

SZILÁGYI János Ede*
A nemzetközi beruházási megállapodások és a magyar földforgalmi jog**

A 2000-es évek elejétől jól érzékelhetően megnövekedett a határon átnyúló mezőgazdasági fölszerzések száma, volumene. Mindezen változás jelentős részben azért is történelmet, mivel az élelmiszerbiztonságuk növelésében érdekelt tőkeerős országok illetve a nemzetközi vállalatok a mezőgazdasági termékek (vagyis áruk) kereskedelmi kérdései mellett egyre nagyobb figyelmet fordítanak arra, hogy hosszú távon biztosítsák állampolgáraik illetve fogyasztóik számára a mezőgazdasági termékek előállítását lehetővé tevő termelési kapacitásokat, nevezetesen mezőgazdasági földeket és az ezekhez kapcsolódó vízkészleteket.¹ Jelen tanulmány a határon átnyúló földszerzési kérdések kapcsán leginkább azon nemzetközi beruházási megállapodásokat elemzi, amelyek a magyar² mezőgazdasági földeket is érinthetik. A tanulmányban ugyanakkor – területi okokból – nem adhatunk teljes körű áttekintést a kérdés vonatkozásában. E helyett lényegében három feladatra vállalkozunk. Egyrészt arra, hogy röviden meghatározzuk azt, hogy magunk mit értünk az ún. *‘mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzése’* (vagy rövidebben *‘határon átnyúló földszerzések’*) alatt. Másrészt e tanulmányban definiáljuk azt is, hogy jelen tanulmányban mit is értünk ún. *‘nemzetközi beruházási megállapodások’* alatt, illetve, hogy ezek miként kapcsolódnak illetve kapcsolódhatnak a mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének kérdéseire. E pontban egy rövidebb áttekintésre is törekszünk a releváns nemzetközi beruházási megállapodásokról. Harmadrészt a tanulmányban – a szerzői szabad témaválasztás lehetőségével élve – az Európai Unió (EU) bizonyos függőben lévő nemzetközi

János Ede Szilágyi: The international investment treaties and the Hungarian land transfer law – A nemzetközi beruházási megállapodások és a magyar földforgalmi jog. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 24 pp. 194-222 doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194

* dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, ORCID: 0000-0002-7938-6860, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Olivier De Schutter: The Green Rush – The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users, *Harvard International Law Journal*, 2011/2, 511-513.; Lorenzo Cotula – Sonja Vermeulen – Rebeca Leonard – James Keeley: *Land grab or development opportunity?*, London – Rome, IIED – FAO – IFAD, 2009, 4-5.; Megan Dooley: International land grabbing: How Iowa anti-corporate farming and alien landowner laws, as a model, can decrease the practice in developing countries, *Drake Journal of Agricultural Law*, 2014/3, 306-307.

² Más országokat érintő beruházási megállapodások részletesebb áttekintése kapcsán lásd például Muthucumaraswamy Sornarajah – Jianguy Wang (szerk.): *China, India and International Economic Order*, New York, Cambridge University Press, 2010, 132-166.

beruházási megállapodásait (Kanada,³ Japán,⁴ Szingapúr,⁵ Vietnám⁶) is elemezzük – igaz csak vázlatosan – azok határon átnyúló földszerzéseket érintő rendelkezései kapcsán (fontos kiemelni ugyanakkor, hogy e megállapodások közül van, amelyik esetében még nem beszélhetünk hivatalosan kihirdetett végleges megállapodás szövegről, vagyis bizonyos megállapításaink ennek tudatában kezelendők).

E harmadik feladathoz kapcsolódóan fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a Lisszaboni megállapodás hatályba lépése (2009 decembere) óta az EU kizárólagos hatáskörébe tartoznak a közvetlen külföldi beruházások az EU Közös Kereskedelmi Politikájának részeként.⁷ Mindazonáltal a külföldi beruházások kapcsán ettől még maradtak bizonyos hatásköri anomáliák, amelyek feloldására – éppen a Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás kapcsán – az Európai Unió Bírósága (CJEU) is kísérletet tett.⁸ Korábban az EU tagállamai mintegy 1.400 kétoldalú nemzetközi beruházási megállapodást kötöttek,⁹ amelyek mindaddig hatályban maradnak, amíg azokat nem váltja fel egy, az EU által kötött nemzetközi beruházási megállapodás.¹⁰ Az EU mindeközben lényeges reformokba kezdett a nemzetközi beruházások rendszerében, amely reformoknak fontos eleme egy új `beruházási

³ Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai között, közzétéve az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2017. január 14. napján, L 11 (továbbiakban: CETA). A CETA tagállami ratifikációja jelenleg (2018.01.31.) még folyamatban van. A CETA rendelkezései 2017. szeptember 21. napjától átmenetileg alkalmazandók. A CETA korábbi szövegverziójáról lásd: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017a/klsm 1, 107-124.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsimet befolyásoló tényezők, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017b, 49-55.

⁴ A Japán és az Európai Unió közötti gazdasági partnerségi megállapodás jelenleg (2018.01.31.) aláírásra vár. Jelen tanulmányban a megállapodás 2017. december 7. napi angol nyelvű szövegverzióját elemeztük (továbbiakban: Japán-EU EPA).

⁵ A Szingapúri Köztársaság és az Európai Unió közötti szabadkereskedelmi megállapodás jelenleg (2018.01.31.) aláírásra vár. Jelen tanulmányban a megállapodás 2015. májusi angol nyelvű szövegverzióját elemeztük (továbbiakban: Szingapúr-EU FTA).

⁶ A Vietnámi Szocialista Köztársaság és az Európai Unió közötti szabadkereskedelmi megállapodás jelenleg (2018.01.31.) ratifikációra vár. Jelen tanulmányban a megállapodás 2016. januári angol nyelvű szövegverzióját elemeztük (továbbiakban: Vietnám-EU FTA).

⁷ Európai Unió működéséről szóló Megállapodás (továbbiakban: EUMSZ) 206-207. cikkei. Lásd erről European Commission: *Towards a comprehensive European international investment policy*, COM(2010) 343, 2010.07.07.

⁸ Az EUMSZ 218. cikkét elemezve – kitérve, többek között a 207. cikkére is – a CJEU a következőket állapítja meg: A szabadkereskedelmi megállapodásnak a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetésekre, valamint a befektetők és az államok között vitarendezésre vonatkozó rendelkezései nem az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak, ezért a megállapodás a jelen helyzetben nem köthető meg a tagállamok részvétele nélkül. Európai Unió Bíróságának 2/15. sz. véleménye, 2017.05.16.

⁹ Lásd (2018.01.29.): <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/investment/>

¹⁰ 1219/2012/EU rendelete a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról.

bíróság' létrehozása¹¹ (ennek lényegi elemei már megjelennek a Kanadával illetve Vietnámmal kötött, lezárt nemzetközi beruházási megállapodásokban). Az EU beruházási jogára nagy hatással vannak mindazon nemzetközi szervezetek,¹² amelyeknek maga is tagja.

