

FODOR László
egyetemi tanár, DE ÁJK Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

JOGI – SZABÁLYOZÁSI SZEMPONTBÓL RELEVÁNS AKADÁLYOK A PRECÍZIÓS GAZDÁLKODÁS HAZAI ELTERJEDÉSE ELŐTT*

1. Bevezetés

A precíziós gazdálkodás (precíziós mezőgazdaság, okos/intelligens gazdálkodás)¹ *mint olyan jelenlegi agrárjogunkban nem jelenik meg sajátos, elkülönült szabályozási tárgy-ként.* Erre a modern – leegyszerűsítve a korszerű technikákkal, az eszközök összekapcsolásával (internet of things), a termőhely adottságainak szem előtt tartásával jellemezhető – gazdálkodási formára az általános (a mezőgazdasági tevékenységre általában irányadó) agrárjogi, adójogi, környezetjogi stb. szabályokat kell alkalmazni. Néhány viszonylag új kivételtől eltekintve – mint a szaktanácsadás,² egyes képzések követelményei,³ egy-egy technológiai elem fejlesztése⁴ – nincsenek kifejezetten a precíziós gazdálkodást nevesítő, s annak sajátosságait figyelembe vevő előírások.

A precíziós gazdálkodással (a továbbiakban: PG) kapcsolatos kutatások többnyire nem jogtudományiak,⁵ és a különféle tapasztalatok tükrében gyakran arra a kérdésre irányul-

* A tanulmány alapjául szolgáló kutatást az Innovációs és Technológiai Minisztérium által meghirdetett Felsőoktatási Intézményi Kiválósági Program NKFIH-1150-6/2019 számon támogatta, a Debreceni Egyetem 4. tématerületi programja keretében. Inspiráló gondolataikért és az empirikus kutatás koordinálásáért külön köszönettel tartozom a projektben résztvevő kutatótársaimnak: Bai Attila, Balogh Péter, Bujdos Ágnes, Czibere Ibolya, Gabnai Zoltán, Kovách Imre (valamennyien a Debreceni Egyetem kutatói).

¹ E tanulmányban a precíziós mezőgazdaság és a precíziós gazdálkodás (precision farming, precision agriculture) kifejezéseket azonos értelemben használom.

² 16/2019. (IV. 29.) AM rendelet a mezőgazdasági és vidékfejlesztési szaktanácsadói tevékenységről és a mezőgazdasági szaktanácsadási rendszerről. A jogszabály a szaktanácsadási tevékenység tématerületei és szakterületei közt nevesíti a precíziós gazdálkodást (1. sz. melléklet 6.).

³ 18/2016. (VIII. 5.) EMMI rendelet a felsőoktatási szakképzések, az alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeiről, valamint a tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet módosításáról, 4. sz. melléklet – az agrár képzési területen több esetben (agrármérnök, mezőgazdasági és élelmiszeripari mérnök, mezőgazdasági vízgazdálkodási mérnök, fenntartható takarmányozás mesterképzési szak) is a képzés részét képezik a precíziós gazdálkodással kapcsolatos ismeretek.

⁴ 50/2017. (X. 10.) FM rendelet a zöldség-gyümölcs termelői szervezetekről, 3. sz. melléklet – a termőterületeken megvalósuló (támogatható) beruházástípusok közt megjelenik a termesztéstechnológiából adódó vízmegtakarítás, ahol figyelembe vehető eszközök az öntözési döntéstámogató rendszer és a precíziós technológiák.

⁵ A legújabb, kifejezetten jogtudományi megközelítésekre lásd (ritka) példaként: HÄRTEL, Ines: *Agrar-Digitalrecht für eine nachhaltige Landwirtschaft 4.0.* Natur und Recht, 2019/1. 577–586. A mezőgazdaság digitális infra-

nak, hogy *milyen előnyöket kínál* ez a gazdálkodási forma.⁶ A válaszok közt megjelenik a *kisebb környezeti hatás, a költségek csökkenése, a magasabb és stabilabb hozamok, illetve a nagyobb haszon*. A PG emellett a klímaváltozás és az élelmiszerbiztonság kihívásaira is kínál válaszokat.⁷ Gyakran tekintenek rá úgy, mint a jövő gazdálkodási (művelési) rendszerére. A környezeti, gazdálkodási, közgazdasági, műszaki, növény- és talajtani tudományos aspektusok mellett az utóbbi időben – pl. a Debreceni Egyetem interdiszciplináris kutatási projektjében – a társadalom-tudományi megközelítések is előtérbe kerültek. Elérhető-e a precíziós gazdálkodás valamennyi gazdálkodó számára? Melyek a PG társadalmi hasznai és esetleges negatív társadalmi következményei? (pl. foglalkoztatáspolitikai szempontból releváns kérdés, hogy feleslegessé válik-e az emberi munka.) *Mennyiben segíti elő vagy hátráltatja a PG elterjedését a politikai és jogi szabályozási környezet?* Jelen tanulmány néhány példán keresztül a legutóbb említett kérdésre keresi a választ, a magyar viszonyok közt.

Magyarországon is vannak már (növekvő számban) precíziós gazdálkodást végző farmerek.⁸ Érdekképviseleteik illetve az érintett kormányzati háttérintézmények évente szakmai rendezvényeket tartanak az időszerű „precíziós” témakörökről, ahol elő-előkerülnek a gazdálkodási forma szabályozási kérdései is.⁹ Úgy tűnik, jelenleg számos körülmény akadályozza a precíziós gazdálkodás terjedését. Ilyen lehet a gépek és egyéb eszközök magas ára, a gazdák hiányos szakismerete, a kedvezőtlen agrárstruktúra (pl. az üzemi terü-

struktúrájával és a drónhasználattal foglalkozó írás a műszaki jogon, adatvédelmi/adatbiztonsági előírásokon túlmenően olyan általános szabályozási keretekbe illeszti a témakört, mint az élelemhez való (alapvető) jog, az ENSZ fenntartható fejlődési céljai vagy a Közös Agrárpolitika 2020-tól érvényes szempontrendszere.

⁶ A precíziós mezőgazdaságnak hatalmas nemzetközi szakirodalma (egyebek mellett 20 éve önálló szakfolyóirata) van (*Precision Agriculture* címen, a neves Springer kiadónál), amely gyakran az e tanulmány szempontjából kevésbé releváns műszaki, információtechnológiai, természettudományi (talaj- illetve földtani, növénytani) vagy ágazati (pl. a gabonaágazatra vagy akár csak egyetlen fajtára érvényes) kérdéseket tárgyalja. Érdekesebbek ugyanakkor a gazdaságtudományi, illetve gazdálkodástudományi irodalmak, amelyek már azt a kérdést is vizsgálják, hogy milyen körülmények motiválják a gazdákat a PG bevezetésére, mivel a tényezők közt közvetlenül vagy közvetve a jogi szabályozás (pl. a növényvédő szerekre és a nitrátokra vonatkozó előírások szigorodása) is megjelenik. Lásd pl.: BARNES, Andrew – DE SOTO, Iria – EORY, Vera – BECK, Bert – BALAFOUTIS, Athanasios – SÁNCHEZ, Berta – VANGEYTE, Jürgen – FOUNTAS, Spyros – VAN DER WAL, Tamme – GÓMEZ-BARB, Manuel: *Influencing factors and incentives on the intention to adopt precision agricultural technologies within arable farming systems*. Environmental Science and Policy, 2019. 67.

⁷ A PG hazai elterjedésével kapcsolatos tapasztalatokra lásd: KEMÉNY Gábor – LÁMFALUSI Ibolya – MOLNÁR András (szerk.): *A precíziós szántóföldi növénytermesztés összehasonlító vizsgálata*. Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest, 2017.

⁸ Az e-NET 2019-es adatai szerint a növénytermesztéssel foglalkozó magyar gazdák csaknem negyede használ valamilyen precíziós megoldást. <https://enet.hu/hirek/idehaza-is-hodit-a-precizios-mezogazdasag-kutyukkel-a-jobb-hozamert/> (2019. 10. 13.). A nemzetközi tapasztalatokkal egyezően elsősorban a 40 év alatti, felsőfokú végzettséggel és 300 ha-nál nagyobb területtel bíró gazdálkodók körében jellemző a PG terjedése. Meg kell jegyezni, hogy a precíziós gazdálkodás a GPS-alapú járművezérléstől és tápanyag-kijuttatástól a robotpilóta alkalmazásán át a precíziós öntözésig sok mindent foglal magában, de mindezek különböző ütemben válnak a gyakorlat részévé. KEMÉNY-LÁMFALUSI-MOLNÁR, 2017. 37.

⁹ Pl. a 2019-es *Precíziós Gazdálkodási és Agrárinformatikai Konferencia és Kiállítás* témái közt a közadatokhoz való hozzáférés, a MePAR fejlesztése, a Digitális Agrárstratégia lehetséges támogatási formái merültek fel témaként. <https://www.agroinform.hu/gazdasag/a-legfrissebb-informaciok-a-prega-2019-konferenciariol-39039-002> (2019. 10. 13.).

letek elaprózottsága, széttagoltsága), az általános bizalomhiány és az agrárjogi szabályozás bonyolultsága, gyakori változása is. Ez a tanulmány – a kutatásunkba bevont gazdálkodók véleményére is figyelemmel – a magyar jogi szabályozás néhány releváns elemét vizsgálja. Hipotézise, hogy a magyar jog (nem egy esetben már korábban is ismert) hiányosságai, ellentmondásai a gyakorlatban akadályozhatják az új, innovatív megoldások terjedését. Tekintettel arra, hogy egy több fázisból álló kutatásról van szó, ezen a helyen csak egyes részeredményeket fogalmazok meg (külön tanulmány tárgyai lehetnek, pl. a talajvédelem, a növényvédelem, a trágyázás stb. ide kapcsolódó, szabályozási problémái).

A szűkebb téma – a PG-t érintő jogi szabályozás – kutatásának alig vannak magyar előzményei.¹⁰ Ennek – a tanulmány első bekezdésében írtakon túl – az lehet az oka, hogy a PG mint gazdálkodási forma nálunk még viszonylag új (szemben, pl. az Egyesült Államokkal, ahol már lassan fél évszázados múltja van).

A jogi szabályozás kérdései a PG nemzetközi szakirodalmában is ritkán, többnyire elszórva, töredékesen jelennek meg, tehát alig van miből meríteni. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a nemzeti jogrendszerek sajátosságai miatt a külföldi szabályozási tapasztalatok egyébként is csak korlátozottan lennének adaptálhatók; még a közös agrárpolitikával (a továbbiakban: KAP) rendelkező Európai Unión belül is.¹¹ Ez azért fontos körülmény, mert a kutatási téma csak részben nemzetközi. A KAP vagy a polgári légiközlekedés uniós előírásai valamennyi tagállamban érvényesülnek (a piacsabályozás, a közvetlen kifizetések, a környezetvédelem, az élelmiszerbiztonság, a drónhasználat stb. területein), ugyanakkor a mezőgazdasági életviszonyok egy jelentős része (pl. a föld- illetve üzemi tulajdon, a bérlet, az adózás szabályozása) alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozik.¹²

A társtudományok (különösen a gazdálkodástudomány és a szociológia) eredményeire támaszkodva, illetve az életviszonyok (pl. az agrárstruktúra változásai) tükrében külföldi kitékintés hiányában is lehetséges a hatályos szabályozást értékelni, illetve a szükséges intézkedéseket, jogszabályi változásokat megindokolni.

