

KÜLFÖLDI SZEMÉLYEK FÖLDTULAJDON-SZERZÉSE
MAGYARORSZÁGON

„OLASZRIZLING”

BUDAPEST, 2014. OKTÓBER 29.

*„...Mert amiként különb-különb tájakról és tartományokból
jönnek a vendégek, úgy különb-különb nyelvet és szokást, különb-
különb példát és fegyvert hoznak magukkal, s mindez az országot
díszíti, az udvar fényét emeli...”*

Szent István király Intelmei fiához

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS.....	1
1. Magyarország alaphelyzete	1
2. Történelmi háttér	2
3. Az új földtörvény jelentősége	4
II. AZ UNIÓ SZABTA MOZGÁSTÉR – A FÖLDLIBERALIZÁCIÓRA VONATKOZÓ EURÓPAI UNIÓS ALAPELVEK.....	5
1. A közösségi magánjog alapelvei.....	5
2. A tőke mozgás szabadsága.....	7
3. A letelepedés szabadsága	8
4. A közösségi joggal összeegyeztethető korlátozások – a négyes feltételrendszer	8
5. A Közös Agrárpolitika	9
III. KÜLFÖLDI SZEMÉLYEK FÖLDTULAJDON-SZERZÉSE HATÁLYOS JOGUNKBAN	11
1. A főbb külső jogforrások	11
2. A termőföld-forgalmi szabályok tárgya	12
3. A külföldi személy, mint terminológiai fogalom.....	12
4. A tulajdonszerzés személyi és tárgyi feltételei	14
4.1 A mezőgazdasági tevékenység végzésének követelménye	14
4.2 A helyben lakó földművesek.....	16
4.3 A földszerzési maximum.....	19
5. A tulajdonjog átszállásának eljárásjogi szempontjai.....	21
5.1. A hatósági engedélyezés intézménye	21
5.2 A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet tevékenysége	25
6. A tulajdonhoz jutás „speciális” esete: a zsebszerződések.....	27
IV. BEFEJEZÉS.....	33
V. IRODALOMJEGYZÉK.....	35

I. BEVEZETÉS

A konkrét földszerzési szabályok elemzése előtt rövid áttekintést nyújtok Magyarország mezőgazdasági adottságairól és elhelyezem az agrárgazdaság termelését hazánk gazdasági horizontján. Tömören vázolom a jelenlegi szabályozáshoz vezető társadalmi-financiális okokat, és a termőföld-tulajdonhoz jutás feltételeit a rendszerváltást követően.

1. Magyarország alaphelyzete

Magyarország életében mindig is kiemelkedő szerepet játszott a mezőgazdaság, köszönhetően annak, hogy hazánk kitűnő éghajlati-és talajviszonyokkal rendelkezik. A jelenleg művelés alatt álló termőföldek mennyisége 7,3 millió hektár¹, az ország területének több, mint 60 százaléka, miközben az EU-országok átlaga 30 % alatt marad.² Habár a mezőgazdasági termelés országunk GDP-jének csak igen kis szeletét teszi ki, könnyen belátható, hogy az agrárgazdaság stratégiai ágazat, hiszen egy nemzet élelmezése nemcsak gazdasági, hanem nemzetbiztonsági kérdés is.³

Az agrárium exportteljesítménye igen erős, a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek aránya a nemzetgazdasági kivitelből közel 10 százalékot tesz ki, szemben a 6,3 %-os behozatallal. Agrár-külkereskedelmünkben az Európai Unió piaca abszolút meghatározó, exporttermékeink több mint négyötöde a gazdasági térség országaiba kerül.⁴ Ez az adat is mutatja, hogy a földpiac liberalizációjával a hazai mezőgazdaság érdekeinek védelme még a korábbinál is fontosabbá válik. Az agrárium foglalkoztatási szerkezetét tekintve eltér az egyéb gazdasági ágazatoktól, ugyanis a gazdálkodásban a főállású munkaerő mellett nagy szerepet játszik a családtagok tevékenysége is.⁵

A hazai mezőgazdasági üzemszerkezetet a dualitás jellemzi. Meghatározó a nagybirtok-rendszer földhasználata,⁶ míg az egy hektár alatti „gazdaságok” (a termelők közel 73%-a), a mezőgazdasági területnek kevesebb, mint 2%-t műveli. Az igazi gondot a tíz és száz hektár közötti, jellemzően családi gazdaságok alacsony súlya jelenti, amely a mezőgazdasági

¹ Agrárgazdasági Figyelő. 2014/2. 24.

² FARSANG Andrea: Talajvédelem.

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_Talajvedelem/ch07.html. Letöltve: 2014.08. 26.

³ A GDP 3-4 %-át. KAPRONCZAI István: *Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára*. In: KOROM Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*. Budapest, NKE, 2013. 81.

⁴ Agrárgazdasági Figyelő i. m. 13.

⁵ 2012. június 1. és 2013. május 31. között mintegy 987 ezer családtag végzett több-kevesebb mezőgazdasági tevékenységet. *Magyarország mezőgazdasága, 2013*. Budapest, KSH, 2014.

⁶ A gazdaságok alig több, mint egy százaléka a mezőgazdasági terület 64%-t műveli. KAPRONCZAI i.m. 87.

területnek alig több, mint egynegyedén termel,⁷ pedig az ilyen gazdálkodási egységek a vidék megtartó erejét jelentenék.

A törvényalkotó is felismerte ezt: a családi gazdálkodás teljesítményének és versenyképességének fokozását a Közös Agrárpolitika (KAP) alapelveként tekinti,⁸ és megjelenik a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, 2013. évi CXXII. törvény preambulumban is.⁹

2. Történelmi háttér

Az elaprózódott birtokszerkezet miatt a termőföldek birtokviszonyai hangsúlyozottan eltérnek a tulajdonviszonyoktól, a termelés jogi formáját tekintve jellemzően haszonbérlet keretében történik.¹⁰ A jelenlegi tulajdoni struktúrák kialakulása számos gazdasági és társadalmi folyamatnak köszönhető, következő soraimmal ezeket mutatom be.

A magyar agrárfejlődést alapvetően a jobbágyi munkán alapuló nagybirtok-rendszer dominanciája határozta meg egészen 1848-ig.¹¹ A jobbágyfelszabadítás megtörtént, azonban a parasztság földhöz jutása nem valósult meg, a földprogramok eredménytelenek maradtak egészen a XX. század közepéig. Az 1945-ös magyar földreformmal azonban megteremtődött a mezőgazdasági tulajdonviszonyoknak a korábbtól gyökeresen eltérő új struktúrája a kisbirtokok létrehozásával.¹² A reform rövid életű volt, három évvel később ugyanis megindult a „szövetkezesítés”, a parasztság kollektív termelőegységekbe való kényszerítése,¹³ ami a szocializmus egész ideje alatt jellemző maradt a mezőgazdaság tulajdoni viszonyaira.¹⁴ A kilencvenes évek elején, a politikai átalakulással a tulajdonviszonyok privatizálása is megindult.

A rendszerváltást követően megkezdődött a kollektív termelőegységek felbontása, a magyar agrárszektor átszervezése piaci alapokra azonban nem a szerves fejlődés következménye volt, ennek következtében mind az alapanyag-termelő bázis, mind a fölé épülő vertikum összeomlott. A szocialista tervgazdálkodás idején a megszűnő középüzem és a tulajdonosi

⁷ Uo. 87.

⁸ HALMAI Péter (szerk.): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2007. 63.

⁹ A továbbiakban új Földtörvény (új Ftv.)

¹⁰ TANKA Endre: Történelmi alulnézet a magyar poszt szocialista földviszonyok neoliberális diktátum szerinti átalakításáról. *Hitel*. 2013/2. 112.

¹¹ A középkortól kezdve a porosz utas és a kelet-európai agrárfejlődés hatott leginkább a magyar birtokszerkezetre. CSÁK Csilla: *Agrárjog*. Miskolc, Novotni Kiadó a Magánjog Fejlesztéséért, 2010. 56. [A továbbiakban CSÁK (2010a)]

¹² BOBVOS Pál: A földtulajdon és a földhasználat szerkezetének átalakítása hazánkban. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica*. 1994/XLV. 2.

¹³ SZAKÁCS Sándor: *Agrárpolitika és „reform*. In: *Agrártörténet- agrárpolitika. Tanulmányok Szuhay Miklós professzor emeritus tiszteletére*. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, 2006. 461.

¹⁴ CSÁK (2010a) i.m. 62-69.

paraszság hiánya a rendszerváltást követően komoly problémákat okozott a szakmai hozzáértés terén.¹⁵ A privatizáció sajátossága volt a földek részarány-tulajdonba kerülése, ami magyarázatul szolgál a haszonbérletek jelenlegi magas arányának.¹⁶

1994-ben megkezdődött a helyzet konszolidációja és a várható Európai Unió csatlakozás feltételeinek megteremtése.¹⁷ Az integrációs folyamattal együtt járt a piacnyitás, a határok egyre inkább átjárhatóvá válása, így a formálódó magyar piac védelme érdekében a külföldi személyek földszerzésének szabályozására volt szükség.¹⁸ A termőföldről szóló törvény drasztikusan megváltoztatta a külhoniak tulajdonhoz jutását: mind a magán, mind a jogi személy elveszítette szerzőképességét a mezőgazdasági tulajdon tekintetében.¹⁹ Alig egy évtized elteltével hazánk –már az uniós feltételeknek megfelelően- a Csatlakozási Szerződésben az ingatlanpiac liberalizálására vállalt kötelezettséget.²⁰

Az okmány azonban lehetőséget biztosított a termőföldre vonatkozó korábbi szabályok hét plusz három évre történő meghosszabbítására, azzal a kikötéssel, hogy az átmeneti időszak alatt nem kerülhet sor a tulajdonjog gyakorlásának korlátozására.²¹ A moratórium 2014-es lejártával került sor az új Ftv. hatálybalépésére, egyúttal a földpiac megnyitására a tagállamok polgárai előtt.

Érdekes módon, már a derogáció időtartama alatt is ismert volt olyan lehetőség, amely alapján az uniós országok állampolgárai²² mégis megszerezhették egy magyar termőföld tulajdonjogát.²³ A 2004-es csatlakozást követően egy másik tagállam azon polgárai, akik önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kívántak letelepedni hazánkban, és legalább három éve folyamatosan jogszerűen Magyarországon laktak és folytattak mezőgazdasági tevékenységet, tulajdonjogot szerezhettek magyar termőföld vonatkozásában, személyükre nem volt alkalmazható más szabály és eljárás, mint a magyar állampolgároknak.²⁴ A moratórium lejártával az új földforgalmi törvény teljes egészében hatályba lépett, a külföldiek magyarországi földtulajdonszerzésének szabályait gyökeresen átalakítva.

¹⁵ LENTNER Csaba: *A magyar mezőgazdaság jövőképe a pénzügypolitika tükrében*. In: KOROM (2013). 52.

¹⁶ TANKA (2013) i.m. 112.

¹⁷ 1994. évi LV. törvény a termőföldről

¹⁸ HERNÁDI László: A külföldiek ingatlanszerzése. *Res immobiles*. 2007/1-2. 7.

¹⁹ KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és kartográfia*. 2008/9. 20.

²⁰ Csatlakozási Szerződés, 2003.

²¹ Derogációs időszak. KOROM Ágoston: *Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás?* In: KOROM (2013) 12.

²² Az Európai Unió és a társult államok polgárai.

²³ CSÁK (2010a) i. m. 94.

²⁴ Uo. 95.

3. Az új földtörvény jelentősége

Az agrikultúra az időjárás viszontagságai és a gyorsan változó piaci árak miatt különösen kockázaterzékeny ágazat. Hangsúlyozom azonban, hogy legfőbb funkciója az élelmiszerellátás biztosítása, így a folyamatos mezőgazdasági termelés fenntartása létérdeknek minősül, mindemellett a vidéki népesség körében erős szociális kötöttség is jellemző a földhöz, mint a megélhetés forrásához. Az egyes államok ezért kiemelt, stratégiai ágazatnak tekintik a mezőgazdaságot, és piacvédelmi eszközökkel próbálják a zavartalan termelést biztosítani. Az Európai Unió alapelvei azonban nem tűnnek diszkriminációt a gazdasági térség állampolgárai között, a termőföldek piacának külső korlátait le kell építeni.

A tagállami szabályozások mozgástere tehát korlátozott, egyszerre kell megfelelni a közösségi előírásoknak és védelmezni a honi érdekeket. Az uniós követelményeknek hazánk a 2013. évi CXXII. törvénnyel²⁵ tett eleget, amelyet már megalkotásakor számos kritika ért a politikai és szakmai paletta majd' minden oldaláról. A lehangosabb bírálat szerint a magyar termőföld külföldiek tulajdonába kerülhet éveken belül, ugyanis az észak-és nyugat-európai földpiacéhoz képest a magyar ingatlanárak jóval alacsonyabbak, és a különbséget csak növeli, hogy a külföldi tőkéhez viszonyítva a hazai gazdálkodók vásárlóereje jelentősen elmarad. Képes-e az új föld-forgalmi szabályozás a magyar termelők érdekeinek védelmére, a hazai föld külföldi tulajdonba kerülésének megakadályozására? Az új földtörvény tulajdonszerzési szabályainak ilyen irányú elemzésével dolgozatomban erre a kérdésre keresek választ.

²⁵ 2013. évi CXXII. törvény a mező-és erdőgazdasági földek forgalmáról (új Ftv.)

II. AZ UNIÓ SZABTA MOZGÁSTER – A FÖLDLIBERALIZÁCIÓRA VONATKOZÓ

EURÓPAI UNIÓS ALAPELVEK

Az Európai Unió belső gazdaságát alapvetően meghatározza az egységes piac elve. Az Unión belüli kereskedelemben biztosított a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke, így a termelési tényezők szabad áramlása. Ilyen termelési tényezőnek minősül a termőföld is. A következő részben ismertetem az uniós jogforrások által deklarált alapelveket, amelyek a termőföldek forgalmát európai szinten keretbe foglalják.

