

EURÓPAI FÜZETEK 30.

SZAKMAI ÖSSZEFOGLALÓ A MAGYAR CSATLAKOZÁSI

TÁRGYALÁSOK LEZÁRT FEJEZETEIBŐL



Apagyi Géza
Horváth Gábor – Dr. Mihály Szabolcs
Földtulajdon, földvédelem,
földnyilvántartás

Mezőgazdaság

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati
Stratégiai Elemző Központ és a
Külgyminisztérium közös kiadványa

Európai Füzetek

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ
és a Külügyminisztérium közös kiadványa.

Felelős kiadó: Szeredi Péter

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánczai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós,
Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András,
Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső,
Orbán István, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám,
Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő: Forgács Imre

Szerkesztő: Bulyovszky Csilla

Szerkesztőségi titkár: Horváthné Stramszky Márta

A szerkesztőség címe: MEH Európai Integrációs Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 4.

Telefon: 441-3380

Fax: 441-3394

Lektor: Szabó Zoltán

Kézirat lezárva: 2003. április 23.

Grafikai terv: Szutor Zsolt

Portréfotók: Csorba Gábor

Nyomás és előkészítés: Visit Nyomda & Stúdió

ISSN: 1589-4509

Budapest, 2003.



Kedves Olvasó!

Még az is előfordulhat, hogy könnyebb földet osztani, mint a földről gondoskodni. Mert karókat levetni a parcella végében valóban egyszerűnek tűnik. De a földdel bánni, és a stratégiai fontosságú földtulajdonlás kérdéseit rendezni legalább akkora felelősség. Magyarország 2002. december 13-án állapodott meg az Európai Unióval az agrárintegráció feltételeiről. E naptól kezdve a szakemberek azon fáradoznak, hogy mezőgazdaságunkat hozzáigazítsák a nagy egészhez, és segítséget nyújtsanak a gazdáknak az eligazodásban. Tudnunk kell, hogy a csatlakozás nemcsak lehetőségekkel, de kötelezettségekkel is jár. A földet nem elég megművelni, de az ingatlan-nyilvántartásba is be kell jegyezni, a támogatást igénylő földhasználók parcella-szintű nyilvántartása pedig a legfontosabb kérdések közé tartozik ott, ahová Magyarország megváltotta a menetjegyét. Ahhoz, hogy tisztán lássuk helyzetünket, a földet is „láthatóvá” kell ten-



ni, csak így tudunk modern földbirtok-politikai döntéseket hozni. Ha a hazai földügyi igazgatás, a földvédelem és az agrárintézmények fejlesztését komolyan vesszük a csatlakozás előtti időszakban, könnyebb dolguk lesz a magyar gazdáknak az Európai Unióban. E célt szolgálja a földügy háttérrel foglalkozó szakmai összeállítás.



I. Bevezetés

Az Európai Unióhoz való csatlakozás folyamata – az elmúlt évek és a közeljövő várható eseményeit, feladatait tekintve – az érintett országok, így hazánk számára is döntő fontosságú. A 2002. december 13-án lezárt csatlakozási tárgyalások eredményeképpen véglegessé váltak azok a feltételek, amelyek teljesítésével a magyar gazdák is az Európai Unió mezőgazdaságának tevékeny résztvevői lehetnek.

Az EU nem a tagállamok nemzeti politikai rendszerétől elszigetelt, független rendszer, hanem olyan államszervezeti közösség, amely az integrációs folyamat előrehaladtával egyre szorosabb kapcsolatba kerül a nemzeti politikai intézményekkel. A két rendszer közötti kapcsolódás és a kölcsönös hatásmechanizmus elengedhetetlen a közösségi intézmények és a csatlakozási folyamat kiteljesítéséhez.

A csatlakozással a tagállamok hatásköreik néhány elemét átruházzák az unióra. A közösségi jog tehát feltétlen elsőbbséget élvez a tagállami jogszabályokkal szemben, ami azt jelenti, hogy egy-egy később keletkezett nemzeti jogszabállyal a tagállam a közösségi joganyag hatályát nem ronthatja le, nem írhatja felül. Amikor az európai uniós csatlakozással kapcsolatos életviszonyok jogi

szabályozásának alakulását vizsgáljuk, első sorban azt kell áttekintenünk, hogy azokról a közösségi szabályozás rendelkezik-e, s ha igen, akkor hogyan.

A csatlakozásra való felkészülés összetett és történelmi összehasonlításban is egyedülálló tevékenységsorozat, amely a földügyi igazgatás egészét érinti. A csatlakozás földügyi vonatkozásai kapcsán *három momentum* különös figyelmet érdemel. Ismerni kell az intézményrendszert és annak közösségi párhuzamait; át kell tekinteni a termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó hazai és közösségi szabályozást; és említést kell tenni a területalapú uniós agrártámogatások feltételrendszerének néhány sajátos eleméről.





II. A földügyi igazgatás és az EU-követelmények

1. A földügyi igazgatás felépítése, feladata

A földügyi igazgatással minden állampolgár – élete során akár többször is – kapcsolatba kerül. A földügyi igazgatás meghatározó szervezeti eleme a földművelésügyi tárca irányítása alatt tevékenykedő *földhivatal*. Az államigazgatás keretében működő földhivatali szervezet 116 körzeti és 20 megyei szintű (ebből egy a Fővárosi Földhivatal) szervezeti egységet magában foglaló hálózat.

A földügyi szakigazgatás olyan gyűjtőfogalom, amely a következő *szakirányokat* integrálja:

- földmérés (kataszter);
- földminősítés, földvédelem;
- földhasználati nyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás.

