

**Orsolya PAPIK\***  
**“Trends and current issues regarding member state’s room to maneuver of land  
trade” panel discussion**

**1. Introduction**

On the basis of a joint initiative of the Subcommittee of Public Law of the Hungarian Academy of Sciences (MTA) and CEDR – Hungarian agricultural law association (MAE) a thematic overview panel discussion was organized on 1 June 2017 14:00, with the title “*Trends and current issues regarding member state’s room for maneuver of land trade*”. The venue for the discussion was the MTA Office Building (Budapest, Nador u. 7) Ground floor. No. 29 room. The basis for the discussion is a part of the September 9 to 13 2015 Congress’ second working committee’s report (only accepted in some parts) of the Paris-based European Council for Agricultural Law (Comité Européen de Droit Rural, CEDR). On the other hand the discussion is about the questions of certain representatives of the European Parliament that require written answers of the European Commission and about the answers, in the subject of agricultural land, between 2015 and 2017. Having regard to the content of the documents above, the organizers of the panel discussion built the topic around three major issues, which were:

1. There may be uncertainty whether the determination of the Member States’ room for maneuver of land trade may satisfy the requirements of the EU Law. Beyond the European Court of Justice’s fairly small number of judgement in connection to the topic, what could help understanding the farm policy framework provided by the EU law. Do the current EU legal framework enable the Member States to control the lands trade along their agricultural interests in the long term. Has it been worked out scientifically?

2. May the deviation from the principle of equal treatment be justified, relating to the fact that the Commission initiated procedure against the ‘new member states’, on the basis of the questions addressed by the commission requiring written answers from MEPs, and their answers. a) Can the deviation be justified by the expiry of the derogation periods? b) Can the deviation be justified by complaints to the Committee about the state regulation of that land.

3. What is your opinion on the conclusion of Potsdam in 2015 in the I.2. point whereas four solving experiment were recorded in the fragment that has been sent to the participants. Are there any of them you could agree with? In addition to the four solutions, what other options would be considered feasible? What arguments could you

---

\* dr. jur. assistant professor, Eötvös Loránd University, Faculty of Law, Department of Agricultural Law, email: orsolya.papik@ajk.elte.hu

Our country as a member of the European Union is obliged to provide – under the same conditions of – the land acquisition for its own citizens and legal persons or other Member States’ citizens and legal entities in accordance with principle of national treatment in relation to the utilized agricultural land. However, the economic development of our country and the other new member states causes problems, so that the land prices are significantly under the price level of the Western European member states.<sup>1</sup> Thus Hungary – and other newly accepted Member States – introduced protective measures<sup>2</sup> in relation to cross-border land acquisitions for non- agricultural purposes, but these measures are not domestic inventions, almost all of the provisions can be found in the same or similar forms of the Western European Member States’ land law concept.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> See also the structure of Hungarian land ownership: Tanka Endre: A földtulajdon és a földhasználat szerkezeti átalakulása a magyar mezőgazdaság dekollektivizálása során, *Gazdaság és Társadalom*, 1996/1-2, 47-77.

<sup>2</sup> For cross-border acquisitions: Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258., Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360., Olajos István: A zsebszerződésekről, *Héthatár*, 2001/2, 36-38., Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.

<sup>3</sup> For details on the legal regulation of arable land see also: Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014, Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015; Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (edit.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Fodor László: *Agrárjog* Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2005, 137-144.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; valamint Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében – gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi jogász*, 2002/10, 13-17.; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 121-135.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53.-55.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 95-97.; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65.; Kocsis Enikő Bianka: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *JAEL*, 2014/16, 95-110.; Tanka Endre – Molnár Géza: *Nem én kiálltok, a föld dübörög...*, Budapest, Kairosz, 2011, 1-418.

The European Commission in 2015 launched a series of infringement proceedings against the new Member States, saying that their rules on land trade is not compatible with EU law, and in particular they criticized the arrangements that exist in the old Member States. Among other things, this contradiction has led the organizers to use domestic high theoretical and practical experts who are trying to map out the foundations and limits of the Member States’ room to maneuver for land grabbing, and the reason for the procedures against possible discriminatory nature of the new Member States and possible solution options.

