a : https://monographs.iarc.who.int/wp-content/uploads/2019/07/Classifications_by_cancer_site.pdf?fbclid=IwAR0cxNazS1x9rKIF_QuiyeAr0JPAXLySdehLtf1R9yrf7ucunX9U3li9f2g (2021.08.30.)

⁴³ Ezek olyan hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerek, amelyek megfelelnek az 1107/2009/EK rendelet II. mellékletének 3.6.2–3.6.5. és 3.8.2. pontjában meghatározott kizárási kritériumoknak, vagy az említett

lényegében a DDT óta töretlen – a tudatlanság alkalmatlan kifogását felülíró – felismerések sorozata. Ki gondolta volna, amikor 1934-ben Paul Hermann Müller felfedezte a DDT rovarölő tulajdonságát, vagy amikor 1948-ban orvosi Nobel-díjat kapott érte, hogy a „mellékhatások”, karcinogén és bioakkumulatív tulajdonságok ennyi környezeti kárt és emberéletet fognak követelni? Ki gondolta volna a frissebb szakirodalmi adatok ismerete hiányában, hogy bizony „hozzájárulhat” még a *világjárványszerű kóros elhízáshoz* és abból fakadó megbetegedésekhez is – az Európai Unióban csak 2020-ban betiltott (a RASFF gyorsriasztási rendszer szerint mégis visszatérően fennakadó), a világ számos más részén továbbra is széles körben kipermetezett, kalóriaegyensúly-egyenlőtlenséget okozó (kalóriaégetést lassító) – *chlorpyrifos* nevű peszticid-hatóanyag élelmiszerekben található szermaradványa?⁴⁴ Ki tudta volna előre? Akkor hogyan lehet garantálni a károk elkerülését? Mint annyiszor utólag megtudhattuk (ld. Kirkegaard gondolatát⁴⁵ a felelős gondosság elvi alapjaként), *elővigyázatossággal*.⁴⁶

2. „Az elővigyázatosság elvének kifejeződése” az élelmiszerbiztonság kemizációs kockázatokkal összefüggő garانتálása keretében

A növényvédő szerek és azok hatóanyagai vonatkozásában rámutatott az Európai Bíróság⁴⁷, hogy az 1107/2009 rendelettel (és korábban a 91/414 irányelvvel) bevezetett előzetes engedélyezési és jóváhagyási eljárások az uniós jog általános elvének, *az elővigyázatosság elvének kifejeződése*.⁴⁸ Az elővigyázatosság elve tehát az uniós jog általános elvét képezi, amely arra kötelezi az érintett hatóságokat, hogy a releváns szabályozásban a részükre biztosított hatáskörök gyakorlására szolgáló pontos kereten belül oly módon tegyenek megfelelő intézkedéseket a közegészségre, a biztonságra és a környezetre nézve meglévő, bizonyos potenciális kockázatok elkerülése céljából, hogy a gazdasági érdekekkel szemben

melléklet 4. pontjában szereplő kritériumokkal összhangban helyettesítésre jelölt anyagként vannak azonosítva.

⁴⁴ WANG, B. et al.: *The pesticide chlorpyrifos promotes obesity by inhibiting diet-induced thermogenesis in brown adipose tissue*. Nature Communications 12, Article number: 5163. (2021). <https://www.nature.com/articles/s41467-021-25384-y> (2021.08.29.).

⁴⁵ „Az életet csak hátratekintve lehet megérteni, de előrefelé kell élni.” (Sören Kirkegaard, Journals IV A, 1843. p. 164.).

⁴⁶ HORVÁTH Gergely: *Még egy ok az elővigyázatosságra! Pillanatképek az elv életútjából*. In: Agócs Ilona – Csák Csilla – Tahyné Kovács Ágnes (szerk.): *Vox Generationum Futurarum*. Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest, 2021. pp. 262-263. https://jak.ppke.hu/uploads/collection207/fileVox_generationum_futurarum_BandiGyula_65_XENIA_2021.pdf (2021.08.30.).

⁴⁷ A Törvényszék ítélete (kibővített első tanács), 2018. május 17. Bayer CropScience AG és társai kontra Európai Bizottság. Növényvédő szerek – Klotianidin, tiametoxam és imidakloprid hatóanyag – A jóváhagyás felülvizsgálata – Az 1107/2009/EK rendelet 21. cikke – A szóban forgó hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerrel kezelt vetőmagok használatának és értékesítésének tilalma – Az 1107/2009 rendelet 49. cikkének (2) bekezdése – Az elővigyázatosság elve – Arányosság – A meghallgatáshoz való jog – Szerződésen kívüli felelősség. T-429/13. és T-451/13. sz. ügyek. ECLI identifier: ECLI:EU:T:2018:280, 108–110. pontok, illetve 116. és 119. pontok.

⁴⁸ Ld. előzményként: 2013. április 12-i Du Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T 31/07, EU:T:2013:167, 133. pont.

elsőbbséget biztosítanak az említett érdekek védelmével összefüggő követelményeknek.⁴⁹ A környezet mint védett jogi tárgy kapcsán feltétlenül közbevetést érdemel, hogy a hazai jogi rezsím meghatározó – gondos elővigyázatosságot ösztönző, illetve számonkérő – tényezőjeként a 4/2019. (III.7.) AB határozat deklarálja, hogy

1. az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során *a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.*
2. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja: az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség áll fenn, mivel a hatályos törvényi szabályozás nem írja elő, hogy *az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról.*

A felelős gondosság követelményének minden környezeti hatást mutató életviszonyban ellensúlyoznia kell a gazdasági érdekek mindenkor túlsúlyra törekvését a jövő nemzedékek érdekérvényesítésének jól felfogott szükségességére is tekintettel. Az egészséges környezethez való alapjogot garantáló XXI. cikket értelmezve az Alkotmánybíróság – természetvédelmi kontextusban – korábban is hangsúlyozta, hogy a természetvédelmi célok elsődlegessége garanciális jelentőségű az oltalom alatt álló területeken, azokat az állam nem rendelheti alá gazdasági szempontoknak.⁵⁰

Visszatérve az elővigyázatosság elvével kapcsolatos nemzetközi joggyakorlati kitekintéshez, az elv lehetővé teszi az intézmények számára, hogy amennyiben tudományos bizonytalanságok állnak fenn az emberi egészségre vonatkozó kockázatok fennállása vagy hatása tekintetében, védelmi intézkedéseket hozzanak, anélkül hogy meg kellene várniuk, hogy e kockázatok valósága és súlyossága teljesen bizonyossá váljon, vagy hogy az egészségre kedvezőtlen hatások bekövetkezzenek.⁵¹ Egyébiránt a kockázatok tudományos értékelésének nem kell feltétlenül a kockázat fennállására, és annak megvalósulása esetén az esetleges kedvezőtlen hatások súlyosságára vonatkozó meggyőző tudományos bizonyítékokat szolgáltatnia az intézmények részére. Az a helyzet, amelyben az elővigyázatosság elvét kell alkalmazni, elméletileg a *tudományos bizonytalanság helyzetének felel meg*. Továbbá valamely megelőző intézkedés elfogadása, vagy éppen ellenkezőleg, annak visszavonása vagy enyhítése nem rendelhető alá a mindenféle kockázat hiányára vonatkozó bizonyítékoknak, mert tudományos szempontból általában lehetetlen ilyen bizonyítékot szolgáltatni, hiszen gyakorlatilag nem létezik „nulla” kockázati szint.⁵² *A küszöbdózis ismeretének hiányában tehát a jogalkotó és jogalkalmazó a fennálló kockázat mértéke alapján mérlegelhet.* Ha

⁴⁹ Ld. 2003. október 21-i Solvay Pharmaceuticals kontra Tanács ítélet, T 392/02, EU:T:2003:277, 121. pont.

⁵⁰ 16/2015. (VI.5.) AB határozat, [110], A/B- 1551-1/2021 A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a természetvédelmi célok megfelelő hatósági érvényesítéséről bányászati célú kutatási tevékenység engedélyezése során.

⁵¹ Ld. 2013. április 12 iDu Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T 31/07, EU:T:2013:167, 135. pont.

⁵² 2013. április 12-iDu Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T-31/07, nem tették közzé, EU:T:2013:167, 140. pont.

az elvégzett vizsgálatok eredményének elégtelen, nem meggyőző vagy pontatlan jellege miatt az állítólagos kockázat meglétét vagy terjedelmét lehetetlennek tűnik bizonyossággal meghatározni, de a közegészséget ténylegesen fenyegető károsodás valószínűsége a kockázat bekövetkezésének esetében fennáll, az elővigyázatosság elve igazolja a korlátozó intézkedések elfogadását, feltéve hogy azok nem hátrányosan megkülönböztetettek és objektívek.⁵³ Az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az, miszerint a tudományos bizonyosság hiányában olyan megelőző intézkedéseket fogadnak el, amelyek a bizonyosság elérését követően túlzottan óvatosságnak bizonyulhatnak, önmagában nem tekinthető az elővigyázatosság elve megsértésének, és éppen ellenkezőleg ezen elv részét képezi.⁵⁴

Az elővigyázatosság elvének konkrét esetre történő alkalmazása keretében, nevezetesen a neonicotinoidok – méhek számára vonzó növényeken történő – használatának tiltása kapcsán a Bíróság 2021 májusában megerősítette az elővigyázatosság elvét, miszerint az elővigyázatosság elvéből következik, hogy amennyiben bizonytalan a kockázatok fennállása vagy mértéke, különösen a környezetet érintő kockázatok tekintetében, *védelmi intézkedéseket lehet hozni anélkül*, hogy meg kellene várni e kockázatok valószínűségének és súlyosságának teljes bizonyítását (éppen ez az elv lényege, ahogy az ítélet 129. pontja is rámutat). Amikor az elvégzett vizsgálatok eredményeinek nem meggyőző jellege miatt nem állapítható meg teljes bizonyossággal az állítólagos kockázat fennállása vagy mértéke, azonban e veszély bekövetkezése esetén a környezetre gyakorolt tényleges káros hatás valószínűsíthetően fennállna, az elővigyázatosság elve igazolja a korlátozó intézkedések elfogadását.⁵⁵ *A tudományos bizonyosság hiánya kapcsán döntő jelentőségű megállapítás*, hogy a szóban forgó ítélet 82. pontjában foglaltak szerint az elővigyázatosság elve nem követeli meg, hogy az (1107/2009 rendelet 21. cikkének (3) bekezdése alapján) *elfogadott intézkedéseket pusztán azon okból elhalasszák*, hogy folyamatban vannak olyan tanulmányok, amelyek megkérdőjelezhetik a rendelkezésre álló tudományos és technikai adatokat.

Az alapügyben született ítélet is utal arra, hogy az elővigyázatosság elvének alkalmazásáról szóló, 2000. február 2i közlemény [(COM(2000) 1 végleges)] 6.3.4 pontja azt írja elő, hogy el kell végezni a cselekvésből vagy a cselekvés elmaradásából eredő előnyök és terhek vizsgálatát. Az elővigyázatosság elvét alkalmazó hatóságnak az elemzési módszereket illetően jelentős mérlegelési mozgástér áll rendelkezésére. Ugyanis míg a közlemény szerint a vizsgálatnak gazdasági elemzést kell tartalmaznia, az érintett hatóságnak abba mindenképpen bele kell foglalnia *nem gazdasági megfontolásokat* is. A közlemény ezen felül kifejezetten hangsúlyozza, hogy bizonyos körülmények között *gazdasági megfontolásoknak kisebb jelentőséget kell tulajdonítani, mint más, lényegesnek tekintett érdekeknek*;

⁵³ 2013. április 12-i Du Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T-31/07, nem tették közzé, EU:T:2013:167, 142. pont.

⁵⁴ A Törvényszék ítélete (kibővített első tanács), 2018. május 17. Bayer CropScience AG és társai kontra Európai Bizottság, 324. pont.

⁵⁵ A Bíróság ítélete (első tanács), 2021. május 6. Bayer CropScience AG és Bayer AG kontra Európai Bizottság. Fellebbezés – 1107/2009/EK rendelet – 4. és 21. cikk – Jóváhagyási kritériumok – A jóváhagyás felülvizsgálata – Növényvédő szerek – 485/2013/EU végrehajtási rendelet – Klotianidin és imidakloprid hatóanyagok – Az e hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerrel kezelt vetőmagok – A nem hivatásos felhasználó által végzett felhasználás tilalma – Az elővigyázatosság elve. C-499/18. P. sz. ügy, 80. pont. Lásd még ebben az értelemben: 2019. október 1jei Blaise és társai ítélet, C616/17, EU:C:2019:800, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

és példaként kifejezetten meg is említi a környezetet és egészséget.⁵⁶ A közlemény tehát megalapozza azt a következtetést, miszerint az elővigyázatosság elve érdekhierarchia és értéksorrend meghatározó jelleggel bír: a környezet és az egészség magas szintű védelme megelőzi a gazdasági érdekeket.

Az agrár-környezethasználat során az *integrált növényvédelem* – mint elővigyázatossággal összeegyeztethető, normatív célul is tűzött megközelítés – ösztönözi fogja az olyan alternatív védekezési technikák alkalmazását, mint pl. a vetésforgó és a mechanikus gyomirtás,⁵⁷ és az egyik fő eszköz lesz általában véve a vegyi növényvédő szerek használatának és az azoktól való függőségnek a csökkentésére, különös tekintettel a veszélyesebb növényvédő szerek használatára,⁵⁸ nagyon lassan, de biztosan megfordítva a kemizációs folyamat több évtizede felfelé ívelő tendenciáját.

⁵⁶ Az Európai Unió Törvényszéke által 2018. május 17-én hozott Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet (T429/13 és T451/13, a megtámadott ítélet, EU:T:2018:280) 459. pont. Az ítélet szerint a Bizottság megalapozottan fogadhatott el megelőző intézkedéseket az EFSA által konkrétan még nem értékelt peszticid-használatok vonatkozásában is, ha ésszerűen feltételezhető, hogy azok az értékelt használatok kockázataihoz hasonló – méhkolóniákat súlyosan érintő – kockázatokkal járnak.

⁵⁷ Ld. már a robotizáció vonatkozó eredményeit is (önjáró, gyomláló robotok) a munkahelyteremtő, élömmunkán alapuló gyommentesítés mellett. Összességében mindkettő előnyösebb, mint a kémiai „megoldás”.

⁵⁸ COM(2020) 381 final.

IV. KOMMUNIKÁCIÓ ÉS DIGITALIZÁCIÓ

GELLÉN Klára
egyetemi tanár, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet

A TELEVÍZIÓS REKLÁMTÓL AZ ONLINE KERESKEDELMI KOMMUNIKÁCIÓIG – AZ UNIÓS MÉDIAPOLITIKA REKLÁMSZABÁLYOZÁSÁNAK NYOMÁBAN¹

1. Bevezetés

A médiában közzétett kereskedelmi tartalmak történeti szemléletű bemutatása kiváló alapot ad az uniós médiapolitika változásának szemléltetésére. Jól lekövethetőek a technológiai fejlődés, a piaci szemlélet erősödésének hatásai, amelyek a médiatartalmak közzétételi felületeinek gazdagodásához, az online platformok egyre aktívabb szerepvállalásához vezettek. Az olyan másodlagos tevékenységek, mint a reklámok, a kereskedelmi közlemények közzététele, az új felhasználói környezethez idomultak. A rendkívüli sebességgel fejlődő online tér széles mozgásteret biztosít a reklámjellegű üzenetek közzétételének, és egyben a vállalkozások számára is egyre innovatívabb kommunikációs modellek felépítését teszi lehetővé.² Korábban, a televízió és a rádió megjelenésével, addig nem tapasztalt tér nyílt meg a vállalkozások népszerűsítő tevékenysége előtt, a digitális médiapiac pedig csak még tovább bővítette e lehetőségek körét.

A tanulmány az uniós médiapolitika televíziós reklámokra kialakított szabályaitól elindulva, a videómegosztóplatform-szolgáltatások által közzétett kereskedelmi közleményekig fogja át a fejlődés folyamatát. Vizsgálati nézőpontunk médiajogi, így alapvetően a közösségi médiaágazat reklámpolitikájának történeti bemutatása a cél, ahol a szabályozás lényegi elemeit e terület speciális ágazati jellege adja meg.

2. Az uniós reklámszabályozás gyökerei

A mai modern reklámszabályozás közösségi gyökereinek vizsgálatához a szabályozás iránti igény megjelenésének indokaira és történeti alapjaira kell visszatekintenünk. A Római szerződés (a továbbiakban: Szerződés) 56. cikk (korábbi 49. cikk) értelmében, tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban telepedettek le, mint a

¹ A tanulmány alapját képező munkaanyag a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Médiatudományi Intézetének támogatásával készült.

² Lásd erről részletesen PÁZMÁNDI Kinga: *A kereskedelmi kommunikáció és a médiapiac*. In *Medias Res*, 2012/1. pp. 67–68.

szolgáltatást igénybe vevő személy. Az 57. cikk (a korábbi 50. cikk) szerint a „szolgáltatás” a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. Szolgáltatásnak minősülnek többek között a kereskedelmi jellegű tevékenységek is.

A közösségi reklámszabályozás az áruk és a szolgáltatások határokon átvitelő szabad áramlásának jogán (szabad árumozgás), a négy fő gazdasági szabadság egyikén alapul. Az akadálymentes belső piac megteremtése érdekében ennek előfeltétele a 34. (a korábbi 28. cikk) és a 35. cikkében (a korábbi 29. cikk) foglalt mennyiségi korlátozás, valamint bármilyen ezzel egyenértékű hatású intézkedés tilalma. A 34. cikk szerint, a tagállamok között tilos minden behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozás, vagy azzal azonos hatású intézkedés, míg a 35. cikkely mindezt a kivételre vonatkozóan tiltja meg. A 36. cikk (a korábbi 30. cikk) értelmében a 34. és a 35. cikk rendelkezései nem zárják ki azonban a behozatalra, a kivételre vagy a tranzitárúkra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások pedig nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.

Az Európai Unió Bírósága az 1974-es *Dassonwill* ügyben hozott ítéletével³ alkotta meg az ún. *Dassonwill* formulát, amely meghatározta a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések fogalmát. Ennek értelmében a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül minden olyan tagállami szabály, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet. Mindehhez elegendő, hogy potenciálisan az intézkedés olyan hatással járjon, amely objektíve, esetlegesen (nem ténylegesen) akadályozza a belső kereskedelmet.⁴ Ezen intézkedések körét alapvetően a bírósági gyakorlat azonosította.⁵ A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések körének kiszélesedése maga után vonta, hogy a kereskedelmi forgalmat akár közvetlenül, akár közvetve korlátozó akadályozó tényező azonos megítélés alá essen a mennyiségi korlátozással.⁶ Ugyanakkor vannak olyan intézkedések, amelyek esetében a korlátozás mégis indokolt lehet. A *Cassis de Dijon*⁷ ügyben hozott ítélet szerint a nemzeti különbségekből adódó korlátok és akadályok elfogadhatóak, ha olyan értékek és követelmények szolgálatában teszik, mint például a közegészség védelme, a fogyasztók védelme, a kereskedelmi ügyletek tisztességessége. Így a *Dassonwill* formula alól kimenthető egy azonos hatású intézkedés, amennyiben az a feltétlenül érvényesítendő követelményeknek felel meg, az adott területen még nincs közösségi szabályozás, valamint a hazai és külföldi termékekre egységesen vonatkozik, és a korlátozást illetően a szükségesség arányosság tesztjének megfelel. Amennyiben ilyen körülmények indokolják az intézkedést, és az nem

³ A 8/74 sz. *Procureur du Roi v Benoit és Gustave Dassonville* ügyben 1974. július 11-i ítélet.

⁴ A mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedések fogalmi értelmezésére tett kísérletet a 70/50/EGK irányelv.

⁵ 249/81. sz. *Bizottság v Írország*; 178/84. sz. *Bizottság v Németország*; 261/83. sz. *Rau kontra De Smedt*; C-347/89. sz. *Freistaat Bayern v Eurim Pharm*; 145/88. sz. *Torfaen Borough Council kontra B. és Q. plc.*

⁶ Lásd PÁZMÁNDI Kinga: *Modern Reklámjog*. Budapest, HvgOrac Kiadó, 2007. pp. 64–71.

⁷ 120/78 sz. *Rewe-Zentral Ag és a Bundesmonopolverwaltung Für Branntwein* ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (*Cassis de Dijon* ügy).

diszkriminatív, akkor az nem tekinthető a mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek.

Később a *Keck formula*⁸ a tagállami aktusok két típusaként a *terméket és az értékesítési feltételeket szabályozó intézkedéseket azonosította*, mely utóbbiak közé sorolhatóak a reklámozásra vonatkozó aktusok is, mint az áru forgalmazásához kapcsolódó intézkedések. A nem diszkriminatív értékesítési feltételeket a formula kiemelte az azonos hatású intézkedések köréből. A nem diszkriminatív, de korlátozó hatású tagállami rendelkezések elfogadottak a közösségi jogban, a közérdek védelmében a szükségesség és arányosság betartása mellett.⁹

Fentiek alapján, a mennyiségi korlátozás és hasonló hatású intézkedés akkor nem elmentés a közösségi joggal, ha az vagy a feltétlenül érvényesítendő követelményeken, azaz kényszerítő körülményeken alapul, vagy a 36. cikk alá tartozó megengedhető korlátozásokra hivatkozva. „A tagállami kereskedelmi szabályok – mint például a reklámkorlátozások vagy reklámtilalmak – egy része tagállamonként jelentősen eltér. A belső piacon így mindenekelőtt az áruk szabad mozgását, valamint a szolgáltatások szabad áramlását akadályozhatják. Ennél fogva a gazdasági szabadságok érvényesülésének elősegítése érdekében az Európai Bíróság számos ítéletében határozta meg a tagállami reklámszabályok uniós jogi korlátait. Különösen az EUMSZ 56. cikke szerinti „szolgáltatások szabad áramlása” biztosítható csak abban az esetben, ha a határon átnyúló szolgáltatás kínálatot is megfelelő módon lehet reklámozni.”¹⁰ Az Európai Unió bírósága egyértelművé tette, hogy a reklámozás, a kereskedelmi promóció alkalmas lehet az ilyen jellegű hatás kialakítására, azaz az áruk szabad mozgásának korlátozására. A közösségi jog szerint, a kölcsönös elismerés elvének megfelelően, nem korlátozható más tagállam árujának forgalmazása. A korlátozást olyan alapértékek védelmében, mint például a fogyasztóvédelem, teszi lehetővé.¹¹ „A fogyasztóvédelem integrációs intézményrendszerének fejlődésén belül sajátos helyet foglalnak el a reklámok [...] közvetlen fogyasztóvédelmi szempontok az elsők között a reklámokkal kapcsolatos Közösségi rendelkezésekben jelentek meg.”¹² A közösségi reklámszabályozás meghatározó másodlagos jogforrásai közül az általános reklámszabályozás körébe eső források, mint például Az Európai Parlament és a Tanács a megtévesztő és összehasonlító reklámról szóló 2006/114/EK irányelve, vagy Az Európai Parlament és a Tanács speciális reklámtilalmakat erősítő, 2003/33/EK irányelve a tagállamok dohánytermékek reklámozására és szponzorálására vonatkozóan, vagy Az Európai Parlament és a Tanács a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlataival foglalkozó 2005/29/EK irányelve szorosan véve nem tartoznak a tanulmány céljaként megjelölt témakörbe. Ezen jogforrások a reklámozás ágazati jellegétől függetlenül irányadó alapvető reklámjogi korlátozásait foglalták össze. Miután a tanulmánynak kizárólag a média speciális reklámszabályozása képezi elemzése tárgyát, ezért a vizsgálati

⁸ C-267 és C-268/91. Bernard Keck és Daniel Mithouard egyesített ügyekben 1993. november 24-i ítélet.

⁹ PAPP Mónika – VÁRNAY Ernő: *Az Európai Unió joga* [Digitális kiadás.]. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. <https://doi.org/10.55413/9789632956114> Letöltve: https://mersz.hu/hivatkozas/wk38_485_p5/#wk38_485_p5 (2022.11.01.).

¹⁰ LEIDENMÜHLER, Franz: *Reklámtilalmak a belső piacon, a tagállami hatáskör határai a külföldi szerencsejátékokra vonatkozó magyar reklámtilalom példája alapján*. Pro Futuro, 2011/1.

¹¹ BECKER, Ulrich: *A „Dassonville”-től a „Cassis”-on át a „Keck” ítéletig*. Magyar jog, 1995/10.

¹² PÁZMÁNDI, 2007. p. 71.

nézőpontunk alanya a televíziós műsorszolgáltató, majd az audiovizuális médiaszolgáltató és a videomegosztóplatform-szolgáltató.

3. A médiában megjelenő kereskedelmi tartalmak uniós szabályozási háttere

A televíziós tevékenység uniós szabályozási gyökerei az Európai Unió Bíróságának a televíziós szabályozás szempontjából mérföldkőnek számító 1974-es *Sacchi ügyben*¹³ hozott ítéletére vezethetők vissza. A központi kérdés ez ügyben annak megítélése volt, hogy az olasz államnak jogában állt-e monopóliumát fenntartani a kábeltelevíziózásban, és a kereskedelmi reklámozásban. A bíróság döntésében kimondta, hogy a televíziós és rádiós műsorszolgáltatás a Szerződés hatálya alá tartozó szolgáltatásnak minősül, így azok szabad áramlását az államnak biztosítani kell, s irányadó rá a szolgáltatásokra vonatkozó közösségi szabályozás.

A közösségi szabályozás elemzésekor ki kell emelnünk a televíziós szolgáltatás kettősségét, a kulturális és gazdasági jellegből fakadó uniós dilemmák fontosságát. A minimumszabályozást megteremtő, a határokon átnyúló televíziózásról szóló 89/559 EGK irányelv (a továbbiakban: TWFD) előzményének tekinthető zöld könyv szemléletváltása forradalmi jelentőségű a televíziózás jellegének megítélésében és modelljének kialakításában. A zöld könyv¹⁴ a kulturális jelleg kiemelése mellett elmozdult a gazdasági jelleg hangsúlyozása felé, és a televíziós műsorszolgáltatásra kulturális és egyben gazdasági szolgáltatásként tekintett. *Nyakas Levente* kifejti e vonatkozásban, hogy az európai jogalkotók elsőként a műsorszolgáltatás kulturális modelljét próbálták megvalósítani közösségi szinten, de végül az Európai Bizottság a Zöld Könyvében nyilvánvalóvá tette: egy gazdasági közösségben csakis a kereskedelmi modell értelmezhető. A gazdasági értelmezés jegyében született Zöld Könyv ugyan szintén a műsorszolgáltatás kulturális értelmezéséből indult ki, de végül rögzíti, hogy a műsorszolgáltatás olyan kulturális szolgáltatás, amelynek piaci értéke van, mivel ellenszolgáltatás kapcsolódik hozzá.¹⁵ A Zöld Könyv jelentősége abban ragadható meg, hogy a közösségi mediaszabályozás előkészítő dokumentumaként tekinthetünk rá: előkészítette az utat a televíziós műsorszolgáltatás, mint gazdasági ágazati szabályozása előtt. A Zöld Könyv ezen előkészítő munkálatai során kiemelten kezelték a tagállamok reklámozási szokásának, nemzeti szabályozásának vizsgálatát.

A média reklámkorlátozások és tilalmak – a fent hivatkozott közösségi háttér alapjaira épülten – összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezményének a véleménynyilvánítás szabadságát biztosító 10. cikkével, s ahhoz kapcsolódóan az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatával, a szélesebb körben korlátozható kereskedelmi beszédként foghatóak fel. Ezen ágazati rendelkezések körében a korlátozás a közérdek, a fogyasztók, a kiskorúak

¹³ 155/73. Sacchi-ügyben 1974. április 30-án hozott ítélet.

¹⁴ Communication from the Commission to the Council Television without Frontiers (1984) Green Paper on the establishment of the Common Market for broadcasting, especially by satellite and cable COM(84) 300 final Brussels.

¹⁵ NYAKAS Levente: *A magyar mediaszabályozás lehetőségei az európai audiovizuális politika fényében*. Média-akutató 2008 nyár. http://www.mediakutato.hu/cikk/2008_02_nyar/04_mediaszabalyozas_eu_audiovizualis_politika (2022.06.10.).

védelmében csúcsonylik ki.¹⁶ A kereskedelmi beszéd korlátozásának elvi alapja szélesebb körben vonható meg, de mindez oly módon, hogy a közösségi szabályozás e korlátozások körében az azonos hatású korlátozó intézkedések terén egységes minimum követelménnyel garantálja a termékek szolgáltatások belső piacának működését.

A TWFD preambulumban a területet szabályozó minimum normarendszer kiindulási alapjaként utalt az Európa Tanács által elfogadott határokat átlépő televíziózásról szóló európai egyezményre;¹⁷, valamint a Római Szerződés által biztosított azon lehetőségre, mely szerint az irányelv kibocsátásával olyan intézkedések összehangolására van lehetőség, amelyek megkönnyítik az egyéni vállalkozók tevékenységének megkezdését/működését. Miután a televíziós műsorterjesztés a Szerződésnek megfelelő szolgáltatásnak minősül, a szokásos módon, fizetés ellenében nyújtott szolgáltatások szabad mozgása körébe tartozik, függetlenül azok kulturális vagy egyéb tartalmától, ezért ezen intézkedések a gazdasági szektor működésének elősegítését szolgálják. A joganyag tárgyi hatálya alá eredetileg csak a televíziós műsorszolgáltatás tartozott. Az 1 cikk a) pontjának meghatározása szerint a közönség számára vételre szánt, vezetékes vagy az éterben kezdeményezett műsorszolgáltatás tartozik ide, beleértve a műholdas műsorszolgáltatást is, kódolatlan vagy kódolt formában, továbbá a vállalkozások közötti műsorok közvetítése, amelyek célja a közönségnek való továbbítás.

Az irányelv célkitűzése olyan minimum szabályozási rezsim kialakítása, amely a fogyasztók védelme érdekében, ennek alátámasztásaként indokolja és vezet be minden tagállami reklámjogi korlátozást, és tilalmat. Mindemellett minimumszabályaival meghagyja a lehetőséget a szigorúbb és részletesebb szabályok megalkotására, figyelemmel a belső piac indokolatlan korlátozásának elkerülésére. A szabályozás a médiajogi vonatkozásokra koncentrált, azaz a média reklám-közzétételi tevékenységéből eredő sajátosságokra, úgymint műsorszerkezeti kérdések, reklámmennyiségi kérdések, műsorszám megszakítása, szponzorálás szerkesztési és gazdasági vonatkozásai, valamint a szerkesztői szabadság helyzete.

A terület rendkívül gyors változását jól tükrözi, hogy a gyors technológiai fejlődés miatt a szabályozása az elmúlt évtizedekben csaknem tízévente módosult. Ennek megfelelően a szabályozási folyamatot négy fő szakaszra oszthatjuk:

- a) 1989–1997 – a TWFD első szövegezése (televíziózás)
- b) 1997–2007 – a TWDF módosítása
- c) 2007–2018 – a AVMSD
- d) 2018–napjaink – AVMSD módosítása, hatályának kiszélesítése (+ videomegosztóplatform-szolgáltatók).

Az első fejlődési szakaszban az irányelvnek a Zöld Könyvre épültek a szabályai, a második szakaszban, mintegy 10 év elteltével, az elmúlt időszak tapasztalatából és az uniós bírósági gyakorlatból kikristályosodó módosítási javaslatokkal revidiálták a szabályozást. Ezt követte a már kiszélesített, új szabályozási tárgyi körre lefektetett audiovizuális mé-

¹⁶ A kereskedelmi kommunikáció alapjogi védelméről lásd részletesen KOLTAY András: *Reklámjog és szólás-szabadság*. Médiakutató, 2009 tavasz. https://www.mediakutato.hu/cikk/2009_01_tavasz/03_reklamjog_es_szolasszabadsag (202.10.05.).

¹⁷ A határokat átlépő televíziózásról szóló európai egyezmény, Strasbourg, 1989. május 5. <http://www.europatanacs.hu/pdf/Televizio.pdf> (2022.11.01.).

diaszolgáltatásokra irányadó AVMSD, melynek 10 év után ismét bővült a tárgyi hatálya, a videomegosztóplatform-szolgáltatókkal.

Kezdetekben a terület ágazati kijelölése a *televíziós műsorszolgáltatókra* korlátozódott. Az irányelv nem vonta tárgyi hatálya alá a rádiós műsorszolgáltatást, mint ahogy az jelenleg sem képezi szabályozási tárgyát, a tagállamok itt szabad mozgásteret élveznek. Míg a nyolcvanas, kilencvenes években a média szolgáltatói kör gazdasági jellegének jogszabályi megalapozása jellemezte a jogalkotást, addig a kétezres évekre az új technológiák megjelenési miatt egy olyan általános szabályozási koncepció kialakítása került a középpontba, minek eredményeként egyre határozottabban fogalmazódott meg a tartalomszabályozásra fókuszáló, a technológiai kérdéseket mellőző médiaszabályozási politika. A robbanásszerű technológiai változás egy újfajta szemléletet és ezzel párhuzamosan új szabályozási módszert követelt meg: a médiaszabályozás technológiasemleges jelleggel a tartalom szabályozására fókuszál. Az infokommunikációs technológiai fejlődés, a médiakonvergencia, a televíziózáshoz hasonló tartalmak új platformokon történő megjelenése, 2007-re egy a technológiai nézőponttól mentes ún. technológia és platformsemleges szabályozási koncepció kialakítását hívta életre. A konvergenciáról szóló zöld könyv legfőbb érdeme ebben a folyamatban, hogy utat nyitott az átvitel és a tartalomszabályozás külön választása és így az eltérő szabályozási környezet előtt.¹⁸ Az új médiapolitika az audiovizuális mediaszolgáltatásokról szóló 2007/65-ös irányelvben jelent meg (kodifikált változatában 2010/13 EU irányelv, a továbbiakban: AVMSD), amely egy egységes audiovizuális médiaszektor tartalomszabályozásában gondolkodott.

Kezdetekben az AVMSD tárgyi hatálya alá az *audiovizuális mediaszolgáltatások* tartoztak. E gyűjtőfogalomba beletartoznak a lineáris mellett a lekérhető mediaszolgáltatások is. 2018-tól, ha minimális beavatkozással is, de az AVMS irányelv a videomegosztóplatform-szolgáltatókat is szabályozása alá vonta. A lekérhető mediaszolgáltatások esetében – szemben a lineáris szolgáltatások valós idejű megtekintési lehetőségével –, az aktív fogyasztó a műsorkínálatból kiválasztott műsorszámot az általa megválasztott időpontban tekintheti meg. Tekintettel azonban arra, hogy az interneten új, egyre erősödő, és ugyanazért a közönségért versenyző piaci szereplők kínálnak audiovizuális tartalmakat, egyre sürgetőbb célként fogalmazódott meg a televíziós műsorszolgáltatás és a lekérhető mediaszolgáltatások mellett a felhasználók által létrehozott videókat közlétező online platformokra vonatkozóan is az összehangolt szabályozás igénye. Az audiovizuális mediaszolgáltatásokról szóló irányelv korszerűsítési folyamata leképezte a technológiában jelentkező változásokat, és alapvető kérdésekben összehangolt rendelkezéseket igyekezett adni a látszólag heterogén médiatartalomszabályozási területekre, így vonva szabályozási körébe a videomegosztóplatform-szolgáltatókat is.

A kereskedelmi jelleg megerősödése az európai televíziós piacon a 80-as és 90-es évekre tehető¹⁹, és azóta is egyre erőteljesebb. Az TWFD egyik alapvető gazdasági célja ez európai audiovizuális produkciók támogatásában realizálódott.²⁰ E célkitűzés megvalósításához

¹⁸ Lásd ehhez: KOLTAY András – NYAKAS Levente (szerk.): *Magyar és európai médiajog*. [Digitális kiadás.]. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. <https://doi.org/10.55413/9789632956305> Letöltve: https://mersz.hu/hivatkozas/wk48_87_p1/#wk48_87_p1 (2022.11.01.) 6.3.2–6.3.4 pontok.

¹⁹ CASTENDYK, Oliver – DOMMERING, Egbert J. – SCHEUER, Alexander: *European Media Law*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwers, 2008. pp. 8–11.

²⁰ CASTENDYK–DOMMERING–SCHEUER, 2008. p. 13.

nagyban hozzájárulnak a reklámok közzétételéből származó bevételek. A közösségi szabályozás igényének kialakulásával, a 80-as évekre egyértelművé vált, hogy a televíziózással összefüggésben a reklámtevékenység az egyik meghatározó ágazati szintér, amelyre az uniónak egységes standardokat kell lefektetni, és valamennyi tagállam számára egységes minimumszabályozási paramétereket teremteni. Míg a TWFD-ban azonban csak a televíziós reklám, teleshopping és a támogatás, addig a 2007-es módosítás kereskedelmi közlemény gyűjtőkategóriára fektette le elvárásait, amelyeket 2018-as módosításban a videomegosztóplatform-szolgáltatók által közzétett kereskedelmi kommunikációk szabályozási körével bővített. A kereskedelmi kommunikációk egyes műfajait e tágabb szolgáltatói körben is, az adott ágazat egyedi jellegére, valamint az adott kommunikációs műfaj sajátosságaira figyelemmel kell közzétenni. A médiaszabályozás kereskedelmi tartalmakra vonatkozó rendelkezéseit értelemszerűen csak abban a szolgáltatói relációban kell vizsgálni, amelyet az irányelv tárgya hatálya alá vont.

4. A kereskedelmi kommunikációs tartalmak médiaágazati szabályozása

4.1. A határokon átnyúló televíziózásról szóló irányelv

1984-ben a zöld könyv indította el a közös szabályozási irányt a médiareklámok esetében, megkülönböztetve egymástól a televíziós és rádiós reklámot.²¹ A zöld könyv nem vállalkozott egységes definíció megalkotására, azonban jól kivehetően a spot reklámot értette alatta. A szponzorálást ellenben széles értelemben használta, beleértve az esemény szponzorálását, harmadik szereplő által szponzorált termékelhelyezés, nyereménydíjakat, és más formáit a reklámnak.²²

A TVWF direktíva eredeti 1 cikk b) pontja a televíziós reklám fogalma így hangzott: „televíziós reklám” a köz- vagy magánvállalkozás által fizetett, vagy hasonló módon térített közlemények bármilyen formájának adása, kereskedelemmel, üzlettel, szakmával vagy hivatással kapcsolatban, azért, hogy elősegítsék áruk vagy szolgáltatások fizetés ellenében történő értékesítését, beleértve az ingatlanokat, illetve jogokat és kötelezettségeket.

A televíziós reklám lényegi elemeként már az első irányelvi meghatározás is kiemeli azt a momentumot, mely szerint az ilyen tartalmak alapvető célja az *értékesítés előmozdítása*, amely tartalmakért a műsorszolgáltató számára a vállalkozás *ellenszolgáltatást nyújt*. Az irányelv tárgyi hatálya alá a kereskedelmi tartalmú és célzatú reklámok tartoztak, a társadalmi célú, valamint politikai tartalmat sem kezdetekben, sem később nem vonja a közösségi szabályozás hatálya alá, tekintve, hogy azok kereskedelmi jellege hiányzik. A vállalkozások gazdasági tevékenységükkel összefüggésben folyamodnak ezen kommunikációs technikához, annak érdekében, hogy egy másik vállalkozásnak, a médiaszolgáltatónak szerepet adva a kommunikáció közzétételében, fejlesszék és fellendítsék piaci aktivitásukat a népszerűsítő tartalmak által. A kölcsönösség, a kettős gazdasági érdek a vállalkozás és a piaci alapon működő média között e tartalmakkal összefüggésben határozottan kimutatható.

²¹ CASTENDYK–DOMMERING–SCHEUER, 2008. p. 295

²² CASTENDYK–DOMMERING–SCHEUER, 2008.

Kérdés, hogy mely területeket emelt ki és látta indokoltnak azonos minimum szabályozás alá rendelni a 80-as évek európai jogalkotója. A televíziós reklámfogalomnak azon kitétele, miszerint ez bármely formát magában foglal, nyitott reklámfogalomra utal. A fogalom némiképp hiányosnak mondható, hiszen magára a televíziós reklámra ténylegesen nem ad specialitást, nem adja meg az egyedi vonását az egyéb gazdasági reklámtartalmakhoz képest. (Az ágazati jellegre pedig csupán az „adása” kifejezés utal.) A nyitott reklám kategóriába így beletartozik a kereskedelmi tartalom televízióban elterjedt számos formája, úgymint reklámblokk, a teleshopping (korábban távértékesítés), később az új reklámtechnikák, így például az interaktív, vagy a virtuális reklám. Ezek egységes lefedését jelentette a megengedett televíziós reklám, mellyel szemben megkülönböztetést nyert a bújtatott reklám és kezdetekben a termékelhelyezés.²³

A 97-es módosítás a korábbi reklámfogalom helyett módosult fogalmat fektetett le. E szerint

televíziós reklámnak minősül bármilyen formájú közlemény, amelyet fizetés vagy hasonló ellenszolgáltatás ellenében *közvetít*enek, vagy *önreklámozási célra* közvetít egy köz- vagy magánvállalkozás egy szakma, üzlet, foglalkozás vagy hivatás tekintetében, annak érdekében, hogy fizetés ellenében előmozdítsa áruk vagy szolgáltatások értékesítését, beleértve az ingatlanokat, jogokat és kötelezettségeket;

Az ágazati jelleg kifejezéseként jelenik meg „*közvetít*enek” kitétel, mivel ez jelzi, hogy itt a médiaágazat tevékenységi körébe sorolt gazdasági tartalmakról van csak szó. A módosítás érdeme, hogy beépítette új kategóriaként az *önreklámozást*, azaz erre is alkalmazni rendelte ezen túl az addig a reklámokkal szemben felállított mennyiségi és minőségi követelményeket. Az irányelv nem határozta meg az *önreklám* fogalmát, de alapvetően a csatorna műsorszámainak, önmagának reklámozását érthető alatta. A műsorelőzetes azonban nem tartozik alá.

Mielőtt rátérnénk a AVMS irányelvre, meg kell említenünk a Bizottság 1996-ban kiadott, *A belső piacon megvalósuló kereskedelmi kommunikációról* címet viselő zöld könyvét. A Zöld Könyv bevezette a kereskedelmi kommunikáció egységes fogalmát. Alapvetően minden kommunikációs formát idevett, amely valamely terméket, szolgáltatást, vállalkozást, szervezetet népszerűsít a fogyasztók és a forgalmazók számára. Az általa megadott kategóriába beletartozik a reklámozás, a direktmarketing, a támogatás, az eladási promóciók, alapvetően a közönségkapcsolatok minden formája (értve ez alatt a jótékonyági szervek, a politikai szervezetek népszerűsítő tevékenységét is.). Ezt követően az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv²⁴ adta meg a kereskedelmi kommunikáció fogalmát. E szerint ide tartozik a közlés bármely olyan formája, amely közvetve vagy közvetlenül népszerűsíti a vállalkozás, szervezet, vagy kereskedelmi ipari vagy kézműipari tevékenységet folytató vagy szabályozott szakmát gyakorló személy áruit, szolgáltatását vagy arculatát. Majd a 2005-ös UCP irányelv is ezen egységes fogalommal operált.

²³ CASTENDYK–DOMMERING–SCHEUER, 2008.

²⁴ Európai Parlament és a Tanács elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31/EK irányelve.

4.2. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv

A 2007-es AVMSD feloldotta a korábbi ágazati szabályozást jellemző, és a reklám/gazdasági tartalom egzakt meghatározása között feszülő bizonytalanságot, és bevezette a kereskedelmi közlemény egységes gyűjtőfogalmát: az audiovizuális kereskedelmi közlemény olyan hangos vagy néma képek, amelyek célja gazdasági tevékenységet folytató természetes vagy jogi személy árujának, szolgáltatásának vagy arculatának közvetlen vagy közvetett népszerűsítése. Az ilyen képek fizetés vagy hasonló ellenszolgáltatás ellenében, vagy önreklámozás céljából kísérnek egy műorszámot, vagy szerepelnek abban. Az audiovizuális kereskedelmi közlemény formái közé tartozik többek között a televíziós reklám, a támogatás, a televíziós vásárlás és a termékmegjelenítés; (AVMSD, 1. cikk, h) pontja)

A fogalom *ágazatsemleges jellemzői* a kereskedelmi kommunikáció általános vonását fedi le: gazdasági tevékenységet folytató személyhez kapcsolódó, közvetett vagy közvetlen, népszerűsítő tartalom (önreklámozás is), ellenszolgáltatás fejében, míg az *ágazatspecifikus jellemzők a következők*: hangos vagy néma képek műorszámában elhelyezve vagy kísérve azt. A fogalomba normatív elemként is rögzítést nyert az új szabályozás egyik lényegi vonása, miszerint a kereskedelmi kommunikációk *a műorszámában is elhelyezhetők*. Ez azt jelentette, hogy a szabályozás szakított a korábbi szigorú, térben s időben történő elkülönítés elvével, és utat nyitott a műorszámában, időben párhuzamos elhelyezés előtt. Ez a forradalmi újítás számos új közzétételi módra adott lehetőséget, maga után vonva az eddig klasszikus, olykor indokolatlanul szigorú reklámozási szabályok újragondolását is.

A reklám az új gyűjtőfogalom lefektetésével annak egyik műfajává lépett elő, és elhatárolt sajátosságokkal rendelkezik más kereskedelmi műfajtól. (Megjegyezzük, hogy a reklámokra irányadó szabályok tekintetében az AVMSD csak a lineáris médiaszolgáltatásokra ad külön szabályozást.). Éppen ez okból ad lehetőséget a burkolt kereskedelmi kommunikáció megítélésének a hatályos szabályozás az által, ha egy tartalom például termékelhelyezésnek ígérkezik, de természetét tekintve megtévesztő módon végül mégis a reklám többletvonásait viseli magán.

A kereskedelmi kommunikáció egységes gyűjtőfogalmának használatával a 2007-es módosítás új szabályozási rendszert alakított ki a gazdasági tartalmak egészére vonatkozóban. A korábban a reklámra lefektetett általános rendelkezések a kereskedelmi kommunikációk általános szabályai körében jelentek meg, valamint egyes alaptételek is átértékelődtek (pl. elkülönítés elve). A szabályozásnak különös figyelemmel kellett lennie arra a tényre, hogy a kereskedelmi alapon működő, szolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatások számára hogyan tud olyan környezetet kialakítani, ahol biztosított a forrásteremtés, ezáltal a fejlesztés, és az európai médiaágazat versenyképességének a fokozása. A végső cél, a versenyképesebb működés kialakítása, egy olyan médiaágazati rendszer megvalósításával, ahol a műsorkészítés, az európai műsorok támogatása prioritást élvez. Az ehhez szükséges tőke megteremtéséhez jelentős részben járul hozzá a kereskedelmi kommunikációk közzététele fejében a vállalkozásoktól kapott ellenszolgáltatás. Éppen ezért, az európai médiaszolgáltatások versenyképességének fokozása érdekében, az irányelv egyik fő törekvése a kereskedelmi tartalmak szélesebb mozgásterének kijelölése volt. E tekintetben azonban egy sajátos szabályozási kompromisszum alakult ki a fogyasztók védelme és a liberalizált közzétételi szabályok között. Tekintve, hogy a reklámkerülés egyre komolyabb veszélyként jelentkezett a fogyasztók, a nézők oldaláról, a kereskedelmi alapon működő televíziók

forrásának pedig jelentős részét ezen tartalmak közzétételéből származó bevételek teszik ki, ezért olyan szabályrendszer kialakítására volt szükség, amely – ugyan továbbra is a fogyasztói érdekek védelme mellett – de ki tudja kerülni ezt a tendenciát. Több klasszikus reklámjogi szabály is átértékelődött a kereskedelmi kommunikációk egészére nézve, valamint új műfajok jöttek létre, illetve az új technológiák alkalmazására vált lehetőség a klasszikus reklámozás terén is.

A médiaszabályozás alá vont lekérhető médiaszolgáltatások esetében a fogyasztói hozzáférés jellege is lehetővé teszi a reklám elkerülését. E téren így egyéb kereskedelmi műfajoknak lehet meghatározó jelentősége (pl. termékelhelyezés, támogató megjelenítése), a reklámokat e szolgáltatásfajta esetében az irányelv nem is vonta külön szabályozása alá, így arra csak az általános kereskedelmi kommunikációs rendelkezések, valamint a termékelhelyezés és a támogatás szabályai az irányadóak.

A fenti törekvések eredményeként végül a kereskedelmi tartalmak más műsorszám-mal egyidejűleg is megjelenhetnek. Ezzel összefüggésben új műfaj a termék megjelenítés, ha ellentmondásosan is, de elfogadottá vált (Míg korábban a tiltás főszabálya mellett a megengedő esetek képeztek kivételt, azóta a szabályozás még rugalmasabbá válva, a megengedett termékelhelyezést tekinti főszabálynak néhány tiltott eset megjelölése mellett.), valamint a reklámmal szemben sem voltak tarthatóak a korábbi szigorú követelmények, a reklámszabályok és a szponzor megjelenítésének szabályai is liberalizálódtak. Mindezek eredményeként a műfaji elhatárolhatóság – különösen a burkolt tartalom esetében –, nagyobb szerepet kap. Összességében elmondható, hogy a 2007-es irányelv versenyképesebb szabályozási környezetet teremtett a média ipar számára. Az AVMSD egységes, közös szabályokat fektetett le valamennyi, a kereskedelmi kommunikáció gyűjtőfogalmába tartozó, gazdasági tartalomra. Az irányelv versenyképesebb szabályozási kerettel biztosította a gazdasági tartalmak rugalmasabb, szélesebb körben történő elhelyezésének a lehetőségét. Mindez megjelenik abban is, hogy a televíziós reklámra enyhébb minimumstandardokat fektetett le, támogatja a technológiai fejlődésből eredő új reklámtechnikák alkalmazását, a támogatásra liberálisabb szabályozási keretet ad, és szinkronban a térben és időben történő elkülönítés elvének eltörlésével, új műfajként bevezette a termék megjelenítést.

Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy a reklámkerülés veszélyével továbbra is számolni kell, hiszen a műsorszám elhelyezett túlzott mértékű kereskedelmi hirdetés a műsorszám, vagy akár a csatorna elkerüléséhez is vezethet. Felvethető, hogy a piaci alapon működő szolgáltatónak önállóan kell megtalálnia a megfelelő egyensúlyt a gazdasági és a szerkesztett tartalom között. A reklámra megadott mennyiségi korlát jó példa arra, hogy az uniós jogalkotó a fogyasztók védelme érdekében a 20%-os reklámkorlátot nem látta bevezethetőnek a teljes műsoridő egészére, hanem azon belül konkrét időszavakat határozott meg. Ezzel a jogalkotó egy olyan külső féket épített be, amellyel elkerülte azt a kockázati tényezőt, hogy a szolgáltató a főműsoridőben túlzott mértékű reklámot tegyen közzé.

Tóth András az online platformokra nézve is megállapítja veszélyként, hogy „A tartalom és reklám egészséges arányának felbomlása ezért termékminőség romlához vezet, amely csak torzult versenyben nem eredményezi a platform felhasználóinak a lemorzsolódását, miként ez az online figyelempiacok példája mutatja.”²⁵

²⁵ TÓTH András: *Fogyasztóvédelmi, adatvédelmi, médiajogi és versenyjogi eszközök együttes alkalmazása az online figyelempiacok kudarcainak kiküszöbölésére*. Infokommunikáció és jog, 2021/2. pp. 10.

