
A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések

Szilágyi János Ede*

Az új magyar földforgalmat szabályozó jogszabályoknak, vagyis a földforgalmi rezsimnek az elmúlt időszakban számos bemutató, azt értékelő tudományos és szakmai elemzése¹ jelent meg. Jelen írás² célja éppen ezért nem az, hogy a mező- és erdőgazdasági földekre (továbbiakban: `föld`) vonatkozó törvényi és

* Habilitált egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék.

¹ Mindezek közül az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni, minthogy a jelen tanulmány alapját képezik. Az új földforgalmi rezsim előkészítésének, kidolgozásának szakaszában a Magyar Agrárjogi Egyesület égisze alatt született tanulmánykötet: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (szerk.: Csák Csilla), Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 7-138. o., 151-303. o. Hasonlóképpen fontos előkészítő tanulmányok az új földforgalmi rezsim vonatkozásában, amelyeknek komoly szerepe volt a jogalkotásra illetve jogtudomány fejlődésére: Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 46 (2011) 2, 541-549. o.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 56 (2012) 2, 118-130. o.; Tanka Endre – Molnár Géza: *Nem én kiálltok, a föld dübörög...*, Budapest, Kairosz, 2011, 1-418. o.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233. o. Az új földforgalmi rezsim első átfogó elemzéseit célul kitűző konferenciák tanulmányairól, előadásairól lásd *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (szerk.: Korom Ágoston), Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 11-166. o.; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *Agrár- és Környezetjog*, 9 (2014) 16, 111-127. o. Az új földforgalmi rezsim első hosszabb didaktikai elemzését adta: Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014, 1-173. o. Az új földforgalmi rezsim első nagyobb ívű szakkönyve az Agrárkamara égisze alatt látott napvilágot: *Földforgalmi szabályozás* (szerk.: Orlovits Zsolt), Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015, 1-86. o. Az első témában született tudományos monográfia: Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2016, 1-296. o. Az új földforgalmi szabályozást övező első viták közül külön kiemelés érdemel: Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt-szocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 26 (2013) 1, 109-136. o.; annak reflexiója: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 26 (2013) 6, 111-121. o. A mezőgazdasági földekre vonatkozó, elvi jelentőségű alkotmánybírói határozat első kitűnő értékelését készítette el *Olajos István*; lásd: Olajos István: Az Alkotmánybírói döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról – Laikus szervek szerepe a földforgalom szabályozásában, 6 (2015) 3, 17-32. o. valamint Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, m.a.

² Jelen tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

más jogszabályi rendelkezéseket azok sajátos logikája mentén részleteiben elemezze, sokkal inkább, hogy egy helyzetképet adva néhány aktuális kérdést vegyen számba, szemléltetve a magyar földforgalmi szabályozás – elsődlegesen földtulajdonszerzés-szabályozás – kihívásait és jövőbeni változásának lehetséges területeit. Munkánk első részében egyfajta fogalmi meghatározást kívánunk adni elsőként a magyar földforgalmi rezsimre illetve arra, hogy az miként kapcsolódik a másik meghatározást igénylő jelenséghez, a határon átnyúló földszerzésekhez. A fogalmi bevezetés kapcsán egyúttal az ezekhez kapcsolódó problémakifejtésre is sor kerül. Munkánk további részében röviden kitérünk a magyar földforgalmi rezsimet érintő kötelezettségzegési eljárásokra, amelyek középpontjában jelentős részben éppen a határon átnyúló földszerzések vannak, majd pedig a nemrég aláírt Európai Unió (EU) és Kanada közötti ún. Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, továbbiakban: CETA) földszerzési kérdéseit elemezzük.

1. Fogalmi alapok és a probléma kifejtése

E részben az új magyar mezőgazdasági földforgalmi rezsimet illetve a határon átnyúló földtulajdonszerzést kíséreljük meg meghatározni. A meghatározások nem kizárólagosak, inkább csak orientáló jellegűek, nevezetesen, hogy jelen tanulmányban mit is értünk ezek alatt. E részben továbbá foglalkozunk azzal is, hogy az új magyar földforgalmi rezsim kapcsán melyek azok a területek, amelyek még változás tárgyát képezhetnek a jövőben, és igyekszünk bemutatni az esetleges változások irányait is.

1.1. Az új magyar mezőgazdasági földforgalmi rezsim. Az új magyar mezőgazdasági földforgalmi rezsim – amely kiterjed mind a mező- és erdőgazdasági földek³ tulajdonszerzésére, mind pedig használati kérdéseire – jelen állapotában egy több jogszabályi alapon nyugvó, és még – várhatóan – változások előtt álló jogi rendszer.

E sommás összefoglaló magyarázataként elsőként utalnunk kell rá, hogy e földforgalmi rezsim elméleti alapjai immáron túlnyúlnak a *mezőgazdasági földek* forgalmán, és immáron egy sokkal tágabb keretre, az ún. mezőgazdasági üzem koncepciójára épülnek.⁴ A *mezőgazdasági üzem* ugyanis a mezőgazdasági földeken túl minden más termelési tényezőt – például állatállomány, mezőgazdasági felszerelés – magában foglal, amelyeket azonos céllal működtetnek egy szervezeti illetve gazdasági alapegységben.⁵ Vagyis a mezőgazdasági üzem szempontjából a mezőgazdasági föld csak egy a termelési tényezők közül, és számos uniós tagállam arra törekszik, hogy nemzeti szabályozásában ezeket az egy üzemhez tartozó termelési tényezőket a forgalmi viszonyokban egy egységként kezelje, annak érdekében, hogy azok – például egy öröklési vagy adásvételi jogviszonyban –

³ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Fftv) 5. § 17. pont.

⁴ Lásd: Fftv 1. § (2) bek., 5. § 4., 20., 21. pontok.

⁵ Fftv 5. § 20. pont.

lehetőleg egyben kerüljenek átruházásra. A főbb vonalaiban 2013-ban elfogadott új magyar földforgalmi rezsimben immáron megjelenik a mezőgazdasági üzem nyugat-európai országokban is ismert kategóriája, viszont a részletszabályok kidolgozásával – amelyek, az Alaptörvényünk rendelkezése⁶ alapján, nem melleleg sarkalatos törvényi szabályozást igényelnek – mindezt adós maradt a jogalkotó.⁷ Megjegyezzük egyébiránt, hogy mind az Alaptörvény P) cikke, mind pedig a Fftv 1. §-a említ egy további sarkalatos törvényt is – nevezetesen az integrált mezőgazdasági termelés-szervezést végző szervezetekről –, amely megalkotásával eddig szintén adós maradt a magyar törvényhozás.

A főbb vonalaiban 2013-ban elfogadott új magyar földforgalmi rezsim sajátossága kapcsán fontos megemlíteni, hogy e rezsim nagyban hasonlít a nyugat-európai országokban ismert ún. *átfogóan szabályozó kötött rendszerű* szabályozáshoz. Az átfogóan szabályozó kötött rendszer ismérve, hogy az szigorú – vagyis kevés eltérést engedő – szabályokat határoz meg a mezőgazdasági földek illetve mezőgazdasági üzemek tulajdonszerzése, használata és öröklése esetében is.⁸ A magyar földforgalmi rezsim ugyanakkor jelen állapotában annyiban tekinthető befejezetlen rendszernek az átfogóan szabályozó kötött rendszert alkalmazó minta országok (például Franciaország, Svájc) rezsimjeihez képest, hogy – a korábban említett mezőgazdasági üzem szabályainak kialakításán túl – (e téren egyetértve *Prugberger Tamással* és *Hornyák Zsófiával*.⁹) a magyar rendszerben (még) nem találunk speciális szabályokat a mezőgazdasági földek illetve mezőgazdasági üzemek *törvényes öröklése* kapcsán (a végintézkedéssel kapcsolatban viszont már igen).

A magyar földforgalmi rezsim annyiban sem tekinthető lezártnak, hogy jelenleg is folyamatban van két európai uniós kötelezettség-szegési eljárás, amelyek közül az egyik átfogó jelleggel vizsgálja a magyar szabályokat. Főleg ez utóbbi kihatása lehet olyan, amely kimenetelétől függően – a *jogi személyekre vonatkozó általános*¹⁰ *szerezésképtelenség* vonatkozásában – koncepcionálisan átírhatja a magyar földforgalmi rezsimet (kifejtését lásd alább).