A felsorolt szakirányokhoz kapcsolódó államigazgatási feladatok, valamint az azok végrehajtásával megbízott korábbi szervezetek (földmérési felügyelőségek, földbirtok-politikai szervezet, telekkönyv) integrációjával a három évtizeddel ezelőtt kialakított – és a rendszerváltás időszakában korszerűsített – intézményi háttér megfelelően idomul a hatályos jogszabályokhoz és az uniós tagság követelményeihez. A szervezet intézményhá-

lójának decentralizáltsága a szolgáltató állam ideáját szolgálja, és hordozza a *neutrális közigazgatás* uniós követelményei teljesítésének garanciáit. A széles felhasználói kör és a kapcsolható adatrendszerek igénye korszerű gondolkodást és modern technikai megoldásokat feltételez. Az eddigi fejlesztések a földhivatalok *elektronikus ügyintézését* tették lehetővé. A helyi hivatali adatbázisokat országos adatátviteli hálózat kapcsolja össze, ehhez engedéllyel rendelkező külső felhasználók (közjegyzők, bankok, ügyvédek, önkormányzatok stb.) kapcsolódhatnak. A számítógéppel támogatott munkavégzés a földügyi igazgatás területén ma már létkérdés.

A földügy fontos eleme a *Földmérési és Távérzékelési Intézet* (FÖMI) is, amely a szakág operatív és kutatás-fejlesztési feladatait ellátó, kiterjedt hazai és nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező bázisintézménye. A FÖMI a háttere a földméréssel, a térképészettel, a fotogrammetriával, a távérzékeléssel, a kozmikus geodéziával összefüggő tudományterületek művelésének, illetve az ezeket támogató informatikai (térinformatikai) hazai fejlesztéseknek, továbbá az eredmények mielőbbi gyakorlati alkalmazásának. Az intézet látja el a földhivatali informatika központi rendszerfelügyeletét, biztosítja annak fejlesztését is.



2. Harmonizáció a közösségi szabályozással

Az Európai Unió közösségi joga (közösségi vívmányok – *Acquis Communautaire*, a továbbiakban: *Acquis*) még alapvető szinten sem terjedt ki a földügyi igazgatás kérdéseinek rendezésére, ennek szabályozását a *tagállamok hatáskörébe* tartozó feladatnak tekinti. Ez azt jelenti, hogy nem beszélhetünk egységes minta szerinti európai földügyi szervezetről. Az egyes tagállamokban különféle hagyományú, más-más történeti fejlődésen átment intézmények látják el a földügyi igazgatási feladatokat.

A *nemzetközi szerződések*, amelyekkel a csatlakozni kívánó országok – köztük Magyarország – elkötelezték magukat, közvetlenül nem vonatkoznak a földügyi szakigazgatásra, csupán magukban foglalják az azt közvetve érintő általános elveket. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 17. cikke például szól a vagyon birtoklásáról; a tulajdonjog minden formájáról; az állampolgárok, a jogi személyek és az állam tulajdonának egyenjogúsításáról, e jogok törvényi védelméről; az egyforma törvényi tulajdon tartalmi garanciájáról; az öröklés garanciájáról. Ehhez kapcsolódik az ingatlanszerzési jog és e jog megtartása, illetve igazságos korlátozása, kisajátítása, valamint érvényre juttatása.

Hasonlóan rendelkezik az *emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke* is: „minden természetes és jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához és senkit sem lehet tulajdonától megfosztani”. A nemzetközi szerződésekben hasonlóképpen szükség van a további jogok védelmét szolgáló nyilatkozatokra, például: jog az információkhoz, a gazdasági fellendülésre, azaz jog a vállalkozásra, egyesületek létrehozására, a magánélet védelmére, a foglalkozás szabad megválasztásához.

Ebből kitűnik, hogy egyrészt a tulajdon garanciája – amely jog a szabadságra – csak a többi szabadsággal együtt teljes, másrészt a további jogokat ki kell egészíteni a tulajdonjog garanciáival, főleg az ingatlan-tulajdonéval.

Az ENSZ Európai Gazdasági és Szociális Tanácsának Gazdasági Bizottsága (UN ECE) elfogadott egy – több közép- és kelet-európai ország által szorgalmazott – tanulmányt (a továbbiakban: *irányelvek*), amelyben a csatlakozni szándékozó országok részére *ajánlásoként* meghatározták azokat a feltételeket és alapelveket, amelyek a földügyi igazgatás információs rendszerének kiépítésében, a tulajdonjog és más jogok nyilvántartásának megoldásában nyújtanak segítséget.

Az irányelvek hangsúlyozzák, hogy a csatlakozni szándékozó országok a nyugat-euró-



pai államok számos tapasztalatát hasznosíthatják, de a saját rendszerüket csak a saját szociális, gazdasági és kulturális feltételeik alapján tudják létrehozni, illetve tökéletesíteni. Az irányelvek olyan *integrált információs rendszer* felállítását ajánlják, amelyben a földekről szóló technikai és jogilag kötelezett információk formális regisztrálása csak egyetlen közjogi intézmény felügyelete, ellenőrzése és kezelése alatt áll, azaz a feladat nem oszlik meg kettő – vagy több – minisztérium, illetőleg hivatal között. Az irányelvek óva intenek a *kettős rendszer* bevezetésétől bármely területen (Magyarországon a kettős rendszer 1980-tól gyakorlati értelemben is megszűnt), mivel az a szükségesnél több erőfeszítést és bonyolultabb megoldásokat igényel.

Az európai uniós tagságért pályázó országokban az ingatlanokkal kapcsolatos igazgatás hatásköri rendszerét az egyezményben foglaltakkal is szembesíteni kell. Elemzések alapján megállapítható, hogy a magyarországi ingatlan-nyilvántartás jogi háttere – azáltal, hogy bírói jogorvoslatot biztosít a tulajdonszerzéssel kapcsolatos földhivatali eljárásokban – teljesíti az egyezmény említett előírását, továbbá megfelel az irányelvek szempontrendszerének is. Ezt bizonyítja az a 2003 februárjában – a Világbank és az ENSZ FAO pénzügyi segítségével, valamint az EuroGeographics és több európai

civil szakmai szervezet eszmei támogatásával – elindult projekt is, amelynek keretében *Ingatlan-tulajdonjogi és földpiac-fejlesztési tudásközpont* nyílt Budapesten, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium gondozásában. A pályázaton elnyert lehető-



ség alapján létrehozott központ az unióhoz csatlakozó, valamint a balkáni országok irányában teljesít „missziót”, s ez a magyarországi földügyi szakigazgatás jogi és gyakorlati megoldásainak nemzetközi elismerését jelenti. (Ez az elismerés még akkor is jogos, ha a földhivataloknál – elsősorban kapacitáshiány miatt – egyelőre határidő-problémák mutatkoznak.)