5. A kereskedelmi kommunikáció szabályozásának elvi alapjai

5.1. A formai elvárások

A kereskedelmi kommunikáció közzététele alapvetően a fogyasztók védelme, valamint a szerkesztett tartalomhoz kapcsolódó jogosultak érdekei védelmében korlátozható. A fogyasztóvédelmi jogban alapvető jogpolitikai tétel, a fogyasztói megtévesztésének tilalma, különösen fontos a reklám felismerhetősége, beazonosíthatósága, a szerkesztett a tartalomtól való elhatárolhatósága szempontjából. Ez az elvárás a szolgáltatóval szemben formai követelményként fogalmazódik meg: a kereskedelmi kommunikációt úgy kell közzétenni, hogy az ne legyen összetéveszthető a szerkesztett tartalommal, mivel a fogyasztói döntések meghozatalakor a fogyasztónak mindenkor tisztában kell lennie a tartalom reklám jellegével, a mögötte meghúzódó gazdasági érdekekkel. Ezen elvi jelentőségű célnak volt alárendelt az TWFD 10-11. cikkében lefektetett könnyen felismerhetőség, valamint az elkülönítés elve is. A kezdeti szabályozás szigorát kiválóan fémjelzi, hogy a rejtett reklámok elkerülése érdekében az elkülönítés elve ténylegesen a térben és időben történő elkülönítést fedte le: a gazdasági tartalmat a szerkesztett tartalomtól akusztikus, valamint képi anyagokkal kellett egymástól elhatárolni. E tartalmak egyidejű megjelenítése, keverése tiltott volt. Az így elkülönült reklámblokkokat az egyéb tartalmak befejezése és kezdete között lehetett közzétenni, és az elhatárolhatóság garanciájaként csak kivételes lehetett a műsorszámok megszakítása. A 97-es módosítás e téren csak annyi változást hozott, hogy e rendelkezéseket a távértékesítésre is alkalmazni rendelte.

Az AVMSD jelentős változást hozott e téren: valamennyi audiovizuális kereskedelmi közleménnyel szemben megfogalmazott elvárásként csak a könnyen felismerhetőség követelményét fektette le, valamint megtiltotta a burkolt audiovizuális kereskedelmi közlemény közzétételét. Egyebekben a térben és időben történő elkülönítést megszüntette, és azóta a műfaji szabályozás kereteire figyelemmel a kereskedelmi tartalom a szerkesztett tartalommal egyidőben, sőt abban elhelyezve is megjelenhet. A televíziós reklámra és vásárlásra a fenti általános formai követelményeken túl már csak az azonnal felismerhetőség és a szerkesztői tartalomtól megkülönböztethetőség követelménye elvárás, ezzel is teret engedve az új reklámtechnikáknak. A szponzoráció keretében megjelenített kereskedelmi közlemény és a termék megjelenítés esetében pedig a tájékoztatási szabályokat állította az AVMSD a könnyen felismerhetőség szolgálatába.

A formai korlátozások másik elvi alapja, a szerkesztett tartalmak és a kapcsolódó jogosultak érdekeinek védelme. A szerkesztői függetlenség, a szerkesztett termék integritása egyre fontosabb, és általánosabb jelentőséggel bír.²⁶ A szerkesztett tartalom gazdasági tartalomtól való függetlensége több ponton megjelenik a szabályozásban. Ez főképp a reklámokkal összefüggésben, korábban a megszakíthatóság körében, később a 97-s módosítás, majd az AVMSD az egyes műfajok esetében tovább bontja, fejleszti azt, 2007-től pedig akként merül fel, hogy az egyidejű elhelyezés esetében is figyelni kell e jogosultak érdekeire. A tagállamok biztosítják, hogy a műsorszámba beiktatott televíziós reklám vagy televíziós vásárlás – figyelembe véve a műsorszám természetes szüneteit, a műsor időtartamát és természetét, ne sértse a műsorszám egységét, valamint a jogosultak jogait.

²⁶ CASTENDYK–DOMMERING–SCHEUER, 2008. p. 27.

Mindezekkel összefüggésben meghatározó jelentősége van a szerkesztői magatartásnak, a függetlenség, szabadság és a felelősség kérdésének. Az AVMSD-ban megjelent a szerkesztői felelősség fogalma: a műsorszámok kiválasztása és összeállítása – televíziós műsorszolgáltatás esetében a műsorszámok időbeli összeállítása, lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatások esetében pedig a műsorkínálat összeállítása – során megvalósuló tényleges ellenőrzés. A fogalom kihangsúlyozta a lineáris szolgáltatóknak a műsorszám, a műsorrend kialakításában tanúsított aktív szerepét, így értelemszerűen ezzel a gazdasági és egyben a szerkesztett tartalom arányának, megjelenítésének a felelősségét is. A lekérhető médiaszolgáltatás esetén a szerkesztői magatartás a műsorkínálat összeállításában merül ki.

A médiaszolgáltatókra vonatkozó korlátozásokat a videomegosztóplatformok médiaszabályozás hatálya alá kerülésével – tekintettel e szolgáltatási tevékenység sajátosságára – e tárgyi körben is alkalmazni kell. Itt azonban jellemzően hiányzik a szerkesztői magatartás, mivel a szolgáltató csak algoritmusokkal rendszerez, de nincs tudatos emberi, szerkesztői döntési folyamat, így előzetes kontroll sem a műsorszámok és a felhasználók által készített videók közzétételében. Az AVMS irányelv a videomegosztóplatform-szolgáltatókat a szolgáltató kereskedelmi kommunikációhoz, annak tartalmához, közzétételéhez való viszonya és ráhatása alapján, két csoportba sorolja: egyfelől, amikor azokat ő forgalmazza, értékesíti, illetve szervezi, másfelől, amikor a felhasználók jelenítik meg. Amennyiben a videomegosztóplatformnak tényleges ráhatása van az elhelyezett kereskedelmi közleményre, a kötelezettségei alapvetően azonosak a médiaszolgáltatóéval: a könnyen felismerhetőség elvárása, a burkolt kereskedelmi közlemény és a tudatosan nem észlelhető technikák tilalma érvényesül. A felhasználók által elhelyezett kereskedelmi közlemények esetében a kötelezettség szűkebb körű és más jellegű: a platformnak olyan intézkedéseket kell hoznia, és műszaki megoldásokat kell alkalmaznia, amelyek biztosítják az irányelvi rendelkezéseknek való megfelelést. A kereskedelmi kommunikációval szemben szükséges alapvető elvárásokat az ÁSZF-ben lefektetni és megfelelő intézkedésekkel, önszabályozási mechanizmusokkal támogatni azok érvényesülését itt is szükséges. Itt azonban nincs előzetes tartalomszűrés, hanem lehetősége szerint hatékony megelőző és utókövető megoldások és intézkedések (notice and take down).

5.2. Tartalmi korlátozások

A média kereskedelmi üzeneteire megfogalmazott tartalmi rendelkezések jellegüket tekintve nem nevezhetők ágazat-specifikusnak. Az, hogy azoknak mely követelményekre, alapértékekre, emberi jogokra kell tekintettel lenniük, rendszertanilag meggyőzően nem indokolható, ugyanakkor, tekintve az uniós szabályozási rendszert és logikát, közösségi szinten mégis érthető. Osztjuk Pázmándi Kinga véleményét, miszerint ez a megoldás – bár például a hazai tagállami szabályozásban indokolatlan szabályozási párhuzamossághoz vezet – „az európai trendek szerint megszilárdult médiapiaci különállásból ered”.²⁷ Az uniós irányelv kezdeti rendelkezései is lefektették már a reklám esetében azon standardokat, amelyek esetében a szabályozási tilalom és korlát alapvetően inkább tartalmi szűkítésben

²⁷ PÁZMÁNDI Kinga: *A kereskedelmi kommunikáció és a médiapiac. 'Tények' és normatív 'ellensúlyok'*. In *Medias Res*, 2012/1. p. 71.

jelent meg. Általános tartalmi (minőségi) követelmények a reklámokkal szemben számos horizontális szabályban az alkotmányos alapértékek védelme a közjog, az emberi jogok védelmének kiteljesedésében jelentek meg. A reklám a TWFD rendelkezései szerint nem sérthette az emberi méltóságot, nem tartalmazhatott semmiféle megkülönböztetést fajra, nemre vagy nemzetiségre tekintettel; nem támadhatott vallási vagy politikai meggyőződést; nem ösztönözhetett egészségre vagy biztonságra káros vagy a környezet védelmével ellentétes viselkedésre. Ezen tilalmak mellett pedig külön védelmi szabályokat alakított ki a kiskorúak védelme érdekében. Speciális reklámtilalmak és korlátozások jelentek meg továbbá a dohányreklám, a kizárólag vényre adható gyógyászati termékek és gyógykezelések tilalma, valamint az alkoholtartalmú ital reklámjának korlátozásában. Mindezen elvárások napjainkban is jelen vannak a szabályozásban. Az AVMSD az új, egységes kategóriára fektette le ezen alapvető tartalmi előírásokat, így a kereskedelmi közlemények egészére elvárás ma már az alapvető jogok védelme. Ennek megfelelően a kereskedelmi közlemény egyik műfaja sem sértheti az emberi méltóságot, nem tartalmazhat, illetve támogathat a nemet, fajt vagy etnikai származáson, nemzetiségen, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetést; nem bátoríthat egészségre vagy biztonságra ártalmas, vagy a környezetvédelem szempontjából nagymértékben káros magatartásra. Tilos a cigarettára és más dohánytermékekre vonatkozó audiovizuális kereskedelmi közlemény minden formája; az alkoholtartalmú italokra vonatkozó kereskedelmi tartalom nem célozhat kifejezetten kiskorúakat, és nem bátoríthat az ilyen italok mértéktelen fogyasztására; tilos az olyan gyógyászati termékek, illetve gyógykezelések audiovizuális kereskedelmi közleménye, amelyek csak vényre kaphatók abban a tagállamban, amelynek joghatósága alá a médiaszolgáltató tartozik. Emellett az egyes műfajokra is levetítést nyernek a fenti tilalmak, amennyiben azokat a műfaji sajátosságok alapján is specifikálni kell. A speciális tilalom levetítése a szponzorálásra oly módon jelenik meg, hogy egyfelől kizárt a támogatók közül az olyan vállalkozás, amelynek elsődleges tevékenysége cigaretta vagy egyéb dohánytermék gyártása vagy értékesítése. A gyógyszerkészítmények gyártásával vagy értékesítésével, valamint a gyógykezeléssel foglalkozó vállalkozás által támogatott audiovizuális médiaszolgáltatások vagy műsorszámok népszerűsíthetik a vállalkozás nevét vagy arculatát, de nem népszerűsíthetnek olyan konkrét gyógyszerkészítményeket vagy gyógykezeléseket, amelyek abban a tagállamban, amelynek joghatósága alá a médiaszolgáltató tartozik, csak vény ellenében hozzáférhetőek. A televíziós reklámokra nézve megmaradtak a klasszikus tartalmi korlátok, amely a jelenlegi szabályozási környezetben természetesen az új reklámtechnikák esetében is irányadóak.

A 2018-as tárgyi hatály kibővítésével a videomegosztóplatformok esetében is e területek védelmében írja elő az irányelv a megfelelő intézkedések megtételét: hasonlóan a médiaszolgáltatásokhoz, szintén egyes alapjogok védelme (pl. emberi méltóság), és a reklámszabályozásban is megjelenő terméktilalmak (pl. dohánytermékek) és korlátok (alkoholtartalmú italok) jelennek meg, valamint a kiskorúak védelmében megfogalmazott tartalmi elvárások. A felhasználó által létrehozott, videomegosztó platformokon kínált tartalmak esetében, a videomegosztóplatform-szolgáltatók a platformon tárolt tartalomért nem tartoznak szerkesztői felelősséggel. A e-kereskedelmről szóló irányelv hatálya merül e körben fel, mivel mint információs társadalmi szolgáltatások a 14. cikk szerint a közvetítő szolgáltatók nem tartoznak felelősséggel az olyan jogellenes információért, amelynek tárolásához tárhelyet szolgáltatnak. A szolgáltató az irányelv meghatározása szerint csak

akkor minősül tárhelyszolgáltatónak, ha az adott információról nincs tudomása, azt nem ellenőrzi. A felelősségrevonás alól a felmentést a szolgáltató megkapja akkor, ha az ún. notice and take down eljárás eredményeként, amennyiben az illegális tartalmat azonosítja, vagy jelzést kap róla, haladéktalanul intézkedik az eltávolításáról vagy az ahhoz való hozzáférés megszüntetéséről. Annak érdekében pedig, hogy a felhasználók tisztában legyenek a platformon elvárt magatartással az AVMSD rendelkezései adnak keret jelleggel iránymutatást, amelyek nálunk, a terület jellegének megfelelően, az Ekertv.-be lettek beépítve. Ezen rendelkezések kiemelten építenek az önszabályozás hatékonyságára, az előzetes tájékoztatás, a felhasználói bejelentések átlátható eljárás formájában történő biztosítására akár a jogsértő tartalmak közzétételének előzetes elkerülése, vagy az utólagos, gyors eltávolítása érdekében.

6. Összegzés

A médiaágazat reklámjellegű tartalmainak szabályozása szempontjából fontos egyfelől, hogy az európai nézők megfelelő mennyiségű reklámmal, és más népszerűsítő tartalommal találkozzanak, másfelől a kereskedelmi tartalmak közzétételének széles körű biztosítása mellett, az új platformokon is szükséges az olyan garanciák biztosítása, amelyek az alapvető jogok és értékek védelme érdekében e tevékenységet korlátozzák. Ezen törekvések elérése érdekében, a médiapiac gazdasági kommunikációjára vonatkozóan, a tagállamok és a szolgáltatók számára legalább minimumstandardokat kell lefektetni. E szabályoknak tekintettel kell lenniük az áruk, szolgáltatások szabad áramlására, de ugyanakkor arra is, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának védelme alá tartozó kereskedelmi beszéd, mint kereskedelmi érdeken alapuló kommunikáció, szélesebb körben korlátozható a szükségesség és arányosság követelményének betartása mellett.

A média kereskedelmi közleményeinek immár 40 éves uniós szabályozásáról elmondható, hogy jól tükrözi a piaci és a digitális technológiai fejlődést, valamint a tartalmaknak az új platformokon, közvetlen, point to point jellegű megjelenését. A médiaszolgáltatások esetében folyamatosan lágyultak a kereskedelmi tartalmak szabályai. Ennek hátterében egyfelől az uniós szolgáltatók megerősítése, versenyhelyzetük javítása állt, a reklámjellegű bevételek biztosítása céljából, másfelől az azonos közönségért versenyző új online platformok korlátozásával összhangban, a viszonylagos szabályozási egyensúly megteremtésének az igénye egy tisztességes versenyhelyzet keretei között. Kérdés, hogy a platformok és a technológia további fejlődése hogyan fognak hatni a jelenlegi szabályozási környezetre, illetve felmerül-e a tárgyi hatály további szélesítésének az igénye, és ezzel párhuzamosan miként lesz biztosítva az alapvető értékek védelme a kereskedelmi tartalmakra esetében ezen új területeken.

NÉMETH Gabriella, PhD
óraadó oktató, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet

AZ INTERNETES KOMMUNIKÁCIÓ KIHÍVÁSAI A JOGBIZTONSÁG MAGÁNJOGI DIMENZIÓJÁBAN

E tanulmány igyekszik rávilágítani néhány jogtudományon kívüli kutatási tapasztalat (pl. számítógépes nyelvészet) eredménye alapján arra, hogy a megváltozott kommunikációs szokások hogyan okozhatják akár a jogbiztonság egyes magánjogi garanciáinak átalakulását. Napjainkat globálisan átszövi a digitalizáció, amely a jogi szabályozás hagyományos modelljei és az egyes jogintézmények számára jelentős kihívásokat okoz. Ezek közül számosra már releváns választ talált a jogalkotó (mint például az elektronikus szerződéskötés vagy az infokommunikációs szolgáltatások kialakítása és szabályozása). Az interdiszciplinaritás 21. századi követelménye elkerülhetetlenné teszi a tudományágak közötti legújabb eredmények elemzését, így a jogtudománnyal partnerséget építhet akár a nyelvtudomány vagy a technológiai hatásokkal foglalkozó műszaki tudományok is. A magánjoghoz hasonlóan ezek is foglalkoznak a távollévők közötti interakciók vizsgálatával. Míg e műszaki tudományok a kommunikáció mikéntjével, addig a jogtudomány egyes elektronizálódó jogintézményeknek (pl. szerződéskötésnek) a távollévők közötti ügyletekben játszott szerepével és lehetőségeivel foglalkoznak.

E tanulmány bemutatja a kialakult új írásbeli szokások jellemzőit a virtuális térben, amely az elektronikus szerződéskötés platformjává is vált az elmúlt évtizedekben. A szerző igyekszik megvilágítani, hogy az írásbeliség átalakulása során kifejlődött úgynevezett másodlagos írásbeliségből fakadó hatások hogyan érinthetik a magánjogi jogbiztonsághoz szükséges megértést és normakövetést, miközben a jogfogyasztói szokások módosulása a szerződések létrejövetelét is befolyásolhatja.

1. Az írásbeliség átalakulásának lehetséges magánjogi hatásai

A távollévők közötti kommunikáció kialakulása alapjaiban változtatta meg a szóbeliség addigi formáit, amelyet a jelenlévők közötti egyidejű kommunikáció jellemezett. A telefon elterjedése megváltoztatta a kommunikáció módját és a szereplők jelentőségét, képességeinek szükségességét.¹ A közlendő lerövidült, majd átalakult a közlés technikája is. A verbalitás mellé nem társult többé a személyesség, így a kommunikáció minősége megváltozott. A világháló elterjedését követően új korszak kezdődött – hasonlóan egykor a

¹ Szűts Zoltán: *Online. Az internetes kommunikáció és média története, elmélete és jelenségei*. Wolters Kluwer Hungary Kft, Budapest, 2018. p. 277.

nyomdászat kialakulása által okozott innováció jelentőségéhez –, amelyben az írásbeliség új jegyeket hordoz: kötetlenebb, szlengesebb, rövidebb lett, és képi megoldások jellemzik a tartalmakat.² A kommunikációs változások lényege hasonlítható ahhoz, mint amikor valaki megkísérel egy élő szöveget, egy hanganyagot legépelni, szerkesztett formába önteni.³ Mindezen változások hatása egyes távol-keleti nyelvek esetében a karakterek használatában jelentős kulturális törést is okozott.⁴ A karakterekkel való takarékoskodás megjelenése a gyors kommunikációra törekvés igényét mutatja, amelynek egyéb következményei is lehetnek. A személyes jelenléttel együtt járó nonverbalitás és metakommunikáció eltűnik a távollévők közötti kommunikációból, illetve ezek pótlására leginkább az érzelmet jelentő grafikai ikonok (emotikon) használata válik elterjedtté. A jelentéstani tömörítések eddig jelen nem lévő kommunikációs szokásokat alakítanak ki, amelyek a korábbi szövegértés megoldásait felülírhatják. (Olykor igény mutatkozik az ún. blattolásra is, amikor egy fordító az írott és szerkesztett, hosszú és bonyolult szöveget tolmácsoláshoz hasonlatos élő szóval gyors átolvasás közben hangosan összegzi, miközben nem olvassa fel szóról szóra a teljes írományt.) A world wide web hipertextuális környezete miatt átalakul a szövegek stílusa és szerkezete, hisz a részletes idézés, összefoglalás, leírás szükségtelenné válik a forrás hiperlinkjének a szövegbe illesztésével.⁵ Az olvasók pedig ezt szokták meg.

A kommunikációval összefügg a szövegértés, melynek jelentősége a magánjogi viszonyokban is fennáll. Mivel kötelelem keletkezhet szerződésből, károkozásból, személyiségi, dologi vagy más jog megsértéséből, egyoldalú jognyilatkozatból, értékpapírból, jogalap nélküli gazdagodásból, megbízás nélküli ügyvitelből vagy akár utaló magatartásból, ekörben a felek verbális, írásbeli vagy nonverbális kommunikációja meghatározó (2013. évi V. tv. (Ptk.) 6:2. § (1) bekezdés). Kötelelem keletkezhet jogszabály, bírósági vagy hatósági határozat alapján is (Ptk. 6:2 § (3) bekezdés), ezért a határozatok vagy normák megértése szintén magánjogi jelentőséggel bír. Szerződésen, illetve jognyilatkozaton alapuló jog vagy kötelezettség nem keletkezik abban az esetben, ha a címzett vagy az elfogadó fél és a küldő fél között a megértés nem működik. A megértés alapja a megfelelő kommunikáció. Kérdésként merül fel, hogy ha a bírósági határozat vagy a jogszabály rendelkezése nem egyértelmű, akkor vajon keletkezteti-e a jogot vagy a kötelezettséget az érintettre nézve, aki azt félreértheti? A kötelmeknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó közös szabályaitól a felek elvileg egyező akarattal eltérhetnek arra vonatkozó egyértelmű tiltás hiányában (Ptk. 6:1. §), de erre szintén csak akkor van mód, ha a felek valójában megértik egymást. A tisztességtelen általános szerződési feltételekre vonatkozó hátrányos rendelkezések sem alkalmazhatók a főszolgáltatást megállapító vagy a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányát meghatározó szerződési feltételekre, ha azok világosak és érthetőek voltak, azaz nem adtak módot semmilyen félreértésre annak alkalmazása körében, a készítő és a potenciális fogyasztó és szerződő fél között (Ptk.6:102. § (3) bekezdés).

² BALÁZS Géza: *Az informatika hatása a nyelvre*. In: Bárdosi Vilmos (szerk): *Quo vadis philologia temporum nostrorum?* Tinta Kiadó, Budapest, 2007 pp. 23–42.

³ SZÜTS, 2018. p. 279.

⁴ SZÜTS, 2018.

⁵ BÓDI Zoltán: *Az internetes nyelvvaltozatokról*. 2015. <http://e-nyelvmagazin.hu/2015/08/31/az-internetes-nyelvvaltozatokrol/> (2022.09.21.).

A képernyőről olvasás beilleszkedett mára a hétköznapokba, hiszen a személyi számítógépek és mobileszközök mellett a tartalom bőség is kialakult.⁶ Napjainkban sokféle jogi tartalom elérhető a virtuális térben (pl. jogszabály, határozat, nyilatkozat, általános üzleti és szerződési feltételek (ÁSZF)), ahol az online kultúrát jellemző új kommunikációs stílus és megváltozott írásbeliség virágzik (legalábbis a fogyasztói oldalon).⁷ A közösségimédia használata ezeket a folyamatokat tovább stabilizálja, amely a klasszikus tipográfiai alapokat képező fonetikus ábécé megoldásait ötvözi a vizualitás elsődlegességével.⁸ Emellé azonban nem társult az emberi szem és az elme gyors alkalmazkodása, ezért a mobileszközön olvasó emberi szem még hamar elfárad, a figyelem megtörik a görgetéssel vagy a klikkeléssel, és ezek a hatások egyformán jelentkeznek egy szépirodalmi tartalom vagy egy hosszabb jogi szerződés online befogadásakor. Az interneten közzétett, akár kötelemeletkeztető jogi dokumentumok ugyanakkor még a hagyományos írásbeliség nyelvtani módszereivel készülnek, amely a virtuális térben nehezített olvasási kihívást jelenthet. A jelen tanulmány szerzője nem kívánja felülbírálni a nyelvtudomány, a nyelvészet és a műszaki tudományok eddigi megállapításait, ugyanakkor igyekszik az azokban foglalt megállapításokat, következtetéseket adaptálni a jogi tartalommal bíró, akár sztenderdizált magánjogi dokumentumokra vonatkozóan.

Az internet, az eszközhasználat miatt az írásbeliség fogalmának újradefiniálása is szükségessé válik, miközben akár az antropológia, a nyelvészet vagy a pszichológia tudományának vizsgálati eszközeit is igénybe kell venni.⁹ Trend felveti, hogy vajon a gyerekek hogyan fognak boldogulni egy olyan világban, ahol olvasni kell, miközben ez egyre inkább irrelevánsnak tűnik?¹⁰ Michelangelo, mint korának legismertebb kommunikátora képei révén az olvasni nem tudó nagyközönségnek is közvetíteni tudta a Biblia tanulságait.¹¹ Napjaink vizualitását már a televízió, a mozi, a videojátékok vagy a metaverzum határozzák meg, miközben a televíziózáson akár on demand streaming szolgáltatást is érthetünk, a digitális szolgáltatók többszázmilliós felhasználói közönségével.¹² A technológiai robbanásnak köszönhetően sokkal több ember ír és olvas, mint valaha a korábbi időszakokban, ugyanakkor ez már nem a hagyományos írott szöveg alapú olvasást, hanem egy vizualitással átszótt olvasást, az úgynevezett másodlagos írásbeliséggel jellemezhető olvasást jelent.¹³

⁶ SZÜTS, 2018. p. 289.

⁷ Bódi Zoltán és Prószék Gábor is foglalkozik az úgynevezett írott-beszélt nyelv és a másodlagos írásbeliség jellemzőivel és kérdéseivel több tanulmányában is. Bódi kiemeli, hogy ez a jelenség különösen az elektronikus levelezésben és a csevegőforumokon szembetűnő. BÓDI ZOLTÁN: *Az írás és a beszéd viszonya az internetes interakcióban*. Magyar nyelvőr, 2004/3. p. 286.

⁸ SZÜTS, 2018.

⁹ TREND, David: *The End of Reading: From Gutenberg to Grand Theft Auto*. Peter Lang Publishing Inc, New York, 2010.

¹⁰ <https://davidtrend.com/?p=137> (2022.04.18.)

¹¹ TREND, 2010. p. 27.

¹² Például a Netflix előfizetőinek száma 2020 utolsó negyedében több mint 8,5 millióval nőtt, és így már 200 millió fölött jár. <https://www.origo.hu/gazdasag/20210120-vilagszerte-tobb-mint-200-millio-elofizetoje-van-a-netflixnek.html> (2022.04.18.)

¹³ TREND, 2010. pp. 33–34.

Míg az internetes kommunikáció fajtái közül az egyedi szerződések megkötésére – a technológiát tekintve – leginkább a személyközi típusok tűnnek alkalmasnak (email, chat¹⁴), addig egy online ÁSZF elfogadtatása inkább a csoportos (fórum, blog, webshop) típus alapján képzelhető el. Maga az ÁSZF is egy automatizált, akár korlátlan számban, azonos tartalommal ismételtető szerződéskötési megoldásként funkcionál. Általános szerződési feltételnek minősül a polgári törvénykönyv szerint az a szerződési feltétel, amelyet az alkalmazója több szerződés megkötése céljából egyoldalúan, a másik fél közreműködése nélkül előre meghatározott, és amelyet a felek egyedileg nem tárgyaltak meg (Ptk. 6:77 § (1) bekezdés). A csoportos, egyes eszközök közötti kódolással funkcionáló internetes kommunikációs típusok kifejezetten alkalmasak üzleti célokra is – ilyen egy ÁSZF alkalmazása is –, ugyanakkor a köztük lévő határokat nehéz meghatározni, mert azok folyamatosan alakulnak, hibridizálódnak.¹⁵ Az eszközök egymás közti kódolása-dekódolása mellett a feladó és a címzett közötti személyközi üzenatkódolásról is beszélhetünk, amelyet azonban számos környezeti zaj befolyásol. A jogi tartalmak közvetítéséhez megtalált weblap-forma annak aszinkronitása miatt válhatott alkalmassá a vállalatok számára: gyakran csak olvasható, és a többihez képest (pl. fórumok, hírsztorina, chat, email) a legkevesebb interaktivitást biztosítja (egyén-a-tömeghez internetes kommunikációnak tekintendő, amely a jogviszonyokban leginkább egy B2C relációhoz hasonlítható¹⁶). A magánjogi innovációk körében megemlíthendők az okosszerződések is, amelyek bár szintén az írásbeliség körében vizsgálándók, de esetükben nem pusztán a hagyományos írásbeliségtől eltérő kommunikációs jellemzők tűnhetnek fel, hanem azok aláírása sem feleltethető meg az eddigi műszaki megoldásoknak.¹⁷

2. A jogbiztonság magánjogi kellékei: megértés és normakövetés

A laikus ügyfeleknek és fogyasztóknak, a gazdaság professzionális szereplőinek és az államnak egyaránt érdeke a jogi normák érvényesülése, miközben az elektronikus – másodlagos – írásbeliség kialakulása folyamatosan megnehezíti a formalizált jogi szövegekkel való találkozást. Ennek oka az online térben jelentkező – és megkettőződő – normahatalás.¹⁸ Formalizált jogi szöveg alatt egy „egyszerű” szerződést is érthetünk, de az általános szerződési feltételek blankettásított (nyomtatványszerűen kötött) jogi szaknyelvi tartalma mindenképpen ide tartozik. A szövegértést nehezítheti a szöveg minősége, és akár az eszköz is, amivel a szöveget olvassuk. A nehezített szövegértés következménye lehet a tartalomvesztés, és akár a megértés hiánya. Ez bizalomvesztést is jelenthet, miközben az igazságügyminiszter szakpolitikai programjának egyik fókuszja épp az igazságügybe – a

¹⁴ Jelenleg a polgári törvénykönyvben az elektronikus szerződéskötésre vonatkozó szabályok nem alkalmazandók az email eszköz segítségével történő szerződéskötésre, kizárólag az ún. „click wrap”, online beklíkléssel megkötött szerződésekre.

¹⁵ Szűts, 2018. pp. 299–300.

¹⁶ Business to customer – fogyasztói ügyletek.

¹⁷ LABANCS Andrea: *Innováció a szerződéses jogban*. In: Gellén Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018. p. 160.

¹⁸ NÉMETH Gabriella: *Az akadálymentesített jogi kommunikáció lehetséges előnyei az online térben*. *Gazdaság és Jog*, 2020/2. p. 12.

tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásba – vetett közbizalom erősítése, azaz a jogbiztonságban elveszített állampolgári bizalom visszaszerzése.¹⁹ A jogbiztonság a jogállam kelléke. Az AB gyakorlatában a jogbiztonság ugyan nem alapjog,²⁰ mégis, a magánjog dimenziójában ez jogalkotási és jogalkalmazási követelmény is, maga az igazságosság pedig a jogbiztonság garanciája a magánjogban.²¹ Így ez egyformán jelent kötöttséget a jogalkotó, a jogalkalmazó, és a jogalany tekintetében. (Az országgyűlési biztos vizsgálati gyakorlata utal arra is, hogy a jogbiztonság sérelme nagyon sok esetben visszavezethető valamely egyéb, jobban behatárolható alkotmányos jog sérelmére.)²²

Az állam által biztosítandó közfeladatok és az azokat kialakító szakpolitikák hatékonysága és mérhetősége is a 21. századi kormányzás alapvetésévé vált. A jogbiztonság hatásterülete nem a hatékonyságot, hanem a kormányzat azon képességét vizsgálja, amely a jogrendszer iránti bizalom erősítésére és a jog által garantált biztonság megteremtésére irányul. A legalapvetőbb jogbiztonság-tartalom a jogalkotásba és a jogszolgáltatásba vetett bizalom.²³ A jogszabályok, vagy más, jogi szaknyelven készülő – nemcsak magánjogi – tartalmak megértése alapvető jelentőségű a jogbiztonság szempontjából. Az állam és a magánjogi viszonyok működőképessége is függhet attól, ha a jogi norma nem kellően érthető. A *pacta sunt servanda* szintén a jogkövetésen alapul, lehetőleg önkéntesen, vitamentesen. Éppen ezért fontossá vált annak a kérdése, hogy a digitális világban a szerződést, mint szaknyelvi szöveget az olvasó fel tudja-e dolgozni, azaz megérti-e. Maga a jogbiztonság sérülhet, ha az olvasó figyelme elvész egy digitális jogi tartalom feldolgozása közben. Hiszen ebben az esetben, ha az olvasó irányt téveszt a nyomtatott könyvekben fellelhető lineáris történetmeséléshez képest,²⁴ a hypertextek világában – ide érthető a linkelhető ÁSZF-ek és adatkezelési vagy más jogi nyilatkozatok rendszere egy nagyvállalat weboldalán – hirtelen megnehezedik számára a közvetítő közeg, és elveszítheti az érdeklődését. Ez együttjárhat a szövegtartalom befogadásának felhagyásával, azaz nem olvassa végig a nyilatkozatot, a szerződést, vagy a jogszabályt, ami kötelmet keletkeztethet vagy amit be kellene tartania.

A jogi szaknyelvi szövegeket a szabályokhoz kötöttség, stabil és formalizált nyelvtani szerkezet, kötött tartalom, vagy akár olykor a „bikkfanyelv” is jellemez. Az egyszerű jogi tartalom megértése a szokásosnál nehezebb a laikusok számára. A bonyolultabb jogszabályi vagy jogi konstrukciók (pl. közbeszerzési megállapodások, adott szaknyelven készített szakpolitikai struktúrák jogszabályba illesztése) esetén a megértés tovább nehezül. Ezek nem hasonlítanak a hagyományos, egyszerű nyomtatott szövegekhez (pl. mesék), és az említett másodlagos írásbeliséggel készült online tartalmakhoz sem. Naponta tapasztalhatóak további nehézségek, amelyek a megértés, az olvasási szokások átalakulása mellett a jogi- és az okiratfordítás, vagy a jogi szaknyelvi terminológiaépítés közben a magyar jogi

¹⁹ 1710/2014. (XII. 5.) Korm. határozat az igazságügyi politikáról 1. c) pontja.

²⁰ Pl. 20/2018. (XI. 14.) AB határozat.

²¹ BENKE József: *Bevezetés a magyar magánjog általános elveibe. Ötéves az új magyar Polgári Törvénykönyv. HVG-ORAC*, Budapest, 2019. pp. 63–68.

²² *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről. 1995–96. 4.2 A jogbiztonság követelményéről.*

²³ *Jó Állam jelentés.* 2019. Ld. B.3.1. A lakosság jogrendszerbe vetett bizalma c. fejezet, p. 22.

²⁴ Szűts, 2018. p. 290.

szaknyelvvvel kapcsolatban felmerülnek.²⁵ Egyes jognyilatkozatok hatályához a címzett fél elfogadása szükséges, amely megértés nélkül nem teljesülhet. Fogyasztóval szembeni többletkövetelés szerződéses tartalommal válásához nemcsak a szerződéses feltétel, hanem az azt megelőző előzetes tájékoztatás megértése is nélkülözhetetlen (Ptk. 6:79 §). Szerződés pedig csak akkor jön létre, amikor az elfogadó jognyilatkozat hatályossá válik (Ptk. 6:69. § (1) bekezdés). Szervezeti tisztségek betöltése, jogi személy alapítása, távoli eszközökön közgyűlések tartása, árverési ajánlat vagy üzleti beszámoló, esetleg teljesítés vagy ajánlat írásbeli elfogadása gyakori a gazdasági életben, ahol a legmodernebb digitális eszközök használata is egyre jellemzőbb.²⁶ A képernyőről való olvasás közben tovább nő a távolság a szöveg és az olvasó között (gondoljunk a kézben tartott könyvre). A jogi szövegek egyébként is magasfokú absztrakcióval jellemezhetők, ez párosul a virtuális térre jellemző személytelenséggel, a távollévők közötti viszonyokra jellemző elérhetetlenséggel, amelyen talán kicsit oldott az e-book innovációja.²⁷ Ezzel a nyomtatott könyv kizárólagossága megszűnt.²⁸ A felhasználók döntési jogai is szélesedtek.²⁹ A lineáris „haladást” a szövegen belül ugyanis gyakran felváltja a szubjektív figyelemnek megfelelőbb, az érdeklődéstől, egyéni kíváncsiságtól függő továbblétezés lehetősége.³⁰ Akár jogfogyasztónak is hívhatjuk egy online ÁSZF olvasóját, mivel jogi szaknyelvi tartalomfogyasztásról beszélhetünk a virtuális térben.³¹ Az okosszerződések esetében viszont nem beszélhetünk az eddigi értelemben vett jognyilatkozatnak átolvasást követő megértése révén való érvényesüléséről, és a teljesítés végrehajtása is automatikusan, közreműködői nyilatkozatok nélkül történik.

A jogbiztonság kelléke a megértés és az erre alapítható jogkövetés, lehetőleg önkéntesen. Hisz a jogszabályok mindenkire nézve egyformán kötelezőek, érvényre juttatásuk érdekében az állam kényszer alkalmazására is jogosult, a szerződéseket pedig a törvényekhez hasonlóan be kell tartani.³² Hiszen, ha a jognyilatkozatokat megértették, és a szerződés létrejön, az a fél, aki ebből eredő kötelezettségét megszegi, köteles a másik fél kárát megtéríteni (Ptk. 6:62. § (3) bekezdés). Hogyan teljesítse a fél a szerződést, ha az elektronikus szerződéskötés során nem jut el a megértésig, mert figyelme lankad? És bár végül beklikkeléssel elfogadja a webshop ÁSZF-et, meg is vásárolja a kívánt árut, de a garanciális hibák miatt keletkező esetleges jogvitában a feleknek úgyszólván megállapodásukhoz kell fordulniuk. Meddig menthető fel vajon a (jog)fogyasztó azon rossz gyakorlata alól, miszerint a megkötendő szerződést el sem olvassa, miközben a számítógépes nyelvészet

²⁵ NÉMETH Gabriella – SZOTÁK Szilvia: *Az igazságügyi közfeladat-ellátás nyelvstratégiai kérdései a jog és a nyelv vonatkozásában*. In: Tamás Dóra Mária – Szoták Szilvia (szerk.): *Terminológiastratégia és jogi alaptermusok a szomszédos országok nyelvén*. Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt. Budapest, 2021. p. 24.

²⁶ Ptk 3:21 § (3) bekezdés, 3:26 § (4) bekezdés, 3:43 §, 3:64 §, 3:73 § (2) bekezdés, 6:38 § (2) bekezdés, 6:66–68. §.

²⁷ Szűts, 2018. p. 291.

²⁸ KEREKES Pál: *Polcunkon az e-könyv*. Könyv és Nevelés, 2011/3. pp. 64–71.

²⁹ Mindeközben a böngésző fogyasztók maguk is tartalmakat hoznak létre a közösségi médiafelületeken, ahol a professzionális tartalomgyártók is teszik, ráadásul az úgynevezett kapuórk nélkül.

³⁰ Szűts, 2018. p. 292.

³¹ NÉMETH Gabriella: *Az (automatizálható?) online általános szerződési feltételek jogfogyasztói hatásai*. In: Gellén, Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018. pp. 163–173.

³² Magyarország Alaptörvénye C) és R) cikk.

által bemutatott megértési és olvasási szokások természete kifejezetten rontja az interneten böngészők kognitív lehetőségeit a kötött, formalizált szövegek tekintetében?

A probléma sokrétűvé vált: az egyre bonyolultabb (akár magánjogi) jogi tartalmak a fogyasztók számára nehezen érthetőek. Ez annak rossz gyakorlatát is generálja, hogy a laikus fogyasztó nem tölt időt a megértéssel (feladja!), és enélkül fogadja el, illetve írja alá a szerződést. Az okos- vagy intelligens szerződések fogalma viszont inkább a blokkláncon alapuló önmegvalósító ígéreteket jelenti, nem pedig a mesterséges intelligencia által vezérelt szerződést.³³ Itt az önkéntes jogkövetés értelmezése inkább a rendszerhez való csatlakozást, az automatikus teljesítésnek történő önkéntes alávetést jelenti.³⁴ A szerződés elolvasása és megértése pedig nem a hagyományos értelemben merül fel.

A Ptk. 6:78. § által előírt tájékoztatási többletkötelezettségeket az ÁSZF online alkalmazója hyperlinkeléssel is megvalósíthatja. Mivel az általános szerződési feltétel akkor válik a szerződés részévé, ha alkalmazója lehetővé tette, hogy a másik fél annak tartalmát a szerződéskötést megelőzően megismerje, és ha azt a másik fél elfogadta, a virtuális térben elhelyezett útválasztó linkek az olvasó számára segítséget nyújthatnak, hiszen egyszerűen, gyorsan klikkelhetőek. Az más kérdés, hogy külön tájékoztatni kell a másik felet arról az általános szerződési feltételről is, amely lényegesen eltér a jogszabályoktól vagy a szokásos szerződési gyakorlattól, kivéve, ha megfelel a felek között kialakult gyakorlatnak.

3. Összefoglalás

A szerződési feltételek igazságossága, azok megismerése és közérthetősége egyaránt a jogbiztonság magánjogi kellékei, amelyek a megértés nélkül nem valósulhatnak meg. A távollévők közötti kommunikáció kialakulása alapjaiban változtatta meg a szóbeliség addigi formáit. A közlendő lerövidült, átalakult a közlés technikája, a képernyőről olvasás beilleszkedett a hétköznapi életbe, az írásbeliség másodlagossá vált. A nyelvtudomány, a számítógépes nyelvészet és a műszaki tudományok szövegértésre vonatkozó eddigi eredményeit adaptálni lehet a jogi tartalommal bíró, akár sztenderdizált dokumentumokra vonatkozó magánjogi tartalmak közlésének és megértésének folyamatára. Az okosszerződések esetében a hagyományos olvasási, megértési vagy elfogadási lehetőségek pedig nem feltétlenül értelmezhetőek. A jogi szaknyelven készülő tartalmak megértése alapvető jelentőségű a magánjogi jogbiztonság szempontjából. Az internet, az eszközhasználat miatt az írásbeliség fogalmának újradefiniálása is szükségessé válik, amely a jogi szabályozás keretében a szerződéskötések egyik, az üzleti világban a bizonyíthatóság miatt leginkább elterjedt formája a szóbeli szerződésekkel vagy a ráutaló magatartással létrejövő megállapodásokkal szemben. Miközben formalizált jogi szövegen egy „egyszerű” szerződést is értenünk kell, a sztenderdizált szerződések és a virtuális térben elhelyezett jogi tartalmak megértése egyre nehezebbé válhat az internetes kommunikációt körülölelő zajhatások együttes következményeiből adódóan. A magánjogi megállapodások létrejvetelének hagyományos módozatai (szóbeli,

³³ EBERS, Martin: *Artificial Intelligence, Contracting and Contract Law. An Introduction*. In: Ebers, Martin – Poncibo, Cristina – Zou, Mimi (ed.): *Contracting and contract law in the age of artificial intelligence*. Hart Publishing, London, 2022. p. 20.

³⁴ LABANCZ, 2018. p. 160.

írásbeli, ráutaló magatartás) a digitális térben további új – a megosztási lehetőségekből eredő adatkezelési kihívások mellett egyéb –, a megértést, megismerést, értelmezést vagy a teljesítést érintő kihívásokkal néznek szembe az elektronikus szerződéskötés vagy az okosszerződések kapcsán.

V. PÉNZÜGYI JOG

BARNA András Péter
PhD doktorjelölt, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet

AZ UNIÓS SZABADSÁGOK ÉS A TAGÁLLAMI SZUVERENITÁS KAPCSOLATA A HITELINTÉZETI FIÓKTELEPEK SZABÁLYOZÁSA KAPCSÁN

A külföldi székhelyű vállalkozások hitelintézeti fióktelepei az Unió és az egyes tagállamok pénzügy piacának aktív és meghatározó, határokon átnyúló szereplői. Az, hogy ezek a hitelintézeti formák az alapítóval egy jogi személynek minősülnek-e, érdemes részletes vizsgálat alá vetni.

Kiindulópontként a vonatkozó hazai szabályozás szolgálhat, az alapján azonban nem állapítható meg, hogy a hitelintézeti fióktelepek tagállami, uniós, vagy mindkettő szintjén együttesen, egymást kiegészítve kerülnek-e szabályozásra. Az Ftv.¹ szerint a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepei létesítésének, működtetésének, megszüntetésének általános feltételeit és szabályait ez a törvény szabályozza. Az, hogy a külföldi székhelyű vállalkozások erre miként jogosultak, rájuk milyen speciális szabályok vonatkoznak, a törvényből nem derül ki.

Jelen tanulmányban azt vizsgálom, hogy az Uniós és tagállami szabályozás miként viszonyulnak egymáshoz, milyen tartalommal bírnak, disszonancia vagy koherencia van-e az Uniós és a tagállami, illetve az egyes tagállami szabályozások között, megvalósul-e az egyensúly az uniós szabadságok és tagállami szuverenitás között.

1. Az Uniós szabályozás

1.1. Alapelvi szintű és precedenseken alapuló szabályozás

Az Unió vonatkozó szerződéseit és irányelveit vizsgálva megállapítható, hogy a hitelintézeti fióktelepek kapcsán az Unió az alapelveket és az alapvető rendelkezéseket határozza meg, melyek kiegészülve a tagállami rendelkezésekkel alkotnak egy komplex szabályrendszert.

„Az Európai Unió joganyagát tekintve egységes társasági jogi rendszer, európai társasági jog nem létezik. A globalizált gazdaságban az Európai Közösségen belül is nagymértékben tetten érhető a gazdasági társaságok országhatárokon átnyúló tevékenysége, melynek jogi szabályozása egyre bonyolultabb. Az Európai Unió bővülésével a sok eltérő gazdasági fejlettségű területen egyre komplikáltabb az egységes piac megteremtését szolgáló kooperáció,

¹ 1997. évi CXXXII. törvény a külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviseléseiről

és társasági jogi szempontból egyre távolibb az egységes – de a nemzeti sajátosságokhoz is igazodó – jogi modellek kidolgozása. Az integrációs gazdaságpolitika lényeges szegmense a társasági jog közösségi szintű harmonizációja, valamint szupranacionális társasági jogi jogintézmények kialakítása.

Az Európai Közösség alapidokumentumaiban a gazdasági társaságokkal kapcsolatos kétirányú reguláció fedezhető fel: a társaságalapítás szabadságát deklaráló rendelkezések és a társasági jogi jogharmonizáció alapjait képező cikkelyek.²²

A jogi személyek, beleértve a társaságok letelepedésére vonatkozó, legfontosabb irányadó rendelkezéseket az EUMSZ 49. és 54. cikkei jelentik. A 49. cikk értelmében tilos minden olyan intézkedés, amely valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedését korlátozná. A korlátozás tilalma az olyan eljárásokra is kiterjed, melyek egy adott tagállam azon állampolgárait gátolják meg képviselvek, fióktelepek, vagy leányvállalatok alapításában, akik egy másik tagállamban telepedtek le. A 49. cikk előírja továbbá, hogy a letelepedés szabadsága magában foglalja a gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására vonatkozó jogot, valamint vállalkozások, társaságok alapításához és ezek irányításához való jogot is. A letelepedés szabadsága a tagállamok állampolgárait illeti meg, az alapszabadságnak pedig a letelepedés országának joga által a saját állampolgáira előírt feltételek szerint kell megvalósulnia. A Szerződés 54. cikke értelmében a természetes személyek letelepedési szabadságára vonatkozó normákat kell alkalmazni a társaságok tekintetében is. A 49. cikk tartalmát a társaságokra alkalmazva egyértelműen kiderül, hogy a társaságokat is megilleti az a jog, hogy társaságot, fióktelepet, vagy ügynökséget létesítsenek a közösség bármely tagállamában. Ez az úgynevezett másodlagos letelepedési jog, amikor az anyatársaság székhelye, központi igazgatása változatlan marad, tevékenységét azonban újabb gazdasági egységek alapításával egészíti ki.³

„A gazdasági társaságok négyes szabadságát megjelenítő letelepedés jogához kapcsolódik többek között a Segers-ügy (C-79/85)⁴, a Commerzbank ügy (C-330/91)⁵, a Factortame (II) ügy (C-221/89)⁶, a Dailly Mail ügy (C-81/87)⁷, a Sevic Systems ügy (C-411/03⁸), az innoventif Limited ügy (C-453/04)⁹ és az ITS Reisen ügy (C-347/04)¹⁰; a következőképpen:

- a) az EK-Szerződés alapján egy társaság igazgatóját nem lehet kizárni a nemzeti betegbiztosítási járadékrendszerből csak arra alapítva, hogy az adott társaság más

² AUER Ádám – BAKOS Kitti – BUZÁSI Barnabás – FARKAS Csaba – NÓTÁRI Tamás – PAPP Tekla: *Társasági jog*. Lectum Kiadó Szeged, 2011. p. 608.

³ KOKOLY Zsolt: *A joghatóság megállapításának kritériumai az uniós médiaszabályozásban*. Doktori értekezés, PTE ÁJK DI, Pécs, 2014. <https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kokoly-zsolt/kokoly-zsolt-vedes-ertekezes.pdf> (2022.02.10.).

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0079> (2022.02.10.).

⁵ https://eur-lex.europa.eu/search.html?SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL&DTS_DOM=ALL&DN=61991C%3F0330&lang=hu&type=advanced&qid=1643978626716 (2022.02.10.).

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0221> (2022.02.10.).

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0081> (2022.02.10.).

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0411> (2022.02.10.).

⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004CJ0453_SUM&from=EL (2022.02.10.).

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0347> (2022.02.10.).

- tagállamban lett alapítva és ott van székhelye is, bár ott nem végez üzletszerű gazdasági tevékenységet (Segers ügy);
- b) a közösségi jog nem jogosítja fel a valamely tagállam jogszabályai szerint bejegyzett társaságot – melynek bejegyzett székhelye abban az államban is van –, hogy központi irányítási és ellenőrzési funkcióit egy másik tagállamba helyezze át (Daily Mail ügy);
 - c) a közösségi jog rendelkezéseivel ellentétes, ha valamely tagállam egy halászhajójának nemzeti nyilvántartásba való felvételének feltételül szabja – többek között –, hogy a vízijármű használatára jogosultak az adott tagállamban bejegyzett azon társaságok legyenek, amelyek részvényeinek legalább 75%-a az adott tagállam állampolgárainak, vagy társaságainak a tulajdonában van, valamint a társaság igazgatóinak 75%-a az ilyen tagállam állampolgára (Factortame II. ügy);
 - d) a Közösség meg kívánja előzni a tagállamok olyan jogalkotását, amely adójogi szempontból egy adott tagállamban honos társaság számára más tagállamban kedvezményt nyújtana (diszkriminatív egy tagállamban a honos és a nem honos társaságok között adójogi kedvezmény alapján különböztetni) (Commerzbank ügy);
 - e) az EK-Szerződéssel ellentétes az, ha egy tagállamban egy társaság végelszámolás nélküli megszűnésével és vagyonának, mint egésznek egy másik társaságra történő átszállásával zajló egyesülés tagállami cégjegyzékbe bejegyzését megtagadják, ha valamelyik egyesülő társaság székhelye egy másik tagállamban van, holott az ilyen bejegyzés lehetséges, amennyiben mindkét egyesülő társaság székhelye az első tagállamban van (Sevic Systems ügy);
 - f) nem áll összhangban az EK-szerződéssel az a tagállami szabályozás, amely korlátozza egy anyavállalat más tagállamban letelepedett leányvállalatban fennálló részesedésének értékvesztéséből származó társasági veszteség adózás szempontjából történő levonhatóságát (ITS Reisen ügy);
 - g) nem jelentheti a letelepedés szabadságának korlátozását az, ha egy másik tagállam szabályozásának megfelelően létrejött társaság fióktelepét a letelepedés szerinti állam szabályozásának betartására kényszerítik, mivel ez a letelepedés szabadságának gyakorlását nem tiltja, nem zavarja, nem teszi azt kevésbé vonzóvá (Innoventif Limited ügy);”¹¹

Azon álláspont, amely szerint az EUMSZ 49. és 54. cikkének kollíziós jogi tartalma van, a Centros, az Überseering és az Inspire Art ügyekből indul ki. Ezekben az ítéletekben az Európai Bíróság – néhány szűk kivételtől eltekintve – kizárta a fogadó tagállam korlátozó rendelkezéseinek alkalmazását a székhelyét oda áthelyező vagy fióktelepet ott létesítő, valamely más tagállamban alapított társaságokra nézve. Az Überseering-ítéletben az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „amennyiben az adott tagállam jogszabályai alapján létrehozott és a létesítő okirat szerinti székhelyével e tagállamban rendelkező társaság más tagállamban letelepedési szabadságával él, ez utóbbi tagállamot arra kötelezi, hogy tartsa tiszteletben a létesítés szerinti állam joga alapján e társaságnak biztosított jogképességet és perképességet.” A Centros és Inspire Art ügyekből az a következtetés vonható le, hogy egy másik tagállamban fióktelepet létrehozó társaságra a

¹¹ AUER et al. 2011. pp. 609–610.

társaság bejegyzési helye államának joga alkalmazandó, a fogadó tagállam nem támaszthat többletkövetelményeket.¹²

A társasági jogi jogalkotást szolgálja az EK-Szerződés 29. cikke is, de nem közösségi szinten, hanem tagállamok közötti nemzetközi szerződések révén. E vonatkozásban az alábbiakat rögzíti a hivatkozott rendelkezés: a tagállamok – amennyiben szükséges – tárgyalásokat folytatnak egymással annak érdekében, hogy a területükön honos társaságok számára biztosítsák a kölcsönös elismerést, a jogi személyiség megtartását egyik tagállamból a másikba történő székhelyáthelyezéskor, valamint az egyes tagállamok joga szerinti társaságok fúziójának lehetőségét. Ezen előírás révén a közösségi jogalkotás a másodlagos letelepedés mellett az elsődleges letelepedés jogi háttérét kívánta megalapozni. Ezzel kapcsolatban lásd: Daily Mail ügy (C-81/87), Centros ügy (C-212/97)¹³, Überseering ügy (C-208/00)¹⁴, az Inspire Art ügy (C-167/01)¹⁵, a Cartesio ügy (C-210/06)¹⁶ és a Vale ügy (C-378/10)¹⁷.