A magyar mezőgazdasági földforgalmi rezsim meghatározása kapcsán utaltunk már rá, hogy e rezsim több jogszabályon alapul.¹¹ A rezsimnek alkotmányos determinációja szempontjából külön kiemelést érdemel az Alaptörvényünk P) cikke, amely a mezőgazdasági földeket – korábbi jogszabályi elnevezésük szerint:

⁶ Alaptörvény P) cikk (2) bek.

⁷ Napjainkban a kérdés tudományos alapossggal történő kidolgozásában Magyarországon *Kurucz Mihály* munkáit kell kiemelnünk: Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, *Gazdálkodás*, 56 (2012) 2, 118-130. o.

⁸ A kategória *Prugberger Tamás* kategorizációjának egyik típusa, az átfogóan szabályozó kevésbé kötött illetve a részlegesen szabályozó rendszer mellett; bővebben lásd Prugberger: A fejlett polgári államok földtulajdoni és mezőgazdasági üzemstruktúrája a XX. század agrárreformjai tükrében – az agrárjog megjelenése, in: *Agrárjog I* (szerk.: Prugberger), Miskolc, Bíbor Kiadó, 1999, 81-116. o.

⁹ Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai. In: Juhász Ágnes (szerk.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 58. o.

¹⁰ A jogi személyek általános szerzésképtelenség alól vannak bizonyos indokolt kivételek; lásd Fftv 11. §.

¹¹ A téma részletes kifejtéséről lásd Szilágyi: A magyar földforgalmi rezsimet befolyásoló tényezők, in: *Agrárjog* (szerk.: Szilágyi), 2017, m.a. és Szilágyi: A magyar földforgalmi rezsim általános bemutatása, in: *Agrárjog* (szerk.: Szilágyi), 2017, m.a.

termőföldeket¹² – a nemzet közös örökségének egyik kategóriájaként nevesíti, és azok tulajdonszerzésére és hasznosítására sarkalatos törvényi szabályozást rendel el. Ezen sarkalatos törvényi körben született meg a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Fftv), valamint a részben sarkalatos, a Fftv végrehajtására illetve átmeneti szabályok meghatározására született 2013. évi CCXII. törvény (Fétv). A földforgalmi rezsimnek ezen túl azonban számos más fontos jogszabály képezi a hátterét. Ezek közül pusztán utalunk a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvényre, amely az állami tulajdonban lévő földekre állapít meg speciális szabályokat, vagy megemlíthetjük azon törvényeket is, amelyek például a földek elővásárlási joga kapcsán állapítanak meg a Fftv-től eltérő szabályokat.¹³ A rezsim végrehajtására számos rendelet született, és értelmezése kapcsán immáron több alkotmánybírói határozat,¹⁴ és bírósági döntés¹⁵ is.

1.2. A határon átnyúló mezőgazdasági földtulajdonszerzések. A mezőgazdasági földek határon átnyúló földszerzésének kérdése napjainkban ismételten az érdeklődés középpontjába került.¹⁶ A határon átnyúló földszerzések és az egy államon belül megvalósuló földszerzések közötti határ egyébiránt *pontosan nem lehatárolható*. Jelen munkában a határon átnyúló földszerzések alatt elsődlegesen azt értjük, amikor egy ország állampolgárai illetve jogi személyei (ezek – a körülményektől függően – külföldiként, illetve befektetőként is nevesíthetők) egy másik országban (ezt hívhatjuk célországnak is) található mezőgazdasági föld *tulajdonját* vagy *hosszú időre szóló használatának, hasznosításának jogát*¹⁷ szerzik meg. Az ilyen földszerzések *céljai* különbözőek lehetnek; például mezőgazdasági termelés, spekuláció, egyéb, és mindezek

¹² A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Tft) `termőföld' kategóriája nem esik egybe a Fftv `mező- és erdőgazdasági föld' kategóriájával, habár a kettő között jelentős az átfedés. Habár a Fftv új kategóriája a földforgalmi viszonyok kapcsán felváltotta a termőföld kategóriát, a termőföld kategória továbbra is jelen van a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényben, lényegében a földvédelem mennyiségi oldalának alapkategóriáját képezve.

¹³ Természetvédelmi törvény, erdőbirtokossági társulati törvény, hegyközségi törvény, gyorsforgalmi közúthálózatról szóló törvény, lakások bérletéről szóló törvény, etc.

¹⁴ Ezek közül – a teljesség igénye nélkül – utalunk az alábbiakra: 14/2013. (VI.17.) AB határozat, 3199/2013. (X.31.) AB határozat, 3146/2015. (VII.24.) AB határozat, 16/2015. (VI.5.) AB határozat, 17/2015. (VI.5.) AB határozat, 25/2015. (VII.21.) AB határozat, 18/2016. (X.20.) AB határozat. Ezek jogtudományi feldolgozása tárgyában lásd Olajos: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről... V.ö. Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: *Számadás az Alaptörvényről* (szerk.: Balogh Elemér), Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40. o.; és Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 10 (2015) 19, 78. o.

¹⁵ Kiemelendő továbbá 2/2016. (III.21.) KMK vélemény is a Fftv értelmezése kapcsán.

¹⁶ Jól példázza e kijelentést, hogy az EU számos intézményénél szakértői pozícióban lévő Európai Agrárjogi Tanács (*Comité Européen de Droit Rural*: CEDR) legutóbbi (2015), potsdami kongresszusának második munkabizottsága kiemelten is foglalkozott ezen kérdéskörrel a vidéki népesség megtartása kapcsán.

¹⁷ Az hogy ez a `hosszú idő' mennyire hosszú, és pontosan milyen jogcímen történik, az jogrendszerenként eltérő lehet. Magyarországon, értelmezésünk szerint, például a haszonélvezeti jog illetve a dologi jogi értelemben vett használat joga eshet ebbe a kategóriába.

kombinációja. Az a helyzet is tekinthető határon átnyúló földszerzésnek, amikor egy külföldi személy a célországban alapít jogi személyt, vagy szerez benne részesedést és ezen keresztül szerez mezőgazdasági földet (ezt a formát a továbbiakban *közvetett* határon átnyúló földszerzésként nevesítjük). Az uniós jogban mindazonáltal e közvetett határon átnyúló földszerzési formának az értelmezése meglehetősen bonyolulttá válhat; például ha az ügylet *európai szövetkezet* (SCE, vagyis *Societas Cooperativa Europaea*)¹⁸ illetve *európai részvénytársaság* (SE, vagyis *Societas Europaea*)¹⁹ keretében valósul meg. Az európai uniós jog kapcsán egyébiránt fontos megjegyezni azt, hogy egy nemzeti intézkedés (és azon keresztül az érintett ügyletek) 'határon átnyúló' jellegét tipikusan az Európai Unió Bíróságának törvénykezési keretében értékelik.

Visszatérve a jogi személyeken keresztül történő földszerzésre, két lényeges sajátosságot fontos kiemelni ezek kapcsán. (a) Az egyik a *nyomonkövethetőség*, nevezetesen hogy egy jogi személy valódi tulajdonosi körének meghatározása gyakorta jelentős nehézségekbe ütközik (példaként lásd az offshore cégek problémáit). Ezen problémakör kapcsán fontos megjegyezzük, hogy a magyar földforgalmi rezsim alapján földtulajdont a jogi személyek főszabály szerint nem szerezhetnek, viszont földhasználati jogosultságot igen. Az ilyen földhasználati ügyletek kapcsán mindazonáltal – a nyomonkövethetőség problémájára tekintettel – jó elgondolásnak tűnik (vagyis egy szervezet tulajdonosi szerkezetének nyomonkövethetőségét *jelentősen* javítja), hogy magyarországi föld földhasználati jogosultságát – további feltételek teljesítése esetén – csak ún. *átlátható szervezet* szerezheti meg, és nem szerezheti meg ezen jogosultságot *nyilvánosan működő részvénytársaság*²⁰ sem. Az esetben, ha a kötelezettségzegési eljárásunk nem kívánt eredményeként a földtulajdonszerzés kapcsán a magyar jogalkotónak el kellene törölnie a jogi személyek általános szerzéseképtelenségét megalapozó előírásokat, akkor – egyfajta minimumként – mindenképpen érdemes lenne kiterjeszteni a földhasználati ügyek fenti nyomonkövethetőségi szabályait a jogi személyek tulajdonszerzésére is. (b) A másik lényeges sajátosság a jogi személyek tulajdonszerzése kapcsán az, hogy egy tulajdonos, befektető a tulajdonában lévő jogi személyek számát (elvileg) *korlátlanul megtöbbszörözheti*, s ezáltal – a nyomonkövethetőségi problémával kiegészülve – mintegy értelmét veszíthetik a személyenként meghatározott földszerzési maximumra vonatkozó korlátozások. Mind a nyomonkövethetőség, mind a korlátlan többszörözhetőség vonatkozásban az érintett jogi személyek és azok tulajdonosainak *pontos* nyilvántartása megoldást jelenthetne, azonban ennek hatékony megvalósítása komoly akadályba ütközik egy fokozatosan globalizálódó gazdasági környezetben. Lényegében emiatt Magyarországnak a legfontosabb kérdésként kell kezelnie és védenie a jogi személyek általános szerzéseképtelenségére vonatkozó nemzeti szabályait a

