

TAGÁLLAMOK BIRTOKPOLITIKAI MOZGÁSTERE AZ UNIÓS JOGBAN

MAGYARORSZÁG BIRTOKPOLITIKAI
MOZGÁSTERE A FÖLDMORATÓRIUM ALATT ÉS
UTÁN

OTDK-dolgozat
Állam- és jogtudományi szekció

2012

„FÖLDRENGÉS”

Bevezetés

Dolgozatom fő célkitűzése, hogy bemutassam Magyarország 2004-es Európai Unióhoz történő csatlakozás utáni magyar birtokpolitikai mozgásteret, illetve azt, hogy a hét plusz három éves földmoratórium közeledő lejártá után milyen lehetőségekre lehet számítani a magyar földviszonyok terén.

Kutatásom célja, hogy elméleti megoldást találjak a magyar birtokpolitika szabályozására a derogációs időszak lejártát követő időszakra, a nemzeti érdekek és sajátosságok szem előtt tartásával, megvizsgálva az Unió birtokpolitikával kapcsolatos rendelkezéseit, illetve egy - kisebb módosításokkal - Magyarországon is alkalmazható birtokpolitikai mintát keresve.

Témaválasztásom egyik oka a tárgykör különös aktualitása, mivel a földmoratórium 2014. május elsején lejár, emellett jelenleg is folyik az új földtörvény megalkotása. Úgy gondolom, ezek a kérdések nem csak azoknak a családoknak lehetnek fontosak, melyek életvitelszerűen mezőgazdasági termeléssel foglalkoznak, hanem az egész ország, illetve a földbe befektetni szándékozók számára is meghatározó jelentőségű ez a téma.

Másfelől számomra azért vált érdekessé ez a terület, mivel a családom egy része is mezőgazdasággal foglalkozik, így minket közvetlenül is érintenek ezek a közel egy éven belül bekövetkező változások. Pontosan emiatt esett a választásom ennek a kérdésnek a vizsgálatára és kifejtésére dolgozatom keretei között.

A téma bemutatását az Európai Unió birtokpolitikával kapcsolatos főbb fogalmak és elvek tisztázásával kezdem, mely kellő ismereti alapot ad a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének vizsgálatához. Ezután bemutatok néhány birtokpolitikai szempontból meghatározó ítéletet az Európai Bíróság joggyakorlatából.

A dolgozat második felében a magyarországi birtokpolitikai mozgásteret befolyásoló tényezők ismertetésére térek át. Fontosnak tartom egy történeti áttekintés beiktatását, melyben bemutatom a magyar birtokviszonyok alakulását egészen napjainkig, a jelentősebb szabályozások és azok hatásának körülményeivel. Ennek keretében kitérek a magyar

mezőgazdasági viszonyok sajátosságaira 1945 előtt, megvizsgálom az 1945-ös földreformot és utóéletét, a szocialista földtulajdoni és földhasználati viszonyokat, illetve a bemutatom a rendszerváltás kihívásait és az azokra született válaszokat.

A következő egységben a jelenlegi birtokszerkezet és birtokpolitika jellemzése kap kiemelt szerepet. Ismertetem a birtokviszonyok jellemzőit, illetve a magyar birtokpolitika eszköztárát, majd igyekszem elhatárolni a földhasználat és a földtulajdon fogalmát, végül kitérek a derogációs időszak alatti mozgástér sajátosságaira is.

A dolgozat záró részében az új földtörvény tervezetét vizsgálom meg az uniós jog és a jelenleg hatályos szabályozás szemszögéből, válaszokat keresve a birtokpolitikai problémák megoldásának kérdésére.

I. Tagállamok birtokpolitikai mozgástere

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozásával egy gazdasági és politikai integráció részévé vált. Ennek az integrációnak a célja elsősorban a termelési tényezők szabad mozgásának elősegítése, az ezt hátráltató tényezők (állami intézkedések) leépítése, mely alapelveket a Római szerződés foglalja magában. Az uniós jogrend ezeknek az alapelveknek a kiteljesedését szolgálja, ezért beszélhetünk az Unió esetében jog által összetartott integrációról is.¹

Az európai uniós jog nem egy nemzetközi szerződéshez hasonlítható egyszeri megállapodás, hanem folyamatos jogalkotás eredménye, amely joganyag érvényre juttatását, betartását a jövőre nézve is vállalták a tagállamok.² Az uniós közérdek azonban nem minden esetben egyezik az egyes tagállamok közérdekével. Az Európai Unió Bírósága kiemelt szerepét annak köszönheti, hogy részt vesz az Unió kikényszerítő mechanizmusában, ami meghatározza az uniós jog és a nemzeti jog ütközésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot.³

¹ KOROM ÁGOSTON (2012): A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége az uniós jogban, Ph.D. értekezés, Budapest

² A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. VÖRÖS IMRE: Beköszöntő - az európai jog és a magyar jog viszonyáról (kézirat)

³ A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. KOROM ÁGOSTON: Birtokpolitikai mozgástér az Európai Unió Bírósága joggyakorlata alapján. A francia szabályozás felé? (kézirat)

Az Európai Bíróság fent említett legfőbb funkcióját, vagyis a jog uralmának biztosítását azokkal az eszközökkel látja el, melyeket az alapító Szerződések biztosítanak a számára.⁴ A Bíróság előtt két jelentős eljárás is indulhat, melyre érdemes kitérni. Az egyik az előzetes döntéshozatali eljárás, a másik a kötelezettségszegési eljárás.

Az előzetes döntéshozatali eljárás elsősorban az uniós jog egységes értelmezését hivatott biztosítani. Ezzel az eljárással a tagállamok nemzeti bírái élhetnek.⁵ Az alapügyhöz képest nem egy autonóm, hanem egy kiegészítő jellegű eljárásról beszélhetünk. A Bíróság által hozott határozat kötelező nemcsak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kezdeményező nemzeti bíróság, hanem a tagállamok valamennyi bírósága számára is.

A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít, ha véleménye szerint egy tagállam elmulasztotta tenni az uniós jog szerinti kötelezettségeinek. Ilyen eljárást másik uniós tagállam is indíthat. Az Európai Bizottságnak kötelezettségszegési eljárással kapcsolatban diszkrecionális jogköre van az eljárás megindítása terén, illetve bármikor dönthet az eljárás megszüntetéséről is. Ha az érintett ország valóban mulasztott, akkor köteles azonnal megszüntetni a jogsértést okozó körülményt, felhagyni a jogsértő magatartás gyakorlásával. Ha az érintett ország nem tett eleget az ítéletben foglaltaknak, akkor a Bíróság bírságot állapíthat meg.

A Bíróság kompetenciái közül kiemelkedő az alkotmánybírósági jellegű hatásköre. A Bíróság alkotmánybírósági hatáskörre emlékeztető jogosítványait a 173., a 175. és a 184. Cikk, valamint a 228. Cikk 6. bekezdése fogalmazza meg. A 173. Cikk értelmében a Bíróság a közösségi jog vonatkozásában jogosult, illetve kötelezett a “judicial review”-ra, azaz a jogszabályok “alkotmányossági” (a Szerződés szövege szerint “jogszerűségi”) vizsgálatára. A 175. Cikk a “mulasztásban megnyilvánuló alkotmányosértésre” vonatkozó szabályokat tartalmazza, míg a 228. Cikk (6) bekezdése a nemzetközi szerződések “előzetes alkotmányossági vizsgálatára” teremti meg a lehetőséget.⁶

⁴ DR. FÜLÖP BOTOND: A közösségi jog létrejötte, fejlődése, különös tekintettel az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére, Jogi fórum, 2001. november 21., 2. p
(<http://www.jogiforum.hu/publikaciok/51.1.0> 2012.10.29.)

⁵ Európa-Az uniós jogszabályok összefoglalói
(http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114552_hu.htm)

⁶ DR. FÜLÖP BOTOND: A közösségi jog létrejötte, fejlődése, különös tekintettel az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére, Jogi fórum, 2001. november 21., 2. p
(<http://www.jogiforum.hu/publikaciok/51.1.0> 2012.10.29.)

Ahhoz, hogy valós alkotmánybíróági hatáskorról beszélhessünk, szükséges lenne egy európai alkotmány megléte, melynek elfogadására megegyezés hiányában még nem került sor. Az Európai Bíróság az „európai gazdasági alkotmányosság” részeként saját szempontjai alapján vizsgálja meg a négy gazdasági alapszabadságot érintő rendelkezéseket.

A gazdasági közösség működtetéséhez szükséges szabályok rendszerét azért nevezhetjük európai gazdasági alkotmányosságnak, mert e rendelkezések minden más tagállami, vagy uniós anyagi rendelkezéssel szemben előnyt élveznek. Az európai gazdasági alkotmányosság kifejezésre értelemszerűen nem alkalmazhatóak a belső jogban használatos fogalmak, kritériumok, valamint az nem keverendő össze az Európai Alkotmányos Szerződés tervezetével sem.⁷

Az Európai Uniót összetartó integráció alapvetően a negatív integráció tengelyén alakult ki, szükség szerint kiegészülve a pozitív integrációval. A negatív integráció a tagállamok közötti korlátok lebontását célzó folyamat, „a nemzeti gazdaságok közötti kereskedelmi korlátozások leépítéséből áll, azaz az importvámok csökkentéséből és a kvóták eltörléséből”-írja Jan Tinbergen. Ezzel szemben a "pozitív integráció mind új intézmények és mechanizmusok kialakításán, mind a meglévő mechanizmusok módosításán keresztül elvben azokra az intézményekre és mechanizmusokra vonatkozik, amelyek centralizált irányítást igényelnek."⁸ A pozitív integráció elemei például a Közös Agrárpolitika, illetve a kohéziós politika.

A birtokpolitika a pozitív, és negatív integrációs forma metszéspontjának tekinthető, mely rávilágít a területen a negatív integrációs forma túlsúlyára. A földbirtok-politika jelenti eredendően a termőföld racionális tulajdonlására és használatára vonatkozó agrárpolitikai elvek és állami intézkedések összességét, mely szolgálhatja a meglévő birtokállomány védelmét, illetve annak megváltoztatását.⁹

A tagállamok birtokpolitikai mozgásterét alapvetően alig szabályozza az Unió szintjén elsődleges jogforrás. A Római Szerződés kimondta, hogy "E szerződés nem sértheti a

⁷ KOROM ÁGOSTON (2012): A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége az uniós jogban, Ph.D. értekezés, Budapest 158.p

⁸ PALÁNKAI TIBOR (2001): Az euró és bevezetésének feltételei
(<http://epa.oszk.hu/00700/00775/00029/407-421.html> 2012.10.29.)

⁹ BIRÓ SZABOLCS (2010): A hazai birtokpolitika a közvetlen támogatási rendszer keretei között, AKI, Budapest

tagállamokban fennálló tulajdoni rendet" (295. cikk)¹⁰, tehát a szerződés tulajdoni viszonyok szabályozásában autonómiát biztosít a tagállamoknak. Ez azonban nem jelenti a tagállamok teljes önrendelkezését e területen, ugyanis e cikkekre való hivatkozással nem igazolhatják az uniós (közösségi) jogból fakadó kötelezettségeik be nem tartását,¹¹ mivel a gazdasági alkotmányosság egyfajta kontrollt jelent.

A tagállamok tulajdoni rendje történelmi gyökereikből ered, erre tekintettel biztosít számukra az Európai Unió egyfajta autonómiát, emellett viszont az uniós (közösségi) jogra - így különösen az EK Szerződés 56. cikkelyében megfogalmazott a tőke szabad áramlását szabályzó célokra - is tekintettek kell lenniük e terület szabályozásakor. Ez utóbbi gyakorlatot az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alakította ki, mely alapvető szerepet játszik a birtokpolitikai mozgástér kialakításában, ezért is fontos kitérni néhány témánk szempontjából meghatározó ítélet bemutatására. Mindezek előtt azonban fontos pár szót ejteni a tőke szabad áramlása, illetve a letelepedés szabadsága alapelveiről.

A tőke szabad áramlása

A tőke szabad mozgása – mint a negyedik gazdasági alapszabadság – a Maastrichti Szerződést megelőzően csupán az Unió (Közösség) egyik másodlagos, kiegészítő jellegű rendelkezését képezte. Fő célkitűzése, hogy ösztönözze a gazdasági fejlődést azáltal, hogy lehetővé teszi a hatékony tőkebefektetést. Ezen alapszabadság jelentőségének növekedéséhez Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is hozzájárult.

A tőke szabad mozgásának kiteljesedésében Európai Közös Okmány keretein belül nagy szerepet játszott a 88/361 EK irányelv. Ennek értelmében a tagállamoknak meg kellett szüntetniük az Unió területén letelepedett személyek között fennálló, a tőke szabad áramlására vonatkozó korlátozásokat, mely fontos lépés volt a teljes liberalizáció felé.

A Maastrichti Szerződés 56. cikke az irányelvhez képest kiterjeszti a tőke szabad áramlása akadályozásának tilalmához kapcsolódó szabályozást. Azonban az 57., 58. valamint a 60.

¹⁰Cégvezetés 2008/01-02 Termőföldtulajdon az Unióban
(<http://cegvezetes.hu/2008/01-02/termofoldtulajdon-az-unioban/> 2012.10.30.)

¹¹KOROM ÁGOSTON (2012): A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége az uniós jogban, Ph.D. értekezés, Budapest 42.p

cikkelyek megfogalmazznak bizonyos kivételeket, valamint fenntartják bizonyos helyzetekben védő intézkedések bevezetésének lehetőségét.