Fontos kiemelni, hogy az Európai Unióval és annak jogával – azon túl, hogy a nemzetközi beruházási megállapodásait elemezzük – más vonatkozásban nem foglalkozunk. Így jelen munkánkban a határon átnyúló földszerzések európai uniós jogi aspektusaira – vagyis arra, hogy az Európai Unió joga milyen kereteket biztosít a mezőgazdasági földforgalom nemzeti szabályozására – részleteiben nem térünk ki, több más mellett azért sem, mivel azokat már korábbi kutatási tevékenységünk során vizsgáltuk.¹³ Mindezekre tekintettel, végezetül csak arra utalunk, hogy az EU-n belüli viszonyokban az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) az ingatlan-beruházásokat a *tőke szabad mozgása* körében, a *közvetlen befektetések* részeként nevesíti.¹⁴ Ezen utalás annyiban fontos, mivel – mint későbbiekben kitérünk rá – számos

¹¹ European Commission: *Investment in TTIP and beyond – the path for reform Enhancing the right to regulate and moving from current ad hoc arbitration towards an Investment Court*, Concept paper, [2015], forrás (2018.01.29.): http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF

¹² Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OECD), ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciája (UNCTAD), Világkereskedelmi Szervezet (WTO), ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (UNCITRAL), Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID), Energia Charta.

¹³ Lásd erről legutóbb Szilágyi János Ede: European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands, *Journal of Agricultural and Environmental Law (JAEL)*, 2017c/23, 148-181., doi: 10.21029/JAEL.2017.23.148. A témában lásd még a következő szerzők munkáit: Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31.; Csák Csilla – Kocsis Bianka – Raisz Anikó: Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43.; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.; Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et Virtuti*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 259-267.; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata, *Magyar Jog*, 2011/3, 152-159.; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délnyugaton 2014*, Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 120-173.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 69., 73-74.

¹⁴ EUMSZ 63-64. cikk. A 63. cikk (1) bek. alapján: „E fejezet rendelkezéseinek keretei között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőke mozgásra vonatkozó minden korlátozás.” A 64. cikk (1) bek. szerint ugyanakkor: „A 63. cikk rendelkezései nem érintik azoknak a nemzeti vagy uniós jogszabályok alapján 1993. december 31-én hatályban lévő korlátozásoknak a harmadik országokra történő alkalmazását, amelyeket a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó olyan tőke mozgás tekintetében fogadtak el, amely közvetlen befektetéssel – az ingatlanbefektetéseket is beleértve –, letelepedéssel, pénzügyi szolgáltatások nyújtásával vagy értékpapírok tőkepiacokra történő bevezetésével függ össze. A Bulgária, Észtország, illetve Magyarország nemzeti jogszabályai alapján hatályban lévő korlátozások vonatkozásában ez az időpont 1999. december 31.”

nemzetközi beruházási megállapodás esetében az ingatlanok, köztük a mezőgazdasági földek megszerzésére vonatkozó előírásokat más helyen, például a szolgáltatások szabadsága vagy a letelepedés kérdésének szabályozása kapcsán nevesítik.

1. A mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének meghatározása

A *'mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének'* meghatározása kapcsán elsődlegesen utalnunk kell arra, hogy ennek mibenléte nagyban függ az érintett állam nemzeti jogától, illetve – az Európai Unió esetében – a vonatkozó uniós jogtól és az azt alkalmazó bíróság (CJEU) joggyakorlatától. Vagyis éppen ezért a nemzeti, az uniós illetve a nemzetközi szinteken fogalmilag egy rendkívül változatos kategóriát takar mindez. Erre tekintettel magunk részéről – annak érdekében, hogy a fogalom mögött álló jelenséget minél teljesebb valójában lehessen elemezni – egy tág megközelítést javasolunk a fogalom meghatározása érdekében. Erre tettünk javaslatot az Európai Agrárjogi Tanács (francia rövidítésével: CEDR) 2015-ös potsdami konferenciájának második munkabizottságában, és a munkabizottság maga – e vonatkozásban – el is fogadta a felvetéseinket. Mindezek alapján a munkabizottsági következtetésekből a határon átnyúló földszerezések meghatározása a következőképpen alakult. „A mező- és erdőgazdasági földek határon átnyúló szerzése, valamint – amennyiben a nemzeti jog ismeri ezt a kategóriát – a mezőgazdasági üzemek határon átnyúló szerzése (a következőkben mindkét kategóriára *'mezőgazdasági földként'* vagy *'földként'* utalunk)... kérdéseket az egyes országok meglehetősen eltérően szabályozzák.”¹⁵

„A belföldi földforgalmon túl, a határon átnyúló szerzéseknek is egyre nagyobb szerepe van a mezőgazdasági földek és üzemek tulajdonlásának és/vagy használatának kérdésében (a következőkben ezeket együttesen határon átnyúló szerzéseknek nevezzük). Azonban fontos hangsúlyoznunk, hogy a belföldi és a határon átnyúló szerzések közötti különbségtétel nem tényleges. A nemzeti jelentések alapján, a határon átnyúló szerzés első sorban arra a helyzetre utal, amikor valamely ország állampolgárai vagy jogi személyei (a továbbiakban *'külföldiek'* vagy *'befektetők'*) szerzik meg egy olyan mezőgazdasági földnek a tulajdonjogát, vagy hosszú távú használati jogát, amely egy másik ország területén helyezkedik el (a továbbiakban *'cél'* ország vagy terület). E szerzések célja különböző lehet: (a) mezőgazdasági termékek termelése, (b) föld piaci spekuláció, (c) egyéb, (d) az (a)-(c) pontok kombinációja. Tágabb értelemben határon átnyúló szerzésnek minősülhet az is, amikor a külföldiek jogi személyeket alapítanak a célországban, melyeken keresztül mezőgazdasági földeket szereznek a célország területén. Az uniós jogban a határon átnyúló szerzések ekképp való értelmezése kissé nehézkes lehet, tekintettel az Európai Szövetkezet (SCE) és az Európai Részvénytársaság (SE) társasági formákra. Továbbá fontos megjegyezni azt is, hogy az uniós jogban a *'határon átnyúló'* elem a földszerezések kapcsán az előzetes döntéshozatali eljárás keretében nyer értékelést”.¹⁶

¹⁵ Szilágyi János Ede: Következtetések, *JAEL*, 2015/19, 97.

¹⁶ Szilágyi 2015, 98.

