

János Ede SZILÁGYI*
European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and
forestry lands**

The law regime and jurisprudence of the European Union (EU) is a very important framework for the regulation of the transfer of Hungarian agricultural and forestry lands. Here¹ we wish to emphasize that there is a difference on the grounds of

* dr. jur., PhD, dr. habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Hungarian agricultural law, constitutional law and European law literature prepared for analysing land sales: 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 ügyvézi szemmel, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/1, 62-71; Bányai Krisztina: A zsebszerződésekről a jogi környezet változásainak tükrében, *Studia Jurisprudentiae 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, JATE Press, 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 (edit.): *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 (edit.): *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 Jurisprudentiae 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 (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, 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* conference, County Court of Miskolc, 14th October 2016; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *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 (edit.): *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 (edit.): *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 (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői 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 (edit.): *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 (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMIT, 2015, 120-173; Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, 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 (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerzői 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 Grundverkehrskommissionen, *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 and 2013, *JAEL*, 2013/15,

the nature between regulations on the use and on the ownership of lands in the European Union's legislation on agricultural and forestry lands (hereafter lands). There are plenty of EU regulations on the use of lands and there are much less on the ownership of lands, and these even bear many problems of interpretation. Nevertheless, it does not reduce the importance of the EU legislation on the ownership of lands in the codification process of the member states. In view of this nature we discuss more in detail the *problem of ownership* bearing more interpretation difficulties.

1. The prelude of the EU-conform transformation of the Hungarian legislation on land transfer

I. We experienced the difference between the two fields of legislation already at the beginning of the process of our accession to the European integration. While based upon the European Agreement (proclaimed in Hungary by Act 1994 I) expressing our intention to accede in the field of the use of lands the *obligation of national treatment* prevailed from the beginning in connection with the citizens of the European Community, in the field of the acquisition of land the situation was different. The European Agreement settling several questions between Hungary and the European Community (hereafter European Union) the problem of the acquisition of ownership of land was determined in connection with the right of establishment of Community enterprises and citizens. The problem as to the *right of establishment* arose at the determination of the starting date from when on the right of establishment for the Community enterprises and citizens must be ensured in the country wishing to accede. The ownership, sale, long-term lease or right to lease of real estates, land and natural resources were on a so-called 'permanent list' meaning that Hungary was not obliged to enter into force the obligation of national treatment for EU enterprises and citizens *till the date when Hungary became full member of the EU*.²

101-102; Orlovits Zsolt (edit.): *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 (edit.): *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 posztszocialista földviszonyok neoliberalis 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 Közlöny*, 2015/3, 148-157.

² Cf. 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. At the end of the accession procedure (2003) when signing the accession treaty the content of the European Agreement was slightly changed. On the one hand since in the Accession Treaty the problem of acquiring the ownership of lands was regulated in the framework of the *free movement of capital* instead of the right of establishment, on the other hand – similarly to other joining countries in 2004 and later – as Hungary succeeded to negotiate a further exemption period (*derogation during a transitional period*) until the full introduction of the obligation of national treatment.³ Before reviewing the details we think it is important to mention that in case of the member states acceded before 2004 (hereafter old member states) this field was not mentioned in the accession treaty, that is this field of regulation became *as it were a permanent part of the Accession Treaty* just in case of the countries acceding in 2004 or later (hereafter new member states or newly acceded states).

According to the Accession Treaty and point 3 of its Annex X on the free movement of capital, Hungary succeeded in negotiating certain derogations in the following fields of acquisition of immovable: (a) acquisition of real estates not qualifying as agricultural lands by nationals of other Member States and (b) acquisition of agricultural lands (arable lands by the Hungarian terminology then in force) by natural persons not living in Hungary or not being Hungarian citizens as well as by legal persons.

Notwithstanding the obligations under the Treaties on which the European Union is founded, Hungary may maintain in force for seven years from the date of accession the prohibitions laid down in its legislation existing at the time of the signature of this Act on the acquisition of agricultural land by natural persons who are non-residents or non-citizens of Hungary and by legal persons. This part of the Accession Treaty is rather similar to the derogation rules of the other acceding countries, but the derogation rules of Hungary were exceptional compared with the transitional derogation rules of the other acceding countries in 2004 and 2007 namely it even pertained to legal persons (later similar regulations were accepted for Croatia). This is why we have frequently heard about foreigners' *legal* acquisition of land in new member states – having derogations as well – during the derogation period typically through their stake in a native legal person, while in Hungary the acquisition of land by

³ On the transitional and after accession regulation of other new member states see 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: Bandlerová, Anna – Bohátová, Zuzana – Bumbalová, Monika (edit.): *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 (coord.): *Challenges of contemporary agrarian law proceedings*, Ribeirão Preto, Altai Edicoes, 2014, 65-84; Franci Avsec: Agricultural contracts in Slovenia, in: Flavia Trentini (coord.): *Challenges of contemporary agrarian law proceedings*, Ribeirão Preto, Altai Edicoes, 2014, 189-202; Pawel Gala –Teresa Kurowska – Dorota Lobos-Kotowska: *National report – Poland*, 2015, free access; Szilágyi János Ede: Rapport général de la Commission II, in: Roland Norer (edit.): *CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation*, Baden-Baden, Nomos, 2017, 175-292.

foreigners, except a few cases, was typically (but not exclusively) *illegal*. These transactions were generally called as 'pocket contracts'⁴ basically meaning fraudulent contracts.