A magyar földügyi igazgatás az ENSZ és az Európai Unió vázolt szempontrendszerét



már évekkel ezelőtt „lefordította a saját nyelvére”, és ehhez igazította szakmai stratégiáját, programjait. A megvalósítás az Acquis hazai átvételével összefüggő intézményfejlesztési nemzeti program (ANP) keretében történik. A szakterület a nemzetközi trendeket figyelve igyekezett – évszázados hagyományaihoz híven – felzárkózni az európai, sőt a világ színvonalhoz. Az intézményfejlesztés mint az EU által meghatározott fogalom és feladat a földügy számára a meglévő alapokra történő további építkezést jelenti.

Az ANP végrehajtása részfeladatokra, projektekre bontott formában a földügyi igazgatás (földügy és térképészet) napi feladataként jelenik meg. E feladatok tekintetében sürgető kényszert jelent az a tény, hogy a szakterület infrastrukturális szolgáltatásokat nyújt más, ugyancsak az uniós elvárások által determinált tevékenységekhez.

Ezek az állami adatok képezik a továbbiakban a ráarakódó többletinformációk, további tematikák megbízható alapját.

Az ANP agrárfejezetének VIII. alfejezete foglalja össze a földügy és térképészet terén adódó soron kívüli feladatokat. Az eddig elvégzett munkát és annak eredményeit értékelve megállapítható, hogy a földügyi igazgatás kapcsán megfogalmazott prognózisok helyesnek bizonyultak, és a korábban megkezdett fejlesztések is jól követik a nemzetközi mozgásokat, azokkal harmonizálnak.

A következőkben a földügy feladatrendszeréből kiemelve két olyan – közérdeklődésre számot tartó – területet mutatunk be, amely közvetlen hatást gyakorol a mezőgazdaság szereplőire, meghatározó jelentőségű a termőföld védelme, minősítése, birtoklása, továbbá a területalapú közösségi agrártámogatások igénylése, elnyerése és ellenőrzése tekintetében.



III. A termőföldre vonatkozó szabályozás

Az Európai Unióban a termőföld a tagállamok által eltérő mértékben és eszközökkel szabályozott áruipiac tárgya. A Római Szerződés (a továbbiakban: szerződés) 295. cikke szerint „a szerződés nem érinti az egyes tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”. Látható tehát, hogy a közösségi jog nem terjed ki a földjogi viszonyok rendezésére, bizonyos – a következőkben ismertetésre kerülő – kitételekkel a tagállamok hatáskörében hagyta ennek szabályozását.

1. Földvédelem, földminősítés

A termőföldek védelmére, használatára és a földminősítésre vonatkozó magyarországi szabályokat a termőföldről szóló *1994. évi LV. törvény* (a továbbiakban: földtörvény) tartalmazza. Ennek előírásai többek között meghatározzák a termőföldek más, azaz nem mező- és erdőgazdasági célra történő időleges és végleges felhasználásának szabályait; az ilyen esetekben fizetendő földvédelmi járulék mértékét; valamint a termőföldek földhivatali engedély nélkül történő, más célú felhasználása esetén követendő eljárás szabályait. A földminősítés területén a törvény előírja azokat a szabályokat, amelyeket

a termőföldek aranykoronában nyilvántartott kataszteri tiszta jövedelmének megállapítása során követni kell.

A hazai *földvédelmi* szabályokhoz hasonló előírás az unió tagországaiban még tagállami szinten is csak elvétve akad, közösségi joganyag pedig egyáltalán nem rendelkezik az egyes országok ezzel kapcsolatos teendőiről. A *földminősítésre* vonatkozóan – mivel a termőföldek után fizetendő adó alapját ez képezi – ugyan léteznek előírások a Közösség tagállamaiban, ám azok országonként eltérők.

2. A termőföld tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó szabályok

A földtörvény szerint külföldi jogi és magán-személy, valamint belföldi jogi személy termőföld tulajdonjogát nem szerezheti meg, belföldi magánszemély pedig legfeljebb 300 hektár nagyságú, vagy 6000 aranykorona (Ak) kataszteri tiszta jövedelmű termőföld tulajdonjogát szerezheti meg Magyarországon. Ezek az előírások előreláthatóan még 7–10 évig változatlanok maradnak. A csatlakozási tárgyalások eredményeként az Euró-



pai Unió és a tagjelölt Magyar Köztársaság között megállapodás született arról, hogy a csatlakozástól kezdődően *hétéves átmeneti időszak* áll fenn a földtulajdon megszerzésére vonatkozóan. Ezt követően az átmeneti rendelkezés alapjául szolgáló okokat az



illetékesek felülvizsgálják, s amennyiben az indokolt, az időszak *további három évvel meghosszabbítható*. Az átmeneti időszak alatt Magyarország fenntarthatja azokat a nemzeti jogszabályait (a földtörvényben foglaltakat), amelyek a külföldi természetes és jogi személyek, illetőleg a belföldi jogi személyek magyarországi mezőgazdasági termőföldtulajdon-szerzését korlátozzák.

A tőkeáramlás szabadsága kiterjesztésének követelményét figyelembe véve ugyan-

akkor hazánk vállalta azt, hogy az úgynevezett *önfoglalkoztató farmerek* esetében nem érvényesíti az átmeneti időszakra vonatkozó megállapodás rendelkezéseit, ezek a farmerek a csatlakozás kezdetétől a belföldi természetes személyekkel azonos módon és mértékben vásárolhatnak termőföldet Magyarországon. A megállapodás értelmében viszont az Európai Unió tagországainak állampolgárai közül a hazánkban letelepedő önfoglalkoztató farmerek csak abban az esetben jogosultak földvásárlásra, ha *legálisan és folyamatosan három évet* már tartózkodtak Magyarországon, és ezen időszak alatt földműveléssel foglalkoztak.