1.2. Tényleges szabályozás a vonatkozó irányelvek alapján

A fenti alapvető szabadságok, alapelvek és precedensek fényében világossá válik, hogy az elsődleges és másodlagos letelepedés szabadságával élve az egyes tagállamok vállalkozásai más tagállamban az adott tagállami társaságokkal szemben támasztott azonos feltételrendszer mellett fióktelepet alapíthatnak.

Az, hogy pontosan mi minősül fióktelepnek, az Unió is meghatározza az 575/2013/EU rendelet¹⁸ 4. cikke (1) bekezdése 17. pontjában: „fióktelep: olyan üzletviteli hely, amely jogilag nem önálló részét képezi egy intézménynek, és amely közvetlenül bonyolítja az intézményi tevékenység szerves részét képező ügyleteket vagy az ügyletek egy részét;”

A fogalom meghatározásán túlmenően az Unió szabályozás a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáféréstről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről részletes szabályokat állapít meg a fióktelepek alapítása kapcsán.¹⁹

A pénzügyi eszközök piacairól szóló, 2004. április 21-i 2004/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv lehetővé teszi a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságai által en-

¹² SZABADOS Tamás: „A jogi személyek személyes joga”. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi magánjog rovat, rovat szerkesztő: Szabó Sarolta) http://real.mtak.hu/83271/1/a_jogi_szemelyek_szemelyes_joga_u.pdf (2022.02.07.).

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0212> (2022.02.10.).

¹⁴ <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=hu&jur=C,T,F&num=C-208/00&td=ALL> (2022.02.10.).

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0167> (2022.02.10.).

¹⁶ <https://kuria-birosag.hu/hu/eu/c-21006-sz-ugy> (2022.02.10.).

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:62010CA0378> (2022.02.10.).

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32013R0575> (2022.02.07.).

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU Irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáféréstről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

gedélyezett és e hatóságok által felügyelt befektetési vállalkozások számára fióktelepek létrehozását és a szabad szolgáltatásnyújtást más tagállamokban.

Fontos, hogy a fogadó tagállamok (melyben a fióktelep alapításra kerül) nem írnak elő engedélyezési, illetve dotációs tőkére²⁰ vonatkozó követelményeket más tagállamban engedélyezett hitelintézetek fióktelepei részére. Az a hitelintézet, amely egy másik tagállam területén kíván fióktelepet létesíteni, köteles bejelenteni ezt a szándékát a székhelye szerinti tagállam illetékes hatóságainak. A tagállamok minden hitelintézettől, amely egy másik tagállamban fióktelepet kíván létesíteni, megkövetelik, hogy a bejelentési kötelezettségének teljesítése során valamennyi alábbi információt bocsássa rendelkezésre:

- a) a tagállam, amelynek területén fióktelep létesítését tervezi,
- b) üzleti terv, amely többek között tartalmazza a folytatni kívánt tevékenység típusokat és a fióktelep szervezeti felépítését,
- c) az a cím a fogadó tagállamban, ahonnan a dokumentumok beszerezhetők,
- d) a fióktelep vezetéséért felelős személyek neve.

Amennyiben a folytatni kívánt tevékenységeket figyelembe véve a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságainak nincs okuk kételkedni a hitelintézet adminisztratív felépítésének és pénzügyi helyzetének megfelelőségében, az említett információk kézhezvételétől számított három hónapon belül közlik azokat a fogadó tagállam illetékes hatóságaival, és ennek megfelelően tájékoztatják a hitelintézetet.

Mielőtt a hitelintézet fióktelepe megkezdi tevékenységét, a fogadó tagállam illetékes hatóságai az említett információk kézhezvételétől számított két hónapon belül, felkészülnek a hitelintézet felügyeletére, és szükség esetén megnevezik azokat a feltételeket, amelyeket a szóban forgó tevékenységek folytatása során a fogadó tagállamban a közjó érdekében be kell tartani. A fogadó tagállam illetékes hatóságaitól származó értesítés kézhezvételekor, vagy abban az esetben, ha az előírt határidő anélkül telik le, hogy ilyen értesítés érkezett volna, a fióktelep létrehozható, és megkezdheti tevékenységét.

A fogadó tagállamok illetékes hatóságai előírhatják, hogy minden hitelintézet, amely a területükön fiókteleppel rendelkezik, rendszeresen adatszolgáltatást teljesítsen a fogadó tagállamban folytatott tevékenységeiről. Abban az esetben, ha az információkból ez következik, a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságai haladéktalanul megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítása érdekében, hogy az érintett hitelintézet megszüntesse a meg nem felelés okait, illetve intézkedéseket hozzon a meg nem felelés kockázatának elkerülésére. Ezekről az intézkedésekről a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságai haladéktalanul értesítik a fogadó tagállam illetékes hatóságait.

Ha a fogadó tagállam illetékes hatóságai feltételezik, hogy a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságai nem teljesítették vagy nem fogják teljesíteni a kötelezettségeiket, az ügyet az EBH²¹ elé utalhatják, amelynek a vonatkozó részletes szabályok alapján kell 24 órán belül határozatot kell e kérdésben hoznia.

²⁰ A Hpt. meghatározása szerint: a fióktelep létesítéséhez és működéséhez a létesítő által tartósan, korlátlanul, tehermentesen a fióktelep szabad rendelkezésére bocsátott tőke; lásd részletesen: <https://alk.mnb.hu/data/cms2103192/penz178.pdf> (2022.02.07.).

²¹ Európai Bankhatóság, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eba_hu (2022.02.15.).

A fogadó tagállamok gondoskodnak arról, hogy amennyiben egy másik tagállamban engedélyezett intézmény fióktelepen keresztül folytat tevékenységet, a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságai a fogadó tagállam illetékes hatóságainak tájékoztatását követően maguk elvégezhesék, vagy az általuk erre a célra kijelölt személyek közvetítésével végrehajthatassák meghatározott információk helyszíni ellenőrzését és a fióktelepek vizsgálatát. A fogadó tagállam illetékes hatóságai hatáskörrel rendelkeznek az intézmények fióktelepei által a területükön végzett tevékenységek eseti alapú ellenőrzésének és vizsgálatának lefolytatására és a fiókteleptől annak tevékenységeire vonatkozó, valamint felügyeleti célú információk bekérésére, amennyiben azt a fogadó tagállam pénzügyi rendszerének stabilitása szempontjából lényegesnek ítélik. Az ellenőrzés és vizsgálat elvégzése előtt a fogadó tagállam illetékes hatóságai konzultációt folytatnak a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságaival. Az ellenőrzést és vizsgálatot követően a fogadó tagállam illetékes hatóságai továbbítják a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságainak azokat az információkat és megállapításokat, amelyek az intézmény kockázatértékelése vagy a fogadó tagállamban a pénzügyi rendszer stabilitása szempontjából lényegesek. A székhely szerinti tagállam illetékes hatóságai kellően figyelembe veszik ezt az információt és ezeket a megállapításokat a felügyeleti vizsgálati programjuk meghatározásakor, tekintettel a fogadó tagállamban a pénzügyi rendszer stabilitására is. A fióktelepek helyszíni ellenőrzését és vizsgálatát annak a tagállamnak a joga szerint kell elvégezni, amelyben az ellenőrzést vagy a vizsgálatot végzik.

2. A fióktelepekre vonatkozó hazai szabályozás

A vizsgálódásom kiindulópontja az, hogy uniós letelepedési szabadság alapján egy külföldi vállalkozás az Unió másik tagállamában tevékenységet folytathat, melynek egyik formája a fióktelep alapítása. A fióktelep alapítója jogi személy, azonban az Unió és ezzel megegyező módon a hazai szabályozás is kimondja, hogy maga a fióktelep nem önálló jogi személy. A hazai jogalkotó álláspontom szerint akként foglalt állást, hogy a külföldi vállalkozás Magyarországon csak akkor tud vállalkozási tevékenységet folytatni fióktelepe útján, ha azt jogképességgel ruházza fel. Ennek hiányában a törvény által megengedett fióktelepi forma kiüresedne, nem lenne alkalmas az általa rendelt célra. Egyes szerzők azon az állásponton vannak, hogy helytelen a fióktelepet jogképességgel felruházni, hiszen az nem minősül jogalanynak és jogi személynek.

Az Ftv. mint a vonatkozó alapvető hazai jogszabály rendelkezéseit vizsgálva az az álláspontom, hogy a jogalkotó nem kívánt egy önálló jogalanyt létrehozni, azt jogi személyiséggel felruházni és jogképessé tenni. A jogalkotó motivációja szerintem az volt, hogy a fióktelepet az alapító szervezetének részeként tekinti oly módon, hogy mivel az alapító jogi személy, ezért az általa alapított fióktelep, mint szervezetének része is quasi jogi személy. Ez nem felruházza jogképességgel a fióktelepet, csupán megállapítja, hogy a külföldi vállalkozás (mely jogi személy) a Magyarországon nyilvántartásba vett fióktelepe, illetve fióktelepei útján belföldön e törvény rendelkezései szerint vállalkozási tevékenység végzésére jogosult; ennek során a fióktelep tevékenységével összefüggésben – ha törvény másképp nem rendelkezik – a fióktelep jár el a hatóságokkal és harmadik személyekkel szemben fennálló jogviszonyokban, valamint a külföldi vállalkozás más fióktelepeivel

fennálló kapcsolatokban. Arról van szó tehát egy külföldi jogi személy jár el egy szervezeti egysége útján. A szervezeti egység tehát önállóan nem minősül jogi személynek, azonban a külföldi alapító jogi személyisége rá is átszáll, benne is meg fog jelenni, hiszen az uniós részben taglaltak szerint a jogi személy nem is veszítheti el jogi személyiségét egy másik tagállamba történő elsődleges vagy másodlagos letelepedés kapcsán. A törvény megfogalmazása szerint a fióktelep jogképes, cégneve alatt a külföldi vállalkozás javára jogokat szerezhet és a külföldi vállalkozás terhére kötelezettségeket vállalhat, így különösen vagyont szerezhet, szerződést köthet, pert indíthat és perelhető. Így a jogalkotó azt állapítja meg, hogy mivel a jogi személy eleve jogokat szerezhet és a külföldi vállalkozás terhére kötelezettségeket vállalhat, így különösen vagyont szerezhet, szerződést köthet, pert indíthat és perelhető, azt a fióktelep cégneve alatt is megteheti. Abban az esetben, ha a jogalkotó nem ruházta volna fel jogképességgel a fióktelepet, akkor pont a külföldi vállalkozás jogi személyiségét korlátozná.

E tekintetben az uniós szabályozás általános jelleggel azt várja el, hogy valamely tagállam joga által jogszerűen megalapított és nyilvántartásba vett jogi személy vállalkozás a fogadó tagállamban is megőrizhesse jogi személyiségét. Ezen túlmenően a fióktelep alapításának, működésének és megszűnésének részletszabályait a tagállami szuverenítésre bízta. Tekintettel arra, hogy a külföldi vállalkozás a jogi személyiségét ez esetben nem önállóan, hanem azt fióktelepe útján gyakorolja, így a hazai jogalkotói megoldás megfelel az uniós elvárásoknak.

A Ctv.²² vonatkozik a fióktelepekre is, ezért és az Ftv. rendelkezései szerint a fióktelepet, mint önálló cégformát cégjegyzékbe be kell jegyezni a Ctv. rendelkezései szerint, melynek kapcsán érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok a különbségek, mely a gazdasági társaságok és fióktelepek cégjegyzékbe bejegyzett adatai között mutatkoznak.

A cégjegyzék adatai között a Ctv. II. szám alatt jegyzett Cégformától függő adatok tartalmazzák a fióktelepek specifikumjait az alábbiak szerint:

- a) a külföldi vállalkozás adatai: e körben meg kell határozni a külföldi vállalkozás nevét és cégformáját, továbbá azonosítóját, illetve, mivel külföldi vállalkozásról van szó, így annak kézbesítési megbízottját.
- b) a külföldi vállalkozás cégjegyzékét (nyilvántartását) vezető bíróság, illetve hatóság adatait: az adott bíróság vagy hatóság nevét és székhelyét.
- c) a külföldi vállalkozás képviselőjére jogosult személy vagy szerv adatai: magán-személy esetén az adott személy nevét, külföldi lakását, illetve tartózkodási helyét és annak kézbesítési megbízottját.

Amellett azonban, hogy a külföldi vállalkozás a fióktelepének létesítése és működtetése során a belföldi székhelyű gazdálkodó szervezetekkel azonos elbánásban részesül, az Ftv. bizonyos szempontból korlátozza, korlátozhatja a fióktelep működését, hiszen rögzíti, hogy a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy, a pénzügyi rendszer stabilitása, valamint a hitelezők, betétesek, befektetők és biztosítottak másképpen nem érvényesíthető, jogos érdekei védelmében, valamint a külföldi vállalkozás fióktelepe és a belföldi székhelyű gazdálkodó szervezet fióktelepe közötti jogi és technikai különbségek miatt indokolt körben és mértékben eltérő szabályozást állapíthat meg.

²² 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról.

Erre pontosan a külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepének speciális státusza miatt van szükség. A fióktelep működése teljes mértékben összefonódik az anyavállalat működésével, gazdálkodásával, és habár a fióktelep és az anyavállalat is a rá vonatkozó jogszabályokat betartva, az engedélyeiknek megfelelően kell, hogy működjön, mégis nyereségszerzésre törekednek, így a jogalkotónak lehetőséget kellett arra biztosítani, hogy megfelelő érdek alapján további előírásokat lehessen alkalmazni.

A fióktelepre vonatkozó speciális rendelkezésként az Ftv. akként rendelkezik, hogy a külföldi vállalkozás folyamatosan köteles biztosítani a fióktelep működéséhez, a tartozások kiegyenlítéséhez szükséges vagyont. A külföldi székhelyű vállalkozás és a fióktelep ennek megfelelően egyetemlegesen és korlátlanul felel a fióktelep tevékenysége során keletkezett tartozásokért.

A fióktelep vállalkozási tevékenységére, belföldi piaci magatartására a belföldi székhelyű vállalkozásokra vonatkozó szabályok irányadók, ezen túlmenően pedig az Ftv. részletesen bemutatja a fióktelepek alapítása, működése és megszűnése kapcsán alkalmazandó speciális szabályokat. Ez választ ad arra, hogy az Unió szabályozás által meghatározott keret a hazai szabályozás által kerül kitöltésre és a kettő együtt ad egy átfogó, mindenre kiterjedő, komplex szabályozást.

Az Ftv. fent hivatkozott rendelkezései egyértelműen rávilágítanak arra, hogy a külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepe a hazai gazdálkodó szervezetekkel azonos elbírálás és nagyrészt megegyező szabályozás alá esik, a különbözőség csupán a fióktelep speciális jogi státuszából és önálló cégforma jellegéből ered.

Ezen túlmenően, habár a hitelintézeti fióktelep alapításáról a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatósága értesíti a fogadó tagállam felügyeletét, a fogadó tagállam adja meg a szükséges engedélyeket a Hpt. rendelkezései szerint, hogy a hitelintézeti fióktelep jogszerű tevékenységet folytathasson. E tekintetben tehát a fióktelepnek mind a székhely szerinti, mind a fogadó tagállam felügyeleti elvárásainak meg kell felelnie. Abban az esetben, ha az anyavállalat és az ahhoz kapcsolódó fióktelep valamely Unió elvárásnak már megfelel (pl. az Európai Bankhatóság) iránymutatásai, akkor annak csak akkor kell a fogadó tagállamban is külön eleget tenni, ha a fogadó tagállam joga az implementáció kapcsán szigorúbb követelményeket fogalmazott meg.

Az Európai Unióhoz való csatlakozással Magyarországon is hatályba léptek a belső piac akadálymentes működését biztosító közösségi jogszabályok. Ezek a valamennyi EGT-államban székhellyel rendelkező hitelintézet számára biztosítják az ún. Egységes Európai Útlevelet²³, amely alapján az EGT-államban székhellyel rendelkező hitelintézet külön engedély nélkül végezheti a másik tagállam területén is azokat a kölcsönös elismerés hatálya alá tartozó pénzügyi és befektetési szolgáltatási tevékenységeket, amelyekre nézve az adott hitelintézet a székhely országának felügyeleti hatóságától engedélyt kapott.

A fióktelepet létrehozó hitelintézet – amelynek a fióktelep is szerves részét képezi – prudenciális felügyelete, beleértve azoknak a tevékenységeknek a felügyeletét, amelyek végzésére a hitelintézet engedéllyel rendelkezik, a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságainak felelőssége. Így a tagállami hitelintézet magyarországi fióktelepének működésére (például szervezeti és működési szabályok, belső ellenőrzés) is elsősorban a hitelintézet székhelye szerinti ország jogszabályait kell alkalmazni, a hitelintézetekről és a pénzügyi

²³ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/passporting-and-supervision-branches> (2022.02.15.).

vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.), illetőleg egyéb pénzügyi tárgyú jogszabály előírásait csak abban az esetben, ha a Hpt. illetőleg egyéb jogszabály kifejezetten így rendelkezik.

Az MNB, mint a fogadó tagállam felügyeleti hatóságának kötelezettsége, hogy a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságaival együttműködve felügyelje a hitelintézeti fióktelep likviditását. Az MNB, mint a fogadó tagállam felügyeleti hatósága előírhatja, hogy a más tagállamokból származó hitelintézetek fióktelepei bocsássák rendelkezésre ugyanazokat az információkat, mint amelyeket a likviditás felügyelése céljából a nemzeti hitelintézetektől igényelnek (az egyenlő elbánás elve alapján). Az MNB vizsgálja továbbá, hogy a fióktelep betartja-e a fogyasztóvédelmi, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozását megelőző és megakadályozó rendelkezéseket a hazai jogszabályok alapján. Ezen túlmenően a hazai felügyelet álláspontja szerint a fióktelepnek adatszolgáltatásai és bejelentési kötelezettsége áll fent többek között kiszervezés, felhőszolgáltatás igénybevétele, adatvédelem, Általános Szerződési Feltételek, Üzletszabályzat, Panaszkezelési szabályzat kapcsán.²⁴

A fogadó ország felügyeleti hatóságának hatásköre tehát elsősorban a piac stabilitásának ellenőrzésére (legfőképpen a likviditás szempontjából) és az ügyfelek érdekeinek megőrzésére terjed ki, a fióktelep működésének prudenciális felügyelete a székhely szerinti ország hatóságának feladata. Az MNB álláspontja szerint ugyanezt a gyakorlatot alakították ki az EU-hoz már korábban csatlakozott országok felügyeletei is. Ezt erősíti meg továbbá az is, hogy az EU tagország intézménye újabb engedély nélkül, bejelentési eljárást követően hozhat létre fióktelepet más tagállamban.

Másik EGT-államban székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény magyarországi fióktelepe esetében a székhely szerinti EGT-állam illetékes felügyeleti hatóságának megbízásából a felügyeletet az MNB is elláthatja. Az ellenőrzést a másik EGT-államban engedéllyel rendelkező pénzügyi intézmény fióktelepe esetében a magyarországi hatályos jogszabályok figyelembevételével szükséges lefolytatni. (Hpt. 199. § (1) bekezdése)

Amennyiben a fióktelep megsérti – vagy bizonyíthatóan fennáll annak a veszélye, hogy megsérti – a Magyarországon hatályos előírásokat, vagy az MNB hiányosságot észlel a fióktelep működésében, akkor arról első lépésben – a Hpt. 199. § (3) bekezdése alapján – az MNB tájékoztatja a székhely szerinti állam illetékes felügyeleti hatóságát.

Ha ezt követően a székhely szerinti állam illetékes felügyeleti hatósága nem teszi meg a szükséges intézkedéseket az észlelt szabálysértés megszüntetése érdekében, akkor az MNB az Európai Bankhatósághoz fordulhat.

Az MNB közvetlenül is intézkedhet abban az esetben, ha úgy ítéli meg, hogy a szabályellenes helyzet fennállása súlyosan veszélyezteti a pénzügyi rendszer stabilitását, illetve az ügyfelek érdekeit. Az MNB tájékoztatja az érintett EGT-állam illetékes felügyeleti hatóságát az általa hozott intézkedésről vagy kivételes intézkedésről, valamint annak indokáról. Az intézkedéseket vagy kivételes intézkedéseket meg kell szüntetni, ha

- a) a székhely szerinti EGT-állam olyan reorganizációs intézkedést fogad el, amely kezeli a szabálysértést,

²⁴ Fióktelep működésére, valamint a fióktelepek útján, illetve határon átnyúló szolgáltatás keretében Magyarország területén végzett tevékenység felügyeletére, bejelentési és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére vonatkozó szabályok <https://www.mnb.hu/letoltes/3-penzpiaci-fioktelepek-mukodese.pdf> (2022.02.01.).

- b) a jogsértés megszűnik, és nem indokolt az intézkedés vagy kivételes intézkedés további fenntartása.

Ha a másik EGT-állam illetékes felügyeleti hatósága a fenti tájékoztatást követő egy hónapon belül nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, vagy a másik EGT-állam illetékes felügyeleti hatósága által megtett lépések ellenére változatlanul fennáll a szabályellenes helyzet, valamint az ügyfelek érdekeinek veszélyeztetése, az MNB

- a) a szabályellenes helyzet megszüntetése érdekében a másik EGT-állam illetékes felügyeleti hatóságának tájékoztatását követően közvetlenül is intézkedhet, amelyről az intézkedés megtételét követően haladéktalanul tájékoztatja az Európai Bankhatóságot (EBH),
- b) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. november 24-i 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 19. cikke alapján az EBH-hoz fordulhat. (Hpt. 199/A. §)

3. A fióktelepek tagállami szabályozása az osztrák és német példán keresztül

Tekintettel arra, hogy nem lenne elég reprezentatív annak bemutatása, hogy a magyar fióktelepi szabályozás hogyan viszonyul az alapvető Uniói szabályokhoz, ezért indokoltnak találtam legalább két másik tagállami szabályozást is görcső alá venni, és azokat egymással, és a magyar szabályozással is összevetni.

3.1. Az osztrák szabályozás

A fióktelep osztrák definíciójaként a következő szolgálhat: A székhelytől térben, de jogilag nem elkülönülő, gazdaságilag független szervezeti egység, amely a külvilág felé önálló irányítást igényel, és nem csak átmeneti időszakra kell tervezni.

A fióktelepnek az osztrák jogszabályok alapján nincs önálló jogképessége; csak a központi iroda kinyújtott karjának tekinthető. A fióktelep nem szerződéses partner és ellenérdekű fél az eljárásokban, hanem mindig a külföldi jogi személy az, amely azonban a fióktelep cégneve alatt perelhető. A fióktelepek bejegyzése a cégjegyzékbe kötelező, azonban csak deklaratív jellegű.

A fióktelep cégneve alapvetően megegyezik a központi iroda cégnevével, többnyire „fióktelep” kiegészítéssel, azonban eltérhet a központi iroda cégnevétől is, de ekkor a fióktelepre utaló kiegészítéssel kell rendelkeznie.

Az Ausztriában alapított fióktelepekre vonatkozóan nincs minimális tőkekövetelmény. Fizetéseképtelenségi eljárások vonatkozásában, a fióktelep törlésre kerül, ha az alapító jogi személye megszűnik, vagy nincs több rendelkezésre álló vagyon, és a tevékenység megszűnt, ellenkező esetben a belföldi felszámoláshoz hasonló külön felszámolási eljárás szükséges.

A fióktelep fogalmát az osztrák társasági jog nem határozza meg (vö. Legfelsőbb Bíróság, 2018. június 12., 5 Ob 71/18d).²⁵ A jelenleg kialakult felfogás szerint a társasági jogi értelemben vett fióktelep a társaságnak a központi irodától térben elkülönülő része, amelyben tartósan és önállóan kötődik az üzlet, és amely rendelkezik a szükséges vagyonnal, illetve szervezettel és személyzettel (beleértve a saját menedzsmentjét is). A fióktelepre jellemző, hogy jogilag a központi iroda vezetésétől függ, ugyanakkor (korlátozott) szervezeti függetlenséggel rendelkezik. Mivel a fióktelep a társaság része, önálló jogképességgel nem rendelkezik. A jogi személy az egész vállalatért felelős személy. Mivel a fióktelep jogi személyiséggel nem rendelkezik, perben nem lehet fél; a perben részt vevő fél a fióktelep alapítója (lásd még VwGH 2015. december 14., Ra 2015/11/0083, ARD 6489/6/2016, amelyben megtagadták egy külföldi cég bejegyzett fióktelepének jogi személyiségét).²⁶

A fióktelep nem jogképes szervezet, tehát nem lehet a jogok és kötelezettségek viselője, nem lehet szerződő fél (és ezért például nem lehet bejegyezni az ingatlan-nyilvántartásba), és nem válhat önmagától fizetésképtelenné. A szerződéses partner tehát mindig maga a külföldi társaság, amely a fióktelepen keresztül jár el.²⁷

3.2. A német szabályozás

A fióktelep nem különálló jogi személy az anyavállalattól. Jogi és szervezeti szempontból az anyavállalat része, és e tekintetben az anyavállalat joga alá tartozik. Ha a fióktelepet külföldi társaság alapítja, belső alapszabálya a társasági szerződésen és a vonatkozó külföldi jogon alapul. Annak ellenére, hogy szervezetenként az anyavállalattól függ, önállóan vesz részt az üzleti tranzakciókban (gazdasági önállósággal rendelkezik). A fióktelep és ügyfelei közötti jogviszonyok a német jog hatálya alá tartoznak. A német jog vonatkozik a fióktelep németországi jogi kezelésére is (különösen a nyilvántartásba való bejegyzésre).

A HGB²⁸ (Kereskedelmi Törvénykönyv) 13. §-a megfogalmazása alapján a fióktelep a fő ügyviteli helytől térben elkülönülő fióktelep, amely a társaság további, hosszú távú központjaként jön létre, és amelyet be kell vezetni a cégjegyzékbe.

A fióktelep tipikus jellemzői a német jog szabályozása alapján:

- a fióktelepet úgy kell megszervezni, hogy az önálló üzleti ügyletekben való részvételt lehessen biztosítani, azaz tovább működhessen, ha a központi iroda (anyavállalat) már nem elérhető,
- olyan üzletet folytat, ami az egész cégre jellemző (fő tevékenysége nagyrészt megegyezik az anyavállalatával),

²⁵ https://www.ris.bka.gv.at/JudikaturRechtssaetze.wxe?Abfrage=Vwgh&Dokumentnummer=JWT_2020020095_20200716L00 (2022.02.05.).

²⁶ https://lesen.lexisnexis.at/news/verantwortliche-beauftragte-bei-zweigniederlassung-zustaendige-b/ard/aktuelles/2020/42/lnat_news_029804.html (2022.02.02.).

²⁷ <https://www.kmu-center.at/zweigniederlassung-oder-tochtergesellschaft/> (2022.02.02.).

²⁸ Handelsgesetzbuch, <https://www.gesetze-im-internet.de/hgb/> (2022.02.02.).

- a fióktelepnek bizonyos fokú függetlenséggel kell rendelkeznie abban az értelemben, hogy saját vezetőséggel rendelkezik, saját rendelkezési szabadsággal és az alapító által átruházott saját üzleti vagyonnal. A fióktelep üzleti tranzakciói külön szerepelnek az alapító anyavállalat mérlegében.

A német jogalkalmazásban az alábbi releváns döntések születtek a fióktelepek jogi státusza kapcsán:

- A német eseti döntés szerint: Az ingatlan-nyilvántartásba tehát be lehet jegyezni azt a cégnevet, amely eltér az alapítótól („fióktelep Németország”) és a fióktelep helye (vö. GBV 15. § (1) bekezdés *b*) pont).²⁹
- További német döntés alapján maga a fióktelep nem jogképes. A mögötte álló jogi személy az ingatlan-nyilvántartásba csak a fióktelep cégneve alatt kerülhet be. A kedvezményezett helyesen van azonosítva mind a fő fióktelep cégneve, mind a fióktelep cégneve alatt (vö. Schöner/Stöber, Grundbuchrecht, 2020. évi 16. kiadás, 243. pont). Az érintett felek számára a fióktelep cégnév alatti bejegyzésének kérdése irreleváns.³⁰
- Mindemellett a német jogi szabályozás akként is rendelkezik, hogy a Szabadalmi Hivatal vagyoni jogi nyilvántartásába csak cselekvőképes és perképes személyek és gazdasági társaságok kerülhetnek be, de a társaság jogilag függő részeként a fióktelep sem cselekvő-, sem perképeséssel nem rendelkezik. Ez attól függetlenül érvényes, hogy a fióktelepek a székhelyükön, a cégnyilvántartásba és az ingatlan-nyilvántartásba is bejegyezhetők.³¹
- A fióktelep a társaság részeként nem jogképes. Az egyedüli jogi személy az alapító gazdasági társaság, amelyre a fióktelepen megállapított jogok és kötelezettségek is átszállnak. Általánosan elfogadott azonban, hogy a gazdasági társaság a fióktelep cégneve alatt is bejegyezhető jogtulajdonosként, ha a jog a fióktelep üzleti vagyonához köthető.³²
- A németországi fióktelep nem önálló jogi személy, ezért nem rendelkezik jogképességgel;³³ ugyanezt állapította meg a hatóság egy másik határozatában.³⁴
- A fióktelep nem a fő fiókteleptől elkülönült jogi személy, hanem annak jogi és szervezeti része. Ha a fióktelepet külföldi társaság alapítja, akkor itt is az anyavállalatra vonatkozó külföldi jog az irányadó.

A fenti rendelkezéseken túlmenően a fióktelep Németországban és Ausztriában is a tagállami jog által meghatározott valamely cégformában működhet, amely jellemzően korlátolt

²⁹ <https://openjur.de/u/595320.html> (2022.02.15.).

³⁰ https://www.dnoti.de/entscheidungen/details/?tx_dnotionlineplusapi_decisions%5Bnodeid%5D=252a4c7d-4a6a-4682-ad8e-7ff2f78ff53e&cHash=de4cda7e6a709de53801494ff61c0daa (2022.02.25.).

³¹ https://www.reguvis.de/xaver/board/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27board_xav_id_29783%27%5D#_board_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27board_xav_id_29783%27%5D__1642441293531 (2022.02.20.).

³² <https://www.otto-schmidt.de/news/unternehmens-und-gesellschaftsrecht/eintragung-einer-zweigniederlassung-im-grundbuch-2021-04-21.html> (2022.02.25.).

³³ https://www.ihk-muenchen.de/ihk/documents/Recht-Steuern/Gesellschaftsrecht/Merkblatt_ZN.pdf (2022.02.15.).

³⁴ <https://openjur.de/u/2319965.html> (2022.02.20.).

felelősségű társaság (GmbH)³⁵ vagy részvénytársaság (AG)³⁶. Az adott cégformára vonatkozó részletes rendelkezéseket a vonatkozó törvények és egyéb kapcsolódó jogszabályok rendezik. Mindkét tagállam esetén megállapítható, hogy külön törvény nem rendelkezik a fióktelepekről, hanem az adott társasági formára vonatkozó törvény rendelkezik róla.

3.3. Összegzés

Érdekes kérdés, hogy a vizsgált osztrák szabályozás más utat választ: az alapító jogi személyiségét az osztrák jog is elismeri, azonban nem ruházza fel a fióktelepet jogképességgel. Ehelyett a vonatkozó szabályok szerint az alapítónak önálló társaságot kell alapítania a tagállami cégjoggal összhangban, mely azonban nem lesz önálló jogi személy és nem lesz önállóan jogképes. Ebben az esetben a külföldi vállalkozás, mint jogi személy a fióktelepe útján közvetlenül szerez jogokat, vállal kötelezettségeket. Az alapító jogi személyisége és vállalkozás tevékenységének lehetősége mindkét esetben megmarad, azonban a szabályozás a tekintetben jelentős eltéréseket mutat a hazai és a német nyelvterületek joga között, de egyik sem ellentétes az uniós rendelkezésekkel. A fenti összevetés világosan rámutat arra a jelentős különbségre a szabályozás terén, hogy a magyar és német jog szerinti felfogásban a fióktelep az alapító részeként jogképes jogalannak minősül, szemben a hatályos osztrák szabályozással.

4. Összefoglaló

A fenti elemzésből véleményem szerint kirajzolódik, hogy a határokon átnyúló letelepedés és szolgáltatás nyújtásának lehetőségét mintegy keretet adva az Uniós jogszabályok biztosítják. Ezen szabadságok mellett az Unió megfogalmaz alapvető elvárásokat a másodlagos letelepedés és a szolgáltatás nyújtása kapcsán, melyet az egyes tagállamoknak el kell fogadniuk, és biztosítaniuk kell ezen elvek megvalósulását a tagállami jogalkotásban és gyakorlatban.

A szabályozás álláspontom szerint addig a pontig egységes az egyes tagállamokban, hogy a fióktelep alapításáról szóló bejelentést követően a fogadó tagállam felügyeleti hatóságát értesíti a székhely szerinti felügyelet, ezzel egyidejűleg az alapító a fogadó tagállam szerinti jognak megfelelő cégformában megalapítja a fióktelepet. A fióktelep jogi státusza, nevezetesen az, hogy jogi személy-e, vagy sem, illetve jogképes-e vagy sem, jelent nagyobb különbséget, továbbá az, hogy külön törvény rendelkezik-e a fióktelepekről, vagy az egyes szakági törvényekben történik utalás a speciális rendelkezésekre, illetve, hogy az adott tagállami szabályozás önálló cégformának tekinti-e a fióktelepet. Hazánkban önálló törvény rendelkezik a fióktelepekről, mint önálló cégformáról, mely ugyan nem önálló jogi személy, de jogképes, ez azonban nem tükrözi a többi tagállam felfogását, gyakorlatát.

Habár a tanulmányban foglaltak véleményem szerint rámutatnak, hogy jelentős különbségek adódhatnak az egyes tagállami rendelkezések között a tagállami szuverenitás és

³⁵ Gesellschaft mit beschränkter Haftung, korlátolt felelősségű társaság

³⁶ Aktiengesellschaft, részvénytársaság

az egységes társasági jogi rendszer hiánya miatt, az egyes tagállami szabályozások így is megfelelnek az Uniós elvárásoknak, és lehetőséget biztosítanak arra, hogy hátrányos megkülönböztetés nélkül más tagállambeli hitelintézet náluk fióktelepet létesítsen. A tagállami szuverenitás ezen foka véleményem szerint nem lehet egységesíthető, a tagállamoknak és különösen azok felügyeleti hatóságainak rendelkezniük kell azon jogosultságokkal, melyek hitelintézeti fióktelepek törvényes és likvid működését biztosítják. Ennek megfelelően vizsgálati, információkérési, többletkövetelmény-előírási jogosultságuk van, továbbá rájuk nézve a jogalkotó indokolt körben és mértékben eltérő szabályozást állapíthat meg. Ez biztosítja, hogy a nem egységes tagállami társasági szabályozások ellenére az Európai Unióban honos hitelintézetek úgy nyújtsanak határon átnyúló szolgáltatásokat, hogy az számukra egyenlő feltételeket biztosítson, de a tagállamoknak is megmarad az a joga, hogy indokolt mértékig korlátozzák tevékenységüket, működésüket. A tagállami szuverenitás és az uniós szabadságok e téren megfelelő egyensúlyba kell, hogy kerüljenek, amely véleményem szerint a jelen szabályozás mellett kellően megvalósul.

ADÓZÁS A XXI. SZÁZAD HAJNALÁN – A DIGITÁLIS KORSZAK KEZDETE¹

1. Bevezetés

A XXI. század első éveit egyelőre vízváltó időszaknak tűnnek nem csak az egyének, hanem a társadalom egésze szempontjából. Nem csupán a történelmi momentumok megálíthatatlan sorát kiváltó, geopolitikai szempontból kimagaslóan fontos történéseket célszerű számba venni, mint például a 2001. szeptember 1-i tragikus eseményeket, hanem arra is érdemes figyelmet fordítani, hogy a mindennapi életet átszövő legapróbb problémamegoldási stratégiák és szokások teljes átalakulását eredményezte a digitális gazdaság és kultúra megjelenése. Mára már széleskörben elfogadottá vált az a nézet, miszerint az ipari forradalmakhoz mérhető fejlődés eredményként robbanásszerű technológiai ugrásnak lehetünk szemtanúi.

Nem csak azzal kell számot vetni, hogy a társadalom életében azonos időpontban egyidejűleg jelen lévő generációk száma megkétszereződött és olyan kifejezések lettek általánosan elfogadva, mint a digitális bevándorlók és digitális bennszülöttek kategóriái, hanem azzal is, hogy korábban általánosan bevett, stabilnak tekintett struktúrák és hálózatok megváltoztak vagy egész egyszerűen eltűntek. Ki szeretne például ma Bécsbe utazni, hogy a devizakeretét kimerítve egy gazdasági társág számviteli könyveinek vezetése céljából Commodore +64-es számítógépet, floppyt, monitort vásároljon vagy épp BASIC alapú játékot magnókazettára mentsen, persze szorgalmas feljegyezve a játék szalagon elmentett helyét? Nyilvánvalóan a „digitális bennszülöttek” számára egészen érthetetlenek lennének ezek a kérdések, akkor amikor ma az egyén számára szükséges áruhoz és a kívánt szolgáltatásokhoz az eszközeiken „koppintással” hozzáférhetnek.

A pénzügyi pszichológia és szociológia továbbra is elemzi, keresi az adóelkerülés és adókijátszás egyénben és társadalomban rejlő okait, miközben az adóhatóság adminisztrációs feladatainak digitalizálásával az államhatalom szankció- és végrehajtó eszköztárának repertoárja tovább bővült. A „Big Data” határainak meghúzése a pozitív jog feladata, azonban – ahogy *Baker* is megjegyezte még 2019-ben² – nehezen lehetséges meghatározni

¹ A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

² BAKER, Philip: *Right to privacy*. European Association of Tax Law Professors. Annual Congress 2019, Zürich. (Angol nyelvű tudományos előadás.)

pontosan, hogy melyek azok az adatok, amelyek az adóhatóság feladatának ellátásához szükségesek, és melyek azok, amelyek inkább az adóhatóság „adathalászatát” alapozzák meg, sem mint az államhatalom jogos érdekének érvényesítését segítenék elő. Ráadásul az adóhatóság által kikényszerített „compliance” a társadalom által kevésbé elfogadott, így az adóhatóság XX. századból visszamaradt attitűdjei már visszatetszően hatnak a digitális gazdasági kezdeti korszakában.³

A XX. század második felében kialakult, az eredendően a kettős adóztatás elkerülése érdekében létrehozott nemzetközi adóegyezményekben egyre lényegesebb szerepet kaptak az információcserére és az adókijátszás megakadályozására vonatkozó általános és különös szabályok, miközben az OECD munkásságában a „treaty shopping” megakadályozása és az adóalap eróziójának kiküszöbölése akció tervekben öltött testet. Az OECD tagállamainak költségvetése ugyanis egyre kevésbé képesek elviselni, hogy miközben a bevételi forrásaik apadnak, a digitális szolgáltatásokat nyújtó technológiai óriások az adóparadicsomokba telepített leányvállalatok közötti tranzakciókkal a jog eszközeivel mentesítsék bevételeiket és tőkéjüket az adófizetés alól.

Az adómorál a digitális piac elérhetőségével és a blockchain alkalmazásával kialakított, a jegybankok számára láthatatlan fizetési rendszer megjelenésével az adóelkerülés és az adókijátszás már nem csupán a tőkeerős nemzetközi vállalkozások számára vált elérhető megoldássá az adóforintok megspórolása tekintetében, hanem a mindennapok részévé váló jelenségé alakult át.⁴ E körülmények között akár az OECD, az Európai Unió vagy az Amerikai Egyesült Államok korábbi erőfeszítéseinek eredménytelensége is tükröződhet abban, hogy régi-új koncepció alapján a tőkeerős, fejlett államok az adómértékek minimális mértékének nemzetközi elfogadottságában látják a megoldást. Mindezt olyan történelmi pillanatban, amikor a kevésbé fejlett OECD tagállamok között a nemzetközi tőke megszerzésére irányuló verseny megnyerésének az egyik kulcsává az adóverseny megnyerése, azaz az a legalacsonyabb tényleges adóterhelés és az állami támogatások biztosítása vált. A jövedelemadók mellett természetesen a közvetett adók területén is jelen vannak azok az adózói attitűdök, amelyek az adóelkerülés vagy adókijátszás irányába befolyásolják a gazdasági szereplőket.

Jelen írásnak nem lehet célja az utóbbi tizenöt-húsz év nemzetközi adójogi fejleményének tárgyalása, különösképpen a kritikája, de az sem valószínű, hogy bármilyen, minden problémát varázsütésre megoldó novum felfedése várható lenne a száz évvel ezelőtt kialakított nemzetközi adójogi fundamentumok talaján. Tanulmányunkban sokkal inkább arra összpontosítunk, hogy a digitális szolgáltatásokkal kapcsolatos adópolitikai kérdések nem oldhatóak meg az adóalanyok fizikai jelenlétének vizsgálata körében. Erre tanulmányomban két, az Európai Unió Bírósága előtt megindított előzetes döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódó ügy leírásának, elemzésének útján kívánok kitérni.

³ KASPER, Mathias – KIRCHER, Erich: *Tax Avoidance. Between Temptation and Trouble*. World Financial Review 2017/02. p. 63.

⁴ SANDMO, Agnar: *The Theory of Tax Evasion. A Retrospective View*. National Tax Journal, 2005/4. p. 565.

2. A távértékesítésre vonatkozó héaszabályok

Az internetes webshopokon keresztül történő rendelkezések vonatkozásában az Európai Unió Bíróságának a magyar Kravket Marek Batko sp. K. (Krakvet) előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ügye azért lehet fontos, mert az alapügy tényállásában tükröződnek a Európai Unió hozzáadott-érték adórendszeréhez kapcsolódó olyan problémák, amelyek utalnak a tagállamok adóhatóságai közötti kapcsolatok esetleges visszásságaira, egyben rámutatnak a tagállamok által alkalmazott eltérő adómértékek okozta versenytorzulás veszélyeire. Az előzetes döntéshozatali eljárásban felmerült körülmények emellett betekintést engednek abba, hogy az uniós jogalkotó tevékenysége bizonyonlagoslag kívánni valót maga után.

2.1. A nemzeti bíróság előtti alapügy tényállása a KrakVet ügyben^{5,6}

A Krakvet héaladóalanyként Lengyelországban letelepedett társaság, amely Magyarországon nem rendelkezett telephellyel, irodával vagy raktárral. A KrakVet állatok számára készült termékeket, többnyire kutya- és macskaeledelt értékesített. A termékeket nem csak Lengyelországban értékesítette, hanem a szomszédos tagállamok irányába a különféle zoofast oldalakon, így Magyarországon is a www.zoofast.hu oldalon keresztül forgalmazott ilyen árukat.

A Krakvet az általa üzemeltetett honlapon többek között olyan választási lehetőséget kínált vásárlóinak, amelynek értelmében a vevők az általuk vásárolt termékeket a KrakVet lengyelországi telephelyeiről az általuk választott szállítási címre a közöttük és a Krzysztof Batko Global Trade (KBGT) között létrejött szerződés alapján szállíttassák ki.

A Krakvet üzletpolitikája egyértelműen arra irányult, hogy a vevők a KBGT-t választják a megrendelés folyamatában. A honlapon keresztül történt rendelés esetében a 8 990 forintot meg nem haladó vásárlás esetén a KBGT általi kiszállítás 1 600 forintot tett ki, azonban a felső határt meghaladó vásárlások esetén a KBGT általi kiszállítás összesen csupán 70 forintba került olyan módon, hogy a KrakVet a vásárolt termékek árából 1 530 forint árengedményt adott.

A KBGT szintén egy Lengyelországban bejegyzett és letelepedett társaság. A KBGT tulajdonosa, K. B., a KrakVet tulajdonosának, M. B. a testvére. A KBGT tehát a vevőkkel önállóan szerződött arra, hogy Lengyelországból Magyarországra szállítja a megrendelt termékeket, úgy, hogy a fuvarozás magyarországi szakaszán, a vevő által megadott szállítási címre történő további fuvarozáshoz alvállalkozóként két futárszolgálat, Sprinter Futárszolgálat Kft. és GLS General Logistics Systems Hungary Kft. teljesítését vette igénybe.

A vevők – amennyiben a Krakvet honlapján a KBGT-t választották fuvarozónak – egyetlen kifizetést teljesítettek, amely magában foglalta mind a termékek árát, mind pedig a fuvarozási költségeket. A vevők pénzügyi teljesítése vagy a két magyar futárszolgálat által végzett kiszállításakor esedékessé vált készpénz kifizetéssel, vagy a CIB Bank Zrt.nél vezetett magyarországi bankszámlára a KBGT tulajdonosa nevében történő banki átutalással történt meg. A futárszolgálatok a készpénzben átvett összegeket szintén a KBGT tulajdonosának rendelkezése alatt álló, magyar CIBbankszámlájára utalták át. Ezt követően a KBGT lebonnyolította a pénzüsszegeknek a CIBbankszámláról a KrakVet-nek történő átutalásait.

⁵ C-276/18. Krakvet Marek Batko ügyben hozott ítélet [EU:C:2020:485] 26–29. pont.

⁶ C-276/18. Krakvet Marek Batko ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány [EU:C:2020:81] 56–70. pont.

A KrakVet saját maga tehát nem kínált fuvarozási szolgáltatást, a megvásárolt termékeket a vevők közvetlenül a KrakVet raktárában is átvehették vagy szabadon választhattak a felajánlottól eltérő fuvarozót is. Lényeges azonban, hogy a KrakVet raktára Magyarország területén kívülre esett, Magyarországon raktárral nem rendelkezett.

A KrakVet előrelátó módon kötelező erejű feltételes adómegállapítást kezdeményezett a lengyel adóhatóságnál arra nézve, hogy vajon az általa üzemeltetett honlapon keresztül, távértékesítés keretében értékesített termékek után Lengyelország vagy Magyarország lesz az a tagállam, ahol az értékesítés után felmerülő héaösszegeket az unió héairenyelv⁷ rendelkezéseinek helyes értelmezése szerint meg kell fizetni.

A lengyel adóhatóság a feltételes adómegállapítás keretében megállapította, hogy a KrakVet ügyleteinek teljesítési helye Lengyelország, így a héaösszegeket a lengyel adóhatóság felé kell teljesíteni. A lengyel adóhatóság válasza azt eredményezte, hogy a KrakVet a magyar 27 százalékos adókulcs helyett a lengyel 8 százalékos adókulcsot alkalmazva számította fel vevőinek a héa összegeket. A két tagállam, azaz Magyarország és Lengyelország nemzeti rendelkezései alapján megállapított szabályok miatt tehát – követve a lengyel adóhatóság jogértelmezését – a KrakVet 19 százalékos árelőnyre tett szert a magyarországi versenytársaihoz képest, amely stabil piaci viszonyok mellett versenykorlátozó jelleggel bír. A lengyel adóhatóság a KrakVet-nél később lefolytatott adóellenőrzése során ráadásul a feltételes adómegállapításban rögzített véleményét meg is erősítette.

A magyar adóhatóság adóellenőrzést végzett a KrakVet-nél és szembe helyezkedve a lengyel adóhatóság álláspontjával azt állapította meg, hogy a KrakVet-nek – a 35 000 EUR határértéken felüli magyarországi értékesítését meghaladó értékesítései után Magyarországon kellett volna *adót fizetnie az adóellenőrzéssel érintett időszakban. A magyar adóhatóság tehát összesen 58 910 000 forintnyi adóösszeget, 117 820 000 forint összegű adóbírságot, valamint 10 535 000 forint összegű késedelmi pótlékot és 500 000 forint összegű mulasztási bírságot állapított meg. A magyar adóhatóság az emelt összegű adóbírságra vonatkozó rendelkezések alkalmazását azzal támasztotta alá, hogy álláspontja szerint az adóhiány a Krakvet visszaélésszerű magatartására vezethető vissza.*

Az adóhatóság véglegessé vált döntésével szemben a KrakVet adópert kezdeményezett, amelynek során az akkori Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a héairányelv rendelkezéseinek értelmezését kérte az Európai Unió Bíróságától. A nemzeti bíróság összesen öt kérdést tett fel, amelyek a héairányelv távértékesítésre és adókijátszás elleni küzdelemre, valamint a kettős adóztatás kizárására irányuló rendelkezéseit érintették.

2.2. A távértékesítésre vonatkozó rendelkezések változása

A távértékesítésre vonatkozó általános rendelkezések⁸ szerint amennyiben egy adóalany fogyasztó felé akként értékesít, hogy az eladó adóalany által vagy az eladó adóalany meg-

⁷ A közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006. november 28-i 2006/112/EK Tanácsi irányelv, HL L 347, 2006.12.11. p. 1. (továbbiakban: héairányelv).

⁸ A héairányelv 33. cikk (1) bekezdés szerint a rendelkezések alkalmazásának személyi feltételén túlmenő kritérium az is, hogy az értékesített termék ne legyen új közlekedési eszköz, mert ebben az esetben Közöségi termékesítés valószínűleg meg, amelyre eltérő rendelkezések vonatkoznak. Másrészt az eladott termék értékesítése – próbaüzemmel vagy anélkül – nem az összeszerelés vagy üzembe helyezést követően ment

bízásából feladott vagy fuvarozott terméket a feladás vagy fuvarozás rendeltetési helyétől eltérő tagállamba adták fel vagy fuvarozták el, a célország elvéből adódóan annak a tagállamnak van adóztatási joghatósága, amely tagállam területén az érintett termékek a feladás vagy fuvarozás befejezésével fizikálisan megtalálhatóak.⁹ Más esetben a héairányelv 33. és 34. cikkei nem voltak az ügyletek teljesítésének időpontjában alkalmazandóak, így az általános rendelkezések alapján, az eredet országában, azaz a fuvarozás kezdete vagy a feladás helye szerinti tagállamban kellett a felmerülő héaösszegeket megfizetni.¹⁰

Az egyes tagállamok közötti áruforgalomra vonatkozó különös anyagi jogi szabályok lehetővé tették, hogy a célország elvétől eltérően abban a tagállamban tehessen eleget adófizetési kötelezettségének az értékesítést végző adóalany, ahonnan az érintett termékeket elszállították, azaz a fuvarozás vagy feladás kezdetén voltak fizikálisan fellelhetőek. E rendelkezések kizárólag abban az esetben alkalmazhatóak, amennyiben az értékesítést végző adóalany által az érintett tagállamba irányuló értékesítés volumene egy naptári évben a 100 000 EUR, pontosabban az annak megfelelő, nemzeti valutában kifejezett összegű értékhatárt nem haladja meg. Az értékhatárra vonatkozó feltételeknek mind az értékesítés tárgyévében, mind azt megelőzően fenn kellett állniuk.¹¹

Az fuvarozás vagy feladás rendeltetési helye szerinti tagállamnak ugyanakkor lehetősége nyílt arra, hogy a 100 000 EUR összeghatárt 35 000 EUR összegre csökkentse, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a magasabb összegű értékhatár a verseny súlyos torzulásához vezetne.¹² Magyarország élt a távértékesítésre vonatkozó értékhatár összegének 35 000 EUR összegnek megfelelő, forintosított összeghatár alkalmazásának lehetőségével, hiszen Magyarországon a héa (áfa) 27 százalékos általános kulcsa az Európai Unióban jelenleg a legmagasabb adókulcsnak számít és az unióhoz történő csatlakozáskor hatályos 25 százalékos adókulcs is az egyik legmagasabb szintű adóterhelést jelentette Európában. Magyarországnak érdekében állt az értékhatár legalacsonyabb szintjének alkalmazása.