1. A közösségi magánjog alapelvei

Az Európai Unió célkitűzéseinek középpontjában elsősorban a tagállamok magas szintű gazdasági együttműködésének biztosítása áll.²⁶ Ebben az együttműködési rendszerben a mezőgazdaság mindig is kitüntetett helyet foglalt el.²⁷ A mezőgazdasági piacok integrációja céljából ugyan létrehozták a Közöségi Agrárpolitikát (KAP),²⁸ ám a termőföld-forgalom alapvető jogi kereteit a gazdasági szabadságok jelölik ki.²⁹ A négy gazdasági alapszabadság biztosítása elsősorban a diszkrimináció (discrimination) általános tilalmára épül,³⁰ így az a földjogban is meghatározó jelentőségű.³¹ A más szóval egyenlő bánásmód lényege az, hogy tilos a felek között bármiféle megkülönböztetés, különösen nem, állampolgárság, nemzetiség, származás és más tényezők alapján.³² Diszkriminációról akkor van szó, ha azonos tényállásokat eltérően, vagy eltérőket azonosan kezelnek.³³

Az állampolgárságon alapuló diszkrimináció a nemzeti elbánás (national treatment) követelményét támasztja alá a tagállamokkal szemben.³⁴ A Római Szerződés 6. cikkelyében először került megfogalmazásra alapelveként „az állampolgárságon alapuló bármilyen megkülönböztetés” tilalma,³⁵ magyarul valamely uniós ország más tagállam polgárát nem

²⁶ KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Közösség kereskedelmi joga*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2003. 27.

²⁷ A közös agrárpolitika relevanciáját jelzi az is, hogy Római Szerződésben közvetlenül az áruk szabad mozgásáról rendelkező rész után kapott helyet

²⁸ HALMAI i. m. 63.

²⁹ SZILÁGYI János Ede: *Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében*. In: CSÁK Csilla: *Az Európai Földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2010. 270. [A továbbiakban CSÁK (2010b)]

³⁰ KIRÁLY Miklós: *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1998. 68.

³¹ TATTAY Levente: A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban. *Európai Jog*, 2009/1. 36.

³² Uo. 36.

³³ KECSKÉS László-SZÉCSÉNYI László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6.§-a nemzetközi jog és az EK-jog fényében. *Magyar Jog*, 1997/12. 725.

³⁴ KIRÁLY (2003) i.m. 66.

³⁵ Római Szerződés, 1957. A továbbiakban RSz

kezelheti hátrányosabban, mint a belföldi személyeket, és a saját lakosok sem hozhatók kedvezőtlenebb helyzetbe, mint más uniós polgárok.³⁶ Felmerülhet a kérdés, hogy a gyakorlati jogalkalmazásban a jogalanyok mely csoportja érintett a leginkább: az Európai Bíróság földjogi síkon elsősorban a letelepedni szándékozó külföldi vállalkozók védelme érdekében érvényesíti az alapelvet.³⁷

A Szerződésben lefektetett követelmény a másodlagos közösségi jogban is megjelenik. Az Európai Unió Tanácsának ún. Farm-menedzser irányelve³⁸ a nemzeti elbánást kifejezetten a mezőgazdaságra vetíti ki: a feltételeknek megfelelő tagállami földműveseknek a belföldiekkel azonos feltételek mellett van lehetőségük bármely mezőgazdasági termelést szolgáló ingatlant megszerezni.³⁹

Az egyenlő bánásmód követelménye mind általános, mind konkrét formájában az áruforgalom szabadságának lényegi elemét jelenti, megteremtve ezzel az egységes európai piac alapjait. Az Európai Unióban a piacgazdaság központi eleme a termelési tényezők szabad áramlásának biztosítása. Kezdetől fogva elfogadott volt, hogy termelési tényezőnek számít a termőföld is,⁴⁰ ám hogy mely alapszabadságra vonatkozó rendelkezések hatálya terjed ki az ingatlanokra (termőföldre), vita tárgyát képezte a közösségi jogalkalmazásban.

Az áru fogalmát a RSz sehol sem határozta meg, a pontos definíciót az Európai Bíróság⁴¹ a Kunstschatze-ügyben⁴² determinálta.⁴³ Árunak eszerint az értékben kifejezhető, ingó javak minősülnek,⁴⁴ így tekintve, hogy a termőföld semmi esetre sem ingó tárgy, nem vonatkoznak rá az áruforgalom szabadságához kapcsolódó szabályok.

A termőföld tulajdonjogának megszerzése tartós jogviszonyt feltételez, így az ideiglenes gazdasági jelleg, ami a szolgáltatásokra jellemző, alapvetően kizárja az arra vonatkozó joganyag alkalmazását.

Az EuB ítéleteiből megállapítható, hogy a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét alapvetően a közösségi jognak a tőke szabad áramlására vonatkozó rendelkezései határozzák meg,⁴⁵ és

³⁶ KECSKÉS - SZÉCSÉNYI i. m.725.

³⁷ TANKA Endre: *Magyar birtokpolitika az Európai Egyesült Államokban*. Budapest, Alterra, 2004. 69.

³⁸ 63/261/EGK sz. irányelv

³⁹ TATTAY i. m. 38.

⁴⁰ Uo. 36.

⁴¹ A továbbiakban EuB

⁴² C- 7/68. sz. ügy Európai Bizottság kontra Olaszország [1968] EBHT-00423

⁴³ KECSKÉS - SZÉCSÉNYI i. m. 724.

⁴⁴ Catherine BARNARD: *The substantive law of the EU (The four freedoms)*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 34.

⁴⁵ KOROM Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó „moratórium” lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog. *Európai Jog*. 2009/6. 8.

gyakori hivatkozási alap a letelepedés szabadságához kapcsolódó speciális diszkrimináció-tilalom is.⁴⁶

2. A tőke mozgás szabadsága

A tőke szabad áramlására vonatkozó rendelkezések a közösségi jog egyik alapszabadságát biztosítják.⁴⁷ A RSz deklarálja, hogy tilos a tagállamok közötti tőke mozgásra vonatkozó minden korlátozás, ám a tőke mozgás fogalmát nem határozza meg,⁴⁸ a jogi keretek kialakítását itt is a jogalkalmazóra bízva. A joggyakorlat szinte kimerítő felsorolást ad, itt találjuk többek között az értékpapír-műveleteket és a pénzügyi kölcsönök intézményét.

Felmerül a kérdés, hogy hogyan kerül a dolgozatom tárgyát képező termőföld, ami ingatlan, tehát nem mozgatható a tőke mozgására vonatkozó szabályozás hatálya alá. Valóban mozgatható az ingatlan a közösségi jogban? Korom Ágoston szerint nem az: csupán az uniós jog az európai gazdasági alkotmányossághoz kapcsolódó kontrollt e szabadságjogon keresztül érvényesíti.⁴⁹ A jogi absztrakciót bizonyítja, hogy a RSz Tőke és fizetési műveletek című, 4. fejezete nem is említi a termőföldet.⁵⁰ A helyzet tisztázására az Európai Bizottság egy beadvány ügyében kijelentette, hogy az ingatlanok, így a termőföldek megszerzése minden tagállam esetében tőke mozgást valósít meg. A Bizottság állásfoglalásában deklarálta, hogy noha a tulajdoni rend a RSz 295. cikke értelmében az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, a Szerződés alapelvei az ingatlanok forgalmára is kiterjednek.⁵¹ Ezt a felfogást sugallja hazánk számára az ún. Fehér Könyv⁵² is: a tőke és a fizetések liberalizálása minden olyan adminisztratív korlátozás megszüntetését jelenti, amely a tőke eredete vagy rendeltetési helye alapján tényleges különbséget tesz.⁵³

A fentiek alapján megállapítható, hogy a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét alapvetően a közösségi jognak a tőke szabad áramlására vonatkozó rendelkezései határozzák meg.⁵⁴ Az Európai Bíróság ingatlanok tulajdonjogával kapcsolatos döntéseiben azonban a letelepedés szabadsága, mint uniós alapjog is gyakran megjelenik.

⁴⁶Például C-237/94. sz. ügy John O'Flynn kontra Adjudication Officer [1996] EBHT I-02617

⁴⁷KOROM (2009) i. m. 7.

⁴⁸OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 1464.

⁴⁹KOROM (2013) i. m. 16.

⁵⁰TATTAY i. m. 37.

⁵¹KOROM (2013) i. m. 14-15.

⁵²„Közép-és Kelet-Európa társult országainak felkészülése az Európai Unió egységes belső piacába történő integrációra” című, az Európai Községek Bizottsága által 1995-ben kiadott dokumentum, ami az integrációra készülő államoknak pontos útmutatásul szolgált.

⁵³VÁRHEGYI Éva - GÁSPÁR Pál: *A tőke mozgások szabadsága- az Európai Unió kihívásai*. Budapest, Pénzügykutató Rt. - Perfekt Rt., 1997. 26.

⁵⁴KOROM (2009) i. m. 8.

3. A letelepedés szabadsága

Mint láttuk, a termőföldek forgalmát uniós síkon a tőke akadálymentes mozgása és a letelepedés szabadsága bátyázza körül. A letelepedéshez való jog a munkaerő szabad áramlásának princípiumából vezethető le, annak egy speciális esetét képezi.⁵⁵ Mint az egységes európai piac alapelvét, e gazdasági szabadságot is az Európai Unió létrehozó Szerződés deklarálja. A RSZ 52. cikke szerint a tagállamoknak hatályon kívül kell helyezniük a jogrendszereikben azokat a szabályokat, melyek más uniós állam polgárának országukban történő szabad letelepedését korlátozza.⁵⁶ Szinte már megszokhattuk, hogy a RSZ szövege a letelepedést nem definiálja, az egzakt fogalmat tehát újra az Európai Bíróság jogértelmezése adja meg: a meghatározás alatt valamilyen gazdasági tevékenység tényleges gyakorlását kell érteni, egy másik tagállamban határozatlan időre történő tartós berendezkedés révén.⁵⁷

Mint gazdasági szabadság, szoros összefüggésben áll más szabadságok, elsősorban a tőke mozgás alaptételének gyakorlásával.⁵⁸ Elméletileg, ha az európai polgár egy másik tagállam területén kíván termőföldet vásárolni mezőgazdasági tevékenység folytatása szempontjából, akkor logikus lenne, ha egy ilyen helyzet a letelepedés szabadságát is érintené.⁵⁹ Az EuB ítéleteiből azonban kitűnik, ha egy tagállami szabályozást több alapjog korlátozásának vonatkozásában is kifogás ér, a közösségi jogba való ütközést a tőke mozgás akadályozása alapján állapítják meg,⁶⁰ látható tehát az utóbbi alapjog kiemelt jelentősége.

A fentiek összegzéseként elmondható, hogy a közösségi jogelvek az egységes piac működésének mozgatórugóiként működnek, érvényesítésüket az uniós jogalkalmazó elsődleges feladatának tekinti, azonban, kivételes esetben, közérdekű indokra való hivatkozással lehetővé válhat korlátozásuk.

4. A közösségi joggal összeegyeztethető korlátozások – a négyes feltételrendszer

A közös piac kialakításával a termőföld-tulajdon a szabad tőkeáramlás egyik tárgyi elemévé vált. A földforgalom liberalizációja miatt fennáll annak a lehetősége a mezőgazdasági ingatlanok tulajdonszerzése terén, hogy a tőke mozgás veszélyezteti az agrárpolitika (KAP) elveit, elsősorban a vidéki népességnek a megfelelő életszínvonal biztosítását. Az európai döntéshozók a tőke fogalma alá hajtott föld teljes körű liberalizációja vonatkozásában

⁵⁵ BARNARD op. cit. 229.

⁵⁶ KECSKÉS-SZÉCSÉNYI i. m. 726.

⁵⁷ Uo. 726.

⁵⁸ OSZTOVITS i. m. 1459.

⁵⁹ KOROM (2009) i. m. 8.

⁶⁰ Bővebben lásd: KOZMA Ágota: Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a külföldiek termőföldszerzésének korlátozásáról. *Res immobiles*. 2011/1-2. 25–35.

különböző kivételeket állapítottak meg.⁶¹ Elméletben ezek a mentességek jogalapot adhatnak a tagállamoknak, hogy kiépítsék saját érdekű birtokpolitikájukat.⁶² Az uniós országok lehetséges mozgásterét az Európai Bíróság joggyakorlata alakította ki. Ennek értelmében a közérdeknek⁶³ minősülő indokok alapján a tőke mozgás és a letelepedés szabadsága korlátozható, emellett a tagállami intézkedéseknek meg kell felelniük a szükségesség-arányosság, megfelelés és a konzisztencia elvének is.⁶⁴

A közérdeknek tehát kötelező elvárásokat kell érvényesítenie, témánk szempontjából így annak minősülhet a falvak népességmegtartó erejének növelése, a spekulációs nyomás visszaszorítása.⁶⁵ A jogszabály kizárólag a szükséges mértékben korlátozhatja a közösségi alapjogokat, illetve más, a tőke mozgását kevésbé akadályozó intézkedéssel nem helyettesíthető. További elvárás a rendelkezéssel szemben, hogy olyan objektív és állandó feltételen alapuljon, amelyet hivatalosan is közzétettek. Az államok korlátozó intézkedéseinek további határt szab a Bíróság jogértelmezése, miszerint a gazdasági okok önmagukban nem tekinthetők kötelező elvárásnak, ugyanis e tárgyban kizárt bármilyen gazdasági szempontú értelmezés.⁶⁶

Összegezve elmondható, hogy az európai integráció felszámolta a termelési tényezők mozgásának akadályait, létrehozta a közös piacot, ám egyes gazdasági ágazatok számára - sajátos igényeik miatt - szűk határok mentén lehetővé tette az alapszabadságok érvényesülésének korlátozását. Ilyen ágazatnak minősül a mezőgazdaság, így a termőföldek forgalma is.

Az egységes piac elveinek, az elsődleges joganyagnak az ismertetése után röviden bemutatom a másodlagos szabályozáshoz tartozó, ám az agrárium helyzetét alapvetően befolyásoló Közös Agrárpolitika működését.

5. A Közös Agrárpolitika

Látható, hogy a gazdasági alapelvek határozzák meg a közösségi piac működését, ám a mezőgazdasági ágazatban a támogatások és a strukturális alapok szabályozása miatt a Közös Agrárpolitika is jelentős szerepet játszik.⁶⁷ A KAP az Európai Unió gazdaságsszabályozásának

⁶¹ TATTAY i. m. 38.

⁶² TANKA (2004) i. m. 69.

⁶³ Azt, hogy mi minősül közérdeknek, a Bíróság döntése határozza meg

⁶⁴ KOROM (2013) i. m. 13.

⁶⁵ Az új Ftv. preambulumban is megjelennek ezek a célkitűzések

⁶⁶ TANKA (2004) i. m. 73.