¹⁸ A Tanács 2003. július 22-i 1435/2003/EK rendelete az európai szövetkezet (SCE) statútumáról. Az európai szövetkezeti társaság értelmezéséhez és a témánkkal kapcsolatos kifejtéséhez lásd a téma szakavatott művelőjének, Csák Csillának munkáit; pl. Csák: *Takarékszövetkezetek jogi szabályozása a XIX. és a XX. században*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 230-234. o.

¹⁹ A Tanács 2001. október 8-i 2157/2001/EK rendelete az európai részvénytársaság (SE) statútumáról.

²⁰ Fftv 41. §.

földforgalmi rezsimjével szemben indított kötelezettségszegési eljárása során (kifejtését lásd még alább).

A határon átnyúló földszerzések egyik speciális típusaként érdemes megemlíteni a nemzetközi szakirodalomban²¹ *'land grabbing'*-ként²² nevesített jelenséget, amelyet magyarul – a jelenség mibenlétét kihangsúlyozva – esetleg *'idegen földfoglalásként'* fordíthatnánk. Az ENSZ korábbi, élelemhez való jogra kijelölt különleges biztosa a következőképpen határozta meg az idegen földfoglalást 2009-ben: „*az elmúlt három-négy évben a magánbefektetők és a kormányzatok növekvő érdeklődést mutatnak a termőföldek nagy mennyiségben (1000 hektár felett) történő tulajdonszerzése vagy hosszú távú használati jogának megszerzése iránt számos országban, főleg a fejlődő világban. Az International Food Policy Research Institute (IFPRI) egy becslése szerint, 2006 óta a fejlődő világban 15 és 20 millió hektár közötti mezőgazdasági föld volt tárgyá külföldi befektetőket is magában foglaló forgalmi ügyleteknek illetve tárgyalásoknak.*”²³ Mindazonáltal a különleges biztos megemlíti, hogy *Közép-Európában is* vannak befektetési célszörzörök.²⁴ Az idegen földfoglalásoknak tipikusan a *nemzetközi befektetési megállapodások* teremtik meg a jogi kereteit. Az idegen földfoglalások viszonylatában nagyon fontos kiemelni, hogy a befektetők ilyenkor nem csak a célszörzör földjéhez férnek hozzá, hanem a vízkincséhez is, amely utóbbival kapcsolatban ugyanakkor a nemzetközi befektetési megállapodások illetve a konkrét földszerzést megvalósítani hivatott szerzödések meglehetősen kevés szabályt tartalmaznak (ha tartalmaznak egyáltalán), miközben nem vitás, hogy egy adott befektetési célterület vízkörforgására is komoly hatással lehet az idegen földfoglalást követően megvalósuló befektetés (tevékenység).²⁵

A határon átnyúló földszerzések kérdése nem pusztán – az EU korábbi tagállamainak földárairhoz képest alacsonyabb földárakkal bíró – kelet-európai országok társadalmát foglalkoztatja. Több nyugat-európai országban ismertek a jelenség esetleges kedvezőtlen hatásai. 2008-at követően különösen *Németország*²⁶ keleti felében okoznak problémát – több más mellett – a jogi személyeken keresztül megvalósuló földszerzések, mivel olyan jelentősen megemelték a mezőgazdasági földek árait, hogy a helyi mezőgazdasági üzemek immáron jelentős nehézségekkel tudják kigazdálkodni azon vételárat, amely olyan újabb földek megszerzését biztosítaná, amelyek a versenyképességük eléréséhez illetve megörzéséhez szükségesek.²⁷ *Ausztria*²⁸ nyugati régiójában (például *Tirol*,

²¹ A relevánsak kapcsán lásd ENSZ Közgyűlés A/HRC/13/33/Add.2. sz. határozat, 5-6. o.

²² A jelenség angol nyelvű elnevezéseként ismert az *'agri-foreign direct investment'* (agri-FDI) megjelölés is, amit magyarul talán *'közvetlen külföldi agrár-befektetésként'* fordíthatunk; lásd Häberli, Christian – Smith, Fiona 2014. Food security and agri-foreign direct investment in weak states – Finding the governance gap to avoid 'land grab', *Modern Law Review*, 77 (2014) 2, 189-222. o.

²³ ENSZ Közgyűlés A/HRC/13/33/Add.2. sz. határozat, 5. o. Aktuális adatok kapcsán – a 200 hektár feletti ügyletek vonatkozásában – lásd (2016.12.28.): <http://www.landmatrix.org/en/>

²⁴ ENSZ Közgyűlés A/HRC/13/33/Add.2. sz. határozat, 6. o.

²⁵ A kérdéskör kifejtése és az ún. *virtuális víz* problémaköre kapcsán lásd Szilágyi: *Vízjog*, Miskolci Egyetem, 2013, 37-38. o.

²⁶ A német földjogról bővebben lásd Grimm, Christian: *Agrarrecht*, München, Verlag C.H. Beck, 2010, 17-97. o.

²⁷ Hemmerling, Udo: *Deutscher Bauernverband – Position zum Bodenmarkt*, Boppard, 2014.10.14., 1.

Kitzbühel) a mezőgazdasági földek külföldiek által történő megszerzése nem mezőgazdasági célból máig „örökzöld témája az agrárpolitikának”, még hozzá a „mezőgazdasági földek felvásárlása (*Ausverkauf von Grund und Boden*)” címke alatt.²⁹ Különösen érdekes a téma relevanciája az *Egyesült Királyságban*,³⁰ amely híres e téren alkalmazott – több más uniós tagállamhoz képest meglehetősen – liberális szabályozásáról, vagyis, hogy olyan szabályozást működtet, amely a mezőgazdasági földek külföldi állampolgárok illetve vállalatok által történő megszerzését nem korlátozza. A témában készült brit jelentés³¹ Skócia kapcsán arra hívja fel a figyelmet, hogy ott egy külön politikai mozgalom tűzte zászlajára az EU-n kívüli külföldiek földszerzésének korlátozását, arra hivatkozással, hogy azok már amúgy is hatalmas földeket tulajdonolnak Skóciában, és mindez ellehetetleníti a vidék fenntartható fejlődését.³² A brit jelentés 2008-at követően jelentős áremelkedésről számol be az Egyesült Királyság földpiacán, és hogy ebben meghatározó szerepe lehetett a külföldi befektetéseknek.³³ A brit jelentés szintén felhívja a figyelmet a pontos nyilvántartások szükségességére a határon átnyúló földszerzések vonatkozásában. A jelenlegi földnyilvántartást egy 1875-ös törvény hozta létre, amely ugyanakkor kezdetben nem volt kötelező jellegű. Londonban az ingatlanok kötelező nyilvántartása 1899-től kezdődik, de az összes vidéki területre kiterjedően az ingatlanok kötelező nyilvántartását csak 1990-ig vezették be az újonnan megvalósuló földátruházások vonatkozásában. Ennek tudható be az, hogy becslések szerint Anglia és Wales ingatlanjainak 20%-a (amelynek jelentős része mezőgazdasági föld) máig sem szerepel a nyilvántartásban, egész egyszerűen azért, mivel a kötelező nyilvántartás bevezetése óta nem cserélt gazdát. Emiatt aztán önmagában arról nagyon nehéz pontos adatokat szolgáltatni, hogy kik is egyáltalán az Egyesült Királyság földjeinek tulajdonosai. Nem véletlen, hogy még hivatali ideje alatt a nemrég leköszönt *David Cameron* miniszterelnök maga is a földtulajdonlás nagyobb átláthatóságát sürgette, félve attól, hogy külföldi bűnszervezetek az Egyesült Királyság földpiacán keresztül „mossák át a pénzüket”. A miniszterelnök ezt követően javaslatot terjesztett elő annak érdekében, hogy a földnyilvántartás közzöljön részleteket a külföldi befektetési vállalatok által birtokolt földekről. Becslések szerint ugyanis az Egyesült Királyságban legalább 122 milliárd

o.; forrás (2016.12.29.): <http://www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom2.php>

²⁸ Az osztrák földjogról lásd Holzer, Gottfried: *Grundverkehrsrecht*, in: *Handbuch des Agrarrechts* (szerk.: Norer, Roland), Bécs, Verlag Österreich, 2012, 673-701. o.; about lease, see Stollmayer, Christian: *Landpachtrecht*, in: *Handbuch des Agrarrechts* (szerk.: Norer, Roland), Bécs, Verlag Österreich, 2012, 703-716. o.; see furthermore Reinl, Anton: Family farms in Austria, in: *Agricultura Familiar* (szerk.: Bourges, Leticia – Muniz Espada, Esther), Madrid, Ministerio de Agricultura, 2014, 51-53. o.