A digitális szolgáltatások és az internetes felületeken történő távértékesítésekre vonatkozó héaszabályok körül felmerült kérdéseket a 2017/2455 Tanácsi irányelv¹³ rendelkezései igyekeznek tisztázni. Ennek keretében a jogalkotó 2021. július 1. napjával¹⁴ beemelte a héarendszerbe a termék Közösségen belüli távértékesítése és a harmadik területekről vagy harmadik országokból importált termékek távértékesítése fogalmakat, amelyek immár

teljesedésbe, mivel ekkor az összeszerelés vagy üzembehelyezés helye szerinti tagállam tekintetében belföldi értékesítés valósul meg.

⁹ Héairányelv 33. cikk (1) bekezdés.

¹⁰ Héairányelv 32. cikk.

¹¹ Héairányelv 34. cikk (1) bekezdés.

¹² Héairányelv 34. cikk (2) bekezdés.

¹³ A 2006/112/EK irányelvnek és a 2009/132/EK irányelvnek a szolgáltatásnyújtásra és a termékek távértékesítésére vonatkozó bizonyos hozzáadottértékadó-kötelezettségek tekintetében történő módosításáról szóló 2017. december 5-i Tanács (EU) 2017/2455 irányelv, HL L 348., 2017.12.29. pp. 7–22. (továbbiakban: Módosító irányelv).

¹⁴ A Módosító irányelv rendelkezéseit 2017. december 5-én fogadta el a Tanács azzal, hogy az annak alkalmazásához szükséges nemzeti szabályokat legkésőbb 2021. január 1. napjától alkalmazni kell. Az időbeli hatály kezdő időpontját azonban az (EU) 2017/2455 és az (EU) 2019/1995 irányelvnek a Covid19-világjárvány miatt szükségessé vált, az átültetési határidő és az alkalmazás kezdőnapja tekintetében történő módosításáról szóló, a Tanács 2020. július 20-i 2020/1109 határozata (HL L 244., 2020.7.29. pp. 3–5.) 2021. július 1. napjára változtatta meg.

különös jogi kereteket adnak az adóalanyok más tagállamban lévő fogyasztók, azaz nem adóalanyok számára termékek értékesítése esetén.

A termékek közösségen belüli távértékesítésének meghatározásakor a jogalkotó már értékelte a KravKet üzletpolitikájában megjelenő azon körülményt, hogy bár a KBGT szolgáltatásának fogyasztó által történő megrendelése csupán opcionális, mégis az ésszerűen várható fogyasztói magatartás esetén rendkívül szűk körben képzelhető el, hogy például egy magyarországi vásárló más megoldást választana a fuvarozás megszervezése során, mint a webáruházat üzemeltető által kínált és egyébként is promotált szolgáltatás igénybevételét. A KrakVet eladóként tehát esetünkben közvetett módon mindenképp közreműködött az áruk fuvarozásában, azonban e körülményt az uniós jogalkotó *expressis verbis* csak 2021. július 1. napjával kívánta a héarendszerbe alkalmazandó jogként beemelni.

A jogalkalmazó nemzeti adóhatóságok számára a héairányelv 33. és 34. cikkének értelmezése épp az eladó az általa értékesített termékek fuvarozásában vagy feladásában történő közvetett közreműködése miatt jelentett kihívást. A Héa-bizottság¹⁵ 2015. év folyamán két esetben is foglalkozott ezzel a távértékesítéssel kapcsolatban egyre inkább kikristályosodó problematikával.

A Héa-bizottság WP 855 számú munkaanyaga¹⁶ a héairányelv 33. és 34. cikk távértékesítésre vonatkozó szabályok alkalmazhatóságát vizsgálta. A Héa-bizottság álláspontja szerint a héairányelv 33. és 34. cikke kétféleképpen értelmezhető.

A Héa-bizottság szerint a héairányelv 33. és 34. cikk szemantikai értelmezése egyszerű jogi helyzetet teremtve arra enged következtetni, hogy e rendelkezések alapján nem lehet a távértékesítésre vonatkozó szabályokat alkalmazni akkor, ha a fuvar nem az eladó által vagy az ő megbízásából történik. Amennyiben tehát a vevő a saját nevében köti meg a fuvarozásra irányuló szerződést és a fuvarozással kapcsolatos probléma esetén a vevő csak a fuvarozó felé fordulhat, abban az esetben az értékesítést végző adóalany letelepedése szerinti tagállam bír adóztatási joghatósággal az ügylet tekintetében.

Teljesen egyértelműnek tűnhet az is, hogy a héaalanyoknak joguk van az üzleti tevékenység folytatásának legkevésbé adóztatott módját választani, így az a körülmény, hogy az az egyik tagállamban a másik tagállamban hatályosnál alacsonyabb áfa mérték alkalmazására nyílik lehetőség, önmagában nem tekinthető olyan adóelőny megszerzésének, amely ellentétes a héa-irányelv célkitűzéseivel.¹⁷

Mindemellett – ahogy az a KarkVet ügyből is kiténik – nem nehéz a héairányelv 33. és 34. cikk rendelkezéseinek megkerülése, amely joggal való visszaélés tilalmának általános klauzulájába (GAAR – General Anti-avoidance Rule) ütközhet. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint a visszaélésszerű magatartás megállapításához egyrészt az szükséges, hogy a héa-irányelv és az azt átültető nemzeti jogszabályok vonatkozó rendelkezéseiben előírt feltételek formális fennállása ellenére az érintett ügyletek eredménye olyan adóelőny megszerzése legyen, amely ellentétes a héarendszer célkitűzéseivel. Másrészt az objektív körülmények összességéből ki kell tűnnie, hogy a szóban forgó ügyletek elsőd-

¹⁵ A héairányelv 398. cikk szerinti HÉA-bizottság a tagállamok és a Bizottság képviselőiből álló tanácsadó testület, amely azon túlmenően, hogy a héairányelvben rögzített esetekben konzultációt folytat a jogalkotóval, minden, a héarendszert érintő közösségi rendelkezést megvizsgálhat.

¹⁶ A taxud.c.1(2015)2158321. sz. dokumentum.

¹⁷ A C-419/14. sz. WebMindLicenses ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 35. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

leges célja valamely adóelőny megszerzése. Értelemszerűen a visszaélészerű magatartás tilalma nem releváns azokban az esetekben, amikor a végzett gazdasági tevékenységnek lehet más magyarázata is, mint pusztán az adóelőny elérése.¹⁸

A Héa-bizottság ugyanakkor rámutatott arra is, hogy a héairányelv 33. és 34. cikkében foglaltak tág értelmezése eredménye alapján megállapítható, hogy e rendelkezések célja, a héarendszerben a távértékesítésre vonatkozó szabályok rendeltetése annak biztosítása, hogy a bevételek a fogyasztás tagállamát illessék meg és megakadályozzák a versenytorzulását a tagállamok között. Ebből következően a távértékesítésre vonatkozó szabályok alkalmazandóak minden olyan esetben, amikor az *eladó* akár közvetlenül, akár közvetve, maga adja fel, fuvarozza el vagy megbízásából más fuvarozza el a terméket. Úgy kell tekinteni, hogy az eladó megbízásából fuvarozták el a terméket abban az esetben is, ha *öt közvetve lehet összekapcsolni a vevő részére történő termékfuvarozással*.

A Héa-bizottság a WP 876 számon szintén közzétett iránymutatásának tárgya szintén a távértékesítésre vonatkozó szabályok értelmezése volt. A Héa-bizottság vizsgálta azt az esetet, amikor az értékesítés során az eladó közvetetten részese a termék fuvarozásának vagy feladásának. E körben a HÉA-bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy amikor *az eladó aktívan ajánlja a vevőnek egy harmadik fél fuvarozási szolgáltatását, a szerződéskötéshez összehozza a feleket és a fuvarozó rendelkezésére bocsátja a termék szállításához szükséges információkat*, úgy kell tekinteni, hogy az *eladó közvetetten részt vesz a termék elszállításában*. Ebből adódóan a távértékesítésre vonatkozó szabályokat alkalmazva alapvetően a célország rendelkezik az adóztatás jogával.

A KrakVet ügy jól példázza, hogy a jogalkalmazás során felvetődött kérdések tisztázása éveket vehetnek igénybe a jogalkotó részéről. Az KrakVet ügyben éppen ezért az Európai Unió Bíróságának abban a kérdésben is állást kellett foglalnia, hogy vajon a héairányelv módosítása, az az eladó „közvetett részvételének” meghatározása ténylegesen új rendelkezéseknek tekinthetőek a héarendszerben vagy az uniós jogalkotó szándéka az volt, hogy az Európai Unió Bírósága e területre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát figyelembe véve egyértelműsítsen bizonyos fogalmakat, amelyek az adóztatandó ügyletek teljesítési helyére vonatkozó kritériumok meghatározásához szükségesek.¹⁹

Az Európai Unió Bírósága – összhangban *Sharpston* főtanácsnok KrakVet ügyben tett indítványával – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a távértékesítésre vonatkozó, 2021. január 1. napjától alkalmazandó szabályok nem alkalmazhatóak, így amennyiben a KrakVet közvetve vett részt az áruk fuvarozásában, abban az esetben a távértékesítésre vonatkozó rendelkezések nem veendőek figyelembe. Azonban az Európai Unió Bírósága szerint valamely termékértékesítés a héairányelv 33. cikkének hatálya alá tartozik, ha *az eladó szerepe döntő jelentőségű a termékek feladásához vagy elfuvarozásához kapcsolódó alapvető lépések kezdeményezése és megszervezése szempontjából*.²⁰

Az Európai Unió Bírósága azonban jelezte a nemzeti bíróság felé, hogy az előtte lévő ügyben felmerült információk alapján felvetődhet, hogy a KrakVet jogügylet létrehozásakor, a termék elfuvarozásában játszott szerepe döntő jelentőségű lehet, így felmerülhet, hogy a fuvarozási szerződések kikötései nem tükrözik vissza az ügyletek valós gazdasági

¹⁸ A C-255/02. sz. Halifax és társai ügyben hozott ítélet [EU:C:2006:121] 74. és 75. pont.

¹⁹ A C-605/12 sz. Welmory ügyben hozott ítélet [EU:C:2014:2298] 45. és 46. pont.

²⁰ C-276/18. Krakvet Marek Batko ügyben hozott ítélet [EU:C:2020:485] 63. pont.

és kereskedelmi tartalmát, mivel előfordulhat, hogy a vevők csak jóváhagyták az eladó által tett választást.²¹

A nemzeti bíróságnak ennek megfelelően az alapügy elbírálása során mérlegelnie kellett azt, hogy a KrakVet milyen szerepet játszott a fuvarozás szervezésében. Az Európai Unió Bírósága egy vizsgálandó szempontrendszerrel állított fel a KrakVet által formaliter ajánlott fuvarozási szerződések tekintetében, annak a kérdésnek az eldöntése vonatkozásában, hogy az adott interneten létrehozott jogügyletek kikötései, illetve a szerződések létrehozásának körülményei arra utalnak-e, hogy a KrakVet aktívan szerepet vállalt-e kérdés eldöntéséhez.

Az Európai Unió Bírósága szerint az alábbi kérdésekre adott válaszok hasznosak lehetnek a KrakVet szerepének vizsgálata körében:

- a domain, valamint azon internetes oldal, amelyen keresztül az érintett termékeket kínálják milyen nyelven érhető el;
- az érintett áruk feladásának vagy elfuvarozásának módjára vonatkozó döntések ténylegesen az eladónak vagy a vevőnek tulajdoníthatók;
- érintett termékek beszerzése céljából az eladó által ajánlott társaságok alacsony – sőt akár egyetlen társaságra korlátozódó – száma;
- a termékek feladására vagy elfuvarozására vonatkozó szerződések közvetlenül ezen eladó internetes oldalán megköthetők, anélkül hogy a vevőknek önálló lépéseket kellene tenniük annak érdekében, hogy kapcsolatba lépjenek a szállítással megbízott társasággal;
- mely gazdasági szereplőre hárul a szóban forgó termékek feladásához és elfuvarozásához kapcsolódó kockázat viselése;
- a feladás, illetve elfuvarozás során bekövetkező károk megtérítésével kapcsolatos költségek viselése;
- az érintett termékek értékesítésére, mind pedig az azok feladására, illetve elfuvarozására vonatkozóan nyitva álló fizetési módok elemzése (pl. egyetlen fizetési ügylet alkalmazása);
- főszabály szerint, vagy bizonyos feltételek teljesülése – így például valamely minimális vásárlási összeg elérése – esetén a feladáshoz, illetve elfuvarozáshoz kapcsolódó költségek összege csak szimbolikus jellegű, vagy az eladó olyan engedményt nyújt a termékek árából, amely ugyanilyen eredményre vezet.

Az Európai Unió Bírósága héairányelv 33. cikk (1) bekezdésének „*eladó által vagy megbízásából*” fordulatának kiterjesztő jogértelmezése útján, arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben az eladó az alapügyben szóban forgó termékek feladásához vagy elfuvarozásához kapcsolódó alapvető lépéseknek mind a kezdeményezése, mind pedig a szervezése tekintetében meghatározó szerepet töltött be, meg kell állapítani, hogy e termékek elszállítására a héairányelv 33. cikke értelmében az eladó megbízásából került sor.²²

Mindez – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – úgy is tűnhet számunkra, hogy maga az Európai Unió Bírósága az ügyletek valós tartalma szerinti minősítés elvére vonatkozó általános szabályt használta fel arra, hogy a jogalkotó 2021. július 1. napján hatályba lépő rendelkezéseit az azt megelőző időszakra nézve – a HÉA-bizottság irányelveinek

²¹ C C-276/18. Krakvet Marek Batko ügyben hozott ítélet [EU:C:2020:485] 66–68. pont.

²² A C-276/18. Krakvet Marek Batko ügyben hozott ítélet [EU:C:2020:485] 81. pont.

megfelelően – alkalmazhatóvá tegye, mindezt a jogállamiság, közelebbről a jogbiztonság elvéből kiindulva.

2.3. A kettős adóztatás kizárása

A KrakVet ügy előzményei alapján a nemzeti bíróságban alappal merülhetett fel az, hogy amennyiben a magyar adóhatóság helyesen vonta le azt a következtetést, hogy a KrakVet-nek Magyarországon kell adót fizetnie, úgy kellett volna-e, illetve ha igen, úgy milyen intézkedések lettek volna szükségesek az adóhatóságok részéről ahhoz, hogy a KrakVetnek ne kelljen a kettős adóztatás terhét viselnie. A nemzeti bíróság abban kért iránymutatást, hogy hogyan és miként kell kezelni azt a helyzetet, hogy a magyar bíróság előtt lévő adóper tárgyát képező ügyletekre nézve a lengyel adóhatóság részéről joghatállyal bíró, kötelező jellegű feltételes adómegállapítás van érvényben a kereset elbírálásának időpontjában. A héairányelv preambuluma (17) és (62) bekezdésének szövegezéséből ugyanis éppen az következik, hogy a héarendszerben a teljesítés helyének a meghatározására vonatkozó rendelkezések célja a joghatósági összeütközések elkerülése, amelyek akár kettős adóztatáshoz, akár a jövedelmek adóztatásának elmaradásához vezethetnek,²³ így a nemzeti bíróságnak szükségszerűen kezelnie kell azt a helyzetet, hogy a magyar adóhatóság álláspontjának helyessége esetén a KrakVet a tartozatlanul megfizetett heaösszegeket a lengyel jog alapján nem feltétlenül tudja visszaszerezni.

Értelemszerűen a magyar bíróságokat más hatóság döntése nem kötheti²⁴, így a nemzeti bíróságot a lengyel adóhatóság egyébiránt a KrakVet-re nézve kötelező jellegű feltételes adómegállapításában foglaltak nem befolyásolhatják a magyar adóhatóság eljárásához kapcsolódó hatósági döntés bírósági felülvizsgálata során. Ennek ellenére érdekes kérdés lehet, hogy vajon a magyar adóhatóságot terheli-e bármilyen eljárási kötelezettség abban az esetben, amennyiben egy másik tagállam adóhatósága a saját adóztatási jogkörét már előzetesen megállapította.

A nemzeti bíróság a 904/2010 rendelet,²⁵ azaz a tagállamok adóhatóságai közötti közigazgatási együttműködést szabályozó irányelv rendelkezéseinek értelmezésében kérte az Európai Unió Bíróságának közreműködését. E tekintetben az Európai Unió Bírósága két jelentős körülményt rögzített ítéletében.

Egyrészt a fontos, hogy a 904/2010 rendelet olyan *közös együttműködési rendszer létrehozását teszi lehetővé, amelynek révén valamely tagállami adóhatóság megkereséssel élhet* valamely másik tagállam adóhatósága felé, különösen akkor, ha – a 940/2010 rendelet (7) preambulumbekzdésében szereplő azon kötelezettségre figyelemmel, amely szerint a tagállamoknak közösen kell biztosítaniuk, hogy a hea helyesen kerüljön megállapításra – az ilyen megkeresés célszerűnek, sőt szükségesnek bizonyulhat.²⁶

²³ A C-111/05. sz. Aktiebolaget NN ügyben hozott ítélet [EU:C:2007:195] 43. pont.

²⁴ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 58. § (6) bekezdése.

²⁵ A hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről szóló, a Tanács 2010. október 7-i, 904/2010/EU rendelet, HL L 268., 2010.10.12. pp. 1–18.

²⁶ A C-419/14. sz. WebMindLicenses ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 57. pontja.

Másrészt, habár a 904/2010 rendelet arra szorítkozik, hogy lehetővé tegye az azon információk cseréje céljából történő közigazgatási együttműködést, amelyek szükségesek lehetnek a tagállamok adóhatóságai számára, e rendelet nem szabályozza e hatóságok arra vonatkozó hatáskörét, hogy az ilyen információkra tekintettel a héairányelv alapján minősítsék az érintett ügyleteket. Mindebből következik az is, hogy *a 904/2010 rendelet nem ír elő sem olyan kötelezettséget, amelynek értelmében két tagállam adóhatóságainak együtt kellene működniük annak érdekében, hogy valamely ügylet héa szempontjából történő megítélését illetően közös megoldásra jussanak, sem pedig olyan követelményt, amely alapján valamely tagállam adóhatóságai kötvé lennének ezen ügylet tekintetében valamely másik tagállam adóhatóságai által tett minősítéshez.*²⁷

Az Európai Unió Bírósága – a tagállamok közötti adóztatási joghatóság kérdésében felmerülő viták esetére tekintettel – nyomatékosította, hogy amennyiben valamely tagállam bíróságai az előttük folyamatban lévő jogvitában, amelyben az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezésére vonatkozó, az Európai Unió Bírósága döntését igénylő kérdés merül fel, megállapítják, hogy valamely másik tagállamban ugyanazon gazdasági ügyletet adóügyi szempontból eltérően kezelik, jogosultak, sőt – attól függően, hogy a határozataikkal szemben a nemzeti jog értelmében van-e jogorvoslati lehetőség, vagy sem – kötelesek arra, hogy *előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel forduljanak az Európai Unió Bíróságához.*²⁸ Ennek megfelelően az Európai Unió Bírósága ki is jelölte azt a bírói fórumot, amely végső soron jogosult az adóztatás joghatósága területén a tagállamok között felmerülő jogvitában döntést hozni.

Az Európai Unió Bírósága arra az esetre nézve, amennyiben később bebizonyosodik, hogy *a héaösszegeket egy tagállam felé már jogalap nélkül megfizették*, abban az esetben – szögezi le az Európai Unió Bírósága – valamely tagállamban *az uniós jog szabályainak megsértésével kivetett adók visszatérítéséhez való jog az Európai Unió Bírósága által értelmezett uniós rendelkezések által a jogalanyok számára biztosított jogból ered*, és azt kiegészíti.²⁹

A KrakVet ítéletben az Európai Unió Bírósága ismét általános jelleggel rögzítette, hogy – függetlenül attól, hogy a nemzeti adójog rendelkezései tartalmazzak-e erre vonatkozó pozitív jogi rendelkezést – az adóalanyok által egy tagállam felé megfizetett, de tartozatlan fizetés megtérítésére vonatkozó joga az uniós jogból ered és célja, hogy a héaösszegek megfizetésének uniós joggal való összeegyeztethetlensége következményeinek orvoslása, így semlegesítse azt a gazdasági terhet, amellyel ezen adó jogtalanul sújtotta azt a gazdasági szereplőt, aki azt végül valóban viselte.

2.4. A joggal való visszaélés tilalmának megállapíthatósága

A nemzeti bíróság által feltett kérdések egy része a joggal való visszaélés megállapíthatóságának kritériumaira irányul. A joggal való visszaélés tilalmára vonatkozó alapelvi rendelkezések alkalmazása különös jelentőséggel bír a jelenlegi adórendszerünkben, mivel

²⁷ A C-276/18. Krakvet Marek Batko ügyben hozott ítélet [EU:C:2020:485] 47–49. pont.

²⁸ A C-276/18. Krakvet Marek Batko ügyben hozott ítélet [EU:C:2020:485] 51. pont.

²⁹ A C-276/18. Krakvet Marek Batko ügyben hozott ítélet [EU:C:2020:485] 52. pont.

a Kúria által közzétett 5/2016. (IX.26.) KMK vélemény alapján tovább fejlődő adóhatósági és bírói joggyakorlat nem feltétlenül áll az uniós joggal összhangban. Nem segíti elő a helyzetet ugyanakkor az sem, hogy az adózásra vonatkozó eljárási szabályok 2017. évben történt koncepcionális változásai az adóhatóság egyre felelőtlenebb magatartását vonja maga után.³⁰

A joggal való visszaélés tilalmába ütköző magatartások esetében, amikor a felmerülő adóhiány a bevétel eltitkolásával, hamis bizonylatok, könyvek, nyilvántartások előállításával, felhasználásával, illetve a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze, a jogalkotó lehetővé tette, hogy az adóhatóság az adóhiány, illetve a jogosulatlan igénylés kétszeres összegét – azaz összességében az adókijátszással érintett összeg háromszorosának megfelelő összeget – vonhassa el az adóalanytól³¹, az adóhiány általános, 50 százalékos mértékével szemben.

Az elve magas összegű közigazgatási szankció természetesen az adóalany döntésének függvényében a feltételes adóbírság jogintézményének alkalmazásával csökkenthető, hiszen a mennyiben az adóalany az utólagos adómegállapításról hozott első fokú határozat elleni fellebbezési jogáról lemond, és esedékességig a határozatban előírt adókülönbötetet megfizeti, mentesül a kiszabott adóbírság ötven százalékának megfizetése alól.³² A feltételes adóbírság jogintézménye azokban az esetekben, amikor az adóhatóság közvetett bizonyítékokra alapozva alkalmazza a joggal való visszaélés tilalmára vonatkozó rendelkezéseket, éppen az adópolitika által visszhangoztatott célokkal, azaz az adózó barát adóhatóság működését megalapozó jogi környezet kialakításával ellentétes hatást válthat ki és mindenképp kedvezőtlenül befolyásolhatja az adóalanyok adóhatóságba vetett bizalmát.

Az emelt mértékű adóbírság intézményéhez kapcsolódó, hatályos anyagi jogi rendelkezések dogmatikai megközelítésének helyessége azonban nehezen kérdőjelezhető meg, hiszen – *Keynes* szavaival élve – az adócsalás az egyetlen szellemi tevékenység, ami némi hasznot hoz. Bajosan képzelhető el, hogy a jövőben ne lenne szükség az adókijátszás hatékony, akár elrettentő erővel bíró szankcionálására lehetővé tévő jogintézményekre. Mindazonáltal lényeges kérdés, hogy mikor, milyen körülmények alátámasztása mellett tekinthető megalapozottnak az adóhatóság bíróság előtti azon állítása, miszerint az érintett adóalany – akár aktív, akár passzív magatartása útján – adókijátszás részese volt.

Deák szerint, a KrakVet ügyben is számos alkalommal citált WebMindLicences ügyben, a joggal való visszaélés megállapíthatóságára irányuló magyar adóhatósági gyakorlat megmérettetett és könnyűnek találtatott. Az okokat *Deák* mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó oldalán keresi. Nem véletlenül, hiszen azt láthatjuk, hogy a jogalkotó tétlenségének eredményeként, pontosabban az adókijátszás megakadályozását szolgáló különös szabályok (SAAR – Special Anti-avoidance Rule) hiányában, a polgári jogi felelősségre vonás tekintetében egyébként is ténylegesen immunitást élvező adóhatóság, a magyar bíróságok joggyakorlatára alapozva, lényegében korlátlan hatalmat gyakorol, amennyiben az adókijátszás bizonyíthatóságának kérdését vizsgáljuk.³³

³⁰ Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (továbbiakban: Art.).

³¹ Art. 215. § (4) bekezdés.

³² Art. 216. §.

³³ DEÁK Dániel: *Az Európai Bíróság ítélete a joggal való visszaélésről adóügyekben*. Jogesetek Magyarázata, 2016/3. p. 66.

A KrakVet ügyben is hűen tükröződik a magyar adóigazgatás ezen polémiája, viszont nagyon úgy tűnik, hogy a probléma nem tekinthető a magyar adóigazgatás sajátjának. Egyrészt az adóhatóságok számára „szerelmes”³⁴ Halifax-kritériumok alapján több tagállam mellett a Bizottság is megállapíthatónak tartotta a KrakVet joggal való visszaélés tilalmába ütköző magatartását, hiszen a jogügylet végső soron a tagállamok közötti adókulcs eltéréseiből adódóan a KrakVet versenyelőnyét idézte elő, amelyben vitathatatlanul közrejátszott a KrakVet és a KBGT közötti személyes kapcsolat és a vállalkozások által történő értékesítések összefonódása.³⁵

Mindazonáltal *Sharpston* főtanácsnok KrakVet ügyben benyújtott indítványában részletesen elemezte, hogy mindez a jogbiztonság elvét, közelebbről a bizalomvédelem elvét sértő hatósági jogalkalmazáshoz vezet. A bizalomvédelem elvére való hivatkozás joga ugyanis minden olyan jogalanyt megillet, akiben valamely közigazgatási hatóság megalapozott várakozásokat keltett a részére tett pontos ígérek folytán.³⁶ Fontos körülmény lehet ugyanis, hogy a KrakVet nem egy piaci szereplő tanácsát, jogi álláspontját kérte a teljesítés helyét illetően, hanem a lengyel adóhatósághoz fordult, amelynek álláspontja Lengyelországban nem csupán a KrakVet-et, hanem az alsóbb fokú adóhatóságokat is köti. Éppen ezért a lengyel adóhatóság az ügyben tett elvi állásfoglalása (ami a magyar feltételes adómegállapítás intézményének feleltethető meg) közvetve a lengyel bíróság döntésére is kihathat. Emellett a KrakVet az adót ténylegesen megfizette Lengyelországban, így magatartásából még akkor sem következhet egyértelműen a joggal való visszaélés szándéka, ha magyar szállítások vonatkozásában alappal merülhet az adóztatási joghatósághoz kapcsolódó jogvita és alappal merülhet fel az is, hogy a lengyel adóhatóság hibázott álláspontja kialakítása során.

A lengyel adóhatóság által a magyar és más tagállam adóhatóságának közreműködése nélkül kibocsátott kötelező érvényű, feltételes adómegállapítás vonatkozásában vissza kell kanyarodnunk *Deák* gondolataihoz, aki a jogalkotó az adókijátszás megakadályozására vonatkozó különös szabályok hiányában kereste a hibás jogalkalmazói magatartás okait. Rá kell mutatni ugyanis arra, hogy a kötelező jellegű, feltételes adómegállapítások kibocsátása során a tagállami adóhatóságok a döntésüknek az unió belső piacra gyakorolt hatástól függetlenül abban lesznek érdekelték, hogy a hozzájuk forduló adóalany az adott adóhatóság működését biztosító tagállamban fizessen adót, ezzel is hozzájárulva az unió belső piacának, illetve egy másik tagállam piacának működési zavaraihoz, elősegítve az ottani piaci verseny egyensúlyának megbomlását. Szükségesnek tűnhet tehát a tagállamok kötelező érvényű feltételes adómegállapításra irányuló eljárásainak harmonizálása és ezen keresztül a közös uniós érdekek érvényesítése, de legalább ezen a téren a tagállami adóhatóságok együttműködésének uniós jogi kereteinek kialakítása. E szabályozási szükséglet ugyan tükröződik a 2011/16/EU irányelv 2015. évi módosításához kapcsolódó jogalkotói célokban³⁷,

³⁴ Michal Bobek főtanácsos a C-251/16. sz. Cussens, Jennings és Kingston ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítványának első mondataiban szellemes utal arra, hogy a C-255/02. sz. Halifax és társai ügyben hozott ítélettel kialakított bírói gyakorlatra a tagállamok adóhatóságai rendszeresen hivatkoznak a joggal való visszaélés tilalmára vonatkozó alapelv alkalmazása körében.

³⁵ C-276/18. Krakvet Marek Batko ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány [EU:C:2020:81] 113. pont.

³⁶ A C-628/16. sz. Kreuzmayr ügyben hozott ítélet [EU:C:2018:84] 46. pont.

³⁷ A Tanács (EU) 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról szóló 2015. december 8-i 2015/2376 irányelvnek preambuluma (12)

azonban ezen irányelvet éppen a hozzáadott-értékkadó vonatkozásában nem kell alkalmazni.³⁸

A WebMindLicences ügyben is hangoztatott és már általunk is idézett kritériumok szerint a joggal való visszaélés tilalmába ütköző magatartás megállapíthatóságához egyrészt az szükséges, hogy a héairányelv és az azt átültető nemzeti jogszabályok vonatkozó rendelkezéseiben előírt feltételek formális fennállása ellenére az érintett ügyletek eredménye olyan adóelőny megszerzése legyen, amely ellentétes a héarendszer célkitűzéseivel. Másrészt az objektív körülmények összességéből ki kell tűnnie, hogy a szóban forgó ügyletek elsődleges célja valamely adóelőny megszerzése.³⁹

Az Európai Unió Bírósága szerint önmagában az a körülmény, hogy a KrakVet és a KBGT között kapcsolat állt fenn, önmagában nem döntő jelentőségű körülmény, mivel a joggal való visszaélés tilalmába ütköző magatartás akkor valósulhat meg, amennyiben egy jogügylet teljesen mesterséges. Egy jogügylet teljesen mesterséges jellegre akkor lehet következtetni, ha a szolgáltatásokat nem valós gazdasági tevékenység keretében nyújtják.

A KravKet ügyben viszonylag egyszerűen meg lehetett állapítani, hogy a KrakVet és KBGT közötti jogügylet valós gazdasági tevékenységhez kapcsolódott, mivel a KrakVet által értékesített termékeket a KBGT – alvállalkozói útján – ténylegesen kiszállította a magyar fogyasztók részére. A gazdasági tevékenység valós tartalmát – ahogy látni fogjuk – azonban szolgáltatások esetében már közel sem lehetséges harmadik fél szemszögéből megítélni a digitális szolgáltatások piacán.

3. A digitális szolgáltatásnyújtással kapcsolatos kérdések a héa rendszerében

A KarkVet ügyben az adóztatás hagyományos keretei, amelyek a jövedelem forrásának, a fogyasztók és az adóalany gazdasági letelepedésének, illetve állandó lakó- vagy szokásos tartózkodási helyének azonosításán alapul, még értelmezhető kontextusban fellelhetőek. Az alapügy tényállása szerint a KrakVet Lengyelországban letelepedett és a fuvarozást végző KBGT szintén az ott fellelhető raktárban készítette össze szállításra az értékesített termékeket, amelyeket később magyarországi címre, azaz magyar fogyasztóknak szállítottak ki, így a termékek ellenértéke is Magyarországról származott.

A hagyományos szolgáltatások esetében hasonlóan azonosíthatóak a jogügyletben résztvevő felek, a szolgáltatás nyújtásának földrajzi helye és a felhasznált eszközök, erőforrások is összekapcsolhatóak a héarendszer alapjául szolgáló jogintézményekkel és terminus technicusokkal. Ez a kapcsolat azonban elhalványul, mielőst a szolgáltatásokat elektronikus úton közvetíti vagy nyújtja egy adóalany a fogyasztó irányába.

A digitalizáció eredményeként egyrészt a hagyományos szolgáltatások kiegészültek olyan szolgáltatásokkal, amelyekhez hozzátartozik az internet vagy más hálózat használata. Ilyen például, amikor egy szálláshely vagy vendéglátó ipari egység internet elérhetőséget biztosít vendégeinek vagy egy tanácsadó interneten keresztül biztosít dokumentumokat,

bekezdés.

³⁸ A Tanács az adózás területén történő közigazgatási együttműködésről és a 77/799/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2011. február 15-i 2011/16/EU irányelvének 2. cikk (2) bekezdés.

³⁹ A C-255/02. sz. Halifax és társai ügyben hozott ítélet [EU:C:2006:121] 73–75. pont.

valamint internetes felületen keresztül tartja a kapcsolatot megbízójával. A szolgáltatások másik csoportja esetében az interneten keresztül történő vásárlás a piac működési mechanizmusainak eredményeként lényegében kiszorította a korábbi formában nyújtott szolgáltatásokat. Ritka, de persze nem elképzelhetetlen például olyan eset, amikor egy fogyasztó egy szoftvert letöltés helyett fizikálisan birtokba vehető adathordozón (pl. CD/DVD vagy pendrive) vásárol meg. A szolgáltatások harmadik csoportját azok a szolgáltatások képezik, amelyek eleve a digitalizáció eredményeként jöttek létre. A honlapok szerkesztése, üzemeltetése vagy épp a tárhelyszolgáltatás nehezen képzelhető el internet nélkül. De ez utóbbi szegmensbe sorolhatóak a digitális szolgáltatások is, amelyek elektronikus úton az eladók és a vevők interaktív, közvetlen összekapcsolását végzi (Multi-sided platforms – MSPs). A digitális gigászok, mint a Google, Amazon vagy épp a Facebook a felhasználók felé ingyenes szolgáltatásuk útján állítják elő a működésük alapját képező szellemi terméket, az adatbázist, amelynek felhasználásával profilokat alkotnak, amely lehetővé teszi a termékek, szolgáltatások célzott értékesítést.

Az elektronikus szolgáltatások esetében tehát elengedhetlenné vált a héarendszer által használt fogalomrendszer fejlesztése és új megközelítések adoptálása annak érdekében, hogy a belső piac zavartalan működése biztosított legyen.

Az elektronikus úton nyújtott szolgáltatások szétfeszítik azokat a hagyományos adóztatási kereteket, amelyek fundamentumai ma is az élő adó jog részét képezik. Ezek közül a legfontosabb kérdés az Európai Unión belüli adóztatás joghatóságának megosztására vonatkozó alapelv alkalmazhatósága, azaz az eredet- és a célország elvéhez kapcsolódóan a gazdasági tevékenység kereteit behatároló két földrajzi hely, az adóalany gazdasági letelepedésének és a fogyasztás helyének a megjelölése. Könnyen beláthatjuk, hogy az elektronikus úton nyújtott szolgáltatások esetében mind az adóalany esetében, mind a fogyasztó esetében külön-külön is nehézséget okozhat a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó földrajzi helyek megjelölése.

3.1. A teljesítés helyének meghatározhatósága egy interneten keresztül teljesített szolgáltatás nyújtása esetén

A magyar adó jog XXI. századi történetének eddigi egyik, ha nem a legnagyobb horderejű jogesete volt a már hivatkozott WebMindLicences ügy.

A WebMindLicences Kft. (WML) Magyarországon bejegyzett gazdasági társaság, amelyet 2009ben alapítottak, és amelyben annak vezető tisztségviselője kizárólagos tőkereszesedéssel rendelkezik. A társaság a Docler-csoport tagja. Az ügyben szereplő vállalkozások a Prime Web Tech Stiftung alapítvány tulajdonában lévő know-how hasznosítását végezték. Az alapítvány a know-how hasznosítási jogát előbb a portugál Lalib-Gaesto e Investiments Lda-ra (Lalib) ruházta át, amely társaság egy, az online szolgáltatásnyújtások nemzetközi üzemeltetése és felépítése területén nagy tapasztalattal rendelkező francia állampolgár üzleti érdekltségébe tartozott, majd később szintén a WML tulajdonosának érdekltségi körébe tartozó portugál Hypodest Patent Development Company nevű társaság szerezte meg. A Hypodest Patent Development Company a know-howból eredő jogait ingyenesen átruházta a WML-re, amely ugyanezen know-how hasznosítására szerződést kötött a Lalib-bal. A licencszerződés kikötései szerint a know-how folyamatos frissítéséről és továbbfejlesztéséről

téséről a WebMindLicenses gondoskodott, a Docler-csoportba tartozó szereplővel kötött fejlesztési szerződés alapján.⁴⁰

A Lalib által a WML-lel létrehozott hasznosítási szerződés alapján nyújtott szolgáltatások különböző honlapokon (pl. livejasmin.com) voltak elérhetőek. A szolgáltatás interaktív, webkamerás erotikus műsort takart, amely során a világ minden táján lévő előadók (performerek) chatelnek az ügyfelekkel (memberekkel). A szolgáltatáshoz a honlapon keresztül krediteket kellett vásárolni, amelyeket vagy chatelésre, vagy bizonyos műorszámok megtekintésére lehetett felhasználni. A performerek díjazásukat a műorszámok alkalmával felhasznált kreditek számához kötve kapták meg. A Lalib később a szolgáltatás nyújtásához szükséges szerződéseket, ügyfëllistákat, illetve a know-how a Docler-csoport luxemburgi tagja felé értékesítette.⁴¹

A WML ügyben a magyar adóhatóság azért állapított meg Magyarország adóztatási joghatóságát a Lalib ügyleteit illetően, mert megítélése szerint a WML a know-how tényleges hasznosítása nem a Lalib javára és általa történt, és ennél fogva a licencszerződés megkötésével a WebMindLicenses rendeltetésellenes joggyakorlást valósított meg, amely a magyar adójogszabályok megkerülésére irányult a célból, hogy az alacsonyabb portugáliai adókulcs nyújtotta előnyökben részesüljön. Az adóhatóság megállapításainak alátámasztásaként többek között kiemelte, hogy a WebMindLicensesnek sosem volt olyan szándéka, hogy a Lalib kiaknázza a működtetés révén a know-how hasznosításából származó előnyöket; szoros személyi összefonódások álltak fenn a know-how jogosultja és a weblap tényleges üzemeltetését végző alvállalkozók között; a Lalib irracionális gazdálkodást, szándékoltan veszteséges tevékenységet folytatott, és nem rendelkezett önálló hasznosítási képességgel.

A WebMindLicenses ügyben az értékesített és hasznosított jogok, az adatbázisok kézzel nem fogható szellemi javakat képviseltek. Az ügyletben résztvevő adóalanyok bejegyzésének helye ugyan megállapítható volt, azonban a gazdasági tevékenység helyének azonosítása már koránt sem ennyire egyértelmű. A performerek a világ bármely pontjáról bejelentkezhettek és automatikus, emberi beavatkozás nélkül hozhattak létre szerződést a know-how-t éppen hasznosító adóalannyal. A emberek esetében azonos a helyzet, szintén automatizált algoritmus alapján jött létre a szerződés és a embereknek, akik a szolgáltatott előadásokat megvásárolták („fogyasztották”), szintén kizárólag internet csatlakozásra volt szükségük. Egyébként a felhasználás helye a világon bárhol lehetett.

A WebMindLicenses ügy tényállása mutatja, hogy a digitalizációval XXI. században még kevésbé okoz gondot a profit vagy a tevékenységek során felhasznált eszközök allokálása határon átnyúló jogügyletek eredményeként. Ez a körülmény pedig kétségkívül megnehezíti a jogügylet valós tartalmának feltárását, hiszen az adóalanyok részéről miért ne lehetne gazdaságilag indokolt egy szellemi termék hasznosítását olyan tagállamban végezni, ahol a tagállamok közötti eltérő adókulcsok miatt kedvezőbb adózási vagy adminisztratív feltételek adóttak. Az adóhatóságok ugyanakkor értelemszerűen az adóbevételek mestereséges csökkentését és adóelkerülő magatartást vagy épp adókiárást vélnek felfedezni az egyébként fizikálisan nem vagy nehezen lokalizálható vagyoni értékek határon átnyúló mozgása mögött.

⁴⁰ A C-419/14. sz. WebMindLicenses ügyben előterjesztett fõtanácsnoki indítvány [EU:C:2015:606] 14–19. pont.

⁴¹ A C-419/14. sz. WebMindLicenses ügyben előterjesztett fõtanácsnoki indítvány [EU:C:2015:606] 20–22. pont.

A WebMindLicences ügyben az adóhatóság adókijátszásra hivatkozva azt állapította meg, hogy a WML és a Lalib között létrejött licencszerződés ténylegesen nem adta át a know-how hasznosítási jogát a Lalib részére, hiszen e know-how-t valójában a WML hasznosította, a livejasmin.com weblap által generált forgalom növekedéséhez szükséges döntéseket WML tulajdonosa hozta, ezáltal úgy kell tekinteni, mintha a hasznosításra valójában Magyarországon került volna sor.⁴² A WML knowhowjának a Lalibra való átruházása a magyar adóhatóság szerint tehát nem minősült valós gazdasági ügyletnek, mivel e knowhowt valójában a WML hasznosította, ezért úgy kell tekinteni, hogy az említett knowhow hasznosítására Magyarország területén került sor.⁴³

Az Európai Unió Bírósága a Lalib és a WML közötti licencszerződés mesterséges voltának elemzése körében az alábbi körülményeket emelte ítéletében, ismét megjelölve a korábban már hivatkozott, ám annál jelentősebb megállapításokat:

- „[...] az egyik tagállamban a másik tagállamban hatályosnál alacsonyabb általános héamérték alkalmazására nyílik lehetőség, önmagában nem tekinthető olyan adóelőny megszerzésének, amely ellentétes a héairányelv célkitűzéseivel [...]”⁴⁴;
- „[...] ugyanakkor ez nem vonatkozik arra az esetre, ha a szolgáltatást valójában e másik tagállamban nyújtották”⁴⁵;
- „[...] amennyiben a tagállamok által alkalmazott általános héamértékek között fennálló különbségek a héairányelvvel történt teljes harmonizáció hiányából fakadnak, önmagában az a körülmény, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló licencszerződést egy másik tagállamban letelepedett társasággal kötötték meg, amely tagállam a licencbeadó társaság székhelye szerinti tagállaménál alacsonyabb általános héamértéket alkalmaz, további körülmények hiányában a szolgáltatásnyújtás szabadságára figyelemmel nem tekinthető visszaélésszerű gyakorlatnak [...]”⁴⁶;
- „[...] amennyiben az adóalany választhat kétféle ügylet között, nem köteles a magasabb összegű hea befizetésével járó ügyletet választani, hanem, épp ellenkezőleg, joga van az üzleti tevékenység folytatásának legkevésbé adóztatott módját választani [...]”⁴⁷;
- „az adóalanyok így általában szabadon választhatják meg azt a szervezeti struktúrát, és azokat a szerződéses feltételeket, amelyeket a legmegfelelőbbnek ítélnék gazdasági tevékenységük végzéséhez és adóterhek csökkentéséhez [...]”⁴⁸;
- „[...] azt kell bizonyítani, hogy az említett szerződés, amennyiben leplezte azt a tényt, hogy az érintett szolgáltatást, azaz a WML know-how-ját használó internetes oldal működtetését nem a Lalib nyújtotta Madeirán, hanem azt valójában a WML biztosította Magyarországon, teljesen mesterséges megállapodásnak minősül [...]”⁴⁹;

⁴² A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány [EU:C:2015:606] 24. pont.

⁴³ A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 21. pontja.

⁴⁴ A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 40. pontja.

⁴⁵ A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 41. pontja.

⁴⁶ A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 48. pontja.

⁴⁷ A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 42. pontja.

⁴⁸ A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 42. pontja.

⁴⁹ A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 44. pontja.

- „[...] az említett szolgáltatás tényleges teljesítési helyének megállapítására vonatkozó vizsgálatot illetően az ilyen megállapításnak olyan objektív és harmadik személyek által ellenőrizhető körülményeken kell nyugodnia, mint a Lalib üzlethelyiségek, személyzet és berendezési tárgyak formájában megnyilvánuló fizikai jelenléte [...]”⁵⁰;
- „[...] a Lalib gazdasági tevékenysége székhelyének vagy állandó telephelyének Madeirára való áthelyezése nem minősült-e valós letelepedésnek, hogy e társaság az érintett gazdasági tevékenység gyakorlása érdekében üzlethelyiségek, technikai és humán erőforrások formájában nem rendelkezett-e megfelelő struktúrával, továbbá hogy az említett társaság e gazdasági tevékenységet nem a saját nevében, saját javára, saját felelősségére és saját kockázatára végezte-e [...]”⁵¹;
- „[...] az a körülmény, hogy a WML vezető tisztségviselője és egyedüli tagja a WML know-how-jának megalkotója volt, hogy ugyanezen személy befolyást vagy irányítást gyakorolt e know-how fejlesztésére és hasznosítására, valamint a know-how-n alapuló szolgáltatásnyújtásra, hogy az említett szolgáltatások nyújtásához szükséges technikai eszközök, személyi állomány, pénzügyi tranzakciók kezelését alvállalkozók végezték, mint ahogy azok az okok, amelyek arra késztették a WML-t, hogy licencbe adja a szóban forgó know-how-t a Lalibnak, ahelyett hogy azt maga hasznosította volna, önmagukban nem tűnnek döntő jelentőségűnek [...]”⁵².

A héa rendszerében „szolgáltatásnyújtás” minden olyan tevékenység, amely nem minősül termékértékesítésnek⁵³, viszont a héairányelv *expressis verbis* rögzíti, hogy szolgáltatásnyújtásnak minősül többek között immateriális javak átengedése, függetlenül attól, hogy értékpapírba foglalták-e őket.⁵⁴

A héairányelv általános rendelkezései meghatározzák, hogy „a szolgáltatásnyújtás teljesítési helye az a hely, ahol a szolgáltatást nyújtó gazdasági tevékenységének *székhelye vagy állandó telephelye van, ahonnan a szolgáltatást nyújtja*, vagy ezek hiányában, ahol *lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye* található.”⁵⁵

Meg kell jegyezni, hogy az alapügyben a felhasználók irányába nyújtott szolgáltatás lényeges jellemzője a szórakoztatási tevékenység, amelynek meghatározásához, azonosításához nem szükséges, hogy annak bármilyen színvonalú művészeti vagy más kulturális tartalma legyen.⁵⁶ Ennek megfelelően a héairányelv kulturális, a művészeti, a sport-, a tudományos, az oktatási, a szórakoztatási, valamint hasonló szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezései is relevanciával bírhatnak, amelyek szerint a szórakoztatási tevékenységek teljesítési helye az a hely, *ahol a szolgáltatást ténylegesen teljesítették.*^{57,58}

⁵⁰ A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 44. pontja.

⁵¹ A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 45. pontja.

⁵² A C-419/14. sz. WebMindLicences ügyben hozott ítélet [EU:C:2015:832] 46. pontja.

⁵³ Héairányelv 24. cikk (1) bekezdés.

⁵⁴ Héairányelv 25. cikk a) pont.

⁵⁵ Héairányelv 43. cikk.

⁵⁶ A C-568/17. sz. L.W. Geelen ügyben hozott ítélet 40–41. pontja [EU:C:2019:388].

⁵⁷ Héairányelv. cikk 52 (1) bekezdés a) pont.

⁵⁸ Lényeges, hogy a héairányelv 56. cikk (1) bekezdés a) pontja értelmében a szolgáltatás nyújtása körében a szerzői jogok, szabadalmak, licenciák, védjegyek és hasonló jogok átruházása és átengedése, a b) pont tekintetében

Jelezni kell azt is, hogy az ügyben vizsgált adóköteles ügyletek teljesítésének időpontja 2009. és 2010., illetve 2011. évekre vonatkozott. A héairányelv rendelkezéseit 2010. január 1. napjával módosította a 2008/8/EK irányelv,⁵⁹ amely épp a szolgáltatások teljesítési helyére vonatkozó fogalmak stratégiai változtatását tűzte ki célul.⁶⁰ Mindazonáltal a jogalkotási koncepció továbbra is a fogyasztás helye szerinti adóztatás elvének megvalósítását tűzte ki célul az általánostól eltérő, kivételes helyzetekre nézve is.⁶¹

A héairányelv végrehajtási rendelete, a 1777/2005 rendelet⁶² az irányelv módosítását követően, 2011. április 11. napjával hatályát veszítette. A helyébe lépő 282/2011 rendelet⁶³ 10. cikke a teljesítés helyét illetően új koncepciót emelt be a követendő jogi szabályokzás elemei közé, amelynek értelmében a 2006/112/EK irányelv 44. és 45. cikkének alkalmazásában „az adóalany gazdasági tevékenységének székhelye” a *vállalkozás központi ügyvezetésének helye*.

A vállalkozás központi ügyvezetésének helyének meghatározásakor figyelembe kell venni a *vállalkozás általános irányítására vonatkozó alapvető döntések meghozatalának helyét*, a vállalkozás létesítő okirat szerinti székhelyét, és a *vállalkozás ügyvezetése üléseinek helyét*. Amennyiben ezek a kritériumok nem teszik lehetővé a gazdasági tevékenység székhelyének bizonyossággal történő meghatározását, akkor a vállalkozás általános irányítására vonatkozó alapvető döntések meghozatalának helyét kell elsődleges kritériumként figyelembe venni.⁶⁴

Nem szabad elfeledkezni arról, hogy a WML szellemi tulajdon hasznosítására hozott létre szerződést a Lalibbal, míg a Lalib által értékesített szórakoztató tevékenységet felölelő szolgáltatás elektronikus szolgáltatásnak is minősülhet egyben. Emlékeztetőként: a szolgáltatás jellegéből adódóan a gazdasági letelepedés és a szolgáltatás nyújtásának helye viszonylagossá válhat, nem utolsó sorban a személyi és tárgyi eszközök, illetve a szolgáltatást igénybe vevő személyek térben eltérő helyen lehetnek.

a reklámszolgáltatások, valamint a *k)* pont vonatkozásában az elektronikus úton nyújtott szolgáltatások (II. számú melléklet: Webhelyszolgáltatások biztosítása, webhosting, programok és felszerelések távkarbantartása; szoftverértékesítés és -frissítés; képek, szövegek és információk, valamint adatbázis-hozzáférés szolgáltatása; zenék, filmek és játékok biztosítása, beleértve a szerencsejátékokat, valamint a politikai, kulturális, művészeti, sport-, tudományos és szórakoztató műsorszolgáltatások és események szolgáltatása; távoktatási szolgáltatások nyújtása) esetében a szolgáltatás teljesítési helyének az a hely minősül, ahol a megrendelő gazdasági tevékenységének székhelye vagy azon állandó telephelye található, amely részére a szolgáltatást nyújtják vagy ezek hiányában, ahol a lakhelye vagy szokásos tartózkodási helye van. Ezekben az esetekben további feltétel, hogy az adott szolgáltatást Közösségen kívül letelepedett megrendelőnek, vagy a Közösségen belül, de a szolgáltatást nyújtó tagállamtól eltérő tagállamban letelepedett adóalanynak nyújtják.

⁵⁹ A 2006/112/EK irányelvnek a szolgáltatásnyújtás teljesítési helye tekintetében történő módosításáról szóló 2008. február 12-i 2008/8/EK Tanácsi irányelv, HL L 44., 2008.2.20. pp. 11–22. (továbbiakban: 2008/8 irányelv).

⁶⁰ A 2008/8 irányelv preambuluma (2) bekezdés.