Az előbbiekre érvényre juttatása érdekében tehát némiképp módosítani kell az erre vonatkozó hazai törvényi szabályozást, mivel annak jelenlegi előírásai nem teszik lehetővé a megállapodásban foglaltak végrehajtását. Jogharmonizációs kötelezettségünk teljesítése során azonban biztosítékokat kell teremteni annak érdekében, hogy a szűkösen rendelkezésre álló és más országok földáraihoz képest olcsó hazai termőföld ne legyen tárgy a külföldiek nyerészkedési célzatú földvásárlásának. Azt is el kell érni, hogy ne kerüljön veszélybe a mezőgazdaságból élő magyar állampolgárok megélhetése.

Az Európai Unióban a földjogi viszonyok rendezésében – mint azt korábban kifejtettük – alapvetően a nemzeti szuverenitás elve



érvényesül. Ez a szuverenitás azonban a termőföld tulajdonszerzése tekintetében napjainkra – minőségi fordulattal – megváltozott. A *Közös Agrárpolitika* (Common Agricultural Policy, KAP) a tagállamok földviszonyaira alakító hatást gyakorolt.

A földviszonyok tagállami hatáskörbe tartozó rendezését elsőként a szerződésnek a *letelepedés és vállalkozás szabadságára* vonatkozó előírásai korlátozták. A Római Szerződés III. cím 2. fejezetének 43. cikke szerint ugyanis tilos a Közösség más országaiban honos külföldiek nemzeti alapú diszkriminációja, azaz a földszerzésnél és -hasznosításnál a hazai állampolgárokat megilletővel azonos elbánást kell biztosítani a többi tagország állampolgárai számára.

A szerződés 44. cikke ugyanakkor korlátozást is beiktatott a tagállami illetőségű külföldiek földigényeinek a fogadó tagállam részéről történő teljesítéséről. Eszerint a külföldiek földigényei *csak a KAP alapelveivel összhangban* teljesíthetők.

A tagállamok korábban említett földjogi szuverenitásának korlátozásában a szerződés III. címében a „Tőke és fizetések” című 4. fejezet új szabályozása, valamint az Európai Bizottság által ahhoz közlemény formájában csatolt jogértelmezés hozott fordulatot. Ennek lényege, hogy még az egyenlő elbánás elvének tagállami szavatolása sem elégséges a közösségi jog követelményé-

nek teljesítéséhez, ha a tulajdonszerzésre (földhaszonbérletre) vonatkozó előírások a tőke mozgás szabadsága szempontjából hátrányosak. Az előírás tehát a *KAP szempontjait* alkotmányosan is *alárendeli a szabad tőkeáramlásnak*.

Összefoglalva: a hatályos szerződés tartalmazza a tulajdoni rend, ezen belül a termőföld tulajdona és haszonbérlete szuverén szabályozásának tagállami hatáskörét, és helyébe a szabad tőkeáramlás *jogilag kikényszeríthető* igényét lépteti. A tagállamnak tehát többé nincs joghatósága arra, hogy a szabad tőkeáramlást nemzeti érdekű földpolitikája címén korlátozza, a jövőre nézve az unió alkotmányos rendje szabja meg, hogy egy-egy tagállam milyen földpolitikát folytathat. Az átmeneti időszakot követően ezért várhatóan teljes egészében fel kell oldani minden olyan szabályozást, amely a hazai termőföldek unión belüli forgalmát korlátozza.

A csatlakozási megállapodásban az átmeneti időszakra kivételként vállalt kötelezettség – azaz az önfoglalkoztató uniós külföldi farmer termőföldszerzésének biztosítása – a személyek szabad mozgásának közösségi vívmányán alapul. Ez a szabadság magában foglalja a letelepedés jogát, amelyet a szerződés 52. cikke úgy határoz meg, mint „jogot arra, hogy szabadfoglalkozású személyként tevékenységbe kezdjenek, és azt folytas-



sák”. A közösségi jog alapján a letelepedési szabadság megnyilvánulásának minősül: az ingatlanvagyon *vásárlása*, *hasznosítása*, illetőleg *átruházása*, de *kölcsönök* felvétele, és különösen a különféle hitellehetőségek kihasználása is.

Az előzőek értelmében a csatlakozást követően nemzeti jogszabályaink határozzák majd meg, hogy az uniós állampolgárok részére biztosítandó letelepedés szabadsága milyen módon gyakorolható. E szabályok kialakítása során kell olyan „fékeket” beépíteni, amelyek megakadályozzák, hogy a termőföldeket nagy tőkeerővel rendelkező körök spekulációs céllal felvásárolják. Efféle technikákkal az EU-tagországok szinte mind-egyikében találkozhatunk. A 15 tagállam közül legegyszerűbb a külföldiek tulajdonszerzése Németországban, Franciaországban, az Egyesült Királyságban, Belgiumban és Luxemburgban, a többi tagállam azonban – a szerződés egyenlő elbánást kikényszerítő követelményének lehetőségein belül – igyekszik azt megnehezíteni.

A külföldiek földvásárlását egyes országokban ugyanazon feltételek megléte esetén engedélyezik, mint amelyek a belföldiekre vonatkoznak (állandó letelepedés, a föld személyes művelése, illetve megfelelő agrárképzettség). A mezőgazdaságilag művelhető területeket állami beavatkozással próbálják a helybéli lakosság tulajdonában tartani. Mindebből látszik, hogy a liberális földpiac a gyakorlatban számos – a helyi lakosságnak kedvező – feltétel beépítése mellett is elképzelhető.

A csatlakozás utáni időszakra vonatkozó hazai földügyi szabályozás kialakítása során vélhetően azoknak az országoknak a példáját követhetjük, amelyek nemzeti jogszabályaikban számos előírással nehezítik a termőföldek unión belüli forgalmát és használatát. Így érvényesíthetők lesznek a hazai földbirtok-politika elvei, és – ha hosszabb távon is – kialakítható a nemzeti sajátosságainknak és az uniós követelményeknek egyaránt megfelelő birtokszerkezet. Egybehangzó vélekedések szerint ezzel *megakadályozható a magyar termőföld tömeges külföldi tulajdonba kerülése is*.