²⁹ Kronaus, Hannes: *Landesbericht – Österreich*, 2015, 6. o.; forrás (2016.12.29.): <http://www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom2.php>

³⁰ A brit földjogról lásd Rennie, Donald: Land ownership and land use in the United Kingdom, in: *Current challenges of the European legislation on agricultural land* (szerk.: Csák), Miskolc, Novotni, 2010, 255-262. o.; Rennie: Some aspects of agricultural law in Scotland, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 3 (2008) 6, 26-48. o.

³¹ Petetin, Ludivine – Taylor, Michael: *National report – the United Kingdom*, 2015, forrás (2016.12.29.): <http://www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom2.php>

³² Petetin – Taylor: i.m. 15-16. o.

³³ Petetin – Taylor: i.m. 13. o.

font értékű ingatlanok (ennek csak egy része mezőgazdasági célú) offshore cégek a tulajdonosai.³⁴

A határon átnyúló földszerezések kérdése napjainkban is aktuális téma az *Amerikai Egyesült Államokban*.³⁵ Tekintettel ugyanakkor arra, hogy egy, a jelenlegivel párhuzamos cikkben³⁶ az amerikai szabályozást részletesen is bemutatjuk, ezért e helyütt csak két rövid utalást teszünk annak fontosságára. Az USA szabályozásában kiemelendőnek tartjuk egyrészt azt a szövetségi törvényt – az 1978-ban elfogadott a 'mezőgazdasági külföldi befektetések közzétételéről' szóló törvényt (*Agricultural Foreign Investment Disclosure Act*³⁷; AFIDA) –, amely a határon átnyúló földszerezések nyomonkövetését kísérli meg, másrészt pedig azt a szövetségi bírói gyakorlatot, amely az Európai Unió Bíróságának gyakorlatához sokban hasonló módon – a szövetségi alkotmány ún. *alvó kereskedelmi klauzujára (dormant commerce clause)* hivatkozással – bírálja el az egyes szövetségi államok (így, többek között, Nebraska³⁸ és Dél-Dakota³⁹) határon átnyúló földforgalmat korlátozó rendelkezéseit (köztük például a jogi személyekre vonatkozó korlátozásokat).

2. A magyar kötelezettségsegzési eljárások és a probléma egy lehetséges uniós megoldása

A magyar jogalkotónak egy, a csatlakozási okmányunk által biztosított, a csatlakozásunktól számított – végeredményben – 10 éves átmeneti időszakot⁴⁰ követően kellett csak EU-konform nemzeti földrezsimet alkotnia. Az erre a célra megalkotott koncepció⁴¹ jogi alapjainak kidolgozása során különösen három forrásból táplálkozhatott a magyar jogalkotó. Egyrészt az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogforrásaira – a földtulajdonszerzés szabályainál főleg⁴² az

³⁴ Petetin – Taylor: i.m. 14. o.

³⁵ Az USA földforgalmi szabályozásának bemutatásánál nagyban támaszkodtunk a nemzetközi szinten ismert és elismert professzor asszony, *Margaret Rosso Grossman* által írt tanulmányra: Grossman, Margaret Rosso: *Report for the United States*, 2015; forrás (2016.12.29.): <http://www.cedr.org/congresses/potsdam/potsdamcom2.php>

³⁶ Szilágyi: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerezések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 12 (2017), m.a.

³⁷ Pub. L. 95-460, 92 Stat. 1263 (1978), 7 U.S.C. §§ 3501-3508.

³⁸ Jones v. Gale, 470 F.3d 1261 (8th Cir. 2006).

³⁹ South Dakota Farm Bureau, Inc. v. Hazeltine, 340 F.3d 583 (8th Cir. 2003).

⁴⁰ Az átmeneti időszak szabályozásáról lásd Szilágyi: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 5 (2010) 9, 48-61. o.

⁴¹ Vidékfejlesztési Minisztérium: *Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében*, 2012. május 30., forrás (2016.12.20.): <http://2010-2014.kormany.hu/download/1/f1/90000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20konc%20epci%C3%B3.pdf>

⁴² Kivételt képez például a 88/361/EGK tanácsi irányelv (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról, amely alapján a tőkemozgások körébe tartoznak azok a műveletek, amelyekkel valamely tagállam területén az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek ingatlanberuházást hajtanak végre.

elsődleges jogforrásokra (EUMSZ, Európai Unió Alapjogi Chartája, csatlakozási okmány) –, másrészt az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlatára, harmadrészt pedig a már korábban csatlakozott tagállamok nemzeti földforgalmi jogára. Ezen három forrásról összefoglaló jelleggel a következő mondható el.⁴³ (a) Az Európai Unió elsődleges jogforrásai közül kiemelt jelentősége van az EUMSZ-nek, azonban az ebben lévő, földtulajdonszerzésre vonatkozó előírások olyan alapelvek illetve célkitűzések (*tőke- és személyek szabad mozgása, KAP céljai*), amelyek nélkülözik a részleteket, vagyis túlságosan általánosak. Éppen ezért az elsődleges jogforrások földforgalmi rezsimre történő alkalmazása során – például, hogy az EUMSZ-nek mely rendelkezései bírnak relevanciával a földforgalmi ügyekben – is szinte csak az EUB joggyakorlatára támaszkodunk; vagyis eleve már egy *értelmezési szűrőn* keresztül – jobb esetben: annak segítségével – értelmezhetjük csak az elsődleges jogforrásokat. Az uniós elsődleges és másodlagos jogforrások kapcsán végezetül hangsúlyoznunk kell, hogy az uniós jog pusztán az EU illetve az Európai Gazdasági Térség tagállamai illetve részes államai (vagy az ezekkel nemzetközi szerződés alapján egy tekintet alá eső államok) tekintetében korlátozza a tagállamok mozgásterét földforgalmi szabályaik kialakításában, ezen államokon kívüli országok állampolgáraival, jogi személyeivel szemben nem. Vagyis utóbbi személyi kör vonatkozásában a tagállamok földforgalmi szabályai jogszerűen tartalmazhatnak széles körű korlátozásokat. A jövőben e vonatkozásban lehet ugyanakkor annak jelentősége, hogy az EU és tagállamai milyen, a mezőgazdasági földek tulajdonszerzését is érintő *nemzetközi szabadkereskedelmi és befektetési megállapodásokat* kötnek kereskedelmi partnereikkel; a CETA mellett, ilyen a közbeszéd tárgyát is képező megállapodás a még tárgyalás alatt lévő, az EU-USA közötti transzatlanti szabadkereskedelmi és befektetési partnerség (TTIP). (b) Rátérve az *EUB joggyakorlatára*, arról elsőként az állapítható meg, hogy a földszerzések témájában meglehetősen kevés konkrét jogeset van,⁴⁴ és az is megfigyelhető, hogy az EUB gyakorlata is folyamatosan változik. Ebből következően az EUB joggyakorlatának ismeretében sem mindig egyértelmű, hogy egy új szabályozás kialakításakor miként is kell az EUMSZ

⁴³ Részletesebb elemzésük kapcsán lásd Prugberger – Szilágyi: Földbirtok-politika az európai uniós és tagállami normákban, in: *Agrárjog* (szerk.: Csák), Miskolc, Novotni, 2006, 82-96. o.; Szilágyi: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (szerk.: Csák), Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 269-280. o.