Even during this seven years period there was a possibility for citizens of other member states to acquire the ownership of Hungarian arable land. According to this method, citizens of another Member State who want to establish themselves as self-employed farmers and who have been legally resident and active in farming in Hungary for at least three years continuously, shall not be subject to the provisions of the preceding subparagraph or to any rules and procedures other than those to which nationals of Hungary are subject to. Adopting this rule from the Accession Treaty and completing it, this possibility was ruled in details till May 2014 in the operative Hungarian Land Law (Act 1994 LV, Land Law Act). Here we must note that there were only a few cases applying this possibility to get ownership, especially after the year 2010.⁵

Annex X of the Accession Treaty offered a possibility to extend the seven years derogation period: If there is sufficient evidence that upon expiry of the transitional period there would be serious disturbances or a threat of serious disturbances of the agricultural land market of Hungary, the Commission, at the request of Hungary, shall decide upon the extension of the transitional period for up to a maximum of three years. According to the decision of the Parliament⁶ Hungary made an attempt to extend the seven years moratorium since – among other reasons – (a) the EU's agrarian support for Hungary reached the first time the average support for the old member states in 2013, (b) the average land prices in Hungary still substantially lagged behind the land prices of the majority of the old member states, threatening with serious disturbances on the agricultural land market after 2011, (c) the settling of assets starting at the change of the regime (i.e. 1989/1990) had not finished by that time (and not even by now!). The Committee finally agreed to the extension of the land moratorium⁷ till the 30th April 2014, besides the above-mentioned reasons some people think that the Committee was influenced by the fact that at the beginning of 2011 Hungary was the sequential president of the Council of European Union, although the fact that other newly acceding states received similar derogations contradicts to this supposition.

⁴ In connection with analysis of pocket contracts see the study of István Olajos and his co-worker classifying the types of the pocket contracts and the possible criminal law steps. This study had a codification effect, namely a compulsory declaration in connection with the land acquiring maximum hectare 300. Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10. Cf. 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.

⁵ Oral communication from Simon Attila under-secretary Ministry of Rural Development, Miskolc 11th November 2011, at Conference on Wine as Subject of Legal Aid, organized by Miskolc Committee of Hungarian Academy of Science, Faculty of Law of University of Miskolc, etc.

⁶ 2/2010. (II.18.) Act of Parliament on the necessity of the extension of the prohibition of acquisition of lands for non-Hungarian natural and legal persons.

⁷ See: Decision 2010/792/EU (20.12.2010) of EU Committee.

III. Under these circumstances the legislator had to create the conception of a new land law regime before the expiry of the moratorium.⁸ The Hungarian legislator could use mainly three legal sources when working out the legal bases of this conception. On the one hand the primary and the secondary sources of law of the EU (at the rules of acquiring the ownership of land mainly the primary sources of law), on the other hand the jurisdiction of the Court of Justice of the EU (CJEU), thirdly, the national law of land transfer of the earlier acceded countries, the latter serving as concrete examples of a regulatory model. As an introduction the following can be told on these three sources of law: (a) The *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)* has an enhanced importance among the primary sources of law, but the rules and regulations in it on acquiring ownership of land are principles and objectives (as the free movement of capital and persons, Common Agricultural Policy, i.e. the objectives of the CAP) where the details are missing, that is they are too general. (b) Although the *jurisdiction of CJEU* interprets the above-mentioned principles of the TFEU, but in the field of acquiring ownership of land the number of concrete cases is small, and it can be seen that the jurisdiction of the CJEU is continuously changing. It means that even if one knows the jurisdiction of the CJEU, it is not evident how to apply the principles of the TFEU. (c) The *national regulation of the earlier acceded member states* serve as model for the newly acceded countries, but it is worth emphasizing that – due to the differences in the legal systems of different countries – it is impossible to copy the regulation of other countries without any changes, i.e. the ruling of a new member state using a model is necessarily different from the regulation of the chosen countries' regulation,⁹ on the other hand it is not a must that the chosen countries' regulation complies with the EU law. This latter case may happen for several reasons. For example the EU Commission has never investigated the law and regulation of the country serving as the model, or the regulation has never been at the, or if all this has happened, in the meantime the jurisdiction of the CJEU has changed.¹⁰

We are investigating in this study only two of the three potential sources mentioned above namely the primary law-sources of the EU and the jurisdiction of the CJEU. After that in view of these we investigate the infringement procedures and preliminary rulings regarding Hungary, and discuss the European Parliament's report of utmost importance on the transfer of land.

⁸ See: Ministry of Rural Development: *Az új földtörvény vitaanyaga – A magyar föld védelmében*, 30 May 2012, free access.

⁹ One has to be careful when applying the former jurisdiction of EU to a present case, „since the laws and regulations on acquisition of ownership of lands of different member states differ in their forms and aims”; Point 23 of Case C-370/05. proposition of Advocate General (day of review: 3 October 2006). See: Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó `moratórium` lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6, 15.

¹⁰ For similar reasons speaks Ágoston Korom of estate political uncertainties; Korom (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Intézet, 2013, 22-23.

2. The EU's legal provisions and jurisprudence on the acquisition of the ownership of land

In the followings we shortly review the legal framework and the respective jurisdiction which highly constrains the freedom of the member states in ruling their own land transfer conditions.

