

SZILÁGYI János Ede\*  
Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek  
forgalmának szabályozása\*\*

A magyar mezőgazdasági és erdőgazdasági földforgalom szabályozása szempontjából különösen fontos szabályozási keretet jelentenek az Európai Unió (EU) jogi előírásai és bírósági gyakorlata. Ennek kapcsán<sup>1</sup> mindenekelőtt hangsúlyozni

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

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

<sup>1</sup> A földforgalom elemzésére készült agrárjogi, alkotmányjogi és európai jogi magyar nyelvű irodalom: Alvincz József: A földügyi szabályozás téves értelmezése, avagy hiteltelen írás a Hitelben, *Hitel*, 2013/6, 111-121.; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424.; Anka Márton Tibor: Egymás ellen ható kodifikációk (Polgári Törvénykönyv és földforgalom), *Gazdaság és jog*, 2015/10, 13-19.; Bányai Krisztina: A zsebszerződések ügyészi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71.; Bányai Krisztina: A zsebszerződésekről a jogi környezet változásainak tükrében, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/13, 7-33.; Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, *Agrár- és Környezetjog (JAEL)*, 2016/20, 16-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Bányai Krisztina: *A magyar mezőgazdasági föld tulajdoni és használati forgalmának jogi korlátai és azok kijátszása*, PhD-Értekezés, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2016; Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és földbirtok-politika az Európai Unióban és néhány csatlakozó országba, *Közgazdasági Szemle*, 2003/9, 819-832.; Csák Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *JAEL*, 2010/9, 20-31.; Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Az átalakuló mezőgazdasági földszabályozás, *Advocat*, 2013/1-4, 12-17.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A földforgalmi törvény szabályaiba ütköző mezőgazdasági földekkel kapcsolatos szerződések jogkövetkezményei, *Őstermelő*, 2014/2, 10-11.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549.; Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013, 215-233.; Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből, *JAEL*, 2015/19, 44-55.; Fodor László: Kis hazai

földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; Gyurán Ildikó: A földforgalmi törvény bírói gyakorlata, in: *A mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. tv. gyakorlati alkalmazása* c. konferencián elhangzott előadás, Miskolci Törvényszék, 2016. október 14.; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87.; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.; Hornyák Zsófia: Földöröklési kérdések jogösszehasonlító elemzésben, in: Szabó Miklós (szerk.): *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma: Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2016, 131-135.; Hornyák Zsófia – Prugberger Tamás: A föld öröklésének speciális szabályai, in: Juhász Ágnes (szerk.): *Az új Ptk. öröklési jogi szabályai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2016, 47-58.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Kocsis Bianka Enikő: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós vizsgálat szemszögéből, *JAEL*, 2014/16, 111-127.; Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258.; Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2013, 11-166.; Korom Ágoston – Gyenei Laura: The compensation for agricultural land confiscated by the Benes decrees in the light of free movement of capital, in: Láncoș Petra et al (szerk.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*, Hague, Eleven International Publishing, 2015, 289-306.; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról, *Gazdálkodás*, 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173.; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Richli, Paul (coord.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Paris, L'Harmattan, 2013, 367-387.; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2013, 121-135.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53-55.; Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrscommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017/8, 284-291.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011

kívánjuk, hogy az európai uniós jog mezőgazdasági és erdőgazdasági földre (továbbiakban: föld) vonatkozó szabályait tekintve a szabályozás jellege alapján különbség van a földhasználatra és földtulajdonlásra vonatkozó szabályok között. Előbbi kapcsán meglehetősen sok szabályt találunk, utóbbi, földtulajdoni szabályozás kapcsán viszont már jóval kevesebb és több értelmezési problémát magában hordozó az uniós jogi előírás. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy csekélyebb jelentőségű lenne a földtulajdonszerzéssel kapcsolatos uniós jogi normák szerepe a tagállamok jogalkotására. E szabályozási jellegre tekintettel jelen tanulmányban részletesebben a több értelmezési nehézséget felvető *tulajdoni kérdéskörrel* fogunk foglalkozni.

## 1. A magyar földforgalmi szabályozás EU-konform átalakításának előzményei

I. A két szabályozási terület közötti különbséget már az európai integrációhoz történt csatlakozási folyamatunk elején is megtapasztalhattuk. Amíg ugyanis a csatlakozási szándékunkat kifejezni hivatott Európai Megállapodás alapján, amelyet Magyarországon a 1994. évi I. törvénnyel hirdetett ki, a földhasználat esetén már a kezdetektől élt a *nemzeti elbánás elve* az Európai Közösség tagállamainak állampolgárai kapcsán, addig földtulajdonszerzés vonatkozásában már más volt a helyzet. A Magyarország és az Európai Közösség (későbbi elnevezésével: Európai Unió) között számos kérdést rendező Európai Megállapodásban a földtulajdonlás kérdése a közösségi vállalatok és állampolgárok letelepedésével kapcsolatban került meghatározásra. A kérdéskör a *letelepedés szabadsága* kapcsán akképpen merült fel, hogy a csatlakozni kívánó országban mely időponttól kell biztosítani a 'nemzeti elbánás' elvét a közösségi vállalatok és állampolgárok tekintetében. Az ingatlanok, a föld és természeti erőforrások tulajdona, eladása, hosszú lejáratú bérlete, illetve bérleti joga egy ún. 'örökös kivételi listán szerepelt', amelynek értelmében Magyarországnak *addig az időpontig, amíg nem vált az Európai Unió rendes tagjává*, nem kellett a termőföldek vonatkozásában bevezetnie az EU vállalatok és polgárok tekintetében a nemzeti elbánást.<sup>2</sup>

---

and 2013, *JAEL*, 2013/15, 101-102.; Orlovits Zsolt (szerk.): *Földforgalmi szabályozás*, Budapest, Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, 2015; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65.; Papik Orsolya: "Trends and current issues regarding member state's room to maneuver of land trade" panel discussion, *JAEL*, 2017/22, 132-145., doi: 10.21029/JAEL.2017.22.132; Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 241-253.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017/1, 68-74.; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2017/35, 434-443.; Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista földviszonyok neoliberais diktátum szerinti átalakításáról, *Hitel*, 2013/1, 109-136.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015/3, 148-157.