⁴⁴ Lásd különösen: 182/83. sz., *Robert Fearon & Co. Ltd.* kontra *Irish Land Commission* ügyben 1984. november 6-án hozott ítélet (*Fearon-ügy*); 305/87. sz., Európai Közösségek Bizottsága kontra Görögország ügyben 1989. május 30-án hozott ítélet (görög-ügy); C-302/97. sz., *Klaus Konle* kontra *Republik Österreich* ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet (*Konle-ügy*); C-9/97. és C-118/97. sz., *Raija-Liisa Jokela* és *Laura Pitkäranta* egyesített ügyben 1998. október 22-én hozott ítélet (*Jokela-ügy*); C-515/99. és C-527/99-C-540/99. sz., *Hans Reisch* kontra *Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg* egyesített ügyekben 2002. március 5-én hozott ítélet (*Reisch-ügy*); C-300/01. sz., *Doris Salzmann* ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet (*Salzmann-ügy*); C-452/01. sz., *Margarethe Ospelt* és *Schlössle Weissenberg Familienstiftung* ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet (*Ospelt-ügy*); C-213/04. sz., *Ewald Burtscher* kontra *Josef Stauderer* ügyben 2005. december 1-jén hozott ítélet (*Burtscher-ügy*); C-370/05. sz., *Uwe Kay Festersen* ellen folytatott büntetőeljárás ügyben 2007. január 25-én hozott ítélet (*Festersen-ügy*); C-197/11 sz., *Eric Libert* és társai kontra *Gouvernement flamand* (C-197/11) és *All Projects & Developments NV* és társai kontra *Vlaamse Regering* (C-203/11) egyesített ügyekben 2013. május 8-án hozott ítélet (*Libert-ügy*).

alapelveit alkalmazni. Az EUB joggyakorlatáról összefoglaló jelleggel megállapítható, hogy a mezőgazdasági földek tulajdonszerzése kapcsán elsődlegesen megköveteli a *diszkrimináció mentes szabályozást* az EU minden tagállamának állampolgára és jogi személye vonatkozásában. Az EUB értelmezése szerint továbbá a személyek szabad mozgásának és a tőke szabad mozgásának szabályai kapcsán a nemzeti elbánás elvének tiszteletben tartásán túl egy nemzeti jog csak abban az esetben felel meg az EU jogának, ha az jogszerűnek minősített közérdekű célt szolgál, és a korlátozó nemzeti intézkedés nem helyettesíthető a tőke szabad áramlását kevésbé korlátozó intézkedéssel. Az EUB gyakorlatában ilyen *jogszerűnek minősített közérdekű cél* például a vidéki népesség megtartása,⁴⁵ a spekuláció megakadályozása, a KAP céljainak elérése, vagy éppen az, hogy a föld ahhoz tartozzon, aki képes és szeretné is megművelni.⁴⁶ Bizonyos megszorításokkal az EUB ilyenként fogadja el annak biztosítását is, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg.⁴⁷ Nem tekinthető véletlennek, hanem az EUB joggyakorlatának mintegy törvényi megjelenítésének, hogy a *Fftv preambuluma* ilyen, és ezekhez kapcsolódó célokat nevesít. Pusztán a közérdekű cél megléte azonban szintén nem elégséges ahhoz, hogy egy adott tagállam a mezőgazdasági földek tulajdonszerzésére vonatkozóan jogszerű korlátozást vezessen be. Az adott intézkedésnek *arányosnak* kell lennie, illetve meg kell felelnie a *helyettesíthetőség követelményének*, amely utóbbi – mint korábban utaltunk rá – azt jelenti, hogy egy korlátozó intézkedés abban az esetben felel meg az uniós előírásoknak, ha nem helyettesíthető a tőke szabad áramlását kevésbé korlátozó intézkedésekkel. Az EUB olyan intézkedéseket fogad el ilyenként, mint például a mezőgazdasági földek tulajdonjogának átruházása előzetes közigazgatási engedély alapján,⁴⁸ az előzetes nyilatkozattételi rendszer,⁴⁹ a nem sokkal a szerzést követő telekeladás magasabb kulcsú adóztatását,⁵⁰ a hosszabb minimális időtartam követelményét a mezőgazdasági földek bérleti szerződesei esetében.⁵¹ Az új magyar földforgalmi rezsim egyes jogintézményeinek megválasztásában az EUB joggyakorlata egyértelműen visszaköszön, és annak koncepcióját – néhány magyar sajátossággal kiegészítve (például a jogi személyek földtulajdon-szerzésének általános tilalmával) – jelentősen meghatározza. A

⁴⁵ Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a vidéki népesség alatt az uniós jog egyes alkalmazói nem feltétlenül ugyanazt értik. Vannak (például a jelenlegi magyar kormányzat), akik ezen egyfajta, az érintett területen született, őshonos lakosságot értenek, és vannak (például az Európai Bizottság képviselői), akik nem tartják a kategória fogalmi elemének ezt a fajta területhez kötődést. Továbbá e kérdés cél kapcsán egyetértünk azon kritikus állítással, amely szerint „*még ha az uniós jog által elismert közérdek lehet is a helyi közösségek megtartása, az alkalmazott intézkedések az arányosság jogelvének szűrőjén buknak el!*”; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 10 (2015) 19, 52. o.

⁴⁶ Lásd például: *Fearon-ügy*, 3. pont; *Konle-ügy*, 40. pont; *Reisch-ügy*, 34. pont; *Salzmann-ügy*, 44. pont; *Ospelt-ügy*, 38-39. pontok; *Festersen-ügy*, 27-28., 33. pontok.

⁴⁷ Lásd az *Ospelt-ügyet*.

⁴⁸ *Burtscher-ügy*, 57. pont; *Ospelt-ügy*, 41-45. pontok.

⁴⁹ Ezen intézkedés jogszerűségének megítélésére az EUB előtt például egy osztrák `zsebszerződés` ügy kapcsán merült fel; *Burtscher-ügy*, 44., 52-54., 59-62. pontok.

⁵⁰ *Festersen-ügy*, 39. pont.

⁵¹ *Festersen-ügy*, 39. pont.

magyar földforgalom egyik sajátosságának tekinthetjük ugyanakkor, hogy az EUB joggyakorlata alapján *de jure* tilalmazott *helyben lakás követelményét*⁵² a magyar jogalkotó a szigorú elővásárlási sorrenddel mintegy *de facto* helyettesíteni tudta. (c) *A korábban csatlakozott tagállamok nemzeti szabályozása* modellként szolgál az új tagállamok számára, azonban érdemes kiemelni, hogy egyrészt más tagállamok szabályozását – a jogrendszerek különbözősége okán – nem lehet egy az egyben átemelni (vagyis az új tagállamok szabályozása egy modell felhasználásakor szükségképpen különböző lesz a modellül szolgáló ország szabályozásától⁵³), másrészt pedig koránt sem biztos, hogy a modellül szolgáló ország szabályozása megfelel az uniós jognak. Ez utóbbi helyzet több okból is előállhat. Így például, hogy a modellül szolgáló ország szabályozását még sosem vizsgálta az Európai Unió Bizottsága illetve a szabályozása nem került az EUB elé, vagy pedig ha mindez meg is történt, akkor időközben megváltozhatott az adott ország szabályozása, vagy az EUB joggyakorlata is.⁵⁴

A 2014-ben hatályba lépett magyar földforgalmi szabályozás illeszkedik abba a jogfejlődésbe, amelybe az EU-hoz 2003-at követően csatlakozott más kelet-közép-európai államok is kerültek. 2004-től olyan országok, mint Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Magyarország, a balti országok, 2007-től Bulgária és Románia, 2013-tól pedig Horvátország számára – a 2003-as, 2005-ös és 2012-es uniós csatlakozási okmányokban rögzítetten – lehetővé vált, hogy egy átmeneti ideig fenntartsák a csatlakozási okmányok aláírásakor hatályban lévő olyan nemzeti szabályait, amelyekben korlátozták a mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését a saját állampolgáraikon kívüli más országok állampolgárai számára. Ez az átmeneti időszak leggyakrabban hét év volt (például Lengyelország esetében volt hosszabb). Több ország kapcsán pedig – az EU Bizottság jóváhagyása esetén – lehetővé tették ezen időszak meghosszabbítását, tipikusan három évvel (kivétel volt például Románia illetve Bulgária, amelyek esetében már maga a csatlakozási okmányuk sem tette lehetővé az eredeti hét éves időszak meghosszabbítását).