2.1. The rules and regulations of the EU's negative and positive integration model

From the point of view of the regulation of land transfer both the primary and secondary sources of EU law have relevance (e. g. the rules and regulations in the framework of the Common Agricultural Policy). On the other hand, from the point of view of the rules and regulations of land transfer relations concerning the *acquisition of the ownership of land* in a member state the primary law sources are important¹¹ – even if not exclusively (see later) – such as (a) the TFEU (see later), (b) the *Charter of Fundamental Rights* of the EU with regard to the human rights (especially the right to property), (c) and the earlier mentioned *Accession Treaties* (e.g. the transition rules ensuring the derogation). In the next part of this paper we deal with the primary sources of law more which are more difficult to legally interpret. We have to keep in mind that even when applying primary law sources for the land transfer regime one has to rely on the jurisdiction of the CJEU; i.e. we can formulate the followings just through an *interpretation filter*, or in a better case: by the help of it. Before going into the details, we have to emphasize in advance, that EU law restricts the margin of appreciation of the Member States only in forming their land transfer law and regulation with regard to the Member States or State Parties of the EU and the European Economic Area and any other state enjoying similar treatment under an international agreement, while there are no restrictions when they apply for citizens or legal persons of countries outside this area. This means that the member states' land transfer rules may contain strong restrictions concerning the latter group of persons. The CJEU jurisdiction concerning the norms on the acquisition of land ownership underlines of the primary source of law especially the following regulations of TFEU: general prohibition of discrimination (Art. 18 TFEU), freedom of establishment, which is part of the freedom of movement (Art. 49 TFEU), free movement of capital (Art. 63 TFEU), aims of the Common Agricultural Policy (Art. 39 TFEU), the rules and regulations with regard to the system of property.¹² We remark on the latter that although on the basis of the wording of this act the rulings of the TFEU and the EU Treaty are *not to infringe the system of property ownership*, but the respective jurisdiction of the

¹¹ Cf.: 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.

¹² See especially: *Fearon* case (182/83); *Greek* case (305/87); *Konle* case (C-302/97); *Jokela* case (C-9/97 and C-118/97); *Reisch* case (C-515/99 and C-527/99-C-540/99); *Salzmann* case (C-300/01); *Ospelt* case (C-452/01); *Burtscher* case (C-213/04); *Festersen* case (C-370/05); *Libert* case (C-197/11 and C-203/11).

CJEU slightly changed (complemented) it declaring that although the member states are entitled forming their property ownership independently but when determining these regulations they cannot bar out the economic freedoms provided by the EU, in our case the free movement of capital and persons.¹³ Therefore, at the CJEU the member states cannot refer to Art. 345 TFEU in order to exonerate from the restrictions of the EU law on the regulation of land property.

Analysing these TFEU regulations Ágoston Korom concluded that the EU law determines the margin of appreciation of the member states to form their own rules and regulations for land transfer as the point of intersection of the positive and the negative integration rules.¹⁴ As an explanation of the previous statement Ágoston Korom calls the free movement of persons and capital a *negative integration rule*. In his opinion these and the other two freedoms – the freedom of goods and services – (Korom calls the four freedoms together as 'economical constitutionality of the EU') are the basis of the EU's law and order even today, and '*focus to the elimination of obstacles of movement of production factors and mainly the obstacles set up by the member states*'.¹⁵ It implies as a main rule that the European institutions – including the CJEU as well – consider every act of the member states - thought to be an obstacle of these freedoms – as an infringement of the EU law,¹⁶ just to begin with. Oppositely, *the positive integration form* means the creation of an earlier non-existent *above-nations institution*, a typical example of it is the creation of Common Agricultural Policy.¹⁷ In the jurisdiction on land transfer of the CJEU especially one of the objectives of the common agricultural policy, "fair standard of living for the agricultural community" was treated as a satisfactory reference to legally create law on the land-transfer by the member states. That is this positive integration norm (Art 39 TFEU) that serves as a basis for the member states to get derogation for the negative integration regulations, (Art 49, 63 TFEU) when they introduce restrictions in their land transfer.¹⁸

In connection with the previously mentioned situation, it is important to note that the CJEU's interpretation that *agricultural land belongs to the movement of capital* is reinforced by a secondary law source, namely directive 88/361 EEC.¹⁹ On the basis of the CJEU jurisdiction²⁰ the nomenclature of the movement of capital in Supplement 1 of the same directive implies that investments in real estate of nationals of another member state not living in the state belong to the category called movement of capital.

¹³ See Point 7 of *Fearon* case and Points 37, 38 of *Konle* case.

¹⁴ Korom (edit.) 2013, 14. Cf.: Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, VMTT, 2015, 120-173.

¹⁵ Korom (edit.) 2013, 12.

¹⁶ Korom (edit.) 2013, 14.

¹⁷ Korom (edit.) 2013, 14.

¹⁸ Korom draws this conclusion especially analysing cases *Ospelt* and *Festersen*; Korom (edit.) 2013, 14.

¹⁹ 88/361/EEC Council directive (24 June 1988) on fulfilment of the Treaty, on fulfilment Art 67 of the Treaty. This directive overruled the former council directive 60/921/EEC.

²⁰ See: Case C-386/04, *Centro di Musicologia Walter Stauffer versus Finanzamt München für Körperschaften* case (Point 22 of verdict 14 September 2006)

The directive declares the „Purchase of buildings and land and the construction of buildings by private persons for gain or personal use” as an investment in real estates. This category also involves rights of usufruct, usufruct, easements and building rights. The more detailed interpretation of the regulations of TFEU is explained in the coming part of the paper when analysing the jurisdiction of the EU.