⁶¹ A 2008/8 irányelv preambuluma (6) bekezdés.

⁶² A közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 77/388/EGK irányelv végrehajtási intézkedéseinek megállapításáról szóló 2005. október 17-i 1777/2005/EK Tanácsi rendelet, HL L 288., 2005.10.29. pp. 1–9. (továbbiakban: 1777/2005 rendelet).

⁶³ A közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelv végrehajtási intézkedéseinek megállapításáról szóló 2011. március 15-i 282/2011/EU Tanácsi végrehajtási rendelet, HL L 77., 2011.3.23. pp. 1–22. (továbbiakban: 282/2011 rendelet).

⁶⁴ 282/2011 rendelet 10. cikke.

A WebMindLicences ügyszóhoz kapcsolódóan tehát három körülményhez kapcsolható a teljesítés helye: egyrészt a szolgáltatást nyújtó adóalany székhelyéhez, másrészt ezen adóalany állandó telephelyéhez, végül ahhoz a helyhez, ahonnan a szolgáltatást ténylegesen nyújtják, ahol ténylegesen teljesítik. A következő alcímek alatt megkíséreljük az Európai Unió Bíróságának gyakorlata fényében a WebMindLicences ügyszóhoz kapcsolódóan értelmezni a héairányelv vonatkozó rendelkezéseit.

3.2. A szolgáltatást nyújtó adóalany székhelye

Az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlata több vonatkozásban is rögzítette, hogy melyek azok a körülmények, amelyek fennállása esetén lehetséges egy adóalany esetében a székhely, valamint a telephely földrajzi elhelyezkedését egy tagállamhoz kapcsolni.

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata hagyományosan az inkorporációs elv alkalmazásával a vállalkozás székhelyét azonosította az adóalany cég- és más hatósági nyilvántartásba bejegyzett székhelyével, amely az elektronikus szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások elterjedésével a továbbiakban már nem volt fenntartható. Az elektronikus szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások legfontosabb jellemzője az, hogy a viszonylagosan alacsony kapitalizációjú eszközállomány, a vállalkozás szolgáltatásokat nyújtó személyzete és vállalkozás tényleges ügyvezetésének helye földrajzi elhelyezkedése elválik egymástól. Ennek megfelelően viszonylagossá válhatnak a héarendszer általánosan bevett, olyan alapvető fogalmainak alkalmazása, mint a székhely, állandó telephely és a szolgáltatás tényleges nyújtásának helye. Ez különösen érdekes megközelítést kíván azokban az esetekben, amikor az elektronikus szolgáltatást nyújtó vállalkozás a szolgáltatásának nyújtásához további vállalkozók (elektronikus) szolgáltatását használja fel vagy más vállalkozás (elektronikus) szolgáltatását közvetíti vevői számára.

A 282/2011 rendelet preambuluma (14) bekezdése ennek megfelelően rögzíti azt a jogalkotói célt, hogy az adózandó ügyletek teljesítési helyének megállapítására vonatkozó szabályok egységes alkalmazásának biztosítása érdekében egyértelműsíteni kell az olyan fogalmakat, mint gazdasági tevékenység székhelye, állandó telephely, lakóhely és szokásos tartózkodási hely. Az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatát figyelembe véve, a lehető legegyszerűbb és legobjektívebb kritériumok alkalmazásával elő kell segíteni e fogalmak gyakorlati alkalmazását. Ehhez kapcsolódóan a preambulom (42) bekezdése szerint egyértelművé kell tenni, hogy azt az adóalanyt, aki (amely) gazdasági tevékenységének székhelye a héa megfizetésének helye szerinti tagállam területén található, az adófizetésre kötelezett személy meghatározása szempontjából e tagállamban letelepedett adóalanynak kell tekinteni még abban az esetben is, ha az említett székhely nem vesz részt a termékértékesítésben vagy a szolgáltatásnyújtásban.

A 282/2011 rendelet 10. cikkének rendelkezéseiből következik, hogy az adóalany gazdasági tevékenységének székhelye, a vállalkozás központi ügyvezetésének helye, amelynek meghatározása körében a vállalkozás létesítő okiratában meghatározott székhely csupán egy körülmény. A székhely meghatározása körében döntő jelentőséggel a vállalkozás általános irányítására vonatkozó alapvető döntések meghozatalának helye a mérvadó.

A nemzeti bíróság megkeresése tényként rögzíti, hogy a portugál adóhatóság megállapította, hogy a Lalib Portugáliában letelepedett vállalkozás. Azonban arra vonatkozóan

a nemzeti bíróság további információt nem közölt, hogy vajon mely körülmény az, amely alapján a portugál adóhatóság a gazdasági letelepedés körülményét rögzítette, ami nem feltétlenül lehet elégséges ahhoz, hogy a Lalib székhelyét azonosítani lehessen.

A Lalib által követett üzletpolitika a Docler-csoport által biztosított know-how hasznosításából állt, amelynek lényeges eleme a felhasználókkal (memberek) és az előadókkal (performer) történő szerződéses kapcsolat létrehozása. A magyar adóhatóság érvelése alapján azonban épp a know-how hasznosításának leglényegesebb elemét, azaz harmadik felekkel létrehozandó szerződések teljes mértékben automatizált módon, elektronikus úton történt, így nem igényelt olyan döntést a Lalib-tól, amelyet Portugáliában kellett meghoznia. Épp ellenkezőleg, úgy tűnik, hogy a Docler csoport által kínált know-how és mögöttes szolgáltatások az automatizált döntéshozatal és az azon túlmenően, a vállalkozás általános irányítására vonatkozó alapvető döntések meghozatalának helye inkább köthette volna a Lalib-ot Magyarországhoz, mint Portugáliához, amennyiben természetesen a magyar adóhatóság képes lett volna e körülményeket jogszerűen bizonyítani.

3.3. *A szolgáltatást nyújtó adóalany állandó telephelye*

Az állandó telephely fogalmának értelmezése körében az Európai Unió Bírósága gyakorlata a 282/2011 rendelet 11. cikkének értelmezéséhez kötött és egyértelműnek tűnik, amely szerint „állandó telephely” bármely olyan telephely, amely a személyi és tárgyi feltételek tekintetében kellően állandó jelleggel és megfelelő szervezettel rendelkezik a szükségleteinek kielégítésére igénybe vett szolgáltatások fogadásához és használatához.⁶⁵ Az Európai Unió Bíróságának jogértelmezése e körben 282/2011 rendelet hatályba lépését megelőző időszakot tekintve folytatólagos, hiszen a héa területén kialakult következetes ítélkezési gyakorlat szerint az állandó telephely fogalma olyan minimális állományt követel meg, amely az adott szolgáltatásnyújtáshoz szükséges személyi és műszaki erőforrások tartós egyesítéséből tevődik össze. E fogalom tehát kellő fokú állandóságot és olyan szerkezetet feltételez, amely az emberi és műszaki erőforrásokra tekintettel alkalmas arra, hogy lehetővé tegye a szóban forgó szolgáltatások önálló nyújtását.⁶⁶

Kokott főtanácsnok véleménye szerint a héa végrehajtási rendelet 11. cikkének (1) bekezdése szerinti, állandó telephelyre vonatkozó fogalom meghatározás megfelel a héairányelv 44. cikkének értelmezése során figyelembe veendő elveknek. Az ugyanis egyrészt a szolgáltatás igénybevételét veszi alapul azáltal, hogy a telephelynek a fogalom meghatározás értelmében képesnek kell lennie a szolgáltatást szükségleteinek kielégítésére fogadni és használni. Másrészt mind az a körülmény, hogy a héa végrehajtási rendelet 11. cikkének (1) bekezdése szerinti, állandó telephelyre vonatkozó fogalom meghatározás nyilvánvaló személyi és tárgyi szerkezetet kíván meg, mind pedig az Európai Unió Bírósága állandó telephely fogalmával kapcsolatos ismert ítélkezési gyakorlatának e fogalom meghatározás általi alapulvétele biztosítja azt a rendkívüli mértékű jogbiztonságot, amely szükséges az adóalanyok védelméhez, valamint a kettős adóztatás és az adóztatás elmaradásának elkerüléséhez.⁶⁷

⁶⁵ 282/2011 rendelet 11. cikk (2) bekezdés.

⁶⁶ A C-73/06. sz. Planzer Luxembourg Sárll ügyben hozott ítélet [EU:C:2007:397] 54. pontja.

⁶⁷ A C-605/12. sz. Welmorey ügyben Julianne Kokott főtanácsnok indítványának [EU:C:2014:340] 41. pontja.

Mindemellett az Európai Unió Bíróságának gyakorlata szerint a valós gazdasági és kereskedelmi tartalom figyelembevétele a közös héarendszer alkalmazásának alapvető követelménye, ennél fogva valamely telephely állandó telephelynek való minősítése nem függhet kizárólag az érintett jogalany jogállásától.⁶⁸ E tekintetben lehetséges ugyan, hogy a leányvállalat az anyavállalata állandó telephelyének minősül, az ilyen minősítés a 282/2011 végrehajtási rendeletben, és különösen annak 11. cikkében megállapított anyagi jogi feltételektől függ, amelyeket a valós gazdasági és kereskedelmi tartalom fényében kell értékelni.⁶⁹ E körben a 282/2011 rendelet 22. cikk nyújt további eligazítást.

Tovább menve, az az egyszerű tény azonban, hogy valamely telephely hea-azonosító számmal rendelkezik, önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy az adóalany állandó telephellyel rendelkezik⁷⁰ és *vica versa*, az a tény, hogy a vállalkozás és a telephely két önálló hea-azonosítószámmal rendelkezik, a vállalkozás és a telephely minősülhet egyetlen adóalanynak is.⁷¹ E körben annak van jelentősége, hogy a héairányelv 9. cikke értelmében az érintett személy önállóan végzi-e gazdasági tevékenységét, így különösen visel-e a tevékenységből eredő gazdasági kockázatot vagy sem.

Habár formálisan a Lalib és a WML, illetve a Docler-csoport többi tagja önálló jogi személyeknek minősülnek, a Lalib ügyvezetéshez szükséges döntések meghozatala a magyar adóhatóság érvelése szerint egy kézben, a WML tulajdonosának kizárólagos jogköre volt. A bizonyíthatóság kérdéskörétől egy kissé eltávolodva, adódhat ebből az az absztrakt kérdés is, hogy vajon a Lalib betudható-e a WML állandó telephelyének és ha igen, akkor a Lalib tevékenysége pontosan milyen körben értelmezhető. Emellett érdemes feltenni a kérdést, hogy vajon fennállhat-e olyan helyzet a Lalib és a WML közötti szerződéses kikötésekből adódóan, amikor a WML minősül a Lalib magyarországi állandó telephelyének? Amennyiben ugyanis az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatából adódó értelmezést a digitális térben fennálló körülmények között igyekszünk alkalmazni, láthatjuk, hogy a Lalib által hasznosított know-howból eredő szolgáltatások hasznosításához, illetve fogadásához elegendő lehet egy pár négyzetméteres irodában üzemeltetett számítógép, amely egyébként távoli asztali kapcsolattal is ellenőrizni és használni lehetséges. Önmagában kérdéses lehet tehát, hogy a tagállamok közötti adóztatási joghatóság jelenleg fennálló szabályozása és a kialakult joggyakorlat alapján valóban méltányos helyzet állhat-e elő az állandó telephely fogalmának értelmezése során.

3.4. A szolgáltatás nyújtás igénybevételének tényleges helye

A WebMindLicences ügyszökhöz kapcsolódóan meg kell említeni, hogy a megkereső bíróság által megjelölt tényállás szerint a Lalib elektronikus úton nyújtott szórakoztató szolgáltatásokat. Márpedig a héairányelv szórakoztatási tevékenységekre vonatkozó 52. cikk, majd a 2010-es módosítást követően 54. cikk rendelkezései szerint a nem adóalanyok számára történő kulturális, művészeti, sport-, tudományos, oktatási, szórakoztatási vagy hasonló

⁶⁸ A C-547/18. sz. Dong Yang ügyben hozott ítélet [EU:C:2020:350] 49. pontja.

⁶⁹ A C-547/18. sz. Dong Yang ügyben hozott ítélet [EU:C:2020:350]32. pontja.

⁷⁰ 282/2011 rendelet 11. cikk (3) bekezdés.

⁷¹ A C-16/17. sz. TGE Gas Engineering GmbH ügyben hozott ítélet [EU:C:2018:647] 38. pontja.

tevékenységek esetében a teljesítés helye az a hely, ahol a szolgáltatásokat ténylegesen teljesítették, illetve nyújtják.

Az Európai Unió Bírósága a WebMindLicences ügyben szereplő szolgáltatáshoz kapcsolódóan, más jogesethez kapcsolódóan megállapította, hogy a szórakoztatási tevékenységek tekintetében nem releváns az a tény, hogy ezen, szórakoztatásra irányuló szolgáltatást nem az igénybe vevőinek fizikai jelenlétében nyújtják, és hogy ez utóbbiak nem azonos helyen veszik igénybe az említett szolgáltatást.⁷² Az Európai Unió Bírósága valamely szolgáltatásnyújtás azon pusztá tény okán tartozik [a szórakoztatási tevékenységekre vonatkozó] rendelkezés hatálya alá, hogy az általa elérni kívánt cél elsősorban a szórakoztatás, következőképpen saját jellege okán.⁷³

A Lalib szolgáltatása meglehetősen összetett már csak azért is, mert az erotikus jellegű előadások szereplő modellek harmadik ország szerinti helyszínen is szerepelhetnek. Az Európai Unió Bírósága a Geelen ügyben a szolgáltatás szervezésének a helyszínét, nevezetesen azt a helyet jelölte meg a tevékenység tényleges teljesítésének, illetve nyújtásának helyét, ahol a szolgáltatáshoz szükséges műszaki, szervezeti és szerződéses keret adottá vált. A teljesítés helye ennek megfelelően abban a tagállamban volt megállapítható, ahol a szórakoztató tevékenységet megvásárló személyek ténylegesen hozzá tudtak jutni az előadásokhoz, ahol számukra a szükséges szoftver biztosítva volt.⁷⁴ A Geelen ügyben a szolgáltatást ténylegesen nyújtó székhelye és ez az előbbi hely megegyezett.

A Geelen üggyhöz képest a WebMindLicences ügy többlet tényállásbeli eleme az, hogy a Lalib, mint a szerződések szerinti formális módon szolgáltatást nyújtó adóalany székhelye és a Geelen ügy alapján szolgáltatás tényleges teljesítésének, illetve nyújtásának helye eltér egymástól, mivel ez utóbbit Magyarországról a WML-hez kötődő Docler csoport nyújtja.

A szórakoztató tevékenységek esetében a teljesítési helyre vonatkozó különös szabályok miatt tehát önmagában kérdéses lehet, hogy a Lalib és a portugál adóhatóság helyesen állapította-e meg a formálisan a Lalib által nyújtott szolgáltatások teljesítési helyét akkor, amikor a Lalib héáösszegeket Magyarország helyett Portugáliában fizette meg. Amennyiben ugyanis egyértelművé válik, hogy a felhasználók számára a szórakoztató tevékenység eléréséhez szükséges kapu Magyarországon keresztül érhető el, azaz a szórakoztató szolgáltatás magyar adóalany birtokában lévő eszköz parkon keresztül, magyar vállalkozás könyveiben szereplő szoftvereken és domaineken keresztül vehető igénybe, abban az esetben a héairányelv 52. cikk, illetve 2010-től 54. cikk rendelkezései alapján a Lalib által nyújtott szolgáltatás teljesítési helyének Magyarországra kell esnie.

Az előbb leírtakból adódóan adódik az is, hogy hasonló esetekben, amennyiben a szórakoztató tevékenység helye Magyarországra esik, abban az esetben szükségszerűnek tűnik az is, hogy a más tagállamban székhellyel rendelkező adóalany állandó jellegű szolgáltatása révén Magyarországon gazdasági letelepedéssel is rendelkezzen. Ebben a kontextusban, hasonló esetekben, szükségszerűnek mutatkozhat a 282/2011 rendelet 11. cikk szerint meghatározott, a tárgyi és személyi feltételek tekintetében kellően állandó jelleggel és megfelelő szervezettel rendelkezik kitétel értelmezése azokban az esetekben amikor a formálisan értékesítő adóalany a megrendelői számára nyújtott szolgáltatást az

⁷² A C-568/17. sz. L.W. Geelen ügyben hozott ítélet 38. pontja [EU:C:2019:388].

⁷³ A C-568/17. sz. L.W. Geelen ügyben hozott ítélet 41. pontja [EU:C:2019:388].

⁷⁴ A C-568/17. sz. L.W. Geelen ügyben hozott ítélet 33. pontja [EU:C:2019:388].

alvállalkozóitól vásárolja meg és a működésének folytatásához szükséges valamennyi tevékenységet a vállalkozáson kívülre kiszervezi.

4. Záró gondolatok

A XXI. század elején, a digitális gazdaság térnyerésével kapcsolatban felmerülő adózási kérdésekről a távérékesítés és a digitális szolgáltatások tekintetében már két jelentősnek tekinthető magyar előzetes döntéshozatali eljárás indult a héarendszer tekintetében. A héarendszer jelenleg talán a legmagasabb szinten harmonizált adónem az Európai Unióban, így nem véletlen, hogy az Európai Unió Bíróságának esetjogának terjedelme is a legszélesebb e területen.

A héarendszer és a digitális gazdasági közötti kapcsolatok vizsgálata nem csupán azért fontos, mert a héa az unió tradicionális saját forrását képezi és a tagállamok költségvetési bevételeinek szignifikáns hányadát képezi. A héarendszer a digitális szolgáltatások adóztatására irányuló új kötelező befizetések, mint pl. a magyar reklámadó koncepciójával szemben fél évszázados hagyományokkal, stabil infrastruktúrával és kialakult joggyakorlattal rendelkező rezsimet képez. A digitális gazdaság termékeit célzó, de a gazdasági tevékenységekhez kapcsolódóan a vállalkozások és a fogyasztók fizikai megjelenését kereső, konvencionális héarendszer előtt azonban lényegesen komolyabb kihívás áll, mint ami egy teljesen újonnan bevezetendő adónem kereteinek megjelölésekor jelenik meg.

A digitális gazdaság megjelenése és fejlődése, a fiat pénzek melletti párhuzamos fizetési rendszerek kialakulása és a héarendszer diszfunkcionális működése mind a vállalkozások, mind a fogyasztók számára egyre nagyobb kísértést jelent az adókijátszás terén. Ennek megfelelően a XXI. század modern államainak már nem csupán az agresszív adótervezéssel, az állampolgárok adóelkerülő vagy adókijátszást megvalósító magatartásaival kell szembesülniük, mivel a jövő horizontján egyre erősebben körvonalazódik az általánossá váló adómehtagadás réme, amely a történelemből ismert esetekkel ellentétben már nem feltétlenül hordoz politikai vonásokat magán.

Visszakanyarodva az általunk tárgyalt két jogesethez, látható, hogy mindkét jogvitában a magyar adóhatóság olyan körülmények mellett is adócsalást vizionált, amikor más tagállam adóhatósága az adott jogügyletek jogszerűségét egyébiránt megállapította. E körülmény is jelezheti felénk, hogy a magyar adóhatóság jogalkalmazóként egyre gyakrabban fordul az adócsalás esetén megállapítható, emelt mértékű adóbírság eszközéhez, ami önmagában akkor lehet problematikus, amennyiben az adóhatóság eljárása az adóalanyok bizalomvédelem elvéhez fűződő jogait sérti vagy az adóhatóság ésszerűtlen követelményeket támaszt az adóalanyokkal szemben annak a kérdésnek a megállapítása körében, hogy az adott adóalanyok milyen mélységben kell a gazdasági partnereinek tevékenységét, jogkövető magatartását vizsgálnia. Ez utóbbi esetekben ugyanis az adóhatóság magatartása könnyedén válhat korlátlanná és önkényessé, ami természetesen negatív módon hathat az adóalanyok adómoráljára. Márpedig a korábban említett három körülmény, azaz a digitális gazdaságban rejlő új lehetőségek, a jogalkotó tétlensége, továbbá az egyre erősebb eszközökkel felfegyverzett adóhatóság visszaszámoló jogalkalmazó tevékenysége önmagukban is előidézhetik a modern államok gazdasági és társadalmi válságát.

HERCZEG Ágnes
egyetemi tanársegéd, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet

KUTATÁS, FEJLESZTÉS ÉS INNOVÁCIÓ A KÖZPÉNZEK HATÉKONY ELKÖLTÉSE TÜKRÉBEN¹

Napjainkban egyre nagyobb figyelem és igény mutatkozik a fenntarthatóság jegyében történő tudatos magatartásra, az élet minden területén. Különösen nagy jelentősége van ennek a közbeszerzések esetén, hiszen a GDP jelentős hányada közbeszerzés útján megvalósított beszerzések alapján történik.²

Vállalati szinten a fenntartható fejlődéshez való hozzájárulás egyik kiemelkedő területe, hogy a gazdasági élet szereplői beszerzéseik, közbeszerzéseik megvalósítása során különös figyelmet fordítanak a fenntarthatósági szempontok érvényesítésére.

A fenntartható fejlődés fogalmát a Gro Harlem Brundtland vezette ENSZ-bizottság (Brundtland Commission), fogalmazta meg, amely 1987-ben publikálta jelentését *Közös jövőnk* (Our Common Future) címmel. A műben helyet kapott a fenntartható fejlődés fogalmának pontos meghatározása, illetve a fogalomhoz tartozó három alappillér is (gazdaság, környezet, társadalom). A jelentés által meghatározott definíciót ma globális szinten elismerik mint a fenntartható fejlődés meghatározását: „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket”.³

1. A fenntarthatóság megjelenése az Európai Unió közbeszerzési szabályozásában

A környezetvédelem és a fenntartható fejlődés a 2000-es években jelentős szerephez jutott az Európai Unió tagállamainak közbeszerzési rendszerében. A cél az volt, hogy 2010-re minél nagyobb szerephez jussanak a környezetvédelmi megoldások, illetve, hogy az ipar a zöld technológiák kialakítására jelentős innovációs kapacitást biztosítson.

¹ A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

² Részletesen lásd: A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a közbeszerzések 2019. évi alakulásáról, <https://kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-tajekoztatoja-kozbeszerzesek-2019-evi-alakulasarol> (2021.01.24.).

³ MARKÓ Lilla: *Mit jelent valójában a fenntartható fejlődés? A fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés fogalmi keretei. Közös jövőnk. A fenntarthatóság elmélete és gyakorlata.* https://btk.ppke.hu/uploads/articles/956050/file/1704921%20-%20P%C3%A1zm%C3%A1ny%20Ostrakon%20-%20online_v2.pdf (2021. 04. 29.) p. 10.

A közbeszerzésekben a legjelentősebb terület a környezetre gyakorolt hatás szempontjából az építőipar, mely igen jelentős szennyezést végez a tevékenység végzése során a légkörben, ugyanakkor a környezetbarát technológiák felhasználásával a legnagyobb mértékben adhat segítséget a fenntarthatósági szempontok megvalósítására. Ennél a kettős határnál nem elegendő, ha kiegyenlítik egymást a költségek szempontjából, a pozitív hatásokat erősíteni, a negatívokat gyengíteni szükséges.

Az Európai unió vezetése a fenntartható fejlődés igényét már a 2000-es éveket megelőzően, 1997-ben az Európai Unióról szóló szerződésbe⁴ belefoglalta, és egyik kiemelt, prioritási területként kezeli a mai napig.

2000-ben Lisszabonban az EU vezetői célul fogalmazták meg, hogy az Uniót a világ legversenyképesebb, tudásalapú gazdasági közösségévé kell tenni, amelyet a több, jobb munkahely és a nagyobb társadalmi kohézió révén kívántak megvalósítani.

2002-ben megszületett az Európai Unió „6. környezetvédelmi cselekvési programja”,⁵ melyben a megfogalmazott irányelvek tízéves távlatban sürgős cselekvést irányoztak elő a klímaváltozás, a természet és az erőforrás-gazdálkodás, a környezet és az egészségi körülmények javítására.

Az EU célul tűzte ki, hogy 2010-re a zöld közbeszerzési eljárások mértéke érjék el a 2006-ban – ezen a téren – legjobban teljesítő tagállamok teljesítményszintjét (megközelítőleg ez az arány az összes tagállamot tekintve az összes közbeszerzés 50%-át jelentette). A zöld közbeszerzés előmozdítása érdekében az Európai Unió irányelvekkel kívánta szabályozni jogilag a környezettudatosság és a fenntarthatóság előmozdítását.⁶

Ezt követően az Unió új programterve következett, az Európa 2020,⁷ amely egy tízéves távlatú program. Ennek keretében az Európai Unió Bizottsága elindította a Horizon 2020⁸ elnevezésű programot, amely a fenntartható fejlődés és az innováció kutatások támogatását szolgálja.

Hazánkban a 2015. évi közbeszerzési törvény vezette be a zöld közbeszerzés, és a fenntarthatóság megvalósítása iránti igény gyakorlati alkalmazását.

⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2016/C 202/01) preambulum: „a fenntartható fejlődés alapelvének figyelembevételével és a belső piac megvalósításának, a megerősített kohéziónak és a környezetvédelemnek a keretében előmozdítják népeik gazdasági és társadalmi fejlődését, továbbá hogy olyan politikákat hajtsanak végre, amelyek biztosítják, hogy a gazdasági integráció előrehaladása más területek párhuzamos fejlődésével járjon együtt”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> (2021.04.27.).

⁵ Az Európai Parlament És A Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32002D1600> (2021.04.27.).

⁶ Részletesen a témáról: CSÁNYI István – CSÁNYI István – DAUDA Anna: *Értékelési technikák a közbeszerzésben és a zöld közbeszerzés*. TERC Kft., Budapest, 2016. pp. 83–85.

⁷ A bizottság közleménye Európa 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf (2021.04.27.)

⁸ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020> (2021.04.27.)

2. Fenntarthatóság a magyar közbeszerzési szabályozásban

A 2015. évi Kbt.-be nyugati mintára bekerült az életciklus kifejezése, amely az életciklus alapú megközelítésen keresztül az értékelési rendszer kidolgozásakor, valamint az alkalmassági követelmények meghatározásakor válik fontos tényezővé a hazai közbeszerzési eljárásokban.⁹

Rigó Csaba Balázs, a Közbeszerzési Hatóság korábbi elnöke 2017 – ben a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a „Fenntarthatósági szempontok a közbeszerzési eljárásokban” címmel szervezett konferencián tartott előadásában rávilágított arra, hogy a fenntartható közbeszerzés kiemelten fontos, mivel az állami szféra vásárlóereje igen jelentős (EU GDP 14%-a, 1,8 trillió Euró), jelentős piaci befolyás és hatás érhető el általa, helyi, regionális, nemzeti, nemzetközi fenntarthatósági célkitűzések előmozdíthatóak, az éghajlatra, környezetre, társadalmunkra gyakorolt kedvező hatások érhetőek el, a munkahelyteremtést is elősegíti, hosszú távú, stabil gazdasági növekedés érhető el általa, ösztönzi az innovációt, és lehetőséget ad a kkv-k támogatására.¹⁰

A Kbt. a közbeszerzési eljárások előkészítéséről szóló részében kifejezetten rögzíti, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossággal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére.¹¹

3. Zöld közbeszerzés a fenntarthatóság jegyében

A zöld szemléletű beszerzés lényege, hogy befolyásolja a piaci szereplőket, és példát mutasson számukra, hogy a fenntarthatóság szemléletével a környezetbarát megoldásokat válasszák mind a gyártói, mind pedig a felhasználói oldalon.¹²

Zöld közbeszerzésnek nevezzük (GPP) az olyan közbeszerzést, amely során az ajánlatkérő a beszerzési folyamat minden szakaszában figyelembe veszi a környezetvédelem szempontjait, és az életciklusuk során a környezetre lehető legkisebb hatást gyakorló megoldások keresésével és előnyben részesítésével ösztönzi a környezetbarát technológiák elterjedését és a környezetbarát termékek előállítását.¹³

⁹ Csányi–Csányi–Dauda, 2016. p. 95.

¹⁰ https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/bd/07/bd07444a-7b18-41c6-b446-c9025fcc29b5/1_rcs_megnyito_fenntarthato_konf.pdf. 2. dia (2021.03.25.).

¹¹ Kbt. 28. § (1) bekezdés.

¹² Csányi–Csányi–Dauda, 2016. p. 83.

¹³ <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/zold-kozbeszerzes> (2021.03.24.)

A zöld közbeszerzés fogalmától megkülönböztetik a fenntartható közbeszerzés (SPP) fogalmát, amely egy olyan eljárás, amelynek során az állami hatóságok igyekeznek a fenntartható fejlődés három pillérének – a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontból – megfelelő egyensúlyt elérni áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások beszerzésekor a projekt minden szakaszában. A fenntartható közbeszerzésekben a hatóságok a közbeszerzési szempontokat a fenntarthatóság átfogóbb megközelítésének részeként hajtják végre, amely gazdasági és társadalmi szempontokkal is foglalkozik.¹⁴

A zöld közbeszerzés alapját a termékek és szolgáltatások tekintetében meghatározott környezetvédelmi követelmények jelentik. Az Európai Unió tagállamaiban számos, többségében egymástól eltérő zöld közbeszerzési nemzeti feltételrendszer került elfogadásra. Az Európai Bizottság COM(2008) 400 számú „Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés” című közleménye meghatározta azt a célkitűzést, mely szerint az egységes piac torzulásának és az uniós versenyképesség csökkenésének elkerülése érdekében a tagállamok zöld közbeszerzési feltételrendszereinek összehangolására van szükség. Az egységes zöld közbeszerzési követelmények rendszerének felállításával és érvényesítésével e célkitűzésnek megfelelően hatékonyabban és szélesebb körben alkalmazhatnak zöld közbeszerzési szempontokat az ajánlatkérők. Az egységes zöld közbeszerzési követelményrendszer a zöld közbeszerzési eljárás alkalmazására leginkább megfelelőnek tartott 21 termék- és szolgáltatáscsoport tekintetében állapít meg előírásokat, amelyeknek folyamatos bővítését tervezi az Európai Bizottság. Az egységes követelmények a beszerzés tárgyának meghatározásakor, a közbeszerzési műszaki leírásban, az alkalmassági feltételek körében, a bírálati szempontok között, valamint a szerződés teljesítési feltételeinek megadásakor egyaránt felhasználhatóak. A követelmények egyrészt az ökocímkezésre vonatkozó hatályos közösségi és tagállami követelmények, másrészt pedig az ágazati érdekeltek és a civil társadalom által biztosított információk alapján kerültek meghatározásra. Az egységes követelményrendszer alkalmazása nem kötelező, az Európai Bizottság azonban felhívta a tagállamokat azok használatának ösztönzésére.¹⁵

Az Európai Bizottság környezetvédelmi szemléletű közbeszerzésekről szóló közleménye¹⁶ bevezetésében a zöld közbeszerzési eljárás lehetséges hozadékai körében kiemeli, hogy évről évre az európai hatóságok az EU bruttó hazai termék 16%-ának megfelelő összeget áldoznak különböző áruk (pl. irodai berendezések, épületszerkezeti elemek, szállítóeszközök), szolgáltatások (épületfenntartás, szállítás, takarítás és vendéglátás) vagy munkák beszerzésére. A közbeszerzés megszabhatja az előállítás és a fogyasztás irányát, a hatóságoknak a „zöldebb” termékek iránti jelentős keresletnövelésével pedig kialakulhat

¹⁴ Sustainable Public Procurement (SPP) is a process by which public authorities seek to achieve the appropriate balance between the three pillars of sustainable development – economic, social and environmental – when procuring goods, services or works at all stages of the project. https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm (2021.03.27.).

¹⁵ <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/zold-kozbeszerzes/az-europai-bizottsag-zold-kozbeszerzesi-kovetelmenyrendszere/> (2021.04.26.).

¹⁶ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /* COM/2008/0400 végleges */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0400> (2021.04.27.).

vagy bővíthet a környezetbarát termékek és szolgáltatások piaca. Mindezzel egyben a vállalatok is ösztönzést kapnak környezetbarát technológiák kifejlesztésére.

A természeti erőforrások és nyersanyagok fenntarthatóbb felhasználása nem csak a környezet, hanem a gazdaság javára is válhat, új távlatokat nyitva a feltörekvő „zöld” gazdaságok számára. A váltás Európa iparát is versenyképesebbé tenné, hiszen egy elismerten jelentős növekedési potenciállal rendelkező ágazatban – az ökotecnológia terén – ösztönözné az innovációt, amelyben Európa már ma is világszínre lép. Különböző vizsgálatok tanúsága szerint a költséghatékony „zöld közbeszerzési eljárás” előtt hatalmas távlatok állnak, különösen azokban az ágazatokban, ahol a környezetbarát termékek és nem zöld alternatíváik árszintje között nincs számottevő különbség (a termék teljes életciklusát tekintve). Mivel a termékek „környezetbarátságát” teljes életciklusuk alapján ítélik meg, a GPP a beszállítói lánc egészére hatással lesz, és várhatóan a magánbeszerzésben is a „zöldebb” követelmények előírására ösztönöz majd.

A GPP térhódításával azonban, az egységes piac torzulásának és az uniós versenyképesség csökkenésének elkerülése érdekében a tagállamoknak össze kell hangolniuk saját feltételrendszereiket. A feltételrendszerek egységesítése jelentős mértékben csökkentené a gazdasági szereplőkre és a GPP-eljárást alkalmazó közigazgatási rendszerekre nehezedő adminisztratív terheket. Az egységes GPP-követelmények kifejezetten előnyösek lennének a több tagállamban tevékenykedő vállalatok, valamint a kis- és középvállalkozások számára (ez utóbbiak korlátozott kapacitással rendelkeznek a különböző közbeszerzési eljárások rendjének követéséhez).

Felhívja a figyelmet a közlemény arra, hogy a zöld közbeszerzési eljárásban rejlő lehetőségeket a mai napig nem aknáztuk ki teljes mértékben. 2008 elejéig még csak 14 tagállam fogadott el e tárgyban nemzeti cselekvési tervet (12 másik tagállam terv vagy stratégia életbe léptetésén munkálkodik).

A Közlemény értelmében a szélesebb körű alkalmazást akadályozó főbb tényezők a következők:

- Az egyes termékekkel vagy szolgáltatásokkal kapcsolatban nincs érvényben elegendő környezetvédelmi követelmény, illetve még ha léteznek is ilyenek, nem áll rendelkezésre elegendő mechanizmus (pl. adatbázisok) a népszerűsítésükhöz.
- Nem áll rendelkezésre elegendő információ az egyes termékek teljes életciklusra vetített költségeiről, illetve a környezetbarát termékek vagy szolgáltatások relatív költségeiről.
- A környezetbarát termékek és szolgáltatások előnyei nem tudatosulnak igazán.
- Bizonytalanság uralkodik a tenderkiírásban jogilag alkalmazható környezetvédelmi követelményekkel kapcsolatban.
- Hiányzik a politikai támogatás, és ezért korlátozottak az erőforrások a GPP végrehajtásához vagy előmozdításához (a képzésen feltétlenül javítani kellene).
- Nincs mód az irányadó gyakorlat és az információk koordinált megosztására a régiók és a helyi hatóságok között.

A Közlemény különösen a GPP szélesebb körű alkalmazását akadályozó tényezők kezelésére törekszik, a következő eszközökkel:

- folyamat meghatározása egységes GPP-követelmények felállításához
- információk a termékek teljes életciklusra vetített költségeiről

- jogi és gyakorlati útmutatás
- politikai támogatás mutatószámokhoz és a későbbi nyomon követés eredményeihez kötött politikai célkitűzésen keresztül.

A Bizottság tíz ágazat fontosságát emelte ki a zöld közbeszerzési eljárással kapcsolatban. A különböző ágazatokat több szempont szerint – a környezetvédelmi fejlesztés lehetősége, közkiadások, a kínálati oldalra gyakorolt lehetséges hatások, példaállítás a magán- és közületi fogyasztók számára, politikai érzékenység, releváns és könnyen alkalmazható követelményrendszerek léte, piaci kínálat, gazdasági hatékonyság – súlyozta, és ez alapján jelölte ki.

A kiemelt ágazatok a következők:

1. Építőipar (beleértve a nyersanyagokat, pl. a fát, alumíniumot, acélt, betont és üveget, valamint az építőipari késztermékeket, így az ablakokat, fal- és padlóburkolókat, fűtő- és hűtőrendszereket, valamint az épületek üzemeltetési és életciklus végi aspektusait, a karbantartást, a kivitelezési szerződés helyszíni megvalósulását)
2. Étkeztetési és vendéglátó-ipari szolgáltatások
3. Szállítási és közlekedési szolgáltatások
4. Energiaipar (beleértve a megújuló energiaforrásokból nyert elektromos áramot, fűtést és hűtést)
5. Irodai berendezések és számítógépek
6. Ruháipar, egyenruhák és egyéb textilek
7. Papíripari és nyomdai szolgáltatások
8. Bútorgyártás
9. Tisztítószeres és szolgáltatások
10. Egészségügyi ágazatban használt berendezések

Az Európai Bizottság a 2008-ban és 2010-ben megalkotott úgynevezett „első és második generációs” 18 termékcsoportra vonatkozó követelményrendszert folyamatosan felülvizsgálja és bővíti. Jelenleg az alábbi termékcsoportokra találhatunk előírásokat a zöld szempontok tekintetében:¹⁷

1. Tisztítószeres és szolgáltatások
2. Számítógép és monitorok
3. Másoló és grafikus papír
4. Adatközpontok, kiszolgáló helyiségek és felhőszolgáltatások
5. Az egészségügyi ágazatban használt elektromos és elektronikus berendezések
6. Elektromosság
7. Élelmezési szolgáltatások és automaták
8. Bútor
9. Képfalkó berendezések, fogyóeszközök és nyomtatási szolgáltatások
10. Irodaház tervezés, kivitelezés és menedzsment
11. Festékek, lakkok és útburkolati jelek
12. Közterület fenntartása
13. Úttervezés, építés és karbantartás
14. Útvilágítás és közlekedési jelzések

¹⁷ https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm (2021.02.27.).

15. Közúti szállítás
16. Szaniter tapéták
17. Textil
18. WC-k és vizeldék
19. Szennyvíz-infrastruktúra
20. Vízbázisú fűtőberendezések

4. Értékelési szempontok a fenntarthatóság jegyében

A Kbt. preambulumban rögzíti, hogy Magyarország Országgyűlése többek között a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel – alkotja meg a törvényt. A Kbt. szabályozási rendszerében értékelési szempontként jelenik meg a legjobb ár-érték arány, melynek elemei vonatkozhatnak különösen környezetvédelmi tulajdonságokra.

A zöld beszerzések fogalmi kereteiből látható, hogy fontos elem az életciklus, amelynek fogalmát a közbeszerzésekről szóló törvény (Értelmező rendelkezések 3. § 7. pont) a következők szerint rögzíti: „egy termék használatának, szolgáltatás nyújtásának vagy egy építési beruházás fennállásának összes egymást követő, illetve egymással kapcsolatban álló szakasza – ideértve az elvégzendő kutatást és fejlesztést, a gyártást, a kereskedelmet és annak feltételeit, a szállítást, a felhasználást és a karbantartást is – a nyersanyag beszerzésétől, illetve az erőforrások megteremtésétől az eltávolításig, ártalmatlanításig, az adott területek eredeti állapotának helyreállításáig, illetve a szolgáltatás vagy a használat végéig”.

A közbeszerzésekről szóló törvény további rendelkezéseiből kitűnik, hogy alapvetően két csoportra lehet osztani az életciklus költségeket: az ajánlatkérő vagy más felhasználók által viselt költségek [Kbt. 78. § (2) a)], illetve az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek [Kbt. 78. § (2) b)]. A Közbeszerzési Hatóság útmutatója alapján az életciklus-költségek a közbeszerzésekben akkor értelmezhetőek, ha a beszerzés tárgya fizikai formában megjelenő tárgy, rendszer, létesítmény, illetve ezek létrehozására irányuló építési, gyártási feladat. Ilyenek tipikusan az árubeszerzések és az építési beruházás körébe eső közbeszerzések. A szolgáltatás megrendelése esetén is értelmezhető és alkalmazható az életciklusköltség fogalma, ha az adott szolgáltatás nyújtásához szükséges eszközök, illetve azok létrehozása is a beszerzés tárgyát képezik.

Ahogy Paksi Gábor is rámutat a zöld értékelési szempontokkal foglalkozó cikkében,¹⁸ Magyarországon több gyakorlati példát is láthatunk a hirdetményekben, így különösen:

- a megvalósuló épület energia felhasználása;
- a kivitelezés során alkalmazott gépek CO₂ kibocsátása;
- a teljesítés során a bontott anyagok újrafelhasználásának aránya;
- környezetterhelési érték (összesített CO₂ érték);

¹⁸ PAKSI Gábor: *Zöld értékelési szempontok a fenntartható közbeszerzések megvalósítása érdekében. I. rész.* Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020/6. pp. 44–54.

- napelemtábla hatásfokára vagy a napelemtábla évenkénti teljesítményvesztésére vonatkozó paraméterek;
- polikristályos szilícium napelem STC (Standard Test Conditions) modul hatásfoka (%);
- padlásfödém hőszigetelés deklarált Lambda értéke (λ) (W/mK), értéke nem lehet rosszabb (több) 0,039 W/mK értéknél, a követelményt nem teljesítő ajánlatot az ajánlatkérő érvénytelenné nyilvánítja. 0,030 W/mK értékben rögzíti a padlásfödém hőszigetelés (2x10 cm) deklarált Lambda értékének a legkedvezőbb szintjét;
- nyílászárók hőátbocsátási tényezője (W/m²K), „Beépítésre kerülő nyílászárók (ablak) U értéke (W/m²K)”;
- bontott anyag (hulladék, újrafelhasználható anyag) elszállítása;
- fenntarthatósági terv kidolgozottsága (környezetvédelmi vállalások);
- környezetvédelmi-fenntarthatósági vállalások a tervezés és a kivitelezés vonatkozásában;
- járművek, munkagépek tankolása kizárólag szilárd, burkolt talajon az adott munkaterület felvonulási területén az esetleges azonnal kármentesítésre alkalmas környezetben történik, vagy kiépített üzemanyagtöltő állomáson (igen/nem).

Egyet lehet érteni azonban azon megállapításával, miszerint minden példát fenntartással kell kezelnünk, s mindig az adott egyedi ügyben kell azt eldönteni, hogy alkalmazható-e zöld szempont.

Fontos jogszabályi előírás, hogy az ajánlatkérőnek az adott értékelési szempont jogszerű alkalmazása érdekében igazolnia szükséges, hogy az általa meghatározott szempont ténylegesen kapcsolódik az adott szerződés alapján megvalósítandó építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz.¹⁹

Valamennyi értékelési szempont előírásakor fontos szabály, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban olyan előírásokat határozzon meg, amelyek biztosítják, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevők által benyújtott információkat ellenőrizni tudja annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az értékelési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérőnek meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk helytállóságáról.²⁰

Ezt az ellenőrizhetőséget nem csak az ajánlattételkor, hanem a szerződés teljesítése során is ellenőriznie kell az Ajánlatkérőként szerződő félnek, ugyanis a szerződések teljesítésére vonatkozó részben a Kbt. 142. § (1) bekezdése előírja, hogy az ajánlatkérő köteles dokumentálni a szerződés teljesítésére vonatkozó adatokat, ennek keretében köteles ellenőrizni és dokumentálni azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett, valamint minden, a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, annak okait és – adott esetben – a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését.

¹⁹ Miniszterelnökség: Útmutató a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerinti környezetvédelmi, szociális szempontok alkalmazásához, [http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok.p.6.\(2021.02.27.\)](http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok.p.6.(2021.02.27.)).

²⁰ Kbt. 76. § (13) bekezdés.

5. Elemzés a zöld beszerzésekről

A zöld beszerzésekről az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2020. októberében közzétett egy elemzést²¹, melyben bemutatja a zöld beszerzések tekintetében elért hazai eredményeket, a témában feltárt nemzetközi tapasztalatokat és mindezek alapján rávilágít a zöld szempontú közbeszerzések fejlesztésének lehetőségeire.

Az Elemzés vezetői összefoglalója kiemeli, hogy a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS-2) végrehajtására az Innovációs és Technológiai Minisztérium 2020. január 20-án közzétette a 2020 végéig tartó időszakra szóló I. Éghajlatváltozási Cselekvési Tervet. A Cselekvési Terv a NÉS-2 ágazati tematikáihoz igazodva meghatározta azokat a kulcsterületeket, amelyekben komolyabb előre lépésre nyílik lehetőség már rövidebb távon is. A Cselekvési Terv kiemelten célozza az elektromos buszok beszerzését, elterjedésének és fejlesztésének felgyorsítását, a megújuló energiára alapozott távfűtést, a megújuló alapú energiatermelést, a köz- és lakóépületek energiahatékonyágának javítását, a gépjárművek környezetvédelmi szabályoknak való megfelelése ellenőrzésének szigorítását, a kerékpáros közlekedés, a közösségi közlekedés fejlesztését. A Cselekvési tervben meghatározott feladatok azt mutatják, hogy a zöld beszerzések útján megvalósuló zöld energia hozzájárulhat a környezetvédelmet célzó intézkedések teljesítéséhez.

Az ÁSZ egy korábbi, „A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései” című elemzése²² is rámutatott: a zöld közbeszerzések elterjedését támogathatná, ha a törvényi felhatalmazás alapján megszületne a zöld szempontot tartalmazó közbeszerzések részletes szabályait rögzítő kormányrendelet. Jelen elemzés szerint hazánkban egyre növekvő számú olyan közbeszerzési eljárás kerül lefolytatásra, amely tartalmaz különféle zöld közbeszerzési szempontokat. A növekedés ellenére a zöld szempontokat tartalmazó eljárások aránya az összes nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljáráshoz képest 13,1%-ot tett ki a 2019. I. félévi adatok alapján. A szabályozás rögzíthetné a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára kiterjedően a környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonyági szempontok figyelembe vételének részletes szabályait, ezen szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját. A részletszabályok megalkotása hozzájárulhatna a zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzések számának és célzottságának növekedéséhez.

„A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései” című elemzés arra is rámutatott: a klímavédelmi programok eredményes végrehajtásának alapvető feltétele, hogy számszerű célok kerüljenek meghatározásra, az elért eredményeket mérni lehessen, azaz ehhez megfelelő indikátorok, megbízható adatok és a végrehajtóktól független monitoring rendszer álljon rendelkezésre. A zöld szempontot tartalmazó közbeszerzések akkor járulhatnak hozzá Magyarország klímavédelmi céljainak eléréséhez, ha konkrétan, számszerűsíthető, mérhető módon összekapcsolhatók az Országgyűlés által kitűzött célokkal, továbbá ezek összegyűjtése és nyomon követése is megvalósul. Indokolt a beszerzést, üzem behelyezést követő visszamérés, az elvárt és a mért valós eredmények összevetése, az esetleges eltérések értékelése.

²¹ https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/elemzes_zols_beszerzes_20201026.pdf?download=true (2021.02.27.).

²² https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/elemzes_klima.pdf?download=true (2021.02.27.).

A jogszabályi környezet 2012-től kezdődően lehetővé teszi a zöld – és szociális – szempontokat tartalmazó eljárások adatainak gyűjtését, azonban erre csak a nemzeti eljárásrendben van lehetőség, miután a közbeszerzési eljárások során alkalmazandó hirdetményminták sajátosságai miatt az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű eljárásokról nem állnak rendelkezésre ilyen jellegű adatok. Így a magasabb összeget kitevő, uniós értékhatárt elérő eljárásokra vonatkozó adatok hiányában csak a közbeszerzések kisebb részét kitevő nemzeti eljárásrendbe tartozó beszerzéseket volt lehetséges értékelni.

A közbeszerzési eljárások eljárásrend szerinti száma (db) és értéke
(Mrd Ft) 2017 – 2019. I. félévben

Időszak/ Eljárásrend	2017.		2018.		2019. I. félév	
	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)
Uniós	1965	3061,6	2534	2364,1	1259	1264,0
Nemzeti	6846	568,4	7827	930,1	3615	404,5
Összesen	8811	3630,0	10361	3294,2	4874	1668,5

Forrás: Közbeszerzési Hatóság, ASZ szerkesztés

A zöld szempontokat tartalmazó nemzeti eljárásrendben lefolytatott
közbeszerzési eljárások beszerzés tárgya szerinti száma (db) és értéke
(Mrd Ft) a 2017 – 2019. I. félévben

Időszak/ Eljárásrend	2017.		2018.		2019. I. félév	
	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)	eljárások száma (db)	eljárások értéke (Mrd Ft)
Építési beruházás	635	96,6	933	129,3	381	52,9
Árubeszerzés	116	3,8	84	4,5	67	5,6
Szolgáltatás megrendelés	80	2,4	63	3,0	27	1,2
Összesen	831	102,8	1080	136,8	475	59,7

Forrás: Közbeszerzési Hatóság, ASZ szerkesztés

Fentiekből látható, hogy a zöld szempontokat tartalmazó közbeszerzési eljárások számát és értékét tekintve is növekedést mutatnak a 2017-2019. I. félévi adatok. Az építési beruházásokra irányuló beszerzések körében a zöld beszerzési szempontok alkalmazása mintegy harmadával emelkedett az eljárások számát és értékét tekintve egyaránt a 2017. évről a 2018. évre. Mindemelllett az árubeszerzésre, mind pedig a szolgáltatás megrendelésére irányuló zöld szempontokat tartalmazó eljárások száma egyaránt mintegy harmadával csökkentek ugyanebben az időszakban, azonban értékük mindkét beszerzési tárgy esetén hasonló arányban nőtt.

Az Európai Unió arra vonatkozó célkitűzéséhez igazodva, miszerint 2050-re Európa klímasemleges kontinenssé váljon, Magyarország is számos, ezen célkitűzés megvalósítását célzó nemzeti stratégiát, ahhoz kapcsolódó cselekvési, és akciótervet fogadott el az elmúlt

időszakban. Ezek egymás közötti kapcsolódása mindinkább erősíti, elősegíti az uniós cél megvalósítását. 2018. október 31-én az Országgyűlés határozatban döntött a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról. A dokumentumból kiemelendő, hogy az éghajlatváltozás veszélyezteti a nemzeti (természeti, humán és gazdasági) erőforrásokat, továbbá, hogy az alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés megvalósítása nem jelent versenyképességi korlátot a magyar gazdaságnak, sőt az innováció és a zöldgazdaság-fejlesztés révén hozzájárulhat a termelő ágazatok modernizációjához és Magyarország újraiparosításához. Az éghajlatpolitika tématerületeit az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény jelöli ki, amelynek megfelelően a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS-2) négy tematikus célkitűzést határoz meg, amelyek a Stratégia két átfogó céljának részletesebb, szakterületi kifejtését jelentik.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium részéről 2020. február 19-én került közzétételre és bemutatásra a klímapolitika elvárásainak megfelelő Klíma- és természetvédelmi akcióterv.

Az akcióterv nyolc pont köré szerveződik:

- 2020. június 1-től megkezdődik az illegális hulladéklerakók felszámolása.
- Egyszer használatos műanyagok forgalmazásának betiltása. Az üveg és műanyag-palackok, fémdobozok visszaváltásának lehetővé tétele.
- Hazai folyók védelme a külföldről ide érkező hulladékkal szemben.
- Multinacionális cégekkel szembeni elvárás, hogy környezetbarát technológiák alkalmazására kerüljön sor. Amellyel egyidőben támogatásra kerül a KKV-k megújuló energiatermelése 32 Mrd Ft összegű támogatással. Továbbá 2025-re sor kerül a Mátrai Erőmű környezetbaráttá alakítására.
- Sor kerül az erdős területek bővítésére. Minden újszülött után 10 fa ültetése valósul meg.
- A következő 10 évben meghatszorozásra kerül a naperőművek kapacitása. 2022-ig 3 ezer, 2030-ig legalább 6 ezer MW napenergia termelő kapacitás üzembe állításának ösztönzésére kerül sor (egyéni fogyasztóknál és nagyméretű, erőművi energiatermelés területén egyaránt). Települési szinten fontos a helyben elérhető, megújuló energiaforrásokra építő lehetőségek (biomassza, geotermikus energia, napenergia) kihasználásának ösztönzése. Emellett sor kerül az okos fogyasztásmérők telepítésére.
- Megvalósul az olcsó elektromos autók megjelenésének és használatának támogatása. Emellett elindul a Zöld Busz Program, amely keretében 2022-től csak elektromos buszt lehet üzembe helyezni a 25 ezer főt meghaladó lélekszámú településeken.
- Bevezetésre kerül a Zöld Államkötvény, amely forrást biztosít a zöld ügyek megvalósításához.