<sup>2</sup> V.ö. Prugberger Tamás: Reflexiók „A termőföldről szóló 1994:LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog fényében” c. fórumcikkhez, *Magyar Jog*, 1998/5, 276-277.

II. A csatlakozási folyamat végén (2003-ban), a csatlakozási okmányok aláírásakor aztán némileg változtak az Európai Megállapodásban megfogalmazottak. Egyrészt, mivel a Csatlakozási Okmányban a földtulajdon-szerzésének kérdése immáron nem a letelepedés – hanem a *tőke szabad áramlása* – kapcsán került szabályozásra, másrészt mivel sikerült – hasonlóan más 2004-ben, illetve azt követően csatlakozott országokhoz<sup>3</sup> – *további mentességi időt kialakítani* a nemzeti elbánás elvének teljes bevezetéséig. A részletszabályok ismertetése előtt fontosnak tartjuk azt is megemlíteni, hogy a 2004 előtt csatlakozott országok (továbbiakban: régi tagállamok) esetében ez a terület nem szerepelt a csatlakozási okmányokban, vagyis e szabályozási terület a *csatlakozási okmányok mintegy állandósult elemévé* a 2004-ben és azt követően csatlakozott országok (továbbiakban: új tagállamok vagy újonnan csatlakozott országok) esetében vált.

A Csatlakozási Okmány és annak X. mellékletének 3., a tőke szabad mozgására vonatkozó pontja értelmében Magyarországnak a következő, ingatlanok tulajdonszerzésére vonatkozó kérdésekben sikerült bizonyos mentességeket kiharcolnia: (a) a termőföldnek nem minősülő ingatlanok tulajdonjogának megszerzése más tagállami állampolgárok által; (b) mezőgazdasági földterület (akkori magyar terminológiával `termőföldek`) megszerzése nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek által.

Utóbbi – termőföldekre vonatkozó – esetkör kapcsán Magyarország a csatlakozástól számított hét éven keresztül (vagyis 2011-ig) fenntarthatja a Csatlakozási Okmány aláírása időpontjában hatályos jogszabályaiba foglalt, a nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár természetes személyek, *illetve a jogi személyek* által termőföldek megszerzésére vonatkozó tilalmat. A csatlakozási okmány fenti szövege nagyon hasonlít más tagállamok derogációs szabályaira, Magyarország derogációja unikális volt ugyanakkor a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott országok átmeneti mentességi szabályozásához képest abban, hogy a jogi személyekre is vonatkozott (később Horvátország esetében is ilyen csatlakozási előírások születtek). Ezért is történhetett az meg, hogy míg más – szintén derogációval bíró – új tagállam esetében gyakorta kaptunk hírt a külföldiek *jogszerű* földszerzéséről a derogációs időszak alatt – tipikusan belföldi jogi személyekben való érdekeltségükön keresztül –,

<sup>3</sup> Más újonnan csatlakozott országok átmeneti illetve ezt követő szabályozása kapcsán lásd Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-61.; Anna Bandlerová – Loreta Schwarczová – Pavol Schwarcz: Acquisition of Agricultural Land by Foreigners – The Case of Slovakia, in: Anna Bandlerová – Zuzana Bohátová – Monika Bumbalová (szerk.): *Legal aspects of sustainable agriculture*, Nitra, Slovak University of Agriculture, 2012, 63-72; Anna Bandlerová – Jarmila Lazíková: Purchase and Lease Contracts of Agricultural Land – Case of Slovakia, in: Flavia Trentini (koord.): *Challenges of contemporary agrarian law proceedings*, Ribeirao Preto, Altai Edicoes, 2014, 65-84.; Franci Avsec: Agricultural contracts in Slovenia, in: Flavia Trentini (koord.): *Challenges of contemporary agrarian law proceedings*, Ribeirao Preto, Altai Edicoes, 2014, 189-202.; Pawel Gala –Teresa Kurowska – Dorota Lobos-Kotowska: *National report – Poland*, 2015, hozzáférhető; Szilágyi János Ede: Rapport général de la Commission II, in: Roland Norer (szerk.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Baden-Baden, Nomos, 2017, 175-292.

addig Magyarországon a külföldiek földszerzése, bizonyos kivételektől eltekintve, tipikusan (ha nem is kizárólagosan) *jogellenes* földtulajdonszerzést jelenthetett, és ezen ügyletek leggyakrabban `zsebszerződés`<sup>4</sup> köznapi elnevezés alatt kerültek nevesítésre.

A hét éves moratórium alatt ugyanakkor ismert olyan lehetőség, amely alapján a tagállami állampolgárok mégis megszerezhették egy magyar termőföld tulajdonjogát. Ezen előírás szerint egy másik tagállam azon állampolgárai, akik önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kívántak letelepedni Magyarországon, és legalább három éve folyamatosan jogszerűen Magyarországon laktak és folytattak mezőgazdasági tevékenységet, szerezhettek tulajdonjogot magyar termőföld vonatkozásában, és rájuk nem volt alkalmazható más szabály és eljárás, mint amelyet Magyarország állampolgáraitra kellett alkalmazni. A csatlakozási okmány ezen előírását áttemelve és kiegészítve e lehetőséget a csatlakozásunktól egészen 2014 májusáig hatályban lévő magyar termőföldtörvény (1994. évi LV. törvény; Tft.) is részletesen szabályozta. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy – különösen 2010-et követően<sup>5</sup> – e földszerzési lehetőséggel kevesen éltek.

A Csatlakozási Okmány X. melléklete lehetőséget teremtett a hét éves moratórium meghosszabbítására is. A szabályok alapján ugyanis, ha elegendő bizonyíték áll rendelkezésre arra nézve, hogy az átmeneti időszak lejártával Magyarországon a mezőgazdasági földterületek piacának súlyos zavara alakul ki vagy ennek kialakulása fenyeget, az Európai Bizottság Magyarország kérelmére határozatot hoz az átmeneti időszak legfeljebb három évre történő meghosszabbításáról. Az Országgyűlés döntése<sup>6</sup> alapján Magyarország kísérletet tett a hét éves moratórium meghosszabbítására, figyelemmel – többek között – arra, hogy: (a) a Magyarország részére nyújtandó uniós agrártámogatás csak 2013-tól kezdve érték el az Európai Unió régi tagállamainak az átlagát; (b) a magyarországi átlagos földárak még mindig jelentősen elmaradtak az Európai Unió tagállamai többségének földáraitól, ami a mezőgazdasági földterületek 2011. utáni piacának súlyos zavarával fenyegetett; (c) a rendszerváltozást követően megindult birtokrendezési folyamatok még nem fejeződtek be addigra (és máig seml).