A csatlakozási okmányokban rögzített átmeneti időszak lejártával az EU Bizottsága nekikezdett egy átfogó vizsgálatnak az új tagállamok földforgalmi szabályozása kapcsán. Mivel ennek során úgy tapasztalta, hogy az új tagállamok földforgalmi szabályai több olyan, korlátozó intézkedést is tartalmazhatnak a tőke- és személyek szabad mozgásával kapcsolatban, amelyek nem felelnek meg az uniós jognak, ezért – a megfelelő előkészítő (*pilot*) eljárásokat követően – végül,

⁵² A helybenlakás követelményét hátrányos helyzetű régiók esetén a kiegészítő támogatások viszonylatában taglalja a *Jokela*-ügy. Lásd a *Festersen*-ügy, 26., 30-33., 41-43. pontjait, valamint a *Fearon*- és a *Libert*-ügyeket.

⁵³ Az EUB korábbi joggyakorlatának az aktuális ügyre alkalmazása során óvatosnak kell lennünk „mivel a földszerezésre vonatkozó egyes tagállami jogszabályok formájuk és kitűzött céljaik tekintetében eltérnek egymástól”; C-370/05. sz. ügy főtanácsnoki indítványának (ismertetés napja: 2006. október 3.) 23. pontja. Lásd még Korom: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó `moratórium` lejárta követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 9 (2009) 6, 15. o.

⁵⁴ Hasonló okokból beszél *Korom Ágoston* „birtokpolitikai bizonytalanságokról”; Korom: Az új földtörvény az uniós jog tükrében, in: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (szerk.: Korom Ágoston), Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 22-23. o.

2015-ben kötelezettségszegési eljárás megindítása mellett döntött több új uniós tagállammal – így Bulgáriával, Magyarországgal, Lettországgal, Litvániával és Szlovákiával – szemben is. „Az új nemzeti jogszabályok több olyan rendelkezést is tartalmaznak, amelyek a Bizottság véleménye szerint korlátozzák a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát, és ez a határon átnyúló beruházások csökkenését okozhatja... Bulgáriával és Szlovákiával kapcsolatban az a legfőbb probléma, hogy csak a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező lakosok jogosultak a földszerezésre, ami az uniós polgárok hátrányos megkülönböztetését jelenti. A magyarországi rendszer nagyon korlátozó, és teljes mértékben megtiltja a jogi személyek földtulajdonszerzését, valamint kötelezi a vásárlót arra, hogy saját maga gazdálkodjon a földterületen. Emellett csak az juthat földhöz, aki – akárcsak Lettországon és Litvániában – mezőgazdasági termelőnek minősül.”⁵⁵ A kötelezettségszegési eljárás megindítása óta eltelt időben az EU Bizottsága mindazonáltal több érintett országgal is megegyezett az ügyben,⁵⁶ és gyakorlatilag Magyarországgal szemben folyik csak tovább az eljárás.

A továbbiakban a magyar földforgalmi rezsim uniós vizsgálatára koncentrálna elsőként érdemes azt rögzíteni, hogy Magyarországgal szemben jelenleg két eljárás van folyamatban. Először az EU Bizottság ugyanis a földforgalmi rezsim egy jól körülhatárolt szegmensében indított eljárást – konkrétan: a nem közeli hozzátartozók közötti szerződéssel alapított haszonélvezeti jogok *ex lege* megszüntetése tárgyában (továbbiakban: haszonélvezeti-ügy)⁵⁷ –, majd pedig kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett a magyar földforgalmi rezsim egészét illetően⁵⁸ is (a korábbiakban említettek szerint más országokhoz hasonlóan; továbbiakban: általános-ügy). Témánk szempontjából különösen az utóbbi, átfogó-ügy bír jelentőséggel, ezért az alábbiakban annak legfontosabb vonatkozásait foglaljuk össze alapvetően *Andréka Tamás* tudományos közleményére⁵⁹ hagyatkozva (ugyanis az eljárás jelen szakaszában a konkrét anyagok még nem nyilvánosak).

Az átfogó-ügyben elsőként érdemes rögzíteni, hogy az EU Bizottság által kezdeményezett eljárásban több magyar előírás kapcsán is sikerült Magyarországnak elfogadtatni azon érveit, amely szerint az érintett intézkedések megfelelnek az uniós jognak. Ezáltal került ki a kötelezettségszegési eljárásból végül – több más mellett – (a) a helyi földbizottság eljárásbeli szerepére, (b) a földszerezési- és birtokmaximumra, (c) az elővásárlási- és előhaszonbérleti

⁵⁵ Európai Bizottság: *Sajtóközlemény – Pénzügyi szolgáltatások: A Bizottság felszólítja Bulgáriát, Magyarországot, Lettországot, Litvániát és Szlovákiát, hogy tartsák be a mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó uniós előírásokat*, IP/16/1827, Brüsszel, 2016. május 26.

⁵⁶ *Bitay Márton Örs* FM államtitkár közlése; forrás (2016.11.26.): http://www.echotv.hu/video/117004/20161126_SzabadEuropa

⁵⁷ A haszonélvezeti-ügyet (2014/2246. sz. jogsértés) részletesen bemutatja: *Andréka Tamás – Horváth Ákos – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, m.a. A kiváló szakkikben egyébiránt a Szerzők az állami földek privatizációjának speciális eljárását, a földforgalmi eljárás szereplőinek megváltozott szerepéről és a földforgalommal kapcsolatos kötelezettségszegési eljárásokról* szóló, több száz érdeklődő előtti előadásait foglalják össze.

⁵⁸ 2015/2023. sz. jogsértés.

⁵⁹ *Andréka – Horváth – Olajos: i.m.*

jogosultsági rendszerre, vagy éppen (d) a haszonbérlet időtartamára vonatkozó rendelkezések köre.⁶⁰ Mindezek – az immáron EU-konformnak tekinthető intézkedések – nagyon fontos elemei a magyar földforgalmi rezsimnek. A jelenleg is zajló kötelezettségszegési eljárásban ugyanakkor az EU Bizottság továbbra is vitatja olyan intézmények uniós jog szerinti jogszerűségét, mint: (a) a jogi személyek szerzőképtelensége és átalakulási tilalma, (b) a földművesek szakismereti követelménye, (c) a külföldön megszerzett gyakorlat el nem ismerhetősége, (d) a személyes művelési kötelezettség, illetve az EU Bizottság kétségbe vonja (e) az adásvételi szerződések előzetes jóváhagyására vonatkozó feltételek objektivitását is.⁶¹ A kifogásolt kérdések közül különösen a jogi személyek szerzőképtelensége az, amely a jelenlegi magyar földforgalmi rezsim egyik alappilléreinek tekinthető.

A jogi személyek szerzőképtelenségével kapcsolatban fontos kiemelni, hogy (a) a jelenlegi földforgalmi rezsim nem csak a külföldi jogi személyek földtulajdonszerzésére vonatkozik, hanem – bizonyos kivételektől eltekintve – a belföldi jogi személyekre is; (b) a jogi személyekkel kapcsolatos általános korlátozás pusztán a földtulajdonszerzésre vonatkozik, a földhasználatra nem.