IV. A mezőgazdasági parcellák azonosító rendszerének (MePAR) kiépítése és üzemeltetése

1. Az uniós csatlakozással összefüggő agrárintézmény-fejlesztés

Az Európai Unióhoz való csatlakozás alapfeltétele, hogy taggá válásunkig teljes körűen kiépítsük a KAP alkalmazásához elengedhetetlen működőképes intézményrendszert. A közösségi szabályozás számos elemében eltér a mai magyar gyakorlattól. Emiatt – a meglévő agrárigazgatási intézményrendszer közösségi követelményeknek megfelelő továbbfejlesztése mellett – új intézményeket kell létrehozni, meg kell határozni a feladat- és illetékességi körök új rendjét, valamint ki kell építeni az együttműködési rendszert.

A közösségi szabályozás maradéktalan alkalmazása alapfeltétele annak, hogy termelőink bekapcsolódhassanak az egységes belső piac folyamataiba, és részesüljenek a több százmilliárd forintra becsülhető közösségi agrártámogatásokból.

Hazánk az EU költségvetéséből a 100 százalékos szint elérését követően összesen mintegy 1,2 milliárd euró közvetlen támogatásra számít. Ennek 90 százaléka területala-



pú támogatás, de a fennmaradó 10 százalék nagyobb hányadának ellenőrzése is kapcsolódik a területhez (például az állatsűrűségi mutatók révén). Ez Magyarországtól saját erőt nem igényel, csak az *Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszert* (IIER) kell kiépíteni az ellenőrzéshez.

A *piacszabályozási intézkedések* végrehajtása a KAP működtetésének egyik legfonto-



sabb területe. A KAP piacszabályozási rendszere az egyes termékpályák közös piaci rendtartásain alapul. Az intézkedések köre *termékpályánként* rendkívül *eltérő*. Van, ahol csak minőségi előírások léteznek, más ahol meghatározó elemet képeznek a támogatások. Közülük is *kiemelten kezelendők* – az összes közösségi agrárforrás 55–60 százalékát kitevő – *közvetlen kifizetések*. Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Garancia Részlegéből származó támogatások elosztásával, ellenőrzésével kapcsolatos feladatok ellátására minden tagállamnak egységes szabályok szerinti szervezeteket – kifizető ügynökséget (KÜ) és IIER-t – kell létrehoznia.

2. A mezőgazdasági parcellák azonosító rendszere, mint az IIER egyik alappillére

Az IIER-t a Garancia Részlegből származó kifizetések adminisztrálására, ellenőrzésére és technikai lebonyolítására kell a tagállamoknak létrehozniuk. Az IIER-nek a csatlakozás időpontjáig való teljes kiépítését a kormány legutóbb megerősítette (CONF-H15/02). Az IIER tehát az EU által meghatározott *intézményrendszer kötelező eleme, eszköze*. Elsősorban a termőföld- és az állatállomány-alapú közvetlen támogatások iránti kérelmeket kezeli, több évre visszamenő-

en nyilvántartja, adminisztrálja a kifizetést, koordinálja a kifizetés jogosságának ellenőrzését (az összes kérelem adminisztratív ellenőrzése és a kiválasztott minta tételes területi ellenőrzése), ezenkívül eljár a problémás esetek elrendezésében.

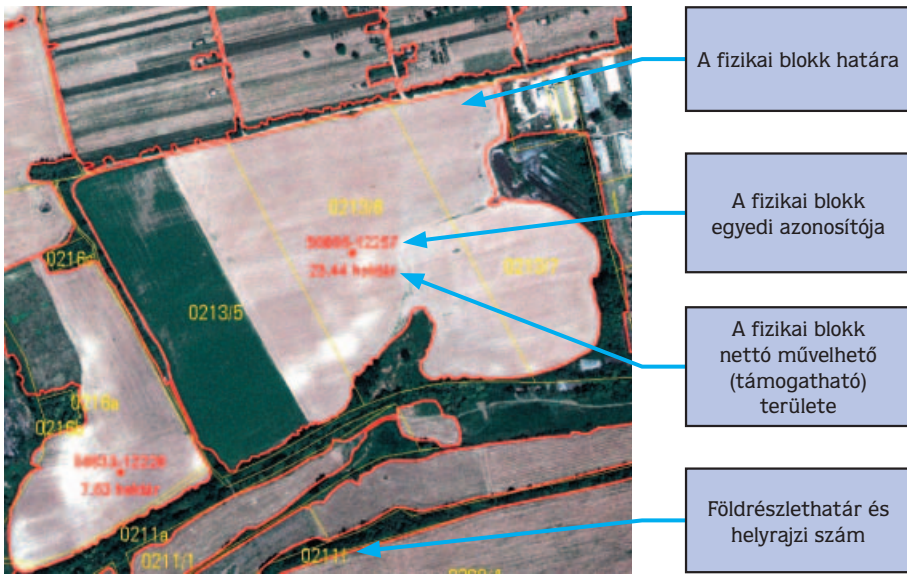
Az IIER rendszer közösségi jogszabályokban előírt kötelező elemei:

- a mezőgazdasági parcellák azonosító rendszere (MePAR);
- a mezőgazdasági termelők nyilvántartás;
- a támogatási kérelmek nyilvántartása;
- az állatállomány nyilvántartása (szarvasmarha, juh, kecske);
- a fenti nyilvántartások összekapcsolása egy integrált ellenőrzési rendszer keretében.

A MePAR az IIER legfontosabb alappillére, így *kiépítése kötelező*. A MePAR a mezőgazdasági táblák egyértelmű megtalálását támogató *térképi* és – 2005. január 1-jétől kötelezően – *digitális térinformatikai keretrendszer*. Az erre vonatkozó rendelkezéseket két közösségi jogszabály, a *3508/92 tanácsi rendelet*, valamint az ennek végrehajtására megalkotott *2419/2001 bizottsági rendelet* foglalja magában.