Az ÁSZ „A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései” című elemzése bemutatta, hogy a közszférában az állam közvetlen és jelentős befolyást képes gyakorolni a versenyképesség összetevőire. A zöld beszerzések népszerűsítésével és alkalmazásával az állami hatóságok valódi ösztönzőket kínálhatnak az ipar számára a zöld technológiák és termékek fejlesztésére. Egyes ágazatokban az állami beszerzők a piac jelentős részét irányítják (például tömegközlekedés és építőipar,

egészségügyi szolgáltatások és oktatás), így döntéseiknek jelentős hatása van. Azon cél, miszerint – az Európai Unión belül – Magyarország is klímasemlegessé válik 2050-re, a megvalósítás fedezetére a becslések szerint mintegy 50 ezer Mrd Ft-ra van szükség. A szükséges források mértéke éppen ezért állami gazdasági ösztönző eszközzé is válhat az elkövetkezendő időszakban a közbeszerzéseken keresztül.

A fenntartható, azaz a környezetvédelmi, szociális és innovatív szempontok alkalmazása elsősorban ajánlatkérői elhatározás kérdése. Amit a beszerzők prioritásként értékelnek, az azonnali reakciót vált ki a piacon.

Az Ász elemzése is kiemeli a korábban már általam említett szabályokat, miszerint első lépés a zöld közbeszerzési követelmények forrásainak meghatározása, amely során fontos a követelményrendszer kialakítása, az ajánlati (közbeszerzési) dokumentumokban való pontos szerepeltetése akár az értékelés, akár az ellenőrzés tekintetében. A kialakítandó követelmények számos adatforráson alapulnak, minden csoportra fontos a műszaki/szakmai háttérinformációk begyűjtése, a megfelelő piackutatási módszertanok alkalmazása és azok dokumentálása.

A tevékenység nyomonkövetési fázisa szintén kiemelt fontosságú a beszerzések körében, amelyet jelenleg hazai szinten a Közbeszerzési Döntőbizottság felülvizsgálati tevékenysége, továbbá felsőbb szintű fórumokon keresztül benyújtható jogorvoslati rendszer biztosít. Az interneten működő elektronikus közbeszerzési rendszer lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő nyomon kövesse a zöld közbeszerzési követelmények alkalmazását. Az elektronikus rendszer használatával könnyebb megbizonyosodni a közbeszerzési politika hatékonyságáról és azt könnyebben be lehet építeni a nyomonkövetési és felülvizsgálati tevékenységbe.

6. A fenntarthatóság jövője a közbeszerzések terén

Ahogy az a bevezetőben is kiemeltém, napjaink egyik legfőbb témája a fenntarthatóság kérdése. Életünk szinte valamennyi területén kiemelt szerepe van a fenntartható jövő kérdésének, amelyet nem lehet figyelmen kívül hagyni. Egyre inkább a mindennapok részét képezik a környezettudatos, fenntartható megoldások alkalmazása, amelynek a közbeszerzések terén való érvényesítése hangsúlyosan fontos.

A Közbeszerzési Hatóság 2021. április 15. napján „Fókuszban a fenntartható közbeszerzések” címmel online konferenciát szervezett, melyen a Hatóság elnöke, Dr. Kovács László bejelentette, hogy Fenntarthatósági munkacsoportot hoz létre a Közbeszerzési Hatóság annak érdekében, hogy tovább erősítse a zöld, szociális és innovatív szempontok érvényesülését a hazai közbeszerzésekben. A kezdeményezés célja a közbeszerzési piac szereplőinek szemléletformálása, a szakmai párbeszéd erősítése, a jogalkalmazók támogatása, illetve hazai és nemzetközi jó gyakorlatok megismertetése a fenntartható közbeszerzések terén.

NÉHÁNY GONDOLAT A 2015-TŐL¹ LEHETŐVÉ TETT TELEPÜLÉSI ADÓZTATÁSRÓL

1. Bevezetés

Köztudott, hogy mint szinte valamennyi országban, így Magyarországon is igen feszes finanszírozási körülmények között működnek az államháztartás helyi szintjén² elhelyezkedő önkormányzatok.³ Ezen a nehéz pénzügyi helyzeten kívánt könnyíteni az Országgyűlés, amikor a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 2015-től hatályba lépett egyik módosításával a megyei önkormányzatok kivételével a többi önkormányzati típus, tehát a települési önkormányzatok számára lehetőséget biztosított *ún. települési adók* bevezetésére. A törvénymódosítás általános Indokolása szerint ezzel jelentősen bővül a települési önkormányzatok adóztatási mozgástere, mivel 2015-től rendeleteikkel települési adót, települési adókat vezethetnek be, mégpedig bármely olyan adótárgyra, amely nem képezi törvényben szabályozott közteher tárgyát. A részletes Indokolás kiemeli, hogy a törvényi szabályozás 2015-ig csak arra adott felhatalmazást a települési önkormányzatoknak, hogy a Htv. keretei között az illetékességi területükön *ún. helyi adókat* vezessenek be. Hangsúlyozza továbbá, hogy a módosítás értelmében az önkormányzatok – addig is igen széles körű – adóztatási mozgástere tovább bővül azáltal, hogy jogosultakká válnak arra, hogy a helyi adók *mellett* *ún. települési adókat* is bevezethessenek az adott település tekintetében.

¹ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényt (a továbbiakban: Htv.) módosító 2014. évi LXXIV. törvény 140. §-a – az utóbbi törvény 407. § (3) bekezdése alapján – 2015. január 1-én lépett hatályba és tette lehetővé a települési önkormányzatok számára, hogy a már 1991-től biztosított helyi adóztatás mellett települési adóztatás formájában is növeljék a bevételeiket. A települési adókról lásd például az alábbi írást: Kecső Gábor: *A települési adó a magyar helyi adórendszerben*. In: Kecső Gábor (szerk.): *A helyi adók szabályozása és joggyakorlata Magyarországon* külföldi kitekintéssel, különös figyelemmel az iparüzési adóra és a helyi vagyoadók arányosságára. NKE Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, 2020. pp. 71–92.

² Lásd az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3. § (1) bekezdés.

³ Hazánkban ezek a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 3. §-a értelmében a települési (községi, városi, fővárosi és fővárosi kerületi), valamint a megyei önkormányzatok. Az Állami Számvevőszék későbbiekben bemutatásra kerülő 2021-es jelentése szerint Magyarországon 2019-ben 3197 helyi önkormányzat működött, ezek közül 3178 volt a települési önkormányzat és 19 a területi (megyei) önkormányzat. A Fővárosi Önkormányzat különleges jogállású, mivel települési és egyben területi önkormányzat is. Hazánkban a 3178 települési önkormányzat között 1 főváros, 23 fővárosi kerület, 23 megyei jogú város, 322 egyéb város és 2809 község jogállású település van.

Úgy vélem, hogy már elegendő idő telt el a fentiekben vázolt új típusú adóztatási lehetőség 2015-ös hatályba lépése óta ahhoz, hogy e tanulmány szerény keretei között tudományos és praktikus szempontból egyaránt kiértékelésre kerüljön mind a jelzett kormányzati szándékok megvalósulása, mind pedig a települési adók és a települési adóztatás adórendszeren belül betöltött szerepe és jellemzői.

2. A helyi adók⁴ és a települési adók elhatárolása

Már a Htv. hivatkozott módosításához kapcsolódó Indokolás is kiemeli, hogy a helyi adók *mellett* biztosították a települési önkormányzatok számára a települési adók bevezetésének lehetőségét, tehát egyidejűleg, egymás mellett léteznek 2015-től a helyi és a települési adók. Az viszont már a jogalkalmazás és a jogtudomány számára jelent feladatot, hogy pontosan elhatárolja egymástól ezt a két – nem szakemberek számára elnevezésük alapján nyilvánvalóan szinonimnak tűnő – adónem csoportot. Álláspontom szerint ezt az elhatárolást érdemes az adóztatási lehetőséggel rendelkező önkormányzatok, a potenciális adóalanyok, a szóba jöhető adótárgyak, az alkalmazható adómértékek, a biztosítható adóelőnyök (kedvezmények és mentességek) és a befolyó adóbevétel felhasználási lehetőségei tekintetében megtenni.

Ami az *adóztatás jogával felruházott önkormányzatokat* illeti szembevetendő különbség, hogy települési adókat nem valamennyi önkormányzati típus vezethet be rendeletével, hanem csak a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzatok. Ezzel szemben a helyi adók esetében nem csak a települési önkormányzatok rendelkeznek adó jogalkotási hatáskörrel, hanem a megyei önkormányzatok is.⁵

A *lehetséges adóalanyok* tekintetében is jelentős különbséget figyelhetünk meg a települési és a helyi adók között. Míg a helyi adóknak néhány kivételtől⁶ eltekintve gyakorlatilag minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiség nélküli szervezet alanya

⁴ Nem minősülnek helyi adóknak azok az adók, amelyek tekintetében az előírásokat törvényi szabályozás állapítja meg és az önkormányzatoknak „csupán” az adóigazgatási eljárási feladatokat látják el. Ezen az sem változtat, ha az adott adóból befolyó bevételek akár 100 %-a is az önkormányzatokat illetik meg. Ennek az elvnek megfelelően még akkor sem minősült helyi adónak a Magyarországon 1992-től működő belföldi gépjárművek utáni adó, amikor 2004-ig a törvényi szabályozáshoz kapcsolódó önkormányzati adójogalkotás állapította meg a törvényi adómértékeken belül a konkrét gépjárműadó adómértékét. Így helyi adónak jelenleg csak és kizárólag az építményadó, a telekadó, a magánszemélyek kommunális adója, az idegenforgalmi adó és a helyi iparüzési adó(Hípa) tekintendő a Htv. értelmében. A helyi adó nemzetközi irodalmon alapuló általános fogalmát lásd: KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. pp. 229–233.

⁵ A megyei önkormányzatok a helyi adóztatási lehetőség biztosításának kezdetétől, tehát 1991-től 2020. június 17-ig, vagyis mintegy 30 éven keresztül nem rendelkeztek a helyi adók tekintetében jogalkotási hatáskörrel, viszont 2020. június 18-tól a különleges gazdasági övezetokről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX: törvény 13. § (1) bekezdése számukra is lehetővé tette, hogy rendeleti úton helyi (elsősorban iparüzési) adót vezessenek be. Tehát a megyei önkormányzatok esetében a helyi adók tekintetében az adó-jogalkotási hatáskörük a települési önkormányzatok ugyanilyen jogosítványával konkurál, amely kérdéskör vizsgálata kívül esik e tanulmány témáján és keretein.

⁶ Ilyen kivétel például az állam, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a költségvetési szerv, az egyházi jogi személy, az Államadósság Kezelő Központ Zrt., az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, valamint nyereségadó (társasági adó) fizetési kötelezettség hiányában a nonprofit szervezetek, részletesen ezekről lásd a Htv. 3. és 3/A. §-ait.

lehet, addig a települési adóztatás kifejezetten a magánszemélyek adóztatására biztosít lehetőséget. A települési adóztatás elvileg kiterjedhet még a vállalkozásokra is, viszont csak nem „*e minőségükre*” tekintettel, amely – adórendszerünkben példa nélküli – sajátos szabályozásra⁷ a tanulmány további részében részletesen ki fogok térni.

Az *adóátvitel* kapcsán megemlítendő, hogy a helyi adók esetében a jogalkotó taxatív felsorolta az alkalmazható adóátviteli tárgyakat, az önkormányzatok kizárólag ezeket adóztathatják, vagyis nem rendelkeznek önálló adóátviteli „kitalálási” joggal. Teljesen más a helyzet a települési adóztatás területén, ugyanis itt a vonatkozó – e tanulmány keretében később elemzésre kerülő – törvényi kereteken belül maguk az önkormányzatok dönthetik el, hogy mit kívánnak adóztatni. Tehát az Országgyűlés egy sajátos *brainstorming*⁸ lehetőséget biztosított a települési adóztatás kapcsán a települési önkormányzatoknak, ezzel kitérte az adóztatás jelképes kapuját a leleményes polgármesterek, képviselőtestületek és jegyzők előtt.

Ami az alkalmazható *adómentességeket* illeti a helyi adók esetében a Htv. valamennyi szóba jöhető helyi adónem esetében meghatározza a bevezethető adómentesség maximumokat,⁹ a települési adóknál viszont ilyen vagy bármilyen más hasonló korlátozás nincs. Sőt a települési adókra nem vonatkozik a helyi adókra alkalmazandó azon előírás sem, amely szerint az adó mértékét (valamint a fajtáját, a mentességeket és a kedvezményeket) úgy kell megállapítani, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének.¹⁰

Az önkormányzatok által biztosítható *adóelőnyök* (*adókedvezmények és adómentességek*) tekintetében is jelentős különbség figyelhető meg a helyi és a települési adók között. Míg a helyi adók esetében a Htv. nem csak az adóalanyiság kapcsán általánosságban, hanem az egyes adónemek tekintetében konkrétan is több mentességet és kedvezményt is rögzít¹¹ (amelyeket a helyi adókat bevezető önkormányzatok kötelesek alkalmazni), addig a települési adók tekintetében egyáltalán nincs szabályozva ez a kérdéskör. Sőt a Htv. külön kiemeli,¹² hogy a települési adókra kizárólag a Htv. mely rendelkezéseit kell alkalmazni,¹³ amely felsorolásban nincsenek benne a Htv. adókedvezményekkel és adómentességekkel foglalkozó részei, így az adóátvitel kapcsán korábban már megemlített *brainstorming* –

⁷ Lásd a Htv. 1/A. § (1) bekezdés.

⁸ A brainstorming általában egy olyan rendezvény, amelynek alkalmával a projektben vagy a feladatban részt vevő személyek csoportos összejövetel formájában tartanak eszmecsere-t. A brainstorming keretén belül minden résztvevő elmondhatja gondolatait, akár megérzéseit is a projekt kimenetelével kapcsolatban. A brainstormingok alatt gyakran a vezető egy flip chart táblán vezeti a felmerült kérdéseket, gondolatokat – amelyek nagyban segíthetnek egy-egy feladat pontos kivitelezésében. A legtöbb alkalommal a brainstorming az irodában kerül megrendezésre kötetlen formában, ám egy-egy nagyobb projekt, döntés előkészítése érdekében az sem ritka, hogy a brainstorming gyakorlatilag rendezvényként, különteremben kerül megrendezésre. <https://zsidai.com/brainstorming-jelentese.html> (2022.01.09.)

⁹ Lásd a Htv. 6. § c) 7. § c) pontját, 16., 22., 26., 33. és 40. §-át.

¹⁰ Lásd a Htv. 7. § g) pontját és 1/A. § (2) bekezdés.

¹¹ Lásd például a Htv. 13. §-át, 19. §-át, 31. §-át, valamint a 39/C, 39/E, 39/F §-ait.

¹² Lásd a Htv. 1/A. § (2) bekezdés.

¹³ A települési adókra a Htv. előírásai közül csak az adónem bevezetésére vonatkozó 1. § (1) bekezdést, az önkormányzat és a Kincstár honlapján egyes információk (adóalap, adómentesség, kedvezmény, pénzforgalmi számlaszám) közzétételét előíró 42/B. §-át, valamint az adóigazgatási jogszabályokban rendezett eljárási jogi kérdések rendeleti úton történő szabályozását lehetővé tévő 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni.

törvényi szabályozás és bárminemű korlátozás nélkül – ezen a területen is érvényesül a települési adóztatás terén.¹⁴

Végül pedig jelentős különbség figyelhető meg a *befolyó adóbevétel felhasználhatósága, a felhasználás jogcímei* tekintetében is a helyi és a települési adók között.¹⁵ A települési adókból származó közpénzek kizárólag fejlesztési, beruházási célokra, valamint az önkormányzati hatáskörbe tartozó szociális ellátások finanszírozására vehetők igénybe.¹⁶ A helyi adók esetében ennél jóval differenciáltabb a helyzet. A vagyoni típusú helyi adóknál (építményadó, telekadó), valamint a magánszemélyek kommunális adója és az idegenforgalmi adó esetében az önkormányzatok szabadon döntenek ezen adóbevételek felhasználásáról, viszont a helyi adóbevételek mintegy 78 %-át¹⁷ kitevő helyi iparüzési adónál (Hipa) más a helyzet. Az iparüzési adóbevételeket elsődlegesen a helyi közösségi közlekedési feladatok finanszírozására kell fordítani, az ezt követően fennmaradó részt pedig különösen az önkormányzatok hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására. Sőt 2021-től még egy – az adórendszerben és az önkormányzati gazdálkodásban kuriózumnak minősülő – negatív előírás is hatályba lépett a Hipa felhasználásával kapcsolatban, ugyanis a Htv. megtiltotta az önkormányzati hivatal dolgozói bérjellegű juttatásának és az ahhoz kapcsolódó közterhek Hipa-ból történő finanszírozását. Nem nehéz észrevenni ezen sajátos szabályok mögött a politikai célzatot, ami nagyon nem szerencsés és csak bízni lehet abban, hogy ez nem egy tendencia kezdetét jelenti, mert a politika jog fölötti uralma hosszú távon nem lehet sikeres.

A fentiekben bemutatott eltérő jellemvonások mellett döntően azonos tulajdonságok jellemzik a helyi és a települési adókat, így például mindkét forma bevezetése csupán jogi lehetőség az önkormányzatok számára, az számukra nem jelent adóztatási kötelezettséget, illetve a belőlük származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, továbbá a beszedett adó összegéről mindkét adónem típus esetében a települési önkormányzat a költségvetési beszámolója részeként köteles tájékoztatni a település lakosságát.¹⁸

3. A települési adóztatás korlátai és e kapcsán néhány anomália a települési adóztatás törvényi szabályozásában

Amennyiben a települési önkormányzatok úgy döntenek, hogy élnek a Htv. által biztosított lehetőséggel és önkormányzati rendeletet kívánnak alkotni a települési adóztatás téma-

¹⁴ A helyi adók esetében lehetőségük van az önkormányzatoknak a Htv-ben biztosított kedvezmények és mentességek további kedvezményekkel és mentességekkel való kibővítésére, de szigorúan figyelemmel a Htv-ben megadott korlátozásokra. Lásd erről a Htv. 6. § c) pontját, 7. § g) pontját, valamint 39/C. §-át is.

¹⁵ Nem foglalkozok a tanulmány keretében a járványhelyzet miatt bevezetésre került – remélhetőleg csak ideiglenesen alkalmazásra kerülő – intézkedésekkel és azok hatásaival, így a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó adózási kérdésekkel.

¹⁶ Lásd a Htv. 1/A. § (4) bekezdés.

¹⁷ Lásd erről az Állami Számvevőszék – Elemzés – A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége. 2021. c. anyagát https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/helyi_onkormanyzatok_adoztatasi_tevékenysége_20210323.pdf?ctid=1307 (2022.01.09.)

¹⁸ Lásd a Htv. 1/A. § (5) bekezdés, valamint 8. § (1) és (3) bekezdés.

körében, a Htv. alapján az alábbi három korlátra kell figyelemmel legyenek.¹⁹ *Egyrészt* olyan adót vezethetnek be, amelyet a Htv-n kívül más törvény nem tilt, *másrészt* olyan adótárgyat adóztathatnak, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya, *harmadrészt* pedig nem lehet a települési adóztatás alanya az állam, az önkormányzat, a szervezet, valamint e minőségekre tekintettel a vállalkozók.

Ami az első korlátot illeti megállapítható, hogy jelenleg nincs hatályban olyan törvényi szabályozás, amely kifejezetten *tiltaná* valamely adó bevezetését. Így e korlát kapcsán a jogalkotó minden bizonnyal egy jövőbeni, a későbbiekben várható törvényi szabályozásra utalt, amely majd tilalmazni fogja bizonyos adók bevezetését. Azonban szakmai szempontból rejtélyes, hogy milyen adó lehet az, amelynek bevezetését törvénnyel kívánja majd az Országgyűlés tilalmazni? Álláspontom szerint e korlátozó előírás kapcsán *jogalkotási hiba* történt, mivel reálisan a jövőben sem várható olyan törvényi szabályozás, amely bizonyos adók bevezetését megtiltaná.

A második korlát már valós akadályt jelent a települési adórendelet alkotás előtt, ugyanis eszerint azokat az adótárgyakat nem lehet települési adóval terhelni, amelyekre valamely *törvény szabályozás hatálya* kiterjed. Itt elsősorban nyilván a kettős adóztatást kívánta kizárni a jogalkotó (pl. nem adóztathatják az önkormányzatok azokat a jövedelmeket, amelyek adókötelesnek minősülnek a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény /a továbbiakban: Szja tv./ értelmében, vagy már tárgyai a Htv. által szabályozott építményadónak). Továbbá ezen pozitív szabályozáson túlmenően kizárta a települési adóztatás lehetőségéből azokat az adótárgyakat is, amelyekre olyan módon terjed ki egy más törvényben szabályozott közteher hatálya, hogy az mentesülést biztosít az adott adónem alkalmazása alól. E negatív szabályozás következtében például nem lehet települési adóztatás tárgya a gépjárműadó alól mentesített környezetkímélő gépkocsi és motorkerékpár, vagy az építményadó alól mentesített szükséglakás, a telekadó alól szintén törvényi előírással mentesített mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi telek, vagy a helyi adók alól generálisan mentesített Észak-atlanti Szerződés Szervezete.²⁰

A települési adóztatást *alanyi oldalról szűkítő* harmadik korlát azon előírása egyértelmű, amely szerint nem lehet adóalany az állam és az önkormányzat, magyarázatra a „szervezet”, és az „e minőségére tekintettel a vállalkozó” – gyakorlatilag adómentességet biztosító – szabályok, fogalmak szorulnak.

Először is az vetődik fel kérdésként, hogy mely *szervezetekre* gondolt a jogalkotó e mentesség biztosítása kapcsán, különös tekintettel arra, hogy a gazdasági tevékenységet saját nevében és kockázatára, haszonszerzés céljából, üzletszerűen végző *jogi személyeket* és „*egyéb szervezeteket*” az adóalanyi körből szintén kivett vállalkozók alkategóriájának,

¹⁹ A Htv-ben szabályozott korlátok mellett természetesen tekintettel kell legyenek az önkormányzatok a 2012-től hatályos Alaptörvényünk alapelveire is, különösen a hátrányos megkülönböztetés (diszkrimináció) tilalmára, az adóalanyok teherviselő képességére és az arányos közherviselés elvére. Az utolsó elv tartalmát a helyi adók vonatkozásában lásd: KECSŐ Gábor: *Az arányos helyi közherviselés a területalapú vagyionadók körében*. In: Menyhárd, Attila – Varga, István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai. I. köt. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. pp. 1544-1558.

²⁰ Lásd ezek kapcsán a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. tv. 5. § g) pontját, a Htv. 13. § a) és 19. § b) pontját, valamint a 3/A. § (1) bekezdését.

tehát egy másik alanyi kör részének tekinti?²¹ Mi a különbség a „szervezet” és a vállalkozásnak minősülő „jogi személy” és „egyéb szervezet” között? Nos, sajnos ezt egyértelműen sem a Htv. értelmező rendelkezéseiből, sem annak Indokolásából nem lehet megállapítani. Az tény, hogy „szervezet” generálisan van kizárva a települési adóalanyiságból, a vállalkozók, így az „egyéb szervezet” és a „jogi személy” pedig *csak akkor, ha azok vállalkozói minőségükben járnak el*. Abból, hogy a „jogi személy” és „egyéb szervezet” kapcsán a fogalmi meghatározásuk részét képezi a gazdasági tevékenység saját néven és kockázatra, haszonszerzés céljából, üzletszerűen történő végzése az következik, hogy az ezektől külön szabályozott „szervezetek” pedig nyilván nem végeznek ilyen tevékenységet. Ez pedig nyilván egy téves jogalkotói premisszát jelent, ugyanis ki ne hallott volna már akár az alapítványok, akár a költségvetési szervek, akár bármely nonprofit szervezet jövedelem és vagyonszerzésre irányuló tevékenységéről?

Tekintve, hogy a települési adóztatás kapcsán a vállalkozók (egyéni vállalkozók, egyéni cégek, mezőgazdasági őstermelők, jogi személyek és egyéb szervezetek) külön önálló kategóriaként kerültek megemlítésre az alanyi körön kívül állók felsorolásában, ezért a jogalkotó az adóalanyiságból minden további *feltételtől függetlenül* kizárt „szervezet” fogalma kapcsán valószínűleg a vállalkozónak (és így egyéb szervezetnek) nem minősülő közszolgáltató szervezetekre és a köztestületekre gondolhatott. Viszont kérdéses, hogy például a közhasznú szervezetnek minősülő nonprofit gazdasági társaságok – mint szervezetek – szintén generálisan mentesek-e a települési adók alól, vagy pedig a vállalkozók körébe besorolt egyéb szervezetnek minősülnek és az azokra vonatkozó előírások alapján kerülhetnek ki a települési adóalanyiság alól?

Ugyanígy nem egyértelmű ez a dolog, ha a kérdést egy másik irányból közelítjük meg, nevezetesen hogy a helyi adók kapcsán ún. feltételes adóalanyisággal rendelkezők (ilyenek például az alapítványok, az egyesületek, de a közszolgáltató szervezetek és a köztestületek is) lehetnek-e alanyai a települési adóknak, különösen abban az esetben, ha elveszítették mentességüket a helyi adók alól, mert jövedelmük (nyereségük) után adófizetési kötelezettségük keletkezett és így tulajdonképpen vállalkozóként jártak el. Utóbbi esetben tartalmát tekintve ugyanúgy működnek ezek a nonprofit célból létesített szervezetek, mint a vállalkozások (nyereséget realizálnak és ezért társasági adót kell fizessenek), a vállalkozások viszont csak e minőségükre tekintettel nem lehetnek alanyai a települési adóknak, egyébként viszont igen. Ez az előírás valószínűleg önmagában mentesíti a vállalkozási tevékenységet is végző – jellemzően nonprofit – szervezeteket is a települési adóztatás alól, de csak abban az esetben, ha vállalkozói minőségben járnak el, feltéve, hogy ilyen minőségben ezek egyáltalán eljárhatnak. Vagy abban az esetben is mentesülnek a települési adó alól ezek a nonprofit szervezetek, ha nem végeznek vállalkozási tevékenységet (és ez által nem veszítik el a feltételes mentességüket a helyi adók alól), csak ilyenkor nem a vállalkozókra, hanem a „szervezetekre” vonatkozó generális mentesítő szabály alapján?

Még nagyobb a bizonytalanság a jogalkalmazók körében az „*e minőségére tekintettel a vállalkozó*” adóalanyi körből kizáró szabály értelmezése kapcsán. Korábban soha nem szerepelt ilyen szövegezés a magyar adójogban, de ilyen külföldi példa sem ismert, így nyugodtan mondhatjuk, hogy ebben az esetben egy „hungarikumról” van szó. Mivel e mentességet eredményező szabály kapcsán sem kapott a jogalkalmazó útmutatást sem a

²¹ Lásd a Htv. 52. § 26. d) pontját.

Htv. Indokolásában, sem a törvény értelmező rendelkezései között, ezért a jogtudomány megszólítva érzi magát e kérdés tisztázása kapcsán is. Álláspontom szerint egy vállalkozó akkor lehet alanya a települési adóknak, amennyiben a „normál” működésétől eltérően nem vállalkozói minőségében cselekszik (szerződik, értékesít, vásárol, beruház). Ez a nem vállalkozói minőség pedig jellemzően akkor állhat fenn, amennyiben az adott gazdasági eseményhez kapcsolódó kiadás nincs összefüggésben a vállalkozási, a bevételszerző tevékenységgel és ezért azzal a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 8. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján az adózás előtti eredményt meg kell növelni.

Véleményem szerint *téves* az az álláspont, amely szerint a vállalkozói vagyona tartozik – és így mentes a települési adók alól – minden olyan eszköz, amely a vállalkozás könyveiben, nyilvántartásaiban szerepel. De tévesnek gondolom azt a szakmai megközelítést is, amely szerint a vállalkozás könyveiben szereplő eszközök – kivétel nélkül – azért nem válhatnak a települési adó tárgyává, mert ezen eszközök adókötelezettsége szükségképpen jelentené a vállalkozó adóalanyiságát, amit pedig a Htv. kizár. A Htv. ezzel szemben nem zárja ki generálisan a vállalkozók adóalanyiságát a települési adók tekintetében, csak akkor, ha azok vállalkozói minőségükben járnak el. Ebből pedig a contrario az következik, hogy amennyiben a vállalkozók *nem* vállalkozói minőségükben járnak el, akkor a számviteli előírások²² alapján a könyvekben az így beszerzett eszközöket is fel kell tüntessék, vagyis az ilyen gazdasági eseményekhez kötődő eszközök igenis képezhetik a települési adók tárgyát. A számviteli szabályok célja ugyanis az, hogy a vállalkozás tulajdonosai, hitelezői, üzleti partnerei valós képet kapjanak az adott alany jövedelmi, vagyoni, pénzügyi helyzetéről, aminek pedig szükségképpen részét képezik a nem tipikusan, de a nem vállalkozói minőségben, nem a vállalkozási cél érdekében beszerzett eszközök is.

Szükséges tehát *elhatárolni* a vállalkozók vállalkozói és nem vállalkozói minőségükben történő figyelembe vételét, mert ez alapján dől el az a kérdés, hogy lehetnek-e alanyai a települési adóknak. Tehát önmagukban, minden egyéb feltételtől függetlenül csak az állam, az önkormányzatok és a szervezetek kerülnek ki a települési adók alanyai közül (a szervezetek köre azonban mint fentebb részletesen bemutatásra került nem teljesen egyértelmű), a vállalkozások pedig csak abban az esetben, amennyiben nem vállalkozói minőségükben járnak el. Az egyéni vállalkozók és a mezőgazdasági őstermelők²³ esetében különösen nehéz ez az elhatárolás, hiszen nekik van egy magánszemély mivoltuk is, tehát esetükben könnyen előállhat olyan helyzet, hogy nem vállalkozói minőségükben járnak el.

A *mezőgazdasági őstermelők* esetében a Htv. egy objektív feltételt is meghatároz²⁴ a vállalkozóként történő figyelembe vételükhöz, ez pedig az e tevékenységből származó éves bevétel nagysága, ami meg kell haladja az adóévben az éves minimálbér (2022-ben 2,4 M Ft) 50 %-át ahhoz, hogy vállalkozónak minősüljenek. Amennyiben tehát egy mezőgazdasági őstermelő ilyen jellegű bevétele 2022-ben nem haladja meg az 1,2 M Ft-ot, nem tekinthető vállalkozónak és így magánszemélynek minősülve alanya lehet a települési adóknak. Ha pedig meghaladja, már vállalkozónak tekintendő, ilyen esetben viszont azt

²² Lásd a Számvitelről szóló 2000. évi C. tv. 15. § (3) bekezdés szabályozott teljesség alapelvét.

²³ Lásd a Htv. 52. § 26. *b)* pontját, ami szerint a mezőgazdasági őstermelő magánszemélyek is vállalkozónak minősülnek egy meghatározott éves bevétel elérése esetén.

²⁴ Lásd a Htv. 52. § 26. *b)* pontját.

kell megvizsgálni a települési adóalanyiság kérdésének eldöntéséhez, hogy vállalkozói vagy magánszemély minőségében járt-e el az adott esetben.

Az *egyéni vállalkozók* települési adóalanyisága az alapján dől el a tulajdonukban lévő és települési adó tárgyaként szóba jöhető termőföld²⁵ kapcsán, hogy mezőgazdasági vállalkozóként saját maguk vagy alkalmazott igénybevételével végeznek-e azon mezőgazdasági tevékenységet. Amennyiben az egyéni vállalkozási tevékenységük nem terjed ki a termőföld megművelésére, tehát mezőgazdasági tevékenységet nem végeznek, ebben az esetben alanyai lesznek a termőföldre vonatkozó települési adónak. Érdekes lehet adójogi szempontból az a szituáció, amikor az egyéni vállalkozó – az adóalanyiság elkerülése érdekében – hivatalosan felveszi ugyan a tevékenységi körébe a mezőgazdasági tevékenységet is, de a tulajdonában lévő földterületek csupán egy részén (vagy esetleg egyetlen részén sem) gyakorolja ténylegesen ezt a tevékenységet, valójában pedig haszonbérleti szerződés keretében más mezőgazdasági vállalkozó (gazdálkodó szervezet vagy őstermelő) műveli a termőföldjét. Ilyen esetben helyes értelmezés szerint csak azon földterületek esetében kerülhet ki az adóalanyok közül az egyéni vállalkozó, amelyeket a saját vállalkozása keretében ténylegesen ő művel. Ugyanígy a mezőgazdasági őstermelői igazolvánnyal rendelkező *magánszemély* is csak akkor mentesül az adóalanyiság alól a tulajdonában lévő termőföld kapcsán, amennyiben a termőföldjén ténylegesen mezőgazdasági tevékenységet ő maga végez. Tehát az ilyen magánszemély sem kerül ki az adóalanyiság köréből, amennyiben nem maga végzi a termőföldjén a mezőgazdasági tevékenységet, hanem azt bérbeadás útján hasznosítja.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a települési adók potenciális alanyai elsődlegesen – de nem kizárólagosan – a természetes személyek,²⁶ de ők is csak a jogállásukra tekintettel, ugyanis a vállalkozói minősítés elérésével már kikerülnek a lehetséges adóalanyok köréből. Másodlagosan a vállalkozások is válhatnak a települési adók alanyává, de csak abban az esetben, ha a hatályos jogszabályi előírások alapján – a nem könnyen értelmezhető és behatárolható – nem vállalkozói minőségükben járnak el.

4. A települési adók szerepe az önkormányzatok költségvetésében

A települési adóztatási lehetőség megteremtésének *fő célja* az volt, hogy a települési önkormányzatok *adóztatási mozgásterét jelentősen bővítsék*. A 2015-ös bevezetés óta eltelt évek statisztikai tényadatai alapján megállapítható, hogy azok egyáltalán nem támasztják alá a jogalkotó által kitűzött cél indokoltságát és helyességét, ugyanis egyrészt elenyésző

²⁵ A Htv. 52. § 17. pontja alapján termőföldnek minősül az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, fásított terület, halastó művelési ágban nyilvántartott földrészlet egyaránt. A termőföld lehet települési adóztatás tárgya, ugyanis egyetlen törvény sem tiltja az adóztatását és a termőföld tulajdonra egyetlen törvényben szabályozott közteher hatálya sem terjed ki. Így nem zárja ki a termőföldtulajdon települési adóval történő terhelését az Szja tv. termőföld bérbeadásából származó jövedelmek adóztatására vonatkozó 73. §-a sem, mivel az Szja. tv. hatálya nem a termőföld tulajdonjogára, hanem a hasznosításából származó jövedelemre terjed ki.

²⁶ Kiváló példa erre azon magánszemélyek igen széles köre, akik Magyarországon a rendszerváltást követően a kárpótlási jogszabályok alapján maguk – vagy felmenőjük – által megszerzett és a tulajdonukban lévő termőföldet nem vállalkozóként vagy őstermelőként művelik, hanem haszonbérbeadás útján hasznosítják.

azon önkormányzatok száma, amelyek éltek a települési adóztatás lehetőségével, másrészt az önkormányzatok költségvetésében csupán marginális szerepet töltenek be a települési adókból származó bevételek. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2021-es, az önkormányzatok adóztatási tevékenységét értékelő, a 2019-es év adataira fókuszáló és bárki által hozzáférhető nyilvános elemzése²⁷ szerint míg a települési önkormányzatok szinte kivétel nélkül (3178-ból 3156, tehát 99,3 %-ban) vezettek be valamilyen *helyi adót*, addig *települési adót* csupán a töredékük (3178-ból 102, vagyis a 3,2 %-uk). Még szembetűnőbb a különbség a helyi és a települési adók között, amennyiben a települési önkormányzatok költségvetésében betöltött fiskális súlyukat vizsgáljuk meg. A *helyi adókból* 2019-ben 971,6 Mrd Ft-ra tettek szert a települési önkormányzatok (ez a teljes 2.814 Mrd Ft-os költségvetésük 34,5 %-át tette ki az ÁSZ jelentése szerint), ezzel szemben a *települési adókból* csak 0,6769 Mrd Ft bevételt realizáltak, ami a teljes költségvetésük mindössze 0,024 %-át fedezte.²⁸ Eléggé beszédesek ezek a tényadatok, ha pedig tovább boncolgatjuk a települési adóbevételeket és a helyi költségvetésben betöltött szerepüket, akkor megállapítható, hogy a háttérben – a már eddig említetteken felül – további fajsúlyos problémák húzódnak meg.

Az ÁSZ jelentése szerint a települési adót bevezető önkormányzatok döntő része (102-ből 97, vagyis az érintettek 95 %-a) a Htv. 52. § 17. pontjában definiált *termőföldek* adóztatása céljából alkotta meg települési adórendeletét. E tényből kiindulva a további vizsgálódás fő irányát erre az adótárgyra koncentrálni érdemes folytatni.

A *termőföld adótárgyként* történő figyelembe vételi lehetősége azonban nem egyértelmű, amit az is mutat, hogy ezzel kérdéssel még a Kúria is foglalkozott.²⁹ A Kúria Önkormányzati Tanácsa azt állapította meg határozatában, hogy *egyrészt* nem minősül a termőföldhöz kapcsolódó köztehernek – és így nem zárja ki a termőföld települési adóztatását – a termőföldet terhelő, a mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvényben létrehozott, a mezőgazdasági termelők által fizetendő *károshelyi hozzájárulás*. *Másrészt* pedig azt rögzítette a Kúria döntése, hogy a termőföldhöz kapcsolódó, a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény alapján önkormányzati rendeletben megállapított *mezőőri járulék* adók módjára behajtható köztehernek³⁰ tekintendő, vagyis

²⁷ Állami Számvevőszék – Elemzés – A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége. 2021. Ezen elemzés részletes feldolgozását Dr. Borsa Dominika végezte el, aki prezentációját a Széchenyi Egyetem által 2021. december 10-én megrendezett „A települési adók, azok elméleti alapjai, típusai és gyakorlata különös tekintettel Győr-Moson-Sopron megyére” című és tárgyú online konferencián mutatta be.

²⁸ Ha pedig ehhez még figyelembe vesszük azt a tényt is, hogy az ÁSZ jelentése szerint az elemzésük során felhasznált nyilvános adatok azt mutatták, hogy a 102 települési adót bevezető önkormányzat helyett – nyilvánvalóan téves önkormányzati adatrögzítések következtében – 600! önkormányzat könyvelt (jelentett) az ÁSZ vizsgálat alapját képező éves költségvetési beszámolójában a települési adókból származó bevételek sorára, akkor ez nyilvánvalóan azt jelenti, hogy a tényleges települési adóbevételek összege még a kimutatott csekélyke 0,6769 Mrd Ft-nál is jóval kevesebb lehetett. Az viszont szakmailag nem fogadható el, hogy a tudott módon nem pontos adatokkal az ÁSZ miért dolgozott és e helyett miért nem szólította fel a nyilvánvalóan tévesen települési adót bevételként feltüntetett 498 önkormányzatot a költségvetési beszámolója helyesbitésére.

²⁹ Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf.5.035/2015/4. számú határozatát.

³⁰ A „közteher” fogalmát a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 28. § (1) bekezdés rendezi. A mezőőri járulék, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, a vonatkozó törvényi szabályozásra épülő önkormányzati rendelet előírása alapján, lényegében

egyidejűleg vagy *mezőőri járulékot* vagy pedig *földadót* lehet alkalmazni a termőfölddel kapcsolatban, a két kötelezettség egyidejű alkalmazása tehát kizárt.

A termőföld települési adóztatása kapcsán szóba jöhető *adóalanyok* témájával az előző fejezetben már részletesen foglalkoztam. Ezúttal csak arra kívánok utalni, hogy jelentős igazságtalanságot eredményez és a versenysemlegesség követelményét is erősen sérti a Htv. szabályozása azáltal, hogy csak abban az esetben nem tekinti adóalannak a termőföld tulajdonosát (vagyoni értékű jog jogosultját), amennyiben az vállalkozóként vagy meghatározott feltételeknek megfelelő őstermelőként maga végzi a mezőgazdasági tevékenységet az adott ingatlanon. Ha azonban ugyanaz a vállalkozó (vagy meghatározott feltételeknek megfelelő őstermelő) egy más magánszemély tulajdonában álló termőföldön végzi a mezőgazdasági tevékenységét az arra az ingatlanra vonatkozó bérleti, haszonbérleti szerződés alapján, akkor a termőföld magánszemély tulajdonosa már adóztatható a termőföldjére tekintettel. Így mindennapos az a helyzet a települési földadót bevezető önkormányzatok területén, hogy az adott településen közvetlenül egymás mellett fekvő, minden lényeges paraméterében teljesen azonos földterületek (potenciális adótárgyak, tipikusan szántóföldek) közül az egyik után kell földadót fizetni, míg a másik után nem. Ez a „hűsbavágó” kérdés pedig az alapján dől el, hogy a földterület tulajdonosa magánszemély-e, és ha igen, akkor milyen formában (saját maga vállalkozóként/őstermelőként, vagy pedig bérbeadás útján más vállalkozó/őstermelő által) valósul meg a mezőgazdasági tevékenység az adott ingatlanon.

A jelenleg hatályos jogi szabályozás mellett tehát csak a magánszemély tulajdonosok által használt, valamint az általuk vállalkozásoknak vagy őstermelőknek haszonbérbe adott termőföldekre lehet bevezetni a települési földadót, amit értelemszerűen a bérbeadók beépítenek a haszonbérleti díjba, vagyis áthárítanak a bérlőre. A *versenysemlegesség követelményének sérelme* pedig azáltal valósul meg, hogy a haszonbérleti díjba beépítésre kerülő települési földadó növeli azon mezőgazdasági tevékenységet végző vállalkozók és őstermelők termelési költségeit, akik magánszemély termőföld tulajdonosoktól bérelt területeken gazdálkodnak.³¹ Ezzel szemben azokat a mezőgazdasági vállalkozókat és őstermelőket nem terheli a települési földadó formájában megjelenő költségnem, akik a saját tulajdonukban lévő termőföldeken tevékenykednek. Összefoglalva tehát azokat a mezőgazdasági vállalkozókat és őstermelőket hozza *előnyösebb* helyzetbe a hatályos szabályozás, akik már eleve tehetősebbek, hiszen rendelkeznek saját tulajdonban lévő termőfölddel, ezzel szemben pedig közülük *hátrányban* vannak azok, akik a mezőgazdasági tevékenységet

az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, a Gst. 28. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti köztehernek minősül a Kúria álláspontja értelmében.

³¹ Különösen azért jelent problémát a termőföldek kapcsán a mezőgazdasági tevékenységet folytató vállalkozások és őstermelők számára a termőföldek után indirekt módon – az általuk fizetendő bérleti díjakra a bérbeadók által beépítésre kerülő – fizetendő termőföldadó, mert az erősen egyenlőtlenül terheli őket. Ugyanis e települési adó mértéke – törvényi korlát vagy bármilyen központi szabályozás hiányában – jelentősen eltérő a különböző önkormányzatok esetében. Így például, ahol hektáronként van megállapítva az adóalap, ott az adómérték 1 000 Ft/ha és 50 000 Ft/ha közötti (50-szeres eltérés!), ahol m² az adóalap, ott 0,3 Ft/m² és 327 Ft/m² közötti (több mint 1 000-szeres az eltérés!), ahol pedig AK az adó alapja, ott 100 Ft/AK és 400 Ft/AK közötti (4-szeres eltérés) az adó mértéke. Ha ehhez hozzávesszük még, hogy 1 hektár 10 000 m², vagyis a 327 Ft/m²-es adómérték hektárra vetítve 3 270 000 Ft adóterhet jelent hektáronként, vagy egy átlagos, hektáronként 25 AK értékkel bíró szántóföld esetében hektáronként 2 500 és 10 000 Ft közötti az adóteher, megállapítható, hogy hatalmas különbség van az egyes települések által alkalmazott termőföldadó kihatása között. Ez a nagymértékű eltérés már nyilvánvalóan zavarólag hat a piaci folyamatokra is, erősen differenciál az adóalanyok között.

bérelt területen folytatják. Jogos a kérdés, hogy ez volt a jogalkotó szándéka? Véleményem szerint nem, minden bizonnyal ezzel a kedvezőtlen következményt jelentő másodlagos hatással nem kalkuláltak a szabályozás megalkotása során.

Az ÁSZ jelentéséhez kapcsolódva a termőföld adóztatásának részletes elemzését követően érdemes még kitérni az önkormányzatok költségvetésében valóban jelentéktelen fiskális szereppel bíró további települési adókra³² is. Az utóbbi években például ilyen volt, illetve jelenleg ilyen a motoros vízi járművek adója, a traktor adó, a gépjárműadó hatálya alá nem tartozó egyéb járművek adója, a településkép védelmi adó („giccсадó”), a póniló adó, a szennyvíztározó műtárgy adója vagy a *magas építmények adója*. Utóbbival igen tanulságos története (és szintén nem a kiemelkedő fiskális jelentősége) miatt külön is foglalkozok. A települési adóztatási lehetőség törvényi megteremtését kihasználva – Magyarországon elsőként – a 14/2014. (XII.1.) rendeletével már 2015-től bevezette Zsombó község a magas építmények települési adóját, amely adóval a 20 métert meghaladó magasságú építmények³³ üzemeltetőjét vagy tulajdonosát kívánták adóztatni. Az üzemeltető vagy tulajdonos személye – tehát az adó alanya – kapcsán további előírásokat nem tartalmazott a helyi adórendelet, így nem volt figyelemmel a Htv. vonatkozó azon előírására, ami szerint nem lehet alanya a települési adónak – e minőségére tekintettel – a vállalkozó, márpedig a bevezetett adóztatással érintett rádió-átjátszó adótornyok vállalkozások tulajdonában álltak, amely eszközöket azok a vállalkozási tevékenységük gyakorlására vettek igénybe. A nyilvánvalóan törvénytörő önkormányzati települési adórendelettel szemben a Csongrád Megyei Kormányhivatal a rendelet hatályba lépését fél évvel követően törvényességi felhívást intézett az érintett önkormányzathoz, amiben kérte a rendelet hatályon kívül helyezését. A kistépülés önkormányzata nem értett egyet a törvényességi felügyeleti jogát gyakorló Kormányhivatallal, ezért a problémával 2015. novemberében megkereste a Nemzetgazdasági Minisztériumot és az Igazságügyi Minisztériumot, utóbbi hatáskör hiánya miatt áttette a megkeresést a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz, tekintve, hogy 2015-ben – Pénzügyminisztérium hiányában – a Nemzetgazdasági Minisztérium volt a települési adókkal kapcsolatban a legfőbb irányító hatóság. A Nemzetgazdasági Minisztérium közel 6 hónap után! adott Zsombó önkormányzata részére tájékoztatást, amiben megállapította, hogy a rendelete szerinti magas építmények lehetnek a települési adó tárgyai, tekintve, hogy sem a Htv., sem más törvényben szabályozott közteher hatálya nem terjed ki rájuk, adóztatásuk pedig törvényileg nem tilalmazott. Viszont a tájékoztató azt is rögzítette, hogy a települési adónak nem lehet *alanya* az e minőségében eljáró vállalkozó, akinek a könyveiben szereplő és a vállalkozási tevékenységét szolgáló eszközei nem válhatnak a települési adó *tárgyává*, mivel az ilyen eszközök adókötelezettsége szükségképpen jelentené a vállalkozó adóalannyá válását, amit pedig a Htv. kizár. A minisztériumi tájékoztató átvételét követően újabb 6 hónap múlva 2016. novemberében hatályon kívül helyezte Zsombó önkormány-

³² A Magyar Államkincstár honlapján az alábbi linken érhetőek el a helyi és a települési adókra vonatkozó alapvető információk: <https://hukka.allamkincstar.gov.hu/Letoltes.aspx> (2022.01.11.). Ezen kívül a KSH is tesz közzé az önkormányzatok adóztatásával foglalkozó adatokat, jelenleg az alábbi linken: https://www.ksh.hu/stadat_files/gdp/hu/gdp0028.html (2022.01.11.), 2021. április 6. előtt pedig az alábbi linken: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qp011a.html (2022.01.11.).

³³ Zsombó településen 20 méternél magasabb építményként egy víztorony és három rádió-átjátszó adótorny található, a templom nem volt figyelembe vehető a települési adóztatás szempontjából, mivel az egyházi tulajdonban lévő építmények adómentességet kaptak.

zata a magas építmények adóztatását előíró, törvénysértőnek bizonyult rendeletét. Viszont addigra már több önkormányzat (pl. Bodonhely, Gamás, Somogytúr, Nagyszentjános, Szászvár, Pilisjászfalu, Látvány) követte Zsombó példáját és szintén rendeletet alkottak a magas építmények települési adójáról. Aztán 2017-től egymás után – Bodonhely kivételével – hatályon kívül helyezték a magas építmények települési adóját előíró rendeletüket, de 2020-ban egy újabb önkormányzat (Nagydobos) alkotott ilyen tárgyú adórendeletet, így 2022-ben még mindig két olyan település van hazánkban, ahol olyan adórendelet van hatályban, amely a magas építmények adóztatását írja elő. Mindez 7 évvel a települési adóztatási lehetőség megteremtése után, illetve – mint a Zsombói példa mutatja – 6 évvel a témával kapcsolatos – egyébként helyes – minisztériumi állásfoglalás megfogalmazását követően. Mindezek alapján nem érhető, hogy miként lehetnek még mindig hatályban olyan önkormányzati rendeletek, amelyek tartalmukban mindenben megegyeznek az illetékes kormányhivatal és minisztérium által korábban már egyaránt törvénysértőnek minősített zsombói rendelettel.

5. A települési adóztatás de lege ferenda

A települési adóztatásra vonatkozó jelenleg hatályos törvényi szabályozás kudarca véleményem szerint nyilvánvaló, az eddigi tapasztalatok alapján az lenne a legjobb megoldás, amennyiben a jogalkotó visszavonulót fújna és *teljes egészében hatályon kívül helyezné* a települési adóztatást lehetővé tevő előírásokat. Amennyiben viszont a jogalkotó továbbra is hatályában kívánja tartani a helyi adók mellett a települési adóztatási lehetőséget is, akkor megfontolandónak tartom az alábbi kérdések *átgondolását, esetleges újrashabályozását*:

- ad1, az *adóalanyok* körét nem negatív módon (ki nem az alanya), hanem pozitívan (taxatív felsorolva az adóalanyi kört) kellene meghatározni;
- ad2, a helyi adókhoz hasonlóan a települési adók esetében is keretek közé kellene szorítani az alkalmazható *adómérték* maximumokat;
- ad3, az önkormányzatok adóbevételei lehetősége bővítése érdekében – amennyiben ez valóban kormányzati szempont – újra át kellene gondolni az ún. *pótadóztatás* lehetőségét, tehát a már működő, központi költségvetési bevételt jelentő adónemekhez (pl. társasági adóhoz, személyi jövedelemadóhoz, általános forgalmi adóhoz) kapcsolódóan állapíthatassanak meg – véleményem szerint törvényi kereteken belül – az önkormányzatok ún. kiegészítő önkormányzati adókat;³⁴
- ad4, a befolyó települési adóbevétel *felhasználása* ne legyen pántlikázott, vagyis ne csak fejlesztésekre és szociális segélyezésekre lehessen fordítani a települési adókat;

³⁴ A pótadóztatás jogintézménye nem idegen a hazai szabályozástól, például az 1886:XXII.tc. alapján mintegy fél évszázadon keresztül a községi pótadók általában minden megengedett községi célra igénybe vehetők voltak. Eltekintve attól, hogy a bizonyos célok érdekében kivethető községi pótadók maximális mértéke (pl. iskolai, óvodai pótadóké) törvényileg meg volt határozva, a községi pótadóztatás volumene jellemzően nem volt korlátozva, így a pótadók akár meg is haladhatták az általuk „pótlékolt” egyenes állami adókat. Lásd erről: MÁRFFY Ede: *A magyar városok háztartásának joga*. Budapest, 1914.; MARISKA Vilmos: *Magyar pénzügyi jog kézikönyve*. Franklin, Budapest, 1905. és KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1911. munkáját.