---

<sup>4</sup> A zsebszerződések elemzése kapcsán lásd különösen *Olajos István* és munkatársának tanulmányát, amelyben Magyarországon az első között elemezte a zsebszerződések típusait és az esetleges büntetőjogi fellépés lehetőségeit. A cikk jogalkotási kihatása lett egy kötelező nyilatkozat a 300 hektár vagy 6000 aranykorona tulajdonszerzési maximum kapcsán; *Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, Napi Jogász*, 2001/7, 3-10. V.ö. *Bányai Krisztina: A földszerzés korlátozásának elméleti és gyakorlati kérdései Magyarországon, JAEL*, 2016/20, 16-27., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; *Kocsis* 2015, 241-258., etc.

<sup>5</sup> *Simon Attila* VM helyettes államtitkár személyes közlése Miskolcon a MTA-MAB, a Magyar Jogász Egylet és a ME-ÁJK által 2011. november 11-én, a MTA-MAB Székházában szervezett `A magyar bor mint a jogvédelem tárgya` c. konferencián.

<sup>6</sup> 2/2010. (II.18.) Ogy. határozat a nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalom meghosszabbításának szükségességéről.

A Bizottság végül hozzájárult<sup>7</sup> a földmoratórium 2014. április 30. napjáig történő meghosszabbításához; a fenti indokok mellett a Bizottság döntését egyes feltételezések szerint befolyásolhatta az is, hogy 2011 elején Magyarország töltötte be az EU Tanácsának soros elnökségi tisztségét (e feltételezésnek ugyanakkor ellentmond az, hogy más újonnan csatlakozott országok is kaptak ilyen hosszabbítást).

III. A moratórium lejártá előtt azonban a jogalkotónak immáron meg kellett alkotnia egy új földforgalmi rezsím koncepcióját.<sup>8</sup> E koncepció jogi alapjainak kidolgozása során különösen három forrásból táplálkozhatott a magyar jogalkotó. Egyrészt az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogforrásaira (a földtulajdonszerzés szabályainál főleg az elsődleges jogforrásokra), másrészt az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlatára, harmadrészt pedig a már korábban csatlakozott tagállamok nemzeti földforgalmi jogára, utóbbiakra mint konkrét példaként szolgáló szabályozási modellekre. Ezen három forrásról bevezető jelleggel a következő mondható el: (a) Az Európai Unió elsődleges jogforrásai közül kiemelt jelentősége van az *Európai Unió működéséről szóló Szerződésnek* (EUMSZ), azonban az ebben lévő, földtulajdonszerzésre vonatkozó előírások olyan alapelvek illetve célkitűzések (tőke- és személyek szabad mozgása, a Közös Agrárpolitika, vagyis a KAP céljai), amelyek nélkülözik a részleteket, vagyis túlságosan általánosak. (b) Az *EUB joggyakorlata* az előbb említett EUMSZ-alapelveket értelmezi ugyan, mindazonáltal a földszerzések témájában meglehetősen kevés konkrét jogeset van, 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 alapelveit alkalmazni. (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 átvenni (vagyis az új tagállamok szabályozása egy modell felhasználásakor szükségképpen különböző lesz a modellül szolgált ország szabályozásától<sup>9</sup>), másrészt pedig koránt sem biztos, hogy a modellül szolgált 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 EUB joggyakorlata is.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Lásd az EU Bizottság 2010/792/EU (2010.12.20.) határozatát.

<sup>8</sup> Lásd: Vidékfejlesztési Minisztérium: *Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében*, 2012. május 30., hozzáférhető.

<sup>9</sup> Az EUB korábbi joggyakorlatának az aktuális ügyre alkalmazása során óvatosságnak kell lennünk „mivel a földszerzésre 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 Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó 'moratórium' lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6, 15.

<sup>10</sup> Hasonló okokból beszél *Korom Ágoston* "birtokpolitikai bizonytalanságokról"; Korom (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2013, 22-23.

A fent nevesített három potenciális forrás közül tanulmányunk következő részeiben ugyanakkor csak két forrást vesszük sorra, nevezetesen az Európai Unió elsődleges jogforrásait valamint az EUB joggyakorlatát. Ezt követően, illetve ezekre tekintettel sorra vesszük a Magyarországot érintő kötelezettségzegési illetve előzetes döntéshozatali eljárásokat, és az Európai Unió Parlamentjének földforgalomra vonatkozó, meglátásunk szerint óriási jelentőségű jelentésével foglalkozunk.

## 2. Az EU földtulajdonszerzést érintő jogi előírásai és bírósági joggyakorlata

A következőkben azt a jogi keretrendszert illetve vonatkozó joggyakorlatot tekintjük át röviden, amely nagyban korlátozza a tagállamok szabadságát saját földforgalmi viszonyaik szabályozásakor.

### 2.1. Az EU negatív és pozitív integrációs modelljének előírásai

Az EU joganyagából a földforgalmi viszonyok szabályozása szempontjából jelentőséggel bírnak mind az elsődleges, mind pedig a másodlagos jogforrások (pl. a közös agrárpolitika keretében született előírások). A tagállamok földforgalmi viszonyainak *földtulajdonszerzést* érintő előírásai szempontjából ugyanakkor jelentős részben<sup>11</sup> – ha nem is kizárólagosan (lásd alább) – az uniós jog elsődleges jogforrásai fontosak, így (a) az *EUMSZ* (lásd alább), (b) az emberi jogok (különösen tulajdonhoz való jog) kapcsán az *Európai Unió Alapjogi Chartája*, (c) illetve a korábban ismertetett *csatlakozási okmányok* (például a derogációt biztosító átmeneti szabályok). Munkánk alábbi részében főleg a jogi értelmezés szempontjából nehezekebb elsődleges jogforrásokkal foglalkozunk. Látni kell azonban, hogy az elsődleges jogforrások földforgalmi rezsimre történő alkalmazása során is az EUB joggyakorlatára támaszkodunk; vagyis eleve már egy *értelmezési szűrön* keresztül – jobb esetben: annak segítségével – fogalmazhatjuk csak meg az alábbiakat. Mielőtt azonban erre rátérnénk, előzetesen 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.