Abban az esetben korlátozható tehát a tőke szabad mozgása, ha arról az alapító szerződések rendelkeznek, vagy az Európai Unió Bírósága uniós közérdekként ismer el bizonyos tagállami közérdekű indokokat.

Az Európai Bíróság továbbá a következő iránymutatást fogalmazta meg az 56. cikk földre való alkalmazásával kapcsolatban: „A tőke szabad áramlását érintően tiltott minden, mind a diszkriminatív, mind a nem diszkriminatív korlátozás. Azok a nem diszkriminatív intézkedések, amelyek a beáramló tőkemozgást korlátozzák, megengedettek, feltéve, hogy olyan objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek és a közérdek érdekében kötelező elvárásokat támasztanak alá. Minden esetben, tiszteletben kell tartani az arányosság elvét.” (EB 97/C/220/06. sz.) Ezt kiegészíti annyival, hogy „a gazdasági okok nem tekinthetők kötelező elvárásnak.” (17/92. sz. eset, ECR 1993.)¹²

Fontos még kiemelni, hogy a fenti feltételeket kiegészíti még az arányosság jogelve is, mely a következő kérdéseket foglalja magában: a kérdéses intézkedés – jelen esetben a tőkemozgás korlátozása – megfelelően szolgálja-e a jogos célkitűzést; az intézkedés szükséges-e, elsősorban arra figyelemmel, hogy nincs-e kevésbé korlátozó jogi eszköz a cél elérése érdekében; illetve az intézkedés arányos és kiegyensúlyozott-e olyan értelemben, hogy az intézkedéssel okozott bármely sérelem vagy korlátozás megfelelően egyensúlyban áll-e a társadalmi közösség számára elért előnyökkel anélkül, hogy az intézkedés bármely diszkriminációt megengedne.

A letelepedés szabadsága

A Unió belső piacán tilos valamely tagállam jogi személyének vagy önálló munkavállalójának szabad letelepedésének korlátozása egy másik tagállam területén. Ezt a szabadságot nem lehet korlátlanul gyakorolni. Ez azt jelenti, hogy nem a teljes diszkrimináció megszüntetésére törekednek – szemben a tőke szabad áramlásának szabadságelvével - , hanem az adott

¹² TANKA ENDRE: A földforgalmi törvénytervezet (T/ 7979. : Fttv) konceptuális tarthatatlansága
http://www.kielegyenafold.hu/dr_tanka_endre_a_foldtorvenyrol-k93.html 2012.10.30.)

tagállamban a saját polgáira illetve, gazdasági társaságaira vonatkozó nemzeti szabályoknak kell érvényesülniük a nemzeti közérdek szem előtt tartásával.

A letelepedni szándékozóval szemben nem támaszthatók kivételes engedélyeztetési követelmények, ha teljesíti azokat a feltételeket, amelyeket a letelepedés helye szerinti állam a saját polgárai számára a letelepedéshez előír.

Alapvető szabadságok gyakorlásának korlátozására alkalmas, vagy azt kevésbé vonzóvá tevő nemzeti intézkedések négy feltétel teljesülése esetén megengedettek: nem lehetnek diszkriminatívak, a közérdeket szolgáló feltétlen követelmények által indokoltnak kell lenniük, az elérni kívánt célt kell szolgálniuk, illetve nem mehetnek túl azon a mértéken, ami feltétlenül szükséges a cél eléréséhez, tehát egyértelműnek kell lennie, hogy ugyanaz az eredmény kevésbé szigorú szabályokkal nem érhető el.

Az Európai Bíróság kialakított egy joggyakorlatot, mely alapján az ingatlanok tulajdonjogának megszerzése a tőke szabad mozgásához tartozik, így a Bíróság a földviszonyokat érintő ügyekben a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket alkalmazza, a letelepedés szabadsága csak kiegészítő jellegű.¹³

Ezen információk ismeretében szeretnék bemutatni két –a birtokpolitikai mozgástér szempontjából- meghatározó jogesetet.

A Bíróság Uwe Kay Festersen-ügyben hozott ítélete¹⁴

A C-370/05. sz. ügyben az előzetes állásfoglalást kérő dán bíróság egy német állampolgárságú személy ellen folytatott büntetőeljárás uniós (közösségi) joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban kereste meg az Európai Közösségek Bíróságát.

¹³ KOROM ÁGOSTON (2012): A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége az uniós jogban, Ph.D. értekezés, Budapest

¹⁴ A következő rész az alábbi források alapján készült: KOROM ÁGOSTON (2012): A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége az uniós jogban, Ph.D. értekezés, Budapest; (http://www.glossaiuridica.hu/cikkek/koromagoston_a_dan_jogeset.pdf 2012.10.30.) Glossa Iuridica, KOMOM ÁGOSTON: A dán jogeset

A vonatkozó dán szabályozás értelmében, minden két hektár feletti, az ingatlan-nyilvántartásban mezőgazdasági földnek nyilvántartott területre hasznosítási kötelezettség áll fenn. Amennyiben valaki megszerzi egy két hektárt meghaladó területű ingatlan tulajdonjogát, nyolc évig tartó tényleges helybenlakási kötelezettség terheli.

Ez a kötelezettség magában foglalja az érintettnek állandó és folyamatos jelleggel – éjszakákon is – az adott földterületen való tartózkodási kötelezettségét is, eltekintve a meghatározott ideig lehetséges, kivételes körülmények hatására történő távolmaradástól. Ez alól a dán jogszabályok csak kivételes esetekben adnak felmentést a tulajdonszerző számára, azonban a helybenlakás kötelezettség alóli mentesítést alátámasztható indokokat nem ismertetik a dán jogszabályok.

U. K. Festersen német állampolgár 1998-ban szerezte meg egy dániai 3,29 hektár nagyságú mezőgazdasági földterületként nyilvántartott terület tulajdonjogát. A tulajdonszerző azonban nem létesített tényleges lakóhelyet a megvásárolt területhez tartozó településen, ezért az illetékes hatóságok, majd a bíróság is nagy összegű pénzbüntetést szabtak ki, valamint felszólította U. K. Festersen-t az adott településen állandó és tényleges lakóhely létesítésére, vagy a megvásárolt mezőgazdasági földterület 2 hektár nagyságúra csökkentésére.

U. K. Festersen az ítélet ellen fellebbezést nyújtott be. Az eljárás felfüggesztését követően a Vestre Landsret azt a kérdést intézte az Európai Bírósághoz, hogy az EK Szerződés a letelepedés szabadságára, továbbá a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezései ellentétesek-e az olyan nemzeti rendelkezéssel, amely a mezőgazdasági földterületek megszerzését ahhoz a feltételhez köti, hogy a szerző fél létesítsen állandó lakóhelyet a földterület szerinti településen.

Az Európai Bíróság kifejtette, hogy a más tagállamok területén található ingatlanok megszerzésének joga a letelepedés jogának szükséges kiegészítését képező jog (C-305/87 ügy), illetve a (C-222/97, C-464/04) ügyekben megállapítást nyert, hogy a tőke mozgáshoz tartoznak azok a műveletek, amelyeket valamely tagállam területén, az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek hajtanak végre.

Az Európai Bíróság hivatkozott a –korábban tárgyalt– tőke szabad mozgásának elvére, mely alapján tilos minden olyan nemzeti rendelkezés, amely alkalmas lehet arra, hogy eltántorítsa a

külföldieket attól, hogy valamely tagállamban beruházásokat hajtsanak végre. Tiltottak továbbá az olyan nemzeti rendelkezések is, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy eltántorítsák a saját állampolgárokat attól, hogy más tagállamban hajtsanak végre beruházásokat. Vizsgálatának tárgya tehát, hogy az adott nemzeti szabályozás közérdekű célra irányul-e és megfelel-e az arányosság elvének.

A dán kormány arra hivatkozott, hogy a kérdéses nemzeti rendelkezés közérdekű, hiszen elsősorban arra irányul, hogy a mezőgazdasági földeket a tulajdonosaik lakják és műveljék meg. A helybenlakási kötelezettség célja továbbá a vidéki állandó népesség megtartásának elősegítése, illetve a mezőgazdasági termőföldek ingatlanspekuláció célpontjaivá válásának kiküszöbölése.

Az Európai Bíróság elismerte, hogy ezek a célok az uniós jogrend szempontjából legitim közérdeket képviselnek, így elvileg alkalmasak lehetnek arra, hogy a közösségi jog szempontjából elfogadhatóak legyenek az e cél érdekében életbe léptetett eszközök. Megállapítható azonban, hogy önmagában a helybenlakás követelménye nem alkalmas arra, hogy a termőföldek a tulajdonosaik által történő megművelését előmozdítsa, mivel a 30 hektár nagyság alatti termőföldek tulajdonosait nem terheli személyes hasznosítási kötelezettség.

Viszont a vidéki népesség megtartására alkalmas eszköz lehet a helybennlakási kötelezettség. Az Európai Bíróság hozzáfűzte, hogy ez az előírás sem alkalmas a fent említett cél elérésére az olyan mezőgazdasági termelők esetében, akik már más gazdaságban is rendelkeznek lakóhellyel.

Az Európai Bíróság elismerte, hogy a helybennlakási kötelezettség, mivel csökkenti a mezőgazdasági területek potenciális megszerzőinek számát, ezért alkalmas lehet arra is, hogy csökkentse a termőföldekre nehezedő spekulatív nyomást. Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy mivel a termőföld korlátozott erőforrás, ezért indokolt lehet közérdekből azt elősegíteni, hogy ezeket a földeket olyanok szerezzék meg, akik azt megművelik.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosítja a lakóhely szabad megválasztásának jogát, és az egyezményt az Unió is - mint általános jogelveket - tiszteletben tartja (C-540/03). Mivel a helybennlakási kötelezettség sérti az egyezményt, az

EB megvizsgálta, hogy a helybennlakás követelménye helyettesíthető-e más kevésbé korlátozó eszközzel.

Ugyan a dán kormány szerint nincs ugyanolyan hatékony, de az alapító szerződések célkitűzéseit kevésbé korlátozó eszköz, amely alkalmas lehet arra, hogy megakadályozza, hogy a mezőgazdasági földterületekre gyakorolt spekulációs nyomás a mezőgazdasági termelők számára hátrányosan befolyásolja a földárakat, az Európai Bíróság szerint azonban a kívánt cél elérésére más eszközök is alkalmasak lehetnek.

Ilyenek lehetnek például bizonyos földbérlet ösztönzésére irányuló intézkedések, vagy a tőke szabad mozgását kevésbé korlátozó intézkedések, mint például a nem sokkal a szerzést követő telekeladás magasabb kulcsú adóztatása, vagy a hosszabb minimális időtartam követelménye a mezőgazdasági földek bérleti szerződéseinek esetében. Ezen indokok alapján az Európai Bíróság nem találta a helybennlakás követelményét feltétlenül szükséges eszköznek a kívánt cél eléréséhez.

Ráadásul az Európai Bíróság szerint a dán kormány nem indokolta kellőképpen, hogy a helybennlakásnál kevésbé korlátozó intézkedésekkel elérhetné-e a kívánt célt.

Az Európai Bíróság kifejtette, hogy még ha a helybennlakás követelménye szükséges is lenne a termőföld-spekuláció megakadályozására, a termőföld tulajdonjogának megszerzését követő nyolc éves tényleges és szigorúan ellenőrzött helybennlakási követelmény a bíróság szerint az arányosság követelményébe ütközik, mivel túlmegegy azon a mértéken, ami szükségesnek tekinthető.

Az Európai Bíróság kifogásolta továbbá, hogy a dán rendelkezések szerint a helybennlakási kötelezettség alól csak kivételes esetekben adható mentesítés, viszont a jogszabályok nem adnak megfelelő tájékoztatást arra nézve, hogy milyen kritériumok alapján adható mentesítés a helybennlakás kötelezettsége alól. Ezért a szabályozás Európai Bíróság szerint e tekintetben ellentétes a jogbiztonság elvével.

A fentiek alapján az Európai Bíróság a helybennlakási kötelezettséget nem tartja arányos intézkedésnek, ezért ellentétesnek ítéli az EK Szerződés a Tőke szabad mozgására vonatkozó 56. cikkével.

CHRISTINE Stix-Hackl Főtanácsnok véleménye A C-370/05 ügyben¹⁵

Az ítélet külön érdekessége, hogy a Bíróság nem minden tekintetben fogadta el Főtanácsnoka álláspontját, többek között ezért is fontos lehet e véleménykülönbség okainak feltárása.¹⁶

A Főtanácsnok utalt az Európai Bizottság véleményére, melynek értelmében a helybenlakási kötelezettség elfogadható lehet az uniós (közösségi) jog szempontjából - az Európai Bíróság joggyakorlatát figyelembe véve -, ennek ellenére a Bizottság felhívta a figyelmet a fennálló bizonytalanságokra, többek között az arányosság jogelvének való megfelelés tekintetében.

A főtanácsnok szerint az Európai Bíróság a C-452/01 valamint a 182/83 ügyekben már kialakított egy ítélkezési gyakorlatot az olyan nemzeti intézkedésekkel kapcsolatban, melyek a mezőgazdasági érdekeket voltak hivatottak védeni, nevezetesen a mezőgazdasági népesség megtartására, valamint a termőföld személyes megművelésére vonatkozóan.