¹⁰ Csak a közelmúltban indultak a jogi szabályozásra irányuló kutatások, pl. Szegeden és Debrecenben, miközben a gazdaság- illetve gazdálkodástudományi szakemberek már az 1990-es évek óta rendszeresen publikálnak a PG-ről hazánkban is. HEGYES Péter a jelen kötet alapjául szolgáló konferencián egyebek mellett a mezőgazdasági drónhasználat egyes szabályozási problémáit mutatta be (lásd: az e kötetben szereplő tanulmányát „A drónok használatának jogi kérdései az agrárium területén” címmel). Egyes „okos” megoldások (IoT, „okos” szerződéses, a blokklánc-technológia) mezőgazdasági alkalmazási lehetőségeit is felvillantja HEGYES Péter: *Az okos szerződések felhasználási lehetőségei*. In: Gellén Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. Iurisperitus, Szeged, 2019. 83–96.; A PG egyes európai vízjogi vonatkozásaival foglalkozik BUDOS Ágnes: *Precision agriculture. A potential tool to tackle drought and water scarcity in the EU*. Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2018. 371–388. Az agrárinnováció egyes szabályozási kérdéseire mutat rá FARKAS CSAMANGÓ Erika: *Gazdasági és jogi kérdések a környezetjog területéről. Az öko-innovációról*. In: Gellén Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. Iurisperitus, Szeged, 2019. 39–53.

¹¹ Az EU releváns (pl. a gazdálkodásra, adatkezelésre, élelmiszerbiztonságra, klíma-adaptációra vonatkozó) jogi előírásainak áttekintésére lásd: KRITIKOS, Mihalis: *Precision agriculture in Europe. Legal, social and ethical considerations. Study*. Brussels, 2017, 80. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603207/EPRS_STU\(2017\)603207_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603207/EPRS_STU(2017)603207_EN.pdf) (2019. 10. 13.).

¹² Az uniós és a nemzeti agrárszabályozás viszonyára lásd: SZILÁGYI János Ede: *Változások az agrárjog elméletében?* Miskolci Jogi Szemle 2016. 45–47.

Ez a tanulmány, ahogyan már említettem, egy interdiszciplináris kutatási projekt részeként született, ugyanakkor csak jogi szempontból vizsgálja a PG-t, ami meghatározza az alkalmazott kutatási módszert. A szakirodalomból ismert definíciók tanulmányozása alapján igyekszem körülírni, hogy mi tekinthető precíziós gazdálkodásnak. A kutatás során a magyar gazdák körében kérdőíves felmérésre és számos interjú felvételére is sor került (mindkettőre 2018-ban). A tanulmány ezek eredményeinek a teljes körű értékelésére nem vállalkozom.¹³ Szerény célkitűzésemnek megfelelően a válaszok segítségével bemutatom, hogy a gazdák a jelenlegi jogi-politikai környezetben mit tekintenek fontosnak a PG elterjedése szempontjából, s röviden igyekszem megvilágítani, hogy véleményem szerint vajon milyen körülmények állhatnak a gazdák válaszaik mögött. Az indokok keresése során rámutatok egyes jogi szabályozási és jogalkalmazási problémákra.

2. A precíziós gazdálkodás fogalmának meghatározása

Az első kutatási feladat annak tanulmányozása, hogy vajon mit is jelent a precíziós gazdálkodás jogi szempontból. A fogalmak jelentésének a tisztázása a jogi szabályozásban a tárgyi hatály meghatározása szempontjából nélkülözhetetlennek tűnik. Jelenleg olyan magyar jogszabály vagy kötelező európai uniós jogi aktus azonban nincs, amelyik kifejezetten szabályozná és definiálná a precíziós gazdálkodást. Az agrárpolitika oldaláról ugyanakkor már *megfogalmazódott az igény arra, hogy elő kell mozdítani a PG elterjedését*,¹⁴ ami jogi szabályozás nélkül nem képzelhető el. Ezt a jogalkotó vagy úgy tudja megoldani, hogy 1) ad egy általánosan használható definíciót, s a definiált gazdálkodási formára irányuló, sajátos előírásokat vezet be, vagy 2) a PG egyes elemeit (pl. precíziós öntözés, digitalizáció) emeli ki (és akkor azokat kell definiálni), vagy pedig úgy, hogy 3) definíció nélkül, közvetve szabályozza azt, külön-külön előmozdítva lényeges (kedvező műszaki, gazdálkodási, környezeti stb.) tulajdonságait.¹⁵ Más szavakkal: olyan előírásokat állapít meg, amelyeknek leginkább a PG alkalmazásával tudnak megfelelni a gazdálkodók. Feltételezhető, hogy az első (illetve első két) megoldás pontosabb, célravezetőbb lenne a PG szempontjából, ugyanakkor a harmadik megoldás előnye lehet a szabályozás verseny- illetve technológiasegítségére.

¹³ A felmérés és az interjúk eredményeinek komplex értékelésére lásd: BALOGH Péter – BUJDOS Ágnes – CZIBERE Ibolya – FODOR László – GABNAI Zoltán – KOVÁCH Imre – NAGY János – BAI Attila: *Farmers' motivation for adapting precision agriculture. Hungarian case study*. Agronomy, (kézirat, közlésre beküldve, 2019); BALOGH Péter – BUJDOS Ágnes – CZIBERE Ibolya – FODOR László – GABNAI Zoltán – KOVÁCH Imre – BAI Attila: *Agricultural innovation in Hungary. A case of precision farming*. Agriculture and Human Values, (kézirat, közlésre beküldve, 2019).

¹⁴ Phil Hogan, az EU mezőgazdasági biztosa a jövő mezőgazdaságáról szóló rendezvényen (Forum for the Future of Agriculture, 2018) úgy fogalmazott, hogy a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk a precíziós mezőgazdaság bevezetését ösztönző szabályozás lehetőségét. 2020 után a KAP-on belül a precíziós gazdálkodásnak és az új technológiáknak központi szerepet kell betölteniük, annak elérése érdekében, hogy a klímavédelem céljai a termelési volumen csökkentése nélkül teljesülhessenek. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-commissioner-phil-hogan-forum-future-agriculture-2018_en (2019.05.19.).

¹⁵ A „hagyományos” és a precíziós gazdálkodás összehasonlítására lásd: TAMÁS János: *Precision agriculture*. University of Debrecen AGTC, Debrecen, 2011. 2.

A kérdés tehát az, hogy vajon a szakirodalom és más, nem jogi források tükrében adható-e egy általánosan elfogadható meghatározás vagy sem, illetve ha igenlő a válasz, akkor a definíció alapján a precíziós gazdálkodás milyen kategóriába sorolható be.

A PG-ra igen sok meghatározás ismert,¹⁶ amelyek csaknem mindegyike hangsúlyozza a legkorszerűbb mezőgazdasági gépek/technológiák, informatikai eszközök összekapcsolása (IoT=Internet of Things) és alkalmazása mellett *a gazdasági, környezeti és társadalmi fenntarthatóságra való törekvést*. Ennek egyik módja *a parcellákon belüli differenciálás*: a precíziós gazdálkodás kifejezést többnyire arra a növénytermesztésre használják, amelyre jellemző, hogy az adott üzemi területen belül növényfajtánként illetve parcellánként eltérő szintű inputokat (öntözés, trágyázás, növényvédőszeres kijuttatása stb.) alkalmaznak.¹⁷

A korábbi brit gabonatermesztési hatóság szerint a PG olyan gazdálkodási forma, amely számítógépes, műholdas helymeghatározó és távérzékelő rendszerek segítségével biztosít információkat a döntéshozatalhoz.¹⁸

Az USA szövetségi mezőgazdasági hatósága (az inputokra utalva) „éppen szükséges” gazdálkodásként definiálja a precíziós gazdálkodást. Eszerint olyan, információ- és technológiaalapú, termőhely-specifikus tevékenységről van szó, amely – részben vagy egészében – a talajminőség, a növényfaj (növényfajta), a hozam, a tápanyag-gazdálkodás, és a növényvédelem optimalizálására épül, a maximális jövedelem, valamint a környezeti fenntarthatóság érdekében.¹⁹

Olyan forrás is akad, amelyik – velünk ellentétben – különbséget tesz a precíziós mezőgazdaság és a precíziós gazdálkodás között. Eszerint előbbi a mezőgazdaság erőforrásainak fenntartható hasznosítása, amely információ- illetve tudásalapon menedzselt gazdálkodási rendszerekkel érhető el. Utóbbi pedig az elérhető technológiák hasznosítását jelenti, az adott termőterület sajátosságaihoz szabott talajgazdálkodás illetve növénytermesztés érdekében.²⁰

Az USA képviselőháza 2002-ben (a mezőgazdaság kutatásának, népszerűsítésének és oktatásának a reformjáról szóló, 1998. évi törvény módosítása kapcsán) maga is elfogadott egy terjedelmes meghatározást a precíziós mezőgazdaságra illetve azzal összefüggésben a precíziós technológiákra, valamint a mezőgazdasági inputokra.²¹ Bár az életviszonyoknak csak egy meghatározott körét célozza, részletes volta miatt érdemes erre a megközelítésre is kitérni.

¹⁶ A definíciók áttekinthetetlen sokféleségére lásd: McBRATNEY, Alex – WHELAN, Brett – ANCEV, Tihomir – BOUMA, Johan: *Future Directions of Precision Agriculture*. Precision Agriculture, 2005/1. 8.

¹⁷ GODWIN, R. J. – WOOD, G. A. – TAYLOR, J. C. – KNIGHT, S. M. – WELSH J. P.: *Precision Farming of Cereal Crops. A Review of a Six Year Experiment to develop Management Guidelines*. Biosystems Engineering, 2003/4. 376. A területi gondolkodásnak mind a tudományos gondolkodásban mind a gyakorlatban komoly hagyományai vannak hazánkban, mutat rá TAMÁS, 2011. 1.

¹⁸ Home Grown Cereals Authority (ezt 2008-ban egy új szervbe beolvasztották). Vö.: FINCH, H. J. S. – SAMUEL, A. M. – LAN, E. G. P. F.: *Lockhart and Wiseman's Crop Husbandry Including Grassland*. Elsevier, Woodhead, 2014. 236.

¹⁹ (United States Department of Agriculture) uo.

²⁰ VIEIRA ROCHA, Jansle: *Precision farming and geographic systems*. In: C. Bauzer, M. Medeiros (eds.): *Advanced Geographic Information Systems*. Vol. 1. EOLSS, Oxford, 2009. 151-168 (166).

²¹ US code Title 7-Agriculture, 2002, Chapter 103: Agricultural research, extension, and education reform. Subchapter II: New agricultural research, extension, and education initiatives. Section 7623. (a) Definitions.