The event was opened by Prof. Dr. Tamás M. Horváth, DSc., Chairman of the Institute of Public Law Subcommittee AJB, and he immediately gave the word for chief director Tamás Darabos who welcomed the participants on behalf of the National Association of Agricultural Economics. In his introduction he analysed the importance of the agricultural land mainly from an economic point of view, pointed out, as it is such a strange thing,<sup>4</sup> that to a large extent it influences a particular national economy’s performance. The structure of land ownership also gives a section of rural society, and current farm policy issues, decisions and resolutions will determine the economic and social situation of young people, the future generation. After laying the economic foundations, the podium discussion was moderated by dr. habil. Csák Csilla (PhD, President of MAE) professor,<sup>5</sup> who led the conversation around these issues. In the introduction of the panel discussion the Associate Professor thanked the helpfulness of the Public Law Subcommittee, that contributed to the agricultural community in the work of legal professional qualification in relation to major magazines and organizing a panel discussion.

## 2. May there be uncertainty whether the determination of the Member States’ room for maneuver of land trade may satisfy the requirements of the EU Law?

Csilla Csák Associate Professor gave the word to dr. Tamás Andréka,<sup>6</sup> head of department of the Ministry of Agriculture.

---

<sup>4</sup> For details on the legal aspects of land: Horváth Gergely: A természetvédelmi és agrártermelési célok szintézise, in: Bihari Mihály, Patyi András (edit): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, Győr: Universitas-Győr, 2010, 236-250.

<sup>5</sup> Csilla Csák is the author of many articles on agricultural land and land policy, including: Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó, Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549.

<sup>6</sup> Dr. Tamás Andréka, Head of the Legislative Department of the Ministry of Agriculture. See also the topic Andréka Tamás – Bányai Krisztina – Olajos István: A magyar agrár-piacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően *Agrár- és Környezetjog*, 2015, 19-32.; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése *Magyar Jog* 2017/7-8, 410-424.

The head of department referred to the lack of sources of funds first<sup>7</sup> in his speech, which would create a very unpredictable regulatory environment for Member States. Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter TFEU). refers only to the free movement of capital by trademark law, but there is neither regulation nor a directive level control, so the states that want to regulate their land trade get in a very difficult position. The legislation is a national responsibility,<sup>8</sup> but the European Commission and the European Court of Justice ad hoc decisions have been overshadowed this freedom.

However, the European Court of Justice never investigates and decides generally, but only examines land trade control of a Member State in parts. The court's decisions are often based on the general terms mentioned above, and lead down decisions based on those precedents that have been substantial influence on the Member States farm policy's room for maneuver. On the other hand, Chief of Department explained that the European Court clearly considered the land as capital, applied the provisions on the free movement of capital in practice, and explored the possibility of limiting along this line. All restrictions on the movement of capital between Member States and between Member States and third countries are prohibited under Article 63 of TFEU.<sup>9</sup> However, the TFEU provides a derogation, as referred to in Article 63, provisions shall not affect Member States' right to adopt the necessary measures to prevent infringements of national laws and regulations, especially in the field of taxation and the prudential supervision of financial institutions, or to lay down procedures for the declaration of administrative or statistical purposes of capital movements and make appropriate decisions justified by public policy or public security.<sup>10</sup> However, we must point out that the scope of restrictions is not a closed estimation, so the room to maneuver for Member States is given, the case law of the coming years will show which restrictions are accepted by the community and which not.

---

<sup>7</sup> Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32.

<sup>8</sup> Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közlemény*, 2015/3, 148-157.; Téglási András: Hogyan védi az Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát, *JAEL*, 2009/7, 18-29.; Prugberger Tamás: Reflexiók „A termőföldről szóló 1994. LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog fényében” c. fórumcikkhez, *Magyar Jog*, 1998/5, 276-287.; dr. Horváth Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law In: Smuk Péter (edit) *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013.*, Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2013, 359-366.