2.2. The case-law of the Court of Justice of the European Union

I. The jurisdiction in land transfer of CJEU with special regard to purchasing land can be summarized as follows:

I.1. The CJEU strictly watches so that national law shall not discriminate EU citizens on the basis of their nationality.²¹

I.2. According to the interpretation of CJEU, a national law or regulation on the free movement of persons and free movement of capital fill the requirements of EU law just if in addition to satisfying the obligation of national treatment it also serves legal public interest objectives, and the restrictive national regulation cannot be replaced by another regulation less restrictive on the free movement of capital... In the jurisdiction of CJEU *such legal public interest objectives are* for example (a) maintaining a permanent population,²² (b) prevent speculation, (c) reaching the objectives of CAP, or even (d) ensuring that agricultural property be occupied and farmed predominantly by the owners.²³ With certain restrictions, the CJEU accepts even ensuring that agricultural property be occupied and farmed predominantly by the owners.²⁴ It is not a coincidence, but rather the appearance of the jurisdiction of CJEU that the preamble of the Land Transfer Act names objectives likes this and similar objectives.

The existence of a public interest objective is not only sufficient to introduce a legal regulation on the purchase of agricultural land. The given measure must be proportional and satisfy the commutability requirement, this latter – as we hinted earlier – means that a restrictive measure satisfies the EU prescriptions if it cannot be exchanged by a restrictive measure less limiting the free movement of capital.

²¹ An example of this is the earlier mentioned Greek case, where the Committee considered as prejudicial – namely infringement of the general prohibition of discriminace – the national regulations of the Greek Republic prohibiting acquisition of land on the borders. The importance of the case is underlined by the fact that the regulation concerned 55% of the area of the state.

²² It is important to note that the expression „local community” may be interpreted in several different ways when the EU law is applied. There are some (for example the present Hungarian government) who mean by this a homogenous, born at that area population, and there are others (for example the representatives of the European Community who think that this is not involved in the category. For a detailed discussion see Szilágyi 2017. Furthermore we agree with the critical statement of Csilla Csák’s saying „*even though the preserving local communities could be admitted by the European Law as a public interest, the applied measures fail when coming to the filter of proportionality*”; Csák – Kocsis – Raisz 2015, 52.

²³ See for example: Point 3 *Fearon* case Point 40 *Konle* case; Point 34 *Reisch* case; Point 44 *Salzmann* case; Points 38-39 *Ospelt* case; Points 27-28, 33 *Festersen* case.

²⁴ See *Ospelt* case.

The CJEU admits measures as legal ones as: (a) the procedure of prior authorisation for the acquisition of agricultural land,²⁵ (b) the system of prior declaration,²⁶ (c) the provision for a higher tax on the resale of land occurring shortly after acquisition,²⁷ (d) the requirement of a substantial minimum duration for leases of agricultural land.²⁸ The jurisdiction of CJEU clearly reflects in the choice of some law-institution of the new Hungarian law-regime and substantially determines its conception – supplementing it with some Hungarian speciality (for example the full ban for legal persons to purchase the property of land). We can regard as a speciality of the Hungarian land transfer that the *residence requirement*²⁹ – *de jure* banned by the jurisdiction of CJEU – was *de facto* substituted by a strict hierarchy of the pre-emption rights...

II. As a closure of the review of jurisdiction of CJEU we think it is important to note that at the CJEU a substantial part of the cases connected with the ownership of land was born in preliminary ruling.³⁰ Till the EU Commission began to investigate the land transfer regime of the member states acceded in 2004 and subsequently (see later) it was not typical to make infringement procedures in land transfer cases. Perhaps this may be the reason for the rise of the suspicion that the infringement procedures initiated by the EU Commission exclusively against new member states are of discriminative nature.³¹

3. The Hungarian infringement procedures and preliminary rulings

In the following part of this study we analyze firstly the infringement procedures brought against Hungary; then the strictly connected preliminary rulings (more precisely their joint case).

²⁵ Point 57 *Burtscher* case; Points 41-45 *Ospelt* case.

²⁶ The judgement of legality of this measure arose at CJEU in connection with an Austrian „pocket treaty; *Burtscher* case, Points 44., 52-54., 59-62. A detailed discussion is in Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 279-280.

²⁷ *Festersen* case, Point 39.

²⁸ *Festersen* case, Point 39.

²⁹ The *Jokela* case investigates the residence requirement in relation with complementary subsidies for handicapped regions. See *Festersen* case, Points 26., 30-33., 41-43., and cases *Fearon* and *Libert*.

³⁰ The Greek case can be mentioned as an exception, where infringement procedure happened. Another infringement procedure was started in the Vorarlberg province case, but this ended without judgement. (N^o 2007/4766. violation of law); See: 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 (edit.): *L'agriculture et les exigences du développement durable*, Párizs, L'Harmattan, 2013, 375-376.

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

3.1. The Hungarian infringement procedures

In connection with the Hungarian infringement procedure cases, first we have to underline that the EU Commission started infringement procedures because of the ruling of land transfer not only against Hungary. The Hungarian land transfer ruling entered into force in 2014 fits into the evolution of law, into which also the East-Central European states acceded after 2003 got into. As we have hinted earlier, from 2004 for the states like the Czech Republic, Romania, Poland, the Baltic states, from 2007 Bulgaria and Romania, from 2012 Croatia it became possible (fixed in their respective Accession Treaties in 2003, 2005 and 2012) to preserve a transitional period for their national rulings effective when signing the Accession Treaty, rulings which limited the purchase of agricultural and forestry land for nationals of other countries. This transitional period most frequently was 7 years (it was longer in the case of Poland). In case of some countries it made possible (provided the EU Commission assent to it) to extend this period with typically 3 years, (here Bulgaria and Romania were the exceptions, their Accession Treaty did not include the possibility to extend the originally seven years transition period).