A PG itt egy integrált információ- és termelésalapú gazdálkodási rendszert jelent, amelynek a célja – hosszú távon, helyspecifikusan és az egész gazdaságra vonatkoztatva egyaránt – a termelési hatékonyság, termelékenység és jövedelmezőség növelése, a vadon élő állatokra és a környezetre gyakorolt, nem kívánt hatások minimalizálása mellett. A definíció további öt pontban azt is részletezi, hogy e célok miként érhetőek el. Mindenekelőtt ide tartozik a mezőgazdasági tudományok, a mezőgazdasági inputok és gyakorlatok, az agronómiai termelési adatbázisok és a precíziós mezőgazdasági technológiák ötvözése, az agronómiai, kertészeti és állattenyésztési rendszerek hatékony menedzselése érdekében. Input alatt nem csak a fentebb már (példaként) említett anyagbeveteleket, hanem a munkaerőt, az időt, a gépeket, az agronómiai adatokat (és olyan, további anyagokat is, mint az állatgyógyszerek, üzemanyagok, takarmány stb.) is értik. (Figyelemre méltó, hogy a többi meghatározás inkább a növénytermesztéshez igazodott, míg itt az állattartás is megjelenik). A felsorolt precíziós technológiák közt a robotika, a szofisztikált szenzorok, szoftverek, adathálózatok stb. egyaránt tételesen megjelennek a definícióban.

A magyar szakirodalomban akkor tekintik teljes körűnek a precíziós gazdálkodást, ha az adott farmon megvalósul *a műholdas navigációval támogatott talajmintavételre alapozott talajvizsgálat; a differenciált tápanyag-visszapótlás; a hozamérképek készítése; a precíziós vetés valamint a differenciált növényvédelem*.²² A PG a speciális gépek és a megfelelő informatikai háttér magas ára miatt nagy költségigényű, ugyanakkor a valóságban árnyalja a képet, hogy nem szükséges minden elemét egyszerre bevezetni, vagyis lehetőség van a hagyományos gazdálkodás és a teljesen precíziós megoldásokra alapozott rendszer közötti fokozatos átállásra.²³ Ez azt is jelentheti, hogy egyes precíziós gépek megvásárlása és használata önmagában még nem jelent feltétlenül precíziós gazdálkodást.²⁴ És természetesen az is – amennyiben sajátos szabályozás a cél –, hogy a jogi szabályozás során át kell gondolni, mikortól (hány fogalmi elem teljesülésétől, a gazdálkodás elemei közül melyeknek a bevonása esetén) lehet precíziós gazdálkodásról beszélni.

A fogalomalkotási kísérletek közül utolsóként a precíziós mezőgazdaság nemzetközi tudományos társaságának a 2019 nyarán lefektetett definícióját említem.²⁵ E társaság huszonhét (!), különböző definíciót vizsgált meg előzetesen.²⁶ Szerintük a precíziós mezőgazdaság *olyan gazdálkodásmenedzsmet, amely az időbeli, térbeli és egyedi adatokat összegyűjti, feldolgozza, elemzi, és más információkkal kombinálja a menedzsmet döntéseinek támogatása, a jobb erőforrás-felhasználási hatékonyság, a termelékenység, a minőség, a jövedelmezőség és a mezőgazdasági termelés fenntarthatósága érdekében*.

²² TAKÁCSNÉ GYÖRGY Katalin: *A precíziós növénytermelés közgazdasági összefüggései*. Szaktudás Kiadóház, Budapest, 2011.; POPP József – ERDEI Edina – OLÁH Judit: *A precíziós gazdálkodás kilátásai Magyarországon*. International Journal of Engineering and Management Sciences, 2018/1. 138.

²³ KEMÉNY-LÁMFALUSI–MOLNÁR, 2017. 16.

²⁴ A kutatás során felvett szakértői interjúk alanyai közül többen is említették, hogy a gépek beszerzését követően a precíziós gazdálkodáshoz szükséges szoftverek megvásárlására már nem mindig kerül sor, illetve hogy a szakszerű üzemeltetéshez esetenként hiányzik a megfelelő szakértelem, emiatt a gazdák esetleg nem tudják kihasználni az eszközökben rejlő lehetőségeket.

²⁵ Az International Society for Precision Agriculture (ISPA) e meghatározást tekintti „hivatalosnak.” <https://www.precisionag.com/market-watch/ispa-forms-official-definition-of-precision-agriculture/> (2019.10.16.).

²⁶ Az 1994 és 2016 közt leírt meghatározások táblázatba foglalva elérhetők az Univerisitat de Lleida honlapján: http://www.grap.udl.cat/en/presentation/pa_definitions.html (2019.10.16.).

A tanulmányozott szakirodalmak és az interneten elérhető legkülönfélébb dokumentumok (európai bizottsági és parlamenti háttér tanulmányok, sajtóanyagok, kamarai állásfoglalások, egyesületi dokumentumok)²⁷ alapján – jelenleg legalábbis – egységes, a jogi szabályozásban is használható (jogi) definíció nehezen volna adható. Ennek okaként sejthető, hogy olyan gazdálkodási formáról van szó, amelynek a *fogalmi elemei a mindenkori műszaki, gazdasági, tudományos megközelítésekhez/lehetőségekhez és szakpolitikai célokhoz egyaránt igazodhatnak*. Nem véletlen, hogy az időtálló, széles körben való alkalmazást támogató meghatározásra irányuló, legújabb törekvések jogi szemmel nézve egyre kevésbé megfoghatóak, egyre általánosabbá válnak.

A fogalomkötés korlátai egyben a jogi szabályozás korlátai is. Amennyiben a precíziós gazdálkodásnak nem sikerül egy olyan definícióját megalkotni, amelyek a jogalkotó számára úgy írja le annak a lényegét, hogy világosan meg is különbözteti más gazdálkodási módoktól/formáktól, annyiban a szabályozás számára a precíziós gazdálkodás egyes sajátosságai lehetnek csak megragadhatók. A továbbiakban annak a kutatása lehet feladat, hogy vajon mely tulajdonságok, fogalmi elemek (pl. input- és outputjellemzők, műszaki, információtechnológiai, talajhasználati stb. megoldások) emelhetők így ki (amelyek adott esetben támogatásra érdemesek,²⁸ amelyek más megoldásoknál alkalmasabbak a társadalmi szempontból fontos eredmények – a fenntartható mezőgazdaság²⁹ – elérésére, megvalósítására. Ezt követheti annak vizsgálata, hogy vajon a precíziós gazdálkodás jellemzői hogyan illeszkednek a jelenlegi szabályozási keretekbe, illetve a változó – pl. a Közös Agrárpolitika küszöbön álló reformjához igazodó – előírásokhoz. Azaz: egyáltalán milyen jogintézmények, szabályozási módszerek és elemek relevánsak az agrár- és környezeti jogon belül a precíziós mezőgazdaság szempontjából.

Mindez egyúttal választ adhat arra is, hasonló paraméterekkel rendelkező megoldásokkal lehet versenytben a precíziós gazdálkodás. Nem jogtudományi/kutatói döntés, ugyanakkor vizsgálható, hogy e tekintetben hogyan alakulhatnak a szabályozási prioritások. A környezeti fenntarthatóság szempontjából, pl. minden bizonnyal van a PG-nál kedvezőbb gazdálkodási forma is (mint amilyen a szintetikus vegyszerekkel, a monokultúrával szakító ökológiai gazdálkodás), amelynek ugyanakkor a termelékenységese kisebb. A PG így közélet, átmenetet képviselhet a környezeti (fenntarthatósági) és az élelmiszer- és mezőgazdasági érdekek érvényesítése között. Másrészt az a véleményem, hogy a PG el-

²⁷ Az EU releváns politikáit és jogi aktusait tekinti át SCHRIJVER, Remco: *Precision agriculture and the future of farming in Europe. Scientific Foresight Study*. European Parliamentary Research Service, Brussels, 2016. IP/G/STOA/FWC/2013-1/Lot 7/SC5.

²⁸ Ilyen lehet „a hely-specifikus vegyszer kijuttatás környezetterhelés csökkentésbeli előnye.” TAKÁCSNÉ GYÖRGY Katalin: *The Importance of Site-specific Crop Management – as Agricultural Innovation – in Sustainable Farming*. Hungarian Agricultural Research, 2017/1. 18. A példa kiemelését indokolta részemről, hogy e megközelítést átvette a *Magyarország környezeti állapota 2017* c. kiadvány is; szerk.: Holes Annamária, Budapest, Herman Ottó Intézet, 2018. 152.

²⁹ A fenntartható mezőgazdaság definiálására irányuló, számos szakirodalmi kísérlet közös elemeinek tekinthet, pl. az élelmiszer-ellátás biztosítása jó minőségben; a környezetminőség megőrzése; a mezőgazdasági tevékenység életképessége, jövedelmezősége; az életminőség javítása a vidéki területeken, társadalmi igazságosság; multifunkcionalitás. VALKÓ Gábor: *A fenntartható mezőgazdaság indikátorrendszerének kialakítása az Európai Unió tagországaira vonatkozóan*. Műhelytanulmányok 10., KSH, Budapest, 2017, 48–59.

terjedésének országonként, régióként, tájanként eltérő (környezeti, foglalkoztatáspolitikai, gazdasági stb.) előnyei és hátrányai lehetnek, amelyek szintén megfontolást érdemelnek.

Az EU az elmondottakra tekintettel a jövőben minden bizonnyal elvárja majd a tagállamoktól, hogy megfelelő intézkedésekkel segítsék elő a PG terjedését, párhuzamosan azzal a törekvéssel, hogy a tagállamok több beleszólást kapjanak az agrárpolitikába, az agrárinnováció elősegítésébe, illetve hogy a kihívásokra (mint, pl. a klímaváltozás) helyi válaszok szülessenek.³⁰

A modernizáció ösztönzése, a mezőgazdaság digitalizálása a KAP 2020 utáni ösztönző rendszerében bizonyosan meg fog jelenni³¹ (pl. a geoinformatika szerepe várhatóan nő a támogatási kérelmek benyújtása és az agrár-szakigazgatás terén),³² ami a precíziós gazdálkodás terjedése szempontjából is kedvező.

3. Egyes szabályozási problémák

Kutatásunk nem csak a PG tényleges magyarországi helyzetével, hanem a gazdálkodók általi megítélésével, illetve elterjedésének a lehetőségeivel is foglalkozik. Ezek megismerése érdekében interjúkat vettünk fel és kérdőíves felmérés is készült. Az alábbiakban a gazdák által felvetett problémák közül néhány, – általam kiválasztott – jogi szempontból is értelmezhető témakör rövid bemutatására kerül sor.