⁶⁷ CSÁK (2010a) i. m. 18.

egyik legbonyolultabb területe, az agrárium teljes spektrumát átfogja.⁶⁸ Az ágazat kiemelt státuszát jelzi, hogy a közösségi büdzsé kiadásainak legnagyobb tételét, közel 40 százalékát⁶⁹ a mezőgazdaság, illetve a regionális fejlesztésekre fordított pénzek teszik ki.⁷⁰

A Közös Agrárpolitika egyik pillére a mezőgazdasági áruforgalom közösségi szabályozása, az élelmiszertermelés biztosítása a termelőknek nyújtott szubvenciók útján.⁷¹ A kiszámítható és biztonságos működés érdekében a gazdálkodóknak minimális felvásárlási árat kínál és támogatást nyújt a művelt földterület nagysága után.⁷² Az ún. direkt támogatások korábbi bonyolult rendszerét a jövőben az átláthatóbb Basic Payment Scheme váltja majd fel, amely egész Európában egységesíti a területalapú szubvenciók struktúráját.⁷³

A KAP második szeletét a strukturális politika, jelenlegi terminológia alapján a vidékfejlesztési pillér jelenti.⁷⁴ Az agrárpolitika és a regionális politika mezsgyéjén mozgó támogatási rendszer a vidéki értékek megőrzését és a fenntartható fejlődést tekinti fő céljának, egyúttal a települési infrastruktúra és a turizmus fejlesztését segítve elő. Az egyes régiók közti különbségek leküzdése érdekében csak a tényleges fejlődést szolgáló projektek támogathatók, a szubvenciók intenzitása a megoldani kívánt probléma akut voltától függ, magyarul a támogatandó területnek kirívóan alacsony életszínvonalúnak, vagy foglalkoztatási gondokkal küzdőnek kell lennie. Az elosztó rendszer a közösségi és állami intézmények együttműködésére épül: a Strukturális Alapokból juttatandó támogatások csak társfinanszírozással valósíthatók meg, a projektnek kidolgozottnak, és a tagállam által is támogatottnak kell lennie.⁷⁵

⁶⁸ KURUCZ (2003) i. m. 13.

⁶⁹ Több, mint 373 milliárd eurót, ami a 2014-20-as költségvetési időszakban az Unió teljes kötelezettségvállalási előirányzatának 39 százalékát jelenti.

Európa költségvetése. http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_hu.htm.

Letöltve: 2014. 09. 20.

⁷⁰ KOVÁCS János: *Az EU Agrárpolitikájának fejlődése*. Budapest, Agroinform Kiadó, 2005. 100.

⁷¹ HALMAI i.m. 64.

⁷² Uo. 171.

⁷³ Az új Közös Agrárpolitika sarokpontjai. <http://www.haszonagrar.hu/cimlapsztori/96-hirek/cimlapsztori/722-az-uj-koezoes-agrarpolitika-sarokpontjai-.html>. Letöltve: 2014. 09.10.

⁷⁴ CSÁK i. m. 91.

⁷⁵ CSÁK (2010) i. m. 423-424.

III. KÜLFÖLDI SZEMÉLYEK FÖLDTULAJDON-SZERZÉSE HATÁLYOS JOGUNKBAN

A dolgozatom gerincét képező fejezetben sorra veszem a szabályozás azon elemeit, amelyek közvetlen keretétől szolgálnak a külföldi személyek termőföld tulajdonába lépéséhez Magyarországon. A konkrét törvényi pontok ismertetése mellett célom a Ftv.-ben megjelenő nemzetközi minták bemutatása, és az átvétel gazdasági-társadalmi okainak elemzése.

1. A főbb külső jogforrások

A tulajdon, így ennek egyik sajátos tárgyát képező földtulajdon alapvető és elsődleges jogi szabályozását az Alaptörvény, illetve a 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyv adja a tulajdonjog általános szabályainak megalkotásával.⁷⁶ Alkotmányos dokumentumunk Alapvetésének P) pontja a termőföldnek, mint a nemzet közös örökségének védelmét deklarálja.⁷⁷

Az alkotmányos kereteket fogalmazza meg az Alkotmánybíróság egy 1994-es határozata⁷⁸ is, amely akár a termőföld védelmének alappontjaként is felfogható.⁷⁹ A döntés hangsúlyozza a föld véges jóság voltát, nélkülözhetetlenségét, ami a közérdek érvényesítését indokolhatja a tulajdonosi jogokkal szemben is.⁸⁰

A Polgári Törvénykönyv ernyő jellegű rendelkezései mellett a földforgalmat a 2013. évi CXXII., a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló, a köznyelvben új földtörvényként elterjedt dokumentum szabályozza. Az új Ftv. csak kereteket és irányokat vázol fel, a tényleges működés kereteit megszabó szatellit-jogszabályok még nem születtek meg.⁸¹

Szakmai körökben ezek közül a birtokszerkezetet jelentősen átalakító üzemtörvényt övezi nagy várakozás,⁸² ami a törvényi hierarchiában lex specialisnak minősül majd.⁸³ Az általános birtokpolitikai célkitűzéseket jelen sorok írásakor a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény tartalmazza. A földforgalmat érintő jogforrások külső formáinak megismerése után tekintsük át a szabályozás tárgyi hatályát.

⁷⁶ VASS János (szerk.): *Agrárjog*. Budapest, ELTE-ÁJK, 1999. 55.

⁷⁷ Magyarország Alaptörvénye

⁷⁸ 35/1994. (VI. 24.) AB-határozat

⁷⁹ TÉGLÁSI András: *Termőföldvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az alaptörvényben*. In: KOROM (2013). 93.

⁸⁰ 35/1994. (VI. 24.) AB-határozat

⁸¹ KAPRONCZAI i. m. 79.

⁸² SZILÁGYI János Ede: *A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei*. In: KOROM (2013). 109.

⁸³ 2013. évi CXXII. törvény 1. § (2)

2. A termőföld-forgalmi szabályok tárgya

A téma komolyabb ismerete nélkül is könnyen kitalálható, hogy a földjogi rendelkezések tárgya maga a föld. E triviálisnak tűnő gondolat kibontása során azonban láthatók a tárgyi hatály meghatározásának szabályozási céljai. Míg a mezőgazdasági ingatlanok piacát korábban meghatározó 1994. évi LV. törvény⁸⁴ a termőföld elnevezést használja, az új Ftv. szakít ezzel a gyakorlattal, és a mező-és erdőgazdasági hasznosítási föld megjelölést alkalmazza.⁸⁵ Az új földtörvény vitaanyagának indokolása szerint az új terminológia a korábbinál valamivel tágabb kört fed le, és a föld konkrét hasznosítási módjára koncentrálna, nem pedig annak fekvésére (pl. külterület, belterület) vagy termőképességére.⁸⁶

A mezőgazdasági termeléshez szorosan kapcsolódó tanyára is a földre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni a jogszabály,⁸⁷ továbbá a belterületi mezőgazdasági hasznosítású területeket is alkalmazási körébe vonja, mivel a föld fekvése törvényi minősítés szempontjából irrelevánssá vált.⁸⁸ A jogszabály tárgyát érintő módosításokat tekintve helytállónak tartom tehát Szilágyi János Ede állítását, miszerint az új Ftv. nem törekedett a rendszerváltást követően kialakított földtulajdon-struktúra forradalmi módon történő átrendezésére, szem előtt tartva a jogbiztonság követelményét is.⁸⁹

Adva van tehát a forgalomképes termőföld, viszont a korábban már említett speciális funkciója miatt ez a forgalomképesség korlátozott. Az élelmiszer-ellátásban betöltött szerepe és kiemelt társadalmi jelentősége miatt a jogalkotó a hazai földművesek tulajdonszerzését támogatja, ám az uniós előírások szerint a nem magyar állampolgárokra is azonos szerzési feltételek vonatkoznak. De kik is valójában a külföldiek az új földforgalmi szabályozás szempontrendszer alapján?

3. A külföldi személy, mint terminológiai fogalom

Míg a termőföld-piac jogi kereteit korábban meghatározó 1994. évi Tftv. általános szabályként mondta ki, hogy külföldi magánszemély és jogi személy termőföld tulajdonjogát – egy kivételtől eltekintve⁹⁰ – nem szerezheti meg,⁹¹ az európai uniós alapelvekkel összhangban lévő új Ftv. a tagállami polgároknak azonos kondíciókat biztosít.

⁸⁴ 1994. évi LV. törvény 1. § (1)

⁸⁵ 2013. évi CXXII. törvény 1. § (1)

⁸⁶ Az új földtörvény vitaanyaga.

<http://ujfoldtorveny.kormany.hu/download/1/91/40000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20koncepti%C3%B3.pdf>. Letöltve: 2014.09.08.

⁸⁷ 2013. évi CXXII. törvény 3. § (1)

⁸⁸ 2013. évi CXXII. törvény 5. § 17.

⁸⁹ SZILÁGYI J. E. (2013) i. m. 115.

⁹⁰ Lásd korábban

A természetes személy-jogi személy magánjogi felosztást alapnak tekintve az új szabályozás hármass disztinkciót alkalmaz: a belföldi személyek, a tagállami állampolgárok és a külföldiek. A természetes személyek köréből a belföldi személy definíciója nem szorul különösebb magyarázatra, a fogalom a honi állampolgárokat jelöli. Az új Ftv. értelmező rendelkezései szerint „tagállami állampolgár az Európai Unió tagállamának állampolgára, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgára, valamint a nemzetközi szerződés alapján velük egy tekintet alá eső állam állampolgára, ide nem értve a belföldi természetes személyt”.⁹² Külföldi magánszemélynek a nem tagállami állampolgárok minősülnek,⁹³ a termőföld tulajdonának megszerzését e személyi kör számára azonban a törvény nem teszi lehetővé.⁹⁴ Alkotmányjogi problémákat is felvetne a külföldi állami szervek földszerzési lehetősége,⁹⁵ ezért ettől az új földszabályozás is határozottan elzárkózik.⁹⁶ A jogi személyek szempontjából az állampolgárság helyett a székhely bír relevanciával, ám a magánszemélyek körén túl az új Ftv. a tulajdonszerzés generális tilalmát rendeli el.⁹⁷ Kivétel ez alól csak a magyar állam, a Magyarországon bevett egyház, a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat⁹⁸ illetve a jelzálog-hitelintézet,⁹⁹ hozzátéve, hogy a birtokstruktúrában és a társadalom életében betöltött szerepük miatt a földszerzési és birtokmaximum szabályai nem vonatkoznak ezekre az intézményekre.¹⁰⁰ Összességében elmondható, hogy a törvény a jogi személyeknél elsősorban a földhasználati jogokat szabályozza, tulajdonszerzésükre csak szűk körben van lehetőség.¹⁰¹

Dolgozatom címében a külföldi személyek kifejezést hétköznapi értelmében használom, a tulajdonszerzés vizsgálatát a nem magyar állampolgárookra és a belföldön székhellyel nem rendelkező jogi személyekre nézve végzem. A magyar földforgalmi szabályok rendszerének alapvető bemutatása után tehát a konkrét rendelkezések elemzése következik.

⁹¹ HERNÁDI i. m. 10.

⁹² 2013. évi CXXII. törvény 5. § 24.

⁹³ 2013. évi CXXII. törvény 5. § 15-16.

⁹⁴ 2013. évi CXXII. törvény 9. § (1) a)

⁹⁵ PRUGBERGER Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához. *Kapu*. 2012/9-10. 63.

⁹⁶ 2013. évi CXXII. törvény 9. § (1) b)

⁹⁷ 2013. évi CXXII. törvény 9. § (1) c)

⁹⁸ Települési önkormányzat a tulajdonjogot csak közfoglalkoztatási és településfejlesztési céljainak megvalósítására szerezhethet. A korábbi korlátlan tulajdonszerzési lehetőségeik sokszor a külföldiek és a jogi személyek szerzésére vonatkozó tilalom kijátszásának eszköze volt. TANKA Endre: Korszakováltás a földbirtok-politikában. *Gazdaság és Jog*. 2009/7-8. 41.

⁹⁹ 2013. évi CXXII. törvény 11. § (2)

¹⁰⁰ SZILÁGYI J. E. (2013) i. m. 114.

¹⁰¹ 2013. évi CXXII. törvény 11. §

4. A tulajdonszerzés személyi és tárgyi feltételei

4.1 A mezőgazdasági tevékenység végzésének követelménye

Az új földforgalmi szabályozás kiemelt célja a termelés zavartalanságának biztosítása. Az egyre szűkösebben rendelkezésre álló termőföldeket azoknak kívánja fenntartani, akiknek személye garancia a termelési tényezők szakszerű felhasználására, a hatékony mezőgazdasági tevékenység végzésére.¹⁰² A szakmai hozzáértés követelményeként fogalmazódott meg a földműves definíciója, amely a gyakorlati tapasztalatok mellett elméleti síkon is kellő szakértelmet feltételez.

Véleményem szerint e jogintézmény a külföldi személyek mezőgazdasági tulajdonszerzésére jelentős befolyással bír. Az a tény ugyanis, hogy föld tulajdonába csak földműves személyek léphetnek, megakadályozza a földet kizárólag tőkelekötési céllal vásárló befektetők tulajdonszerzését. A magyar termőföld-piac alacsony árai miatt ez a spekulációs nyomás pedig főleg külföldről érkezik.

Az agrárvégzettség kötelezővé tétele nem ellentétes a közösségi joggal, mivel az a közérdeknek minősülő élelmiszertermelés hatékonyságát támasztja alá.¹⁰³ Sőt, az Európai Bíróság egy ítéletében kifejtette, hogy a tagállamoknak jogukban áll a másik állam területén megszerzett végzettség objektív összehasonlítása után különbözeti vizsgát előírni.¹⁰⁴

A termőföld-forgalmat korábban meghatározó 1994. évi LV. törvény a mezőgazdasági szakképzettséget generálisan nem követelte meg a tulajdonszerzések tekintetében, csupán az elővásárlási szabályoknál jelent meg követelményként. Például az elővásárlásra jogosult családi gazdálkodónak szakirányú képzettséggel vagy legalább 3 év szakmai tapasztalattal kellett rendelkeznie.¹⁰⁵

Az új Ftv. főszabályként kizárja a mezőgazdasági termelést nem folytatók termőföld tulajdonához jutását, bevezetve a földműves törvényi fogalmát. Eszerint annak minősül az a belföldi személy vagy tagállami állampolgár, akit Magyarországon nyilvántartásba vettek, és a végrehajtási rendeletben meghatározott mezőgazdasági vagy erdészeti végzettséggel, vagy ennek hiányában igazoltan 3 év gyakorlattal rendelkezik.