<sup>11</sup> V.ö. Kecskés László – Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *Magyar Jog*, 1997/12, 724.; Korom 2009, 7-16.

Az EUB tagállami földtulajdon-szerzési szabályokra vonatkozó joggyakorlata<sup>12</sup> az EU elsődleges jogforrásai közül az EUMSZ-nek különösen a következő előírásait emeli ki: a diszkrimináció általános tilalma (EUMSZ 18. cikk), a személyek szabad mozgásának részét képező letelepedés szabadsága (EUMSZ 49. cikk), a tőke szabad mozgása (EUMSZ 63. cikk), a közös agrárpolitika céljai (EUMSZ 39. cikk), a tagállamokban fennálló tulajdoni rendre vonatkozó előírások (EUMSZ 345. cikk). Utóbbiról röviden annyit, hogy bár e rendelkezés szövege alapján az EUSz és EUMSZ előírásai „nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”, azonban az EUB vonatkozó gyakorlata némileg árnyalja (kiegészítette) mindezt, kijelentve azt, hogy bár a tagállamok jogosultak tulajdoni viszonyaikat önállóan kialakítani, e viszonyok szabályozása során azonban nem zárhatják ki az EU által biztosított gazdasági szabadságok – témánk szempontjából: tőke- és személyek szabad mozgásának – érvényesülését.<sup>13</sup> Ebből kifolyólag az EUMSZ 345. cikkére hivatkozással az EU Bírósága előtt a tagállamok nem mentesülhetnek az uniós jog mezőgazdasági föld-szabályozást korlátozó előírásai alól.

Az EUMSZ fenti szabályainak elemzése kapcsán *Korom Ágoston* arra a megállapításra jutott, hogy az uniós jog a tagállamok mozgásterét saját földforgalmi szabályaik kialakítására az ún. negatív- illetve pozitív integrációs szabályok metszéspontjában határozza meg.<sup>14</sup> A fenti kijelentés magyarázataként, *Korom Ágoston negatív integrációs szabályként* nevesíti a személyek- és tőke szabad mozgását. Meglátása szerint ezek és a másik két szabadság – az áruk- és szolgáltatások szabadsága – (a négy szabadságot együtt *Korom* az EU 'gazdasági alkotmányosságaként' aposztrofálja) napjainkban is az EU jogrendjének alapja, amelyek „a termelési tényezők mozgása akadályainak – és főként a tagállamok által támasztott akadályainak – leépítésére irányul.”<sup>15</sup> Ebből következően, mintegy főszabály szerint, az európai intézmények – köztük az EUB is – minden olyan tagállami intézkedést, amely e szabadságok korlátozását jelenti – mintegy kiindulási pontként – az uniós jogba ütközőnek tekint.<sup>16</sup> Ezzel szemben a pozitív integrációs forma egy korábban nem létező, *nemzetek feletti intézményrendszer létrehozását* jelenti, amelynek tipikus példája az EU közös agrárpolitikájának létrehozása.<sup>17</sup> Az EUB földszerzésre vonatkozó joggyakorlatában különösen a közös agrárpolitika egyik célkitűzését, a „mezőgazdasági termelők életminőségének növelését” tekintették olyan hivatkozási alapnak, amelyre hivatkozással a tagállamok jogszerűen alkothatnak földforgalmi előírásokat.

<sup>12</sup> Lásd különösen: 182/83. sz. *Fearon*-ügy; 305/87. sz. *Görög*-ügy; C-302/97. sz. *Konle*-ügy; C-9/97. és C-118/97. sz. *Jokela*-ügy; C-515/99. és C-527/99-C-540/99. sz. *Reisch*-ügy; C-300/01. sz. *Salzmann*-ügy; C-452/01. sz. *Ospelt*-ügy; C-213/04. sz. *Burtscher* -ügy; C-370/05. sz. *Festersen*-ügy; C-197/11 és C-203/11 sz. *Libert*-ügy.

<sup>13</sup> Lásd a *Fearon*-ügy 7. pontját; továbbá a *Konle*-ügy 37., 38. pontjait.

<sup>14</sup> *Korom* (szerk.) 2013, 14. V. ö. Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173.

<sup>15</sup> *Korom* (szerk.) 2013, 12.

<sup>16</sup> *Korom* (szerk.) 2013, 14.

<sup>17</sup> *Korom* (szerk.) 2013, 14.



Vagyis ez a pozitív integrációs előírás (EUMSZ 39. cikk) az az alap, amelyre hivatkozással a negatív integrációs szabályok (EUMSZ 49., 63. cikkek) alól egy tagállam bizonyos fokig felmentést élvezhet, ha tagállami földforgalmi (földtulajdon-szerzési) viszonyaiban korlátozásokat vezet be.<sup>18</sup>

A fentiek kapcsán, fontos megjegyezni, hogy az EUB azon értelmezését, amely szerint a *mezőgazdasági föld a tőkemozgások körébe* tartozik, az uniós jog egyik másodlagos jogforrása is erősítette; nevezetesen a 88/361/EGK irányelv.<sup>19</sup> Az EUB joggyakorlata alapján<sup>20</sup> ugyanis ezen irányelv I. mellékletében szereplő tőkemozgások nomenklatúrájából következik, hogy a tőkemozgások körébe tartoznak azok a műveletek, amelyekkel valamely tagállam területén az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek ingatlanberuházást hajtanak végre. Az irányelv szerint pedig ilyen ingatlanbefektetésnek minősül: „épületek vagy földterület vásárlása, valamint épületek megépítése természetes személyek által nyereségszerzés vagy személyes használat céljából. E kategória magában foglalja a haszonélvezeti, szolgalmi és építési jogokat is.”

Az EUMSZ vonatkozó előírásainak részletesebb értelmezését a soron következő részben fejtjük ki az EUB joggyakorlatának elemzésénél.

## 2.2. Európai Unió Bíróságának esetjoga

I. Az EUB földforgalomra, különösen földtulajdonszerzésre vonatkozó joggyakorlatát a következőképpen összegezzük.

I.1. Az EUB szigorúan ügyel arra, hogy a nemzeti jog az uniós polgárok között ne tegeyen különbséget állampolgárságuk alapján.<sup>21</sup>

I.2. Az EUB értelmezése szerint 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.