3.1. Problématérkép a gazdák véleménye alapján

A projekt keretei közt 25 félig strukturált mélyinterjú készült olyan, alföldi³³ gazdákkal, akik érintettek a precíziós gazdálkodásban vagy azzá válhatnak. Az interjúk ugyan nem kifejezetten jogi szempontból közelítik a precíziós mezőgazdaság akadályait, az arra ösztönző körülményeket, illetve a PG-ről kialakult véleményeket,³⁴ az interjúalanyok mégis számos

³⁰ Az EU mezőgazdasági biztosa szerint a jövőbeni KAP ambíciózusabb lesz a környezetvédelmi célkitűzések szempontjából, s a „zöldebb” mezőgazdaságot (egyebek közt) a precíziós gazdálkodási módszerek szélesebb körű alkalmazásával kell biztosítani. Több beszédében is kifejtette, hogy egyre egyszerűbb adminisztrációval és a korszerű technológiák alkalmazásával kell válaszolni a KAP-ot érő, egyre bonyolultabb kihívásokra; az agrárinnováció támogatása pedig 2020 után a tagállamok feladata lesz. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-commissioner-phil-hogan-opening-wageningen-university-academic-year_en; <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/interview/hogan-eu-member-states-will-decide-on-agriculture-innovation-after-2020-not-brussels/> (2019.10.16.).

³¹ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről. Európai Bizottság, Brüsszel, 2018. 06. 01. COM(2018) 393 végleges.

³² HÄRTEL, 2019. 580.

³³ A PG ma elsősorban a szántóföldi növénytermesztéssel foglalkozó gazdaságokban terjed. A szántóföldi növénytermesztésre hasznosított magyarországi termőterületek jelentős része (az összes öntözött terület mintegy 4/5-e) ebben a régióban található. Az Agrárgazdasági Kutatóintézet adatai, 2018. http://repo.aki.gov.hu/3168/1/2017öntözés_kiadvány.pdf (2019.10.21.).

³⁴ Az interjúk a PG ismeretére, a saját gazdaság helyzetére, a PG hazai helyzetére és PG elterjedése előtti akadályok mibenlétére (a gazdák véleményére) irányultak, s elsősorban a technikával, a munkaerővel, információáram-

olyan kérdést vetettek fel, amelyekre a válasz egészében vagy részben a jogi szabályozás eszközeivel adható meg. Az interjúk – a megkérdezettek viszonylag alacsony számából következően – inkább hipotézisek alapjául szolgálnak, mintsem következtetésekkel. A gazdákkal készült interjúkat öt szakértői interjú egészítette ki, a precíziós gazdálkodással foglalkozó integrátor szervezetek szakembereivel. Bár a felmerült, releváns problémákat az interjúk alapján (az alacsony esetszám miatt) nem lehet súlyozni, mégis érdemes leg-
alább áttekinteni őket.

- a) Idetartozik – különösen a kisebb magángazdaságokban – *a megfelelő szakértelem hiánya*, mint akadályozó tényező.

Közismert, az ágazat egészét érintő probléma Magyarországon, hogy a jogi szabályozás a gazdálkodóktól (magán a tevékenységnek a végzéséhez) nem várja el semmilyen szakismeret megszerzését. Bárki gazdálkodhat tehát megfelelő elméleti és gyakorlati ismeretek nélkül. Az agrártámogatások előírásai közt találunk releváns követelményeket, s földvásárláskor illetve bérleti szerződés megkötésekor (ha a föld területe eléri az 1 hektárt) 2014 óta igazolni kell ugyan bizonyos ismereteket,³⁵ de a követelmények formálisak (nagyon könnyen, egy akár mindössze négy hétvégén tartott tanfolyamon való részvétellel) teljesíthetők.³⁶ Komolyabb előírás érvényesül, pl. a növényvédőszeres nagyüzemi felhasználásakor, az erdőgazdálkodásban és még néhány szakterületen. A precíziós gazdálkodás terjedéséhez azonban e minimális követelményeknél jóval többre lenne szükség. Ezt a szakirodalom is alátámasztja, s kifejezetten a PG terjedésének a gátját látja benne.³⁷

Az agrárszakképzés megszervezése elsősorban állami feladat. Napjaink elvárásaira válaszul ma már néhány magyar egyetemen (Budapesten, Debrecenben, Egerben, Győrben és Keszthelyen) zajlik államilag akkreditált, precíziós gazdálkodási képzés, egyelőre azonban több ezer olyan szakember hiányzik az országból, akik rendelkeznek a megfelelő informatikai és gazdálkodási ismeretekkel, amelyeket a többieknek is átadhatnának.

- b) A szakértelem kérdésével összefügg, hogy a gazdáknak *van-e kihez fordulniuk a kérdéseikkel*.

Míg a *tanácsadási rendszer* Nyugat-Európa számos országában több évtizedes hagyományokkal bír, nálunk sokan a megfelelő rendszer hiányát panaszolják. Ez nem véletlen, hiszen az új technológiák alkalmazásához nélkülözhetetlen feltétel a korszerű ismereteken nyugvó, minden gazdálkodó számára elérhető

lással, nyereséggel kapcsolatos problémákat tártak fel. Az interjúkérdések esetről esetre változtak, az adott gazdaság sajátosságainak megfelelően. A jogi szabályozással, bürokráciával kapcsolatos nehézségekre külön nem kérdeztünk rá, tehát azok csak akkor kerültek szóba, amikor maguk a megkérdezettek fontosnak tartották.

³⁵ Ezzel szemben Nyugat-Európa több országában (pl. Dánia, Franciaország, Németország) a gazdálkodás folytatásának már hosszabb ideje a feltétele a szakismeret, amelynek megléte az öröklés során is szerepet játszik. GRIMM, Christian: *Von der Landwirtschaft zur Wirtschaft auf dem Lande? Gedanken zum Begriff der Landwirtschaft*. Agrarrecht, 2001/1. 3–4.

³⁶ Pl. az „aranykalászos gazda” oklevél megszerzését kínáló, oktatási cégek online kínálatában számos ilyet találtam 2019 nyarán („reklámozásuktól” eltekintek).

³⁷ A PG terjedésének elsődleges akadálya az emberi tényező, ami kiemeli a tájékoztatás és a képzés jelentőségét. POPP-ERDEI-OLÁH, 2018. 141.; TAKÁCSNÉ GYÖRGY, 2017. 18.

tanácsadás, amit azonban (a képzéssel együtt) a jelenlegi agrárpolitika nem kezel prioritásként.³⁸

- c) Az állami/uniós *támogatási rendszerrel* kapcsolatban is többen jeleztek hiányosságokat, bizonytalanságokat és ellentmondásokat. A kiszámíthatóság fontos lenne, hiszen a drága gépek, szoftverek beszerzése nem feltétlenül egyszerre történik (azaz: a gazdaság fejlesztésére irányuló folyamat megrekedhet, ha a rendszer nem kiszámítható). Ha azonban egyszer van, majd később hiányzik a speciális gépvásárlási támogatás (jelenleg épp nincs), akkor kiszámíthatóságról nem beszélhetünk. Olyan, általános problémák is megjelentek a támogatásokkal összefüggésben, mint a mennyiségi és minőségi kritériumok következetlenségei, a támogatások piactorzító hatásai, a döntéshozatal lassúsága, a szántóföldi növénytermesztés támogatásának eltérő hatásai nagy- és kistermelők esetén.

Ugyanakkor – mint arra a szakirodalom felhívja a figyelmet – jelenleg a gazdák magas jövedelemtámogatásban részesülnek, s alacsonyak a hitelkamatok, amit érdemes kihasználniuk.³⁹

- d) A környezettudatosabb gazdák részéről felmerült a *termőterületek alkalmazásának a kérdése és a differenciálás iránti igény* is.

Ez nem véletlen, hiszen a PG egyik erénye a termőterület adottságainak a szem előtt tartása lehet, de ez nem érvényesül, ha a kultúrnövény kiválasztása nem megfelelően történik. Márpedig a magyar termőföldek jelentős részén a természeti adottságoknak illetve a klímaváltozás kihívásainak nem megfelelő növényeket termesztnek (de más okokból is egészségtelen, pl. a szántóföldi növénytermesztésre hasznosított területeknek a szocializmusból örökölt, magas aránya),⁴⁰ illetve nem talajkímélő földművelési technológiákat alkalmaznak,⁴¹ s a táblaméretek kialakítása is helytelenül történt.⁴² Ezen első sorban a művelési ágak megváltoztatása, illetve az általános birtokrendezés segíthetne.

- e) A termőterület adottságainak a pontos ismeretéhez korszerű *földértékelési rendszer* is szükséges.

A gazdák ezen a téren is problémákkal szembesülnek, hiszen a magyar földértékelési rendszer főbb elemeit még a 19. század végén vezették be, adózatási célból. Időközben azonban változtak a társadalmi és birtokviszonyok, az ökológiai szempontok szerepe nőtt, de a földértékelés során a föld számos

³⁸ POPP–ERDEI–OLÁH, 2018. 143.

³⁹ POPP–ERDEI–OLÁH, 2018. 144.

⁴⁰ BARTUS Gábor: *Miért nem képesek a társadalmak megfékezni a természeti környezet pusztulását? Az érdemi és hatékony környezetpolitika körvonalai*. In: Jakab András – Urbán László (szerk.): Hegyemenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Osiris, Budapest, 2017. 446.

⁴¹ 2005-ben a termőterületek negyedéről tartották azt, hogy meg kell változtatni a művelési ágot illetve a földhasználatot, s ezen belül 1,5 millió ha földnek az intenzív szántóföldi művelésből való kivonását javasolták szakértők. Ezzel szemben (az uniós támogatások hatására) az utóbbi időszakban a gabonaágazat folyamatosan növekedett. Lásd: ÁNGYÁN József – SZALAI Tamás – FODOR Zoltán – LŐRINCZI Renáta – NAGY Gábor: *A földhasználat alakulása*. In: Stefanovits Pál – Michéli Erika (szerk.): A talajok jelentősége a 21. században. MTA, Budapest, 2005. 55–57.

⁴² SZABÓ Elemér – POMÁZI István (szerk.): *Magyarország környezeti mutatói 2000*. Környezetvédelmi Minisztérium, Budapest, 2000. 132.

ökoszisztéma-szolgáltatása figyelmen kívül marad, ezért indokolt lenne az 1980-as években félbehagyott földértékelési reform befejezése.⁴³

- f) Volt, aki az államilag működtetett *Talajvédelmi Információs és Monitoring (TIM)* rendszerrel kapcsolatban jelzett problémát.

A részletek az interjúból nem derültek ki, miként azonban az ombudsman állásfoglalása rámutat, a hazai monitoring rendszerek pénzügyi forrásai bizonytalanok, a megfigyelő hálózatok mérési pontjainak számát pedig folyamatosan csökkentik. A talajvagyon különböző okok (pl. klímaváltozás, nem megfelelő talajművelés) miatti változása szükségessé teszi egy olyan talaj információs rendszer működtetését, amely megbízhatóan támogatja a talajvédelmi beavatkozásokkal, az élelmiszerbiztonsággal, vízvédelemmel, klímavédelemmel, a földhasználat tervezésével kapcsolatos döntéseket.⁴⁴

- g) *A birtokszerkezet elaprózottsága* (széttagoeltság, kisméretű gazdaságok és parcellák) is lényeges akadályozó tényezőnek tűnik.