2. A nemzetközi beruházási megállapodások meghatározása és e megállapodások rendszere

A mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének kérdéseit – mint korábban utaltunk rá – bizonyos nemzetközi beruházási megállapodásokon keresztül tekintjük át. Fontos hangsúlyozni, hogy jelen tanulmány szóhasználatában a *`nemzetközi beruházási megállapodások`* is egy gyűjtőkategóriát jelentenek, mivel a nemzetközi szinten létező több ezer,¹⁷ beruházási kérdéseket rendező nemzetközi megállapodás rendkívül változatos neveken, formában és tartalommal létezik. Ennélfogva e megállapodások a mezőgazdasági földek határon átnyúló megszerzésének kérdéseit is a legkülönbözőbb módokon érinthetik. E megállapításokhoz két fontos megjegyzést szeretnénk fűzni. Egyrészt megjegyezzük azt, hogy a nemzetközi jogban a *beruházásokat nem pusztán nemzetközi megállapodások rendezik*, hanem a nemzetközi jog egyéb forrásainak is nagy jelentősége lehet;¹⁸ jelen tanulmányunkban azonban a többi jogforrástípusra nem térünk ki részleteiben. Másrészt a nemzetközi megállapodások nevére visszatérve hangsúlyozzuk azt is, hogy ezeket rendkívül *változatos névvel* látják el (a beruházás szó adott esetben nem is jelenik meg a névben!),¹⁹ miközben a mezőgazdasági földek megszerzésének kérdései adott esetben hasonló módon kerülnek szabályozásra bennük; az EU új nemzetközi beruházási megállapodásaiban például tipikusan fenntartások formájában rendezik e kérdéskört. (Mivel a földszerzési kérdéseken túl sok más kérdést is rendeznek ezen megállapodásokban, ezért ebből kifolyólag az eltérő elnevezések más szempontokra figyelemmel logikailag alátámaszthatók.) Érdekességképpen jegyezzük meg az EU beruházási politikája kapcsán, hogy a 2013-ban kezdődő Kína-EU kereskedelmi megbeszélések tárgyát képező szerződés *`Beruházási Megállapodás`* elnevezést kapott, az ugyanekkor indult USA-EU megállapodás pedig *`Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség`* (TTIP) nevet. Számos országgal (Szingapúr, Vietnám, etc) *`szabad kereskedelmi megállapodás`* elnevezéssel megkötendő dokumentumokról folyik illetve folyt a tárgyalás. Ezen elnevezésekre vonatkozóan az EU közös kereskedelempolitikájában létezik egyfajta rendszerezési módszer.²⁰

¹⁷ Egy 2010-es szakirodalom megközelítőleg háromezerre becsüli pusztán a kétoldalú nemzetközi beruházási megállapodások számát (ezen túl léteznek még regionális beruházási megállapodások is); lásd Muthucumaraswamy Sornarajah: *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 81.

¹⁸ Sornarajah 2010, 79-87.

¹⁹ Erről lásd (2018.01.29.): <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>

²⁰ Az EU közös kereskedelem politikája szerint az EU kereskedelmi egyezményeinek három főbb típusa van. (a) *`Vámunió`*: (a1) a vámok felszámolása a kétoldalú kereskedelemben, és (a2) közös vámtarifa képzése a külföldi importőrökre. (b) *`Társulási Megállapodások, (mély és átfogó) Szabadkereskedelmi Megállapodások, Gazdasági Partnerségi Megállapodások, Stabilizációs Megállapodások`*: vámtarifák eltávolítása vagy csökkentése a kétoldalú kereskedelemben. (c) *`Partnerségi és Együttműködési Megállapodások`*: (c1) általános keret biztosítása a kétoldalú gazdasági kapcsolatokhoz, és (c2) a vámtarifák meghagyása. Ezen kereskedelmi megállapodásokat a beruházási kérdések a legkülönbözőbb módon egészíthetik ki. Forrás (2018.01.28.): <http://ec.europa.eu/trade/policy/>

Tapasztalataink alapján ugyanakkor – amennyiben kizárólag beruházási szempontból nézzük ezen egyezmények elnevezéseit – azok nem sokat árulnak el az adott egyezmény beruházásokra vonatkozó konkrét előírásairól és az azok hátterét képező beruházási szabályozási koncepcióról.

Mindezen bevezetést követően elsőként megvizsgáljuk a határon átnyúló `beruházások` fogalmát a nemzetközi vonatkozásokban, ezt követően pedig a beruházásokkal foglalkozó szerződéseket tekintjük át vázlatosan – területi korlátokra tekintettel pusztán egy szempont alapján, nevezetesen – az azokba bevont államok száma alapján.

I. Általánosságban a szakirodalom `külföldi beruházáson` a materiális illetve immateriális javak egyik országból egy másik országba történő áthelyezését érti azon célból, hogy az utóbbi országban a javak feletti tulajdonosi jogosítványok teljes vagy részleges gyakorlásával és a javak hasznosításával nyereségre tegyenek szert.²¹ A jogi relevanciával bíró dokumentumok²² illetve a szakirodalom²³ is a külföldi beruházások két típusát különbözteti meg. Az egyik a `közvetlen külföldi beruházások` (*foreign direct investment*, vagyis FDI), a másik pedig az ún. `külföldi portfólió beruházások` (*foreign portfolio investment*, vagyis FPI) típusa. Az elsőre, vagyis az FDI-re, tipikus példa, amikor természetben létező vagyoni elemet – mint amilyen például a felszerelés – helyeznek át, vagy a természetben létező vagyoni elemet – mint amilyen egy ültetvény vagy ipari üzemet – vásárolnak meg vagy építenek. A másodikra, vagyis az FPI-re, pedig tipikusan olyan pénzmozgások hozhatók fel példaként, amelyek célja olyan cégekben történő részvény vásárlás, amelyeket egy másik országban alapítottak vagy ott működnek. Az FPI esetében általánosan elfogadott, hogy a kockázatot a befektető viseli; így nem perelheti például a belföldi tőzsdét vagy az azt működtető közjogi személyt kompenzációért, ha veszteséget szenved el. Vagyis – mintegy főszabályként – megállapítható, hogy az FPI-t önmagában a nemzetközi szokásjog ezidáig nem részesítette védelemben. Ezzel szemben már maga a nemzetközi szokásjog is a diplomáciai védelem és az állami felelősség szabályai szerint védendő beruházásnak tekintette a beruházások másik típusát, az FDI-t. Mindazonáltal napjaink egyik tendenciája, hogy nemzetközi beruházási szerződéseken keresztül az FPI-t is egyre inkább igyekeznek védelemben részesíteni, sőt egyes vélemények szerint az FPI-t az FDI részeként kellene kezelni. Ez utóbbi vélemények – *Sornarajah* szerint – jelentős részben amiatt is alakulhattak ki, mivel a nemzetközi beruházási megállapodások gyakorta a külföldi beruházások fogalmánál nevesítik a részvényeket is. Azonban, teszi hozzá Sornarajah, ezen összefüggésben a részvény gyakorta egy olyan vegyesvállalat részvényére utal, amely vállalatba ezen keresztül a belföldi országba jelen is lévő külföldi fektetett be, és e kategória nem foglalja magában az olyan részvényeket, amelyek olyan

²¹ Muthucumaraswamy Sornarajah: *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 11.

²² OECD *Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, 23-24.; International Monetary Fund (IMF): *Foreign Direct Investment Statistics – How countries measure FDI – 2001*, Washington D.C., IMF – OECD, 2003, 23., 37., 39-41., 151.; etc.