A Bíróság az említett ügyekben megállapította, az uniós (közösségi) joggal összeegyeztethetők bizonyos mezőgazdasági érdekeket védő nemzeti rendelkezések, de tekintettel az egyes tagállamok jogi szabályzásai között meglévő különbségekre, az egyik tagállamot érintő jogvita során megfogalmazott jogelveket nem lehet automatikusan egy másik tagállamban alkalmazni. A birtokpolitikai mozgástérrel kapcsolatos bizonytalanságokat ez a tény tovább fokozza.

A főtanácsnok a továbbiakban azt vizsgálta, hogy a helybennlakási kötelezettség nem a más tagállamok polgáraival szembeni diszkrimináció eszköze-e, mint ahogy azt alapügy érintettje véli, aki szerint valójában a helybenlakási kötelezettség a dán termőföldek dán kezekben való megtartására szolgál. Ezen állítását az érintett a dán parlamentben a szóban forgó törvény előkészítési munkálatai során 1963-ban elhangzott néhány deklarációra alapozza, mely alkalmas eszköz lehet az ellenérdekek bizonyítására. Azonban nehéz a politikai viták során elhangzott állítások valódi és konkrét hatásait megvizsgálni – ezt az Európai Bizottság és a

¹⁵ A következő rész az alábbi források alapján készült: KOROM ÁGOSTON (2012): A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége az uniós jogban, Ph.D. értekezés, Budapest, (http://www.glossaiuridica.hu/cikkek/koromagoston_a_dan_jogeset.pdf 2012.10.30.) Glossa Iuridica, KOMOM ÁGOSTON: A dán jogeset

¹⁶ Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, In. Gazdálkodás, 2012/2 126.p

Főtanácsnok is megjegyzi -, ezért inkább az adott rendelkezés objektív tartalmát és gyakorlati hatásait kell figyelembe venni.

Annak megállapítására, hogy a gyakorlatban a dán hatóságok a helybenlakás követelménye alóli felmentés lehetőségét a más tagállamok polgáraival szemben diszkriminatívan alkalmazzák-e, a Főtanácsnok felhossa, hogy az Európai Bíróság a Knole és a Salzman ügyekben az uniós (közösségi) joggal kompatibilisnek tartott olyan tagállami szabályozást, amely a hasonló ügyekben eljáró hatóságok számára viszonylag széles mozgásteret biztosított.

A hatóságok – egy előzetes hatósági engedélyezési rendszer alkalmazásában élvezett túl nagy diszkrecionális jogköre – annak ellenére, hogy a Bíróság állandó gyakorlata alapján, ha a más tagállamok polgárai nem jutnak elegendő információkhoz, az eltántorítja őket az alapító szerződések által garantált jogosultságaik gyakorlásától, ezért nem egyeztethetőek össze az uniós joggal.

A dán kormány előadta, hogy a helybennlakási kötelezettség alól csak egészen kivételes esetekben adható felmentés, ezért a jelen ügyben a hatóságoknak sokkal kisebb mozgásterük van a törvény esetleges diszkriminatív alkalmazására. A Főtanácsnok szerint egy minimális mozgástér fenntartása kívánatos, amennyiben azt feltételezzük, hogy a helybenlakás követelménye megfelel az arányosság követelményének.

A főtanácsnok felhívta továbbá a figyelmet, hogy Festersen Úr nem hivatkozott arra a tárgyalás során, hogy vele szemben a dán hatóságok diszkriminatív módon jártak volna el. Továbbá kifejtette, hogy nem támasztható alá bizonyítékokkal, hogy a hatóságok a más tagállamok állampolgáraival szembeni diszkriminációra használnák a helybennlakás alóli felmentést lehetővé tévő rendelkezést.

A Főtanácsnok ezen megállapítása azért kritizálható – az uniós jogrend szempontjából – mert ha egy törvényi rendelkezés alóli felmentésre nincsenek meghatározva a kritériumok, ez a helyzet már önmagában alkalmas arra, hogy eltántorítsa a más tagállamok polgárait gazdasági tevékenység gyakorlásától, hiszen – számon kérhető kritériumok hiányában – joggal tarthatnak a velük szembeni hátrányos megkülönböztetéstől.

A főtanácsnok kifejtette, hogy a helybennlakási kötelezettség tökéletesen alkalmas eszköz arra, hogy megelőzze a mezőgazdasági földekre irányuló spekulációt, valamint – a Bírósági állásponttól eltérően – szerinte alkalmas arra, hogy elősegítse azt a hagyományos dán politikát, mely szerint a mezőgazdasági földeket lehetőség szerint a helyben lakó tulajdonosaik műveljék.

A főtanácsnok kifejtette, hogy a termőföldek megművelésének biztosítására más jogi eszközök is alkalmasak lehetnek, mint az aktuális megművelési kötelezettség. A főtanácsnok felhívja a figyelmet, hogy a dán szabályozás célkitűzései ennél tágabbak, a helybennlakási kötelezettséggel meg kívánják akadályozni, hogy a farmok „nyaralókká” alakuljanak.

A „dán jogeset” összehasonlítása a Margarethe Ospelt ügyben hozott ítélettel¹⁷

Ebben az ügyben egy liechtensteini állampolgár, Ospelt ingatlaneladásával kapcsolatban került sor jogvitára. Az érintettnek az Osztrák Köztársaság területén volt egy tulajdona, amely egyrészt az állandó lakóhelyéül szolgáló kastélyból, illetve több mezőgazdasági művelés alatt álló területből állt, melyeket helyi mezőgazdasági termelők haszonbéreltek.

A fent említett ingatlan tulajdonjogát egy liechtensteini illetőségű alapítvány javára akarták átruházni, amelynek elsődleges kedvezményezettje Ospelt asszony. A jogügylet elsődleges célja az ingatlan öröklés útján való felaprózódásának megakadályozása. A jogügylet során az alapítvány kifejezte a szándékát arra vonatkozólag, hogy a mezőgazdasági területeket az eddigi használói számára kívánják továbbra is biztosítani.

Az illetékes hatóság megtagadta az előzetes közigazgatási engedély megadását arra hivatkozva, hogy Ospelt asszony valamint az alapítvány nem foglalkoztak mezőgazdasági tevékenységgel, és a jövőre vonatkozólag sem fejezték ki az ilyen irányú szándékukat, valamint a tulajdon-átruházás ellentétes a VGVG-ban megfogalmazott közérdekkel, mely

¹⁷ A következő rész az alábbi források alapján készült: KOROM ÁGOSTON (2012): A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége az uniós jogban, Ph.D. értekezés, Budapest, (http://www.glossaiuridica.hu/cikkek/koromagoston_a_dan_jogeset.pdf 2012.10.30.) Glossa Iuridica, KOMOM ÁGOSTON: A dán jogeset

szerint a hatóságoknak a kis és közepes méretű életképes gazdaságok kialakítására kell törekedniük.

A jogvita során a nemzeti bíróság többek között megkérdezte az Európai Bíróságtól, hogy az EK Szerződés a tőke szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseivel ellentétes-e a VGVG által életbe léptetett előzetes közigazgatási engedélyre épülő nemzeti szabályozás.

Az Európai Bíróság megvizsgálta a közérdekre, arányosságra, helyettesíthetőségre vonatkozó kérdéseket majd kifejti, hogy az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló nemzeti szabályozás során az elbírálásnak objektív, előre megismerhető kritériumokon kell alapulniuk, valamint a korlátozást elszenvedett személynek fellebbezési lehetőséget kell biztosítani.

Az ítéletében az Európai Bíróság kifejtette, hogy a nemzeti szabályozás által életbe léptetett helybenlakási kötelezettség nem tesz különbséget a saját és a más tagállamok polgárai között, valamint elismerte, hogy ezen nemzeti szabályozás arra irányul, hogy elősegítse a vidéki népesség megtartására, valamint az életképes gazdaságok megtartására irányuló specifikus igényeket. Az Európai Bíróság véleménye szerint semmi kétség nem fűződhet arra vonatkozóan, hogy a fent említett célok közérdeknek minősülnek.

Az Európai Bíróság kifejti, hogy a vidéki népesség megtartása, valamint a termőföldek és a hozzá kapcsolódó ingatlanok olyan elosztásának megtartására irányuló politika, amely elősegíti az életképes gazdaságok fejlődését és a táj megőrzését, valamint a termőföldek megszerzésére irányuló spekulációs nyomás elleni küzdelemre irányuló állami intézkedések szociális céloknak minősülnek.

Másrészt ezek a célkitűzések a Közös Agrár Politika céljaival is megegyeznek. Az Európai Bíróság idézi az EK Szerződés 33. cikkelyét, amely szerint a KAP arra irányul, hogy a mezőgazdasági népesség méltányos életkörülményeinek biztosítását elősegítse, valamint az EK Szerződés e politika kidolgozása során azt is előírja, hogy tekintettel kell lenni a mezőgazdaságot övező különleges viszonyokra.

Az Európai Bíróság elismerte, hogy a mezőgazdasági birtokpolitikában nem elégséges az előzetes bejelentéssel az eljáró hatóságok informálása, hiszen a hatóságoknak garantálniuk

kell, hogy a mezőgazdasági ingatlanok tulajdon-átruházása következtében ne kerüljön veszélybe e földterületek rövid illetve hosszú távú mezőgazdasági hasznosítása.

Az Európai Bíróság kifejtette, hogy az utólagos kontrol azért nem képes biztosítani a fent említett politikák érvényre jutását, mert egyrészt jellegénél fogva nem képes megakadályozni, hogy a tulajdonjog átruházása során veszélybe kerüljön az adott mezőgazdasági terület állandó művelése.

Másrészt az utólagos hatósági döntések, mint az adásvétel semmissé nyilvánítása, vagy pénzbüntetés kiszabása körül kerekedett jogviták bírói felülvizsgálatának általában hosszú időtartama szintén nem segítik elő azt a célkitűzést, miszerint tartósan biztosítani kell a mezőgazdasági területek megművelését. A jogbiztonság elve is sérülne ilyen esetekben az Európai Bíróság szerint, amely pedig az ingatlanok adásvételével kapcsolatban alapvető célkitűzés.

Mindezek alapján az Európai Bíróság megállapította, hogy a mezőgazdasági földterületek forgalmánál alapelv szerint a közösségi jog alapján elfogadható az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló nemzeti szabályozás bevezetése. Kifejtésre került azonban, hogy a fent tárgyalt rendszeren alapuló nemzeti szabályozás, mely a közösségi jog által garantált jogokat korlátozza, nem léphet túl azon a mértéken, ami az elérni kívánt cél érdekében feltétlenül szükséges.

Az Európai Bíróság kifejti, hogy ha a hatósági döntés megakadályozza a mezőgazdasági ingatlan tulajdonjogának átruházását olyan esetben, amikor sem az eladó sem a vevő nem műveli személyesen az adott területet, de a vevő kötelezettséget vállal arra nézve, hogy a mezőgazdasági területet továbbra is haszonbérbe adja az eddigi haszonbérlőknek, akkor a szabályozás így indirekt módon hátrányos helyzetbe hozhatja azokat a mezőgazdasági termelőket, akik nem rendelkeznek a termőföldvásárláshoz szükséges forrásokkal azáltal, hogy a termőföldek tulajdonjogának megszerzése csak az e célra elegendő pénzeszközzel rendelkező gazdák számára válik lehetségessé.

Bár az Európai Bíróság nem állapította meg az ügyben, hogy a VGVG ellentétes lenne az uniós (közösségi) joggal, rögzítette, hogy a nemzeti szabályzás a jogi személyeket – ide értve

a mezőgazdasági termeléssel foglalkozókat – megfosztja termőföldek tulajdonjogának megszerzésének lehetőségétől.

Az előzetes állásfoglalás-rendszer sajátosságaiból következik, hogy az Európai Bíróságnak nem volt lehetősége annak megállapítására, hogy a tárgyalt nemzeti szabályozás a jogi személyeket ért hátrányos megkülönböztetés miatt ellentétes az uniós (közösségi) joggal.

A tagállamok jogrendszereinek különböző volta miatt az egyik tagállam jogrendszerével kapcsolatban hozott Európai Bírósági ítéletben megfogalmazott jogelvet nem lehet automatikusan a másik állam jogrendszerére alkalmazni, ahogy azt Christine Stix-Hackl is kifejtette a C-370/05 ügyel kapcsolatban.

Meg kell jegyezni, hogy az Ospelt ügyben egy előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszer közösségi joggal való kompatibilitásának vizsgálatára került sor, a Festersen ügyben viszont a nemzeti birtokpolitika eszközeül szolgáló utólagos szankciók közösségi joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta az Európai Bíróság.

Az Ospelt ügyben az Európai Bíróság megállapította, hogy közérdeknek minősülnek az olyan célkitűzések, mint a vidéki népesség megtartása, vagy az életképes kis és középbirtokok arányának növelésére vonatkozó politika. E megállapításból következik, hogy a jogesetekben a nemzeti szabályozás közösségi joggal való kompatibilitását három tényező fogja meghatározni.

Egyfelől a nemzeti szabályozásnak összhangban kell lennie az arányosság jogelvével, másrészt jogvita során az adott kormánynak be kell bizonyítania, hogy más, a tőke szabad áramlását kevésbé korlátozó eszközzel nem lehet ugyanolyan hatékonysággal a kitűzött közérdek előmozdítására irányuló célt megvalósítani, és végső sorban a nemzeti szabályozás nem irányulhat közvetlenül, vagy közvetetten a más tagállamok polgárainak hátrányosabb helyzetbe hozására.