A jogi személyek szerzőképtelenségével kapcsolatos korlátozás már az új földforgalmi rezsimet megelőzően, 1994-től a magyar földforgalmi szabályozás része volt, mondhatni a magyar földforgalmi szabályozás egyik egyedi sajátossága a régióban (Horvátországnál találkozhatunk hasonlóval; lásd annak 2012-es csatlakozási okmányát). Az intézmény jelentőségét Andréka Tamás az alábbiakban összegzi: a „*cél a gyakorlatban ellenőrizhetetlen összetett tulajdoni láncolat kialakulásának a megakadályozása, ami ellentmondana a vidék népességmegtartó képességének megőrzésére irányuló célnak, ugyanis nem lenne ellenőrizhető a birtokmaximum és az egyéb szerzési feltételek betartása.*”⁶² Ebben az értelemben – megítélésünk szerint –, ha a jogi személyek szerzőképtelenségével kapcsolatos korlátozást a magyar jogalkotónak fel kellene oldania, akkor több más, az EU Bizottság által egyébiránt jogszerűnek ítélt magyar előírás mintegy „*átjárhatóvá válik*” (mondhatni a szabályok szigorú hálóján egyfajta nem kívánt rés keletkezik), vagyis ezen jogintézmény nem pusztán egy a magyar földforgalmi rezsim alapvető intézményei közül, hanem egyfajta koncepcionális váza, szelleme. Magyarországon ugyanis a földek közvetlen külföldiek által történő megszerzését ezidáig sikerült megakadályozni (az adatok a kettős állampolgárokat a belföldi természetes személyek között tartják számon), ezzel szemben a közvetett – vagyis a belföldi jogi személyen keresztül történő – földszerzésükről nincsenek adataink (lásd a I. táblázatot a magyarországi földek külföldi személyek illetve belföldi jogi személyek által történt tulajdonlásáról valamint használatáról). A jogi személyek általános szerzőképtelenségének esetleges kiiktatása – feltételezhetően – az új magyar földforgalmi rezsim jelentős újragondolását vonná maga után. Egyébiránt uniós szinten is precedens értékű lenne,⁶³ ha a kérdésben az EUB végül ítéletet is hozna.

⁶⁰ Andréka – Horváth – Olajos: i.m.

⁶¹ Andréka – Horváth – Olajos: i.m.

⁶² Andréka – Horváth – Olajos: i.m.

⁶³ Az Ospelt-ügynél találkozhattunk azzal, hogy egy liechtensteini alapítvány, vagyis egy jogi személy,

Külföldi személyek mezőgazdasági föld tulajdona és használata

Tulajdonos	Természetes személy	73 839 ha
	Jogi személy (gazdasági társaság & szövetkezet)	13 ha
Használó haszonbérlet alapján	Természetes személy	1 563 ha
	Jogi személy (gazdasági társaság & szövetkezet)	1 834 ha

Magyar jogi személyek mgi föld tulajdona és használata*

Tulajdonos	gazdasági társaság & szövetkezet, alapítvány, egyház etc	255 000 ha
Használó nem tulajdonjog alapján	gazdasági társaság & szövetkezet	2 800 000 ha

*Nincs információ arról, hogy a mezőgazdasági földdel bíró jogi személyekben milyen részesedéssel bírnak külföldiek

Mező- és erdőgazdasági földek Magyarországon: cc. 7,8 millió ha

forrás: FM, 2009 készítette: Szerző

Magyarországi földek külföldi személyek illetve belföldi jogi személyek által történt tulajdonlásáról valamint használatáról

I. táblázat

Az általános-ügy mögött meghúzódó egyik jelenség, amelyre a magyar jogalkotó valamiféle földszabályozási választ kívánt adni – több más mellett – a jogi személyek általános szerzékenységi szabályozásával a határon átnyúló földszerzések kedvezőtlen hatásainak kiküszöbölése. Az ügy maga ugyanakkor rámutat arra, hogy a „birtokpolitikai bizonytalanságok”⁶⁴ továbbra is fennállnak az EU-ban, jelentős részben az uniós jog sajátosságainak betudhatóan. A birtokpolitikai bizonytalanságok megoldására magunk – egyetértve a CEDR 2015-ös potsdami kongresszusának egyik munkabizottsága keretében megalkotott következtések *értékelő részével* – négy lehetséges utat látunk, amelyek közül mi is az utolsót szorgalmaznánk: „(a) Az EU a tagállami földbirtok politikák tekintetében felhagy a négy alapszabadság alkalmazásával. Ez a lépés az integráció lazulása felé mutatna. (b) Azok a tagállamok, amelyek megszorításokat vezettek be földpiacikon, liberalizálják a földpiacik szabályozását, vagy liberálisabb szabályokat vezessenek be. Ez nyilvánvalóan számos ponton sértheti e tagállamok állampolgárainak érdekeit, és az új tagállamok földpiacain pedig a land-grabbing folyamatának térnyeréséhez vezethet. (c) A vita egyszerűen politikai úton is

tulajdonszerzését korlátozó ausztriai (konkrétan: vorarlbergi) szabályozás uniós jogba ütközését állapította meg az EUB, azonban az ügy annyira más elvi alapokon állt, hogy annak a magyar földforgalmi rezsimre történő alkalmazása nem egyszerű.

⁶⁴ Korom: Az új földtörvény... 22-23. o.

megoldható: azaz szemet lehetne hunyni az eset felett, pl. egy politikai háttér-döntés alapján. Ebben az esetben nincs arra garancia, hogy ez a kérdés később nem merül fel ismét, vagy arra, hogy valaki (lényegében bárki) nem terjeszti a kérdést az EUB elé egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében, így játszva ki a politikusok (azaz a Bizottság és az adott tagállam) által hozott háttér-döntést. (d) [Elmozdulás az uniós jogalkotás irányába, vagyis jogalkotás a földforgalmat érintően – SzjE], ha az szükséges, akár az elsődleges uniós joganyag módosításával. Ez feltehetően megszünteti a bizonytalanságokat, és elmélyíti az integrációt; másrészt viszont akár úgy is értelmezhető ez a lépés, mint a szuverenitás egy bizonyos részének feladása.”⁶⁵ Érdekesnek találjuk ugyanakkor, hogy a következtetések földforgalmi szabályozásra vonatkozó konkrét uniós de lege ferenda javaslataiban a fent említett munkabizottságnak már nem sikerült megállapodni, így azok csak mint munkadokumentum állnak rendelkezésre. Ezek közül több is érinti magát a jogi személyek tulajdonszerzését, így: (a) az USA AFIDA szabályaihoz hasonlóan a közvetett határon átnyúló földszerzésekre is kiterjedően egy állam rendelkezessen úgy, hogy nyilvántartja a határon átnyúló földszerzéseket; (b) egy tagállam szabadon korlátozhassa a föld tulajdonjogának megszerzését azon jogi személyek vonatkozásában, amelyek nem átláthatók; (c) etc.⁶⁶ Meglátásunk szerint mindezek az előírások, intézkedések – kvázi, mint minimumkövetelmények – nagyban hozzájárulhatnak a határon átnyúló földszerzések kedvezőtlen hatásainak kiküszöböléséhez.

3. A CETA mezőgazdasági földszerzést érintő rendelkezései

Napjainkban tanúi lehetünk a globalizáció – vagyis az egységes világpiaci rend kiépítésének – egy újabb szakaszának. A Kereskedelmi Világszervezeten (WTO) belül ugyan jelenleg akadoznak azon tárgyalások, amelyek a világkereskedelem továbbfejlesztését multilaterális keretek között képelnék el, azonban emiatt felértékelődött az egyes kereskedelmi partnerek közötti külön-megállapodások szerepe. Az EU ennek jegyében látott neki több kereskedelmi partnerrel is az ún. szabadkereskedelmi megállapodások megkötésének. Ezek közül ezidáig különösen kettő kapott nagyobb nyilvánosságot. Az egyikük, a Kanadával kötendő ún. CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* vagyis: Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás), amelyet immáron alá is írtak 2016 végén, és amelynek egy 2016 nyarán lezárt magyar nyelvű szövegverziója már nyilvánosságra került.⁶⁷ A másik, az Egyesült Államokkal megkötni tervezett megállapodás, az ún. TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* vagyis: Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Együttműködés) ezzel szemben még előkészítési szakaszban van, és *hivatalosan*⁶⁸ még egy szövegverzió sem került

⁶⁵ A következtetések megjelentek magyar nyelven is, annak kidolgozójának neve alatt: Szilágyi: Következtetések (II. Bizottság), *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 10 (2015) 19, 99. o.

⁶⁶ Szilágyi: Következtetések... 100-101. o.

⁶⁷ Lásd COM(2016) 444.