²³ Sornarajah 2017, 11-13.; Karl Kreuzer: *Legal aspects of international joint ventures in agriculture*, FAO Legislative Study 45, Rome, FAO, 1990, 3.

beruházóhoz kerültek, amely beruházó nincs jelen a beruházást befogadó országba és a részvényt is teljesen ezen országon kívül vásárolta. Ebből következően Sornarajah helyesebbnek véli azt az értelmezést, hogy egy adott szerződés esetében a külföldi befektetés fogalmába akkor érthető csak bele az FPI, ha a fogalom kifejezetten nevesíti a portfólió befektetéseket is.²⁴

A határon átnyúló beruházásoknak tehát számos kategóriája létezhet, a határon átnyúló földszerzések vonatkozásában ezek közül azonban a szakirodalomban²⁵ leginkább az FDI típust emelik ki. Ennek megfelelően e kérdéskört kiindulásként magunk is a beruházások, azokon belül pedig az FDI körébe vontan kezeljük. Felhívjuk a figyelmet ugyanakkor arra, hogy a mezőgazdasági földek esetében a gyakorlatban létezik más megközelítés is. Ilyenre találunk példát az EU (akkori elnevezéssel: Európai Közösség) közép- és kelet-európai országokkal kötött társulási egyezményeiben, az ún. Európai Megállapodásokban is, amelyekben – több más mellett – az érintett közép- és kelet-európai országok kifejezték szándékukat, hogy céljuk a teljes EU-tagság elérése. A Magyarországgal kötött Európai Megállapodásban például a mezőgazdasági földek használatának kérdései a *letelepedés szabadsága* kapcsán kerültek nevesítésre (amely pedig az EU jogban a személyek szabad mozgásához kapcsolódik). Az EU egyes nemzetközi beruházási megállapodásaiban (lásd a Dél-Koreával, Szingapúrral illetve Vietnámmal kötött szabadkereskedelmi megállapodást) pedig a mezőgazdasági földforgalmi kérdéseket a letelepedésen túl a *szolgáltatások* kapcsán is rendezik.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a határon átnyúló földszerzések bizonyos típusainál a nemzetközi beruházási megállapodásokat taglaló szakirodalom²⁶ felveti azt, hogy az ilyen ügyleteknek fontos szuverenitási vonatkozása is vannak.

²⁴ Sornarajah 2017, 11-13.

²⁵ Lorenzo Cotula: 'Land Grabbing' and International Investment Law: Toward a Global Reconfiguration of Property?, in: Andrea K. Bjorklund (szerk.): *Yearbook on International Investment Law and Policy 2014-2015*, New York, Oxford University Press, 2016, 201-214.; Christian Häberli – Fiona Smith: Food Security and Agri-Foreign Direct Investment in Weak States: Finding the Governance Gap to Avoid 'Land Grab', *The Modern Law Review*, 2014/2, 189-222.; Elizabeth R. Gorman: When the poor have nothing to eat: The United States' obligation to regulate American investment in the African land grab, *Ohio State Law Journal*, 2014/1, 200., 213-214.; Dooly 2014, 311-314.; Jessica Ball: A step in the wrong direction, *Fordham International Law Journal*, 2012, 1744.; De Schutter 2011, 512., 520.; Cotula – Vermeulen – Leonard – Keeley 2009, 17-18.; Stephen Hodgson – Cormac Cullinan – Karen Campbell: *Land Ownership and Foreigners*, FAO Legal Papers Online 6, [-], FAO, December 1999, 2-3. Lásd még: Klaus Deininger – Derek Byerlee: *Rising global interest in farmland*, Washington D.C., The World Bank, 2011, doi: 10.1596/978-0-8213-8591-3.

²⁶ Például Sornarajah 2010, 1-2., 4-5., 243-244., 252-253., 280., etc.; Häberli – Smith 2014, 209., 213.; Hodgson – Cullinan – Campbell 1999, 1-2., 32. V.ö. Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other Countries' law into consideration, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1438-1439., doi: 10.5937/ZRPFNS50-12226.

II. A nemzetközi beruházási megállapodások rendszerezett áttekintése sokféleképpen megvalósítható. Jelen munkában – a főleg Magyarországot is érintő – kötelező erővel bíró nemzetközi megállapodások vázlatos áttekintése az univerzális, a regionális, illetve a kétoldalú nemzetközi beruházási megállapodások megkülönböztetése mentén történik. Mindezek kapcsán a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

II.1. A beruházások vonatkozásában mindezidáig nem született²⁷ egy olyan *univerzális megállapodás*, amely a beruházások kérdését átfogóan és részleteiben rendezi. Viszonylag kiforrottnak tekinthetők ugyanakkor a vitarendezési eljárást és rendszert kimunkáló megállapodások, mint amilyen például a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központjához (ICSID) és az azt létrehozó 1965-ös washingtoni egyezményhez²⁸ kötődik.²⁹ Alábbiakban kiemelünk két olyan megállapodást, amelyek ugyan nem átfogóan és mindenre kiterjedően, de több vonatkozásban is érintik a külföldi beruházások anyagi szabályait.

Ennek kapcsán elsőként érdemes kitérni az OECD-re. Az OECD maga nem tekinthető ugyan univerzális nemzetközi szervezetnek, ugyanakkor az OECD *Tőke mozgások liberalizációjáról szóló kódexe*,³⁰ amely az OECD országok számára kötelező jogi dokumentum, 2012 óta nyitott más, nem-OECD tagországok számára is. Vagyis az OECD e kódexe jelen állapotában nem minősül ugyan multilaterálisnak, azonban potenciálisan akár azzá is válhat. Ezen kódex egyfajta jogi keretet kíván biztosítani arra, hogy az abban részes országok fokozatosan bontsák le a tőke mozgásokat akadályozó korlátokat.³¹ Azon intézkedéseket, amelyek e korlátok lebontását célozzák 'liberalizációs intézkedéseknek' nevezik.³² A liberalizáció intézkedések alóli kivételként a tagországok fenntartásokat tehetnek a kódex A és B listáján található liberalizációs intézkedéstípusokra hivatkozással (az A és B listákat a kódex ún. A. melléklete tartalmazza). A tagországok fenntartásait a kódex ún. B. melléklete tartalmazza.³³ A kódexben tipikusan a közvetlen befektetések (A lista, I. fejezet) és ingatlanokhoz kapcsolódó műveletek (A lista, III. fejezet és B lista, III. fejezet) kapcsán tűnnek fel a határon átnyúló földszerzések. Több állam ugyanis fenntartásokat ezekre hivatkozással abból a célból, hogy továbbra is fenntarthassák a tőke mozgást korlátozó nemzeti intézkedéseiket a határon átnyúló földszerzések vonatkozásában. Így Magyarország esetében is ezzel találkozhatunk az ingatlanhoz kapcsolódó műveletek (B lista, III. fejezet) kapcsán. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a magyar fenntartás szövegét időszerű

²⁷ Ezzel szemben immáron több tervezet, illetve nem kötelező jogi dokumentum is született a legkülönbözőbb fórumokon; lásd erről Ball 2012, 1756-1757.; Hodgson – Cullinan – Campbell 1999, 2-4.; Kreuzer 1990, 4-5.; Sornarajah 2010, 79-82., 236-242., 257-262.