<sup>9</sup> Article 63 of TFEU

<sup>10</sup> Article 65 of TFEU

Dr. Habil. Mihály Kurucz PhD (ELTE Faculty of Law, Associate Professor, Head of Department),<sup>11</sup> Associate Professor expressed his consent to the Head of Department. He noted that at a number of judgements (8-9) delivered on the subject in recent years, detected the absence of the public interest or the necessity or proportionality, and when these regulations would meet the criteria, the decision-makers referred to the detriment of freedom of establishment, leaving the land as a capital analysing approach. Indeed, restrictions on the freedom of establishment of nationals of a Member State within the territory of another Member State are prohibited.<sup>12</sup> As for the interpretation of Mihály Kurucz the community formed in connection with the practice of goods (eg. the Cassis de Dijon case)<sup>13</sup> with minor modifications transposed to the farm policy’s community context, which means that the smallest Member State applies restrictions is the starting point. He indicated immediately, that the land grabbing is a real problem, it actually exists on the European land market. He mentioned that he referred in the recommendations of the European Parliament to the regulatory approval system to avoid this, the system of pre-emption rights as a means of eliminating land grabbing. Finally, the professor pointed out that he misses the application of Article 39 TFEU section (2) in relation to the relevant case law. Whereas we have to consider that, in working out the CAP, account should be taken of the particular nature of agricultural activity, which results from the social structure of agriculture and from structural and natural disparities between the various agricultural regions, of the need to effect the appropriate adjustments by degrees, and of the fact that in the Member States agriculture constitutes a sector closely linked with the economy as a whole.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről In: Szalma József (edit.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 120-173.; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai In: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban: Budapest, 2013. július 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 56-76.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról *Gazdálkodás* 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység In: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai = Current challenges of the European legislation on agricultural land = Aktuelle Herausforderungen der europäischen Regulierung über den landwirtschaftlichen Boden*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 151-176.

<sup>12</sup> Article 49 of TFEU

<sup>13</sup> On 20 February 1979, the European Court of Justice delivered its judgment in Case C-120/78. *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, concerning the assessment of measures having equivalent effect to quantitative restrictions: The concept of measures having an effect equivalent to quantitative restrictions on imports, contained in article 30 of the eec treaty, is to be understood to mean that the fixing of a minimum alcohol content for alcoholic beverages intended for human consumption by the legislation of a member state also falls within the prohibition laid down in that provision where the importation of alcoholic beverages lawfully produced and marketed in another member state is concerned.

<sup>14</sup> See also: Bányai Krisztina: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-15., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával

Dr. Ágoston Korom PhD<sup>15</sup> (National Agricultural Economics Association, expert) considers that the level of uncertainty arises of both the European Commission and the Court, that the land policy is located at the crossroads of the positive and negative integration, and this intersection is shifted towards negative integration. Whereas in connection with the institution's action against land grabbing the positive integration tools could bring significant results. She emphasized that while maintaining the integrity of the internal market, not necessarily the national public interest, but primarily to achieve the objectives for the common agricultural policy instruments should be developed. According to Dr. Tamás Andréka, the Head of Department, she noted that indeed this widely Individual judgments were made, and also in relation to the relevant Advocates General it is clear that these can not be automatically translated into the regulatory regime of another Member State, but also to consider the question as a whole. On the other hand, he stressed that the institution of the preliminary ruling procedure is to ensure a kind of uniform legal interpretation followed by Member States. In relation to the free movement of capital, it was noted that she fully agree with her former professional mentor Jacques Pertek's thoughts that "*the role of the free movement of capital in the EU legal order following the change in the mainstream of economic trends, quasi its codification.*"

---

összefüggésben, in: Bobvos Pál (edit.): *Reformator iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87.; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyészi szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017.

<sup>15</sup> Dr. Ágoston Korom PhD. Assistant Lecturer of NKE Faculty of Public Administration, his primary field of research is the land policy of the Member States. He has many publications on the subject, including: Korom Ágoston: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban- Transzparencia és egyenlő elbánás In: Gellén Klára (edit.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 259-268.; Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában *Notarius Hungaricus*, 2012/2, Korom Ágoston: A „Dán“ Jogesetet (C-370/05) követően a tagállamok a külföldiek termőföld és ingatlan vásárlásával kapcsolatos, valamint a birtokpolitikára vonatkozó mozgásterének módosulása, *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat*, 2011-/2, 1-25.; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételeinek bírálata *Magyar Jog* 2011/3, 152-159.; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.; Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó "moratórium" lejárta követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog? *Európai Jog: Az Európai Jogakadémia Folyóirata* 2009/6, 7-16.