- ad5, a Pénzügyminisztérium állítson össze a települési önkormányzatok számára egy olyan *módszertani útmutatót*, amiben a települési adórendelet megalkotása során figyelembe veendő valamennyi lényeges szakmai szempont kiemelésre kerül, ezzel is elősegítendő az esetleg törvényt és/vagy Alaptörvényt sértő önkormányzati adórendelet megalkotásának az elkerülését.

6. Záró gondolatok

Az előadottak alapján megállapítható, hogy a települési önkormányzatok 1991-től biztosított helyi adóztatási lehetőségét 2015-től kibővítő települési adóztatás *csak elviekben* valósította meg a jogalkotó által megfogalmazott legfontosabb célt, nevezetesen hogy ez által tovább bővüljön a települési önkormányzatok adóztatási mozgástere. A *gyakorlat* ezzel szemben azt mutatja, hogy ez az újabb adóztatási lehetőség *fiskális szempontból* nem eredményezett áttörést, nem okozta az önkormányzati adóbevételek érdemi növekedését, ami persze szakmai szempontból nem jelentett meglepetést, mivel a törvényalkotó olyan szűken határozta meg a települési adóztatás lehetséges tárgyainak és alanyainak körét, hogy ebből – költségvetési szempontokat tekintve – szükségképpen következett a kudarca. De *adópolitikai oldalról* nézve sem bizonyult sikeresnek a települési adóztatás lehetőségének biztosítása, mivel sokkal inkább zavart okozott az adórendelet alkotási dilemma elé került önkormányzatoknál, mintsem javította volna a gazdálkodási lehetőségeiket. Felbuzdulva az új adóztatási lehetőség láttán a települési önkormányzatok részben olyan adórendeleteket alkottak, amelyek *törvénytől* bizonyultak, sőt ezekből némelyek egészen a mai napig hatályosak. Amennyiben mindezekhez még hozzávesszük azt is, hogy a törvényi korlátok következtében a települési adóztatás döntően a termőföldek adóztatását jelenti, amely területen másodlagos hatásként indokolatlanul jelentős mértékben beavatkozik a mezőgazdasági tevékenységet végző vállalkozások és az őstermelők jövedelmi viszonyaiba, a közöttük lévő piaci versenybe, nos, ezek alapján véleményem szerint megállapítható, hogy ilyen formában *nincs értelme* a helyi adók mellett a települési adóztatás biztosításának. Ehelyett célszerű lenne az önkormányzati adóztatás egészét, valamint a közbeveteli jog rendszerén belüli helyét és szerepét is teljesen újragondolni, kezdve a hatályos magyar adórendszer legrégebbi, már 1991-óta hatályban lévő helyi adókra (Htv.) vonatkozó szabályozásával. Ezt különösen az is indokolja, hogy a helyi adóztatás központi elemét képező helyi iparüzési adóval kapcsolatban már hosszú idő óta komoly szakmai problémák vannak, csak a téma politikailag érzékeny volta miatt (az önkormányzatok pénzügyi önállóságát nagymértékben befolyásolja) a mindenkor regnáló kormány mindeddig nem kívánt stratégiai szempontból is ezzel a kényes kérdéssel foglalkozni és az utóbbi 30 évben csak toldozta-foltozta az önkormányzatok adóztatására vonatkozó szabályozást.

Ez a tanulmány – már csak a terjedelmi korlátok miatt is – nem vállalkozhatott a téma teljes körű feldolgozására, annak csak főbb aspektusait tudta bemutatni, így lehetőséget biztosít további kutató munka keretében a kérdéskör még alaposabb átvizsgálására. Mindezek ellenére bízom benne, hogy sikerült egyrészt átfogó képet adni a 2015-től hatályos települési adóztatásról, másrészt pedig egyes szabályozási problémákat részletekbe menően is bemutatva felhívni a figyelmet a szükséges jogszabály változtatásokra.

VARGA Dóra
PhD hallgató, SZTE ÁJTK Üzleti Jogi Intézet

A DIGITÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK ADÓZTATÁSÁNAK ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KIHÍVÁSAI

1. Bevezetés

Tudományos kutatómunkám tárgya a digitális szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások adóztatásával kapcsolatos agresszív adótervezés eredményeként fellépő problémák vizsgálata. Magyarország a digitális gazdaság adóztatására tett erőfeszítéseit tükrözi a reklámadóval kapcsolatban kialakított nemzeti szabályozás, amely lehetőséget nyújt arra, hogy a magyar adópolitika megoldásainak tükrében elemezzem témámat. A kutatás fő célkitűzése a digitális szolgáltatásokkal kapcsolatos uniós és tagállami megközelítések vizsgálata. Ezzel összefüggésben azt vizsgálom, hogy a digitális gazdaságban működő vállalkozások által nyújtott digitális szolgáltatások a hatályos nemzeti és uniós jogi szabályozás keretei között hogyan adóztathatók, milyen lehetséges eszközök állnak rendelkezésre és a jelenleg létező jogtechnikai megoldások alkalmasak-e a digitális gazdaság által támasztott kihívások kezelésére.

Munkám során továbbá az Európai Unió Bíróságának a magyar reklámadóhoz, illetve az egyes digitális szolgáltatások nemzeti adóztatásához kapcsolódó esetjogi döntéseinek elemzését, értékelését, valamint az ebből való következtetések levonását tervezem, rámutatva arra, hogy milyen kérdések merülnek fel a digitális szolgáltatások adóztatása területén az Európai Unióban. Kutatásom további célkitűzése annak bemutatása, hogy az európai jogalkotás milyen válaszokat talál a digitális szolgáltatások adóztatása tekintetében. Ki kívánok térni azokra a tényekre, szempontokra, amelyekre az Európai Unió Bírósága az ítéleteit alapozza. Láthatóvá kívánom tenni, hogy az adóztatásnak melyek azok az elemei a joggyakorlatban, amelyeket a Bíróság sérelmesnek, az uniós joggal össze nem egyeztethetőnek ítél meg, illetve magyarázatot adni a digitális szolgáltatásokkal kapcsolatban kiszabott bírságok jogalapjára és azok mértékére.

A téma aktualitását adja a digitális gazdaság növekedésének üteme, valamint a gazdaság e szegmenséhez kapcsolódó agresszív adótervezésnek köszönhető adóelkerülő magatartások terjedése. A gazdasági életben a digitális szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos adózási kérdések ugyanis kétséggé teszik az adózás igazságosságával és a közteherviselés elvének érvényesülésével napjainkig elért eredmények fenntarthatóságát.

2. A digitális gazdaság fogalma, jellemzői és ennek következményei az adóztatásra

A digitális gazdaság fogalmának meghatározása már önmagában is nagy kihívást jelentő feladat. A digitalizáció elterjedése olyannyira széleskörűvé vált, hogy a gazdasági tevékenység és értékteremtés fogalmát is újra kell definiálni. Már a mindennapokban is érezzük, egy új világ kezdődött, a digitalizáció újrendezi a gazdasági, politikai, társadalmi viszonyokat, illetve az egyes ágazatok súlyát, szerepét. Ebből következően a digitális gazdaság a mindennapjainkban is érezhetően jelen van, a multinacionális vállalatok világszintű működési üzletpolitikáját is átalakította. A hagyományos termékek és szolgáltatások köre kibővült a digitális termékek és szolgáltatások körével, azaz megjelent a digitális gazdaság.¹

- A digitális gazdaság tudás alapú gazdaság, a hagyományos vállalatokkal ellentétben az informatikai vállalatok értékét nem az általuk birtokolt termelési eszközök értéke, hanem a kezükben lévő tudás adja. A digitális gazdaságban fokozatosan elmosódik a határvonal a termék előállítója és a fogyasztó között. Lényeges ismérve, hogy a hagyományos gazdasági modellel szemben a hangsúly már nem a tárgyi eszközökön, fizikai jelenlétben van, hanem az immateriális javakra, jogdíj-bevételeket eredményező felhasználási jogokra, adatok feldolgozására épül a tevékenység. A vállalatok az online térben, elektronikus felületeken keresztül bonyolítják le üzleti folyamataikat anélkül, hogy közvetlen fizikai kapcsolatba kerülnének a fogyasztókkal.²
- A digitális gazdaság globális gazdaság, az internet elterjedése tette lehetővé a kialakulását, melynek felhasználásával nem szükséges a cégvezetést, a termelő, illetve szolgáltató egységeket és az értékesítés helyét egy helyre telepíteni.
- A digitális gazdaság innovatív gazdaság, ahol nagyon fontos, hogy a termékciklus rövidebb legyen és a fogyasztó egyre újabbat vásároljon.³

Mindazon gazdasági tevékenységeket és szerveződések, melyek az infokommunikációs lehetőségek kihasználásával értéket hoznak létre, a digitális gazdaság részének tekintjük. Az ennél szűkebb digitális szektor azokat a vállalkozásokat öleli fel, melyek digitális terméket vagy szolgáltatásnak állítanak elő.⁴ Bevételeik egyre nagyobb mértékben a reklám alapú szolgáltatásokból, digitális tartalmak, előfizetéses szolgáltatások, termékek, felhasználói adatok, jogdíjas tartalmak értékesítéséből származnak. Ezen szolgáltatások mára óriási mértékben és határokon átnyúlóan történnek. A változás mértéke és sebessége monumentális, amelyet már a 2018-as adatok is alátámasztottak. A digitális gazdaság növekedési ütemét

¹ PULAY Gyula – TESKI Norbert: *A digitális gazdaság méltányos megadóztatásának kihívásai*. <https://www.penzugyiszemle.hu/tanulmányok-eloadasok/a-digitalis-gazdasag-meltanyos-megadoztatasanak-kihivaisai> (2020.08.04.).

² VARGA Erzsébet: *A digitális vállalkozások adóztatásának kihívásai*. In: Zágon Csaba – Szabó Andrea (szerk.): *Közös kihívások, egykor és most* Tanulmánykötet. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, Budapest, p. 268. http://real.mtak.hu/110151/1/14_Varga_Erzsebet_A_digitalis_vallalkozasok_adoztatatanak_kihivaisai.pdf (2020.08.11.).

³ PAJOR Andrea: *A digitalizáció által okozott kihívások a közvetlen adóztatásban*. In: Zsámbokiné Ficskovszky Ágnes (szerk.): *Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében*. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, Budapest, p. 172. http://real.mtak.hu/105887/1/11_Pajor_Andrea_A_digitalizacio_atal_ozokott_kihivások.pdf#sequence32 (2020.06.13.).

⁴ PULAY–TESKI, 2020.

mutatja, hogy már 2018-ban a „hagyományos” multinacionális vállalatok évi 0,2%-⁵-os ütemben növekednek, addig a digitális gazdaságban a növekedés már az évi 14%⁶-ot is elérte.⁷ A korábbi, hagyományos gazdasági modellből, amelyben a hangsúly a befektetett tárgyi eszközökön, gépeken, állandó gazdasági letelepedettségén és az alacsonyabb szintű határon átnyúló kereskedelmen volt, áttértünk a digitális világba, amelyek a vállalatok az üzleti tevékenységeiket elektronikusan úgy szervezik, hogy ahhoz szinte semmilyen fizikai jelenlét sem kell az igénybe vevők országában.⁸

Adózási szempontból tehát lényeges, hogy a digitális gazdaságban működő vállalkozásoknak a forrás államában rendszerint nem keletkezik adózási szempontból értékelhető telephely. A digitális vállalatok online platformjaikon keresztül rugalmasabban tudnak a fogyasztói igényekre reagálni a hagyományos versenytársaikhoz képest, ezért olcsóbban is tudják a szolgáltatásaikat a fogyasztók felé értékesíteni, amely jelentős versenyelőnyhöz és bevételhez juttatja őket. Az igazi előnyt azonban az adózás területén érik el, sokszor agresszív adótervezési technikákkal, amely kihasználja az egyes országok adórendszerében lévő különbségeket, ezáltal mesterségesen csökkentik adóköteles jövedelmüket vagy nyereségüket alacsony adókulcsú országba csoportosítják át, ahol szinte semmilyen gazdasági tevékenységet végeznek.⁹ Ezzel ellentétben a hagyományos gazdaságban az értékteremtési folyamatokhoz két adózási kötelezettség is társul: a bevételek után egy forgalmi alapú, illetve a nyereség után nyereség alapú adó.¹⁰ Ez a technológiai fejlődés rohamos ütemének is köszönhető, hiszen a törvények nem tudják kezelni, nem tudnak alkalmazkodni az üzleti világban bekövetkező változásokhoz.¹¹

3. A digitális szolgáltatások adóztatásával kapcsolatban felmerülő nehézségek

A digitális gazdaságban működő vállalkozások működési modellje alapjaiban tér el a nemzetközi adójog hagyományos üzleti működési modelljétől.¹² A nemzetközi adózásban és az európai adópolitikában is az arányos köztelherviselés elvének érvényesülése a cél. Cél továbbá, hogy a valódi értékteremtés helyén valósuljon meg az adózás, abban az ország-

⁵ Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD(2018) 81 final/2 p. 111. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-81-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (2020.08.11.).

⁶ U.o. p. 111.

⁷ U.o. p. 111.

⁸ VARGA, 2020. p. 267.

⁹ *A digitális adózás néhány aktuális kérdése az EU-ban.* <https://ado.hu/ado/a-digitalis-adozas-nehany-aktualis-kerdes-e-az-eu-ban/> (2020.06.13.).

¹⁰ PULAY-TESKI, 2020.

¹¹ THORNE, Danielle: *The Double Irish and Dutch Sandwich tax strategies. Could a general anti-avoidance rule counteract the problems caused by utilisation of these structures?* p. 5. <https://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/3252/thesis.pdf?sequence=2> (2020.10.13.).

¹² RÁCZ Dániel: *A nemzetközi adózás új kihívásai. A digitális gazdaság.* In: Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2014. Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának Jubileumi Konferenciáján (20 éves a doktori képzés az ELTE Jogi Karán 2014. június 13.). ELTE ÁJK Doktori Iskola, Budapest, 2014. p. 314. <https://core.ac.uk/download/pdf/159317861.pdf> (2020.04.13.).*

ban, ahol a tevékenységét végzi a digitális cég, ahol a profit valójában megtermelődik. A digitális gazdaság határon átnyúló online szolgáltatást foglal magában, mely tevékenység megadóztatása számos eltérést mutat az egyes országok különböző adóztatási rendszerei, illetve az esetleges preferenciális adórezsimek miatt. A legnagyobb nehézség ezen a téren az, hogy a nemzetközi adóztatás hagyományos szabályai szerint az adóztatás abban az országban történik, ahol a vállalkozás tényleges fizikai jelenléttel rendelkezik, a digitális szolgáltatások nyújtásához azonban nincs szükség fizikai jelenlétre a szolgáltatásnyújtás országában.¹³ Ennek köszönhetően a digitális nagyvállalatok jelentős profitot termelnek, viszont adózniuk rendszerint ott kell, ahol a székhelyük található.¹⁴ Ez a nemzetközi adóztatás szabályai szerint adóelkerülésre ad lehetőséget. Emellett agresszív adótervezési technikákat alkalmaznak, ezzel használják ki az egyes országok adórendszerében lévő különbségeket. A probléma, amely szerint a digitális vállalatok adókötelezettségüket az előnyösebb adózási kondíciókkal rendelkező illetőség szerinti országban teljesítik a forrás országa helyett, abból ered, hogy jelenleg a digitálisan végzett tevékenységekhez az adott országban nem kell fizikai jelenlét, így az nem keletkeztet állandó telephelyet, amely szükséges előfeltétele lenne az adott állam adóztatásának.¹⁵ Fizikai jelenlét hiányában a tevékenységből származó jövedelem a forrás országában nem, csak az illetőség országában adóztatható.¹⁶ Ennek pedig az a következménye, hogy az Európai Unió legtöbb tagállama, köztük Magyarország is, sokkal kevesebb adóbevételhez jut a digitális szolgáltatást nyújtó vállalatok tevékenysége után, mint amennyi méltányos lenne.¹⁷ A gyors változások pedig még nehezebbé teszik egy olyan adórendszer kialakítását, amely a fent említett problémákat megfelelően tudná kezelni.¹⁸

3.1. A digitális szolgáltatások jövedelemadózással kapcsolatos nehézségei¹⁹

Az OECD Modellegyezmény 7. cikke és az erre épülő kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmények rendelkezései alapján jelenleg a forrásország a külföldi illetőségű vállalkozásnak csak azt a nyereségét adóztathatja, amely a forrásországban létesült telephelyének tudható be.²⁰ A jövedelemadózásban a telephely fogalmának meghatározásánál meg kell vizsgálni, hogy a nem belföldi székhelyű vállalkozás rendelkezik-e telephellyel az adott állam területén, azaz, hogy telephelye okán belföldi illetőségűnek minősül-e a vállalkozásból.

¹³ VARGA Erzsébet: *A nemzetközi adójog kihívásai a globalizáció és a digitális gazdaság tükrében*. Iustum Aequum Salutare, 2019/ 3. p. 107. http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20193sz/10_VargaE_%20IAS_2019_3.pdf (2020.04.13.).

¹⁴ *Observations on OECD Interim Paper and EU Commission Digital Tax Proposals*. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/be/pdf/2018/08/GM-FTS-0440-Digital-Tax-report_V5.pdf (2020.08.14.).

¹⁵ *A digitális adózás néhány aktuális kérdése az EU-ban*. <https://ado.hu/ado/a-digitalis-adozas-nehany-aktualis-kerdese-az-eu-ban/> (2020.06.13.).

¹⁶ CSABAI Róbert – CZOBOLY Gergely: *A digitális cégek adóztatásának kihívásai, nemzetközi válaszkísérletek*. Adó szaklap, 2016/12–13.

¹⁷ PULAY-TESKI, 2020.

¹⁸ THORNE, 2013. p. 5.

¹⁹ THORNE, 2013. p. 7.

²⁰ RÁCZ, 2014. p. 314.

Ebből következően felmerül az a kérdés is, hogy mi minősül telephelynek a vállalkozás külföldi jelenléte okán. Az OECD Modellegyezmény egy fizikailag is meghatározható üzleti helyet követel meg, amely akár gép vagy berendezés is lehet, nem szükséges irodának lennie. A telephelynek hozzá kellene járulnia a vállalkozás bevételeihez is, ez adja a produktív jellegét. Fontos elem továbbá az állandóság is, azaz a tevékenységet folyamatosan és nem ideiglenes jelleggel kell folytatnia.²¹ Az egyes forrásországok adóztatási jogát a fix hely által meghatározott telephely mint kapcsolószabály hozza létre. Ha a forrásországban a nyereséget szerző vállalkozás nem rendelkezik telephellyel, egyéb kapcsolószabály hiányában a forrásország nem tudja adóztatni azt a nyereséget, amelyet az ottani vásárlóknak történő értékesítés útján a külföldi illetőségű vállalkozás elér. A koncepció lényege tehát a külföldi illetőségű vállalkozás és a forrásország adóztatási joga közötti „kapcsolat” megteremtése. A telephely mint kapcsolószabály alapvető funkciója tehát, hogy meghatározza, mely esetekben minősül egy külföldi illetőségű vállalkozás forrásországbeli tevékenysége elég „jelentősnek” ahhoz, hogy a forrásország az ott keletkezett nyereséget adóztathassa.²²

Ezzel kapcsolatban felmerül a kérdés, hogy a digitálisan nyújtott szolgáltatások esetében keletkezik-e telephelye a szolgáltatást nyújtó vállalkozásnak abban az esetben, ha ezen tevékenységét más államban fejtí ki. Ezen kihívásokra válaszul az OECD a Modellegyezmény 5. cikkének értelmezéséhez a Kommentárba iktatta a kifejezetten az elektronikus kereskedelemre vonatkozó pontokat.²³ Ezen pontok azt részletezik, hogy miként értelmezhető a szerver és a weblap telephely szempontból. Adójogi megítélés szempontjából különbséget kell tenni a szerver és a weblap között. A szerver egy fizikailag is megjelenő eszköz, amely meghatározott helyen kerül felállításra, a weblap adatok és szoftverek összességéként előálló immateriális eszköz, amelyet egy szerveren tárolnak. A szerver alkalmas arra, hogy telephelyet keletkeztessen, a weblap azonban nem.²⁴ Azt azonban mindenképpen meg kell említeni, hogy a szerver is csak abban az esetben keletkeztet telephelyet, ha az valóban fix, vagyis egy adott fizikai helyen megfelelő időn keresztül, állandó jelleggel üzemel.²⁵ Összefoglalóan azonban fontos hangsúlyozni, hogy minden esetben fontos alaposan megvizsgálni a gazdasági tevékenység minden körülményét, a felelősség, a döntéshozatal és kockázatviselés terjedelmét ahhoz, hogy felelősen telephellyé nyilvánítsuk valamely gazdasági társaság más államban kifejtett tevékenységét.²⁶ A fentebb részletezett nehézségeket használják ki a Double Irish és Dutch Sandwich²⁷ struktúrák is.

²¹ SZLIFKA Gábor: *A hozzáadottérték-adó jelene és jövője Európában*. Doktori értekezés. PPKE JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2019. p. 133. https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Szlifyka_Gabor_dolgozat.pdf (2020.10.21.).

²² RÁCZ, 2019. p. 315.

²³ RÁCZ, 2014. p. 314.

²⁴ OECD Modellegyezmény Kommentárja, 5. cikk 42.1. pont.

²⁵ OECD Modellegyezmény Kommentárja, 5. cikk 42.4. pont.

²⁶ SZLIFKA, 2019. p. 133.

²⁷ Az egyik ilyen ismert eset, amikor a Google káros adójogi gyakorlata szerint (amely a Double Irish and Dutch Sandwich nevet kapta) a profit áthelyezésre kerül olyan országokba, ahol nagyon alacsony adókulcsot alkalmaznak vagy egyáltalán nincs is adó. A Google az Egyesült Királyságból származó reklámbevételét nem adóztatta le helyben 20%-kal, hanem átutalta Írországra és Hollandiába, majd egy Bermudán lévő offshore cégébe, ahol nagyon alacsony adókulccsal történik a nyereség megadóztatása vagy ahol egyáltalán nem is kell a nyereség után fizetni. A másik az Apple ügyben az Apple Írországra működő leányvállalatai mintegy 13

a., The Double Irish struktúra²⁸

A Double Irish stratégia magában foglalja az ír adótörvénynek azon jellemzőinek kihasználását, amely lehetővé teszi, hogy a tengerentúlon székhellyel rendelkező társaságokat ír céggként regisztrálják. Ennek a legfőbb jellemzője, hogy az anyavállalat, amely el akarja kerülni az adófizetést, leányvállalatot alapít Írországban. Ezután ez a leányvállalat egy teljes tulajdonú leányvállalatot is létrehoz, szintén Írországban. A struktúra tehát innen kapta a nevét. Mivel Írországnak az Egyesült Államokkal kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezménye van, így adóügyi szempontból az anyavállalat által telepített leányvállalat nem fog Írországban tartózkodónak minősülni. Hiába alapították Írországban, az ír adótörvény értelmében egy tengerentúli adóparadicsom adózási szabályai fognak rá vonatkozni (például Bermuda). Az Egyesült Államok szabályai a jövedelem forrásán alapulnak, nem pedig az alapító országon. Ennek értelmében a társasági jövedelemadó minden belföldi vállalatra kivetik, sőt néhány olyan külföldi társaságra is, amelynek tevékenysége vagy a jövedelmének forrása a joghatóságán belül van. Ebben a rendszerben a hazai vállalat definíciója magában foglalja az Egyesült Államokban alapított vállalatokat is. Következésképpen, ha az anyavállalat által alapított leányvállalat tényleges vezetési központja Bermudán van, akkor nem kell társasági jövedelemadó fizetni, mert Bermudán nincs társasági jövedelemadó, valamint más állam illetőségébe tartozónak sem tekinthető. A leányvállalat által alapított leányvállalat teljes egészében az anyavállalat által alapított leányvállalat tulajdonában lesz, amit Írországban alapítottak. Ennek megfelelően ír adóügyi szempontból ezt a leányvállalatot ír illetőségűnek fogják minősíteni.

A fent leírtakból egyértelműen megállapítható, hogy ez a forma jelentős adókedvezményeket nyújt az anyavállalat számára. Az anyavállalat egyetlen bevétele a helyi értékesítésből és a szellemi tulajdonjogok felhasználásából származó jövedelem. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy az anyavállalat adózás előtti jövedelme lényegesen kisebb, mintha a szellemi tulajdon világméretű értékesítéséből és felhasználásából származó jövedelmet vennék alapul. Költségmegosztási megállapodások értelmében a leányvállalatok egyes kiadásai az anyavállalathoz is hozzárendelhetők lesznek, így a társaság olyan levonásokra is képes lesz, amelyek tovább csökkentik az anyavállalat adószámláját. A tranzakció legfőbb kedvezménye pedig azért merül fel, mert az anyavállalat által alapított leányvállalat olyan országban található, ahol alig vagy egyáltalán nincs társasági adó. Következésképpen, ha a nyereség ott tartózkodik, egészen addig adómentesek lesznek, ameddig az anyavállalat fel nem kívánja használni a pénzt. A pénzt gyakran visszazárolhatják az Egyesült Államokba a szokásos jövedelemadó-következmények nélkül a szövetségi adótörvény számos kiskapujának kihasználásával.

milliárd euronak megfelelő adót nem fizetett meg 2003 és 2014 között. Tulajdonképpen Írország engedélyezte a feltételes adómegállapítás keretében az Apple Inc. irányítása alatt álló két Apple leányvállalatnak, hogy a normál ír társasági adókulcs, valamint a külföldiekre vonatkozó kedvezmények helyett az Apple még kevesebb adót fizessen még kedvezőbb konstrukcióban.

²⁸ THORNE, 2013. p. 8.

b., The Dutch Sandwich struktúra²⁹

A Dutch Sandwich struktúra nagyon hasonló a Double Irish struktúrájához. A legfontosabb különbség az, hogy a Dutch Sandwich egy harmadik leányvállalatot is alkalmaz. Ezt a leányvállalatot rendszerint Hollandiában helyezik el mint egy „kagylóvállalatot”. Ez azt jelenti, hogy nem lesz alkalmazottja, nincs fizikai jelenléte az adott országban és nem fog termékeket vagy szolgáltatásokat sem gyártani. A fentebb leírt Double Irish struktúrában a szellemi tulajdon értékesítéséből és kiaknázásából származó jövedelmet kiterjedt jogdíjfizetések és osztalékok formájában utalják az anyavállalat által alapított leányvállalatnak. Ezzel szemben a Dutch Sandwich esetén a jövedelmet először a harmadik leányvállalathoz irányítják, csak ezután utalják az anyavállalat által alapított leányvállalathoz. A 2003/49/EK irányelv értelmében az Európai Unió egyik tagállamában működő vállalatnak egy másik, Európai Unió tagállamban működő leányvállalatnak nem kell a teljesített kamat- és jogdíjakat megadóztatnia, feltéve, hogy a fizetés haszonnalvezője egy vállalat vagy egy állandó telephely egy másik tagállamban. Ez lehetővé teszi a leányvállalat által alapított leányvállalat számára, hogy olyan adókat ne fizessenek meg, amelyeket egyébként kötelesek lennének megfizetni.

A Double Irish és Dutch Sandwich struktúrák használata két kulcsfontosságú eredményt ad az érintett vállalatok és államok számára. Először lehetővé teszik az olyan vállalatok számára, mint a Google és az Apple, hogy elkerüljék az Egyesült Államokban a viszonylag magas társasági adó mértékét. Ez azt eredményezi, hogy ezek a vállalatok olyan alacsony jövedelemadót fizetnek, amely a nyereségüknek csupán 2,4%-a. A jelentős nyereség külföldre történő áthelyezésének másik eredménye, hogy kevés kapcsolat van a gazdasági tevékenység helye és a nyereség könyvelése között. Ezek a hatások két jelentős problémát vetnek fel az államok számára. Ha a nyereséget olyan államokba terelik, ahol adómentesek, az negatívan hat a gazdaságra is. Aggodalomra ad okot továbbá az, hogy a szellemi tulajdon elmozdulásainak engedélyezése elsődlegesen nincs összhangban a szellemi tulajdon védelmének biztosításával.

A gazdasági tevékenység két kategóriába sorolható. Az egyik a szellemi tulajdon fejlesztése, mint például a védjegyek és szabadalmak fejlesztése, valamint a termékek értékesítése. Az ezekben a tranzakciókban részt vevő szellemi tulajdont általában az Egyesült Államokban fejlesztik ki, ami munkahelyteremtésből és erőforrás-felhasználásból fakadó gazdasági tevékenységet eredményez. A szellemi tulajdont az Egyesült Államokban szabadalmi vagy védjegybejelentések és támogatások révén is védeni fogják. Ezzel szemben a termékértékesítésre és ebből származó gazdasági tevékenységre Írországból kerül sor. A fentebb részletezett struktúrák alkalmazásának eredményeként a Google elkerülhette az akár 2 milliárd dolláros adót az Egyesült Államokban azzal, hogy több milliárd dolláros nyereséget terjesztett a tengerentúli adóparadicsomokba. A probléma mértéke világosabbá válik, ha megvizsgáljuk a szellemi tulajdon és a nemzetgazdaság növekedése közötti kapcsolatot. Nyilvánvaló, hogy okozati összefüggés van a szellemi tulajdon és a gazdasági növekedés között. Ennek köszönhetően a szellemi tulajdon erőforrásaira szükség van a nemzetközi versenyképesség érdekében. A szellemi tulajdon gazdasági növekedés szempontjából betöltött jelentősége tükrözi a szellemi tulajdon felhasználásának pusztán mértékét,

²⁹ THORNE, 2013. p. 13.

ezáltal jelezve, hogy a szellemi tulajdonból származó adó szerepének is meglehetősen jelentősnek kell lennie. A struktúrák a multinacionális vállalatok számára is előnyt nyújtanak az Egyesült Államokban székhellyel rendelkező hazai vállalatokkal szemben. Míg sok vállalat multinacionális, a kisebb nemzeti vállalatok hátrányos helyzetben vannak, mivel nincsenek erőforrásaik az adókikerülési struktúrák kialakítására. Így azok a vállalatok, amelyek már most is a legjövedelmezőbbek, képesek kihasználni az adótörvény kiskapuit annak érdekében, hogy még nyereségesebbé váljanak.

3.2. A digitális szolgáltatások forgalmi adózással kapcsolatos nehézségei

A forgalmi adózás rendszerében kiemelkedő jelentősége van a letelepedésnek a teljesítés helyének meghatározása szempontjából, különösen a szolgáltatások körében. A Közösségen belüli szolgáltatások teljesítési helye nagyban függ attól, hogy annak nyújtója és igénybe vevője hol telepedett le. Egy vállalkozásnak, ahol a székhelye vagy telephelye van, ott minősül letelepedettnek. A 282/2011/EU végrehajtási rendelete szerint a gazdasági tevékenység székhelye a vállalkozás központi ügyvezetésének helye. Megadja továbbá az ún. passzív és aktív telephely fogalmát. A passzív telephely a szolgáltatások fogadására alkalmas jelenlét, amely a szolgáltatások teljesítési helyének megállapítása szempontjából lényeges. Passzív telephelynek minősül, amely a személyi és tárgyi feltételek tekintetében kellően állandó jelleggel és megfelelő szervezettel rendelkezik a szükségleteinek kielégítésére igénybe vett szolgáltatások fogadásához és használatához. Aktív telephely esetén az adóalanyok azt a telephelyét kell figyelembe venni, amely a személyi és tárgyi feltételek tekintetében kellően állandó jelleggel és megfelelő szervezettel rendelkezik azon termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás teljesítéséhez, amelyben részt vesz. Nehézséget jelenthetnek a határokon átnyúló szolgáltatások, hiszen előfordulhat, hogy egyik vagy mindkét félnek több letelepedése is érintett.³⁰

Tekintve, hogy az adóztatandó tényállási elemek fennállása esetén a teljesítés helye szerint keletkeznek az adókötelezettségek, így a jogkövető, ezen szolgáltatásokat teljesítő adóalanyok részére igen fontossá válik annak megállapítása, hogy melyik tagállamban lesznek bejelentkezésre, bevallás benyújtására és adófizetésre kötelezettek. Ennek alapján a szolgáltatónak minden tagállamban kell adószámot kérnie, bizonylatot kiállítania, az érintett tagállam nemzeti hozzáadottérték-adó bevallásában kell bevallási kötelezettségét teljesítenie, valamint ott kell az adott nemzeti devizanemben befizetnie az adót is. Ezen nehézségekre jelenthet megoldást a szűkített egyablakos ügyintézés.³¹

A szűkített egyablakos ügyintézési rendszer többek között a következő szolgáltatásokra terjed ki:

- webtárhely-szolgáltatás;
- szoftverbeszállítás;
- adatbázisokhoz való hozzáférés;
- alkalmazások vagy zene letöltése;

³⁰ SZLIFKA, 2019. p. 133.

³¹ HULMANNÉ SIMON Krisztina: *Távrolról is nyújtható szolgáltatások közösségi egyablakos rendszer. A MOSS. Adóvilág* 2015/5. p. 4.

- online játékok;
- távoktatás.³²

A digitális szolgáltatások esetében felmerül még egy kérdés azzal kapcsolatban, ha személyzetet is fenntart egy fizikailag jól körülhatárolható területen, hiszen ez a letelepedés kérdéskörét is érinti. Ha a létesítmény a héa értelmezésében letelepedettséget generál, akkor ebben az esetben a kedvezőbb adóteherrel járó tagállamban fogja ezt megtenni, ahonnan a szolgáltatásait nyújtani tudja a virtuális téren keresztül gyakorlatilag bárkinek. Arra is lehetősége van, hogy kapacitását is bővíteni tudja a virtuális térben úgy, hogy az már lényegében nem is kapcsolódik a telephely fizikai helyéhez.³³

A technikai fejlődés folytán jelentős változások várhatók a szolgáltatás igénybevevője illetékességének megállapítása során is. A fent részletezetteknek megfelelően a nem adóalany tartózkodási helye a letelepedésének helyével egyező. A távolról nyújtott szolgáltatások esetén a szolgáltatásnyújtóknak nincs rálátásuk arra, hogy az igénybevevő az igénybevétel időpontjában pontosan hol tartózkodik. Erre azonban a szolgáltatásnyújtó lenne köteles, ezért a jogalkotó néhány vélelmet állított fel az igénybevevő illetőségének beazonosítására. Ezeket a vélelmeket a végrehajtási rendelet tartalmazza:

- Ha a szolgáltatás nyújtója a szolgáltatást olyan helyszínen nyújtja, ahol a szolgáltatás igénybevevőjének az adott helyszínen való fizikai jelenléte szükséges, akkor úgy kell tekinteni, hogy az igénybevevő e helyszínen telepedett le.
- Közösségen belüli személyszállítást végző hajó vagy repülőgép fedélzetén, illetve vonaton történő szolgáltatásnyújtás esetén vélelmezni kell, hogy az igénybevevő a személyszállítás indulási országában telepedett le.
- Ha a nem adóalany részére a szolgáltatást vezetékes telefonvonalán keresztül nyújtják, azt kell vélelmezni, hogy az igénybevevő a vezetékes vonal telepítési helye szerinti országban telepedett le.
- Ha mobilhálózaton keresztül nyújtják, vélelmezni kell, hogy az igénybevevő a szolgáltatások igénybevételekor használt SIM-kártya mobil országcódjával (MCC) azonosított országban telepedett le.
- Ha dekóder vagy hasonló eszköz vagy a megtekintést lehetővé tevő kártya szükséges a szolgáltatás igénybevételéhez, akkor azt kell vélelmezni, hogy az igénybevevő ott telepedett le, ahol a dekóder vagy hasonló eszköz található.³⁴

Ezek a megdönthető vélelmek az adóalanyokra és nem adóalanyokra egyaránt érvényesek. A szolgáltatásnyújtó általában ezek megdöntésében nem érdekelt. Jogosult azonban bármelyik adóhatóság megdönteni azokban az esetekben, amikor feltételezhető, hogy a szolgáltatásnyújtó valamilyen visszaélést vagy szabálytalanságot követ el.

Az Európai Bizottság felismerte, hogy módosításokra van szükség az elektronikus felületeket, például piactereket, platformokat és portálokat működtető, termékek Unión belüli – az Unióban nem letelepedett adóalany által történő – értékesítését elősegítő adóalanyokra vonatkozó rendelkezések területén. Az adminisztratív terhek csökkentése érde-

³² *A digitális szolgáltatásokra felszámított áfa (szűkített egyablakos ügyintézés)*. https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-digital-services-moss-scheme/index_hu.htm (2020.10.17.).

³³ SZLIFKA, 2019. p. 151.

³⁴ Tanács 1042/2013/EU végrehajtási rendelete 3 a. alszakasz 24 b. cikk.

kében lehetővé kell tenni azon adóalanyok számára, akik vagy amelyek elektronikus felület használata által termékek Közösségen belüli nem adóalanyok részére történő értékesítését segítik elő, és akik úgy tekintendők, mintha ők kapták volna meg, majd ők maguk értékesítették volna a termékeket, hogy alkalmazhassák a különös szabályozást a héa bevallására és megfizetésére az említett belföldi termékértékesítések tekintetében. Ezen módosítások mellett, hogy csökkentik az adóalanyok adminisztratív terheit, hiszen több ügyletet lehet bejelenteni az egyablakos ügyintézés keretében, a héabeszedés is javul. A módosítás kiterjed továbbá arra is, ha egy adóalany elektronikus felület használata által harmadik területekről vagy harmadik országokból 150 eurót meg nem haladó valós értékű küldeményként importált termékek távértékesítését vagy termékek Közösségen belüli – a Közösségben nem letelepedett adóalany által nem adóalany részére történő – értékesítését segíti elő, akkor úgy tekintendő, mintha az értékesítést elősegítő adóalany kapta volna meg, majd ő maga értékesítette volna a szóban forgó termékeket. Ebből kifolyólag a termékértékesítés teljesítési helyének pontos meghatározása érdekében meg kell állapítani, hogy melyik értékesítéshez kell hozzárendelni a termék feladását vagy fuvarozását. Az elektronikus felület használata által termékek Közösségen belüli nem adóalanyok részére történő értékesítését elősegítő adóalany a jelenlegi szabályok alapján levonhatja a Közösségben nem letelepedett értékesítőknél fizetett héát, így fennáll annak a veszélye, hogy a héát az adóhatóság részére nem fogják megfizetni. Ennek elkerülése érdekében az értékesítő elektronikus felület használata által történő termékértékesítését mentesíteni kell a héa alól, és az értékesítő számára biztosítani kell a jogot arra, hogy levonhassa az értékesített termékek beszerzése vagy behozatala tekintetében általa megfizetett előzetesen felszámított héát. A módosítás rendelkezik a Közösségben nem letelepedett értékesítőkről, akik vagy amelyek a termékek értékesítésére elektronikus felületet használnak, több tagállamban is tarthatnak árukészletet, és a termékek Közösségen belüli távértékesítése mellett ezekből a készletekből is értékesíthetnek termékeket ugyanabban a tagállamban. A termékek Közösségen belüli távértékesítésére és a Közösség területén, de nem a fogyasztás szerinti tagállamban letelepedett adóalanyok által nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó különös szabályozás jelenleg nem terjed ki ezekre az értékesítésekre. Ez a rendelkezés két értékesítésre osztja fel a vállalkozások és fogyasztók közötti azon értékesítést (B2C értékesítés), amely során az értékesítő elektronikus felület használata által értékesít terméket a vevő részére: egyfelől az említett értékesítő és az elektronikus felület közötti értékesítésre (B2B értékesítés), továbbá az elektronikus felület és a vevő közötti értékesítésre (B2C értékesítés). A termékértékesítés teljesítési helyének pontos meghatározása érdekében ezért meg kell állapítani, hogy melyik értékesítéshez kell hozzárendelni a termék feladását vagy fuvarozását.³⁵

3.3. A digitális szolgáltatások reklámadózással kapcsolatos nehézségei

Az elmúlt években az adórendszer súlypontja egyre inkább a forgalmi-fogyasztási adókra helyeződött át, így reálissá vált az a törekvés, hogy a reklámozási tevékenységből közvetve vagy közvetlenül, jelentős bevételre szert tevő vállalkozások egy új, forgalmi-fogyasztási jellegű adó megfizetésével fokozottan kivegyék részüket a közteherviselésből. Erre azért

³⁵ Tanács 2017/2455 irányelve.

lenne szükség, mert az országok nagy részében nincs külön reklámadó, a reklámparban tevékenykedő vállalkozások reklámbevétele a társasági adóalap részeként adóköteles. Azokban az országokban, amelyekben a reklámadó valamilyen formában mégis jelen van, a legtöbb esetben a kültéri reklámokra vonatkozik, kivetése pedig az önkormányzat hatáskörébe tartozik, annak ellenére is, hogy egy forgalmi-fogyasztási jellegű adót irányoz elő.³⁶

A reklámokra, illetve a hirdetésekre kivetett adóknak jellemzően két típusa terjedt el a nemzetközi gyakorlatban. Az egyik, amely a hirdetési, illetve a reklámszolgáltatásokat terheli és alapja jellemzően a szolgáltatásért fizetett díj, ellenérték és reklámbevétel. A szolgáltatási díj adóalappal került bevezetésre a reklámadó például 5%-os³⁷ adómérték mellett Ausztriában, Romániában 1–3%-os³⁸ adómértékkel, Görögországban, ahol az adó mértéke a nettó ár 20–21,5%-a.³⁹ A másik megközelítés a hirdetési felületekre, illetve a reklámhordozókra kivetett adók típusa, melyek alapja jellemzően a hirdetési felület nagysága vagy a hirdetési eszközök tömege. Ilyen típusú adó bevezetését tervezi Dánia. Észtországban és Belgiumban a reklámfelületeken, reklámhordozókon elhelyezett reklámok után 0,4 euró/négyzetméter/nap⁴⁰, illetve 7 euró/négyzetméter/év⁴¹ adó megfizetése szükséges. Érdekesség, hogy Romániában a reklámfelületen közzétett reklámok után négyzetméterenként maximum 23–32 lej⁴² helyi adófizetési kötelezettség is keletkezik. A nemzetközi gyakorlatban az adók jellemzően központi adónemek, ettől eltérően Romániában és Észtországban helyi adóként kerültek az adónemek bevezetésre.

Az OECD tanulmánya⁴³ szerint a reklámadónak torzító hatása van a piacra, hiszen a reklámok megadóztatása csökkenti a piaci versenyt. Gazdasági szempontból a reklámdíjnak hasonló hatása van, mint annak az adónak, amely megemeli határkölttségét. A díj kivetése befolyásolja a hirdetési kiadásokat, ami visszahat a reklámra mint üzleti bevételre, illetve reklámra mint üzleti tevékenységre. A reklám árának emelkedése megváltoztatja az üzleti döntést, amely hatással lehet a végső árakra is. A reklámköltségek növelése szinte biztosan kevesebb reklámkiadást eredményez, ezáltal a reklámadó holtteher-veszteséget okoz a társadalom egésze számára az eladások csökkenése miatt. Ráadásul, a vállalkozási ráfordítások adója adócsökkenéshez vagy kettős adóztatáshoz vezet, ami a közgazdasági elmélet szerint a gazdasági tevékenységek megadóztatásának nem hatékony módja. A reklámköltségek emelése alkalmas arra, hogy megkülönböztesse a kisvállalkozásokat (vagy az esetleges belépőket) hiszen az egyes vállalkozások dönthetnek úgy, hogy teljesen abbahagyják a reklámozást. Megkülönbözteti azokat a cégeket, amelyek magas reklám-értékesítés arányú iparágakban működnek, hiszen nekik mesterségesen magasabb költségeket kell fizetniük befektetéseikért. A reklámköltségek növelése árt a reklámozásnak is mint üzleti tevékenységnek, ezzel szemben az alacsonyabb hirdetési kiadások csökkentett bevételeket és kevesebb munkahelyet jelentenek a reklámszakma cégeinek. Ha az adó beszedésének

³⁶ *Háttér tanulmány a reklámadó bevezetéséhez.* p. 2.

³⁷ U.o. p. 2.

³⁸ U.o. p. 2.

³⁹ U.o. p. 2.

⁴⁰ U.o. p. 3.

⁴¹ U.o. p. 3.

⁴² U.o. p. 3.

⁴³ *OECD Competition Assessment Reviews.* Greece, 2014. p. 216.

költségei a reklámügynökségekre hárulnak, mint ahogy Görögországban is, akkor az erre a tevékenységre fordított jelentős források magasabb működési költségekhez vezetnek, ami magasabb koncentrációhoz vezethet ezen a piacon. Ennek oka abban rejlik, hogy a kis reklámügynökségek nem tudnak profitot termelni, csak „túlélnek”. Ugyanakkor a hagyományos médiát egyre inkább kezdi felváltani az „új” média, a digitális reklámok, amelyekre egyelőre a reklámadó nem vonatkozik vagy a rendelkezései nem egyértelműek, így a megadóztatásuk sem egységesen történik. Ez pedig egyértelműen a piac torzításához vezet, hiszen van, aki egyáltalán nem fizeti meg az adót, van, aki jóval kevesebbet, mint ami a tevékenységéből indokolt lenne.⁴⁴

A reklámadó tulajdonképpen egy szektorális különadó, amely nem csak a gazdaság egy szegmensét, hanem a reklámozási tevékenységben résztvevők mindegyikét érinti. Ennek ellenére mégis nehézséget jelent, hogy a reklámadó hatálya alá tartozó tevékenységek ugyan meg vannak határozva, mégis több típusa terjedt el, hirdetési formák széles spektruma jelenik meg, amelyekhez különböző adómértékek is társultak. Ennek következménye lehet a jelenlegi gazdasági viszonyok is konzerválása is, amely szintén a high-tech óriásoknak kedvezne.

4. A digitális társaságok által tipikusan alkalmazott adótervezési technikák⁴⁵

Az adóelkerülés sajnos igen széles körben elterjedt, olyan struktúrákat és tranzakciókat foglalnak magukba, melyek csökkentik a fizetendő adók mértékét, holott a társadalom és a közjavak fenntartásához alapvető az adóbevétel. A vállalatok azonban kihasználják az adóbevételekből fenntartott lehetőségeket nyújtotta előnyöket, az adóelkerülés mind a jelenben, mind a jövőben megfosztja az államot a megfelelő szolgáltatásnyújtás lehetőségétől. Habár a cégek kihasználják a közösségi erőforrásokat, az adó elkerülésére is képesek nagy erőfeszítéseket tenni. Ennek eredményeként már a nemzetállami költségvetések szintjén is jól látható kiesést okoznak, ezzel a nemzetállami szuverenitást is gyengítik. Annak ellenére, hogy az adócsalás törvénybe ütköző tevékenységnek minősül, az adóelkerülést néhányan csupán cseles lépésként kezelik a vállalatok részéről. Hiába nem minősül közvetlen módon törvénszegésnek, gazdasági hatásai ugyanolyan károsak.⁴⁶

Annak megfelelően, hogy milyen szerepet töltenek be a digitális társaságok nemzetközi adóstruktúráiban az országok, alapvetően három kategóriába sorolhatók. Ahol a digitális társaságok vevői találhatóak, az a „forrás országának” nevezzük. A „közvetítő országok” azok az országok, amelynek adórendszerét a digitális szolgáltatásokat nyújtó cégcsoport adóoptimalizálás céljára felhasználja. Az „anyavállalat országa” az ország, ahol a digitális szolgáltatást nyújtó cégcsoport végső anyavállalata adóügyi illetőséggel rendelkezik. A BEPS projekt szerint mindhárom típusú ország lényeges szerepet tölt be a digitális cégcso-

⁴⁴ OECD Competition Assessment Reviews. Greece, 2014. p. 220.

⁴⁵ VARGA, 2020. p. 268.

⁴⁶ Technológiai óriások: Apple, Microsoft, Amazon. Az ún. GAFÁ-cégekről általában és a techcégek adózásának problémája. p. 43. http://alapjogokert.hu/wp-content/uploads/2020/03/tech_oriasok_adozasanak_prob_.pdf (2020.08.17.).

portok struktúráikban, de a végeredmény mégis az, hogy a digitális cégcsoport nem vagy minimális mértékben fizet világszinten nyereségadót a megtermelt profit után.

A forrás országához tipikusan az európai országok többsége, köztük Magyarország is tartozik. Három tipikus technika különíthető el abból a szempontból, hogy a digitális társaságok milyen módszerrel kerülnek el a forrás országában az adókötelezettséget. Egyrészt a digitális vállalkozás olyan nemzetközi adóstruktúrákat alakít ki, amelynek eredményeképpen elkerülük az adóköteles jelenlét keletkezését a forrás országában (telephely keletkezésének elkerülése). Másrészt, ha mégis keletkezik telephely a forrás országában, igyekeznek úgy csoportosítani a funkciókat, eszközöket, valamint a kockázatvállalást a cégcsoporton belül, hogy minimális adóalap legyen allokálható a forrás országában létesült telephelyhez (nyereségallokáció minimalizálása). Harmadrészt, ha a forrás országában keletkezik adóztatható adóalap, akkor az elismert költségek maximális kihasználásával igyekeznek csökkenteni az adóalapot (költségek maximalizálása). Habár, ezeket az adóelkerülési technikákat nem csak a digitális társaságok alkalmazzák, a digitális társaságok helyzetét jelentősen megkönnyíti, hogy a digitális gazdaságban egyszerűen kiküszöbölhető a vállalkozás állandó fizikai jelenléte a forrás országában.

5. A digitális szolgáltatások adóztatása Magyarországon az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatának vonatkozásában

A digitális szolgáltatások adóztatásával kapcsolatos nehézségeket Magyarországon az Európai Unió Bírósága által meghozott ítéletek sokszínűsége is mutatja. Az azonban egyértelműen megállapítható, hogy a problémák gyökere országunkban is abból ered, hogy az egyes vállalkozások a lehető legkedvezőbb módon kívánják adófizetési kötelezettségeiket teljesíteni. A lent részletezett ítéletek rendkívül fontosak a magyarországi digitális szolgáltatások adóztatása kapcsán, hiszen képet kaphatunk az egyes vállalatok tevékenységén keresztül, mi az Európai Unió Bíróságának értelmezése egy-egy fogalom meghatározása kapcsán, melyek azok a területek, amelyek nehézséget jelentenek az adóteher megállapítása során, illetve mik azok a gyakorlatok, amelyet sérelmesnek ítélt Magyarországon. Tekintettel arra, hogy a Bíróság előtt több, hasonló ügy is folyamatban van, ezen ítéletekre, valamint a hasonló tevékenységet folytató vállalatokra is kihatással lesznek.