When the transitional period (fixed in the Accession Treaty) expired, the European Commission launched a comprehensive investigation on the ruling of land transfer of the new member states.³² Since during the investigation the Commission experienced that the land transfer rulings of the new member states may contain some non-EU conform limiting measures in connection with the free movement of capital and persons (the basic economic freedom), therefore, after the corresponding pilot procedures, finally, in 2015 decided to launch infringement procedures against some new member states such as Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia. “These new national rules contain several provisions which the Commission considers to be a restriction to the free movement of capital and freedom of establishment. This may in turn discourage cross-border investment... The main concern in Bulgaria and Slovakia is that buyers must be long-term residents in the country, which discriminates against other EU nationals. Hungary has a very restrictive system which imposes a complete ban on the acquisition of land by legal entities and an obligation on the buyer to farm the land himself. In addition, as in Latvia and Lithuania, buyers must qualify as farmers.”³³

³² In connection with the transitional regulations *László Fodor* early emphasized – in my opinion properly –: „It is a double standard applied against the new member states. Its pseudolatry nature is hidden among other things that the subsidies given to equalize the price of the lands during these 7 years were much lower than had been for the earlier member states.” Fodor 2010, 124.

³³ European Commission: Press release: Financial services: Commission requests Bulgaria, Hungary, Latvia, Lithuania and Slovakia to comply with EU rules on the acquisition of agricultural land, IP/16/1827, 26th May 2016, Brussels.

Returning to the infringement procedures launched against Hungary in connection with the land transfer regime, first we have to fix that at present there are two procedures in progress. Firstly, the European Commission launched a procedure in a well-limited segment of the land transfer regime – namely: in the subject of *ex lege* extinction of usufructuary rights by contract made between non-close members of the same family (henceforward usufruct case)³⁴ –, then launched an infringement procedure in the subject of the land transfer regime as a whole³⁵ (as it was mentioned earlier, similarly to the procedures against other states; henceforth: comprehensive case). Owing to its system-level approach, this latter case – the *comprehensive* case – is important, therefore, we summarize its most important relations based on the scientific publication³⁶ of *Tamás Andréka* and *István Olajos* (since in the present stage of the procedure, the documents are not public).

In the comprehensive case it is worth emphasizing that in the case launched by the European Commission there are some Hungarian measures where Hungary succeeded to make accepted her reasoning that those measures comply with the EU law. Finally, this way among other measures the following ones fell out from the infringement procedure (a) the procedural role of local commissions, (b) land acquisition limit of farmers and land possession limit of farmers and agricultural producer organizations, (c) the system of pre-emption right and the right of first refusal, and (d) the regulation on the term of leasehold.³⁷ All these – now EU-conform qualified – measures are very important elements of the Hungarian land transfer regime. At the same time the European Commission in the infringement procedure – even now in progress – questions the objectivity and EU-conformity of the following measures: (a) complete ban on the acquisition of land by domestic and foreign legal entities, (b) proper degree in agricultural or forestry activities, (c) proper agricultural or forestry practice abroad, (d) obligation on the buyer to farm the land himself, (e) impartiality in prior authorisation for the sale of lands.³⁸ Among the questioned requirements especially the complete ban on the acquisition of land by legal entities can be considered as a keystone of the present Hungarian land transfer regime.

³⁴ In Andréka – Olajos 2017, 410-424, the authors discuss the usufruct case (2014/2246. violation of law) in details. In the excellent technical paper *Tamás Andréka* and *István Olajos* sum up their presentations for more hundred interested listeners on the special process of state-owned lands, on the altered role of participants in the land transfer process and on infringement procedures in connection with land transfer. In connection with certain Hungarian legal consequences of the usufruct case see. 25/2015. (VII.21.) Constitutional Court decision on the financial rules of the ceased usufruct and easement rights, in which the CC found negligence against the constitution.

³⁵ 2015/2023. violation of law.

³⁶ Andréka – Olajos 2017.

³⁷ Andréka – Olajos 2017, 422.

³⁸ Andréka – Olajos 2017, 422.

In connection with the complete ban on the acquisition of land by legal entities we emphasize that: (a) the present land transfer regime regards not only the acquisition of land by foreign entities, but except some cases domestic legal entities as well, (b) the complete ban on legal entities regards the acquisition of land only but not the use of land.

The restriction on legal entities became part of the Hungarian land transfer law regime in 1994, prior to the new Hungarian land law regime and since then it was a part of it, one might say, it was one of the individual speciality of the Hungarian land transfer regime in the region. (One could find something similar in Croatia only). *Tamás Andréka* and *István Olajos* summarize the significance of the institution as follows: “aim of this institution is to avoid the uncontrollable chain of ownership which would be in contradiction with keeping the population preserving ability of the country, since it would be impossible to check land maximum and the other acquisition limits”.³⁹ In this sense – in our opinion – if the Hungarian legislator was forced to drop the ban on land acquisition, then several other measures, accepted as legal by the European Commission, would become „penetrable” (one might say a hole comes into being in the strict net of regulations), that is this law institution not just one of the basic law institutions of the Hungarian land transfer regime, but a sort of conceptual framework, spirit of the law regime. So far Hungary succeeded in preventing foreigners from directly acquiring land (the official data treat dual citizens as domestic natural persons), but we have no data on the (indirect) acquisition of land through domestic legal entities. Its accident knock-off would cause vital reconsideration of the new land transfer regime. In case of a CJEU judgement the case would establish a precedent⁴⁰ even at the Union level.