Utóbbihoz további feltételként írja elő a törvény, hogy a mezőgazdasági tevékenységet vagy saját nevében és kockázatára, árbevétel érdekében folyamatosan végzi, vagy olyan Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszövetkezet személyesen közreműködő

¹⁰² TANKA Endre: *Földtörvény*. Budapest, Barankovics István Alapítvány, 2008. 46.

¹⁰³ KOROM (2009) i. m. 14.

¹⁰⁴ Uo. 14.

¹⁰⁵ 1994. évi LV. törvény 3. § i)

tagjaként, amiben legalább 25% tulajdonrészt bír.¹⁰⁶ Megjegyzendő, hogy lehetőség van a fenti körbe nem tartozó magánszemélyeknek is területszerzésre, ha a birtokában álló föld nagysága a megszerezni kívánt ingatlannal együtt nem haladja meg az egy hektárt.¹⁰⁷ Ez a kiegészítő rendelkezés a hobbikertek művelésének lehetőségét tartja fenn az agrárszektoron kívüli személyeknek.

A nyugat-európai államok termőföld-forgalmi szabályai három nagy csoportba sorolhatók. Az elsőbe azok az országok tartoznak, ahol a földdel kapcsolatos jogviszonyokat az agrárszemponatok szerint átfogó és kötött szabályozással rendezték, például Dániában, Franciaországban vagy Spanyolországban. A földjogi szabályozások második típusára jellemző, hogy a jogszabályok ugyan valamennyi területet átfogják, de a speciális agrárjogi rendezés rugalmasabb, azaz kevésbé kötött. Ezen országok csoportjába sorolható - többek között - a magyar jogrendszerre nagy hatást gyakorló Németország és Ausztria. Harmadikként pedig a kontinentális joghagyományoktól eltérő európai angolszász államok szabályozása, továbbá a BENELUX-államok előírásai említhetők, ahol hiányzik az átfogó szabályrendszer, és csak egyes részterületekre terjed ki a speciális rendezés.¹⁰⁸ Az új Ftv. egyes tulajdonszerzési feltételeit a három csoport államainak kondícióival hasonlítom össze, levezetve ebből, hogy a magyar földforgalmi szabályozás vajon a szigorúbb védelmet biztosító, kötöttebb rendszerhez sorolható vagy a piaci mechanizmusokban bízó liberális szisztémához áll-e közelebb, kiszolgáltatva ezzel a tőkeerős befektetőknek.

A termelés hatékonyságának biztosítása miatt a mezőgazdasági szakképzettség követelményét a tagállami szabályozások többsége ismeri. A merev dán előírások a szakmai hozzáértés mellett bizonyos esetekben életkori kritériumokat is meghatároznak. A család, mint gazdálkodási egység teljesítőképességét becsüli meg a törvény, amikor a megszerezhető területek mértékét 70 hektárban maximálja, ha a tulajdonszerző vagy vele egy háztartásban élő hozzátartozója még kiskorú.¹⁰⁹ A szintén kötöttebb francia rendszer is szigorúbb feltételeket határoz meg a hazai törvénynél, szakképzettség esetén is hároméves gyakorlati tapasztalatot írva elő, annak hiányában pedig minimum öt évben állapítva meg azt.¹¹⁰ A szigorú földforgalmi szabályrendszeréről ismert Svájc érdekes módon a magyar törvényi

¹⁰⁶ 2013. évi CXXII. törvény 5. § 7.

¹⁰⁷ 2013. évi CXXII. törvény 10. § (2)

¹⁰⁸ PRUGBERGER Tamás: *A mező-és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében*. In: CSÁK (2010b). 213.

¹⁰⁹ Uo. 214.

¹¹⁰ BURGERNÉ Gimes Anna: *A mezőgazdasági földtulajdon és földbérlet*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012. 69.

kondíciónál jóval rövidebb, egyéves szakmai gyakorlatot vár el, bár a gazdálkodási rutint a jogalany tanoncként egy szakértő, ún. mezőgazdász-mester mellett köteles megszerezni.¹¹¹

A rugalmasabb regulákat alkalmazó országok közül Németországban a tulajdonszerzéshez nem előfeltétel a szakmai hozzáértés, az engedélyezésnél azonban előnyben részesítik a gazdálkodó személyeket, nagyobb fokú bizalmat fektetve a hatósági jóváhagyások intézményébe.¹¹² Az osztrák mezőgazdasági ingatlanok szabályozása tartományi szinten történik. Képesítési megkötések Németországhoz hasonlóan többnyire itt sem érvényesülnek, ám indirekt módon, hitelkedvezményekkel korábban is támogatták a szakképzett földműveseket.¹¹³

A liberális szabályozást alkalmazó államok ingatlanjogában csak az öröklésre vonatkoznak speciális előírások, ezt kivéve a gazdálkodói minőséget nem kötik feltételnek a tulajdonátszálláskor.¹¹⁴

A régi EU-tagállamok jogszabályait tekintve kijelenthető, hogy hazánk szigorú feltételeket határozott meg a földműves fogalmával kapcsolatban, kellő teret biztosítva azonban a tulajdonszerzéshez. Magyarországon - meglátásom szerint - a kitűzött célnak megfelelő szabályozás született, a földműves definícióját elméletben eléggé leszűkítve ahhoz, hogy a rendelkezést ne lehessen kijátszani. A hazai törvény szigorát bizonyítja az is, hogy az agrárképesítéssel nem rendelkezők földszerzési maximuma európai viszonylatban is alacsonynak számít.¹¹⁵

A hatékony mezőgazdasági termeléshez a szakképzettség mellett a munka megfelelő elvégzése, a tevékenység koordinálása napi szinten is sok feladattal jár. A tagállamok többsége, többek között emiatt is a gazdálkodó helybennlakását írja elő.

4.2 A helyben lakó földművesek

A mezőgazdaság a gazdálkodó folyamatos jelenlétét megkívánó, munkaintenzív ágazat. Annak érdekében, hogy termelés állandó felügyeletét biztosítsa és a gazdák személye ne szakadjon el a tulajdonosi körtől, a magyar birtokpolitika is a saját és közvetlen munkavégzésen alapuló agrárgazdálkodást támogatja,¹¹⁶ magyarán azé legyen a föld, aki megműveli. A termőföldek helyi tulajdonban maradása szociálpolitikai szempontból is

¹¹¹ PRUGBERGER (2010) i. m. 222.

¹¹² BURGERNÉ i. m. 72.

¹¹³ KURUCZ (2003) i. m. 70.

¹¹⁴ PRUGBERGER, i. m. 229-234.

¹¹⁵ Míg Dániában 30 hektár szerezhető, a honi törvény a korábban már említett 1 hektárban maximálta.

SZILÁGYI Péter Zoltán: *Külföldiek termőföld-tulajdon szerzése Európában*. Budapest, FVM, 2008. 36.

¹¹⁶ 2013. évi CXXII. törvény preambuluma

számos előnnyel jár, ugyanis így a gazdák a jövedelmet helyben fektetik be, ami a foglalkoztatás bővülését jelentheti, a falvak népességmegtartó ereje pedig növekedhet ennek következményeként.

Gazdag joganyag jellemzi a helybennlakás előírásának közösségi jogi megítélését, ugyanis annak feltételként szabása az Unió alapelveit, a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát sértheti. A közérdekre hivatkozás lehetőséget adhat a tagállamoknak e korlátozás bevezetésére, ám csak abban az esetben, ha a restriktív intézkedések megfelelnek a szükségesség-arányosság, megfelelőség és konzisztencia követelményének is.¹¹⁷

E mozgásteret jelölte ki az Európai Bíróság az Ospelt kontra S. W. Familienstiftung ügyben.¹¹⁸ Az eset apropóját az jelentette, hogy az érintett osztrák tartomány a tulajdonszerzés engedélyezéséhez helybennlakást és saját művelést írt elő. Az ügy vizsgálata során a Bíróság megállapította, hogy az alapvető közérdekek mellett a szabályozás túlzó elemeket is tartalmaz, ugyanis a vevő nyilatkozatában kötelezte magát a korábbi bérlők változatlan formában való birtokban hagyására, tehát a saját művelés kötelességként való előírása ez esetben a közösség jogába ütközött, az intézkedés nem felelt meg a szükségesség követelményének.¹¹⁹

Az EuB a tagállami lehetőségeket tovább determinálta az ún. „Dán” jogesetben.¹²⁰ Az ügy alaphelyzete az volt, hogy a dán szabályozás - többek között - nyolc év tényleges helybennlakást követelt meg a termőföldek tulajdonának megszerzőivel szemben, függetlenül azok állampolgárságától. A Bíróság az ügyben a dán kormány által hivatkozott közérdeket nem találta a közösségi joggal ellentétesnek, azonban a helybennlakás követelményének időtartamát aránytalanul hosszúnak és korlátozónak tekintette. Indokolása szerint a feltétel túlmegegy azon a mértéken, ami szükségesnek minősülhet.¹²¹

Az új Ftv.-hez hasonlóan a korábbi földszabályozás is a helyben lakó gazdálkodókat preferálta az elővásárlási jogok esetében. A hatályos szabályozással szemben azonban kissé tágabban jelölte ki a helyben lakók körét, amely feltételnek a termőterülettől legfeljebb 15 km-re lévő települések lakói is megfeleltek.¹²² Véleményem szerint ez nem minősül nagy eltérésnek, sokkal inkább gondot okozott, hogy az elővásárlásra jogosult személlyel szemben nem volt törvényi előírás a szakképzettség megléte és az, hogy továbbra is vállalja a

¹¹⁷ Lásd korábban

¹¹⁸ C-452/01.sz. ügy Margarethe Ospelt és Schlössle Weissenberg Familienstiftung [2003] EBHT I-9743.0.

¹¹⁹ KOZMA (2011) i. m. 27-28.

¹²⁰ C-370/05. sz. ügy Uwe Kay Festersen elleni büntetőeljárás [2007] EBHT I-01129

¹²¹ KOZMA (2011) i. m. 31-34.

¹²² 1994. évi LV. törvény 3. § m)

helybennlakás feltételét. Így a termelés könnyen kicsúszhatott a gazda személyes felügyelete alól.¹²³

Az előző agrárszabályozás tulajdonszerzésnél előnyben részesítette a családi gazdálkodókat, az őstermelőket és az egyéni mezőgazdasági vállalkozókat.¹²⁴ A rendelkezések elavultságát jelzi azonban, hogy az ökológiai termelést vagy a hungarikum termékek előállítását nem sorolta a preferált tevékenységek közé.

Az új magyar szabályozás a helyi gazdák földhöz jutását az elővásárlási jogok rendezésével kívánja megvalósítani. Közvetett módon azonban a tulajdoni átszállás esetén is megtagadható a területszerzés. Ha a lakóhelytől való nagy távolság miatt az ún. rendes gazdálkodás követelménye nem érvényesül, a szakhatóság a helyi földbizottság javaslatára megtagadhatja a jóváhagyást.¹²⁵ Természetesen birtokszerzési korlátot jelent az elővásárlási jog is.¹²⁶

A helyi gazdák földhöz jutását segíti az elővásárlásra jogosultak törvény által megállapított sorrendje is. Közvetlenül az állam után nyílik lehetősége vételre az adott földet használó helyi gazdának. A területet használókat a sorban a helyben lakó szomszéd, majd az egyéb helybeli lakos követi. Ha a felsorolt személyek nem kívánnak élni elővásárlási jogukkal, a birtokösszevonási célú szerzés érdekében azt olyan gazdálkodó teheti azt meg, akinek lakóhelye vagy üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amely az adásvétel tárgyát képező föld fekvése szerinti településtől legfeljebb 20 km távolságra található. A törvény a kiemelt tevékenységek végzőjét (pl. hungarikum termékek előállítása) - jelenléte esetén - sorrendben a helyben lakó szomszéd elé sorolja.¹²⁷

Európa északi és nyugati felén nem tekinthető általánosnak a helybennlakás kikötése tulajdonátszállás esetén. A dán szabályozás célkitűzése, hogy megőrizze a korábbi radikális agrárreformok vívmányait, a családi keretek között, saját tulajdonként megművelt kis-és középbirtokok struktúráját. Ennek érdekében a skandináv ország törvényileg előírja – a tulajdonszerzéstől számított hat hónapon belül- a gazdaság területére való kiköltözést és a személyes munkavégzést.¹²⁸ A fejlett mezőgazdasággal rendelkező Franciaországban bizonyos méreten felül csak akkor engedélyezett a földtulajdon-szerzés, ha a tulajdonba lépő vállalja a gazdaság területére költözést és a családi keretek között történő művelést.¹²⁹

¹²³ KORÉNYI Sarolta: Uniós csatlakozás és termőföldtulajdon. *Magyar Jog*, 2003/4. 234.

¹²⁴ 1994. évi LV. törvény 10. § (2)

¹²⁵ 2013. évi CXXII. törvény 24. § (2) ca)

¹²⁶ KORÉNYI i. m. 233.

¹²⁷ 2013. évi CXXII. törvény 18. §

¹²⁸ BURGERNÉ i. m. 73.

¹²⁹ PRUGBERGER (2010) i. m. 220.

Nem jelent gondot a külföldiek tömeges földvásárlása Németországban, mivel a termőföldek ára viszonylag magas.¹³⁰ Így az átfogó, de kevésbé kötött modellt alkalmazó északi államban a helybennlakás nem feltétel tulajdonváltásnál, az elővásárlási jogokra pedig a német polgári törvénykönyv (BGB) generális szabályai az irányadók.¹³¹

Angliában a mezőgazdasági ingatlanok tulajdonjoga szabadon átruházható, szerzési korlátozások nem léteznek. A jogforrások közül a mezőgazdasági üzem működtetése szempontjából a statute law bír a legnagyobb jelentőséggel.¹³² Az ország liberális földpiacára jellemző, hogy jogszabály még azt sem követeli meg, hogy a vevő letelepedjen az országban.¹³³

Az elővételi jog hatásos eszköz a helyi gazdák földszerzésének elősegítésében, ezzel az ésszerű üzemméret kialakítását hivatott szolgálni.¹³⁴ Annak oka, hogy a helybennlakás csak az elővásárlási jogoknál bír jelentőséggel, hazánk természetföldrajzi sajátosságaiban keresendő. A népsűrűség ugyanis nagy eltéréseket mutat az ország egyes régiói között. Míg az Ormánságban, Zalában, Somogyban nagyon sok az aprófalvas terület, addig a Hajdúságban vagy Békés megyében a településekhez nagy kiterjedésű földek tartoznak.¹³⁵ Ebből következően az aprófalvas településeken a helybennlakás, mint általános feltétel gyakorlatilag lebénította volna a földforgalmat. Úgy gondolom tehát, hogy ez a szabályozási modell jobban megfelel a magyar birtokviszonyoknak.