²⁸ Magyarországon kihirdette az Államok és más államok természetes és jogi személyei közötti beruházási viták rendezéséről szóló, Washingtonban, 1965. március 18-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1987. évi 27. törvényerejű rendelet.

²⁹ Az ICSID kapcsolódó jogeseteink elemzéséről lásd Cotula 2016, 201-211.

³⁰ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017.

³¹ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, 1. cikk.

³² *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, 1. cikk.

³³ *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, 2. cikk.

lenne immáron módosítani, ugyanis azok egy már 2014-ben befejeződött átmeneti periódusra vonatkozólag is tartalmazznak részletszabályokat.³⁴

Az univerzális megállapodások kapcsán hasonlóan fontos foglalkozni a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) joganyagával is. Ennek hatályos,³⁵ beruházások tekintetében relevanciával bíró megállapodásai különösen a következők:³⁶ (a) az árukereskedelemhez kötődő, ún. a kereskedelmi vonzatú beruházási intézkedésekről szóló megállapodás (TRIMS); (b) a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló megállapodás (TRIPS); (c) a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény (GATS). Ezek közül a mezőgazdasági földek vonatkozásában leginkább a GATS megállapodásnak van jelentősége. Jól alátámasztják mindezen megállapítást a következők. Néhány nemzetközi megállapodásban (lásd például: Szingapúr-EU FTA, Korea-EU FTA³⁷) ugyanis mind a 'határon átnyúló szolgáltatásnyújtásoknál', mind pedig a 'letelepedésnél' megjelennek a határon átnyúló földszerekek nemzeti korlátozásai,³⁸ és ezen korlátozások közül néhánynál hivatkozás történik a GATS szabályaira is. Nevezetesen, például a magyar földforgalmi korlátozások kapcsán arra történik utalás, hogy „a szolgáltatási ágazatok tekintetében e korlátozások nem lépnek túl a fennálló GATS-kötelezettségvállalásokban tükröződő korlátozásokon.”³⁹ A GATS – hasonlóan az OECD fent ismertetett Tőkemozgások liberalizációjáról szóló kódexéhez – a liberalizációnak (csak) egy fokozatos kiépítését teszi lehetővé a szolgáltatások kapcsán, nagyban építve a WTO tagországok szabad elhatározására. A GATS a külföldi cégek által történő szolgáltatásnyújtással foglalkozik. A négy szolgáltatásnyújtási mód közül az egyik az, amikor a szolgáltatás biztosítása a külföldi cég ún. 'kereskedelmi jelenlétének' keresztül valósul meg a tagország területén.⁴⁰ A kereskedelmi jelenlét megvalósulhat olyan jogi személy alapításán illetve irodán keresztül, amely a szolgáltatásnyújtást egy tagország területén nyújtja; vagyis a GATS ekképpen a szolgáltatásszektorban megvalósuló befektetésekre terjed ki.⁴¹ A GATS legfontosabb alapelvei a diszkrimináció tilalma, és a nemzeti elbánás, azonban ezen elvek sem érvényesülnek általánosan, ugyanis a tagországok kivételeket tehetnek a legnagyobb kedvezményes elbánás standardja alól.⁴²

³⁴ OECD *Code of Liberalisation of Capital Movements*, 2017, Annex B, Hungary.

³⁵ A WTO töredezett beruházási joganyagának továbbfejlesztése egyelőre megakadt a Dohai fordulóban.

³⁶ Sornarajah 2010, 263.

³⁷ Szabadkereskedelmi megállapodás egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Koreai Köztársaság között. Megjelent az EU Hivatalos Lapjában 2011. május 14., L 127 (továbbiakban: Korea-EU FTA).

³⁸ Lásd: Korea-EU FTA 7.5.-7.7., 7.11.-7.13. cikkek, valamint 7-A-1. melléklet (EU), 7-A-2. melléklet (EU) és 7-A-4. melléklet (Korea); továbbá Szingapúr-EU FTA 8.5.-8.7., 8.10.-8.12. cikkek, valamint 8-A-1. melléklet (EU), 8-A-2. melléklet (EU) és 8-B-1. melléklet (Szingapúr).

³⁹ Korea-EU FTA 7-A-1. melléklet 2. lábjegyzet és 7-A-2. melléklet 3. lábjegyzet; valamint Szingapúr-EU FTA 8-A-1. melléklet 2. lábjegyzet és 8-A-2. melléklet 3. lábjegyzet.

⁴⁰ GATS I.2. cikk (c) pont.

⁴¹ Sornarajah 2010, 263-264.

⁴² Sornarajah 2010, 264.

II.2. A *regionális megállapodások* szintjén már egészen más a helyzet.⁴³ Hazánkat érintően magunk e kategória kapcsán megemlíthetőnek véljük az Európai Unió négy alapszabadságot (tőke, szolgáltatások, személyek, áruk) rendező szabályait is (e vonatkozásban az ingatlan-beruházásokat – beleértve a mezőgazdasági földeket is – az uniós jog a tőke szabad áramlása körében nevesíti⁴⁴). E regionális megállapodások kapcsán – az EU-n túl – érdekes kérdés lehet az is, hogy – a jelen formájában jelentős mértékben Oroszországra épülő – *Eurázsia Gazdasági Unió* (EAEU) miként rendezi a beruházások, köztük a mezőgazdasági földforgalom kérdését. Ezt különösen azért lenne fontos vizsgálni, mivel e regionális gazdasági integrációnak is az alapját az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke közös piacának létrehozása képezi,⁴⁵ vagyis érdekes példaként szolgálhat akár az EU-integráció megújítása kapcsán is. Az EAEU vonatkozásában a következőket tartjuk fontosnak kiemelni. Az Eurázsiai Gazdasági Unióról szóló Szerződés⁴⁶ (TEAEU) harmadik, Közös Gazdasági Térről szóló részében, a TEAEU XV., a szolgáltatások kereskedelméről, a jogi személyek létrehozásáról és felvásárlásáról, a tevékenységekről valamint a beruházásokról szóló fejezetében található meg a beruházásokra vonatkozó általános szabályokat (a TEAEU egyéb fejezetei számos speciális ágazatot, helyzetet részleteznek még). A TEAEU XV. fejezetének számos részletszabályát ezen túl a TEAEU 16. mellékletében foglalt jegyzőkönyve tartalmazza. A TEAEU 16. mellékletének rendelkezései szerint a TEAEU beruházásokra vonatkozó szabályait főszabály szerint az EAEU tagállamainak minden intézkedésére vonatkoznak. Mindezek alól azonban 'korlátozások' formájában tett kivételek is lehetségesek. Témánkat érintően e korlátozások két típusa lehetséges. Az egyik típus a TEAEU 16. mellékletének 2. mellékletében nevesített ún. 'horizontális korlátozások' köre, amely minden szektorra és tevékenységre kiterjed. A másik típus pedig az egyes tagállamok által tett, az EAEU Legfőbb Tanácsa által jóváhagyott ún. 'nemzeti listakon' szereplő korlátozások köre.⁴⁷ Ezek közül csak a horizontális korlátozások kapcsán utalunk rá, hogy azon több földforgalmat érintő korlátozás is szerepel (mindez nem jelenti azt, hogy a földforgalom kapcsán ne létezne korlátozás a nemzeti listákon, de jelen munka írásakor ezek elemzését – terjedelmi okokból mellőztük). Nevezetesen, a horizontális korlátozások között minden alapítótól találhatunk földforgalomra vonatkozó korlátozásokat. Mindez felveti azon kérdést, hogy – a jelenleg meglehetősen válságos időszakát élő Európai

⁴³ Fontos regionális megállapodások, amelyek szóba jöhetnek e kérdés kapcsán NAFTA, ASEAN, etc.; e megállapodások relatíve jól ismertek és kutatottak; lásd például Sornarajah 2017, 298-303.