3.2. Preliminary ruling procedures on usufruct cases

Some legal disputes began at the Hungarian courts in the subject of (the so-called) usufruct cases in connection with the Hungarian infringement procedures and there were some debates resulting in preliminary rulings at the CJEU. By the summer of 2017, on the basis of these cases, came the Advocate General’s opinion heavily reflecting the negative integration model mentioned earlier.⁴¹

The basis of the preliminary ruling procedure was the submission of requests in national “proceedings between ‘SEGRO’ Ltd. and the Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (Vas Region Administrative Department – Sárvár District Property Registry, Hungary) and between Mr Günter Horváth and the Vas Megyei Kormányhivatal (Vas Region Administrative Department, Hungary), concerning

³⁹ Andréka – Olajos 2017, 422.

⁴⁰ In the *Ospelt* case a Liechtenstein foundation, i.e. a legal person’s right to acquire property was limited by an Austrian (namely *Vorarlberg*) regulation. The CJEU declared this regulation as non-EU conform, but the theoretical foundations of this case are so different that the application to the Hungarian land transfer regime is not simple.

⁴¹ C-52/16 and C-113/16 joint case, Opinion of advocate general Saugmandsgaard Øe, 2017. 31 May (hereafter: Opinion of Advocate General).

decisions on the cancellation of the registration in the property register of the usufructuary rights in agricultural land held by SEGRO and by Mr Horváth. Those cancellation decisions were based on national legislation prescribing the extinction of the usufructuary rights and rights of use in productive land in the absence of proof that those rights were created between close members of the same family.”⁴² In the opinion of the Advocate General, the legislation and the cancellation decisions taken on the basis thereof are contrary to the free movement of capital. In fact, the requirement that such rights must have been created between close members of the same family gives rise to effects which are indirectly discriminatory against nationals of other Member States and cannot be justified by any of objectives put forward by the Hungarian Government.”⁴³ In connection with this Advocate General opinion we think it is important to underline the following remarks.

On the one hand, we call the attention to the fact that the Advocate General refers only to the relevant regulations belonging to the negative integration model, and suggests the judgement of the case in this regard. This means that the Advocate General in forming his opinion neglects the regulations of the positive integration model occurring in the jurisprudence of CJEU. This is a proof that the Advocate General treats agricultural lands exclusively as commercial goods. On this sort of direction of interpretation, an officer of the Ministry of Agriculture *Tamás Andréka* remarked that if the jurisdiction of CJEU in cross-border land-acquisition considers exclusively the regulations of the negative integration model (excessively negative integration model), in ten years time no Member State can maintain its restricting rules concerning land-acquisition. We ourselves fully share this interpretation.

On the other hand, after analyzing the reasons of the opinion of the Advocate General we got the impression that the Advocate General mixed up two Hungarian legal instruments; namely the *usufructuary rights /haszonélvezet/* were mixed up with the legal instrument of *lease /haszonbérlet/*, and this was the reason why he considered the Hungarian regulation as if the disputed regulations had been formulated on *lease*. And this is why from Hungarian jurisprudential point of view his opinion seems to be so unsubstantiated on the statement of indirect discrimination, since in Hungary the parties of usufructuary rights are typically relatives. This situation was judged by the Advocate General as indirect discrimination that is a situation “the existence of indirect discrimination must be found where even though a condition imposed by national legislation does not establish a formal distinction by reference to origin, it is more easily satisfied by nationals of the Member State concerned than by those of other Member States.”⁴⁴ In our opinion this is a complete misinterpretation of usufructuary rights.

⁴² Points 2-3 in Opinion of Advocate General.

⁴³ Point 4 in Opinion of Advocate General.

⁴⁴ Points 71-81 in Opinion of Advocate General.

4. The importance of the European Parliament on land concentration

If we consider the preliminary ruling opinion of the Advocate General on land-transfer as reflecting his standpoint on the excessively negative integration model, we can call the European Parliament's *report*⁴⁵ on land concentration might be considered as a document strengthening the standpoint of the positive integration model. In this report of utmost importance the European Parliament called the attention to the followings: (a) "land is on the one hand property, on the other a public asset, and is subject to social obligations";⁴⁶ (b) "land is an increasingly scarce resource, which is non-renewable, and is the basis of the human right to healthy and sufficient food, and of many ecosystem services vital to survival, and should therefore not be treated as an ordinary item of merchandise";⁴⁷ (c) "sufficient market transparency is essential... and should also extend to the activities of institutions active on the land market"⁴⁸; (d) "the sale of land to non-agricultural investors and holding companies is an urgent problem throughout the Union, and whereas, following the expiry of the moratoriums on the sale of land to foreigners, especially the new Member States have faced particularly strong pressures to amend their legislation, as comparatively low land prices have accelerated the sale of farmland to large investors";⁴⁹ (e) "farmland areas used for smallholder farming are particularly important for water management and the climate, the carbon budget and the production of healthy food";⁵⁰ (f) "there is a substantial imbalance in the distribution of high-quality farmland, and whereas such land is decisive for the quality of food, food security and people's wellbeing";⁵¹ (g) "small and medium-sized farms, distributed ownership or properly regulated tenancy, and access to common land... encourage people to remain in rural areas and enable them to work there, which has a positive impact on the socio-economic infrastructure of rural areas, food security, food sovereignty and the preservation of the rural way of life";⁵² (h) "farmland prices and rents have in many regions risen to a level encouraging financial speculation, making it economically impossible for many farms to hold on to rented land or to acquire the additional land needed to keep small and medium-sized farms viable";⁵³ (i) "differences among the Member States in farmland prices further accentuate concentration processes";⁵⁴ (j) There are several statements in the report

⁴⁵ 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. (hereafter: EP 2017) On the predecessors of this report see 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

⁴⁶ EP 2017, point G.