Az Ospelt ügyben ugyan az Európai Bíróság nem mondta ki, hogy az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló nemzeti szabályozás ellentétes lenne a közösségi joggal, de kifejtette, hogy amennyiben az osztrák hatóságok minden esetben úgy alkalmaznák a VGVG-t, hogy csak a helyben lakást vállaló, a területet személyes munkavégzésen alapuló mezőgazdasági

termelés céljából megvásárolni kívánó személyek számára engedélyeznék a tulajdonátruházást, akkor a nemzeti rendelkezés ellentétben állna a közösségi joggal.

Mindkét jogvita során az érintettek azt sérelmezték, hogy szerintük a nemzeti szabályozás valójában alkalmas arra, hogy más tagállamok állampolgárait hátrányos helyzetbe hozza.

Szembetűnő a két jogesetet vizsgálva, hogy míg a VGVG a helybennlakásra és személyes megművelésre vonatkozó rendelkezései hagynak bizonyos mozgásteret az eljáró hatóságok számára az e szabályoktól való eltérésre, valamint a törvény céljai viszonylag könnyen megismerhetők, addig a dán szabályzás csak egészen kivételes esetben teszi lehetővé a helybennlakás kötelezettsége alóli mentesítést. Ezen túlmenően a dán szabályozás nem ad kielégítő tájékoztatást más tagállamok állampolgárainak arról, hogy a helybennlakás követelménye alól milyen feltételek teljesítése esetén mentesülhetnek.

Összehasonlítva a dán szabályozás sokkal szigorúbban korlátozza a helybennlakási kötelezettséggel az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított a lakóhely szabad megválasztásának jogát, mint a VGVG szabályozása.

Összegzés

Az elemzett jogeseteknél az Európai Bíróság kifejtette véleményét egyes nemzeti rendelkezésekkel kapcsolatban, melyek mivel nem képezték közvetlenül az előzetes döntéshozatali eljárásban kifejtett kérdés tárgyát, nem befolyásolták közvetlenül az ítéletet.

Az Ospelt ügy alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy amennyiben a tagállam célja annak megakadályozása, hogy bizonyos területeken az ingatlanok nyaralóként kerüljenek hasznosításra, akkor a cél eléréséhez szükséges eszköz egy előzetes bejelentési kötelezettségen alapuló rendszer bevezetése lehet.

Az Európai Bíróság szerint egy ilyen rendszer elfogadhatóbb a közösségi jog szempontjából, mert az előzetes közigazgatási engedélyre alapozott rendszerhez képest jellegénél fogva kevésbé sérti a tőke szabad mozgását, ugyanakkor megfelelő szankciókkal kiegészülve

ugyanolyan hatékonyan képes szolgálni a kitűzött közérdek megvalósítását, mint az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló rendszer.

Az Európai Bíróság kifejtette továbbá, hogy a mezőgazdasági ingatlanok esetében a közösségi jog szempontjából alkalmas eszköz lehet egy előzetes közigazgatási eljáráson alapuló rendszer is, a mezőgazdasági termeléssel kapcsolatos specifikumok, illetve a mezőgazdasági termelés folyamatos fenntartásához fűződő különös érdek figyelembevételével.

Az Ospelt ügyben megfogalmazottak alapján arra következtetünk, hogy egy olyan szabályozás, amely a jogi személyeket kizárja a termőföld tulajdonjogának megszerzéséből, nem fogadható el a közösségi jog szempontjából.

Továbbá kifejtette az Európai Bíróság, hogy ha a jogalkotó kizárólag a termőföldet személyesen megművelő termelő számára tenné lehetővé a tulajdonjog megszerzését, akkor az olyan termelők, akiknek anyagi helyzetük nem teszi lehetővé a termőföld megvásárlását, kizorulnának a termelés lehetőségéből.

Azt is látnunk kell továbbá a két vázolt ügy alapján, hogy egy csak a tulajdonosra építő szabályozás nem tartható fenn egyik tagállam részéről sem.

II. Magyarország birtokpolitikai mozgástere

Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz. A csatlakozási szerződés Magyarország számára egy úgynevezett derogációs, átmeneti időszakot engedélyez.

Ez alatt az idő alatt Magyarország fenntarthatja a csatlakozáskor hatályban lévő termőföld tulajdonszerzésre vonatkozó szabályozását - a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény – mely szerint (7. § (1)) külföldi magánszemély és jogi személy termőföld tulajdonjogát nem szerezheti meg, kivéve azok a hazánkban jogszerűen letelepedett EU állampolgárok, akik egyéni vállalkozóként legalább három éve mezőgazdasági tevékenységet végeznek. Ők a magyar állampolgárokkal egyenlő elbánásban részesülnek.¹⁸

¹⁸EU vonal 2012. 10. 22. http://www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1261

Ezt az átmeneti időszakot, mely kezdetben a csatlakozástól számított hét évet, majd a meghosszabbítást követően plusz három évet jelent Magyarország számára, termőföld-vásárlási moratóriumnak is nevezzük, melynek lejártakor hazánknak már egy uniós szabályozással összhangban álló termőfölddel kapcsolatos szabályozást kell kialakítania.

Az ország sajátos termőföldviszonyaira tekintettel tette lehetővé az Unió ennek az átmeneti korlátozásnak a bevezetését. A magyar termőföld ugyanis meglehetősen olcsó az EU régebbi tagállamainak viszonylatában, emellett - az ország kedvező földrajzi fekvésének köszönhetően - jó minőségű is, illetve a rendszerváltást követően megindult birtokrendezési folyamatok még máig sem fejeződtek be.¹⁹ A moratórium további célja tehát az alacsony földárat kihasználó spekulációs földvásárlás kiküszöbölése, illetve a magyar termőföld árának az uniós átlaghoz való közelítésének elősegítése.

A 2004. május 1-jén csatlakozott államok, így Magyarország esetében további nehézséget jelent, hogy a moratórium ideje alatt bevezetett eltérő logikai rendszerű szabályozás, valamint új eljárási rendszer bevezetése nem tekinthető a csatlakozás időpontjában fennálló szabályozásnak; az ilyen szabályozás lényegében a hazai termőföldpiac megnyitásával járna már a moratórium lejártá előtt.²⁰

Bizonyos álláspontok szerint a súlyosbítási tilalom az EU tizenötöktől eltérő elbánást eredményez. A csatlakozási szerződésben foglaltak szerint „Valamely tagállam polgára, illetve egy másik tagállam jogszabályai szerint létrehozott jogi személy, a mezőgazdasági földterület megszerzése vonatkozásában nem részesíthető kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amilyenben a csatlakozási szerződés aláírása napján részesült: valamely tagállam állampolgárára nem vonatkozhatnak szigorúbb korlátozások, mint a harmadik országok polgáraira”.

Ez a kikötés azt a célt szolgálja, hogy a derogációs időszak alatt az adott tagállam ne állíthasson nagyobb akadályokat a más tagállamok polgárainak uniós jogosultságainak gyakorlása elé.

¹⁹ SZILÁGYI JÁNOS EDE (2010): Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében in Az európai földszabályozás aktuális kihívásai, Novotni Kiadó, Miskolc 275.p

²⁰ A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. DR. DARÁK PÉTER: Köszöntő (kézirat)

Az Európai Bíróság kifejtette C-302/97 ítéletével kapcsolatban, hogy a csatlakozási okmányok hatályba lépése után bevezetett nemzeti rendelkezések nincsenek automatikusan kizárva az adott okmány által biztosított átmeneti időszakokra vonatkozó derogáció hatálya alól. Amennyiben az adott nemzeti rendelkezés lényegét tekintve megegyezik az azt megelőző rendelkezéssel, vagy az adott életbe lépő nemzeti rendelkezés, mely a változást hoz a régebbi szabályozáshoz képest, arra szorítkozik, hogy az alapító szerződések által garantált jogok gyakorlását akadályozó nemzeti rendelkezést hatályon kívül helyezzen, akkor a csatlakozási szerződések által biztosított derogáció ezekre a nemzeti rendelkezésekre is fennáll.

Mivel a jelenleg és a csatlakozáskor is hatályos birtokpolitikával kapcsolatos magyar szabályozás ennek alapján csak kismértékben és jelentősebb logikai változtatás nélkül módosítható a derogációs időszak feloldása nélkül, ezért ez nagyban megnehezíti a jelenlegi birtokszerkezet átalakítását.

Az EU országokban általában az életképes méretű családi gazdaságok létrehozását és fenntartását jelöli meg a földbirtok politika fő céljának.²¹ Az Unió régebbi tagállami közül több országban – így például Dániában és Franciaországban - sikeresen kiépült egy kis- és középbirtokok dominanciáját tükröző birtokszerkezet, mely alapvető feltétele a spekulatív földszerzés kiszűrésének, illetve az életképes gazdaságok létrehozásának és fenntartásának.

Magyarország birtokszerkezetét vizsgálva megállapítható, hogy a földhasználat kétpólusú: nagyszámú gazdaság művel kis méretű területet, míg kevés számú gazdaság nagyméretű területet használ (1.táblázat). Emellett lassú földkoncentráció zajlik. Tíz év (2000-2010) változása alapján megállapítható, hogy a kisebb méretű gazdaságok száma csökken, átlagos területük nő, míg a nagyobb méretűek száma nő, átlagos területük (a gazdasági szervezetek esetében) viszont csökken. Az egyéni gazdaságokra inkább a saját területen történő gazdálkodás, míg a gazdasági szervezetekre a földek haszonbérlete a jellemző.²²

²² A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. DR. BÍRÓ SZABOLCS: Birtokszerkezet és támogatáspolitiká (kézirat)

1. táblázat: **Gazdaságok földhasználata Magyarországon**

Megnevezés	Gazdaságok száma ¹			Átlagos mezőgazdasági területe (ha)			Saját tulajdon aránya (%)		
	2000	2010	Változás ² (%)	2000	2010	Változás (%)	2000 ³	2010 ⁴	Változás
Egyéni gazdaságok (ezer db)									
1 ha alatti	662,2	376,8	57,2	0,25	0,23	92	95,9	98,2	102,4
1-5 ha	174	82,1	47,2	2,2	2,4	109,1	93	94,7	101,8
5-10 ha	39,4	25,6	65	6,8	7,1	104,4	88,5	91	102,8
10-50 ha	40,7	32,5	79,9	20,1	21,5	107	77,1	82,5	107
50-100 ha	4,2	5,6	133,3	67,1	70,3	104,8	69	73	105,8
100 ha feletti	2,1	4,5	214,3	185,2	191,3	103,3	55,2	63,2	114,5
Összesen	922,6	527,1	57,1	2,5	4,6	184	77,6	76,3	98,3
Gazdasági szervezetek (db)									
1 ha alatti	201	301	149,8	0,4	0,4	100	63,2	48,5	76,7
1-5 ha	316	738	233,5	2,6	2,9	111,5	34,9	28,8	82,5
5-10 ha	230	570	247,8	7,1	7,5	105,6	26,1	28,8	110,3
10-50 ha	1003	1628	162,3	27,9	26	93,2	18,5	20,7	111,9
50-100 ha	370	695	187,8	71,4	72,7	101,8	15	14,9	99,3
100 ha feletti	2269	2862	126,1	1011,2	731,3	72,3	9,8	8,4	85,7
Összesen	4389	6794	154,8	532,9	322,6	60,6	10,1	8,8	87,1

Megjegyzés:¹⁾ egyéni gazdaságok esetében ezer gazdaság; ²⁾(index: 2000=100%); ³⁾ gazdasági szervezetek esetében 2003; ⁴⁾ a használt földterületből.

Forrás: KSH ÁMŐ 2010 Előzetes adatok

Az igazi gondot a 10 és 100 hektár közötti kategória alacsony súlya jelenti. A családi gazdaságok általában ebbe a körbe sorolhatók, de az itt található 7% megoszlási arányú gazdaság a mezőgazdasági terület alig több mint egynegyedén termel. Meg kell azonban jegyezni, hogy az elmúlt néhány évben itt jelentős volt a területi aránynövekedés²³, ahogy a következő ábra is mutatja.

²³ A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. KAPRONCZAI ISTVÁN: A birtokpolitika választ igénylő kérdései (kézirat)

A gazdaságok számának és mezőgazdasági területének megoszlása birtokméret szerint (2010)

Birtokméret, ha	Gazdaságok száma	Mezőgazdasági terület
	megoszlása, %	
-1,0	72,8	1,9
1,1-10,0	18,9	8,4
10,1-100,0	7,0	25,7
100,1 és több	1,3	64,0
Összesen	100,0	100,0



Agrárgazdasági Kutató Intézet | www.aki.gov.hu

Ahogy már említettem uniós szinten a családi gazdaságok erősítése az elsődleges agrárpolitikai célkitűzés. Ennek ismeretében belátható, hogy felmerül a birtokrendezés szükségessége a magyar birtokviszonyok tekintetében, melyre a már vázolt indokok miatt a derogációs időszak alatt kevés lehetőség nyílik.

A jelenlegi birtokszerkezet kialakulásának oka a magyar fölszabályozás történetében keresendő. Ennek részletes bemutatásától a terjedelmi korlátok miatt eltekintek, csupán a legfontosabb elemek ismertetésére koncentrálok.