4.3 A földszerzési maximum

A gazdálkodó személy tulajdonában álló földrészletek bár külön helyrajzi számmal rendelkeznek, gazdasági szempontból egy termelési egységnek minősülnek. Így például a földművelés hatékonyságát rontaná, ha a termőföld és az azon termelt gabona tárolására létesített épület tulajdonjoga kettéválna, az más személyek rendelkezése alá kerülne.

A nyugat-európai országokban ezt már korábban felismerték: ezen államok agrárjogában ugyanis nincs klasszikus földjogi szabályozás, az előírások elsősorban a farmhoz, üzemhez kapcsolódnak. A szabályozás alapegysége a mezőgazdasági üzem.¹³⁶ Magyarország a

¹³⁰ A német átlagár hektáronként megközelítőleg 10 ezer euro, míg Magyarországon ez az érték jócskán 2 ezer euro/ha alatt marad. SZILÁGYI P. Z. i. m. 11.

¹³¹ Uo. 43-44.

¹³² PRUGBERGER (2010) i. m. 233.

¹³³ SZILÁGYI P. Z. i. m. 37.

¹³⁴ KURUCZ (2003) i. m. 46.

¹³⁵ Népsűrűség, települések száma, január 1. (2001-).

https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html. Letöltve: 2014. 09. 30.

¹³⁶ KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről II. rész. *Geodézia és kartográfia*. 2008/10. 7.

földforgalmi viszonyokat ezzel szemben ún. erőforrás-alapúan rendezni, a gazdaságilag összetartozó birtoktestek külön-külön a földforgalom önálló tárgyai lehetnek.¹³⁷ Az új birtokpolitika azonban már megtette az első lépéseket az egységes üzemszabályozás felé, a családi gazdaságokról szóló törvénykezést erre utaló jelnek tekinthetjük.

Az egészséges birtokszerkezet kialakítása érdekében hazánk tehát a megszerezhető földterületek mértékét korlátozza. A külföldi felvásárlások elleni védelemben e jogintézményt kiemelt jelentőségűnek tartom. Úgy gondolom, a spekulatív tőke korlátját jelentheti a felhalmozható földek maximális mennyiségének megszabása.

A mezőgazdasági termőföldek vásárlásával kapcsolatban a térmértéki korlátozásokra vonatkozó tagállami rendelkezések közösségi joggal való összeegyeztethetőségét még nem vizsgálta az Európai Bíróság, ugyanis a termőföldek méltányos elosztása segíti az életképes gazdaságok létrejöttét, ezért minden kétséget kizáróan közérdeknek minősül.¹³⁸

A korábbi földtörvény szerint magánszemélyek tulajdonjogot legfeljebb 300 hektár nagyságig vagy 6000 aranykorona értékig szerezhettek.¹³⁹ A rendszerváltást követő években a föld nyomott árának köszönhetően sok település külterületén aránytalan birtokszerkezet alakult ki, néhol a földek többségének egy-egy felvásárló kezébe kerülésével. Ezt a monopolhelyzetet kívánta orvosolni a törvény, a településhez tartozó földek egynegyedében maximálva a földszerzést egy személy számára.¹⁴⁰

A jelenleg hatályos szabályozás fenntartja a korábbi térmértéki határokat. Az előző évekhez hasonlóan a szerzésre jogosult jogi személyekre a korlátozások nem terjednek ki, mennyiségi megkötés nélkül gyűjthetnek termőföldet.¹⁴¹ A jogszabályból látható, hogy az állandó birtokpolitikai eszközök mellett az aktuális problémákra is választ keres a törvényhozó. A részarány-tulajdonok nagy aránya miatt e tulajdonosi kör földszerzésének speciális térmértéki feltételeit is tartalmazza a jogszabály.¹⁴²

Tekintve, hogy Nyugat-Európában a tulajdonszerzési maximumok a mezőgazdasági üzemhez kapcsolódnak, az ottani korlátokat nehéz összevetni a magyar rendelkezésekben előírtakkal. Ezen keresztül azonban jól láthatók az egyes államok birtokpolitikai céljai és eszközei. Ahogy a skandináv országban már megszokhattuk, Dánia szigorú megkötéseket ír elő a földszerzési maximum esetében is, a családi gazdaságok méretére szabva a törvényt. Főszabályként egy

¹³⁷ ORLOVITS Zsolt: *Szabályozási modellek és preferenciák a magyar birtokpolitikában*. In: DÖMSÖDI János (szerk.): *Birtokpolitika - földkérdés - vidékfejlesztés*. Székesfehérvár, NYME GTK, 2010. 60.

¹³⁸ KOROM (2009) i. m. 14.

¹³⁹ 1994. évi LV. törvény 5. § (1)

¹⁴⁰ 1994. évi LV. törvény 5. § (2)

¹⁴¹ 2013. évi CXXII. törvény 16. § (7)

¹⁴² 2013. évi CXXII. törvény 16. § (4)

család egy gazdasági egységen szerezhethet tulajdonjogot, ennek felső határa 125 hektár.¹⁴³ A svájci szabályozás is hasonló célokat szolgál, földtulajdont ugyanis csak olyan mértékig lehet megkapni, ameddig egy család saját munkaerejével, maga képes megművelni a termőterületet.¹⁴⁴

Véleményem szerint a magyar szisztémához a tágabb lehetőségeket engedő német rendszer áll a legközelebb. Németország újraegyesítését követően a keleti országrészen a szövetkezeti nagybirtokok voltak jellemzőek¹⁴⁵ (hasonlóan Magyarországhoz), a térmértéki maximumokat ezért viszonylag magasán kellett tartani.¹⁴⁶ A német szabályozás ezért az üzemterület abszolút felső korlátját nem ismeri, az illetékes hatóság mindig az adott tartományban kialakult üzem szerkezeti viszonyokból indul ki a tulajdonszerzés engedélyezésekor.¹⁴⁷

A liberális szabályozást alkalmazó államokban a földárak jóval magasabbak, így a földek értékének hirtelen növekedésére sincs esély, a spekulatív tőke sem keresi ezeket a területeket.¹⁴⁸ Jelenleg csupán Írország városainak agglomerációs területein érvényesül földterületi korlátozás és hatósági engedélyezési kötelezettség, várostervezési célokat szolgálva ezzel.¹⁴⁹

Hazánk birtokszerkezetében hagyományosan meghatározóak a mezőgazdasági nagyüzemek, ezt az a tény is alátámasztja, hogy a földtulajdoni maximum a nyugat-európai átlagnál magasabb. Hiába szerepel a hazai birtokpolitika céljai között a család, mint gazdálkodási keret támogatása, az alapvető strukturális feltételeket nem lehet megkerülni. Mint említettem, a törvényi szabályozás az üzemi típusú szisztéma felé indult el, amiben az elválaszthatatlan gazdasági egységek magasabb értékűknél fogva a spekuláció korlátját fogják jelenteni.

5. A tulajdonjog átszállásának eljárásjogi szempontjai

5.1. A hatósági engedélyezés intézménye

Adva vannak a tulajdonszerzésre vonatkozó személyi és tárgyi kondíciók, azok betartását és az adatok hitelességét azonban ellenőrizni kell. Ezt a feladatot kiemelt jelentősége, ún. utolsó

¹⁴³ BURGERNÉ i. m. 73.

¹⁴⁴ PRUGBERGER (2010) i. m. 222.

¹⁴⁵ Agriculture and German Reunification. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/02/24/000009265_3971031092448/Rendered/PDF/multi_page.pdf. Letöltve: 2014. 09. 19.

¹⁴⁶ BURGERNÉ i. m. 91.

¹⁴⁷ Így csinálják az olaszok, osztrákok, németek.

<http://www.haszonagrar.hu/ingatlan/782-igy-csinaljak-az-olaszok-osztrakok-nemetek-.html> Letöltve: 2014. 09. 13.

¹⁴⁸ A legdrágább Luxemburgban, 53 ezer euro hektáronkénti átlagos értékkel, de a holland termőföldek ára (25 ezer euro/ha) is összehasonlíthatatlanul magasabb, mint hazánkban (1,8 ezer euro/ha). In: SZILÁGYI P. Z. i. m. 11.

¹⁴⁹ PRUGBERGER (2010) i. m. 234.

védőbástya szerepe miatt az állam nem engedi ki kezéből. Az agrárüzem egységének fenntartása miatt hazánktól nyugatra a hatósági eljárás előzetes, a birtokpolitikai célokat érvényesítő folyamat. Míg Magyarországon korábban az engedélyezés regisztratív jellegű volt, a tulajdonba lépéshez elegendő volt az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés, az új földforgalmi szabályozás a hatósági jogkört kiszélesítette, az engedélyezési eljárásba szakmai szempontokat ültetve.¹⁵⁰

A hatósági jóváhagyással kapcsolatban a közösségi jogalkalmazás azokat a határokat kereste, ameddig az intézkedés megfelel elsősorban a szükségesség-arányosság feltételének. A kilencvenes évek Ausztriájában a hatósági engedély megadásához a tulajdonszerzőnek vázolnia kellett az ingatlan hasznosításával kapcsolatos terveit, és állítása bizonyítására is szükség volt. A Konle-ügyben¹⁵¹ a Bíróság kifejtette, hogy ezzel a rendelkezéssel a hatóságnak olyan széles jogköre nyílik, amely ellen objektív érvekkel nem lehet fellépni, az előírás tehát nem felel meg az arányosság követelményének.¹⁵²

Az előzőekben már ismertetett dán jogesetből és az Ospelt-ügyből látható, hogy a Bíróság különbséget tesz előzetes engedélyeztetési eljárás és utólagos hatósági döntések között. Utóbbiak (például pénzbüntetés kiszabása) szükségessége kérdőjeles, mindig jogvitát szülnek, ezért alkalmazásukat a Bíróság nem preferálja.¹⁵³

Mivel termőföld tulajdonát 1994 után - szűk kivételtől eltekintve - külföldi személy nem szerezhette meg, ez a külföldi spekulációnak is gátat szabott, az engedélyezési eljárás célja inkább a nyilvántartás volt. A birtokpolitikai szempontokat vizsgáló hatósági hozzájárulás intézménye azonban nem idegen test a magyar jogban, az agrártámogatások forgalmában már bevezetésre került. Egyedi engedélyezési rendszer érvényesült a jogi személyek földszerzése tekintetében a múlt század harmincas éveiben.¹⁵⁴

Földpiacunk külső határainak megnyitásával azonban a magyar termőföldek nagyobb fokú védelmére van szükség, ezért általános bevezetésre került a szakmai követelményeket vizsgáló hatósági engedélyezés rendszere. Az adásvétel jóváhagyásáig függő jogi helyzet jön létre a felek viszonyában. Az eljárás szakhatósági alanyai a mezőgazdasági igazgatási szerv, a

¹⁵⁰ ORLOVITS (2010). i. m. 60.

¹⁵¹ C-302/97. sz. ügy Klaus Konle kontra Osztrák Köztársaság [1999] EBHT I-03099.

¹⁵² KOZMA (2011) i. m. 26–27.

¹⁵³ Uo. 34.

¹⁵⁴ Az új földtörvény vitaanyaga.

<http://ujfoldtorveny.kormany.hu/download/1/91/40000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20koncepti%C3%B3.pdf>. Letöltve: 2014.09.08.

megyei agrárkamara, továbbá a helyi gazdákból alakult földbizottság és a Nemzeti Földalap.¹⁵⁵

Az ügymenet során a mezőgazdasági igazgatási szerv vizsgálja a szerződés alaki és tartalmi érvényességét, köteles megtagadni a jóváhagyást többek között, ha elidegenítéssel lehetővé válna a tulajdonszerzési korlátozás megkerülése, tehát a vevő nem földműves vagy a szerző fél a megengedett területi mértéket túllépné. Az adás-vételi szerződés megtagadásra kerül akkor is, ha nem tartalmazza a tulajdonszerző törvényileg előírt kötelezettségvállalását a föld hasznosításáról vagy az elővásárlásra jogosult elfogadó nyilatkozatát.¹⁵⁶

Az előírások megkerülésére utaló jel esetén tehát, taxatív meghatározott esetekben az engedélyt köteles megtagadni. Bizonyos esetekben pedig saját mérlegelés alapján lehetőség van az elutasításra, például, ha a tulajdonátszállás ésszerűtlen birtokszerkezetet eredményezne. Míg törvényes öröklés esetén a közigazgatási szerv jóváhagyására nincs szükség, a korábbi visszaélések miatt a végrendelet útján történő öröklést engedélykötelessé tették.¹⁵⁷

Több elővásárlásra jogosult elfogadó jognyilatkozata esetén a szakigazgatási hatóság haladéktalanul megkeresi a helyi földbizottságot állásfoglalásának beszerzése céljából.¹⁵⁸ A földművesek helyi szervezetének feladata a helyi birtokpolitikai és termeléspolitikai szempontok érvényesítése, továbbá a termelők lokális érdekeinek védelme.¹⁵⁹ A települési földbizottság ezt követően megküldi álláspontját, amelyeket olyan szempontok szerint értékeli, mint hogy a vevő indokolható gazdasági szükséglet nélkül, felhalmozási célból szerezne-e meg a föld tulajdonjogát, vagy a tulajdont szerző alkalmas-e a nyilatkozatában vállalt kötelezettségek teljesítésére.¹⁶⁰ A szakhatóság nem köteles a helyi földbizottság javaslata alapján eljárni, törvényben meghatározott esetekben köteles megtagadni vagy megtagadhatja a jóváhagyás megadását a földbizottság engedő nyilatkozata ellenére is. Az eljárásban szakmai szempontokat képviselhet továbbá a megyei agrárkamara vagy a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet.

A hatósági engedélyezés eredményes működését jelzi Dániában, hogy a tulajdonszerzési kondíciókat a hazai gazdák tudják elsősorban teljesíteni. A termőföldek 99 százaléka felett a dán parasztok rendelkeznek, csupán 1 százaléuk holland birtok, akiknek tulajdonosai

¹⁵⁵ 2013. CXXII. törvény 23. § (1) (5)

¹⁵⁶ 2013. évi CXXII. törvény 23. §

¹⁵⁷ 2013. évi CXXII. törvény 34. §

¹⁵⁸ 2013. évi CXXII. törvény 23. § (5)

¹⁵⁹ Az új földtörvény vitaanyaga.