⁴⁷ EP 2017, point J.

⁴⁸ EP 2017, point P.

⁴⁹ EP 2017, point Q.

⁵⁰ EP 2017 point, S.

⁵¹ EP 2017, point T.

⁵² EP 2017, point V.

⁵³ EP 2017, point AB.

⁵⁴ EP 2017, point AC.

concerning speculation⁵⁵ and misuses⁵⁶; (k) “limited companies are moving into farming at an alarming speed; whereas these companies often operate across borders, and often have business models guided far more by interest in land speculation than in agricultural production”.⁵⁷

All these taken into consideration, the European Parliament, (a) “recognises the importance of small-scale family farms for rural life”, and “considers that local communities should be involved in decisions on land use”.⁵⁸ (b) The European Parliament “calls for farmland to be given special protection with a view to allowing the Member States, in coordination with local authorities and farmers' organisations, to regulate the sale, use and lease of agricultural land in order to ensure food security...”⁵⁹ (c) Furthermore the European Parliament – among other things – calls the European Committee (c1) to establish an observatory service for the collection of information and data on the level of farmland concentration and tenure throughout the Union”;⁶⁰ (c2) “to report at regular intervals to the Council and Parliament on the situation regarding land use and on the structure, prices and national policies and laws on the ownership and renting of farmland, and to report to the Committee on World Food Security (CFS)...”⁶¹

Summary

In our opinion it can be established that the European Union regulations on the acquisition of land, especially the acquisition of arable land and their application in practice raise several interpretation problems and in some cases those even need development as well, with special regard to the 2017 report of the European Parliament. Concerning these developments Hungary's vital interest is the more emphasized appearance of the positive integration model in the jurisdiction or as much as possible in the EU law.

⁵⁵ “...the purchase of farmland has been seen as a safe investment in many Member States, particularly since the 2007 financial and economic crisis; ... farmland has been bought up in alarming quantities by non-agricultural investors and financial speculators, such as pension funds, insurance companies and businesses; ... land ownership will remain a safe investment even in the event of future inflation, EP 2017, point AJ; “ the creation of speculative bubbles on farmland markets has serious consequences for farming, and whereas speculation in commodities on futures exchanges drives up farmland prices further” EP 2017, point AL.

⁵⁶ “a number of Member States have adopted regulatory measures to protect their arable land from being purchased by investors; ... cases of fraud have been recorded in the form of land purchases involving the use of 'pocket contracts', in which the date of the conclusion of the contract is falsified; ... at the same time, large amount of land has been acquired by investors” EP 2017, point AK.

⁵⁷ EP 2017, point AQ.

⁵⁸ EP 2017, point 18.

⁵⁹ EP 2017, point 38.

⁶⁰ EP 2017, point 2.

⁶¹ EP 2017, point 8.

After the closure of the manuscript of the present article, the European Commission presented its document 'Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law'⁶² in Brussels on 14th November 2017. In connection with this topic, the Commission's Interpretative Communication has an extraordinary importance. The detailed assessment of this interpretative communication needs a separate article. In advance, it is worth noticing that as to the restriction of the acquisition of agricultural land by legal persons no departure is to be seen from the point of view of the European Commission as represented in the infringement procedure against Hungary in the comprehensive case.

⁶² No. 2017/C 350/05, published in the Official Journal of the European Union on 18.10.2017.

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 kapcsán¹ mindenekelőtt hangsúlyozni

* dr. jur., PhD, dr. 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.*

¹ 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 ügyvézi 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.): *Szűmadás 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 székfői előadása*, 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 Közszerzői Egyetem, 2013, 11-166.; Korom Ágoston – Gyenci 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 Közszerzői 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 Magyarzata*, 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.²

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 posztoszocialista 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 Közlöny*, 2015/3, 148-157.

² 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 országokhoz³ – *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 –,

³ 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`⁴ 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 követően⁵ – 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 döntése⁶ 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).

⁴ 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.

⁵ *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.

⁶ 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 hozzájárult⁷ 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.⁸ 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 átemelni (vagyis az új tagállamok szabályozása egy modell felhasználásakor szükségképpen különböző lesz a modellül szolgált ország szabályozásától⁹), 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.¹⁰

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

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

⁹ 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.

¹⁰ 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 kötelezettségszegési 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 részben¹¹ – 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.

¹¹ 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 joggyakorlata¹² 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.¹³ 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.¹⁴ 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.”¹⁵ 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.¹⁶ Ezzel szemben a *pozitív integrációs forma* egy korábban nem létező, *nemzetek feletti intézményrendszer létrehozását* jelenti, amelynek tipikus példája az EU közös agrárpolitikájának létrehozása.¹⁷ 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.

¹² 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.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ Korom (szerk.) 2013, 12.

¹⁶ Korom (szerk.) 2013, 14.

¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹ Az EUB joggyakorlata alapján²⁰ 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 hasznélvezeti, 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 összegezhetjük.

I.1. Az EUB szigorúan ügyel arra, hogy a nemzeti jog az uniós polgárok között ne tegyen különbséget állampolgárságuk alapján.²¹

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.