A MePAR mint térképi és hivatkozási alap többször megjelenik az IIER működésének éves folyamatában:

- az éves földalapú támogatások igénylésének részét képezik a MePAR blokkterképei;



1. ábra. Ortofotó-alapú blokkterkép a mezőgazdasági táblák azonosításához

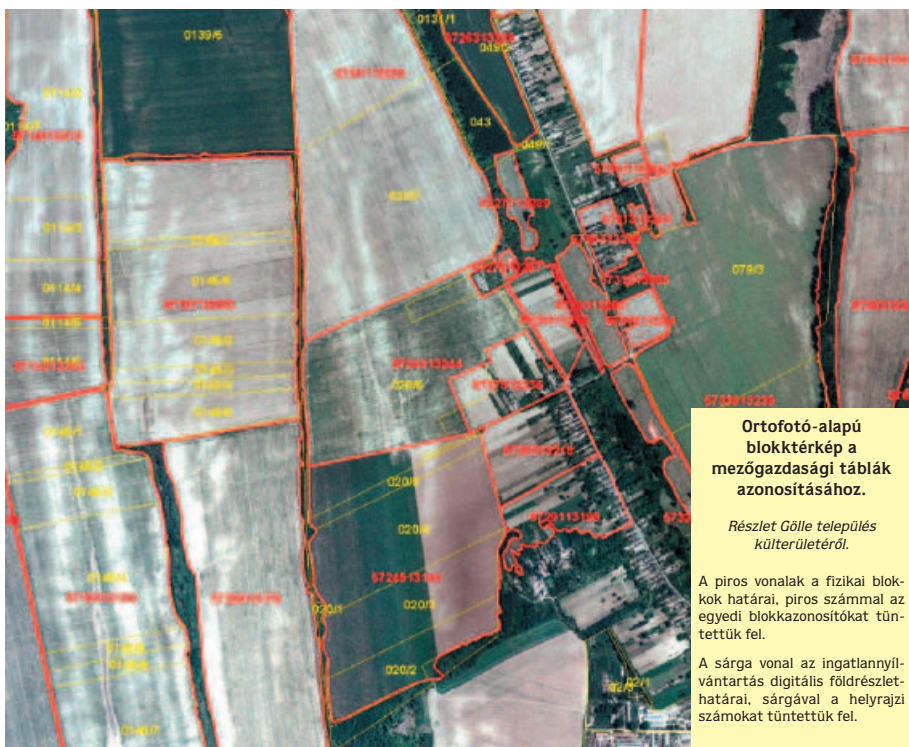
- szerepe van az összes kérelem területalapú adminisztratív ellenőrzésében;
- terepi dokumentumokat biztosít a helyszíni ellenőrzéshez;
- biztosítja a több éves gazdálkodói vállalkások hiteles követését.

A MePAR meghatározó szerepet játszik tehát a 100 százalékos adminisztratív és az 5–25 százalékos területi mintán elvégzendő tételes területi ellenőrzésben is (műholdas távérzékelés és terepbejárás).

A földalapú támogatások alapegysége a *mezőgazdasági tábla*. Ez olyan összefüggő

földterület, amelyen egy gazdálkodó egyfajta növényt termeszt (a területpihentetést is beleértve). A kérelmezési eljárásban fontos, hogy a támogatást kérő gazdák azonosítsák, illetve megjelöljék az általuk művelt táblát – ezt segítik a területről készült légi fényképek, az úgynevezett blokkhatárok, valamint a kataszteri térkép-fedvény a fényképen.

Az EU szakértői delegáció magyarországi helyzetfelmérésének (2002. június 17–18.) érékelése egyértelművé tette, hogy MePAR-ként Magyarországon az *ortofotó-alapú fizikai blokkrendszer*t célszerű kiépíteni. Tudni



2. ábra. Ortofotó-alapú blokkterkép a mezőgazdasági táblák azonosításához

Áttekintő: 1:10 000 méretarány

kell, hogy a legtöbb jelenlegi EU-tagország is áttér a tényleges műveléshez jobban igazodó ortofotó-alapú blokkrendszerre.

A blokkrendszerben a mezőgazdasági parcellák azonosítása az ortofotó-térképek (a térkép síkjában torzításmentessé átalakított légi fényképek) alapján biztosí-

tott, viszonylag állandó földfelszíni elemekkel határolt (utak, vasutak, csatornák stb.), rendszerint több mezőgazdasági táblát (és gazdálkodót) tartalmazó, egyedi azonosítóval rendelkező földfelszín-részlet, az úgynevezett *fizikai blokkok* alapján történik. A gazdák tájékozódását a kataszteri térkép-



fedvény segíti (lásd az 1. és 2. ábrát). A fizikai blokkok mérete igazodik az adott terület táblaszerkezetéhez, apró táblás területeken 10 hektár körüli, nagy táblás területeken 20–50 hektár is lehet.

A MePAR kiépítése és működtetése az IIER-ben nemcsak egy térinformatikai alkalmazás, hanem a hozzá kapcsolódó szolgáltatások, ellenőrzési feladatok és szükséges oktatási, valamint promóciós tevékenységek rendszere is. A kiépítésen felül ugyancsak biztosítani kell a rendszer éves változásvezetését, működtetését. A fizikai blokkok kialakításának előfeltétele az egész ország területére a digitális ortofotó-térkép előállítás és háromévenkénti felújítása (évente az ország területének egyharmadán).

Az országos MePAR kiépítésének feladatai:

- A fizikai blokkok határvonalának kialakítása a légi fényképekből készült ortofotó alapján, digitális topográfiai térképek és a korábbi években készült űrfelvételek elemzésével az ország egész területére.
- A kataszteri térkép-fedvények illesztése az ortofotóra.
- Térinformatikai adatbázis felépítése.
- A fizikai blokkok minőségellenőrzése.
- Blokkterképek készítése a MePAR adatbázisból a gazdálkodók által művelt táblákról (A/3-as méretben, 1:5 000–1:10 000-es méretarányban), majd kiküldése a