---

<sup>18</sup> Korom különösen az *Ospelt-* és *Festersen*-ügyeket elemezve vonja le ezt a következtetést; Korom (szerk.) 2013, 14.

<sup>19</sup> 88/361/EGK tanácsi irányelv (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról. Ez helyezte hatályon kívül a korábbi, 60/921/EEC tanácsi irányelvet.

<sup>20</sup> Lásd C-386/04. sz., *Centro di Musicologia Walter Stauffer* kontra *Finanzamt München für Körperschaften* ügy (2006. szeptember 14-én hozott ítélet) 22. pontját.

<sup>21</sup> Erre példa a korábban hivatkozott görög-ügy, amelynek során a Bizottság sérelmesnek tartotta – konkrétan az általános diszkriminációtilalomba ütközőnek – a Görög Köztársaság azon nemzeti szabályait, amelyek tilalmazták külföldi állampolgárok számára a határok mentén fekvő ingatlanok megszerzését. Az eset jelentőségét mutatta az a tény, hogy a görög szabályozás az államterület mintegy 55%-át érintette.

Az EUB gyakorlatában ilyen *jogszerűnek minősített közérdekű cél* például (a) a vidéki népesség megtartása<sup>22</sup> (b) a spekuláció megakadályozása, (c) a KAP céljainak elérése, vagy éppen az, hogy (d) a föld ahhoz tartozzon, aki képes és szeretné is megművelni.<sup>23</sup> Bizonyos megszorításokkal az EUB ilyenként fogadja el (e) annak biztosítását is, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg.<sup>24</sup> 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 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 rendelkezésekkel. Az EUB olyan intézkedéseket fogad el ilyenként, mint például (a) a mezőgazdasági földek tulajdonjogának átruházása előzetes közigazgatási engedély alapján,<sup>25</sup> (b) az előzetes nyilatkozattételi rendszer,<sup>26</sup> (c) a nem sokkal a szerzést követő telekeladás magasabb kulcsú adóztatását,<sup>27</sup> (d) a hosszabb minimális időtartam követelményét a mezőgazdasági földek bérleti szerződési esetében.<sup>28</sup> 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 magyar földforgalom egyik sajátosságának tekinthetjük ugyanakkor, hogy az EUB joggyakorlata alapján *de jure* tilalmazott *helyben lakás követelményé*<sup>29</sup> a magyar jogalkotó a szigorú elővásárlási sorrenddel mintegy *de facto* helyettesíteni tudta.

<sup>22</sup> 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; részleteiben lásd Szilágyi 2017. Továbbá e kérdés cél kapcsán egyetértünk *Csák Csilláék* azon kritikus állításával, 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 – Kocsis – Raisz 2015, 52.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Lásd az *Ospelt*-ügyet.

<sup>25</sup> *Burtscher* -ügy, 57. pont; *Ospelt*-ügy, 41-45. pontok

<sup>26</sup> Ezen intézkedés jogszerűségének megítélésére az EUB előtt például egy osztrák *'zsebszerződéses'* ügy kapcsán merült fel; *Burtscher* -ügy, 44., 52-54., 59-62. pontok. Az ügy részletes ismertetését lásd: Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 279-280.

<sup>27</sup> *Festersen*-ügy, 39. pont

<sup>28</sup> *Festersen*-ügy, 39. pont

<sup>29</sup> 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.

II. Az EUB-joggyakorlat ismertetésének mintegy zárásaként, fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az EUB földtulajdonnal kapcsolatban született ügyeinek jelentős része *előzetes döntéshozatali eljárásban* született meg.<sup>30</sup> Vagyis egészen a 2004-ben és azt követően csatlakozott országok földforgalmi rezsimjének EU Bizottság által történő vizsgálatáig (lásd alább), az EU-ban nem volt jellemző *kötelezettségszegési eljárások* indítása a földforgalom ügyében. Talán ezért is lehet az, hogy az Európai Bizottság kizárólag új tagállamokkal szemben indított kötelezettségszegési eljárásai kapcsán felvetődhetett ezen eljárások diszkriminatív jellege.<sup>31</sup>

### 3. A magyar kötelezettségszegési és előzetes döntéshozatali eljárások

Tanulmányunk jelen részében elsőként a Magyarország ellen indított kötelezettségszegési eljárásokat, majd pedig az ezekhez szorosan kapcsolódó előzetes döntéshozatali eljárásokat (pontosabban ezek egy egyesített ügyét) elemezzük.

#### 3.1. A magyar kötelezettségszegési eljárások

A magyar kötelezettségszegési eljárások kapcsán elsőként azt kell rögzítsük, hogy az Európai Bizottság nem csak Magyarország nemzeti földforgalmi szabályozása vonatkozásában indított kötelezettségszegési eljárást. A 2014-ben hatályba lépett magyar földforgalmi szabályozás ugyanis illeszkedik abba a jogfejlődésbe, amelybe az EU-hoz 2003-at követően csatlakozott más kelet-közép-európai államok is kerültek. Mint erre korábban utaltunk is, 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 okmányaikban 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 Európai Bizottság jóváhagyása esetén – lehetővé tették ezen időszak meghosszabbítását, tipikusan három évvel (kivételek voltak például Románia illetve Bulgária, amelyek esetében már maga a csatlakozási okmányuk sem tette lehetővé az eredeti hét éves időszak meghosszabbítását).

<sup>30</sup> Kivételként lehet említeni a görög-ügyet, amelyben kötelezettségszegési eljárásról van szó. Indult ugyan kötelezettségszegési eljárás, de az nem ítélettel ért véget az osztrák *Vorarlberg* tartomány ügyében (2007/4766. sz. jogsértés); lásd erről Roland Norer: General report Commission III – Scientific and practical development of rural law in the EU, in states and regions and in the WTO, in: Paul Richli (szerk.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Párizs, L'Harmattan, 2013, 375-376.

<sup>31</sup> Korom Ágoston – Bokor Réka: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et Virtuti*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 266-267; Szilágyi 2017.