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

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

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

²¹ 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 megtartása²² (b) a spekuláció megakadályozása, (c) a KAP céljainak elérése, vagy éppen az, hogy (d) a föld ahhoz tartozzon, aki képes és szeretné is megművelni.²³ Bizonyos megszorításokkal az EUB ilyenként fogadja el (e) annak biztosítását is, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg.²⁴ Nem tekinthető véletlennek, hanem az EUB joggyakorlatának mintegy törvényi megjelenítésének, hogy a *Fifty 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,²⁵ (b) az előzetes nyilatkozattételi rendszer,²⁶ (c) a nem sokkal a szerzést követő telekeladás magasabb kulcsú adóztatását,²⁷ (d) a hosszabb minimális időtartam követelményét a mezőgazdasági földek bérleti szerződési esetében.²⁸ 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*²⁹ a magyar jogalkotó a szigorú elővásárlási sorrenddel mintegy *de facto* helyettesíteni tudta.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ Lásd az *Ospelt*-ügyet.

²⁵ *Burtscher* -ügy, 57. pont; *Ospelt*-ügy, 41-45. pontok

²⁶ 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.

²⁷ *Festersen*-ügy, 39. pont.

²⁸ *Festersen*-ügy, 39. pont.

²⁹ 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.³⁰ 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.³¹

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).

³⁰ 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.

³¹ 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 lejártával³² 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 gazdálkodjon a földterületen. Emellett csak az juthat földhöz, aki – akárcsak Lettországhban és Litvániában – mezőgazdasági termelőnek minősül.”³³

Rátérve a magyar földforgalmi rezsिम 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 rezsिम 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*)³⁴ –, majd pedig kötelezettségszegési eljárást kezdeményezett a magyar földforgalmi rezsिम egészét illetően³⁵ is (a korábbiakban említettek szerint más országokhoz hasonlóan; továbbiakban: átfogó-ügy).

³² 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 felszárkóztatására (is) adott 7 esztendő esélyét a (korábbi tagállamokénál) jelentősen alacsonyabb támogatási szint kikötésével rontja, rontotta.*” Fodor 2010, 124.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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 közleményére³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸ 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.”³⁹ 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

³⁶ Andréka – Olajos 2017.

³⁷ Andréka – Olajos 2017, 422.

³⁸ Andréka – Olajos 2017, 422.

³⁹ 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,⁴⁰ 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 indítvány⁴¹ 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.”⁴² 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.”⁴³ 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.

⁴⁰ 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.

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

⁴² Főtanácsnoki vélemény, 2-3. pontjai.

⁴³ 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.”⁴⁴ 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*⁴⁵ 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”;⁴⁶ (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”;⁴⁷

⁴⁴ Főtanácsnoki vélemény, 71-81. pontjai.

⁴⁵ 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

⁴⁶ EP 2017, G. pont.

⁴⁷ EP 2017, J. pont.

(c) “alapvetően fontos a piac kellő mértékű... átláthatósága, és... annak a földpiacon tevékenykedő intézményekre is ki kellene terjednie”⁴⁸; (d) “a földterületek nem mezőgazdasági profilú befektetőknek és holdingoknak történő értékesítése sürgető probléma szerzte 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”;⁴⁹ (e) “a mezőgazdasági használatban lévő területek különös jelentőséggel bírnak a vízgazdálkodás és az éghajlat, a szén-dioxid-kibocsátási költségvetés és az egészséges ételmiszer előállítás... szempontjából”;⁵⁰ (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”;⁵¹ (g) „a kis- és közepes méretű gazdaságok, széles körű tulajdonlás vagy szilárd földhasználati jogok és a közbirtokokhoz való hozzáférés... arra ösztönzi az embereket, hogy a vidéki régiókban 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”;⁵² (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”;⁵³ (i) „a termőföldek tagállamonként eltérő árai tovább fokozzák a területek koncentrációját”;⁵⁴ (j) jelentésben számos megállapítás van a spekulációval⁵⁵ illetve a visszaélésekkel⁵⁶ kapcsolatban; (k) „a részvénytársaságok mezőgazdasági részvétele ijesztő gyorsasággal terjed; mivel e társaságok gyakran határokon átnyúlóan működnek és olyan üzleti modellt követnek, amelyet sokkal

⁴⁸ EP 2017, P. pont.

⁴⁹ EP 2017, Q. pont.

⁵⁰ EP 2017, S. pont.

⁵¹ EP 2017, T. pont.

⁵² EP 2017, V. pont.

⁵³ EP 2017, AB. pont.

⁵⁴ EP 2017, AC. pont.

⁵⁵ „[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.

⁵⁶ „[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”.⁵⁷

Mindezekre tekintettel az Európai Parlament (a) “úgy véli, hogy a helyi közösségeknek részt kell venniük a földhasználatra vonatkozó döntésekben”.⁵⁸ (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”.⁵⁹ (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”;⁶⁰ (c2) “rendszeres időközönként tegyen jelentést a Tanácsnak és a Parlamentnek a földhasználatról, az árakkal, valamint a földtulajdonról és a föld bérletéről szabályozó nemzeti politikákkal és jogszabályokkal kapcsolatos helyzetéről, valamint arra, hogy tegyen jelentést a Világélelmezés-biztonsági Bizottságnak (CFS)”.⁶¹

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.⁶² 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.

⁵⁷ EP 2017, AQ. pont.

⁵⁸ EP 2017, 18. pont.

⁵⁹ EP 2017, 38. pont.

⁶⁰ EP 2017, 2. pont.

⁶¹ EP 2017, 8. pont.

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