<http://ujfoldtorveny.kormany.hu/download/1/91/40000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20koncepti%C3%B3.pdf>. Letöltve: 2014.09.08.

¹⁶⁰ 2013. CXXII. törvény 24. § (2) a) c) d)

kiválóan integrálódtak a helyi társadalomba.¹⁶¹ A kérdés felmerülhet: miért nem emelte át a skandináv állam szabályozását az új földtörvényünk. A parasztság érdekérvényesítő ereje mindig is erős volt Dániában,¹⁶² míg a magyar vidékre jelenleg is a tőkehiány jellemző, nem fejlődhetett ki a családi tulajdonon alapuló birtokstruktúra, így az ilyen gazdálkodási egységekre szabott előírások nem vehetők át jelentős módosítások nélkül.

Az átfogóan kötött latin-francia rendszer hatása alatt álló Svájcban¹⁶³ hitelbiztosítéki szempontokat is figyelembe vesz a hatóság. Az alpesi ország szakhatósága a jóváhagyást köteles megtagadni, ha a termőföldet terhelő zálogjog meghaladná az ingatlan értékének 35%-át.¹⁶⁴

A legtöbb európai országban ismert a hatósági engedélyezés fogalma, a magyar szabályozás azonban a német és osztrák rendszer sajátosságait vette át, aminek több oka is van. A magyar jogfejlődés általában a germán mintákat követi, meglátásom szerint a tradicionalitás is fontos befolyásoló tényező a jogalkotásban. Másrészt a választást a hasonló birtokszerkezeti és földpiaci viszonyok is alátámasztják. Németországnak újjáegyesítése után hasonló problémákat kellett megoldania, mint jelenleg az új földszabályozásnak hazánkban. A volt NDK területén a mezőgazdaságban a nagybirtokok játszottak meghatározó szerepet, szemben a nyugati rész kisbirtokokra épülő struktúrájával.¹⁶⁵ A német földkódexnek tehát olyan heterogén birtokszerkezetet kellett szabályoznia, mint amilyen napjainkban hazánkat jellemzi. Az általában merevebb szabályokat alkalmazó Franciaország e jogintézményt tekintve nem sok eltérést mutat német szomszédjától, a helyi földbizottság ügydöntő jellegű jogát a frankofon szisztémából vette át a magyar jogalkotó.¹⁶⁶

Ausztria birtokviszonyai alapvetően a családi gazdaságokra épülnek, azonban az ország területének 66%-a hegyvidék, ebből következően termőfölddel is kevésbé ellátott, ezért a hatósági engedélyezésnek is szigorúbb mércéje érvényesül.¹⁶⁷ Magyarország alacsony földpiaci árai miatt, szintén fokozott védelmet igényel, ebben látom a német-osztrák előírások átvételének okát.

A részleges szabályozást megvalósító rendszerek jellemzője - mint említettem - hogy sem a földforgalom, sem a földhasználat nincs speciálisan szabályozva, Hollandiának például külön

¹⁶¹ SZILÁGYI P. Z. i. m. 36.

¹⁶² CSÁK (2010a) i. m. 52–54.

¹⁶³ KURUCZ (2003) i. m. 66.

¹⁶⁴ PRUGBERGER i. m. 222.

¹⁶⁵ BURGERNÉ i. m. 91.

¹⁶⁶ MIKÓ Zoltán: A birtokpolitika megvalósítását segítő nemzeti jogi eszközök. *Gazdaság és jog*. 2014/7-8. 46.

¹⁶⁷ TANKA Endre: Földet vissza nem kapunk. *Ökotáj*. 1998/18-19.

mezőgazdasági öröklési törvénye sincs,¹⁶⁸ értelemszerűen a hatósági engedélyezésre is csak elvétve találunk példát.¹⁶⁹

Az engedélyezési eljárás magyar típusát statikus, a szabályok betartását vizsgáló intézményrendszernek tartom. Emellett azonban szükség van egy birtokpolitikai célokat szem előtt tartó, egyedi ügyletekbe piaci szereplőként is beavatkozó, állami vagyonkezelő szervre. Hazánkban ezt a szerepet a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet látja el.

5.2 A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet tevékenysége

A földtulajdon-szerzés feltételei a mezőgazdasági ingatlanok piacának elsődleges törvényi keretét képezik. A jogbiztonság és a piac kiszámítható működése érdekében e szabályok jellemzője az állandóság, konzisztencia. A birtokpolitikai célok elérése ugyanakkor közvetett úton, dinamikus eszközökkel is biztosítható. Az e célból létrehozott nemzeti vagyonkezelő szerv egyfajta ügynöki tevékenységet végezve, a piaci feszültségeket kívánja földpolitikai elvek mentén orvosolni.

A földalapkezelő szerv¹⁷⁰ rendeltetése véleményem szerint nagyban érinti a külföldi személyek tulajdonszerzését, ugyanis a felhalmozási jellegű földvásárlásokkal, a spekulatív tőke beáramlásával szemben piaci aktorként jelenik meg, és elővásárlási jogával élve megakadályozza az egészségtelen birtokszerkezet kialakulását.

Az NFA ténykedése során piaci szereplőként működik, önmaga nem ír elő tulajdonszerzési feltételeket, a földforgalom többi szereplőjéhez hasonlóan tehát az Európai Unió versenyjogi szabályai vonatkoznak rá. Célja az optimális birtokstruktúra kialakítása, ezáltal a hatékony mezőgazdasági termelés biztosítása. Ez a tény egyértelműen közérdeknek minősül, így a földalapkezelő tevékenysége többletjogosultságai ellenére nem ellentétes a közösségi versenyjog szabályaival.

A hazai földalapkezelő NFA-ról a 2010. évi LXXXVII. törvény rendelkezik, az agrárpolitikáért felelős miniszter által irányított központi költségvetési szervként határozva meg azt.¹⁷¹ Ilyen erős jogosítványokkal rendelkező intézmény korábban nem létezett a rendszerváltást követő jogfejlődésben.

Földpiaci beavatkozásaival elősegíti az ingatlanok reális vételárának kialakítását, véd a spekulációs nyomás kedvezőtlen hatásaival szemben. Kiemelt helyen szerepel feladatai között a működőképes családi gazdaságok kialakításának elősegítése, illetve a szakképzett

¹⁶⁸ PRUGBERGER (2010) i. m. 231.

¹⁶⁹ Uo. 234.

¹⁷⁰ Nemzeti Földalapkezelő Szervezet. A továbbiakban NFA

¹⁷¹ 2010. évi LXXXVII. törvény 4. § (1)

agrárvállalkozók földhöz jutásának támogatása. A törvény megfogalmazása szerint környezetvédelmi szempontokat is figyelembe vesz a mezőgazdasági termelés összehangolása során. Egyik leghatékonyabb eszköze ennek érdekében az államot megillető elővásárlási jog gyakorlása, amit a földbirtok-politikai elvek, valamint a közfoglalkoztatás, illetve más közérdekű cél érdekében mindenként megelőzően gyakorolhat.¹⁷²

A kiváló minőségű termőterületek indokolatlan parlagoltatása a termelés volumenét csökkenti. Ebben az esetben a földalapkezelő állami kezdeményező szerepben járhat el a termőföld hasznosítása érdekében.¹⁷³ A hazai birtokstruktúra egyik sajátossága a szétaprózottság, az NFA földvásárlási jogosultságai azonban segíthetik az optimális birtokszerkezet kialakítását is.¹⁷⁴ A szervezet munkájának tekintélyes részét teszi ki a Földalapba tartozó állami földek használatba adása.¹⁷⁵ A földforgalom ezen aspektusa azonban nem tartozik a dolgozat témájához, így azt nem áll módomban ismertetni.

Az intervenciós állami földalapok szerepe - Franciaországot kivéve - csekélyebb a kötött nyugati rendszerekben. A tulajdonszerzés feltételei olyan mértékben szigorúak a dán vagy a svájci agrárjogban, továbbá a földárak elég magasak ahhoz, hogy egy ilyen típusú szervnek kisebb jelentőséget tulajdonítsanak. A magyar agrárjog az intézmény létrehozásakor egyértelműen a francia földforgalmi szabályozásból ismert SAFER-rendszer egyes elemeit vette alapul.¹⁷⁶

Franciaországban 28 SAFER-intézmény működik, amelyek az adásvételek közvetítő közegeként rálátással bírnak a földpiaci folyamatokra, és ha szükséges, élnek mindenként megelőző elővásárlási jogukkal.¹⁷⁷ A spekuláció megfékezése érdekében, ha az eladó a piaci árnál számottevően (30%-al) magasabb áron kívánja értékesíteni ingatlanát, a SAFER a vételár felülvizsgálatával egyidőben élhet elővásárlási jogával.¹⁷⁸ A francia rendszer tapasztalatai alapján a SAFER-hálózat az államnak megfelelő mozgásteret nyújtó, piaci feszültségeket jól kezelő intézményrendszernek bizonyult, bár bírálatok érik a hosszúra nyúló engedélyezési eljárások és a bürokratikus terhek növekedése miatt.¹⁷⁹

¹⁷² 2010. évi LXXXVII. törvény 1. § (3)

¹⁷³ 2010. évi LXXXVII. törvény 1. § (3) i)

¹⁷⁴ MIKÓ i. m. 45.

¹⁷⁵ 2010. évi LXXXVII. 18. § (1)

¹⁷⁶ MIKÓ i. m. 45.

¹⁷⁷ SZILÁGYI P. Z. i. m. 40-41.

¹⁷⁸ PRUGBERGER i. m. 221.

¹⁷⁹ French farm sales and the role of SAFER.

http://www.french-property.com/news/french_property/safer_land_farm_sales_france/.

Letöltve: 2014. 08.21.

A birtokszerkezet anomáliái és a földpiac alacsony árai miatt hazánkban is szükség van egy ilyen erős jogosultságokkal rendelkező szervezetre. Véleményem szerint az is közrejátszott a francia szabályozás átvételében, hogy a magyar földstruktúrához hasonlóan Franciaországban is magas a haszonbérletek aránya,¹⁸⁰ tehát a tulajdon-és birtokjog elválik egymástól. Ez az ellentmondásos helyzet a birtokszerkezet deformálásához vezethet, ilyen esetekben szükség van a hatékony állami fellépésre a földalapkezelő tevékenységén keresztül.

A rugalmasabb német és osztrák rendszerben is komoly hangsúlyt fektetnek a földbirtok-szerkezet kialakítására. Németországban ezt a feladatot közhasznú testületek látják el.¹⁸¹ Ausztria egyes tartományaiban az ingatlanforgalom engedélyezési rendszerébe is bekapcsolódnak az ún. földhasznosítási intézetek. Sajátos megoldás, hogy a gazdasági funkciókat szociális feladatokkal kapcsolják össze eljárásuk során: ha egy kiöregedett parasztsaládnak nincs olyan leszármazója vagy más egyéb személy, aki járadékfizetés ellenében átvenné a gazdaságot, a földhasznosítási szervezet hozamértéken számolt időszakos juttatás ellenében magára vállalja és értékesíti a birtokot, lehetőleg fiatal földműveseknek.¹⁸²

A kötetlen földjogi szisztémát működtető Belgiumban is funkcionál a vidéki területrendezést elősegítő szerv. A három belga régió mindegyikében önálló vidékfejlesztési hivatal érvényesíti az államot megillető elővásárlási jogot, fő feladatuk pedig az egészséges birtokszerkezet kialakítása.¹⁸³

A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet tevékenységével a védelmi háló teljessé válik, az egyes jogintézmények működése azonban csak összhangban nyújthat kellő biztosítékot a spekulatív törekvésekkel szemben. A korábbi évek földpolitikája ugyan törekedett a földdel kapcsolatos jogviszonyok rendezésére, ám a piacgazdasággal éppen csak ismerkedő magyar szabályozás kijátszására mégis adódott lehetőség. A következő sorokban e joghézagokat, és az új földtörvény ezekre adott válaszingázakédekeit tekintem át.

6. A tulajdonhoz jutás „speciális” esete: a zsebszerzések

A nyolcvanas évek végére a politikai változások mellett a gazdasági reformfolyamatok is felgyorsultak. A mezőgazdaságban az állami és szövetkezeti keretek elsődlegességét a magántulajdonra épülő tulajdonosi struktúra váltotta fel. A megtakarításokkal alig rendelkező hazai gazdálkodók azonban a szükséges technológiai fejlesztéseket nem tudták biztosítani. Az agrárágazat versenyképességének fenntartására kézenfekvő megoldásnak tűnt a külföldi tőke

¹⁸⁰ ORLOVITS i. m. 60.

¹⁸¹ KURUCZ (2003). i. m. 46.

¹⁸² Uo. 70.

¹⁸³ PRUGBERGER (2010) i. m. 231.

beengedése a magyar földpiacra.¹⁸⁴ A kiváló termőtalaj és az alacsony földárak azonban a piaci érték emelkedésére számító spekulatív tőkét is hazánkba vonzották, amire a magyar jogalkotó a tulajdonszerzési feltételek gyökeres átalakításával válaszolt. 1994. évi LV. törvénnyel a külföldi természetes és jogi személyek számára általános érvénnyel megtiltotta a földtulajdonhoz jutást,¹⁸⁵ a jogszabály ez alól csak szűk tárgyi körben engedett kivételt.¹⁸⁶

A külhoniak kizárására a gazdaság a saját módján, zsebszerződések megkötésével reagált. Kozma Ágota szerint e bújtatott, a nyilvánosság elől rejtve maradó megegyezések a tilalomra adott, átmeneti jellegű logikus válasznak tekinthetők, jogi szempontból azonban a törvényi előírások megkerülésére törekedtek.¹⁸⁷

A zsebszerződés csupán a politikai és gazdasági élet által elnevezett fogalom, konkrét jogintézményként azonban nem kategorizálható. Az érintett jogviszonyokban a tulajdoni jogosultság külső megjelenése eltér annak immanens, valós tartalmától. A földforgalomban olyan esetekben alkalmazzák, amikor a szerzőképesség kizárt vagy a megszerezni kívánt ingatlanok mértéke túllépné a mennyiségi korlát felső határát, ezért a közvélekedéssel ellentétben a külföldiek mellett magyar befektetők is gyakran alkalmazzák a szabályok kijátszására.¹⁸⁸

A tényleges szerződési akaratot leplező szerződésekre tőlünk nyugatra is találunk példát, mivel a szomszédos államok eltérő földpiaci árai mindig is csábító erővel bírtak a befektetőkre. Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásának tárgyát egy zsebszerződéssel rendezett osztrák ingatlan képezte a Burtscher kontra Stauderer ügyben.¹⁸⁹ J. Stauderer német állampolgár a felperes szüleivel 99 évre szóló, felmondási lehetőséget nem tartalmazó bérleti szerződést kötött, míg a felek valódi akaratát egy második, a nyilvánosság előtt rejtve maradó kontraktusban határozták meg a tulajdonszerzés későbbi szándékával. A hivatalos tulajdonba lépés időpontjaként azt a későbbi dátumot jelölték ki, amikor az osztrák jogszabályok lehetővé teszik majd külföldi állampolgárok földszerzését. Vorarlberg tartomány a hasonló ügyletek kiszűrésére nyilatkozattételi kötelezettséget írt elő, e feltétel uniós normáknak való megfelelése képezte tehát a Bíróság eljárásának alapját. A nyilatkozat késedelmes megtételének szankcionálása nem felel meg az arányossági

¹⁸⁴ KOZMA Ágota: Zsebszerződések. *Glossa Iuridica*, 2012/1. 72.