A csatlakozási okmányokban rögzített átmeneti időszak lejártával<sup>32</sup> az Európai Bizottság 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 az uniós gazdasági alapszabadságokkal (tőke- és személyek szabad mozgás) kapcsolatban, amelyek nem felelnek meg az uniós jognak, ezért – a megfelelő előkészítő (*pilot*) eljárásokat követően – végül, 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 földszerzésre, 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 gazdálkodik a földterületen. Emellett csak az juthat földhöz, aki – akárcsak Lettországból és Litvániából – mezőgazdasági termelőnek minősül.”<sup>33</sup>

Rátérve a magyar földforgalmi rezsim kapcsán indított kötelezettségszegési eljárásokra, azok vonatkozásában elsőként érdemes azt rögzíteni, hogy Magyarországgal szemben jelenleg két eljárás van folyamatban. Elsőként az Európai Bizottság ugyanis a földforgalmi rezsim egy jól körülhatárolt szegmensében indított eljárást – konkrétan: a nem közeli hozzátartozók közötti szerződéssel alapított haszonélvezeti jogok *ex lege* (vagyis a törvény erejénél fogva történő) megszüntetése tárgyában (továbbiakban: *haszonélvezeti-ügy*)<sup>34</sup> –, majd pedig kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett a magyar földforgalmi rezsim egészét illetően<sup>35</sup> is (a korábbiakban említettek szerint más országokhoz hasonlóan; továbbiakban: átfogó-ügy).

<sup>32</sup> Az átmeneti időszakra vonatkozó szabályozás kapcsán Fodor László – meglátásunk szerint helyesen – már korán kiemelte: „kettős mérce, amit az EU az új tagállamok rovására alkalmaz. Álságos volna többek közt abban rejlik, hogy a földárak felszárkózására (is) adott 7 esztendő esélyét a (korábbi tagállamokénál) jelentősen alacsonyabb támogatási szint kikötésével rontja, rontotta.” Fodor 2010, 124.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> A haszonélvezeti-ügyet (2014/2246. sz. jogsértés) részletesen bemutatja: Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése, *Magyar Jog*, 2017/7-8, 410-424. A kiváló szakcikkekben egyébiránt Andréka Tamás és Olajos István 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. A haszonélvezeti-ügy bizonyos magyar jogi vonatkozásai kapcsán lásd a 25/2015. (VII.21.) ABH-t a megszünt haszonélvezeti és használati jogok elszámolási szabályairól, amelyben az AB alaptörvény elleni mulasztást állapított meg.

<sup>35</sup> 2015/2023. sz. jogsértés

Rendszerszintű megközelítése miatt különösen az utóbbi, átfogó-ügy bír jelentőséggel, ezért az alábbiakban annak legfontosabb vonatkozásait foglaljuk össze alapvetően *Andréka Tamás* és *Olajos István* tudományos közleményére<sup>36</sup> hagyatkozva (ugyanis az eljárás jelen szakaszában a konkrét anyagok még nem nyilvánosak).

Az átfogó-ügyben elsőként érdemes rögzíteni, hogy az Európai 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 földszerzési- és birtokmaximumra, (c) az elővásárlási- és előhaszonbérleti jogosultsági rendszerre, vagy éppen (d) a haszonbérlet időtartamára vonatkozó rendelkezések köre.<sup>37</sup> Mindezek – az immáron EU-konformnak tekinthető intézkedések – nagyon fontos elemei a magyar földforgalmi rezsimnek. A jelenleg is zajló kötelezettségszegési eljárásban ugyanakkor az Európai 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 Európai Bizottság kétségbe vonja (e) az adásvételi szerződések előzetes jóváhagyására vonatkozó feltételek objektivitását is.<sup>38</sup> A kifogásolt kérdések közül különösen a jogi személyek szerzőképtelensége az, amely a jelenlegi magyar földforgalmi rezsim egyik alappillérenek 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 csak hasonlóval). Az intézmény jelentőségét *Andréka Tamás* és *Olajos István* 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.”<sup>39</sup> Ebben az értelemben – megítélésünk szerint –, ha a jogi személyek szerzőképtelenségével kapcsolatos korlátozást a magyar jogalkotónak fel kellene oldania, akkor több más, az Európai Bizottság által egyébiránt jogszerűnek ítélt magyar előírás mintegy „átjárhatóvá válik” (mondhatni a szabályok szigorú hálóján egyfajta nem kívánt rés keletkezik), vagyis e 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

<sup>36</sup> Andréka – Olajos 2017.

<sup>37</sup> Andréka – Olajos 2017, 422.

<sup>38</sup> Andréka – Olajos 2017, 422.

<sup>39</sup> Andréka – Olajos 2017, 422.

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. Esetleges kiiktatása az új magyar földforgalmi rezsim jelentős újragondolását vonná maga után. Az ügy egyébiránt uniós szinten is precedens értékű lenne,<sup>40</sup> ha a kérdésben az EUB végül ítéletet is hozna.

### 3.2. Előzetes döntéshozatali eljárások a haszonélvezetek ügyében

A magyar kötelezettségzegési eljárások kapcsán említett ún. haszonélvezeti-ügy tárgyában több magyar bírósági jogvita is kezdődött, amelyek közül voltak olyanok is, amelyek az EUB előtt folyó előzetes döntéshozatali eljárásokat is eredményeztek. 2017 nyarára ezen ügyek kapcsán megszületett az a főtanácsnoki indítvány<sup>41</sup> is, amelyben hangsúlyosan tükröződik a fentebb említett ún. negatív integrációs modell.