Ezt annak ellenére említik, hogy az ágazatban jó ideje birtokkoncentrációs folyamatok zajlanak.⁴⁵ Olyan történeti adottságról van szó, amelyet minden földreform illetve az 1989-es rendszerváltás is megőrzött, illetve amelynek az orvoslására nem születtek megfelelő agrárjogi intézkedések (pl. speciális öröklési szabályok a birtokok egyben tartására). A birtokszerkezet gyakran nem csak az agrár-innovációnak, hanem más beruházásoknak – mint a napjainkban a klímaváltozás miatt különösen aktuális öntözésfejlesztés – is kerékkötője.

Az is problematikus, hogy a jelenlegi szabályozás a földek, s nem a mezőgazdasági üzemek, mint gazdasági, szervezeti és műszaki egységek forgalmát szabályozza.

- h) Fontosnak tartják a megkérdezettek *a mezőgazdasági szolgáltatások* (pl. gépkölcsonzés) rendszerének kiépülését.

A felvetés jelentősége abban áll, hogy a kis- és közepes gazdaságokban a PG elterjedése csak részben lehetséges saját tulajdonú eszközrendszerre alapozva, részben közös géphasználati formákra vagy szolgáltatásokra van szükség.⁴⁶ Ez összefügg a többek által ugyancsak megemlített termelői integrátor szervezetek illetve a szövetkezés⁴⁷ kérdéseivel, illetve a megosztáson alapuló gazdaság

⁴³ MÁRÉ Ferenc – TÓTH Gergely: *A földértékelés tendenciái*. In: Stefanovits Pál – Michéli Erika (szerk.): *A talajok jelentősége a 21. században*. MTA, Budapest, 2005. 339.; SZÜCS István: *A termőföld környezeti és gazdasági értéke a 21. században*. In: Stefanovits Pál – Michéli Erika (szerk.): *A talajok jelentősége a 21. században*. MTA, Budapest, 2005. 352.

⁴⁴ *A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a talaj védelméről*. Budapest, 2016. november 29. 15. 19.

⁴⁵ A földhasználat-koncentráció jelenségének komplex bemutatására lásd: KOVÁCH Imre: *Földek és emberek. Földhasználók és földhasználati módok Magyarországon*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – Debrecen University Press, Budapest, 2016. 67, 39-87.

⁴⁶ TAKÁCSNÉ GYÖRGY, 2017. 18.

⁴⁷ A szövetkezés jelentőségére a mezőgazdaság illetve a fenntartható fejlődés szabályozása szempontjából lásd: RÉTI Mária: *A szövetkezeti forma jelentőségéről az uniós jogban, aktuális nemzetközi tendenciáiról, alkotmányjogi alapok az európai jogrendszerek szövetkezeti jogában*. Miskolci Jogi Szemle, 2017/2. különszám 479-492.; BAK Klára: *Az agrárszövetkezetekről mint az agrár vállalkozások meghatározó formájáról*. In: Menyhárd Attila

lehetőségeivel is. Ezek megfelelő keretet nyújthatnának számos szolgáltatás közös megszervezéséhez, koordinálásához, illetve a gépek közös beszerzéséhez. Magyarországon azonban e terén elmaradások tapasztalhatók, ami részben az együttműködési készség alacsony fokával, a bizalomhiánnyal (vagy pl. a szovjet mintára egykor létrehozott, kolhoz típusú szövetkezetek rossz emlékével)⁴⁸ részben ugyanakkor a jogi szabályozás gyengeségeivel (pl. bonyolultságával)⁴⁹ is magyarázható.

- i) Ugyancsak kifogások tárgyai *a drónhasználattal kapcsolatos szabályok és eljárások*, amelyek akadályozzák az eszközök elterjedését, mivel nincsenek tekintettel a mezőgazdaság sajátosságaira.⁵⁰ Pl. a permetezésre (vegyszerkijuttatásra) használt drónok reptetése esetén problematikus a 30 nappal korábban történő bejelentés (eseti légtérkijelölés iránti kérelem)⁵¹ követelménye.⁵² A drónhasználat értelme itt épp az lenne, hogy a mezőgazdasági kártevők észlelésekor, az érintett területre koncentrálna mielőbb sor kerüljön a beavatkozásra.
- j) A jogi szempontból releváns problémák egy része végül *az öntözéssel, a vízhasználatához szükséges vízjogi engedélyekkel*, egyéb – túlzottnak talált – adminisztratív terhekkel kapcsolatos.

A klímaváltozással összefüggésben Magyarországon egyre hosszabbak a csapadékhiányos időszakok, ami nagyon sok gazdát érint, növelve a termelési

– Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. 328-338.

⁴⁸ SZABÓ G. Gábor – BARTHA István: *A mezőgazdasági termelői szervezetek – szövetkezetek jelentőségének és helyzetének változása az EU-csatlakozás után*. Gazdálkodás, 2014/3. 263-278.

⁴⁹ BARANYAI ZSOLT – SZABÓ G. Gábor: *A termelői szövetkezés– együttműködés gazdasági-társadalmi feltételei és akadályai a magyar mezőgazdaságban. Az NKFI Alap (OTKA) K105730. sz. kutatási téma legfőbb empirikus eredményei és következtetései*. In: Szabó G. Gábor – Baranyai Zsolt (szerk.): *A szövetkezés–együttműködés gazdasági és társadalmi akadályai, makro- és mikrogazdasági feltételei, valamint fejlesztési lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban*. Agroinform, Budapest, 2017. 34. Mások szerint ugyanakkor a jogszabályok kiszámítható és működőképes alapot jelentenek, és inkább az együttműködési készség jelenthet akadályt. VÁSÁRY Miklós: *Eredmények és kihívások a termelői együttműködések agrárpolitikai szabályozásában*. In: Szabó G. Gábor – Baranyai Zsolt (szerk.): *A szövetkezés–együttműködés gazdasági és társadalmi akadályai, makro- és mikrogazdasági feltételei, valamint fejlesztési lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban*. Agroinform, Budapest, 2017. 167. A megosztáson alapuló gazdaság mezőgazdaságon belüli lehetőségeire lásd: TAKÁCS István: *A mezőgazdasági együttműködések és a Sharing Economy*. In: Szabó G. Gábor – Baranyai Zsolt (szerk.): *A szövetkezés–együttműködés gazdasági és társadalmi akadályai, makro- és mikrogazdasági feltételei, valamint fejlesztési lehetőségei a magyar élelmiszer-gazdaságban*. Agroinform, Budapest, 2017. 291-319.

⁵⁰ A magyar szabályozás nem veszi figyelembe az új technológiák megjelenését, azok gazdasági hatását, így jelentősen megnehezíti például a nemzeti adatvagyonhoz üzleti céllal való hozzáférést, valamint a drónok termelési célú alkalmazását. POPP-ERDEI-OLÁH, 2018. 143.

⁵¹ 4/1998. (I. 16.) Korm. rendelet a magyar légtér igénybevételéről, 1. § (3a) bekezdés d pont, 5. § (2).

⁵² Ezeknek az eszközöknek az üzemen tartása eltér a többi pilóta nélküli légi járműétől, mivel a vegyszerek használata miatt a biztonságos működtetésük speciális képzést és gyakorlatot igényel. Figyelemre méltó, hogy adott esetben maguk a gyártók megkövetelik az általuk vagy a forgalmazóik által szervezett képzéseken való részvételt. TÖRÖK Ágnes: *A pilóta nélküli légijárművek alkalmazásának lehetőségei és kihívásai*. Közlekedéstudományi Konferencia, Győr, 2018. Kézirat. 3. https://legter.hu/wp-content/uploads/2018/04/Gyor_KTK.pdf (2019.10.24.).

költségeket és az aszálykárokat. A magyar vízgazdálkodás a probléma kezelésére nincs felkészülve, ezért 2018 második felében a Kormány elfogadta a 1426/2018. (IX. 10.) sz. határozatot a hazai vízgazdálkodás öntözési célt szolgáló fejlesztéséről. (A határozat szerint a fejlesztés érdekében az öntözési infrastruktúrát felméri, a szabályozási környezet is módosul majd, felállítanak egy öntözési ügynökséget stb.) Sajnos az intézkedések tervezése során a precíziós gazdálkodás lehetőségeivel nem számoltak, ezért olyan szabályozási környezet jöhet létre, amelyben a precíziós gazdálkodás ökológiai és versenyelőnyei kevésbé érvényesülnek.

A vízjogi *szabályozás módosítása* néhány területen már meg is történt 2019 első felében. Így, pl. a vízjogi engedély – bizonyos talajvédelmi, környezetvédelmi, vízgazdálkodási feltételekkel – 5 helyett akár már 20 évre is kiadható az öntözési célú vízhasználatra, ami könnyíti a gazdák adminisztratív terheit. Meghosszabbították azt az (ún. tartósan vízhiányos) időszakot, amelyben az öntözési vízhasználat vízmennyisége után (a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 15/C§-a alapján) a gazdáknak nem kell vízkészletjárulékot fizetniük. Ezen túlmenően bevezették az ún. *rendkívüli öntözési célú vízhasználat* szabályait, amelyek alapján a tartósan vízhiányos időszakban – legfeljebb egy hónapig – az öntözéshez nincs szükség engedélyre, s *az állam átvállalja a gazdáktól a mezőgazdasági vízszolgáltatási díjat*.⁵³ A díjat és a járulékot érintő előírások véleményem szerint erősen vitathatók, hiszen sérülhet vízszolgáltatók költségmegtérülésének uniós jogi alapelve.⁵⁴ Ráadásul éppen akkor kapnak mentességet a gazdák, amikor korlátozottan állnak rendelkezésre a vízkészletek, s közben a szabályozás nem ösztönöz a fenntartható és hatékony vízhasználatra, amit többek között a precíziós gazdálkodással lehetne elérni.⁵⁵

3.2. Néhány kiemelt tényező a kérdőíves felmérés tükrében

Míg az interjúk során esetleges volt a jogász szemmel is érdekes problémák felvetése, a felmérés néhány releváns tényezőre kifejezetten rákérdezett, ami az egyes – általunk előre megadott – tényezők szerepének, jelentőségének a súlyozását is lehetővé tette.

⁵³ E díjat 2015-ben, az Európai Unió Bírósága C-525/12 sz. Bizottság v Németország ügyben hozott ítéletére (11.09.2014; ECLI:EU:C:2014:2202) tekintettel vezették be. SZILÁGYI János Ede: *Aktualitások a mezőgazdasági vízjog köréből. A mezőgazdasági öntözés változó jogi szabályozása*. In: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Iurisperitus Bt., Szeged, 2017. 433.

⁵⁴ A Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (vízügyi keretirányelv) 9. cikk, HL L 327., 2000.12.22., 1.

⁵⁵ Figyelembe kell még venni a mezőgazdasági vízszolgáltatási díj állam általi átvállalása kapcsán az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdését is, hiszen állami támogatásról van szó, amely az uniós joggal összhangban az 1408/2013/EU bizottsági rendelet szerinti mezőgazdasági csekély összegű (de minimis) támogatásként nyújtható. Kérdéses azonban, hogy más támogatásokra tekintettel nem merül-e ki az egyes gazdák de minimis kerete. Ezt gazdálkodóként, egyedileg kellene megállapítani.