¹⁸⁵ 1994. évi LV. törvény 7. § (1)

¹⁸⁶ A törvény gazdálkodási szempontok miatt engedélyezte például a tanyához tartozó, csekély mértékű földterület tulajdonjogának megszerzését. TAMÁS Enikő: A zsebszerződés: bünszövegség. *Az Európai Unió agrárgazdasága*. 1999/10. 28–30.

¹⁸⁷ KOZMA (2012) i. m. 72–73.

¹⁸⁸ Uo. 73.

¹⁸⁹ C-213/04. sz. ügy Ewald Burtscher kontra Josef Stauderer [2005] EBHT I-10309.

követelményeknek, ugyanis a szerződés semmissége, mint jogkövetkezmény nem áll összhangban a hivatkozott közérdekű célokkal. Témám szempontjából azonban jóval meglepőbb az osztrák bíróságnak az ügyben kifejtett azon álláspontja, miszerint a szerződésüket tartalmuk szerint kell vizsgálni, és azok joghatásai a tulajdonszerzési feltételek fennálltaig függőben vannak. Magyarán, egy eredetileg a törvényi rendelkezéseket kijátszó, rejtett szerződés a piac liberalizálása után, visszamenő hatállyal érvényessé válhat.

A 1994-es földtörvény tilalma ellenére a külhoni személyek bizonyos jogi konstrukciók – például öröklési szerződés, haszonélvezeti jog, haszonbérleti jogviszony, jelzálogjoggal és elővásárlási joggal biztosított kölcsönszerződés – alkalmazásával olyan hosszú távú földhasználati jogosultsághoz jutottak, ami már-már a tulajdonosi jogosultság jegyeit viselte. E szerződéssel párhuzamosan került sor általában a titkos megállapodás megkötésére, legtöbbször elővásárlási vagy opciós jogot biztosítva a szerződő félnek.¹⁹⁰ A jogalkotó észlelve a törvénykerülő magatartást, a szabályok kijátszására irányuló egyezségek felszámolását tűzte ki célul.¹⁹¹ A joghézagok betömésére jelentős szigorítások történtek a vételi jog és a szívésségi földhasználat tárgyában, haszonélvezet alapítását pedig megtiltották a külföldi állampolgárságú személyek számára.¹⁹² A visszaélések felszámolására tett intézkedések azonban nem eredményeztek lényeges tisztulást a nyugati megyék birtokviszonyaiban, ugyanis a felek nem váltak érdekeltté a jogsértő szerződések megszüntetésében.¹⁹³

A földvásárlási moratórium 2014. május 1-jén lejárt. A zsebszerződésekkel érintett mezőgazdasági ingatlanok esetében megkezdődhetne tehát a jogi transzformálás, a titkos szerződések érvényesítése. Az ilyen rejtett megállapodásokat a korábbi és a jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyv is színlelt szerződésnek minősíti, és mivel az más szerződést leplez, a felek jogait és kötelezettségeit a tényleges szerződési akarat szabályai szerint kell megítélni.¹⁹⁴ Mivel az egyezség időpontjában tulajdonszerzési korlátozás állt fenn a külhoni személyek tekintetében, így a javukra kötött, jövőbeni tulajdonjogot biztosító előszerződés és a vételi vagy elővásárlási jogot alapító szerződés is semmisnek tekintendő.¹⁹⁵ A konkrét

¹⁹⁰ Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük?

<http://jan.euroeco.hu/hirek-informaciok/hirek-informaciok/mi-is-az-a-zsebszerzodes-mitol-problemas-a-felderitesuk>. Letöltve: 2014. 09.27.

¹⁹¹ 1088/2001. (VIII.8.) Kormányhatározat, 2221/2001. (VIII. 30.) Kormányhatározat

¹⁹² KOVÁCS László – ORLOVITS Zsolt: Zsebre tett földek.

<http://www.haszon.hu/hatter/1552-zsebre-tett-foeldek.html>. Letöltve: 2014. 09.28.

¹⁹³ KOZMA (2012) i. m. 73.

¹⁹⁴ 1959. évi IV. 207. § (6) és 2013. évi V. 6:92. § (2)

¹⁹⁵ KOVÁCS László: Változások a termőföld forgalmában. *Közjegyzők Közlönye*, 2002/6. 5–6.

szabályszegés mellett felmerülhet a jóhiszeműség és tisztesség alapelvének megsértése is.¹⁹⁶ Hiába nyílt meg hazánk földpiaca a tagállami állampolgárok előtt, Kurucz Mihály szerint a korábbi megállapodások érvénytelenségét nem érinti a jogszabályok változása, az évekkel ezelőtt megalkotott zsebszerződések továbbra is semmisek maradnak.¹⁹⁷

A derogációs időszak lejártával a törvényhozó radikális lépéseket tett a jogellenes állapotok felszámolására. Az új Ftv. módosító rendelkezése kimondja, hogy a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított, határozatlan időre kötött és a 2014. április 30-a után lejáró határozott idejű haszonélvezeti és használati jog a törvény erejénél fogva megszűnik, kollektívan semmis.¹⁹⁸ A gyökeres változások a szerzési feltételek kijátszására gyakran alkalmazott haszonbérleti szerződést is érintették. Az 1994 előtt létrejött és 20 évnél hosszabb időtartamra kötött megállapodásokat bármely fél felmondhatja, az ingatlanok esetében szokatlanul rövid, 60 napos felmondási határidővel a gazdasági év végére.¹⁹⁹

Az eltérő földárak Nyugat-Európa államaiban is ösztönzően hatnak a befektetési célú ingatlanszerzésekre, ami azonban a termőföld piaci értékének meredek emelkedéséhez és a helyi gazdák háttérbe szorulásához vezethet. Speciális megállapodás vonatkozik ezért a német határhozvezetekben lévő földekre, megakadályozandó, hogy a tőkeerős svájci gazdák felverjék a térség földárait. A határ menti területeken meghatároztak egy összehasonlító árat, amitől 20 százalék eltérésre van lehetőség, az ezen felül megállapított vételi érték érvénytelen.²⁰⁰ Zsebszerződések létrehozása szintén nem közép-európai sajátosság, bizonyítja ezt a Stauderer-ügy tényállása is.²⁰¹ Az osztrák jog is tisztában van a rejtett egyezségek létezésével: bár a haszonbérlet időbeli korlátját nem határozza meg, viszont az 50 évet meghaladó használati megállapodást a joggyakorlat színlelt szerződésnek minősíti.²⁰²

A tulajdoni viszonyok tisztázására tett hazai intézkedések az Európai Bizottság szerint korlátozhatják a határon átnyúló tőkemozgásokat és a szabad letelepedéshez való jogot. A dolgozat megírásával párhuzamosan kötelezettségszegési eljárás van folyamatban, a Bizottság véleménye alapján a magyar rendelkezések nem felelnek meg a szükségesség és arányosság követelményének. Az uniós jogalkalmazó a haszonélvezeti szerződésekkel megállapított jogok teljes megszüntetését, a haszonbérletek esetében pedig a túlságosan rövid átmeneti

¹⁹⁶ 2013. évi V. törvény 1:3. §

¹⁹⁷ KURUCZ Mihály: A magyar termőföldforgalom szabályozásának mai rendszeréről és megújításának alapjairól. *Agrár-és Környezetjog*, 2007/3. hivatkozva KOZMA (2012) i. m. 74.

¹⁹⁸ 2013. évi CCXII. törvény 108. § (1)

¹⁹⁹ 2013. évi CCXII. törvény 60. § (5)

²⁰⁰ PRUGBERGER i. m. 225.

²⁰¹ Lásd korábban

²⁰² SZILÁGYI P. Z. i. m. 30.

időszakot kifogásolta, érvelése szerint az intézkedések a jogbiztonság súlyos megzavarását jelentik.²⁰³

A magyar hatóságok válaszukban a rendelkezések céljaként a spekuláció megakadályozását, mint közérdeket jelölték meg. Bár hivatalos adat nem áll rendelkezésre, meglátásom szerint nem helytálló az a nézet, hogy a földhöz jutott külföldi gazdák többsége Magyarországon telepedett le és itt alapított családot, magyarán, hogy az aggályosnak tartott intézkedések jogkövető földművesek érdekeit sértenék.²⁰⁴ A valós szándékukat titkos szerződésekbe bújtató külföldi személyek sokkal inkább a földárak meredek emelkedésére számítottak, a mezőgazdasági művelést csak másodlagos szempontnak tekintették. Az Európai Bizottságnak azon kritikája, hogy a zsebszerződéssel érintett jogügyletek csak eseti alapon tekinthetők jogszerűtlennek, és csak az után, hogy a bíróság azokat semmisnek nyilvánította, a magyar viszonyokra vetítve szerintem nem teljesen állja meg a helyét. A gond az, hogy ezeket az egyezségeket szinte lehetetlen felderíteni, mivel jogilag nem is léteznek.²⁰⁵ A szerződés színlelésének ténye nehezen igazolható, a bizonyítás eredményessége tehát erősen kérdéses lenne, a szerződő felek nyilatkozata alapján a jogalkalmazó valószínűleg használati jogviszonyt állapítana meg.²⁰⁶ A bizottsági véleményt cáfolja az a tény is, hogy az érintett területeken döntően jogi személyek végzik a föld megművelését, a bizonyítási eljárás tehát még bonyolultabbá válna. Ezek mindegyike ugyanis Magyarországon bejegyzett vállalat, így egyenként kellene vizsgálni tulajdonosi hátterüket, ami aránytalan terhet róna a magyar hatóságokra.²⁰⁷

Az új földforgalmi szabályozás mellett a jogalkotó büntetőjogi eszközökkel is törekszik a jogellenes területszerzések megakadályozására, büntettként szankcionálva a korlátozások kijátszását.²⁰⁸

²⁰³ A Földművelésügyi Minisztérium egyik beosztottja által adott tájékoztatás alapján

²⁰⁴ Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük?

<http://jan.euroeco.hu/hirek-informaciok/hirek-informaciok/mi-is-az-a-zsebszerzodes-mitol-problemas-a-felderitesuk>. Letöltve: 2014. 09.27.

²⁰⁵ Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük?

<http://jan.euroeco.hu/hirek-informaciok/hirek-informaciok/mi-is-az-a-zsebszerzodes-mitol-problemas-a-felderitesuk>. Letöltve: 2014. 09.27.

²⁰⁶ Zsebre tett földek. <http://www.haszon.hu/hatter/1552-zsebre-tett-foeldek.html>. Letöltve: 2014. 09.28.

²⁰⁷ Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük?

<http://jan.euroeco.hu/hirek-informaciok/hirek-informaciok/mi-is-az-a-zsebszerzodes-mitol-problemas-a-felderitesuk>. Letöltve: 2014. 09.27.

²⁰⁸ 2012. évi C. törvény 349. §

Az ilyen jellegű joghátrányok kilátásba helyezése az érintetteket viszont még inkább arra sarkallhatja, hogy eltitkolják a tényleges tulajdoni viszonyokat.²⁰⁹

A magyar fél érvei ellenére az uniós jogalkalmazó valószínűleg több pontban marasztaló döntést fog hozni a jogbiztonság követelményére hivatkozva, azonban az elhúzódó eljárás végére olyan szintű változások történnek majd a hazai tulajdonviszonyokban, amik visszafordítására, úgy gondolom, már nem lesz lehetőség, a földek olyan személyek kezében lesznek, akik tulajdonukat a szabályok betartásával szerezték.

²⁰⁹ Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük?
<http://jan.euroeco.hu/hirek-informaciok/hirek-informaciok/mi-is-az-a-zsebszerzodes-mitol-problemas-a-felderitesuk>. Letöltve: 2014. 09.27.

IV. BEFEJEZÉS

A záró fejezetben vázolom a nem magyar állampolgárok szerepvállalásának előnyeit és hátrányait hazánk mezőgazdaságában, majd önálló javaslatok megfogalmazásával zárom dolgozatomat.

A termőföld tulajdonjoga kiemelt jelentőséggel bír az államok számára, azok területi szuverenitását testesíti meg. Az Európai Unió előírásai szerint a tagállami állampolgárok részére azonban biztosítani kell a földvásárlás jogát a Közösség egész területén. Ennek ellenére úgy vélem, hogy a földbirtok-politika, még ha az uniós előírások által befolyásolt módon is, tagállami hatáskörben maradt. Hazánk jogalkotásának egyszerre kellett megfelelni a közösségi szabályoknak és hatékony védelmet biztosítani a spekulációs nyomás ellen.

Az új földforgalmi szabályozás sikerét egyelőre csak a jövő mondhatja meg, azonban a magyar regulának mintául szolgáló tulajdonszerzési feltételek tőlünk nyugatra már bizonyították alkalmasságukat. Meglátásom szerint európai mértékkel nézve is szigorú, a termőföld védelmét elsődlegesnek tartó agrártörvények születtek. Dolgozatomban egyesével vizsgáltam a tulajdonszerzés személyi, tárgyi kondícióit és a hatósági eljárás főbb elemeit, úgy gondolom azonban, hogy a felsorolt földvédelmi jogintézmények csak összehangolt tevékenységükkel képesek a honi birtokpolitika céljait érvényesíteni.