A mezőgazdasági viszonyok szabályozásának története Magyarországon

Magyarország történetében – tekintettel geopolitikai és természetföldrajzi adottságaira is – mindig jelentős szerepet játszott a mezőgazdaság, s ennek megfelelően a földbirtokpolitikaelveinek kialakítása, illetve alkalmazása.²⁴ Bizonyos fejlődési korszakokban a gazdaságfejlesztés és gazdaságpolitika legmeghatározóbb kérdése a „földkérdés”, ezáltal az agrárnépesség alakulása, illetve az élelmiszer termelés helyzete és jövedelmezősége.

²⁴ A magyarországi birtokstruktúra, a birtokrendezési stratégia megalapozása, szerk.: Dorgai László, AKI, Budapest, 2004 11.p

A magyar földviszonyokkal kapcsolatos szabályozás legjellemzőbb vonása, hogy viszonylag sokáig őrizte a feudális hagyományokat. Ez jelentette egyfelől azt, hogy a porosz utas fejlődésre jellemző módon a nagyüzemek dominanciája volt jellemző, másfelől a jogi szabályozás tekintetében befolyásolta a mezőgazdasági munkavégzés alanyai között kialakított viszonyt. Ahogy Veres Péter írta: „Magyarországon ugyanakkor, amikor ránk jött a kapitalizmus, nem ment el a feudalizmus sem. A jobbágyfelszabadítás csak jogi és formai volt, mert nem járt földosztással.”²⁵

A jobbágytelkek polgári tulajdonná alakítása a paraszti és az úri birtokok elkülönítésének nehézségei miatt egészen a 19. század végéig húzódtak hazánkban. Ennek eredményeként a volt jobbágyok az ország termőterületének 55%-án polgári tulajdonhoz jutottak, azonban ez csak a töredékét képezte azoknak a területeknek, melyek fölött a jobbágyok rendelkezhetek korábban. Másfelől ezen területek megszerzésekor nem birtokegységeket kaptak a leendő gazdák, hanem számos különböző, elaprózódott, sokszor egymással fizikai kapcsolatban sem lévő parcellákat.

A következő évtizedekben sem javult sokat a helyzet, mivel Magyarországon - a Nyugat-európai szabályozással szemben – semmi sem védte a kialakult polgári tulajdonban lévő földeket. Emellett nem hoztak létre a gazdasági üzemek terén egy életképes, középmeretű üzemeket létrehozó szabályozást sem. Ekkor alakult ki tehát a duálisnak nevezett üzemrendszer, mely nagyszámú törpebirtokból, illetve kisszámú, de az ország jelentős részét magában foglaló nagyüzemből – latifundiumból – állt.²⁶

A 20. század első harmadában történt néhány kísérlet jogi szabályozás útján a birtokstruktúra megváltoztatására, középmeretű gazdaságok létrehozására. Ilyen volt például a végre nem hajtott Károlyi-féle földosztás az 500 hold feletti birtokokon, a Nagyatádi-féle földreform, illetve a Darányi-féle földreform. Ezek többsége azonban nem érintette a társadalom és a használható földterület jelentős részét.

²⁵ A magyarországi birtokstruktúra, a birtokrendezési stratégia megalapozása, szerk.: Dorgai László, AKI, Budapest, 2004 12.p

²⁶ FODOR LÁSZLÓ (2005): Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen

Az 1945. évi földreform

Talán az egyik legjelentősebb birtokpolitikával kapcsolatos szabályozás az 1945. évi földreform volt. Ennek szükségességéről az Ideiglenes nemzetgyűlésbe bekerült pártok döntöttek, illetve abban is megállapodtak, hogy ez a terület törvényi szintű szabályozást igényel. Ennek ellenére mégis egy miniszterelnöki rendelet született meg 600/1945. számmal, március 17-én, a rendelet törvényerőre emelésére csak az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1945. szeptember 11-ei ülésén került sor az 1945. évi VI. törvénycikk keretében.

A törvény végrehajtása azonban több szempontból sem volt kielégítő. Egyrészt a végrehajtó szervek azok a községi földigénylő bizottságok voltak, melyeknek tagjait maguk a földigénylők választották, így hiányzott a feladathoz szükséges szakértelem és függetlenség a szervek részéről. A közigazgatás - mely megbízható, stabil intézményi háttérrel jelenthetett volna - kialakulatlan volt. Az ideiglenes hatalom pedig a rendelet kihirdetéséhez sem rendelkezett megfelelő apparátussal, így a bizottságok is csak esetleges, nem hivatalos forrásokból tájékozódhattak annak tartalmáról.

További gondot jelentett a földalap elégtelensége, továbbá a juttatásban részesültek tulajdonát vitássá tették különböző jogi érvekkel alátámasztva a volt tulajdonosok. A kialakult vitát a szegényparasztok és a birtokos paraszti rétegek között kialakult kompromisszum zárta le a nagyobb birtokok kárára. Az 1946. évi IX. törvénycikk pedig kimondta, hogy az 1946. január 1-je előtt felosztott föld azoké marad, akik megkapták. Az 50 holdnál kisebb, kisajátított birtokokat az eredeti tulajdonosok visszakapták.

A földreform szervezetét az 1947. évi V. törvénycikk szüntette meg, mely kimondta, hogy a már jogerősen eldöntött ügyekben jogorvoslati kérelemmel senki nem élhet. A bizottságok hatáskörei a földhivatalokhoz kerültek.²⁷

A földreformnak köszönhetően létrejött egy célhoz kötött alapvagyon, földalap, melynek kisebb része az állami gazdaságokhoz került, jelentősebb része azonban a juttatásokkal kimerült.

²⁷ FODOR LÁSZLÓ (2005): Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 61.p

A birtokszerkezet szempontjából a földreform nem váltotta be a hozzá fűzött igényeket, mert eredetileg a nyugat-európai birtokmérethez közelített volna a birtokegység kitűzött kerete, azonban nem határoztak meg egy minimális birtokegységet, csupán a felső határ került rögzítésre. Ez azt eredményezte, hogy a végrehajtás során átlagosan 5,1 hektáros, de többségében ennél is kisebb kisüzemek jöttek létre, s jogosultak százezrei maradtak így is föld nélkül.²⁸

A szocialista földviszonyok

Fontos kitérni szocialista földviszonyok bemutatására is ahhoz, hogy megérthessük a jelenlegi birtokstruktúra kialakulásának okait. 1948-ban egy politikai fordulat következett be, mely hatással volt a mezőgazdasági viszonyok szabályozására is.

A 9000/1948, és a 13100/1948 számú Kormányrendelet előrevetítette az állami tulajdon „felsőbbrendűségének” deklarációját²⁹, kimondta az állam elővásárlási jogát a mezőgazdasági ingatlanokra. A földtulajdonosok jelentős része az erős politikai nyomás, illetve a beszolgáltatási kényszer hatására felajánlotta földjét az államnak

Az addig létrejött mezőgazdasági szövetkezeteket az állam betagolta saját irányítási rendszerébe, így elvesztették függetlenségüket, „begyűjtő szervezetekké” váltak. 1949 és 1951 között egy újfajta szövetkezetesítés vette kezdetét, szovjet mintára kolhozokat hoztak létre. 1949-től a kulákok – kis- illetve középbirtokosok – „földfelajánlási jogot” kaptak, mely a gyakorlatban a kulákok fizikai és pszichikai kényszer hatására történő földátadását jelentette. A legtöbb ilyen intézkedés mindenféle jogalap nélkül történt, legfeljebb később alakítottak ki ezekkel kapcsolatos szabályozást.

Az 1970-es évek elején tovább folytatódott a birtokkoncentráció a szövetkezetek és az állami gazdaságok összevonása révén, így 1975-re a közös gazdaságok 84%-a meghaladta az 1500 hektáros nagyságot.

²⁸ FODOR LÁSZLÓ (2005): Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 63.p

²⁹ A magyarországi birtokstruktúra, a birtokrendezési stratégia megalapozása, szerk.: Dorgai László, AKI, Budapest, 2004 21.p

A tagosítások és a földrendezés terén jól elkülöníthető szakaszokra tagolható ez az időszak. 1954-ig a határ egy részének részleges tagosítása volt a jellemző, de pár évvel később már a földrendezés a település egész külterületére kiterjedt. 1959 és 1962 között a földrendezések végrehajtására került sor. Végül már csak az üzemeken belüli, üzemek közötti földrendezés dominált, de ez már nem központi vezérelt program alapján zajlott.³⁰

A rendszerváltás kihívásai és az azokra adott válaszok

A rendszerváltással kezdődő gazdasági-társadalmi átalakulás jelentős fordulatot hozott az ország birtokpolitikájában. A földtulajdon és a földhasználat átalakításának főbb céljai: a magántulajdon dominanciájának visszaállítása, az egyéni gazdálkodás térnyerésének elősegítése, valamint a korábbi tulajdonosi sérelmek orvoslása is szerepelt.

A földprivatizáció következménye a rendkívül elaprózódott tulajdoni- és birtokszerkezet, illetve a földtulajdon és a földhasználat fogalmi elkülönülése lett.

A 90-es években került sor az állami gazdaságok és kombinátok szervezeti lebontására, valamint a termelőszövetkezetek privatizációjára. Ez a tőke, a föld, illetve más termelési források újraelosztásának révén a tulajdonviszonyok radikális átalakulását eredményezte. Vegyes tulajdoni struktúra alakult ki, ami elaprózódott területű kisgazdaságokból, kis- és közepes egyéni vállalkozásokból, illetve társas vállalkozásokból állt.

Magyarországon a szocialista birtokpolitika időszakában gyakorlatilag nem volt termőföldpiaci forgalom. 1989. július 1-jén megnyílt a mezőgazdasági földpiac, az állami és szövetkezeti tulajdon megvásárolhatóvá vált a magánszemélyek és társaságaik részére. 1991-ben az I. kárpótlási törvény jogilag korlátozta a földmagántulajdont, kizárta a külföldieket és a jogi személyiségű társaságokat a földszerzésből.

³⁰ A magyarországi birtokstruktúra, a birtokrendezési stratégia megalapozása, szerk.: Dorgai László, AKI, Budapest, 2004 22. p

A társadalmi-gazdasági átalakulás legfontosabb eszközei a kárpótlás és a privatizáció voltak. A kárpótlás a jogtalantulajdonosi és társadalmi sérelmek részleges orvoslását, a privatizáció pedig a magántulajdon ismételt megteremtését, általánossá tételét szolgálta.³¹

A magyar mezőgazdaságban a tiszta, készpénzes privatizáció csak 1994-től került előtérbe, előtte alapvetően a kárpótlással egybekötött privatizáció volt az uralkodó.³² Ez a folyamat az első időszakban többnyire kárpótlási jegyek útján zajlott.

Reprivatizációról akkor beszélünk, ha a tulajdonjogot az eredeti tulajdonos vagy annak örököse kapja vissza, ez azonban nem tudott megvalósulni Magyarországon, melynek több oka is volt. Egyfelől az előprivatizációs törvény, mely megkezdte a privatizációt főleg a vendéglők és kisüzemek körében, így a már magánkézbe kerülő állami vagyon nem kerülhetett vissza az eredeti tulajdonosok kezébe. Másfelől gondot jelentett a magánszemélyektől nem állami, hanem szövetkezeti tulajdonba került vagyontárgyak privatizációjának kérdése.

Említést kell még tennünk a kárpótlási földárverés intézményéről is. A termőföld tulajdonjogának megszerzésére alapították ezt a speciális jogintézményt a kárpótlásra jogosultak számára. Sajátossága, hogy csak meghatározott területen, meghatározott személyek gyakorolhatták, illetve, hogy a tulajdonszerzés nem készpénzért, hanem kárpótlási jegyért cserébe történhetett.

A kárpótlás eredményeképpen létrejött a termőföld-magántulajdon, melyet szerzéstől számított 5 évig nem lehetett elidegeníteni. Ennek megszegése esetén a földállami tulajdonba vonására került sor kártalanítás nélkül. Ez az intézkedés a spekulációs földszerzés kiküszöbölésére irányult.

Megállapítható, hogy az egészkárpótlási folyamat kellő megalapozottság és alapos előkészítés nélkül ment végbe. Ennek következménye, hogy olyanok is földhöz jutottak, akiknél nem volt biztosítva a hozzáértés, sok esetben pedig még a hasznosítás szándéka is hiányzott. Az üzemméret tekintetében máig ható, komoly problémák merültek fel, mivel újrateremtődtek az

³¹ A magyarországi birtokstruktúra, a birtokrendezési stratégia megalapozása, szerk.: Dorgai László, AKI, Budapest, 2004 24.p

³² FODOR LÁSZLÓ (2005): Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 82.p

életképtelen törpegazdaságok. Előfordult az is, hogy a tulajdonosok szétszórta, több parcellában kapták vissza földjeiket. A kialakult mezőgazdasági struktúra ráadásul alkalmatlan volt egy európai uniós csatlakozásra is.

A tulajdonviszonyok változására is érdemes kitérni. 1990-ben még a három klasszikus tulajdoni forma (magán-, állami- és szövetkezeti tulajdon) hasonló aránya volt jellemző. Az állami és az egyéni földhasználat egyben tulajdonjogot is jelentett, a szövetkezeteknél pedig a földtulajdon és a használat elkülönült egymástól, a gazdálkodás vegyes (szövetkezeti és használatra átengedett egyéni) tulajdonon alapult.

2003-ra a mezőgazdasági hasznosítású területek terén az egyéni tulajdon dominált, miközben az állami és a szövetkezeti földtulajdonlás mértéke jelentősen visszaesett.