Az előzetes döntéshozatali eljárás alapját képező nemzeti alapügyek kérelmeinek „előterjesztésére az egyrészt a „SEGRO” Kft. és a Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala közötti, másrészt a Günter Horváth és a Vas Megyei Kormányhivatal közötti, a „SEGRO”, illetve G. Horváth javára mezőgazdasági földterületeken bejegyzett haszonélvezeti jogok ingatlan-nyilvántartásból való törlésére vonatkozó jogviták keretében került sor. Az ezen, törlésről szóló határozatok alapjául szolgáló nemzeti szabályozás ugyanis előírja, hogy a termőföldre vonatkozó haszonélvezeti és használati jogok megszűnnek, kivéve, ha bizonyítást nyer, hogy e jogokat közeli hozzátartozók javára alapították.”<sup>42</sup> A főtanácsnoki vélemény szerint pedig „e szabályozás és az annak alapján hozott törlési határozatok ellentétesek a tőke szabad mozgásával. Ugyanis azon követelmény, amely szerint az ilyen jogokat közeli hozzátartozók között kell létesíteni, közvetett hátrányos megkülönböztetést hoz létre más tagállamok állampolgáraival szemben, és e követelmény a magyar kormány által előadott célkitűzések egyikével sem igazolható.”<sup>43</sup> E főtanácsnoki vélemény vonatkozásában a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

Egyrészt, felhívjuk a figyelmet arra, hogy a főtanácsnok a vonatkozó uniós szabályok közül pusztán csak a negatív integrációs modell előírásaira hivatkozik, és azokra tekintettel javasolja az ügy elbírálását. Vagyis a főtanácsnok az EUB joggyakorlatában is feltűnő pozitív integrációs előírásokat lényegében figyelmen kívül hagyja véleménye kialakítása során. Mindez azt jelenti, hogy a mezőgazdasági földeket a főtanácsnok kizárólag, mint kereskedelmi javakat kezeli.

---

<sup>40</sup> Az Ospelt-ügynél találkozhattunk azzal, hogy egy liechtensteini alapítvány, vagyis egy jogi személy, 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.

<sup>41</sup> C-52/16 és C-113/16 egyesített ügyek, Saugmandsgaard Øe főtanácsnok véleménye, 2017. május 31. (továbbiakban: főtanácsnoki vélemény).

<sup>42</sup> Főtanácsnoki vélemény, 2-3. pontjai

<sup>43</sup> Főtanácsnoki vélemény, 4. pont

Ezen értelmezési irány kapcsán jegyezte meg *Andréka Tamás*, a Földművelésügyi Minisztérium tisztségviselője, hogy amennyiben az EUB joggyakorlata a határon átnyúló földszerzések viszonylatában ezen kizárólagosan a negatív integrációs modell előírásait figyelembe vevő jogértelmezés felé fog elmozdulni, akkor tíz éven belül egyetlen uniós tagállam (beleértve a régieket) sem lesz képes fenntartani a földforgalmat korlátozó nemzeti előírásait. Magunk teljes mértékben osztjuk ezt az értelmezést.

Másrészt fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet arra is, hogy a főtanácsnoki vélemény érveinek elemzését követően az a benyomás alakult ki bennünk, mintha a főtanácsnok összetévesztette volna a magyar jogszabályokban szereplő haszonélvezet jogintézményét egy másik jogintézménnyel, nevezetesen a haszonbérleti szerződéssel, és emiatt úgy bírálta el a magyar szabályozást, mintha az a haszonbérleti szerződésekre vonatkozóan fogalmazta volna meg a vitatott előírásokat. Emiatt tűnik magyar jogtudományi szempontból a főtanácsnoki indítványban szereplő közvetett diszkrimináció megállapítására vonatkozó rész annyira megalapozatlannak. Magyarországon ugyanis a haszonélvezeti jogviszony alanyai egymással tipikusan rokoni viszonyban vannak. Ezen helyzetet értékelte ugyanakkor a főtanácsnok közvetett diszkriminációnak, vagyis olyan helyzetként, amit „akkor kell megállapítani, ha a nemzeti szabályozásban előírt valamely feltétel, annak ellenére, hogy formálisan nem tesz különbséget az eredet alapján, az érintett tagállam állampolgárai számára könnyebben teljesíthető, mint más tagállamok állampolgárai számára.”<sup>44</sup> Meglátásunk szerint ezen értelmezés a haszonélvezeti jog teljes félremagyarázása.

#### 4. Az Európai Parlament földkoncentrációról szóló jelentésének jelentősége

Amennyiben a földforgalmi viszonyok vonatkozásában az előzetes döntéshozatali eljárásban született főtanácsnoki indítványt egy kizárólagosan a negatív integrációs modellt tükröző állásfoglalásnak tekintjük, akkor az Európai Parlament földkoncentráció tárgyában elfogadott *jelentését*<sup>45</sup> nevezhetjük a pozitív integrációs szemlélet létjogosultságát megerősítő dokumentumnak is. Ezen óriási jelentőségű jelentésében az Európai Parlament a következőkre hívta fel a figyelmet: (a) “a földterület egyrészt tulajdon, másrészt közjó, és társadalmi kötelezettségekkel jár”;<sup>46</sup> (b) “a föld egyre szűkösebb mértékben rendelkezésre álló, nem megújuló erőforrás, és mivel a föld szolgáltatja az alapot az egészséges és elégséges táplálékhoz jutáshoz fűződő emberi joghoz, és a túléléshez szükséges több ökoszisztéma-funkcióhoz, és mivel ezért nem szabad hagyományos árucikknek tekinteni”;<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Főtanácsnoki vélemény, 71-81. pontjai

<sup>45</sup> European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30. (továbbiakban: EP 2017) Ennek előzményét képező jelentésekről lásd Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka Enikő: New dimensions of the Hungarian agricultural law in respect of food sovereignty, *JAEL*, 2017/22, 160-162., doi: 10.21029/JAEL.2017.22.160