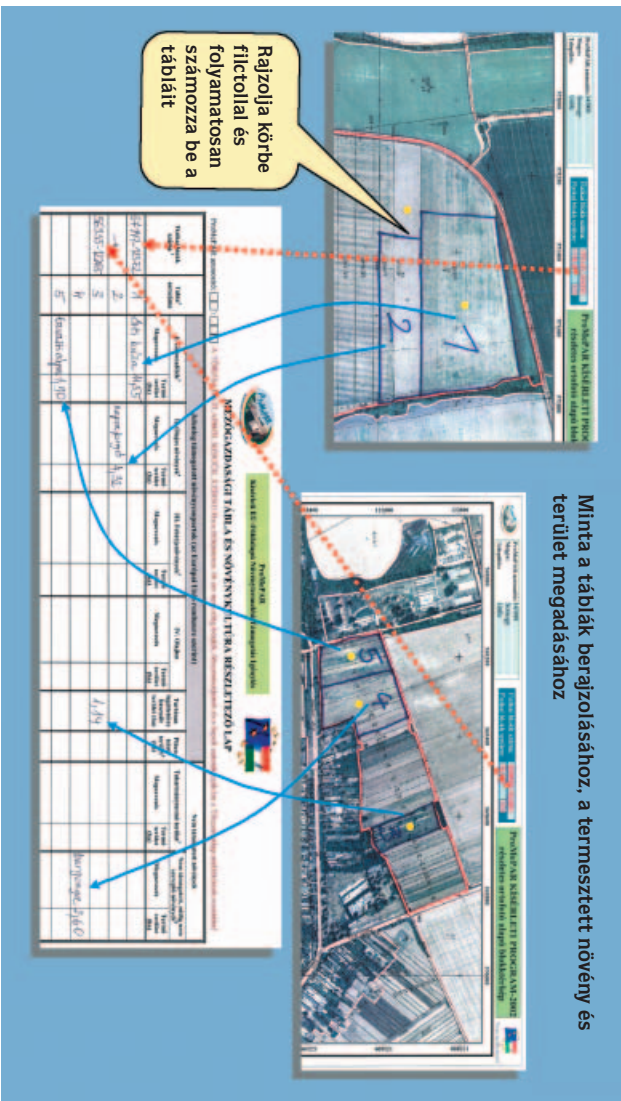
gazdáknak. A gazdálkodók tájékozódásának segítéséhez a kataszteri földrészelhatárok szerepelnek a blokkterképen.

Az országos MePAR évenkénti *működtetési és üzemeltetési* feladatai:

- A MePAR éves változásainak átvezetése, az ortofotó felújítása a kataszteri változások és a gazdálkodói bejelentések alapján.
- Az IIER-központokig lemenő, a blokkterképek területi megjelenítését és a tanácsadáshoz szükséges méréseket biztosító térinformatikai szolgáltatás kiépítése és üzemeltetése.
- Képzés az intézményi résztvevőknek, segítségnyújtás a gazdálkodókat tájékoztató anyagok elkészítéséhez.

A MePAR az IIER-t az alábbi *szolgáltatásokkal* támogatja:

- Segíti a gazdálkodót a támogatás alapját képező mezőgazdasági tábláinak megadásában, a terület kiszámításában, azaz hivatkozási rendszert teremt a támogatandó terület meghatározásához.
- Az adminisztratív ellenőrzés keretében kiszűri a területi túligényléseket és a kettsős igényléseket, az igénylések 100 százalékan.
- Digitális térképi alapot biztosít a távérzékeléses ellenőrzéshez.
- Helyszíni ellenőrzési dokumentumokat szolgáltat a földművelésügyi hivatalok ellenőrei számára.



3. ábra. A részletes ortofotó-alapú blokkkép használata a területalapú támogatások kérelmezésekor



A MePAR kiépítése, működtetése és üzemeltetése, valamint adminisztratív ellenőrzésének egy része, továbbá az űrfelvételekre, illetve a légi fényképekre alapozott, úgynevezett *távérzékeléses ellenőrzése* a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) keretében működő Földügyi és Térképészeti Főosztály országos illetékességű intézetében, a *FÖMI*-ben történik. A MePAR további fejlesztésekre, alkalmazásbővítésekre nyitott rendszer, képes a más rendszerekkel való *kompatibilitás* követelményét kielégíteni – ahogy azt az 1593/2000 rendelet melléklete előírja.

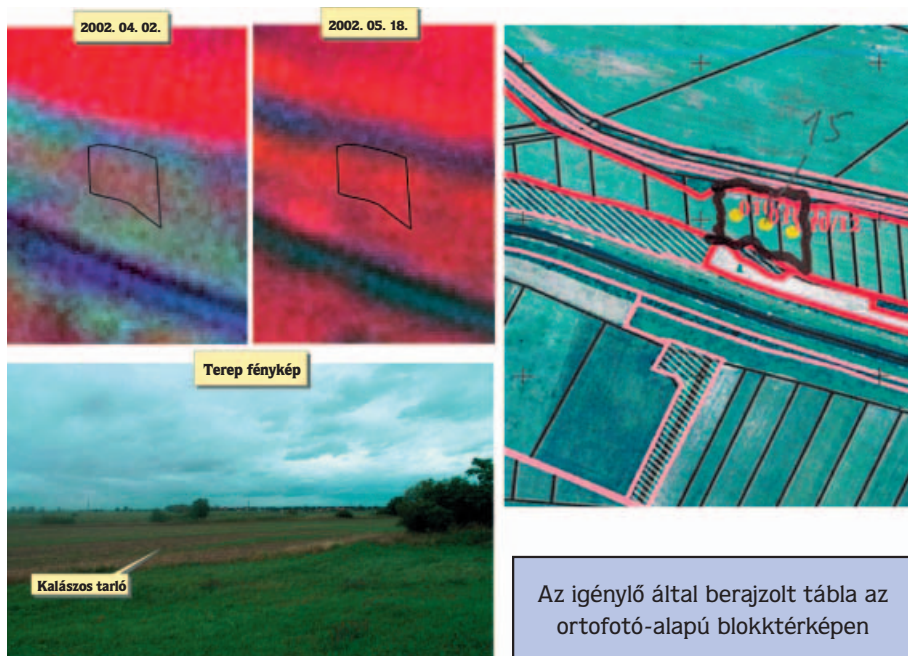
3. A ProMePAR-mintaprojekt

A nemzeti agrártámogatások FÖMI-ben kialakított – és négy éven át már működtetett – távérzékeléses ellenőrzésére alapozva, valamint a MePAR modelljét figyelembe véve a földművelésügyi tárca 2002-ben egy kísérleti jellegű mintaprojekt végrehajtásával bízta meg a FÖMI-t. Ez a mintaprojekt a ProMePAR elnevezést kapta.