⁴⁴ Lásd a 88/361/EGK irányelv I. mellékletét. Megjegyezzük, hogy az irányelv az ingatlan-beruházásokat az FDI-től elkülönítetten, speciális esetként nevesíti. V.ö. EUMSz 63-64. cikk.

⁴⁵ TEAEU 4. cikk.

⁴⁶ Jelen tanulmány alapját a TEAEU három alapító tagállama (Oroszország, Fehéroroszország és Kazahsztán) által aláírt, 2014-es verziója képezi, amely 2015. január 1. napján lépett hatályba. Az EAEU-hoz időközben más államok is csatlakoztak: Örményország, Kirgizisztán. Az EAEU-val való szorosabb kapcsolatról számos ország tárgyal, köztük Irán, India, Törökország, Dél-Korea, etc.; Magyarország szomszédságából pedig Szerbia is.

⁴⁷ TEAEU 16. melléklet 2. §.

Unióban – vajon hasonló korlátozások nevesítése az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben nem segíthetné-e az európai integrációt?

Nem mellesleg – lényegében a WTO-n belüli továbbfejlődés megtorpanása miatt – a beruházási kérdések átfogóbb rendezése céljából fogadnak el illetve tárgyalnak olyan `mega-regionális'⁴⁸ nemzetközi, beruházási kérdéseket (is) rendező megállapodásokat, mint amilyen az EU és Kanada között már aláírt CETA, és még több olyan mega-regionális megállapodás, amelynek elemzésével jelen munka következő fejezetében részletesebben is foglalkozunk. Jelen résznél azonban potenciális jelentőségénél fogva utalunk az EU és USA között tárgyalás alatt lévő TTIP-re (vagyis Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség), amelynek tárgyalásait nem oly rég az új amerikai elnök felfüggesztette⁴⁹ (ennek hivatalosan közzétett szövegverziója nem elérhető, csak a Greenpeace által kiszivároztatott anyagra lehet támaszkodni esetében). Hasonló nagy volumenű tárgyalások folynak az EU és Kína között is a kétoldalú mega-regionális nemzetközi beruházási megállapodás létrehozása céljából. Ennek kapcsán kérdésként merülhet fel, hogy ha ez a mega-regionális nemzetközi megállapodás realizálódik, akkor abban, egyrészt, milyen beruházási rendelkezések lesznek és, másrészt, hogy mindezek milyen viszonyban lesznek a Kína vezette Új Selyemút Kezdeményezéssel (BRI vagy korábbi elnevezéssel OBOR). Ez utóbbi kérdés – tekintettel arra, hogy Magyarország is részt vesz a BRI-ben – jelentősen érintheti Magyarországot is.

II.3. A fentiekre tekintettel megállapíthatjuk, hogy jelenleg számos ország viszonylatában a beruházási kérdéseket egyelőre még kétoldalú megállapodásokon keresztül rendezik. Magyarország szempontjából is volt, illetve van jelentősége ezeknek. Előbbi kapcsán a Magyarország uniós csatlakozását előkészítő Európai Megállapodásra érdemes utalni. Ez alapján a magyar félnek a mezőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését rendező szabályainak még nem kellett megfelelniük az uniós jognak. Ezzel szemben a mezőgazdasági földek használati jogának megszerzésénél érvényesíteni kellett például a nemzeti elbánás elvét. Mint fentebb már említettük, e szabályozási kérdések az Európai Megállapodásban nem a tőke szabad áramlása kapcsán tűntek fel, hanem a letelepedés szabadságánál (amely pedig a személyek szabad áramlásához kapcsolódik).

Egy kétoldalú beruházási megállapodás – nevezetesen Ciprus és Magyarország között – képezte a nemzetközi jogi háttérét az ICSID előtti *Vigotop Limited kontra Magyarország* ügynek,⁵⁰ vagy hazai, közismertebb nevén az ún. sukorói ügynek (emlékeztetőül: a lényegében 2008-ban kezdődő ügy egyéb vonatkozásai a hazai bíróságok előtt is megjelentek, mind polgári jogi, mind pedig büntetőjogi ügy formájában). Nem mellesleg az ilyen ügyeknek komoly hatása lehetett arra, hogy a magyar jogalkotó a nemzeti vagyona vonatkozó szabályozás 2011-ben történt

⁴⁸ Ezt a kifejezést használja: Sornarajah 2017, 322.

⁴⁹ Az Európai Unióban is indult a TTIP kapcsán egy európai polgári kezdeményezés; ennek kapcsán lásd az Európai Unió Törvényszékének T-754/14. számú, Efler és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítéletét. Az ítélet elemzéséről lásd Kecsmár Krisztián: Stop TTIP ügy: a jogi aktus fogalmának kategorizálása a fogalom múltján, jelenén és jövőjén keresztül, *Európai Tükör*, 2017/1, 77-84.

⁵⁰ *Vigotop Limited v Hungary* (Award, 2014) ICSID Case No ARB/11/22.

kialakítása során a befektetési jogviták esetében főszabály szerint csak magyar bíróság joghatóságának kikötését tette lehetővé.⁵¹

3. Az Európai Unió egyes függőben lévő nemzetközi beruházási megállapodásai

Jelen tanulmányban az EU egyes függőben lévő nemzetközi beruházási megállapodásait elemezzük a határon átnyúló földszerzések kapcsán. Mindehhez, mintegy kiindulási pontként, az EU Kanadával kötött megállapodásának valamelyest részletesebb elemzését használjuk, és ezt követően, ehhez viszonyítva értékeljük más nemzetközi beruházási megállapodások releváns előírásait.

Az EU Kanadával kötött nemzetközi megállapodásának, a CETA-nak különösen⁵² a beruházásokról szóló 8. fejezete jöhet számításba a határon átnyúló földszerzések kapcsán, amely a beruházások fogalmában, annak típusainál említi az ingatlanokat illetve az ahhoz kapcsolódó jogokat.⁵³ A CETA 8. fejezetéhez (is) kapcsolódó I. (*A hatályos intézkedésekre és liberalizációs kötelezettségvállalásokra vonatkozó fenntartások*) és II. (*Jövőbeli intézkedésekre vonatkozó fenntartások*) számú mellékletei mind Kanada, mind pedig az EU tagállamai részéről *fenntartásokat* tartalmaznak a beruházások olyan szabályai alól, mint a nemzeti elbánás elvének,⁵⁴ a piacra jutásnak,⁵⁵ legnagyobb kedvezményes elbánásnak,⁵⁶ a teljesítési követelményeknek⁵⁷ és a felső vezetés és igazgatóságnak⁵⁸ az előírásai. Kanada részéről ezek a fenntartások tipikusan a *'földterületekre', 'mezőgazdasági földterületekre', 'erdőterületekre'* vonatkozó nemzeti

⁵¹ A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 17. § (3) bek. E szakasz alkotmánybíróági értékeléséről lásd a 14/2013. sz. AB határozatot.