A kérdőíves felmérés során 604 farmertől kaptunk válaszokat,⁵⁶ akik az ország művelés alatt álló területeinek 95%-át használó, mintegy 116 000 gazdaságot reprezentálják. A megkérdezettek 7,2%-a sorolta magát a precíziós gazdálkodók közé. A kérdések közt négy olyan volt, amelyik szorosabban kapcsolódik a jogi szabályozáshoz. Egyebek mellett arra voltunk kíváncsiak,⁵⁷ hogy a PG elterjedése szempontjából mennyire tartják fontosnak a tartós földhasználatot biztosító jogi szabályozást, a PG-re szabott adózási szabályokat, a PG-t támogató politikai környezetet és a hosszútávon kiszámítható agrárpolitikát. Azt kértük, hogy ötfokozatú skálán értékeljék az egyes faktorok jelentőségét. A kapott eredményeket foglalja össze az alábbi táblázat.

A jogi, politikai környezet szerepe a gazdák véleménye alapján

Faktorok	átlag	szórás	faktorsúly
A tartós földhasználat biztonságát lehetővé tevő jogszabályok	4,12	0,83	0,54
Méltányos, a precíziós gazdaságokra szabott adózási szabályok	3,70	0,99	0,84
Precíziós gazdálkodásbarát politikai környezet	3,66	0,98	0,86
Hosszú távú, kiszámítható agrárpolitika	4,18	0,92	0,51

Forrás: saját szerkesztés a felmérés eredményei alapján.

Látható, hogy a tartós földhasználat biztonságát lehetővé tevő jogszabályok és a hosszú távú, kiszámítható agrárpolitika átlaga jelentősen magasabbak, mint a precíziós gazdálkodásra szabott kérdésekre adott válaszok átlaga. (Azt, hogy az egyes kérdésekre adott válaszok átlagának a sorrendje miért nem egyezik meg a kérdések súlyának a sorrendjével, modellezéssel lehet vizsgálni, mindenesetre arra utal, hogy a gazdák a döntéseiket nem feltétlenül racionális szempontok alapján hozzák meg.) Ha a precíziós gazdálkodók és a többi farmer válaszait külön-külön vesszük figyelembe, akkor az látható, hogy a tartós földhasználatot biztosító szabályozás jelentőségében mutatkozik a legnagyobb egyetértés.

Az alábbiakban az egyes tényezőket írom körül. Azt igyekszem megvilágítani, hogy mi állhat a válaszok háttérében.

3.2.1. A tartós földhasználat biztonságát lehetővé tevő jogszabályok jelentősége

A hosszútávon biztosított földhasználati jog jelentősége mindenekelőtt abban rejlik, hogy *a fejlesztések, befektetések megtérüléséhez idő kell*. Magyarországon az 1989. évi rend-

⁵⁶ Az adatfelvételt az Agrárgazdasági Kutató Intézet (AKI) hajtotta végre. Az AKI adatbázisában szereplő gazdák (1900) közül a legalább 2 ha területet használó, növénytermesztéssel foglalkozó gazdák válaszait használtuk fel. A megkérdezettek a magyarországi, növénytermesztéssel foglalkozó gazdálkodókat reprezentálták.

⁵⁷ A kérdőív öt kérdéscsoportból állt: a precíziós szántóföldi növénytermesztés ismertsége és elterjedtsége; precíziós technológia alkalmazása az üzemben; nyilvántartási/vállalatirányítási rendszer alkalmazása az üzemben; véleménykérdések a gazdálkodóktól (ezek közül emeltem ki néhányat); a gazdaság és a gazdálkodó szocio-demográfiai jellemzői.

szervátozást követően olyan mezőgazdasági birtokszerkezet alakult ki, amelyben a földhasználatnak két meghatározó jogcíme van, a tulajdonjog és a haszonbérlet.⁵⁸ A szántóföldi növénytermesztésben a legmagasabb a bérlet aránya (55%). A tulajdonjog biztosít erősebb pozíciót a gazdálkodók számára, mivel (egyes nyugat-európai országoktól eltérően) a magyar agrárjog alig alkalmaz ún. bérlővédő intézkedéseket. Előhaszonbérleti jog létezik ugyan, amely új szerződés kötésekor előnyt biztosít a korábbi haszonbérlet számára (bizonyos feltételekkel, mint pl. a „földművesek” nyilvántartásában való szereplés, a szakértelem, a helyben lakás), nem ismert ugyanakkor, pl. az új bérlő kijelölésének a joga (tehát a volt haszonbérlet nem szólhat bele abba, hogy ki folytatja őtána a gazdálkodást). Fontos, az előre kalkulálhatóságot szolgáló szabály, hogy határozatlan időre nem köthető szerződés.⁵⁹ A haszonbérleti jogviszony minimális ideje 1 év, ami nem biztosítja a beruházások megtérülését, csupán az adott gazdasági évben esedékes munkák folyamatosságát tartja szem előtt. Többéves minimum vagy konkrét időtartamnak a törvényben való megállapítása (szemben, pl. a francia joggal) nem ismert.⁶⁰ A földforgalmat szabályozó törvény⁶¹ a haszonbérlet maximális idejét főszabályként 20 évben állapítja meg (erdőterület esetén ennél jelentősen több is lehet, az erdő korától függően). Ezen időkereten (1-20 év) belül a jogviszony időtartamát a felek (tulajdonos, haszonbérlet) szabadon állapítják meg a szerződésben. Az 5 évnél hosszabb időtartamú szerződések kötését ugyanakkor a bérbeadó oldalán adómentesség ösztönzi.⁶² Ha a szerződés lejárt, a tulajdonos (függetlenül attól, hogy van-e szakértelme, más hivatása) úgy is dönthet, hogy saját maga műveli tovább a földet, azaz nem adja ismét haszonbérbe.⁶³ Öröklés esetén a (családi) gazdaság egyben tartása nem biztosított.⁶⁴ Ez a szabályozás az erőviszonyok, a földterület (földterületek) nagysága és elaprózottsága, az uniós támogatások illetve a földpiaci viszonyok függvényében változó időtartamú szerződések eredményez.

Növeli a kérdés jelentőségét, hogy a magyar mezőgazdasági termőterületek tulajdonosi szerkezetét és használati viszonyait mindmáig a szélsőségek jellemzik. Elaprózott parcellák – illetve sok esetben egy tagban elhelyezkedő, de számos személy közös tulajdonában álló

⁵⁸ Csekélyebb a jelentősége az állami tulajdonban levő földek esetén (5-20 évre) alapított kezelői jognak (az erre vonatkozó szabályokat a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 19/A – 22. §§ rögzítik), vagy a közeli hozzátartozók szívességi (ingyenes) földhasználatának és haszonélvezeti jogának.

⁵⁹ A jogviszony tartós jellegére és az ezzel kapcsolatos, egyes jogi problémákra lásd: Bobvos Pál: *A haszonbérleti díj valorizációja*. In: Gellén Klára (szerk.): *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. Iurisperitus, Szeged, 2019. 23-38.

⁶⁰ Nyugat-Európában általában a 10-15 évnél hosszabb időre kötött szerződések esetén tekintik hosszú távúnak a bérleti jogviszonyt, ami mind a tulajdonos, mind a bérlő számára kedvező. BURGERNÉ GIMES Anna: *Földhasználat és földbirtok-politika az Európai Unió országaiban*. Statisztikai Szemle, 1998/ 4-5. 483-489.

⁶¹ 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról 44. §.

⁶² A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 1. számú melléklet 9.4. pontja.

⁶³ Egyes Nyugat-Európai országokban (pl. Franciaország) korlátozzák a tulajdonos rendelkezési jogát (csak a törvényben meghatározott esetben tagadható meg a bérleti idő lejártakor a további bérbeadás). BURGERNÉ GIMES, 1998. 483.

⁶⁴ A mezőgazdasági öröklés sajátos szabályozásának a jelentőségére, az európai modellek áttekintésére lásd: HORNYÁK Zsófia: *A mezőgazdasági földek öröklése*. Bíbor, Miskolc, 2019. (E munkában megjelenik a földhözjutás nehézsége és a fiatalok innovációs illetve beruházási hajlandósága közötti összefüggés is.)

táblák⁶⁵ – esetén a bérlőnek több tulajdonossal kell haszonbérleti szerződést kötnie, ami sokszor csak nehézségek árán lehetséges. Az egészen kisméretű parcellákon ugyanakkor önállóan árutermelő gazdálkodást nehéz folytatni (az a szántóföldi növénytermesztésre nem is jellemző, miközben pl. a szőlőtermesztésben már megvalósítható).⁶⁶ Az elaprózottság ezért kedvez a tőkeerős gazdálkodóknak, akik elegendő forrással rendelkeznek ahhoz, hogy akár a kistulajdonosoktól, akár az államtól földet béreljenek és nagygazdaságot hozzanak létre. E ponton meg kell még jegyezni, hogy cégek Magyarországon 1994 óta nem szerezhetnek földtulajdont, vagyis számukra a földhasználat meghatározó jogcíme a haszonbérlet. Ugyanakkor jellemző, hogy a legnagyobb területtel rendelkező gazdaságok céggként (pl. Rt.-ként, Kft.-ként) működnek.

Magyarországon nincs szigorúan vett minimális birtokméret, pl. a földforgalmi törvény csak az egy személy által tulajdonba megszerezhető földterület nagyságát és az ún. birtokmaximumot állapítja meg. Egy személy legfeljebb 300 ha földet vehet (ugyanakkor, ha pl. törvény alapján örököl, nincs felső határ), míg a birtokmaximum (amely a gazdálkodó által használt valamennyi területre kiterjed) mértéke jelenleg 1200 ha, illetve ismert a „kedvezményes” birtokmaximum is, amely 1800 ha. (Utóbbi vonatkozik, pl. az állattartással foglalkozó gazdálkodókra.)⁶⁷ E szabályok ugyanakkor nem alkalmasak a valós birtokviszonyok, gazdaságméreték jellemzésére. A földforgalmi előírások a hatályba lépésük előtt keletkezett jogviszonyokat nem írják felül.⁶⁸ Emellett az utóbbi időszakra jelentős mérvű birtokkoncentráció jellemző hazánkra, amit a nyilvántartások nem tükröznek (ennek hátterében a cégkapcsolati hálók és kereszttulajdonlások jelensége áll.)⁶⁹

A földhasználat tartósságát biztosító szabályozás azért is kaphatott magas pontszámot, mert *a jelenlegi szabályozás viszonylag nehezen áttekinthető, túlbürokratizált*,⁷⁰ s ráadásul

⁶⁵ A rendszerváltás egyik negatív következménye, hogy gyakran több személy osztatlan közös tulajdonába kerültek olyan földrészetek, amelyek kis méretüknél, elhelyezkedésüknél fogva nem oszthatók fel önálló ingatlanokra. Jelenleg is még kb. 1 millió ha földet illetve 4 millió embert érint a probléma, ami lehetetlenné teszi a hosszú távon kiszámítható gazdálkodást. Sajtóértesülések szerint az agrárminisztérium jelenleg készíti elő törvénytervezetet a megoldásra (a korábbi években már több próbálkozás is volt az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére, de korlátozott sikerrel). <https://www.portfolio.hu/vallalatok/nagy-valtozas-jon-az-osztatlan-kozos-tulajdonnal.313535.html> (2019.05.28.).