Az új földtörvényt már megalkotásakor számos kritika érte, megvádolva, hogy a magyar termőföldet külföldiek kezébe játssza át. Tóth Péterrel egyetértve, már magát a felvetésnek is hibásnak tartom, ugyanis miért lenne az baj, ha dán, olasz vagy angol gazdák hazánkban kezdenének a föld műveléséhez, magas szintű termelési technikáikat magukkal hozva?²¹⁰ A magyar gazdaság modernizálásának továbbá jelentős tőkeszükséglete van. Az agrárium modernizálásának forrása a külföldi tőke lehetne, ugyanis a forráshiányos magyar gazdálkodók nem rendelkeznek elegendő pénzügyi eszközzel.²¹¹

A hangsúlynak sokkal inkább a spekuláció megakadályozásán kellene lennie, amely cél véleményem szerint sokkal közelebb áll a valósághoz. A külföldi termelők betelepülésének azonban lenne hátránya is: az általa előállított mezőgazdasági termékeket valószínűleg nyersanyagként szállítaná ki az országból, a hazai feldolgozóipar fejlődését gátolva.²¹² A

²¹⁰ TÓTH Péter: Féljünk-e a külföldi gazdáktól- Ilyen valójában a francia földtörvény.
<http://www.vg.hu/velemenypublicisztika/feljunk-e-a-kulfoldi-gazdaktol-ilyen-valojaban-a-francia-foldtorveny-377795> Letöltve: 2014.09.14.

²¹¹ KORÉNYI i. m. 235.

²¹² KORÉNYI i. m. 235.

várakozások szerint azonban nem kell számítani a tagállami termelők rohamára, ezért szerintem e hátrány eltörlül az előnyök mellett.

A jogi személyek földtulajdon-szerzése főszabály szerint kizárt, a tiltás alól az új törvény felsorol bizonyos kivételeket.²¹³ A hatályos szabályozás a természetes személyek körén kívüli jogalanyoknak a használati jogokat tartja fenn. Ellentmondásosnak tartom a törvényi előírásokban, hogy bevett egyházak megszerezheti a föld tulajdonjogát, míg a gazdálkodást alaptevékenységének tekintő agrárvállalkozások a szerzők körébe nem kerülhetett be. Ezt annak ellenére is így gondolom, hogy Kurucz Mihály szerint a föld bérlete nem pusztán földhasználati jogcím, hanem a földtulajdont tartósan helyettesíteni képes jogintézmény.²¹⁴ A mezőgazdasági munkát végző társaság versenyképességének fenntartásához szükség van a termelési eljárások, eszközök folyamatos modernizálására. Nagyobb vállalatok esetében ezek hatalmas költséget jelenthetnek, és előfordulhat, hogy a befektetések a haszonbérleti idő lejártáig nem térülnek meg. Ez a tény önmagában visszariaszthatja a korszerű technológiák bevezetésétől az agrártevékenységet folytató társaságokat.

Hazánk jelenlegi birtokstruktúrájában komoly problémát jelent a részarány-tulajdonok nagy száma, mind adminisztratív, mind vagyoni szempontból rendezetlen e földterületek sorsa. Az osztatlan közös tulajdonként aposztrofált jogintézmény a rendszerváltást követő évek terméke, a kárpótlási törvények az ésszerű mezőgazdasági tulajdonszerkezet kialakítása helyett a korábbi jogsértések orvoslására törekedtek, sokszor a hatékony termelés lehetőségét zárva el. Az elaprózódott birtokszerkezet rendezése céljából szükség lenne a tulajdoni minimum mértékének meghatározására. A legkisebb gazdaságosan megművelhető földterület méretének meghatározása megjelenik az olasz és portugál mellett a spanyol agrárjogban is. Spanyolországban azok a szomszédos földtulajdonosok, akiknek a területe kisebb a minimálisan előírt méret kétszeresénél, eladás esetén kiemelt elővásárlási joggal rendelkeznek.²¹⁵

Jelenleg a hazai termőföld-árakat inkább jellemzi a spekulációs várakozás, mint a forgalmi érték. A belföldi földterületek díja tehát nagy szóródást mutat, a földrajzi elhelyezkedést és a spekulációs számításokat hűen tükrözve.²¹⁶ A mezőgazdasági ingatlanok valós vételárának meghatározásában hasznos eszköz lehetne a forgalmi értéknél alacsonyabb földhozam-érték bevezetése. Országos iránymutatások alapján, a föld minőségét is figyelembe véve megyei szinten állapítanák meg ezt a mutatót. A dán és az olasz gyakorlat véleményem szerint

²¹³ Lásd korábban

²¹⁴ KURUCZ (2003) i. m. 46.

²¹⁵ BURGERNÉ i. m. 71.

²¹⁶ KURUCZ (2003) i. m. 58.

megfelelően alkalmazható lehetne, tehát bármilyen 50%-os eltérés a szerződést megtámadhatóvá tenné, és díjkiigazítást vonna maga után.²¹⁷ Az ún. felén túli sérelem (laesio enormis) a polgári jog kötelmi jogi részéből már jól ismert intézmény.²¹⁸

Az új földtörvény kiemelt feladatként kezeli a fiatal földművesek földhöz jutását, ezzel a családi gazdaságok súlyának növelését is célul tűzve.²¹⁹ A német agrárjogban bevált gyakorlat, hogy támogatják a legalább 55 évet elért, biztosított gazdálkodók korai nyugdíjba vonulását. Az így felszabaduló mezőgazdasági üzemet fiatal termelők számára értékesítik, természetesen kedvezményes hitelek biztosításával.²²⁰ Az üzemszabályozás általánossá tételéig hazánkban ennek nyilván szabályozási akadályai vannak, de távlati célként a birtokpolitika érdekeit szolgálhatná.

A családi gazdaságok számának növelése csupán a törvényi és közigazgatási feltételek testre szabásával nem valósulhat meg. Követendő példának az olasz megoldást tekintem. Itáliában a fiatal termelők és a megalakuló családi gazdaságok „életbenmaradását” hosszú lejáratú, kedvezményes hitelkonstrukciókkal biztosítják.²²¹ Magyarországon e lehetőségeket véleményem szerint bővíteni kellene, a pályakezdő gazdálkodók és a családi üzemek finansziális úton is határozottabb támogatást érdemelnének.

Összegezve soraimat, a kiváló minőségű magyar termőföldet hiba lenne műveletlenül hagyni, a pusztán befektetési céllal érkező, a hazai földben csak üzleti lehetőséget látó tőkének tehát nincs keresnivalója a honi tulajdonosi struktúrában. Úgy gondolom, másodlagos szempont, hogy a gazda milyen nemzetiségűnek vallja magát, sokkal inkább fontos az, hogy a földek megfelelő alapul szolgáljanak a fejlődéshez, hogy a magyar mezőgazdaság újra európai rangjára kerülhessen.

²¹⁷ PRUGBERGER i. m. 219.

²¹⁸ 2013. évi V. törvény 6:98. §

²¹⁹ 2013. évi CXXII. törvény Preambulum

²²⁰ BURGERNÉ i. m. 72.

²²¹ Uo. 70.

V. IRODALOMJEGYZÉK

Magyarország Alaptörvénye

1959. évi IV. törvény

1994. évi LV. törvény

2010. évi LXXXVII. törvény

2012. évi C. törvény

2013. évi V. törvény

2013. évi CXXII. törvény

1088/2001. (VIII.8.) Kormányhatározat

2221/2001. (VIII. 30.) Kormányhatározat

35/1994. (VI. 24.) AB-határozat

Római Szerződés, 1957.

Csatlakozási Szerződés, 2003.

Fehér Könyv, 1995.

63/261/EGK sz. irányelv

Agrárgazdasági Figyelő. 2014/2.

Barnard, Catherine: The substantive law of the EU (The four freedoms). Oxford, Oxford University Press, 2013.

Bobvos Pál: A földtulajdon és a földhasználat szerkezetének átalakítása hazánkban. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica. 1994/XLV.

Burgerné Gimes Anna: A mezőgazdasági földtulajdon és földbérlet. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012.

- Csák Csilla (szerk.): Agrárjog. Miskolc, Novotni Kiadó a Magánjog Fejlesztéséért, 2010.
- Halmai Péter (szerk.): Az Európai Unió agrárrendszere. Budapest, Mezőgazda Kiadó, 2007.
- Hernádi László: A külföldiek ingatlanszerzése. Res immobiles. 2007/1.
- Kapronczai István: Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára. In: Korom Ágoston (szerk.): Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Budapest, NKE, 2013.
- Kecskés László-Szécsényi László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6.§-a nemzetközi jog és az EK-jog fényében. Magyar Jog.1997/12.
- Király Miklós (szerk.): Az Európai Közösség kereskedelmi joga. KJK-Kerszöv, 2003.
- Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1998.
- Korényi Sarolta: Uniós csatlakozás és termőföldtulajdon. Magyar Jog. 2003/4.
- Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó „moratórium” lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog. *Európai Jog*. 2009/6.
- Korom Ágoston: Az új földtörvény az uniós jog tükrében. Jogegyenlőség vagy de facto más elbírálás? In: Korom (szerk.): Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Budapest, NKE, 2013.
- Kovács János: Az EU Agrárpolitikájának fejlődése. Budapest, Agroinform Kiadó, 2005.
- Kovács László: Változások a termőföld forgalmában. *Közjegyzők Közlönye*. 2002/6. 5–6
- Kozma Ágota: Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a külföldiek termőföldszerzésének korlátozásáról. Res immobiles. 2011/1-2.
- Kozma Ágota: Zsebszerződések. *Glossa Iuridica*. 2012/1.
- Kurucz Mihály: Az Európai Agrárjog alapjai. Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 2003.
- Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről II. rész. *Geodézia és kartográfia*. 2008/10.
- Lentner Csaba: A magyar mezőgazdaság jövőképe a pénzügypolitika tükrében. In: Korom (szerk.): Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Budapest, NKE, 2013.

Mikó Zoltán: A birtokpolitika megvalósítását segítő nemzeti jogi eszközök. Gazdaság és jog. 2014/7-8.

Olajos István: A vidékfejlesztési jog kialakulása és története. Miskolc, Novotni Kiadó, 2008.

Orlovits Zsolt: Szabályozási modellek és preferenciák a magyar birtokpolitikában. In: Dömsödi János (szerk.): Birtokpolitika – földkérdés - vidékfejlesztés. Székesfehérvár, NYME GTK, 2010.

Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Budapest, Complex Kiadó, 2011.

Prugberger Tamás: A mező-és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében. In: Csák Csilla (szerk.): Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Miskolc, Novotni Kiadó, 2010.

Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához. Kapu. 2012/9-10.

Szakács Sándor: Agrárpolitika és „reform. In: Szuhay Miklós – Buza János (szerk.): Agrártörténet- agrárpolitika. Tanulmányok Szuhay Miklós professzor emeritus tiszteletére. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Alapítvány, 2006.

Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei. In: Korom (szerk.): Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Budapest, NKE, 2013.

Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében. In: Csák Csilla: Az Európai Földszabályozás aktuális kihívásai. Miskolc: Novotni Kiadó, 2010.

Szilágyi Péter Zoltán: Külföldiek termőföldtulajdon-szerzése Európában. Földművelésügyi Minisztérium, 2008.

Tamás Enikő: A zsebszerződés: bünszövetség. Az Európai Unió agrárgazdasága. 1999/10.

Tanka Endre: Földet vissza nem kapunk. *Ökotáj*. 1998/18-19.

Tanka Endre: Földtörvény. Budapest, Barankovics István Alapítvány, 2008.

Tanka Endre: Korszakváltás a földbirtok-politikában. Gazdaság és Jog. 2009/7-8.

Tanka Endre: Magyar birtokpolitika az Európai Egyesült Államokban. Budapest, Alterra, 2004.

Tanka Endre: Történelmi alulnézet a magyar posztoszocialista földviszonyok neoliberális diktátum szerinti átalakításáról. Hitel. 2013/2.

Tattay Levente: A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban. Európai Jog, 2009/1. szám.

Téglási András: Termőföldvédelem az Alkotmánybíróság gyakorlatában és az alaptörvényben. In: Korom (szerk.): Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Budapest, NKE, 2013.

Várhegyi Éva-Gáspár Pál: A tőkemozgások szabadsága- az Európai Unió kihívásai. Pénzügykutató Rt.- Perfekt Rt. Budapest, 1997.

Vass János (szerk.): Agrárjog. Budapest, ELTE-ÁJK, 1999.

Az új földtörvény vitaanyaga.

<http://ujfoldtorveny.kormany.hu/download/1/91/40000/%C3%BAj%20f%C3%B6ldt%C3%B6rv%C3%A9ny%20konceptci%C3%B3.pdf>. Letöltve: 2014.09.08.

Az új Közös Agrárpolitika sarokpontjai. <http://www.haszonagrar.hu/cimlapsztori/96-hirek/cimlapsztori/722-az-uj-koezoes-agrarpolitika-sarokpontjai-.html>. Letöltve: 2014. 09.10.

Európa költségvetése. http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_hu.htm. Letöltve: 2014. 09. 20.

Farsang Andrea: Talajvédelem

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_Talajvedelem/ch07.html. Letöltve: 2014.08.26.

Így csinálják az olaszok, osztrákok, németek.

<http://www.haszonagrar.hu/ingatlan/782-igy-csinaljak-az-olaszok-osztrakok-nemetek-.html>
Letöltve: 2014.09.13.

Kovács László – Orlovits Zsolt: Zsebre tett földek. <http://www.haszon.hu/hatter/1552-zsebre-tett-foeldek.html>. Letöltve: 2014. 09.28.

Mi is az zsebszerződés, mitől problémás a felderítésük? <http://jan.euroeco.hu/hirek-informaciok/hirek-informaciok/mi-is-az-a-zsebszerzodes-mitol-problemas-a-felderitesuk>.

Letöltve: 2014. 09.27.

Népsűrűség, települések száma, január 1. (2001-).

https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html. Letöltve: 2014. 09. 30.

Orlovits Zsolt: Birtokpolitika az EU-ban. <http://www.haszonagrar.hu/ingatlan/70-birtokpolitika-az-eu-ban.html>

Letöltve: 2014.09.10

Tóth Péter: Féljünk-e a külföldi gazdáktól- Ilyen valójában a francia földtörvény.

<http://www.vg.hu/velemeney/publicisztika/feljunk-e-a-kulfoldi-gazdaktol-ilyen-valojaban-a-francia-foldtorveny-377795> Letöltve: 2014.09.14.

Agriculture and German Reunification. [http://www-](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/TW3P/IB/2000/02/24/000009265_3971031092448/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/TW3P/IB/2000/02/24/000009265_3971031092448/Rendered/PDF/multi_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/TW3P/IB/2000/02/24/000009265_3971031092448/Rendered/PDF/multi_page.pdf). Letöltve: 2014. 09. 19.

French farm sales and the role of SAFER.

http://www.french-property.com/news/french_property/safer_land_farm_sales_france/.

Letöltve: 2014.08.21.