<sup>46</sup> EP 2017, G. pont

<sup>47</sup> EP 2017, J. pont

(c) “alapvetően fontos a piac kellő mértékű... átláthatósága, és... annak a földpiacon tevékenykedő intézményekre is ki kellene terjednie”<sup>48</sup>; (d) “a földterületek nem mezőgazdasági profilú befektetőknek és holdingoknak történő értékesítése sürgető probléma szerte az Unióban, és mivel a külföldiek földszerzésére vonatkozó moratórium lejártá óta különösen az új tagállamokra nagy nyomás nehezedik abban az irányban, hogy módosítsák jogszabályaikat, mivel a viszonylag alacsony földárak miatt a nagybefektetők felvásárolják a földeket”;<sup>49</sup> (e) “a mezőgazdasági használatban lévő területek különös jelentőséggel bírnak a vízgazdálkodás és az éghajlat, a szén-dioxid-kibocsátási költségvetés és az egészséges élelmiszer előállítás... szempontjából”;<sup>50</sup> (f) “nagymértékű egyensúlyhiány áll fenn a jó minőségű termőterületek eloszlása terén, és mivel a jó minőségű termőföldek meghatározóak az élelmiszerek minősége, az élelmiszerbiztonság és az emberek jólléte szempontjából”;<sup>51</sup> (g) „a kis- és közepes méretű gazdaságok, széles körű tulajdonlás vagy szilárd földhasználati jogok és a közbirtokokhoz való hozzáférés... arra ösztönzik az embereket, hogy a vidéki régiókat maradjanak és lehetővé teszi számukra, hogy itt dolgozzanak, ami pozitív hatással van a vidék társadalmi-gazdasági infrastruktúrájára, az élelmiszerbiztonságra, az élelmiszer-önrendelkezésre és a vidéki életforma megőrzésére”;<sup>52</sup> (h) „a mezőgazdasági földterületek árai és bérleti díjai számos régióban olyan szintre emelkedtek, amely ösztönzi a pénzügyi spekulációt, aminek következtében sok mezőgazdasági üzem számára gazdaságilag lehetetlenné vált a bérelt területek megtartása, illetve hogy az életképes kis- és közepes méretű üzem fenntartása érdekében területeket szerezzenek”;<sup>53</sup> (i) „a termőföldek tagállamonként eltérő árai tovább fokozzák a területek koncentrációját”;<sup>54</sup> (j) jelentésben számos megállapítás van a spekulációval<sup>55</sup> illetve a visszaélésekkel<sup>56</sup> kapcsolatban; (k) „a részvénytársaságok mezőgazdasági részvétele ijesztő gyorsasággal terjed; mivel e társaságok gyakran határokon átnyúlóan működnek és olyan üzleti modellt követnek, amelyet sokkal

<sup>48</sup> EP 2017, P. pont.

<sup>49</sup> EP 2017, Q. pont.

<sup>50</sup> EP 2017, S. pont.

<sup>51</sup> EP 2017, T. pont.

<sup>52</sup> EP 2017, V. pont.

<sup>53</sup> EP 2017, AB. pont.

<sup>54</sup> EP 2017, AC. pont.

<sup>55</sup> „[S]zámos tagállamban – elsősorban a 2007-es pénzügyi és gazdasági válság óta – a termőföldekbe irányuló beruházás biztonságos befektetésnek számít; ... a termőföldet a mezőgazdasági ágazaton kívüli befektetők és pénzügyi spekulánsok, úgymint nyugdíjalapok, biztosítótársaságok és vállalkozások riasztó mennyiségben vásárolják fel”; EP 2017, AJ. pont; “a földpiacon létrejövő spekulációs buborékok a termőföldek piacára nézve komoly következményekkel járnak, és ... a határidős kereskedelemre vonatkozó, nyersanyagokkal kapcsolatos pénzügyi spekuláció tovább emeli a termőföldek árát” EP 2017, AL. pont.

<sup>56</sup> „[S]zámos tagállam szabályozó intézkedéseket fogadott el, hogy megvédjék termőföldjeiket a befektetők felvásárlásától; ... a földvásárlások során számos visszaélésre derült fény, melyek zsebszerződések formájában valósultak meg, ahol a szerződések megkötésének dátumát meghamisították; ... ugyanakkor a befektetők már sok földterületet felvásároltak”; EP 2017, AK. pont.



inkább a földspekulációk, mintsem a mezőgazdasági termelés iránti érdeklődés vezérel”.<sup>57</sup>

Mindezekre tekintettel az Európai Parlament (a) “úgy véli, hogy a helyi közösségeknek részt kell venniük a földhasználatra vonatkozó döntésekben”.<sup>58</sup> (b) Az Európai Parlament “kéri, hogy a helyi hatóságok és a mezőgazdasági termelők szervezeteivel együttműködésben biztosítsanak különleges védelmet a mezőgazdasági területeknek annak lehetővé tétele érdekében, hogy szabályozzák a mezőgazdasági földterületek értékesítését, használatát és bérbeadását az élelmezésbiztonság ... érdekében”.<sup>59</sup> (c) Továbbá az Európai Parlament – többek között – felhívja az Európai Bizottságot, hogy (c1) “hozzon létre a termőföldek koncentrációja és birtokjogi viszonyai szintjére vonatkozó információk és adatok gyűjtésére irányuló megfigyelőszolgálatot Unió-szerte”;<sup>60</sup> (c2) “rendszeres időközönként tegyen jelentést a Tanácsnak és a Parlamentnek a földhasználatról, az árakkal, valamint a földtulajdont és a föld bérlését szabályozó nemzeti politikákkal és jogszabályokkal kapcsolatos helyzetről, valamint arra, hogy tegyen jelentést a Világélelmezés-biztonsági Bizottságnak (CFS)”.<sup>61</sup>

## Összegzés

Meglátásunk szerint megállapítható az, hogy a földszerzésekre, különösen a mezőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó európai uniós előírások valamint azok alkalmazásának gyakorlata meglehetősen sok értelmezési problémát vetnek fel, illetve – különös tekintettel az Európai Parlament 2017-es jelentésére – adott esetben fejlesztésre is szorulnak. E fejlesztések kapcsán Magyarország alapvető érdeke az lenne, hogy ha – a tanulmányunkban nevesített főtanácsnoki indítvány értelmezéséhez képest – a pozitív integrációs modell a jövőben hangsúlyosabban jelenne meg a joggyakorlatban, illetve – lehetőség szerint – az uniós joganyagban.

*Jelen munka kéziratának lezárását követően, 2017. november 14. napján mutatta be az Európai Bizottság Brüsszelben a „Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról” című dokumentumát.<sup>62</sup> E területen a bizottsági értelmező közlemény rendkívül jelentőséggel bír. E dokumentum részletes elemzése egy önálló tanulmányt indokol. Előjáróban megjegyzendő ugyanakkor, hogy a jogi személyek tulajdonszerzésének korlátozása tárgyában a bizottsági értelmezésben nem tapasztalható jelentős elmozdulás az átfogó-ügyben indult magyar kötelezettségességi eljárás során képviselt bizottsági értelmezéshez képest.*

---

<sup>57</sup> EP 2017, AQ. pont.

<sup>58</sup> EP 2017, 18. pont.

<sup>59</sup> EP 2017, 38. pont.

<sup>60</sup> EP 2017, 2. pont.

<sup>61</sup> EP 2017, 8. pont.

<sup>62</sup> 2017/C 350/05. számú, közzétéve az Európai Unió Hivatalos lapjában 2017.10.18.