⁵² V.ö. CETA 10. fejezetével, a természetes személyek üzleti célú ideiglenes belépéséről és tartózkodásáról.

⁵³ CETA 8.1. cikk 'beruházás' fogalom f) és h) pontjai.

⁵⁴ CETA 8.6. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai szövetségi szintű I-C-5. fenntartást, és a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38, I-PT-41., I-PT-83., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., I-PT-183., I-PT-184. fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

⁵⁵ CETA 8.4. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például a kanadai tartományi és területi szintű I-PT-6., I-PT-38., I-PT-41., I-PT-129., I-PT-138., I-PT-174., fenntartásokat. Az EU részéről ezzel kapcsolatban fogalmazott meg fenntartást Horvátország, Ciprus, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Cseh Köztársaság, Finnország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia fenntartását.

⁵⁶ CETA 8.7. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például Lettország, Románia fenntartását.

⁵⁷ CETA 8.5. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat.

⁵⁸ CETA 8.8. cikk. Az I. mellékletben ennek kapcsán lásd például az I-PT-183. és I-PT-184. fenntartásokat. A II. mellékletben ennek kapcsán lásd az EU részéről Magyarország állami tulajdonban lévő ingatlanok vásárlására vonatkozó fenntartását.

szabályokként kerültek nevesítésre, míg az EU tagállami esetén ezek a nemzeti szabályok leggyakrabban *'ingatlanvásárlás'* címmel (vagyis – megítélésünk szerint – egy átfogóbb kategória alatt) lettek nevesítve. Ezek a nemzeti jogszabályok tehát, habár korlátozzák a másik kereskedelmi partner polgárainak illetve vállalkozásainak földszerzését a belföldi személyekhez képest, ugyanakkor mivel a szerződő felek szabályos fenntartásaiként kerültek csatolásra a CETA-hoz emiatt a CETA részes felei mégsem tekintik ezen nemzeti intézkedéseket a CETA beruházási fejezetének jogellenes korlátozásaként. A CETA I. és II. mellékleteiben szereplő fenntartások vonatkozásában a CETA fontos, GATS-t érintő megállapítást tesz: „A Felek fenntartásai nem sértik a Felek GATS szerinti jogait és kötelezettségeit.”⁵⁹ A CETA I. és II. mellékleteiben tett fenntartások között, azok jogi hatását tekintve lényeges eltérés van. A II. melléklet (*Jövőbeli intézkedésekre vonatkozó fenntartások*) ugyanis a tágabb hatályú, *'politikai mozgásteret'* biztosító, jövőbeni intézkedésekre is vonatkozó fenntartások gyűjteménye azon államok számára, amelyek élni kívántak ennek lehetőségével. Magyarország a mezőgazdasági földek szerzésére vonatkozóan végül itt, a II. mellékletben tett fenntartást (konkrétan a 2013. évi CXXII. törvényt és a 2013. évi CCXII. törvényt nevesítve) a CETA nemzeti elbánásra és piacra jutásra vonatkozó beruházási szabályai tekintetében: „Magyarország fenntartja azt a jogot, hogy elfogadjon vagy fenntartson bármely intézkedést a külföldi jogi személyek és nem rezidens természetes személyek termőföld vásárlása tekintetében, beleértve a termőföld vásárlására vonatkozó engedélyezési eljárást is.” E fenntartás kapcsán *Raisz Anikó* ugyanakkor azt fogalmazta meg, hogy „a *'termőföld'* elnevezés helyett pontosabb lett volna *'mezőgazdasági föld'* elnevezést használni, illetve néhány szerződésben részes állam példája alapján a fenntartás típusa kapcsán – a *'nemzeti elbánás'* és *'piacra jutás'* mellett – érdemes lett volna egyéb típusokra is kiterjeszteni a fenntartást magát – így különösen a *'legnagyobb kedvezményes elbánásra'* – annak érdekében, hogy a magyar érdekek védelme még teljeskörűbben megvalósuljon.”⁶⁰ Meglátásunk szerint a II. mellékletben tett fenntartás kapcsán kérdésként merülhet fel továbbá az, hogy az abban rejlő szabadságunkat mennyiben befolyásolhatja az, ha Magyarországnak nem sikerül megvédenie érdekeit az EU Bírósága előtti magyar földforgalmi ügyekben.⁶¹ A II. mellékletnek egyébiránt az állami ingatlanok kapcsán is van relevanciája, ugyanis Magyarország a CETA beruházási szabályai közül a piacra jutás, a nemzeti elbánás valamint a felső vezetés és igazgatótanács tekintetében a következő fenntartást tette: „Magyarország fenntartja azt a jogot, hogy elfogadjon vagy fenntartson bármely intézkedést az állami tulajdonban lévő ingatlanok vásárlása tekintetében.” Végezetül utalunk rá, hogy a mezőgazdasági földnek nem minősülő ingatlanok határon átnyúló tulajdonszerzése kapcsán szintén tett fenntartást Magyarország (konkrétan a 251/2014. (X.2.) Korm. rendeletet nevesítve), de ez a fenntartás immáron (csak) az I. mellékletben szerepel:

⁵⁹ CETA I. és II. mellékletek, megjegyzés 2.

⁶⁰ Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 443. A legnagyobb kedvezményes elbánás kérdésének jelentőségéről a befektetések kapcsán lásd Sornarajah 2010, 264-265.

⁶¹ Ezekről lásd: Szilágyi 2017c, 157-161.

„A Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező személyek általi ingatlanvásárláshoz az ingatlan földrajzi elhelyezkedése szerint illetékes közigazgatási hatóság által kibocsátott engedély szükséges.”