⁶⁸ Nem hivatalosan a Greenpeace hozott nyilvánosságra egy szövegverziót (2016.12.19.): <https://ttip->

nyilvánosságra, pusztán csak az EU Bizottság részéről jelentek meg összefoglaló értékelések⁶⁹ a tárgyalások eddigi menetéről és szövegtervezeteiről. Amit összefoglalóan tudni lehet, hogy a TTIP sok mindenben hasonló lesz a CETA-hoz,⁷⁰ vagyis hatálya bővebb az áruk kereskedelménél, és egy szorosabb gazdasági és kereskedelmi együttműködés előírásait tartalmazza. A CETA 2016 nyarán nyilvánosságra hozott szövegverzióját tanulmányozva megállapítható, hogy a mezőgazdasági földekre vonatkozó részletszabályokat lényegében egy helyen találunk a megállapodás *főszövegében* (értsd: a mellékleteket leszámítva). A CETA közbeszerzésekre vonatkozó 19. fejezete számol be ugyanis arról, hogy e fejezet előírásai nem alkalmazandók földterületek és egyéb ingatlanok megvásárlására vagy bérletére.⁷¹ A 19. fejezet vonatkozó előírásának illetően történő megfogalmazása ezáltal utal arra, hogy a CETA más fejezeteinek előírásai ezzel szemben, más aspektusból már érinthetik a mezőgazdasági földeket. Kérdésként vetődhet tehát fel, hogy a CETA egyéb, általános előírásai vajon mennyiben alkalmazhatók a mezőgazdasági földekre. Meglátásunk szerint e vonatkozásban különösen⁷² a beruházásokról szóló 8. fejezet jöhet számításba, amely a beruházások fogalmában, annak egyik típusának, a kamatnak egyik forrásaként említi az ingatlanokat illetve az ahhoz kapcsolódó jogokat.⁷³ Ezen értelmezést⁷⁴ erősíti az a tény, hogy a CETA 8. fejezetéhez (is) kapcsolódó 8. számú melléklete⁷⁵ mind Kanada, mind pedig az EU tagállamai részéről *fenntartásokat* tartalmaz a beruházások olyan szabályai alól, mint a nemzeti elbánás elvének,⁷⁶ a piacra

leaks.org/ttip/

⁶⁹ Forrás (2016.12.19.): <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>

⁷⁰ A nemzetközi befektetési megállapodások esetleges mezőgazdasági földekre vonatkozó szabályai kapcsán lásd Cotula, Lorenzo: 'Land grabbing' and international investment law: toward a global reconfiguration of property?, in: *Yearbook on International Investment Law & Policy 2014-2015* (szerk.: Bjorklund, A.K.), New York, Oxford University Press, 2016, 177-214. o.

⁷¹ Lásd a CETA 19.2. cikk 3. bekezdés a) pontját.

⁷² Vö. CETA 10. fejezetével, a természetes személyek üzleti célú ideiglenes belépéséről és tartózkodásáról.

⁷³ CETA 8.1. cikk 'beruházás' fogalom f) pontja. Mindezek kapcsán érdekesek lehetnek még különösen a 8.4. cikk 1. b) és 2. c)-d) pontjai.

⁷⁴ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a CETA – 'A vízzel kapcsolatos jogok és kötelezettségek' – címet viselő 1.9. cikke a természetes állapotában található felszíni és felszín alatti vizeket nem tekinti a kereskedelem tipikus tárgyának, kimondva, hogy az ilyen víz „nem áru vagy termék”. Nem mondja ki ugyanakkor annak 'örökség' természetét, mint azt – ezzel szemben – például az EU jogalkotása teszi a Víz-keretirányelv preambulumban. A természetes állapotában található vízre (tavak, folyók, etc.) a CETA előírásai csak korlátozottan alkalmazhatók, vagyis arra csak a CETA fenntartható fejlődésre vonatkozó 22., és a környezetre vonatkozó 24. fejezete vonatkozik. Sajnálatos ugyanakkor, hogy a földek – illetve annak minőségi aspektusát képező *talaj* – vonatkozásában – az EU elsődleges joganyagában szereplő szabályozási koncepcióhoz hasonlóan – nem kerül megfogalmazásra semmiféle speciális státusz sem, hanem azt sokkal inkább a kereskedelem pusztá tárgyának tekintik a felek, leginkább a beruházások körébe tartozóként.

⁷⁵ A melléklet címe: *A hatályos intézkedésekre és liberalizációs kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartások.*

⁷⁶ CETA 8.6. cikk. Ennek kapcsán lásd például a kanadai szövetségi szintű I-C-5. fenntartást, és a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38, I-PT-41., I-PT-83., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., I-PT-183., I-PT-184. fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia.

jutásnak,⁷⁷ legnagyobb kedvezményes elbánásnak,⁷⁸ a teljesítési követelményeknek⁷⁹ és a felső vezetés és igazgatóságnak⁸⁰ az előírásai. Kanada részéről ezek a fenntartások tipikusan a 'földterületekre', 'mezőgazdasági földterületekre', 'erdőterületekre' vonatkozó nemzeti szabályokként kerültek nevesítésre, míg az EU tagállamai esetén ezek a nemzeti szabályok leggyakrabban 'ingatlanvásárlás' címmel (vagyis egy átfogóbb kategória alatt) lettek nevesítve. Ezek a nemzeti jogszabályok tehát, mivel a szerződő felek fenntartásaiként kerültek csatolásra a CETA-hoz, habár korlátozzák a másik kereskedelmi partner polgárainak illetve vállalkozásainak földszerzését a belföldi személyekhez képest, a CETA részes felei mégsem tekintik ezen nemzeti intézkedéseket a CETA beruházási fejezetének korlátozásaként. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a magyar állam a fenntartások között csak a termőföldnek nem minősülő ingatlanokra vonatkozó intézkedéseit nevesíti; konkrétan az időközben már hatályon kívül helyezett 7/1996. kormányrendeletet. Vagyis – más CETA által érintett országok fenntartásainak példájára – magunk részéről célszerűnek tartanánk Magyarország fenntartásai között nevesíteni a Fftv-n és Fétv-n alapuló, mező- és erdőgazdasági földek forgalmára vonatkozó nemzeti intézkedéseket is. (Nem mellesleg pedig megjegyezzük, hogy a 7/1996. kormányrendeletet időközben hatályon kívül helyezték, és annak helyét a nem mezőgazdasági földekre vonatkozó 251/2014. (X.2.) kormányrendelet vette át.) Kérdés ugyanis, hogy a jövőben a CETA vitarendezési testülete miként értékeli majd a CETA beruházásokra vonatkozó előírásainak kapcsolatát az egyes, CETA által érintett országok földforgalmi szabályaival. Vagyis féltő, hogy ha nem pontosítjuk a magyar fenntartás szövegét a mezőgazdasági földekre is kiterjesztve azt, akkor a jövőben a CETA beruházásvédelmi szabályai alapján kanadai állampolgárok, kanadai vállalatok – és a jogi személyeken keresztül, közvetett földszerzésként még ki tudja, hogy ki – is kérhetné a nemzeti elbánás elve alapján magyar földek tulajdonának megszerzését. Mindenesetre elgondolkodtató lehet számunkra mind az USA, mind pedig az EU „vitarendező fórumainak” kapcsolódó gyakorlata. Az USA-ban – a fent említettek szerint – ugyanis a szövetségi bíróság a kereskedelemre vonatkozó hatásköri szabályok közül olvasott ki egy, az USA szövetségi alkotmányában egyébiránt szövegszerűen nem megtalálható *alvó kereskedelmi klauzulát*, az EU Bírósága pedig a *tőke szabad áramlásának általános előírásai* között vélte felfedezni azon kereteket, amelyeket alkalmaznia kell a tagállamoknak a mezőgazdasági földek forgalmi előírásainak megalkotásánál is.

⁷⁷ CETA 8.4. cikk. Ennek kapcsán lásd például a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38., I-PT-41., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia.

⁷⁸ CETA 8.7. cikk. Ennek kapcsán lásd például Lettország, Románia fenntartását.

⁷⁹ CETA 8.5. cikk. Ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat.

⁸⁰ CETA 8.8. cikk. Ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat.

4. Következtetések

A fentiekből is kiténik, hogy a határon átnyúló földszerzések kérdése aktuálisnak tekinthető, és nem csak hazánk szempontjából, hanem az egész világon. Számunkra jelenleg elsődleges fontosságú a kérdés uniós keretek között történő megnyugtató rendezése, amelyre munkánkban több javaslatot is megfogalmaztunk. Felhívtuk ugyanakkor a figyelmet arra is, hogy már most érdemes odafigyelni a nemzetközi szabadkereskedelmi és befektetési megállapodásokra, mivel azok komoly kihatással lehetnek a mezőgazdasági földszerzésekre is, egyúttal javaslatot fogalmaztunk meg a CETA kapcsán a vonatkozó fenntartásunk szövegének pontosítására.