A rendszerváltáskor a tulajdonviszonyok rendezésére ismételten úgy került sor, hogy nem a mezőgazdasági üzem volt a szabályozás egységes tárgya, hanem a föld és a mezőgazdasági eszközök, gépek, épületek, állatállomány elkülönített kezelése volt jellemző, szemben a nyugat-európai mintával, ahol az üzem, mint központi egység jelenik meg.

Az 1994. évi LV. törvény

Az 1994. évi LV. törvény is csak a termőföldről szól, nem pedig a mezőgazdasági üzemről. A szabályozás gyengeségei között említhetjük még, hogy csak a tulajdonszerzés kérdéseit szabályozza, de nem a termőföldre vonatkozó tulajdoni viszonyokat; a tulajdonos jogosítványait csak a földhasználat módja, a földvédelem és a talajvédelem szempontjából érinti, nem tér ki az alanyi oldalra; illetve ide sorolhatjuk még azt is, hogy a haszonbérletet nem részesíti a tulajdonnal azonos védelemben.

Az is komoly gondot jelent, hogy a törvény nem foglalkozik olyan jelentős problémákkal, mint a birtokelaprózódás, vagy a birtokkoncentráció. Hatályát tekintve nem csak a nyugat-európai üzemjoghoz képest, de az 1978. évi földtörvényhez képest is szűkebb, egyes tulajdonszerzési címekre nem is terjed ki (ilyen például az öröklés, elbirtoklás, ráépítés, kárpótlási árverés és a kisajátítás).

A tulajdonszerzést a törvény nem teszi mindenki számára lehetővé, magánszemélyek esetében pedig korlátozza a megszerezhető terület nagyságát, ez azonban csak a szerzés, de nem a tulajdon felső határára vonatkozik.³³ Magyarországon tehát – a nyugat-európai mintától eltérően – nincsen a maximális üzemméretre vonatkozó szabályozás, ezen kívül a birtokminimum elve sem érvényesül.

A tulajdonszerzés tekintetében főszabály szerint a belföldi magánszemélyek szerezhetik meg a termőföld tulajdonjogát, minden más körben korlátozások érvényesülnek. Tárgyi korlátokat azonban még a belföldi magánszemélyekkel szemben is támaszt a törvény, ugyanis a termőföld tulajdonjogát legfeljebb 300 hektár nagyságú vagy 6000 aranykorona mértékig szerezheti meg.

A 2002-es módosítás viszont további korlátozásokat vezetett be a belföldi magánszemélyek tulajdonszerzésével kapcsolatban reagálva ezzel az egye nagyobb mértékű birtokkoncentráció problémájára. Rögzítette, hogy immár figyelembe kell venni azt is, hogy mennyi termőföld van egy család tulajdonában, tehát nem elég a magánszemélyeket külön-külön számításba venni. Azonban az új szabályozás által megengedett birtokkoncentráció mértéke is meghaladja a családi jellegű üzem kereteit, a törvény ugyanis azt mondja, hogy a tulajdonszerzés csak akkor nem lehetséges, ha a közeli hozzátartozók tulajdonában lévő termőföld eléri az 1000 hektárt, vagy meghaladja az adott település határában lévő termőföld területének az egynegyedét.

A belföldi jogi személyek főszabály szerint nem szerezhhetnek tulajdonjogot, ez alól kivételt képez: a magyar állam, a helyi önkormányzatok, a közalapítványok, illetve bizonyos meghatározott jogcímek szerint az egyházi jogi személyek szerezhettek földtulajdont.

Az 1997. évi XXX. törvény alapján már a jelzálog-hitelintézetek is megszerezhetik a termőföld tulajdonjogát, ez a tulajdonszerzés azonban nem korlátlan. Amennyiben a kölcsönnek a biztosítéka a termőföldre bejegyzett jelzálog, és az adós nem fizet, illetve nincs más mód a követelésnek a kielégítésére, akkor a jelzálog-hitelintézet megszerezheti a

³³ FODOR LÁSZLÓ (2005): Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 110.p

biztosítékul adott termőföld tulajdonjogát, de csak meghatározott időre.³⁴ A termőföldet ugyanis el kell idegeníteni három éven belül.

A külföldi magánszemélyek főszabály szerint nem szerezhetik meg a termőföld, illetve a természetvédelmi terület tulajdonjogát. 2004-ben a külföldi magánszemélyek egy köre bekerült a belföldi magánszemélyek közé,³⁵ ugyanis a belföldi magánszemélyekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni az Európai Unió állampolgáira, illetve az európai gazdasági térség állampolgáira, így ők ettől kezdve termőföldtulajdont szerezhhetnek.

A törvénymódosítás által viszont bizonyos feltételeket igazolni kell, így például hogy önálló mezőgazdasági vállalkozóként Magyarországon telepedett le, legalább három éve jogszerűen és folyamatosan Magyarországon lakik, illetve hogy legalább 3 éve Magyarországon jogszerűen mezőgazdasági tevékenységet folytat.

A külföldi jogi személyek tekintetében a szabályozás kiköti, hogy nem szerezhetik meg a termőföld tulajdonjogát és ez alól nincs kivétel sem.

Az Unióhoz való csatlakozás időpontjáig a nemzeti elbánás elvének érvényesítése volt Magyarország általános kötelezettsége, de a termőföld tulajdon tekintetében ez alól kivétel érvényesült. A hazánk csatlakozásakor, mint már említettem, egy derogációs időszak meghatározására került sor. Az átmeneti időszak leteltével azonban a jelenleg hatályos szabályozás nem lesz fenntartható, mivel különbséget tesz a tagállami hovatartozás alapján, ami ellentétes a Római Szerződés rendelkezéseivel.

Meghatározó tagállami szabályozások

Magyarország számára kiemelt fontosságú, hogy egy olyan szabályozást vezessen be, amely harmonizál e speciális területtel kapcsolatos specifikus bírósági joggyakorlattal – tehát nem diszkriminatív a többi tagállam polgáraival szemben – mégis képes arra, hogy egy

³⁴ FODOR LÁSZLÓ (2005): Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 116.p

³⁵ FODOR LÁSZLÓ (2005): Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen 120.p

életképesebb, az uniós mintákhoz közelítő birtokszerkezetet alakítson ki, illetve hatékonyan megvédje a magyar termőföldet a spekulatív földszerzés ellen.

Ahhoz, hogy világossá váljon, hogy milyen lehetőségekkel és veszélyekkel kell az országnak szembenéznie a moratórium lejárta után, érdemes megvizsgálni néhány meghatározó tagállam birtokpolitikával kapcsolatos szabályozását, melyekkel kapcsolatban már ismert az Európai Bíróság joggyakorlata.

Dán szabályozás

Elsőként a dán modell sajátosságait mutatom be. A föld és a családi gazdaságok fennmaradása érdekében a legszigorúbban a dán jog korlátozza a birtokviszonyok szabad fejlődését.³⁶ A mezőgazdasági ingatlanokra vonatkozó hatályos joganyagot az 1967. évi 114. sz. törvény (földtörvény) tartalmazza. Ahogy két évszázadon keresztül, úgy ma is alapvető célja a jogi szabályozásnak a magántulajdonon, a családi birtokokon és a tulajdonos személyes munkáján alapuló mezőgazdaság fenntartása.

A jogszabály nagy hangsúlyt fektet a mezőgazdasági földek megfelelő célú hasznosítására, megőrizve a legjobb minőségű földeket agrártermelési célokra. Fontos célja még a mezőgazdasággal foglalkozó réteg helyzetének javítása is, a termelés fejlesztése.³⁷

A mezőgazdasági ingatlanok megszerzésének szabályozása nagyon szigorú és részletesen szabályozott. Természetes személyek ingatlanszerzése esetén legfeljebb két mezőgazdasági ingatlan tulajdonjoga szerezhető meg. A szabályozás azonban eltérő feltételeket állít az ingatlan méretének és annak függvényében, hogy hányadik megszerzésre kerülő ingatlanról van szó.

Első ingatlan esetén a vevőnek legalább 18 évesnek kell lennie, dán vagy más Európai Közösség tagországi állampolgársággal kell rendelkeznie, nem lehet mezőgazdasági ingatlan tulajdonosa – sőt felesége és kiskorú gyermeke sem -, illetve a megszerzett ingatlanon kell állandó lakhelyet létesítenie 6 hónapon belül.

³⁶ BIRÓ SZABOLCS (2010): A hazai birtokpolitika a közvetlen támogatási rendszer keretei között, AKI, Budapest, 9.p

³⁷ SZITA LÁSZLÓ: A földtulajdon viszonyok szabályozása Dániában és tanulságai a magyar törvényhozás számára, Jogtudományi Közlöny XLVIII. Évfolyam 1993. május, p. 180.

Két kiegészítő szabály vonatkozik a 30 hektár feletti ingatlanok esetében a vevőre: saját magának kell megművelnie az ingatlant, illetve meg kell felelni a mezőgazdasági miniszter által felállított képzettségi vagy gyakorlati követelményeknek, bár utóbbi két követelmény alól 30-50 ha közötti ingatlanok esetén felmentés adható.

Második ingatlanszerzés esetén a már említett feltételek még két továbbival egészülnek ki: a két ingatlan közúton mért távolsága nem lehet több 10 km-nél, másfelől a két ingatlan együttes területe nem lehet nagyobb 70 hektárnál. A 70 ha-t meghaladó össz földterület esetén engedélyhez kötött a második ingatlan megszerzése.³⁸ Fontos megemlíteni, hogy a családon belüli átruházás esetén a már ismertetett szabályok döntően nem érvényesek, illetve alkalmazásuk alól felmentés adható

Jogi személyek földszerzésének szabályozása szerint olyan társaság vehet mezőgazdasági ingatlant, amelyben a többségi tulajdoni hányad egy szerzésre jogosult magánszemély kezében van. Egyéb jogi személyek csak egyedi engedéllyel, kísérleti vagy kutatási célra vásárolhatnak mezőgazdasági ingatlant.

A haszonbérleti rendszer elenyésző szerepet játszott a dán mezőgazdaságban a 60-as évek elejéig, ám azóta - a nagyobb farmok létrehozásának igényével párhuzamosan – folyamatosan növekszik jelentősége. A dán szabályozás két fajtáját különíti el: az egész mezőgazdasági ingatlan bérletét és az ingatlan egy részének bérletét.³⁹ Mindkét esetben hasonló követelmények mérvadóak a bérlő tekintetében, mint az fentebb kifejtettük a tulajdonjog megszerzésekor, azzal a különbséggel, hogy öt ingatlanrészt lehet egyszerre bérelni. A bérleti idő mindkét fajta bérlet esetén legfeljebb 30 év lehet. A törvény 1989-es módosítása már lehetővé teszi, hogy az ingatlan egy részét mezőgazdasági célú épület létesítésére bérbe adhassák a földszerzésből egyébként kizárt jogi személyeknek is.

A törvény 1989-es módosítása a jogszabály végrehajtását minisztériumi hatáskörből a területi Mezőgazdasági Fejlesztési Bizottságok hatáskörébe utalta. A bizottságok feladata, hogy minden olyan ügyben döntést hozzanak, amelyben a jogszabály valamilyen rendelkezése alól

³⁸ SZITA LÁSZLÓ: A földtulajdon viszonyok szabályozása Dániában és tanulságai a magyar törvényhozás számára, Jogtudományi Közlöny XLVIII. Évfolyam 1993. május, pp 181.

³⁹ SZITA LÁSZLÓ: A földtulajdon viszonyok szabályozása Dániában és tanulságai a magyar törvényhozás számára, Jogtudományi Közlöny XLVIII. Évfolyam 1993. május, pp 182.

felmentést lehet adni. Emellett egyedi ügyekben felvilágosítást és tanácsot adnak a hozzájuk forduló gazdáknak. A határozatok ellen fellebbezésnek csak jogszabálysértés esetén van helye, melyet a Mezőgazdasági Minisztériumhoz kell benyújtani.⁴⁰

A dán jogi szabályozás szigorú feltételei és bonyolult szerkezete miatt valamelyest hasonlóságot mutat a magyar szocialista korszak földtörvényi szabályozásával. Ezen hasonlóság ellenére a két szabályozási rendszer céljaiban és részletszabályaiban jelentősen eltér egymástól.

Első és leglényegesebb különbség a dán szabályozás elsődleges célkitűzése, mely a magántulajdon, a földet művelő gazda tulajdonának védelmét, a tulajdonos általi birtoklás rendszerét állítja a központba. Ezzel szemben a magyar szocialista szabályrendszer a földek állami tulajdonba vételével igyekezett a korlátozottan rendelkezésre álló termőföldet megőrizni.

A mezőgazdasági terület korlátozott voltára a dán szabályozás a földek racionális méretű gazdaságokra való felosztásával válaszol, biztosítva ezzel a gazdálkodni kívánó réteg könnyebb földhöz jutását. Ez a felosztás ráadásul megkönnyíti a többi célkitűzés megvalósítását is, mivel a föld megfelelő hasznosítása és a versenyképesség fokozása is ellenőrizhetőbbé válik.

Fontos még megjegyezni, hogy a szabályozás nem tilalmakat rögzít, hanem követelményeket támaszt. Lényeges jellemzője még a dán földjogi szabályozásnak, hogy a jogszabályi előírások nem merevek, a jogalkalmazó szerv felmentést adhat alóluk meghatározott keretek között.⁴¹

A dán rendszer azonban több negatívummal is rendelkezik. Bonyolult szerkezete és gyakori módosításai miatt nehezen átlátható még a jogi szakemberek számára is. Hiányoznak a kiegészítő jogszabályi rendelkezések is, mely jogalkalmazási nehézségeket okoz, illetve

⁴⁰ SZITA LÁSZLÓ: A földtulajdon viszonyok szabályozása Dániában és tanulságai a magyar törvényhozás számára, Jogtudományi Közlöny XLVIII. Évfolyam 1993. május, pp 184.