5.1. Google Ireland-ítélet

Magyarországon 2014. augusztus 15-én lépett hatályba a 2014. évi XXII. törvény a reklámadóról (továbbiakban: reklámadó törvény), amely számos, a nemzetközi szabályozástól eltérő elemet tartalmaz. Ilyen többek között az, hogy az adóalanyok köre nem szűkül le a médiaszolgáltatókra, médiatulajdonosokra vagy, hogy nemcsak a reklám megjelenéssel összefüggő bevételeket, hanem a saját célú reklámok költségeit, illetve a hirdetések megrendelését is megadóztatja. A reklámadó-köteles hirdetési formák széles spektruma mind az analóg, mind a digitális hirdetési piacot magába foglalja. A reklámadó bevezetésével adóköteles tevékenység lett a törvényben meghatározott formában és módon Magyarországon megjelenő vagy túlnyomó részt magyar nyelvű reklámok közzététele és annak meg-

rendelése. A törvény két adóalanyi kört, a reklám közzevetőjét és a reklám közzétételének megrendelőjét nevesíti. A reklámközzevető adóalanyiságára és adófizetési kötelezettségére a megrendelő nincs hatással, míg a megrendelő adófizetési kötelezettsége függ a reklámközzevető magatartásáról.⁴⁷ A reklám közzétételéből Magyarországon elért évi nettó árbevétel után egy progresszív adótábla (0% és 50% közötti hat adókulcs) szerint kellett adózniuk. Ezen adókulcsok helyébe később két adókulcs lépett, azaz egy 0%-os adókulcs az adóalap 100 millió HUF (hozzávetőleg 312 000 euró) alatti részére vonatkozóan, és egy 5,3%-os adókulcs az ezt meghaladó részre vonatkozóan. Az árbevétel képezheti progresszív adóz-tatás alapját, hiszen az árbevétel összege semleges megkülönböztető ismérvnek minősül, illetve az adóalanyos teherviselési képességét illetően releváns mutatónak tekinthető. A reklámtevékenységet végző vállalkozások esetében a jövedelemadó progresszív szerkezet adó, amelynek alapja az árbevétel. Világszerte is az árbevételen alapuló jövedelemadó az elterjedtebb, ez a Bizottság által javasolt digitális szolgáltatási adó is tanúsítja.⁴⁸

A törvény megalkotásával a jogalkotó a reklámfelületek tulajdonosainak, az egyes médiumoknak a megadóztatását tűzte ki célul. Ugyanakkor az önkéntes jogkövetés érdekében a jogalkotó a reklám közzevetőkre nyilatkozattételi kötelezettséget rótt, ennek elmulasztásához pedig jogkövetkezmenyt is fűzött. Ezzel kapcsolatban született meg az Európai Unió Bírósága (C-482/18)⁴⁹ Google Ireland ítélete 2020. március 3-án. Ebben az ügyben a Google Ireland társaság, amely a reklámadó hatálya alá tartozó tevékenységet folytat, elmulasztotta az ezen adóval összefüggő bejelentkezési kötelezettségének teljesítését. Erre tekintettel első alkalommal tízmillió forint összegű mulasztási bírság, majd néhány napon belül további mulasztási bírságok kerültek kiszabásra, amely együttes összege elérte az 1 milliárd forintot. Ez az összeg a bejelentkezési kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetére a magyar szabályozásban előírt mulasztási bírságok maximális összegének felelt meg. A Google Ireland vitatta a külföldi illetőségű reklámszolgáltatókkal szemben fennálló bejelentkezési kötelezettségnek, másrészt pedig az ilyen bejelentkezés elmulasztásához kapcsolódó szankciórendszernek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét.

A Bíróság rámutatott arra, hogy a bejelentkezési kötelezettség nem köti feltételekhez a reklámok közzétételére irányuló tevékenység Magyarország területén való folytatását, és az fennáll függetlenül attól, hogy mindezen, a magyar reklámtörvény hatálya alá tartozó szolgáltatók letelepedési helye hol található. Ezen adminisztratív követelmény önmagában nem képezi a szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályát. Ez azzal magyarázható, hogy minden szolgáltató mentesül a bejelentkezési kötelezettség alól, amennyiben bármely más Magyarországon kivetett közvetlen vagy közvetett adónem hatálya alá tartozó adózóként már bejelentkezett vagy nyilvántartásba vételre került az adóhatóságnál.

A Bíróság nagytanácsa kimondta tehát, hogy egy olyan tagállami szabályozás, amely a valamely másik tagállamban letelepedett reklámszolgáltatókat a reklámadó-kötelezettségük tekintetében bejelentkezési kötelezettség alá veti, nem ellentétes a szolgáltatásnyújtásnak az

⁴⁷ *A reklámadó hatása az online tartalomszolgáltatásra.*

⁴⁸ *Az Európai Unió Bírósága 132/20. sz. sajtóközlemény.* <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-10/cp200132hu.pdf> (2020.11.20.).

⁴⁹ *Az Európai Unió Bírósága 21/20. sz. sajtóközlemény.* <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-03/cp200021hu.pdf> (2020.08.17.).

EUMSZ⁵⁰ 56. cikkben biztosított szabadságával. Ezzel szemben a Bíróság megállapította, hogy a fenti elvvel ellentétes e szabályozás azon része, amely azt írja elő, hogy a Magyarországtól eltérő másik tagállamban letelepedett olyan szolgáltatásnyújtókkal szemben, amelyek nem tettek eleget a bejelentkezési kötelezettségüknek, néhány nap alatt egymást követően több mulasztási bírság kerül kiszabásra, amelyek halmozott összege elérheti a több millió eurót, anélkül, hogy az illetékes hatóság az e bírságok halmozott összegét végleges jelleggel megállapítható határozat elfogadását megelőzően biztosítaná-e a szolgáltatók számára a kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges időt, hogy lehetőséget adna számukra az észrevételeik megtételére, illetve, hogy e hatóság maga vizsgálatot folytatna le a jogsértés súlyossága tekintetében. A Bíróság e tekintetben hangsúlyozza, hogy annak a mulasztási bírságnak az összege lényegesen alacsonyabb, amelyet a Magyarországon letelepedett szolgáltatásnyújtóval szemben szabnak ki arra tekintettel, hogy az a nemzeti adózási szabályozás általános rendelkezéseinek a megsértésével nem tett eleget egy hasonló bejelentkezési vagy nyilvántartásba vételi kötelezettségnek. Sőt, az ilyen kötelezettség folyamatos be nem tartása esetén nem ugyanilyen mértékben és nem is szükségszerűen ilyen rövid határidőkön belül növekszik.

A szankciókkal kapcsolatban a Bíróság emlékeztetett arra, hogy az adóztatással kapcsolatos szankciók rendszere uniós szintű harmonizáció hiányában a tagállamok hatáskörébe tartozik, az ilyen rendszerek nem járhatnak az EUMSZ.-ben előírt szabadságok veszélyeztetésével. A Bíróság megállapította, hogy a szóban forgó szankciórendszer formális szempontból megkülönböztetés nélkül alkalmazandó minden olyan adóalanyra, amely nem teljesíti a bejelentkezési kötelezettségét, függetlenül attól, hogy melyik tagállamban telepedett le. Ugyanakkor valójában csak a Magyarországon adóilletőséggel nem rendelkező adóalanyokat fenyegeti annak veszélye, hogy velük szemben e szankció kiszabására kerül a sor. Az nem vitás, hogy a Magyarországon letelepedett reklámszolgáltatók szankcionálhatók a nemzeti adójogi szabályozás általános rendelkezései alapján velük szemben előírt hasonló bejelentkezési és nyilvántartásba vételi kötelezettségek teljesítésének elmulasztása miatt. A reklámadóhoz kapcsolódó szankciórendszer olyan mulasztása bírságok kiszabását teszi lehetővé, amelyek összege jelentősen magasabb, mint azon rendszer keretében kiszabott mulasztási bírságok, amelyeket valamely Magyarországon letelepedett reklámszolgáltató által a nyilvántartásba vételi kötelezettségének megsértése esetére írnak elő. Másfelől sem ez utóbbi rendszerben kiszabott összegek, sem e rendszerhez kapcsolódó határidők nem olyan szigorúak, mint amelyeket a reklámadóról szóló törvény által előírt szankciók keretében alkalmaznak. A Bíróság megállapította, hogy ez a bánásmódbeli különbség, amelyet aránytalannak és következképpen nem igazoltnak ítélt, a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ. 56. cikk által tiltott korlátozásának minősül, a magyar reklámadóhoz kapcsolódó szankciórendszer összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Ezzel szemben nem ellentétes az uniós joggal a bejelentési kötelezettség, amelynek hatálya alá a külföldi illetőségű reklámszolgáltatók ezen adóval összefüggésben tartoznak.⁵¹

A magyar reklámadó törvény sajátossága azonban az, hogy nemcsak az elsődlegesen megadóztatni kívánt médiumokat kötelezi adófizetésre, hanem velük párhuzamosan

⁵⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

⁵¹ *Az Európai Unió Bírósága 21/20. sz. sajtóközlemény.* <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-03/cp200021hu.pdf> (2020.08.17.).

a hirdetések megrendelőit is. A megrendelők az adófizetési kötelezettségüket csak akkor tudták elkerülni, ha a reklámközzétevők megkapták azt a nyilatkozatot, amelyben azok elismerik az adókötelezettségüket. Ennek ellenére a magyar rendszer a külföldi vállalkozások adófizetési kötelezettségét nem képes egységesen rendezni, hiszen a külföldi szolgáltatók esetében fordul elő általánosságban a nyilatkozattétel elmaradása, így a külföldi vállalkozások reklámbevétele marad adózatlanul. Ennek megfelelően a reklámadó bevezetését követően adóköteles lett a médiaszolgáltatásban Magyarországon letelepedettnek minősülő médiatartalom-szolgáltató által, vagy Magyarországon le nem telepedett, de napi műsorrendjének legalább felében magyar nyelvű médiatartalmat Magyarország területén elérhetővé tevő médiaszolgáltató által, a Magyarországon kiadott vagy Magyarországon terjesztett, túlnyomórészt magyar nyelvű sajtótermékben, a sajtótermék kiadója által, a szabadtéri reklámhordozón a szabadtéri reklámhordozót reklám céljára hasznosító személy, szervezet által, bármely járművön, nyomtatott anyagon, ingatlanon az adott dolgot reklám-céljára hasznosító személy, szervezet által, az interneten túlnyomórészt magyar nyelven vagy túlnyomórészt magyar nyelvű internetesoldalon reklám közzétevője által közzétett reklám. Ehhez azonban szükséges meghatározni, hogy kit kell a reklám közzétevőjének tekinteni, ezt a törvény meg is teszi. Reklám közzétevője az, aki a „médiaszolgáltatásban Magyarországon letelepedettnek minősülő médiatartalom-szolgáltató, napi műsoridejének legalább felében magyar nyelvű médiatartalmat Magyarország területén elérhetővé tevő, nem Magyarországon letelepedett médiaszolgáltató, Magyarországon kiadott vagy Magyarországon terjesztett, túlnyomórészt magyar nyelvű sajtótermékben közzétett reklám esetén a sajtótermék kiadója, a szabadtéri reklámhordozót reklám céljára hasznosító személy, szervezet, a nyomtatott anyagot reklám céljára hasznosító személy, szervezet, az interneten túlnyomórészt magyar nyelven reklámot közzétevő, az interneten túlnyomórészt magyar nyelvű internetes oldalon reklámot közzétevő.”⁵² A szabályozás arra az esetre is választ ad, hogy a magyar piacot megcélzó hazai hirdető a belföldi fogyasztókat is részben a nemzetközi hirdetési csatornákon keresztül éri el, valamint arra, hogy a reklámkiadások egy része a külföldön működő tartalomszolgáltatókhoz kerül. Ezekben az esetekben a gazdasági értelemben vett hozzáadott értéket a felhasználók által önkéntesen szolgáltatott és a high-tech óriások által feldolgozott adatok tömege jelenti.⁵³

A 2000-es évek közepétől kezdődően a digitális szolgáltatások területén dinamikus átrendeződés történt, az írott sajtó egyre inkább elveszítette piaci pozícióját. Ezzel szemben az internetes hirdetések aránya rohamosan nőni kezdett. Az interneten megjelenő reklámok esetében a törvény csak a reklám közzétevőjét nevesíti adóalanyként. Ez azért is nehézséget okoz, mert nincs definíció vagy iránymutatás, hogy az interneten közzétett reklámok esetében a reklámok közzétevője alatt kit kellene érteni. A reklámadó bevezetését előkészítő háttér tanulmányban lefektetett zsinórmérték szerint az interneten megjelenő reklámok esetén azt a személyt vagy szervezetet kell a reklám közzétevőjének tekinteni, akinek végső ráhatása van a reklám megjelenítésére, akinek szerkesztői felelőssége mellett valósul meg a reklám közzététele, azaz akinek a döntési jogkörébe tartozik, hogy az adott hirdetési felületen milyen reklámok jelenjenek meg. Végső soron azonban a weblap üze-

⁵² *A reklámadó hatása az online tartalomszolgáltatásra.*

⁵³ PAJOR, 2019. p. 174.

meltetője az, aki létrehozza a hirdetési zónát, illetve ráhatása van közvetlen vagy közvetett módon, hogy ebben a zónában milyen hirdetések jelenhetnek meg.⁵⁴

További nehézséget jelent, hogy a törvény az online és az offline médiumokra is ugyanazt a szabályozást vezette be, amellyel tulajdonképpen figyelmen kívül hagyták az online világ dinamikus fejlődését, a tartalomelőállítás sajátosságait, illetve a piaci szereplők és a technológiai megoldások komplexitását és nagyszámú variánsát.⁵⁵ Nehézséget jelenthetnek továbbá a nyelvi korlátok is, hiszen a Magyarországon nem letelepedett külföldi vállalkozások sokszor nincsenek tisztában a reklámadó szabályozás egészével. Problémát jelent még az előbb részletezetteken kívül a törvény területi hatálya. A reklámadó törvény betarthatóságát a médiapiaci szereplők, illetve a nagy multinacionális hirdetőök vonatkozásában is megkérdőjelezték az online hirdetések tekintetében.

5.2. KrakVet-ítélet

A digitális szolgáltatások, a korábban leírtak szerint, határon átnyúlók. Emiatt nehéz annak a megállapítása, hogy mikor nyújtják az egyes szolgáltatásokat a végfelhasználónak és a szolgáltatással kapcsolatban ki felel a héa megfizetéséért. Ahhoz, hogy ezen kérdésekre a megfelelő válaszokat kapjuk, a 2007. évi CXXVII. törvény (áfatörvény) néhány rendelkezését kell segítségül hívni. Ha a digitális szolgáltatás igénybevevője adóalany, akkor a szolgáltatás teljesítési helyét az áfatörvény alapján az igénybevevő gazdasági célú letelepedése határozza meg. A nem adóalanyok közötti szolgáltatásnyújtásnál az adófizetés nem telepíthető a nem adóalanyokhoz. Ebben az esetben az okozza a problémát, hogy 2015. január 1-től a célország elvének alkalmazása érvényesül. Ennek ellenére mégis a héa megfizetésére a szolgáltatás nyújtója lesz köteles. A 2008/8/EK irányelv alapján az új szabályok szerint, függetlenül a szolgáltatást nyújtó letelepedésétől, a nem adóalanyok részére nyújtott távközlési-, rádió- és televízióműsor- valamint elektronikus úton nyújtott szolgáltatások esetében a teljesítés helye ott van, ahol az igénybevevő letelepedett, állandó lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye van. Ezek a szolgáltatások esetében a teljesítés helye az igénybevevő letelepedése szerint alakul, tehát a tényleges fogyasztás helyéhez kötődik. Azonban ez sem állapítható meg mindig egyértelműen, ezért a 282/2011/EU végrehajtási rendelet és az azt módosító 1042/2013/EU végrehajtási rendelet az igénybevevő illetőségére különböző vélelmeket állít fel.⁵⁶

Az Európai Unió Bíróságának 2020. június 18-án hozott (C-276/18.) KrakVet ítélete néhány szempontból különbözik a fentebb részletezett ítélettől. Ebben a Bíróság tisztázta a lengyel jog hatálya alá tartozó KrakVet Marek Batko sp.k. esetén a hozzáadottérték-adó megfizetésének feltételeit abban az esetben, ha a termékek a társaság internetes oldalán keresztül Magyarországon lakóhellyel rendelkező vevők részére történt az értékesítés. A nehézséget tehát itt is az adóköteles tevékenység helyének meghatározása adja, hiszen ez hatáskör-összeütközéshez is vezethet. Jelen esetben az ügy eldöntését megnehezíti még az adóköteles tevékenység meghatározása mellett a kettős adóztatás is, hiszen előfordulhat,

⁵⁴ A reklámadó hatása az online tartalomszolgáltatásra.

⁵⁵ A reklámadó hatása az online tartalomszolgáltatásra.

⁵⁶ HULMANNÉ SIMON, p. 2015.

hogy a tagállamok eltérően alkalmazzák az adóztatandó ügylet helyére vonatkozó szabályokat. További nehézséget jelent az is, hogy jelen esetben a termékértékesítés fuvarozással történt, hiszen a cég webshopot is üzemeltetett. Az ítélet tehát azoknak is kiemelkedő jelentőséggel bír, akik webshopokon keresztül folytatnak kiskereskedelmi tevékenységet, hiszen az Unió Bírósága először fejtette ki a távolsági értékesítésre vonatkozó álláspontját.

A KrakVet a tevékenységét megelőzően egy feltételes adómegállapítási kérelemmel fordult a lengyel hatóságokhoz, akik megerősítették, hogy az értékesítése után Lengyelországban kell az áfát megfizetni. Magyarország területén sem irodával, sem raktárral nem rendelkezik, valamint héa-telephelye sincs, ezt a magyar adóhatóság sem vitatta. Az elsőfokú adóhatóság szerint a KrakVet olyan távolsági értékesítést folytat, amelynek áfa szempontjából a teljesítési helye Magyarországon van. Ennek értelmében az adóhatóság adókijátszással vádolta meg a céget, adóhiánynak minősülő adókülönbözetet állapított meg, amely után bírságot is kiszabott, késedelmi pótlékot számított fel, valamint a magyar adóhatóságnál való bejelentési kötelezettségének elmulasztása miatt mulasztási bírságot szabott ki.

A héa irányelv 32. cikke alapján, „ha a terméket akár az eladó, akár a megrendelő, akár harmadik személy adja fel, illetve fuvarozza el, a teljesítés helyének azt a helyet kell tekinteni, ahol a termék a megrendelő részére történő feladás vagy fuvarozás megkezdésének időpontjában található.”⁵⁷ A 33. cikk (1) bekezdése ettől eltérően fogalmaz: „az eladó által vagy megbízásából feladott vagy fuvarozott termékek értékesítése esetén, amennyiben azokat a feladás vagy fuvarozás rendeltetési helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamból adták fel vagy fuvarozták el, teljesítési helynek azt a helyet kell tekinteni, ahol a termékek a megrendelő részére történő feladás vagy fuvarozás befejeztével találhatóak, feltéve, hogy a következő feltételek teljesülnek:

- a termékértékesítést adóalany részére vagy nem adóalany jogi személy részére teljesítik, akinek Közösségen belüli beszerzései nem tartoznak a héa hatálya alá, vagy bármely más nem adóalany személy részére;
- az értékesített termék nem új közlekedési eszköz és azt nem a próbaüzemmel vagy anélkül történő összeszerelés vagy üzembe helyezés után értékesítette az eladó vagy az ő képviselőjében eljáró személy.”⁵⁸

A 2021. január 1-jén hatályba lépő módosítás szerinti értelmezésnek időbeli korlátai vannak, így az értékesítő közvetett részvételére vonatkozó szempontot nem kell figyelembe venni azon feltételek meghatározásánál, amikor a terméket úgy kell tekinteni, hogy azt az eladó által vagy megbízásából adták fel vagy fuvarozták el. Következésképpen tehát az irányelv 32. cikkének megfelelően abban az esetben, ha a terméket akár az eladó, akár a megrendelő, akár a harmadik személy adja fel, illetve fuvarozza el, a teljesítés helyének azt a helyet kell tekinteni, ahol a termék a megrendelő részére történő feladás és vagy fuvarozás megkezdésének időpontjában található. Ettől eltérően az irányelv 33. cikke előírja, hogy az eladó által vagy megbízásából feladott vagy fuvarozott termékek értékesítése esetén, amennyiben azokat a feladás vagy fuvarozás rendeltetési helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamból adták fel vagy fuvarozták el, teljesítési helynek azt a helyet kell tekinteni, ahol a termékek a megrendelő részére történő feladás vagy fuvarozás befejeztével találhatóak,

⁵⁷ Tanács 2006/112/EK irányelve 32. cikk.

⁵⁸ Tanács 2006/112/EK irányelve 33. cikk (1) bekezdés.

feltéve, hogy ezen rendelkezésben felsorolt feltételek teljesülnek. Ennek értelmében tehát az irányelv termékértékesítések teljesítési helyére vonatkozó rendelkezéseinek a logikájával összhangban az adóztatásnak lehetőség szerint azon a helyen kell történnie, ahol a termékeket felhasználják. Az eladó pedig akkor tartozik a 33. cikk hatálya alá, ha szerepe döntő jelentőségű a termékek feladásához vagy elfuvarozásához kapcsolódó alapvető lépések kezdeményezése és megszervezése szempontjából.

Az Unió Bírósága szerint amennyiben az egyik tagállamban letelepedett eladó által a másik tagállamban lakóhellyel rendelkező vevők részére értékesített termékek ez utóbbiak részére történő elszállítását az eladó által ajánlott társaság végzi, amely társasággal ugyanakkor a vevők szabadon köthetnek szerződést e szállításra, e termékeket úgy kell tekinteni, mint amelyeket az „eladó által vagy megbízásából” adtak fel vagy fuvaroztak el, amennyiben az említett eladó szerepe meghatározó az említett termékek feladásához vagy elfuvarozásához kapcsolódó alapvető lépések kezdeményezése, valamint szervezése tekintetében. A Bíróság megállapította továbbá, hogy nem kell joggal való visszaélésnek minősíteni azon ügyleteket, amelyek révén az eladó által értékesített termékeket az általa ajánlott társaság szállítja el a vevők részére, miközben az említett eladó és a társaság között kapcsolat áll fenn abban az értelemben, hogy az említett társaság e szállításon túlmenően ellátja ugyanezen eladó egyes logisztikai szükségleteit, illetve e vevők ugyanakkor továbbra is szabadon vehetnek igénybe más társaságot, vagy személyesen szállíthatják el a termékeket. Ennek magyarázata, hogy ezek a körülmények nem alkalmasak arra, hogy befolyásolják azt a megállapítást, amely szerint az eladó és az általa ajánlott fuvarozó cég független vállalkozások, amelyek a saját javukra valós gazdasági tevékenységet végeznek.

A fenti fogalmak tisztázása az adókijátszás elkerülése miatt is nagyon fontos. Az adóelkerülés, adócsalás, illetve más visszaélések elleni küzdelem olyan célkitűzések, amelyeket a 2006/112/EK irányelve is elismer és támogat. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a héarendszerben a visszaélésszerű magatartás megállapításához két feltétel teljesülése szükséges. Egyrészt, hogy az említett irányelv és az azt átültető nemzeti jogszabályok vonatkozó rendelkezéseiben előírt feltételek formális fennállása ellenére az érintett ügyletek eredménye olyan adóelőny megszerzése legyen, amely ellentétes e rendelkezések célkitűzéseivel, másrészt pedig az, hogy az objektív körülmények összességéből kitűnjön, hogy a szóban forgó ügyletek elsődleges célja ezen adóelőny megszerzése.

6. Megoldási lehetőségek a digitális szolgáltatások adóztatására

Abban a tekintetben nemzetközi konszenzus van, hogy a digitális gazdaságban érvényesülő adóelkerülés csak világszintű összefogás keretében állítható meg. Azonban nincsen egységes álláspont arról, ezt hogyan lehetne megvalósítani. Az EU úttörő szerepet vállal abban, hogy megoldást találjon a digitális gazdaság okozta kihívásokra, különösen azért, hogy elejét vegye az egyes tagállamok által kezdeményezett egyedi intézkedéseknek, ezek ugyanis jelentős piactorzító hatást idézhetnek elő az EU digitális piacán.⁵⁹ Az adóalap erózió és a profit átcsoportosítása ugyan nem csak a digitális szektort érinti, azonban ennek hatékony kezelése a digitális gazdaság sajátosságai miatt új megközelítést igényelhet. A tisztességes

⁵⁹ VARGA, 2019. p. 108.

gazdasági verseny fenntartása miatt az OECD és az Európai Bizottság is fogalmazott meg javaslatokat a digitális szektor megadóztatása vonatkozásában.

6.1. OECD javaslatai és BEPS Akciótervek

Az OECD meghatározó szerepet tölt be a nemzetközi adópolitikában, annak ellenére is, hogy a szervezetnek nincs kötelező erejű jogi aktusa. Kihat az államok belső jogának formálására, az egyes államok közötti adóegyezmények alakítására, illetve az adóhatóságok közötti fokozottabb együttműködésre. Nemcsak az OECD tagállamokkal képes egyeztetni, ezáltal az Európai Unió adópolitikát is befolyásoló szervezetnek tekinthetjük.⁶⁰ Az OECD digitális témakörben első jelentős intézkedését 2013. szeptember 5-én hozta meg Szentpéterváron. Ennek keretében a G20⁶¹-szal együtt elfogadta az ún. BEPS Akciótervet. A BEPS projekt keretében olyan kezdeményezések megvalósításában vállal szerepet, amely a nemzetközi szintű adóelkerülés megakadályozását tűzte ki célul. Olyan szabályok megalkotását fogalmazták meg, amelyek biztosítják, hogy minden adóalany, így a digitális nagyvállalatok is méltányos adórészesedését az azt megillető országba fizessék be. Az Akcióterv 15 pontból álló célkitűzést fogalmazott meg. Ennek fontosságát jelzi az is, hogy az OECD ezt jelölte meg 1. Akciótervének. Rögzíti, hogy a gazdaság többi területéről a digitális gazdaságot nem lehet leválasztani, hiszen egyre inkább a digitális gazdaság válik a gazdasággá. A digitális gazdaság kihívásait ezért az Akcióterv keretein belül kell kezelni, így különösen a telephely szabályok, a transzferár-szabályok és az ellenőrzött külföldi társaságokra vonatkozó szabályok módosításával és összehangolásával. Kifejti továbbá, hogy a jelenlegi nemzetközi adózási szabályok nem hatékonyak a digitális gazdaság korában, a korábbi forrás és illetőség szabályrendszer egyensúlya megbomlott, ezáltal a szabályok frissítésére van szükség. Eszerint a társaságoknak abban az országban kell a nyereségük után adózniuk, ahol a gazdasági tevékenységüket végzik és ahol az érték teremődik.⁶²

Az OECD lehetséges megoldásokat vázolt fel, amelyek alapján a nemzetközi adójog választ tud adni a digitális gazdaság által támasztott kihívásokra.⁶³ A telephely-szabályok kapcsán a BEPS négy módosítást javasol. Egyrészt, bővíti a függő ügynök fogalmát, ezáltal telephely keletkezik a piac államában, ha az ügynök nem saját nevében szerződik a megbízó javára, de kiemelkedő szerepet játszik a megbízó és a vevők közötti szerződések létrehozásában, és a megbízó változtatás nélkül, rutinszerűen köti meg a vevőkkel a létrejövő szerződéseket. Másrészt, bővíti a független ügynök fogalmát is, ennek értelmében, ha egy független ügynök 90%-ban vagy azt meghaladóan jár el a megbízó érdekében, akkor függő ügynöknek minősül, ami pedig telephelyet eredményez. Harmadrészt, a kiegészítő, valamint az előkészítő jellegű tevékenység is telephelyet eredményez, ha az érintett vállalkozás tekintetében főtevékenységnek minősül. Negyedszer, előírja a „feldarabolás tilalmát”, eszerint nem kerülhető el a telephely azáltal, hogy összetett tevékenységet sok

⁶⁰ PAJOR, 2019.p. 185.

⁶¹ A G20 a világ 19 legnagyobb gazdaságát és az Európai Uniót tömörítő szervezet.

⁶² PAJOR, 2019. p. 174.

⁶³ PAJOR, 2019. p. 175.

kisebb kiegészítő, előkészítő jellegű tevékenységre darabolják.⁶⁴ A transzferár-szabályokban a javaslatok leginkább arra irányulnak, hogy elejét vegyék a szellemi javak és az azokhoz kapcsolódó jogok átruházása révén alkalmazott aránytalan mértékű nyereségallokációnak. A korábbi szabályok szerint a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó nyereség nagymértékben attól függ, ki a szellemi javak jogi tulajdonosa. Eszerint a jogi tulajdon szerepe nem elsődleges, a tevékenység során ellátott funkciókat kell nagyobb mértékben figyelembe venni. Az ellenőrzött külföldi társaságokkal kapcsolatban a BEPS azt javasolja, hogy a digitális szolgáltatásokhoz kapcsolódó jövedelmek is kerüljenek a szabályozás hatálya alá. Az ezekre vonatkozó szabályok ugyan országoként eltérőek, mégis az alacsony adóterhelésű országokba juttatott, fel nem osztott nyereség büntető jellegű forrásadóztatását jelentik. A javaslat szerint ezt kellene kiterjeszteni a jogdíjból, digitális javak és szolgáltatások értékesítéséből származó jövedelmekre. Az Akcióterv ugyan néhány problémára megoldást kínál, azonban a nemzetközi vállalkozások könnyen módosíthatják szabályozásaikat úgy, hogy ne essenek többé a szigorító szabályozás hatálya alá. Ahhoz, hogy az Akcióterv valóban hatékony lehessen, szükséges az adóhatóságok közötti együttműködés és az átláthatóság, valamint a javaslatok folyamatos felülvizsgálata. Ezzel kapcsolatban az OECD 2015. október 5-én tette közzé „Action 1 – Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy” nevű végső jelentését, amely konkrét előrelépést nem hozott. Ennek felülvizsgálata is megtörtént 2018-ban, eredményt 2020-ra irányozták elő.⁶⁵

Az OECD 2020. januári ülésén ismertette új tervezetét, amely két pillérré épül. Az első pillér az adóztatási jogok felosztását változtatná meg, részben a piac országához rendelve a profitokat, eszerint az adóztatás jogát három szempont szerint osztanák fel. Ezek a szempontok a tevékenység tényleges végzésének a helye, a marketing és technikai működtetés operatív lebonyolításának helye, valamint az a hely, ahol a fogyasztók ténylegesen találhatóak. Ez az első pillér első szakasza. A második szakasz célja, hogy az úgynevezett alaptervékenységekért fix díjazást biztosítson a forrásállamoknak, vagyis azoknak az államoknak, amelyekben állandó telephely vagy leányvállalat értelmében fizikai jelenlét működik. A fő hangsúly ebben az összefüggésben a marketing és az értékesítési tevékenységeken van. Ha a forrásállományban lévő fióktelepek az alaptervékenységeken túl funkciókat látnak el és kockázatot viselnek, akkor a harmadik szakasz lehetővé teszi a forrásállamok számára további adózási jogok igénylését. Ebben az összefüggésben az „egységes megközelítés” célja jogilag kötelező és hatékony vitamegelőzési és rendezési mechanizmusok biztosítása.⁶⁶ A második pillér egy globális minimumadó bevezetését javasolja, amely számos adót foglal majd magába. Ennek oka, hogy az adóra vonatkozó definíció a jelenlegi tervezetben minden társasági nyereségen alapuló vagy gazdaságilag hasonlóan működő adót lefed. Az „income inclusion rule” szerint, ha a leányvállalattól beszedett adó nem éri el a meghatározott minimum szintet, úgy a különbözetet az anyavállalat országa lesz jogosult beszedni az anyavállalattól. Amennyiben ezen lehetőséggel az anyavállalat országa mégsem él, úgy a többi leányvállalat országa szedheti be az adót az ún. „undertaxed payment rule” értelmében. A cél tehát az, hogy a minimumadót valahol

⁶⁴ VARGA, 2020. p. 271.

⁶⁵ PAJOR, 2019. p. 175.

⁶⁶ *Pillar One. Reallocation of taxing rights.* <https://english.bdi.eu/article/news/pillar-one-reallocation-of-taxing-rights-unified-approach/> (2020.11.03.).

megfizessék. Ezzel próbálnák meg elérni azt, hogy ne lehessen kijátszani az adózást úgy, hogy a tevékenység egy részét alacsony adókulcsú államba helyezik. A javaslat előreláthatólag olyan vállalatcsoportokra fog vonatkozni, amelyek globális árbevétele a 750 millió eurót meghaladja. A minimumadó várható értéke 12,5%-ra lesz majd tehető. A tervezet véleményezési határideje 2020. december 14., a tagállamoknak 2021 közepére kellene konszenzusra jutniuk ezzel kapcsolatban.⁶⁷ Az OECD globális sztenderdjének jóváhagyása esetén a globális sztenderd átvenné a közösségi szabályozás helyét.⁶⁸

Az OECD egy jelentést készített, amelyben azt fejtegeti, a már meghozott intézkedések közül melyik lehet a legcélravezetőbb. A jelentés megjegyzi, hogy néhány ország úgy véli, a korábban elfogadott BEPS-intézkedések elegendőek a digitalizáció kihívásainak kezeléséhez. Az első tehát az az eset, amikor a tagállamok szerint a BEPS-intézkedésekkel sikerült a nehézségeket megoldani. Ennek a megközelítésnek a megválasztása azonban politikai szempontból kihívást jelent, mivel ehhez szükség van az egyes államok által már meghozott koordinálatlan egyoldalú intézkedések kezelésére. Noha mind az OECD-jelentés, mind az Európai Bizottság dokumentumai elismerik, hogy a célzott intézkedések kihívásokat vetnek fel, az ilyen intézkedések kialakításáról szóló világos és széles körű megállapodás legalább bizonyos mértékű egységességet biztosíthat. Ennek értelmében tehát ez a második lehetséges megoldás. A harmadik az olyan digitális tevékenységekre való összpontosítás, amelyek értéket teremtenek. Ennek az az előnye, hogy potenciálisan objektív kritériumokat nyújthat, az viszont nehézséget jelent, hogyan lehetne az értékben megállapodni. Az értékteremtés nemcsak az adott üzleti és szolgáltatási típustól, vagy a szállított árutól, hanem egy adott vállalkozás szerkezetétől is függ. Ez pedig a meglévő kettős adóztatási egyezmények módosítását is megköveteli. A negyedik lehetőség szerint az értékteremtésre összpontosítva kellene megváltoztatni a forrás és az illetőség adóztatása közötti egyensúlyt. Ez a megközelítés szélesebb körű, mivel inkább arra a tényre összpontosít, hogy a forrás államban olyan jelentős bevételeket generálnak, amelyeket jelenleg nem lehet adóztatni. Ezt a lehetőséget lehet, egyszerűbb alkalmazni, de éppen emiatt önkényesség is válhat. Ez is a már meglévő kettős adóztatás egyezmények módosítását követeli meg.⁶⁹

6.2. Európai Bizottság javaslatai

Az Európai Bizottság a legjobb adózási módszer megtalálása céljából egy 5 részből álló kérdőívet tett közzé a weblapján, amelynek kitöltési határidejét 2018. január 5-re tette. Ennek kiértékelését 2018. májusában tette meg a Bizottság. A 2018. márciusi közleményéhez két irányelv tervezet is kapcsolódott, amelyek segítségével képzeletben el lehet képzelni a megoldást. A két tervezet egy hosszútávú és egy rövidtávú megoldást vázol fel. A hosszútávú megoldás az EU nemzetközi adózási rendszerében alkalmazott „telephely” fogalom kibővítését javasolja a tagállamok számára, amellyel egyidejűleg a „jelentős digitális jelenlét” fogalmát is beve-

⁶⁷ Pillar Two. Global effective minimum taxation. <https://english.bdi.eu/article/news/pillar-two-global-effective-minimum-taxation/> (2020.11.03.).

⁶⁸ VARGA, 2019. p. 109.

⁶⁹ Observations on OECD Interim Paper and EU Commission Digital Tax Proposals. https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/be/pdf/2018/08/GM-FTS-0440-Digital-Tax-report_V5.pdf (2020.08.14.).

zetné. Így a vállalkozásból származó jövedelem nemcsak a hagyományosan telephelyet keletkeztető fizikai jelenlét országában lenne adóztatható, hanem ott is, ahol a vállalkozás „értékteremtő” tevékenysége történik. A tervezet szerint a „jelentős digitális jelenléte” eredményezne, ha az adott vállalkozás egy tagállamban 7 millió⁷⁰ eurót meghaladó árbevételt, és/vagy az ott lévő felhasználók száma a 100.000⁷¹ főt meghaladja, és/vagy az üzleti szereplőkkel kötött szerződések száma 3.000 fölött⁷² van. Ezeket a tervezett rendelkezéseket a Bizottság a Közös Konszolidált Társasági Adóalap⁷³ szabályozásába is beépítené. Az irányelv elsősorban az Európai Unión belüli határon átnyúló digitális tevékenységek tekintetében kerülne alkalmazásra, még akkor is, ha a tagállamok között hatályban lévő kettős adóztatást elkerülő egyezmények nem módosították ennek megfelelően. Ugyanakkor az irányelv hatálya azokra a nem tagállami honosságú vállalatokra is kiterjedne, amelyek jelentős digitális jelenléttel rendelkeznek egy olyan tagállamban, amelynek nincs kettős adóztatást elkerülő egyezménye az érintett harmadik országgal. Fontos kérdés az érintett tevékenységek körének lehatárolása, erre az irányelv 3. cikke ad választ. Ennek értelmében digitális szolgáltatásnak minősül az a szolgáltatás, amelyet az interneten vagy elektronikus hálózaton keresztül nyújtanak, természetét tekintve automatizált, minimális emberi beavatkozást igényel és információs technológia hiányában lehetetlen biztosítani. Az irányelv elsősorban a digitális cégek nyereségét kívánja megadóztatni. Az 5. cikk a tagállamok közötti profitallokációval kapcsolatos szabályokat tartalmazza, ezeknek célja a digitális vállalatok adóztatásának biztosítása az értékteremtés helyén. Ennek során a felhasználói adatokból származó nyereség, a felhasználók összeköttetését biztosító szolgáltatások, valamint egyéb digitális szolgáltatások piaci értékét veszik figyelembe. Ez a javaslat nagy horderejű változásokkal járna, ezért a Bizottság megfogalmazott egy ideiglenes javaslatot is. Ez is bevételi forrásokat teremtene a tagállamok számára és megakadályozná azt, hogy a tagállamok egyoldalú intézkedéseket vezessenek be a digitális cégek megadóztatására.⁷⁴

Rövidtávú megoldásként a Bizottság a digitális szolgáltatások árbevétel alapú adóztatását említi, ahol az adó alapja a hozzáadott értékadó nem tartalmazó árbevétel. Ezt különösen a digitális felületeken nyújtott reklámszolgáltatások, adattovábbítás, közösségi média szolgáltatások után kellene megfizetni az árbevétel 3%-ában. Ebben az esetben a multinacionális vállalkozások lennének az adó alanyai, melyeknek a világszintű összes árbevétele éves szinten meghaladja a 750 millió⁷⁵ euró árbevételt, valamint az EU-szintű összesített árbevétele meghaladja az 50 millió⁷⁶ eurót. A tervezetet már 2018 decemberéig kívánták elfogadni, azonban már több tagállam is ellenezte.⁷⁷

Látható azonban, hogy a javaslat szövegezése nagy fogalmi bizonytalanságot eredményezne a jogalkalmazás számára. A kellően egzak és jogbizonytalanságot nem okozó

⁷⁰ U.o. p. 108.

⁷¹ U.o. p. 108.

⁷² U.o. p. 108.

⁷³ Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB).

⁷⁴ WÁGNER Tamás Zoltán: *A digitális adók kérdése, különös tekintettel a cseh szabályozásra*. Külügyi Műhely, 2020/ 1. p. 106. http://real.mtak.hu/108886/1/08_KulugyiMuhely_WagnerTamasZoltan_DOI.pdf (2020.08.13.).

⁷⁵ VARGA, 2019. p. 109.

⁷⁶ VARGA, 2019. p. 109.

⁷⁷ VARGA, 2019. p. 109.

meghatározásnak világosan meg kellene határozni további fogalmakat is, mint például a jelentős digitális jelenlét vagy a széles körben használt termék. A definíciós nehézségek leginkább az érintett forrásországbeli piac meghatározásához kötődnek.⁷⁸ Az adózás területén az EU döntések meghozatalához egyhangúság szükséges, ezért a tervezet elfogadása csak akkor lehetséges, ha valamennyi tagállam egyetért. Az egyhangúság tekintetében jogos a szkepticizmus, de eközben a tagállamok mégis jelentős adóbevételektől esnek el. A tervezet már előzetesen azzal számol, hogy a tagállamok a kettős adóztatás elkerülése érdekében lehetővé fogják tenni a digitális szolgáltatási adó társasági adó összegéből való levonását, ha az érintett jövedelem mindkét adónem tárgyát képezn.⁷⁹

7. Összegzés, következtetések

Nyilvánvaló, hogy a globalizáció, az üzleti modellek és a technológia fejlődése nyomást gyakorol a múlt század elején kidolgozott nemzetközi adórendszerekre és elméletre. A digitalizáció ezt tovább súlyosította, ami még nyilvánvalóbbá tette, hogy a jelenlegi adózási szabályok nem alkalmasak arra, hogy a digitális cégek is arányosan kivegyék a részüket a közteherviselésből.⁸⁰

A digitális vállalkozások sajátos jellemzője az, hogy versenyelőnybe kerülnek a hagyományos gazdaságban működő vállalkozásokkal szemben, effektív adóterhelésük jóval kisebb, mint a hagyományos gazdasági szereplőké. A digitális vállalkozások kiemelkedő versenyelőnyben vannak más vállalkozásokkal szemben, a kieső bevételeket pedig a gazdaság más szereplőitől, illetve a fogyasztóktól kell beszedni. Ez azonban nem egy hosszútávon tartható koncepció. A kérdés az, hogy az adóbevételek növelésére irányuló általános tagállami igény mikor jut el arra a szintre, hogy a digitális szolgáltatások adóztatására egy egységes európai megoldás születhessen. Az is nagyon fontos kritérium, hogy a kidolgozott európai megoldás ne hagyjon teret az aránytalan versenyelőnyöknek a más szektorban tevékenykedő vállalkozásokkal szemben. Ehhez hosszú távú, globális megegyezésen alapuló megoldásra van szükség.⁸¹ Fontos kritérium továbbá az adózási alapelvek, szabályok átgondolása, azoknak a megváltozott gazdasági környezetnek az igazítása.⁸² A digitális szektor adóztatása kapcsán nem csak az a kérdés, hogy az államháztartási bevételek fenntarthatósága szempontjából melyik adózási rendszer a hatékonyabb, hanem az is, hogy a választott adórendszer átláthatósága, célszerűsége, eredményessége ellenőrizhető-e. Nem utolsó sorban pedig az adóhatóságnak megfelelő módszertannal és infrastruktúrával kellene rendelkezniük a digitális szektor tevékenységeiből származó adóbevételek és naprakész nyilvántartásának fenntartására, ezzel is biztosítva a digitális szektor megadóztatásának ellenőrizhetőségét.⁸³ A probléma olyan mértékű, hogy az adóhatóságoknál akár létre lehetne

⁷⁸ RÁCZ, 2014. p. 319.

⁷⁹ WÁGNER, 2020. p. 107.

⁸⁰ WÁGNER, 2020. p. 110.

⁸¹ VARGA, 2020. p. 273.

⁸² *A digitális adózás néhány aktuális kérdése az EU-ban.* <https://ado.hu/ado/a-digitalis-adozas-nehany-aktualis-kerdes-e-az-eu-ban/> (2020.06.13.).

⁸³ PULAY-TESKI, 2020.

hozni olyan osztályokat, csoportokat, amelyek kifejezetten a digitális szolgáltatást nyújtó vállalkozások működését figyelnék. Ezáltal (szigorúbb) szankciókat is lehetne velük szemben alkalmazni, főleg, ha megállapítható, hogy bizonyos módosítások azért történtek, hogy adófizetési kötelezettségüknek ne vagy sokkal kisebb mértékben tegyenek eleget. Egyedi mérlegelés, egyedi vizsgálódás esetén pedig tevékenységüket is be lehetne határolni. Erre azért van kifejezetten szükség, mert elképzelhetőnek tartom az értékhatár meghatározásánál azt, hogy a vállalkozások inkább a tevékenységüket próbálnák más „osztályba” sorolni, ezzel kerülnék el az adófizetést.

A káros adókijátszás és adóelkerülés elleni küzdelem a közelmúltban vált az Európai Unióban prioritássá, de ahogy azt a dolgozatomban is említettem, a jelenlegi döntéshozatali mechanizmus szinte lehetetlenné teszi a közös cselekvést, hiszen az egyes adóügyi intézkedéseket a tagállamoknak egyhangúlag kellene elfogadniuk. A Bizottság meggyőződése, hogy az egyhangú döntéshozatal megnehezíti Európa számára a megfelelő szintű adópolitikai koordináció elérését.⁸⁴ Ebből kifolyólag néhány adóügyi terület vonatkozásában javaslatot tett a minősített többségi szavazásra való áttérésre. Véleményem szerint a digitális szolgáltatások adóztatásának egyes kihívásai tekintetében az első és legfontosabb lépés a minősített többségi szavazás bevezetése lenne, hiszen a jelenlegi helyzetben csak ez tenné lehetővé azt, hogy Európai Unió tagállamaiban harmonizált szabályozást vezessenek be a digitális szolgáltatások adóztatásával kapcsolatban. Az adóharmonizáció megfelelő arra, hogy a nemzeti adórendszerek különbözőségéből és összeütközéséből eredő nemzetközi adójogi konfliktusokat feloldja, illetve a problémákat kiküszöbölje.⁸⁵ Jelen döntéshozatali mechanizmus ezt nem teszi lehetővé. Tekintettel arra, hogy egyik digitális adójavaslat sem kapott egyhangú támogatást, egységes megoldás hiányában számos ország tett kísérletet arra, hogy megadóztassa a digitális vállalkozásokat, illetve tervezi az ilyen adók bevezetését. Álláspontom szerint ez további nehézségekhez vezet, hiszen minél különbözőbbek a részletszabályok, annál nagyobb a lehetőség az adóelkerülésre. Sőt, a különbözőségek miatt a vállalkozások még inkább alakíthatják a saját tevékenységüket annak érdekében, hogy a kedvezőbb feltételek vonatkozzanak rájuk. Ha minden egyes tagállamban, a saját adójogi viszonyaik vonatkozásában ugyanazon fogalom alatt ugyanazt kell érteni, ugyanazon alapelveket kell betartani, ugyanazon értékhatárok fogják meghatározni az egyes tevékenységeket, illetve az arra vonatkozó kötelezettségeket, lényegesen csökkenne az adókijátszás, valamint az adóelkerülés lehetősége is. Egy taxatív, leíró szabályozás arról, hogy mi tartozhat a digitális szolgáltatásnyújtás körébe azonban lehetetlen, hiszen a mai online világ rohamos fejlődése mindig újabb és újabb tevékenységeket alakít ki, de egyedi vizsgálódással, mérlegeléssel sokkal inkább nyomon követhető lenne egy-egy vállalkozás adózása.

A kialakult nemzetközi gyakorlat inkább az árbevétel alapú adóztatást részesíti előnyben, amely a 2018-as Európai Bizottság által felvázolt javaslattal egyszerű elvek mentén biztosítja az adók megállapítását és beszedését. Erre tekintettel azt gondolom, a javaslatok elfogadása elősegítette volna legalább az Unió viszonylatában legyen harmonizált a

⁸⁴ PAJOR, 2019. p. 183.

⁸⁵ ERDŐS ÉVA: *A káros adóverseny kezelése az európai adójogban*. Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2013. p. 184. <https://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Erd%F5s%20%C9va.pdf> (2020.11.20.).

szabályozás a digitális vállalatok adóztatása tekintetében.⁸⁶ A részletszabályok azonban eltéréseket mutatnak, a nemzetközi konszenzus is hiányzik, emiatt még mindig nagy a lehetőség az adóelkerülésre. Továbbá, a digitális vállalkozások számára is nehézséget jelentenek a különböző országok különböző adóterhei, ezáltal különböző adminisztratív kötelezettségekkel is meg kell küzdeniük. A digitális szolgáltatási adók ellenőrzése és beszedése az adóhatóságok részéről is technikai nehézségekbe ütközhet, amelyen csak a nemzetközi együttműködés, a technológiai eszköztár és a személyi feltételek bővítése, összehangolása segíthet. Ahhoz tehát, hogy a globalizáció, az üzleti modellek, technológiai fejlődés, valamint a digitalizáció által a nemzetközi adórendszerekre gyakorolt nyomást enyhítsék, illetve kezeljék, az országok harmonizált, globális megközelítésére lenne szükség.

⁸⁶ Hasonló elvet vall Pajor Andrea A digitalizáció által okozott kihívások a közvetlen adóztatásban című tanulmányában. Szerinte a javaslatok elfogadásával a jogi norma szintjére emelt megoldás megteremtődhetett volna a gazdaságilag kevésbé jelentős országok, így Magyarország számára is a jelenlegi nihil helyett (Magyarország vonatkozásában), illetve az egyedi tagállami megoldások helyett.

Lectiones Iuridicae

Series Editor
Elemér BALOGH
Professor

1. *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai.* Szeged, 2011.
2. *Kérdőív az alkotmányozásról.* Szeged, 2011.
3. *A szerződés interdiszciplináris megközelítésben.* Szeged, 2012.
4. *Az államok nemzetközi jogi felelőssége – tíz év után. In memoriam Nagy Károly (1932–2001).* Szeged, 2013.
5. *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete.* Szeged, 2012.
6. *Das neue ungarische Grundgesetz.* Szeged, 2012.
7. *Opuscula Szegediensia 5. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók ötödik konferenciája.* Szeged, 2013.
8. *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai.* Szeged, 2013.
9. *A mi Alapvetésünk. A Szegedi Tudományegyetem Állam – és Jogtudományi Kara alkotmányjogi tudományos diákkörének tanulmányai az Alaptörvény Alapvetéséhez.* Szeged, 2014.
10. *Geistiges Eigentum und Urheberrecht aus der historischen Perspektive.* Szeged, 2013.
11. *Opuscula Szegediensia 6. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók hatodik konferenciája.* Szeged, 2014.
12. *Jogvédelmi kaleidoszkóp. A jogvédelem elmúlt öt éve (2009–2014) Magyarországon.* Szeged, 2015.
13. *Fundamental Rights in Austria and Hungary. Research Seminar.* Szeged, 2015.
14. *A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig.* Szeged, 2015.
15. *Jogalkotás és kodifikátorok. Vladár Gábor emlékülés.* Szeged, 2016.
16. *Alapjogok diákszemmel. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara alkotmányjogi tudományos diákkörének tanulmányai egyes alapjogok magyar és nemzetközi vonatkozásairól.* Szeged, 2016.
17. *Húsz év mérlegen. Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője.* Szeged, 2017.
18. *A modern állam 21. századi közjogi kihívásai. Az állami funkciók változásai az európai integrációban.* Szeged, 2017.
19. *Recent Challenges of Public Administration. Papers Presented at the Conference of 'Contemporary Issues of Public Administration'.* Szeged, 2017.
20. *Recent Challenges of Public Administration 2. Papers Presented at the Conference of '2nd Contemporary Issues of Public Administration'.* Szeged, 2018
21. *Válási mediáció a gyerekek szempontjából.* Szeged, 2018.
22. *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században.* Szeged, 2018.
23. *Recent Challenges of Public Administration 3. Papers Presented at the Conference of '3rd Contemporary Issues of Public Administration'.* Szeged, 2019.
24. *Kádár Noémi: A közjegyző szerepe az Európai Unión belüli követelésbehajtásban.* Szeged, 2019.
25. *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században, 2.* Szeged, 2020.

26. Juhász Krisztina: *A szabálytalan migráció elleni uniós fellépés közép- és hosszú távú intézkedései az Európai Migrációs Stratégia alapján*. Szeged, 2020.
27. Centenaria. *Ende des langen 19. Jahrhunderts. The End of the Long 19th Century*. Szeged, 2020.
28. *Rendkívüli helyzetek és jog. Kalandozások a jog peremvidékén a COVID-19 apropóján*. Szeged, 2021.
29. Erzsébet Csatlós (ed.): *Recent Challenges of Public Administration. Papers presented at the conference of '4th Contemporary Issues of Public Administration' on 10th December 2021*. Szeged, 2022.
30. *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században, 3.* Szeged, 2022.