⁶⁶ Statisztikai szempontból a gazdaságkülönböző (a minimális terület) szőlő és gyümölcsös esetén 500 m², míg egyéb esetben 1500 m².

⁶⁷ Magyarországon – bár az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerint „sarkalatos” törvényt kellene alkotni a mezőgazdasági üzemszabályozásról, jelenleg nincs olyan jogszabály, amelyik méretük alapján, egzakt módon meghatározná az üzemekategóriákat (pl. kis- és nagygazdaság).

⁶⁸ A magyar földforgalmi törvény 2013-as módosítása ez alól kivételt tett, amennyiben a nem hozzátartozó javára kikötött haszonélvezeti jogok felszámolásáról rendelkezett. E rendelkezést azonban utóbb az Európai Unió Bírósága ellentétesnek találta több uniós előírással. A C-235/17. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2019. május 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:432.

⁶⁹ Kovács, 2016. 67. 80-82. Megjegyzem, hogy 2002 és 2014 között a családtagok tulajdonában álló földrészetek összességére is volt egy külön korlát.

⁷⁰ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény mellett kiemelendő a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény. Speciális előírások vonatkoznak a Nemzeti Földalappal kötött szerződésekre, a borvidéki települések szőlőültetvényeinek az eladására stb. A földforgalmi ügyletek lebonyolításában illetve jóváhagyásában jelenleg közreműködnek a települési önkormányzatok jegyzői, az agrárkamara helyi szervei és a kormányhivatalok is.

a földforgalom (tulajdonszerzés, haszonbérlet) előírásai⁷¹ az utóbbi évtizedekben számos alkalommal változtak. A 2014-ben bevezetett földforgalmi szabályozás *finomhangolása máig nem zárult le, a bírói gyakorlatban rengeteg a bizonytalanság ma is*.⁷² A törvény több előírását a magyar Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozata miatt kellett módosítani, más szabályait az Európai Bizottság vitatta illetve vitatja.⁷³ A Nemzeti Földalap működése során bíróságok illetve kormányzati ellenőrző szervek is megállapítottak szabálytalanságokat.⁷⁴ A szabályozás gátolja a társadalmi innovációt illetve a multifunkcionális mezőgazdaság európai modelljének az érvényesülését is.⁷⁵ A gazdáknak ezzel szemben az az igényük, hogy stabil, jól áttekinthető szabályozási környezet illetve joggyakorlat támogassa üzleti elhatározásaikat.

3.2.2. A hosszú távú, kiszámítható agrárpolitika jelentősége

Az agrárpolitika ma részben az EU, részben a tagállamok hatáskörébe tartozik, tehát kiszámítható volta is részben a tagállami, részben az uniós kormányzáson múlik. A KAP 1991 óta több reformon esett keresztül. Ezek jó részére még Magyarország belépése előtt került sor, azonban a nemzeti agrárpolitikában az uniós csatlakozás így is óriási változásokat hozott (pl. a mezőgazdaságon belül akkor tevődött át a hangsúly az állattenyésztésről a növénytermesztésre). Napjainkban az újabb hétéves költségvetési ciklushoz (2021–2027) igazodva *zajlik az új KAP előkészítése*.⁷⁶ A változások főbb irányai (diverzifikáció, elvá-

⁷¹ Pl. többször változott az elővásárlási joggal rendelkezők köre és sorrendje, a külföldiek tulajdonszerzésére vonatkozó szabályozás (szerezhetnek-e, s ha igen, milyen feltételekkel?). A haszonbérlet maximális idejére az általánostól eltérő, speciális előírások vonatkoztak erdő, szőlő és gyümölcsös esetén is. A haszonbérlehető terület maximuma eltérő volt természetes személyek és cégek esetén (előbbiek 300 ha, utóbbiak 2.500 ha földet bérelhettek) és a Nemzeti Földalaptól bérelt területet nem kellett figyelembe venni. Teljesen új 2014-től a szerződések hatósági jóváhagyásának a megkövetelése, illetve a magyar gazdák esetén a „földműves” minőség (és ezen keresztül a már említett szakismeret meglétének az) előírása és a személyes hasznosítási kötelezettség. 2014 és 2018 között a földforgalmi törvény 9, az azt kiegészítő törvény 26 alkalommal változott kisebb-nagyobb mértékben.

⁷² ANDRÉKA Tamás – OLAJOS István: *A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése*. Magyar Jog, 2017/7–8. 410–424.; OLAJOS István: *The acquisition and the right of use of agricultural lands, in particular the developing Hungarian court practice*. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2017/23. 91–116.

⁷³ SZILÁGYI János Ede: *European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands*. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2017./23. 158–161.

⁷⁴ A legismertebb – Pfv.VI.21.775/2015. számú – ügyben a Kúria a pályázati úton létrejött termőföld haszonbérleti szerződés érvénytelenségét állapította meg 2016. április 12-én, a jogszabályokba és a jóerkölcsbe ütközés miatt. (A Nemzeti Földalaptól olyan cég jutott földhöz, amelyik nem is foglalkozott mezőgazdasági tevékenységgel).

⁷⁵ A földhasználat és a társadalmi innováció összefüggését tárgyalja a hazai példán keresztül CsÁK Csilla: *A mezőgazdasági földhasználat szerepe a társadalmi innovációs folyamatokban*. In: Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. 249–255.

⁷⁶ NORER, Roland (ed.): *CAP reform. Market Organisation and Rural Areas. Legal Framework and Implementation*. Baden-Baden, Nomos, 2017. A 2013-as reformok magyar vonatkozásaira lásd: ANDRÉKA Tamás – BÁNYAI Krisztina – OLAJOS István: *The most changes of Hungarian Agricultural Market Policy after the 2013th CAP reform*. Journal of Agricultural and Environmental Law, 2015/19. 6–18.

lasztás, zöldítés stb.) hosszú ideje láthatók, az újabb és újabb korrekciókat pedig több éves, nyilvános tárgyalások előzik meg, ezért a gazdákat nem érhetik váratlan meglepetések. 2019-ben is már számítani lehet a 2020 után bevezetendő változásokra, pl. a támogatások csökkenésére, a további zöldítésre.⁷⁷

Megemlítendő ugyanakkor, hogy – összefüggésben az egészségtelen magyarországi agrárüzem-szerkezettel – jelentős a szántóföldi növénytermesztésbe vont területek aránya.⁷⁸ Az uniós agrártámogatások túlnyomó részét is erre fordítják Magyarországon, és az ágazat szereplői tartanak a támogatások csökkenésétől. (Az utóbbi években az uniós támogatások hatására a mezőgazdaságon belül csak a gabonaágazat tudott növekedni, ugyanakkor annak a növekvő aránya sérülékennyé teszi az agrárágazat egészét).⁷⁹

Magyarországon a (nemzeti) agrárpolitikán belül mindig is kiemelt helyet foglalt el a birtokpolitika.⁸⁰ Ennél fogva a *kiszámítható agrárpolitika és a tartós földhasználat biztonságát lehetővé tevő szabályozás kérdései összekapcsolódnak egymással*. Az utóbbi 100 évben több, gyökeres fordulat (földreformok, államosítás, tagosítások, privatizáció, az uniós agrártámogatások bevezetése stb.) zajlott le ezen a területen.⁸¹ A kommunista diktatúra évtizedei alatt gyakran a polgárok alapvető jogai, így a tulajdonhoz való jogaik is sérültek az intézkedések során. A birtokszerkezetet érintő állami beavatkozások gyakran mellőzték a gazdasági-gazdálkodási szempontokat, pl. a rendszerváltást követően végrehajtott kárpótlás illetve a szovjet típusú termelőszövetkezetek felszámolása során nem volt szempont, hogy életképes gazdasági egységeket (farmokat) hozzanak létre; a gazdaságilag összetartozó földek és a gazdasági felszerelések, gépek pedig nem kerültek egy tulajdonos kezébe.⁸²

A mezőgazdasági üzemszabályozásnak Európában többféle modellje alakult ki.⁸³ Magyarország ma átmenetet képez ezek között, agrárjogi szabályozása töredékes (hiányos)

⁷⁷ The Common Agricultural Policy – instruments and reforms. Fact Sheets on the European Union, European Parliament, 2018. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/107/a-kozos-agrarpolitika-kap-eszkozoi-es-ezek-reformjai> (2019.06.05).

⁷⁸ A KSH adatai szerint 2017-ben az ország termőterületének csaknem 60%-a tartozott a szántó művelési ágba. https://www.ksh.hu/docs/hun/agrar/html/tabl1_3_1.html (20.05.2019).

⁷⁹ Gazdaságkutató Intézet: *Az „elmúlt 8 év” és a „majdnem elmúlt 8 év.” A mezőgazdaság teljesítménye*. Budapest, 2017. <https://www.gki.hu/wp-content/uploads/2017/11/GKI-Az-elmult-8ev-Mezogazdasag.pdf> (2019.05.20.).

⁸⁰ KOVÁCH, 2016. 83.

⁸¹ KOVÁCH, 2016. 14-15.

⁸² A rendszerváltás agrárpolitikai intézkedéseinek jogi problémáira lásd: FODOR László: *Agrárjog (fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből)*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2005. 78-106.

⁸³ A modellek közti különbségek az alábbi területeken ragadhatók meg: a tulajdonszerzés korlátozása, a birtokméret szabályozása, hatósági jóváhagyások előírása, a gazdálkodóra megállapított előírások (pl. szakértelem, helyben lakás, a gazdaság működtetésének, azaz a föld megművelésének a kötelezettsége). Egyes országok a kisbirtokok vagy a bérlők védelmében további eszközöket alkalmaznak, míg vannak liberális birtokpolitikát intézményesítő országok is. BÁNYAI Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*. Doktori értekezés. Miskolc, 2016.; PRUGBERGER Tamás: *Szemponatok az új földtörvény vitaanyagának és a parlament által elfogadott szövegének értékeléséhez a nyugat-európai megoldások tükrében*. Polgári Szemle, 2014/3-6. 162-169.; BURGERNÉ GIMES Anna: *Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országban*. Közgazdasági Szemle, 2003/9. 819-832.; KURUCZ Mihály: *Mezőgazdasági ingatlanok agrárjogi szabályozása*. ELTE Jogi Továbbképző Intézet,

és csak részben képes feladatának betöltésére.⁸⁴ A rendszerváltást követően a legfontosabb kérdéssé az vált, hogy mekkora lehet maximálisan az egy személy tulajdonába illetve használatába kerülő földek mérete (ezzel párhuzamosan az, hogy cégek szerezhetnek-e földtulajdont), de csaknem minden kormánynak különböző elképzelése volt erről. Ezeket a változó elképzeléseket a jogi szabályozás részben követte is.⁸⁵ A magyar birtokpolitikáról szóló, jelenleg hatályos előírások (pl. a földforgalmi törvényben, a Nemzeti Földalapról szóló törvényben)⁸⁶ a családi gazdaságok terjedésének a célját állítják középpontba. Ugyanakkor az elaprózódást nem gátolja a magyar jog, és a birtokkoncentrációt sem képes megakadályozni. A Nemzeti Földalap működése nincs teljes összhangban a deklarált agrárpolitikai célokkal,⁸⁷ amennyiben elősegíti a nagyüzemi koncentrációt.