⁴¹ SZITA LÁSZLÓ: A földtulajdon viszonyok szabályozása Dániában és tanulságai a magyar törvényhozás számára, Jogtudományi Közlöny XLVIII. Évfolyam 1993. május, 185. p

ellehetetleníti az előírások ellenőrzését. Mindezek ellenére a szabályozás társadalmilag elfogadott Dániában, mivel a közérdek megvalósulását szolgálja.⁴²

Osztrák szabályozás

Az osztrák szabályozásról is említést kell tenni, ha a jelentősebb tagállami modelleket vizsgáljuk. Ausztriában a földjogi szabályozás tartományi szinten, a helyi sajátosságokat figyelembe véve valósul meg. A földforgalom (adásvétel, haszonbérlet) előzetes hatósági hozzájáruláshoz kötött.

Minden tartomány meghatározza a művelhető legkisebb gazdasági egységet (birtokminimum), maximális birtokméretre vonatkozó előírás azonban sehol sincs. Kötelező képesítési megkötések nincsenek, de indirekt módon (például hitelkedvezményekkel) az osztrák agrárpolitika érvényre tud juttatni ilyen kritériumokat is.⁴³

A földvásárlásról első fokon a járási mezőgazdasági hivatal dönt, amely a döntésében elméletileg nem tehet különbséget, a természetes és jogi személyek földtulajdon szerzése között. Ugyanakkor vizsgálja, hogy a jogi személy tevékenységi körében az adott mezőgazdasági tevékenység szerepel-e. A megvásárolt termőföldet továbbra is termőföldként kell hasznosítani.

A tulajdonszerzési engedély megadásánál a természetes személyek esetében kettős feltétel érvényesül: megfelelő szakképzettséggel kell rendelkezni és saját maga művelje vagy műveltesse a földet. A földtulajdon nagyságának nincs felső határa.⁴⁴

Ausztriában szigorú előírások vonatkoznak a haszonbérletre is, mely szintén engedélyköteles. Az engedély megadásának feltétele, hogy a haszonbérlet ne legyen ellentétes egy racionálisan működő, közepes vagy kisbirtok létrehozásának vagy fenntartásának érdekeivel. A bérleti időtartamok a gazdaság jellege szerint változnak, aszerint, hogy

⁴² SZITA LÁSZLÓ: A földtulajdon viszonyok szabályozása Dániában és tanulságai a magyar törvényhozás számára, Jogtudományi Közlöny XLVIII. Évfolyam 1993. május, 186. p

⁴³ORLOVITS ZSOLT: Birtokpolitika az EU-ban in Haszon Agrár 2008/1.
<http://www.haszon.hu/agrar/ingatlan/70-birtok> (2012.10.30)

⁴⁴ FENYŐ GYÖRGY (2010): Földjog és földügyi intézmény-hálózat 4., A külföldiek föld és ingatlan szerzése
http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_FFI4/ch01s04.html (2012.10.30.)

telekbérletről vagy üzembérletről van szó (5-15 év). A bérleti díj szabad megállapodás tárgya. A földterület alhaszonbérbe adható, ha azt a szerződés nem tilalmazza. A bérlő halála esetén örökösei folytathatják a haszonbérleti jogviszonyt.

Francia szabályozás

A francia szabályozást is érdemes megvizsgálnia birtokpolitika szempontjából. Ebben a modellben a szigorú szabályozás alapja az előzetes hatósági engedélyezés rendszerén alapuló mezőgazdasági üzemszabályozás. Az üzemszabályozás részeként mezőgazdasági tevékenységet csak a helyben lakó mezőgazdasági szakképzettséggel rendelkező termelő végezhet.⁴⁵ A francia egy kétosztatú modellnek tekinthető, mivel alapvetően két szempont szem előtt tartásával szabályozza a földviszonyokat. Az egy tényező a föld, mint termelési tényező védelme, a másik a mezőgazdasági termelők megélhetésének biztosítása.⁴⁶

A szabályozás hangsúlyt fektet a mezőgazdaság családi jellegének megőrzésére. A struktúrakontrol célkitűzései között tarthatjuk számon a mezőgazdasági termelők gazdálkodásának elősegítését, az életképes gazdaságok felaprózódásának kiküszöbölését, az életképtelen gazdaságok életképes szintre való növelését.

A struktúrakontroll célja valójában magánszemélyek bizonyos egymás közti jogügyleteinek előzetes bejelentési, vagy előzetes hatósági eljárások általi ellenőrzése, vagy tiltásának lehetősége. A struktúrakontrol nem helyezi direkt módon előtérbe a szakmai, vagy élethivatásszerű mezőgazdasági termelőket. Azok a termelők viszont, akik megfelelő végzettséget, vagy szakmai tapasztalatot igazolnak, előnyt élveznek. Az agrárvégzettség pedig a támogatások feltétele is. A nem mezőgazdasági termelők, vagy azok a mezőgazdasági termelők, akik nem rendelkeznek szakmai tapasztalattal, előzetes hatósági engedélyezést kell kérniük.

A törvény által megfogalmazott célkitűzések megyei szintű végrehajtásának elősegítéséhez különböző eszközöket, intézményeket hoztak létre: megyei séma, referenciaegység, valamint

⁴⁵ BIRÓ SZABOLCS (2010): A hazai birtokpolitika a közvetlen támogatási rendszer keretei között, AKI, Budapest, 9.p

⁴⁶ A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. Dr. Kurucz Mihály: Üzemszabályozás. A francia szabályozás beilleszthetősége a magyar jogrendszerbe (kézirat)

az egyes parcellák a mezőgazdasági üzemtől való maximális távolságára vonatkozó szabályok.

A megyei irányadó séma a Code ruralban említett célkitűzések helyi szintű újra megfogalmazása. A megyei irányadó séma elkészítéséhez ki kell kérni a megyei tanács, az agrárkamarák, valamint megyei agrárorientációs bizottság véleményét is. A l'unité de référence az a terület, amely elegendő egy mezőgazdasági üzem életképességéhez, figyelembe véve a termelési kultúra milyenségét, a termeléshez kapcsolódó eszközöket és a többi mezőgazdasági tevékenységet.⁴⁷

Meg kell különböztetni egymástól az előzetes bejelentési kötelezettséget, és az előzetes hatósági engedélyezési eljárást. Mindkét esetben igen kiterjednek tekinthető a hatóságok ellenőrző tevékenysége, ugyanis a hatóságok ellenőrzési tevékenysége kiterjed a mezőgazdasági területek „mezőgazdasági üzemben belüli” használata, bármilyen jogi formában működtetik is a mezőgazdasági üzemet. Ezzel szemben a SAFER elővásárlási jogával csak néhány nevesített jogügylet esetében élhet. Tehát nem a jogügyletek egy bizonyos köre keletkezteti a hatóságok ellenőrzési jogkörét, hanem maga az eredmény.⁴⁸

A gazdálkodó személyére vonatkozóan a jogalkotó nem fogalmaz meg túl nagy elvárásokat, nehogy ezzel csökkentse a lehetséges jelöltek számát.

Szükséges az előzetes hatósági engedélyhez való folyamodás abban az esetben, ha a jelölt nem tesz eleget a cselekvőképesség, a szakmai gyakorlat/tapasztalat követelményeinek, betöltötte a nyugdíjazáshoz szükséges életkort, vagy ha mezőgazdasági tevékenységen kívüli jövedelme meghalad egy bizonyos értéket.

A pályázónak rendelkeznie kell a francia középfokú agrárvégzettséggel (a más tagállamok területén megszerzett képesítések elismerésére külön szabályok vonatkoznak), vagy öt év szakmai tapasztalattal mint gazdálkodó, vagy társult gazdálkodó legalább az unité de référence felének megfelelő területen. A jogalkotó viszonylag könnyen teljesíthető feltételeket fogalmaz meg a gazdálkodó személyével kapcsolatban, azért hogy a struktúrakontroll ne

⁴⁷ JACQUES AUDIER(2009): Droit rural, Dalloz, Paris

⁴⁸ JACQUES LACHAUD(2006): SAFER, Groupe France Agricole, Paris

jelentsen túl gyakran akadályt. A gazdálkodás megkezdéséhez való támogatások azonban sokkal precízebbek, szigorúbbak a kérelmezők szakmai kvalitásával kapcsolatban.

Néhány ügylet esetén csak előzetes hatósági bejelentési kötelezettségnek kell eleget tenni. Az első ilyen kategóriát a családon belül történő ügyletek képezik: abban az esetben, ha amúgy előzetes hatósági engedélyt kellene kérni, csak előzetes bejelentési kötelezettségnek kell eleget tenni, ha a következő ügyletek közvetlen leszármazók között köttetnek meg a harmadik generációig: a gazdaság átvétele ajándékozás, bérbevétel, adásvétel, öröklés útján.

A SAFER a mezőgazdasági orientációs törvény hozta léte 1960-ban, abból a célból, hogy elősegítse a családi gazdaságok létesítését, és méreteinek növelését. A SAFER feladatait később bővítették: vidékfejlesztés, környezetvédelem, segítségnyújtás a helyi szervezeteknek. A földpiac szabályozójaként közszolgáltatást teljesít, formailag non-profit részvénytársaságként működik. Fő célkitűzése a birtokszerkezet javítása, elősegítve új gazdaságok létesítését, vagy a meglévő gazdaságok fenntartását, a birtokméret növelésével, vagy a birtokszerkezet átalakításával. A SAFER hozzájárul a természeti értékek megőrzéséhez, a biológiai diverzitás megőrzéséhez, a földpiac átláthatóságának növeléséhez is.⁴⁹

Minden ellenérték fejében végzett - mezőgazdasági – vagy mezőgazdasági termelésre szánt terület – ügylet adásvétel, vállalatba való apport – be kell jelenteni, ami az adott SAFER területébe tartozik. A SAFER az ügyletek túlnyomó többségét közös megegyezéssel hozza, az elővásárlási jogával viszonylag ritkán él.

A francia jogban a haszonbérlet szabályai számos különös elemet tartalmaz, amelyek a mezőgazdasági termelés fenntartását, és a bérlős stabilitását hivatottak szolgálni. A legtöbb esetben a mezőgazdasággal kapcsolatos földbérletek a haszonbérlet szabályai szerint köttetnek, azonban léteznek a haszonbérleti státuszon kívüli bérletek is. A haszonbérlet a bérlőt talán túlságosan védett helyzetbe hozza.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a dán birtokpolitikai rendszer nem szolgálhat egyértelműen példaként a magyar birtokpolitika számára. Ennek oka, hogy a dán rendszerben

⁴⁹ JACQUES LACHAUD(2006): SAFER, Groupe France Agricole, Paris

a föld művelője általi birtoklás központba állítása miatt szinte teljesen háttérbe szorul a haszonbérlet intézménye, mely magyar viszonylatban komoly nehézségeket okozna. Másfelől Magyarországon nincs meg egy jól kiépített állami hitelrendszer, mely az egész struktúra alapját képezi a dán mintában.

Az osztrák szabályozás ellen szól, hogy nem szabályozza elég egyértelműen a külföldiek földhöz jutásának kritériumait, illetve – bár ez a dán mintára is igaz – támogatási rendszere sem elég kidolgozott.

Megállapítható tehát, hogy a francia rendszer - mely minél több életképes gazdaság támogatását helyezi előtérbe – megfontolandó példát állít Magyarország elé, amennyiben a magyar viszonyokhoz igazítjuk ezt a jól működő birtokpolitikai és támogatási rendszert, illetve az uniós jog szempontjából is a legkevésbé kifogásolható.

Az új földtörvénytervezet értékelése

Magyarországon jelenleg is folyik az egyeztetés az új földtörvény megalkotásáról és elfogadásáról. Mivel még a végleges koncepció nem született meg, ezért a jelenlegi (2012. november) stádiumában vizsgálom meg a szabályozás tervezetét.

Az új koncepció a vidéki agrárnépesség életszínvonalának emelését, a földművesek saját munkán alapuló gazdálkodását, illetve a versenyképes mezőgazdasági birtokok kialakítását tűzi ki elsődleges céljául, mely a dán szabályozás jegyeire emlékeztet, de az uniós tendenciákkal is összhangban áll.

Az 1994-es földtörvénnyel szemben a tervezetben már megjelenik a mezőgazdasági üzem fogalma, mely szintén az EU tagállamainak jellemző gazdasági szemléletét tükrözi, viszont az üzemtörvény még nem született meg, csupán tervbe vették a megalkotását.

A tulajdonjog és a haszonélvezeti jog megszerzését előzetes hatósági engedélyhez köti a jogalkotó. Ez a birtokpolitikai eszköz megfelel az uniós jog követelményeinek, ezenkívül az úgynevezett „dán jogeset” példájából okulva más eszközök, mint az utólagos szankciók

sokkal kevésbé lehetnek összeegyeztetők az uniós (közösségi) joggal.⁵⁰ Ez alól a kötelezettség alól a tervezet bizonyos kivételeket jelöl meg.