Meglátásunk szerint a fent nevesített fenntartások alapvető fontosságúak, hiszen azon országok esetében, amelyek nem tettek fenntartást a mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyaira vonatkozóan, a jövőben nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy a CETA vitarendezési eljárásában a CETA előírásait alkalmazzák mezőgazdasági földjeik forgalmi viszonyai kapcsán is.⁶²

Az EU Japánnal kötendő megállapodása, a Japán-EU EPA, jelenleg aláírásra vár. A Japán-EU EPA a határon átnyúló földszerzések kérdését hasonló logika mellett rendezi, mint a CETA tette azt. A kérdéskörrel a beruházásokról és szolgáltatásokról szóló önálló fejezete⁶³ rendelkezik, amely fejezet egyes liberalizációs előírásai kapcsán az EU tagállamai illetve Japán is fenntartásokat tehetett (mindkettő külön-külön jegyzékhez tartozó mellékletekben). Több uniós tagállam illetve Japán is élt e lehetőséggel a határon átnyúló földszerzések viszonylatában. A CETA-hoz hasonlóan a fenntartások itt is kétféleképpen tehetők meg, vagyis: az I. mellékletben a már létező nemzeti korlátozások vonatkozásában tett fenntartások között, illetve a II. mellékletben a már létező, illetve esetleges jövőbeli nemzeti korlátozások vonatkozásában, nagyobb politikai mozgásteret lehetővé tevő módon. Magyarország a fenntartásait ugyanazon logika mentén tette meg, mint a CETA esetében. Így, az EU jegyzékéhez tartozó I. melléklet 1. számú, minden szektorra kiterjedő fenntartásában, az ingatlanszerzés kapcsán hivatkozott Magyarország a nem-mezőgazdasági földek szerzésének korlátozását lehetővé tevő nemzeti intézkedéseire (szóról szóra azzal a szöveggel és azon jogszabályra hivatkozással, mint a CETA esetében). A mezőgazdasági földek határon átnyúló szerzésének korlátozását lehetővé tevő magyar intézkedések fenntartását illetve jövőbeni elfogadását pedig a II. melléklet 1. számú, minden szektorra kiterjedő fenntartása teszi lehetővé (megint csak a CETA-ból ismert tartalommal és jogszabályi hivatkozással) az ingatlanszerzés kapcsán. Ugyanitt találjuk meg a CETA-ból már szintén ismert fenntartást a magyar állami tulajdonú földek vonatkozásában is. Megjegyezzük, hogy Japán a saját, határon átnyúló földszerzésre vonatkozó, 12. számú fenntartásait Magyarországhoz hasonló módon, a jövőbeni intézkedésekre is kiterjesztve tette meg a Japán jegyzékéhez tartozó II. mellékletben (a nemzeti elbánás és a piacra jutás mellett azonban Japán a legnagyobb kedvezményes elbánás kapcsán is élt e lehetőséggel).

Ami a Szingapúr-EU FTA-t illetve a Vietnám-EU FTA-t illeti, megállapítható, hogy azok a határon átnyúló földszerzéseket más koncepció alapján közelítik meg. A Szingapúr-EU FTA és a Vietnám-EU FTA megközelítése jelentősen hasonlít a már korábban megkötött Korea-EU FTA-hoz. Ezen nemzetközi beruházási megállapodásokban ugyanis a határon átnyúló földszerzések kérdése egyrészt a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás, másrészt pedig a letelepedés kapcsán került nevesítésre. Konkrétan a határon átnyúló földszerzéseket e megállapodások a szolgáltatásokra és

⁶² Szilágyi 2017a, 123-124.; Szilágyi 2017b, 54.

⁶³ Japán-EU EPA, 8. fejezet (Szolgáltatások kereskedelme, beruházás liberalizáció és elektronikus kereskedelem).

letelepedésekre vonatkozó fejezete⁶⁴ alatt rendezik, a piacra jutási,⁶⁵ nemzeti elbánásra vonatkozó⁶⁶ előírások kapcsán. A határon átnyúló földszerzések úgy kapcsolódnak a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás és letelepedés piacra jutási illetve nemzeti elbánásra vonatkozó szabályaihoz, hogy bizonyos tagállamok földforgalmi szabályai fenntartásként szerepelnek azon a listán, amely listán szereplő nemzeti földforgalmi szabályok kivételt jelentenek a Korea-EU FTA, a Szingapúr-EU FTA illetve a Vietnám-EU FTA főszabályai alól. E fenntartások között szerepelnek Magyarország mind mezőgazdasági földek forgalmára vonatkozó szabályai, mind pedig az egyéb ingatlanok forgalmára vonatkozó szabályai is. Vagyis így a magyar földforgalmi szabályoknak nem kell megfelelniük a Korea-EU FTA-ban, a Szingapúr-EU FTA-ban illetve a Vietnám-EU FTA szabályozott piacra jutási illetve nemzeti elbánásra vonatkozó előírásoknak. Fontos megjegyezni, hogy a magyar földforgalmi szabályozásban szereplő korlátozások tekintetében mind a Korea-EU FTA, mind pedig a Szingapúr-EU FTA, mind pedig a Vietnám-EU FTA utal arra, hogy „A szolgáltatási ágazatok tekintetében e korlátozások nem lépnek túl a fennálló GATS-kötelezettségvállalásokban tükröződő korlátozásokon.”⁶⁷

Következtetések

Meglátásunk szerint a tanulmányunk sok potenciális kutatási témára ráirányíthatja a figyelmet, és arra is, hogy a mezőgazdasági földek határon átnyúló földszerzésének kérdése nagyon sokféleképpen ragadható meg a nemzetközi beruházási megállapodásokban. Meglátásunk szerint az adott védett, kiszolgált érdek dönti el azt, hogy e megközelítések közül melyik a célravezető. A tanulmány – több más mellett – nem foglalkozott ugyanakkor azon lényeges kérdéssel, hogy vajon a XXI. században mennyire helyes a határon átnyúló földszerzési kérdéseket ennyire tisztán beruházási kérdésként kezelni, s hogy helyette milyen más alternatívák adódhatnak. Vagyis, jelen tanulmány tárgya még igencsak nagy lehetőséget jelenthet további tudományos kutatások számára.

⁶⁴ Lásd Korea-EU FTA 7. fejezetét és a Szingapúr-EU FTA 8. fejezetét a szolgáltatáskereskedelem, letelepedés és elektronikus kereskedelem címmel. A Vietnám-EU FTA 8. fejezetének elnevezése jelenleg még „Szolgáltatáskereskedelem, beruházás és elektronikus kereskedelem”; vagyis hiányzik belőle a letelepedés. A Vietnám-EU FTA 8. fejezetéhez kapcsolódó – határon átnyúló földszerzésekkel kapcsolatos fenntartásokat tartalmazó – mellékleteinek elnevezése viszont már 8-a. melléklet (letelepedés) és 8-c. melléklet (határon átnyúló szolgáltatásnyújtás).

⁶⁵ Korea-EU FTA 7.5. és 7.11. cikkek, valamint Szingapúr-EU FTA 8.5. és 8.10. cikkek. A Vietnám-EU FTA 8. fejezetének belső számozása még nem összeillő.

⁶⁶ Korea-EU FTA 7.6. és 7.12. cikkek, valamint Szingapúr-EU FTA 8.6. és 8.11. cikkek. A Vietnám-EU FTA 8. fejezetének belső számozása még nem összeillő.

⁶⁷ Korea-EU FTA 7-A-1. melléklet 2. lábjegyzet és 7-A-2. melléklet 3. lábjegyzet; valamint Szingapúr-EU FTA 8-A-1. melléklet 2. lábjegyzet és 8-A-2. melléklet 3. lábjegyzet; továbbá Vietnám-EU FTA 8-a. melléklet 3. lábjegyzet és 8-c. melléklet 2. lábjegyzet.