3.2.3. Méltányos, a precíziós gazdaságokra szabott adózási szabályok

A precíziós gazdálkodásra nem vonatkoznak sajátos előírások az adójogban sem, ezért megvizsgáltam a fontosabb mezőgazdasági sajátosságokat az adórendszerben.⁸⁸ Közismert, hogy az általános szja-szabályokhoz képest egy sor, „méltányos” adózási követelmény érvényesül a mezőgazdasági ös- (illetve kis-) termelők vonatkozásában (pl. egyszerűbb bevallás, az adófizetési kötelezettség alóli mentesülés meghatározott mértékű bevétel alatt). Kérdés lehet, hogy ezekkel a PG-t folytatók mennyiben tudnak élni. A válasz azonban nem közvetlenül a precíziós eszközök beszerzésén/alkalmazásán múlik, hanem pl. a bevétel nagyságán, a gazdálkodás formáján (cég, magánszemély-e) stb. Ezek mellett érdekes még, hogy milyen költségek számolhatók el (pl. a gépvásárlás, az internet költsége igen), illetve

Budapest, 2001; PRUGBERGER Tamás – SZILÁGYI János Ede: *Földbirtok-politika az EU-ban*. In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Biber Kiadó, Miskolc, 2004. 69-83.

⁸⁴ Végeredményben a magyar földügyi szabályozás – egy hosszú távú, koherens agrárpolitika hiányában – a rendszerváltás óta mindmáig zajló, tökefelhalmozás kerete az agrárágazatban (ezt mutatja, hogy a rendszerváltás óta jelentős átrendeződés – birtokkoncentráció – zajlott a tulajdoni és használati viszonyokban). KOVÁCH, 2016. 22-26.

⁸⁵ Az egyik koncepció lényege a kisüzemek fejlesztése, a közepes méretű gazdaságok terjedésének elősegítése, a másiké a nagyüzemi gazdálkodás, a cégek pozíciójának a biztosítása. A cégek földtulajdonszerzését (ez volt az egyik legvitatottabb elképzelés) végül nem tette lehetővé a magyar jog.

⁸⁶ A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény preambuluma szerint a szabályozás egyik célja a családi gazdaságokon alapuló korszerű birtokszerkezet kialakításának előmozdítása. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény preambulumban célként szerepel a vidéki családi közösségek termelési közösségként történő megszerveződése, illetve a közepes méretű agrárüzemek elterjedése, valamint a kis gazdaságok stabil működése és további fejlődésük biztosítása.

⁸⁷ 2014-ig a Földalap a birtokmaximumnál nagyobb üzemek kialakulását is segíthette, ráadásul hosszú távú, akár 50 évre szóló szerződést is köthetett a bérlőkkel. E megoldásokat vitatta agrárpolitikai szempontból DOMÉ Györgyné: *A földtörvény néhány elméleti és gyakorlati kérdése*. *Gazdaság és Jog*, 2002/7–8. 39. A földhasználati jogok stabilitását sértette, hogy 2015-ben egy törvénymódosítás révén felbonthatóvá váltak olyan, korábban kötött hasznóbérelti szerződések, amelyek még nem jártak le, így az új tulajdonosok könnyen megfoszthatták használati joguktól azokat a bérlőket, akik még az állammal kötötték szerződést. Megjegyzem, hogy az utóbbi években a Földalaphoz tartozó földek hasznosításának a szabályai közeledtek a birtokpolitikai elképzelésekhez, ugyanakkor a Földalap működésének a törvényessége több esetben megkérdőjeleződött, amire már utaltam.

⁸⁸ A magyar nemzeti adóhatóság 2019-es kimutatása és értelmezése alapján. https://www.nav.gov.hu/data/cms489589/06_Mez_gazdasagi_stermel_maganszemely_adozasanak_alapvet_szabalyai_20190125.pdf (2019.05.20.).

meddig (azaz milyen amortizációs/értécsökkenési leírásra vonatkozó szabály érvényesül). Az áfa-szabályok közt is vannak mezőgazdasági támogatások, pl. az ún. kompenzációs felár (ez már a termékértékesítéshez, illetve szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódik – utóbbi érdekes lehet, mivel a gépkölcsönzés mezőgazdasági szolgáltatás). Itt is fontos a termelő jogállása, valamint hogy van-e más tevékenysége/jövedelme a mezőgazdaság mellett. A PG többnyire szántóföldi növénytermesztést jelent nálunk, ezért érdekes, hogy a termelők helyett bizonyos esetekben a vevő fizeti az áfát (ez a fordított adózás, pl. kukorica, búza, napraforgó-mag esetén).

Fontos látni, hogy az adózás nemzeti, és az agrártámogatások uniós szabályozása összefügg egymással (nem csak a gazdák pénzügyi helyzetének az érintettsége miatt, hanem mert az adózási rendben is vannak támogatások, és mert bizonyos adószabályok tekintettel vannak a támogatásokra is, pl. a bevételek számításánál, vagy a támogatásból vett eszközök költségeírásánál).

Úgy látom, s a gazdák vélhetőleg maguk is úgy látják, hogy a PG számára további előnyök az adóztatás terén (egyelőre) nehezen képzelhetők el.

3.2.4. A PG-barát politikai környezet szerepe

A politikai környezetbe sok körülmény érthető bele (pl. a politikai berendezkedés és hangulat, a döntések iránya, megalapozottsága, kiszámíthatósága, az érintettek bevonása a döntésekbe). Abból, hogy az agrárpolitika területén milyen nyilatkozatok hangzanak el az agrárminiszter, ⁸⁹ az uniós mezőgazdasági biztos vagy a szakmai érdekképviseletek (Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, gazdaszervezetek, egyesületek)⁹⁰ részéről, következtetni lehet a jövőbeni döntésekre. A gazdák várakozásokat fogalmazhatnak meg az intézményrendszerrel, a jogi szabályozást (ideértve a támogatási feltételeket is) illetően is. Jogtudományi módszerekkel ezt a szférát nehéz vizsgálni, de annyi biztosan megállapítható, hogy a PG aktuális téma, s várható, hogy az uniós és nemzeti jogalkotó szervek egyaránt napirendre veszik a jogi szabályozás kérdését, a PG elterjedésének az elősegítése érdekében. A sajtóban megjelenő hírekben (legalábbis a legutóbbi időben) láthatók a PG-barát politikai környezet jelei, és ennek a gazdák is jelentőséget tulajdonítanak, még ha nem is olyan mértékben, mint az intézményesült agrárpolitikának vagy a földhasználat kiszámítható alakulásának. A politikai nyilatkozatokon túl azonban fontos, hogy a PG-t – minden előnyével és esetleges hátrányával együtt – szélesebb körben is megismerje a társadalom (nem csak a gazdálkodók, hanem a fogyasztók is).

⁸⁹ A magyar agrárminiszter szerint (2019) a versenyképesség feltétele a PG terjedése. <https://www.agrarszektor.hu/gepek/nagy-istvan-precizios-gazdalkodas-nelkul-nem-lesz-versenykepes-a-magyar-mezogazdasag.12821.html> (2019.05.20.).

⁹⁰ Az Agrárkamara eddig is számos esetben (pl. a rendkívüli öntözés ügyében) kezdeményezett sikeresen jogalkotást.

4. Következtetések

A Tanulmány a PG elterjedése szempontjából releváns jogi szabályozási problémákat tekintett át, egy empirikus kutatás alapján. A kutatási kérdéseket elsősorban a farmerek véleménye határozta meg. Más módszerek és szempontok segítségével minden bizonnyal további szabályozási kihívások tárhatók fel (például a piacsabályozás, a termékjelölés, a természetvédelem, az üzemvezetés/menedzsment vagy a talajvédelem területén). A gazdák számára fontos, itt nem vizsgált egyéb tényezők – többletköltségek, a munkaerő rendelkezésre állása, a farm mérete, a földpiac alakulása stb. – további kutatások tárgyát képezik.

A kutatás a magyar jogra fókuszált, de a magyarországi tapasztalatok (a gazdasági és társadalmi közeg, illetve a földtulajdoni és használati viszonyok hasonlóságai, a KAP hatásai, a szövetkezés terén látható közös problémák stb. miatt) hasznosak lehetnek a kelet-európai régió más országai számára is.

A KAP és a tagállami agrárpolitikai mozgástér, illetve a nemzeti agrárszabályozás számos elemének ismeretében úgy tűnik, hogy a PG szempontjából *lényeges kérdések megoldása nem lehetséges pusztán a nemzeti jogalkotás keretei között, vagyis EU-szintű intézkedésekre is szükség van, különösen a támogatási rendszert illetően.*

Az említett problémák jogi szempontból rendkívül sokszínűek, az agrárjogi szabályozás klasszikus területeinek legtöbbszörét érintik. Emellett alkotmányjogi, EU-jogi, környezetjogi, adójogi, vízjogi és más előírásoknak is lényeges szerepe van. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a PG elterjedésének elősegítése *nem oldható meg egyetlen beavatkozással* (pl. támogatással).

A gazdák által jelzett jogi, adminisztratív gátló tényezők nem csak a precíziós gazdálkodók, hanem a többi gazdaság szempontjából is felmerülnek, többé-kevésbé azonos módon. (Egyes problémákat a PG esetén a folyamatos megújulás/innováció, a beruházások költségigénye nyomatkost.) Ennek alapján *az a követelmény állítható fel a jogalkotással szemben, hogy a PG elterjedését ne csak kifejezetten (speciálisan) e gazdálkodási forma szabályozására irányuló intézkedésekkel segítse elő.*

A kutatás során eddig nem sikerült olyan körülményt vagy szabályozási megfontolást azonosítani, amelyik egy sajátos, „precíziós joganyag” megalkotását indokolná. Elképzelhetők ugyanakkor olyan beavatkozási pontok, pl. az e tanulmányban nem vizsgált, agrár-környezetvédelmi szabályozásban (véleményem szerint ilyen lehet a talajvédő földhasznosításnak a termőföldvédelmi törvényben rögzített követelménye),⁹¹ amelyek a PG kedvező tulajdonságai, előnyei megmutatkoznak. A következő feladat az ilyen beavatkozási pontok azonosítása, fejlesztése lehet.

Amennyiben a szabályozásnak mindezt sikerül szem előtt tartania, az az egész gazdaság és társadalom számára pozitív hatásokkal járhat, s a beavatkozások költségei mellett a szabályozási kudarcok kockázata is alacsonyan tartható.

⁹¹ A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény 34. §-a szerint állami feladat a talajvédő és környezetkímélő gazdálkodás elősegítése. Ennek tartalma pedig egyebek mellett a termőhely ökológiai adottságaihoz igazodó, a talaj tápanyag-szolgáltatását és a termesztett növények tápanyagigényét figyelembe vevő, talajvédő gazdálkodás (35-42. §).