A tervezet egy érdekes kikötést tartalmaz, miszerint mező- és erdőgazdálkodási hasznosítású föld és védett természeti terület tulajdonjogát nem szerezheti meg azoknak az államoknak a polgára, amelyek a magyar állampolgárok tulajdonjog-szerzését és hasznélvezeti jog-szerzését nem engedélyezik, tiltják, vagy olyan adminisztratív gyakorlatot tartanak fenn, amely az előbbiekkal azonos eredményre vezet. Ez a rendelkezés a reciprocitás elvét alkalmazza, ám az Uniós jogrend nem fogadja el nemzetközi közjogban használatos reciprocitás elvét, azaz az Uniós jog megsértését egy tagállam nem igazolhatja azzal, hogy egy másik tagállam is hasonló rendelkezéseket vezet be. Ha ez a rendelkezés módosítás nélkül kerül elfogadásra, számítani lehet arra, hogy az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít Magyarország ellen ez ügyben.

Jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek csak a törvény szerinti kivételekkel szerezhethetnek tulajdon-, illetve hasznélvezeti jogot. Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján arra következtethetünk, hogy egy olyan szabályozás, amely a jogi személyeket kizárja a termőföld tulajdonjogának megszerzéséből, nem fogadható el a közösségi jog szempontjából.

A földművesek által megszerezhető tulajdoni, illetve hasznélvezeti jog mértékét is korlátozza a jogalkotó. Tulajdonában, illetve hasznélvezetében önfoglalkoztatóként, illetve őstermelőként legalább száz négyzetméter, legfeljebb ötven hektár, egyéni vállalkozóként legfeljebb ötszáz hektár nagyságú föld lehet.

Ez a szabályozás eltér az eddig hatályostól, mivel az 1994. évi LV. törvény 300 hektárban és 6000 aranykoronában határozza meg a megszerezhető termőföld mértékét minden belföldi magánszemély részére. Megállapítható, hogy az új korlátozás bevezetése a birtokszerkezet elaprózódását és a túlzott birtokkoncentrációt hivatott kezelni.

További kikötés, hogy a földműves csak arra a mező- vagy erdőgazdaságilag hasznosított földre szerezhethet tulajdonjogot, illetve hasznélvezeti jogot, amely a tulajdonában álló ingatlan

⁵⁰KOROM ÁGOSTON (2012): A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége az uniós jogban, Ph.D. értekezés, Budapest 46.p

nyilvántartásba vett székhelye, tulajdonában álló telephelye, tanyája, birtokközpontja szerinti település közigazgatási határától legfeljebb húsz km távolságra van. Ez a rendelkezés aránytalan hátrányt keletkeztet a más tagállamból földet vásárolni kívánó személyek számára.

A tervezet képzettségi elvárásokat is támaszt azok felé, akik a mező- vagy erdőgazdaságilag hasznosított föld tulajdon-, illetve haszonélvezeti jogát olyan mértékben szereznék meg, hogy a tulajdonában, illetve haszonélvezetében álló föld nagysága bizonyos mértéket meghalad. Harminc hektár fölött legalább középfokú mezőgazdasági szakképzettség és legalább öt éves mezőgazdasági üzemben eltöltött gyakorlat igazolása az elvárás. Száz hektár felett a már említett két kritérium teljesítése mellett igazolnia kell, hogy főfoglalkozású földműves.

Ez a rendelkezés szigorúbb a francia szabályozásnál elvárásai tekintetében, mivel a francia szabályozás nem követelményként fogalmazza meg a képzettségi kritériumokat, hanem csupán többletelőnyöket keletkeztet.

A törvénytervezet 17.§-ban olyan kötelezettségvállalásra kötelezi a tulajdonjog, illetve a haszonélvezeti jog megszerzőjét, mely esetlegesen aránytalanul megnehezítheti az uniós tagállamok állampolgárainak földhöz jutását, de alapvetően nem ellentétes a közösségi joggal a saját művelésre vonatkozó kötelezettség.

Konkréten a mező- vagy erdőgazdaságilag hasznosított föld művelési ága szerinti hasznosítását kell vállalni, a megszerzett föld lakó és gazdasági épületek létesítésén kívül más célra nem használható, a föld hasznosítása csak olyan mértékben engedhető át, hogy az ebből származó bevétel nem haladhatja meg a mezőgazdasági termelésből származó bevétele egynegyedét – talán ez a legkevésbé megvalósítható elvárás más tagállamok polgárainak szempontjából - ,ezen kívül be kell tartani a Helyes Gazdálkodási Gyakorlat előírásait.

A tulajdon átruházási szerződést az aláírástól számított nyolc napon meg kell küldeni a föld fekvése szerint illetékes önkormányzat jegyzőjének közzététel, illetve a véleményezési jogkörrel felhatalmazott helyi földbizottság részére történő továbbítás céljából. Ez a rendelkezés az osztrák modellben megjelenő közzététel intézményén alapszik.

Fontos még kitérni az állam elővásárlási jogára, melyet a magyar állam nevében az NFA gyakorol. Ez bizonyos birtokpolitikai eszközök megvalósításának céljából történhet meg, de

alapvetően nem biztosítja a jogszabály által kitűzött elsődleges célok megvalósulását, ráadásul komoly támadások célpontjává válhat a tagállamok számára, mivel magában rejti a diszkriminatív intézkedés lehetőségét. A rendelkezés valószínűleg a francia SAFER mintájára ruházza fel a NFA-t ezzel a többletjogosultsággal, ám a SAFER elővásárlási jogát csak elenyésző számú esetben érvényesíti.

A mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld használatát nem szerezheti meg az, aki nem földműves, nem mezőgazdasági termelő jogi személy, vagy más jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet. A haszonbérlet időtartama tekintetében legalább öt évre és legfeljebb húsz évre köthető haszonbérleti szerződés.

A tervezet előnyben részesíti az elő-haszonbérleti jog megszerzésével kapcsolatban a föld helyben lakó volt haszonbérletjét, a pályakezdő fiatal földművest, a helyben lakó szomszédot, illetve a haszonbérbe adó választása szerint a többi helyben lakót. Ezzel diszkriminatív és aránytalan hátrányokhoz juttatja a más tagállamokból érkező állampolgárokat, így ez alapvetően nem egyeztethető össze az uniós joggal.

A haszonbérlet szerzéséhez is szükséges bizonyos kötelezettségek vállalása. Ilyen a mező-, erdőgazdasági föld saját gazdaság keretében való művelése és a mezőgazdasági tevékenységgel kapcsolatos jogok és kötelezettségek saját névben és kockázatra történő gyakorlása; hogy a megszerzett föld lakó és gazdasági épületek létesítésén kívül más célra nem használható; illetve a föld hasznosítása csak olyan mértékben engedhető át, hogy az ebből származó bevétel nem haladhatja meg a mezőgazdasági termelésből származó bevétele huszonöt százalékát.

Továbbá alanyi feltételekhez is köti a tervezet a haszonbérleti jog megszerzését. Középfokú erdészeti vagy mezőgazdasági végzettség vagy ezeken a területeken legalább három éves gyakorlat szükséges a földműveseknek, még a jogi személyek vagy jogi személyiség nélküli szervezet üzemeltetője részéről is ugyanez a képzettségi követelmény áll fenn, de öt éves mező-, erdőgazdálkodási gyakorlat igazolása kötelező mellé.

A haszonbérlet tekintetében is fennáll a bejelentési és közzétételi kötelezettség, hasonlóan a tulajdonszerzés szabályaihoz.

Véggövetkeztetések

Összességében megállapítható tehát, hogy az elavultnak számító 1994. évi LV. Törvényhez képest jelentős előrelépés várható a magyar földjogi szabályozás terén, azonban még ez sem felel meg minden rendelkezése tekintetében az uniós jog alapelveinek.

Egyértelmű az is, hogy egy törvény nem elegendő a földjogi helyzet rendezésére, hanem szatellit jogszabályokra is szükség lesz egy komplex megközelítés megvalósításához.

Hogy mennyiben sikerül megvalósítani a nemzeti érdekeket úgy, hogy az Unió szemszögéből se legyen kifogásolható, az csak az új törvény hatálybalépése és megvalósítása után fog egyértelműen körvonalazódni. Joggal állíthatjuk tehát, hogy a jogalkotók szakértelme és kompromisszumkészsége kiemelten fontos ennek a feladatnak a megvalósítása során.

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	2
I. Tagállamok birtokpolitikai mozgástere.....	3
A tőke szabad áramlása	6
A letelepedés szabadsága	7
A Bíróság Uwe Kay Festersen-ügyben hozott ítélete	8
CHRISTINE Stix-Hackl Főtanácsnok véleménye A C-370/05 ügyben	12
A „dán jogeset” összehasonlítása a Margarethe Ospelt ügyben hozott ítélettel.....	14
Összegzés	18
II. Magyarország birtokpolitikai mozgástere	19
A mezőgazdasági viszonyok szabályozásának története Magyarországon.....	23
Az 1945. évi földreform	25
A szocialista földviszonyok	26
A rendszerváltás kihívásai és az azokra adott válaszok	27
Az 1994. évi LV. törvény.....	29
Meghatározó tagállami szabályozások.....	31
Dán szabályozás	32
Osztrák szabályozás	35
Francia szabályozás.....	36
Az új földtörvénytervezet értékelése.....	39
Végkövetkeztetések.....	43

Irodalmi jegyzék

BIRÓ SZABOLCS (2010): A hazai birtokpolitika a közvetlen támogatási rendszer keretei között, AKI, Budapest

BIRÓ SZABOLCS: Birtokszerkezet és támogatáspolitikai
Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. (kézirat)

Cégvezetés 2008/01-02 Termőföldtulajdon az Unióban
(<http://cegvezetes.hu/2008/01-02/termofoldtulajdon-az-unioban/> 2012.10.30.)

Európa-Az uniós jogszabályok összefoglalói
(http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14552_hu.htm 2012.11.03.)

EU vonal 2012. 10. 22.
http://www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1261

DARÁK PÉTER: Köszöntő
A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. (kézirat)

DORGAI LÁSZLÓ szerk. (2004) A magyarországi birtokstruktúra, a birtokrendezési stratégia megalapozása, AKI, Budapest

FENYŐ GYÖRGY (2010): Földjog és földügyi intézmény-hálózat 4., A külföldiek föld és ingatlan szerzése
http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_FFI4/ch01s04.html (2012.10.30.)

FODOR LÁSZLÓ (2005): Agrárjog – Fejezetek a mezőgazdasági életviszonyok sajátos szabályozása köréből, Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen

FÜLÖP BOTOND: A közösségi jog létrejötte, fejlődése, különös tekintettel az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére, Jogi fórum, 2001. november 21., 2. p
(<http://www.jogiforum.hu/publikaciok/51.1.0> 2012.10.29.)

JACQUES AUDIER(2009): Droit rural, Dalloz, Paris

JACQUES LACHAUD(2006): SAFER, Groupe France Agricole, Paris

KAPRONCZAI ISTVÁN: A birtokpolitika választ igénylő kérdései
A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. (kézirat)

KOROM ÁGOSTON: A dán jogeset
(http://www.glossaiuridica.hu/cikkek/koromagoston_a_dan_jogeset.pdf 2012.10.30.) Glossa Iuridica

KOROM ÁGOSTON (2012): A tagállamok bírósági aktusaiból eredő felelőssége az uniós jogban, Ph.D. értekezés, Budapest

KOROM ÁGOSTON: Birtokpolitikai mozgástér az Európai Unió Bírósága joggyakorlata alapján. A francia szabályozás felé?

A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. (kézirat)

KURUCZ MIHÁLY: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indokoltságáról, In. Gazdálkodás, 2012/2

KURUCZ MIHÁLY: Üzemszabályozás. A francia szabályozás beilleszthetősége a magyar jogrendszerbe

A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. (kézirat)

ORLOVITS ZSOLT: Birtokpolitika az EU-ban in Haszon Agrár 2008/1.
<http://www.haszon.hu/agrar/ingatlan/70-birtok> (2012.10.30)

PALÁNKAI TIBOR (2001): Az euró és bevezetésének feltételei
(<http://epa.oszk.hu/00700/00775/00029/407-421.html> 2012.10.29.)

SZILÁGYI JÁNOS EDE (2010): Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében in Az európai földszabályozás aktuális kihívásai, Novotni Kiadó, Miskolc

SZITA LÁSZLÓ: A földtulajdon viszonyok szabályozása Dániában és tanulságai a magyar törvényhozás számára, Jogtudományi Közlöny XLVIII. Évfolyam 1993. május

SZÚCS ISTVÁN szerk.(2003): Birtokviszonyok és a mérethatékonyság: A magyar mezőgazdaság nemzetközi versenyképessége; írták: Bedéné Szőke Éva, Farkasné Fekete Mária, Molnár József, Széles Zsuzsanna, Szűcs István , Takácsné György Katalin , Takács István, Vas Judit, Gödöllő

TANKA ENDRE: A földforgalmi törvénytervezet (T/ 7979. : Fttv) konceptuális tarthatatlansága
(http://www.kielegyenafold.hu/dr_tanka_endre_a_foldtorvenyrol-k93.html 2012.10.30.)

VÖRÖS IMRE: Beköszöntő - az európai jog és a magyar jog viszonyáról
A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete által szervezett a Kúria épületében 2012. július 4-én tartott előadás alapján. (kézirat)

Ítéletek

C-452/01 Margarethe Ospelt és Schlössle Weissenberg Familienstiftung 2003. szeptember 23. (I-9743)

C-370/05 büntetőeljárás Uwe Kay Festersen 2007. január 25. (I-1129)