A ProMePAR működő modellként, önként jelentkező gazdaságokkal együttműködve bemutatja az IIER-re vonatkozó közösségi jogszabályok által megkövetelt „kérelemelő-készítés → gazda/gazdaság → kérelemkitöltés → földművelésügyi hivatal → kérelmek

adatbázisának kialakítása → tételes táblánkénti távérzékeléses ellenőrzés és terepi utóellenőrzés → dokumentálás” folyamat rendszerét (a kifizetés-kalkuláció és kifizetés nélkül), kiemelve a rendszer földügyi és távérzékeléses ellenőrzési szegmensét. A *3. ábra* a fizikai blokkrendszerre alapozott és a gazdáknak kiküldött kérelmezési anyag mintáját mutatja, a *4. ábra* pedig példát ad a ProMePAR-ban végzett ellenőrzésekről.

A ProMePAR kiterjedt az EU-rendszerben támogatható mezőgazdasági terület 3 százalékára, közel 83 000 hektárra, összesen mintegy 3000 blokkra. Az IIER-re való felkészülés részeként 219 gazdálkodó, valamint az érintett intézmények (például az FVM, földművelésügyi hivatalok és falugazdászok) bevonásával megvalósította – a blokkterképek térképi alapként való használatával – az EU-rendszerű *földalapú támogatáskezelést*, valamint a tételes, *táblánkénti távérzékeléses ellenőrzést*. A FÖMI ennek alapján építi ki és működteti majd az országos MePAR-t a csatlakozás időpontját megelőzően. Jelenleg kétműszakos üzemben, 40 fő közreműködésével folyik a MePAR kialakítása a FÖMI-ben. A megyék és a körzetek 2003-ban már szervezetten és aktívan tájékoztatják a gazdákat a MePAR-ról annak érdekében, hogy az első operatív évben – 2004-ben – minél kevesebb legyen az üzemeltetési és átfutási nehézség.



Az igénylő által berajzolt tábla az ortofotó-alapú blokkterképen

4. ábra. Példa a ProMePAR-mintaprojektben végzett ellenőrzésről: az igényelt növény nem egyezik a távérzékeléses ellenőrzés és a terepi utóellenőrzés alapján



V. További információforrások

Földművelésügyi és Vidékfejlesztési

Minisztérium

www.fvm.hu

Irodalomjegyzék:

Land Administration Guidelines with Special Reference to Countries in Transition.

United Nations Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, ECE/HBP/96.

Imrich Horňanský: Telekkönyv a Szlovák Köztársaságban az Európai Unió felé vezető úton; Geodézia és Kartográfia 1/2003. szám, Budapest

Dr. Prugberger Tamás: Reflexiók „a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a nemzetközi és EU jog jegyében” című Fórumhoz; Magyar Jog 1998. 5. szám

Dr. Tanka Endre: Föld és Elsajátítás (1999)

Agrárgazdasági Kutató- és Informatikai Intézet: A földbirtok-politika intézményes továbbfejlesztése (2001) című tanulmány

Európai közjog és politika; szerk. Kende Tamás Osiris-Századvég, Budapest, 1995

Az Európai Tanács Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer létrehozásáról szóló 3508/92 számú (1992. november 27.) rendelete (Commission Regulation (EC) No 2419/2001 of 11 December 2001 laying down detailed rules for applying the integrated administration and control system for certain Community aid schemes established by Council Regulation (EED) No 3508/92.)

2018/2002. (I. 31.) kormányhatározat az Integrált Mezőgazdasági Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) megvalósításáról és a szükséges forrás megteremtéséről.





2020/2002. (I. 31.) kormányhatározat az Agrárintervenciók Központ (AIK) Európai Unió által működtetett Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlege kifizető ügynökségi feladatok ellátására való felkészüléssel összefüggő feladatokról.

2285/2002. (IX. 26.) kormányhatározat az agrárgazdaság és a vidékfejlesztés területén az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán szükséges intézményfejlesztésről.

4/2003. (I. 30) FVM rendelet az Agrárintervenciók Központ létesítéséről szóló 108/1997. (XII. 29) FM rendelet módosításáról.

**A „Mezőgazdaság”
témakörben eddig megjelent
Európai Füzetek:**

Dr. Bene László – Dr. Németh Lajos

Csatlakozás az Európai Unió
zöldség-gyümölcs ágazatához

•

Ertseyné Dr. Peregi Katalin – Dr. Bach István

A vetőmag és szaporítóanyag
termesztésének és használatának feltételei

•

Somogyi Zoltán

A csatlakozási tárgyalások agrárfejezete

•

Kalmár Károly – Szabó Lajos

Az uniós csatlakozás és a növényegészségügy

•

Dr. Mikulás Ildikó – Dr. Bene László

Szőlő és bor az Európai Unióban

•

Dr. Tar Ferenc

A hátrányos helyzetű és
környezetileg korlátozott térségek

•

Szedlák Tamás – Dr. Varga László

Erdőgazdálkodás az
Európai Unióban

Az Európai Unióban a termőföld a tagállamok által eltérő mértékben és eszközökkel szabályozott áru piac tárgya. A Római Szerződés értelmében a közösségi jog nem terjed ki a földjogi viszonyok rendezésére, miközben az eddigiekkel ellentétben számos új kötelezettséggel is számolnunk kell. A csatlakozás földügyi háttérét taglaló füzetünk részletesen bemutatja az EU és a Magyar Köztársaság között született, a termőföld-tulajdonszerzésre vonatkozó megállapodást, s áttekinti mindazon követelményeket, amelyeknek a csatlakozás pillanatában hazánknak meg kell felelnie. A szerzők szerint érvényesíteni tudjuk a hazai földbirtok-politika elveit, s kialakítható az uniós követelményeknek megfelelő birtokszerkezet. A pontos földügyi szabályozással megakadályozható lesz a termőföld tömeges külföldi tulajdonba kerülése is.



Apagyi Géza
megbízott főosztályvezető
Földművelésügyi és
Vidékfejlesztési
Minisztérium



Horváth Gábor
főosztályvezető helyettes
Földművelésügyi és
Vidékfejlesztési
Minisztérium



Dr. Mihály Szabolcs
főigazgató
Földművelésügyi és
Vidékfejlesztési Miniszté-
rium, Földmérési és Távér-
zékelési Intézet