On the first issue dr. habilis. Ede János Szilágyi<sup>16</sup> (PhD, associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law), considered it important to highlight: (a) In his opinion, the Opinion of the Advocate General published on 31 May 2017, the European Court of Justice C-52 / 16th and C-113 / 16th, is relevant in several ways. The cases relate to the specific provisions of the Hungarian land trade regulations, which require a usufruct rights and the right to use property in a legal sense ordered the contract termination ex lege. (a1) It points out that although the comprehensive examination of the Hungarian land registration law is not the subject of the Advocate General’s Opinion, however, the Opinion contains important notes in connection with the Hungarian land trade regime and other important legal institutions in addition to the specific subject-matter. For example it concerns the issue of property acquisition of legal entities, and what may be concluded from the Opinion augurs ill, as well as the outcome of infringement proceedings against an overall gain inability of entities including the Commission. Mr. Szilágyi professor also notes that the Advocate General’s Opinion is essentially examines only the negative integration model (only the provisions on free movement of capital within it) in terms of the EU provisions for the Hungarian regulations, the positive integration model appearing in the Common Agricultural Policy is not even mentioned. In other words, it follows that it is not just one – the dr. Augustine stressed by soot – shift can be observed in the positive direction of the integration model towards negative integration model, but almost complete disappearance of the positive model can be seen.

---

<sup>16</sup> János Szilágyi Edes published several independent and co-authored writings on the regulation of land regulation, in which he analyzes the current issues of the land management regulation: Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233.; Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *JAEL*, 2013/15, 39-57.; free access; Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: Földbirtokszerkezet és szabályozás Nyugat-Európában. *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 2004/8-9, 38-41.; Ráisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 119-123.; free access; Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerezések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 569-577.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rendszer tulajdonszerzési előírásai, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017b, 74-95.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rendszer általános bemutatása, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017c, 64-74.; Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-60.; free access; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, *Publicaciones Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2006/24, 511-525.; Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 269-281.; Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (edit.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 109-119.; etc.

He added the conclusion of the Opinion that says the Hungarian rules of usufruct right are ex lege termination provisions of the so-called 'indirect discrimination', and restrict the free movement of capital. He notes that restrictions in the EU jargon is a kind of aggravated unlawful restriction on discrimination. In her observation the Advocate General's finding suggests the misinterpretation (or incompetence) of the usufruct (usufructus), it qualifies the Hungarian regulations that narrowing the usufruct right of land in close relatives are discriminatory for EU citizens and legal persons. At this point, she cites Anikó Raisz's finding that it's like the Advocate General had confused the legal institution of usufruct and the lease institution.<sup>17</sup>

Ede János Szilágyi consider it as an important document in this regard, the report of the European Parliament adopted on 27 April 2017,<sup>18</sup> such as the provision of which calls on the European Commission to submit a clear and comprehensive criteria in relation to land trade. In this regard, Szilágyi notes the performance of Professor Roland Norer in Miskolc, in which the Austrian-Swiss professor analyzed the Informal European Commission documents, then the European Court of Justice case law confers on them binding legal effect - by significantly bringing the judgments of the European Court of Justice accordingly. Ede János Szilágyi, following that pattern, has raised the possibility in the case of EP report, as it formulates proposals for aspects of land trade which is filling a gap.<sup>19</sup> Finally, it points out that the new free trade agreements can make a contribution to the EU-level uncertainties in land trade. According to her it is enough to think of the CETA investment rules for agricultural lands, or the Court of Justice of the European Union recently published 2/15.<sup>20</sup> No opinion, having a specific theme: "*Concluding a free trade agreement between the European Union and the Republic of Singapore - The distribution of powers between the European Union and the Member States*".

---

<sup>17</sup> It gives the following interpretation of the Advocate General's Opinion: Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017d under publishing

<sup>18</sup> European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, free access. Ennek részletes elemzését közli: Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka: Topical developments of the Hungarian agricultural law from the aspects of food sovereignty and food security – A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás és élelmiszer biztonság szempontjából, *JAEL*, 2017, under publishing

<sup>19</sup> See also: Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017d, under publishing

<sup>20</sup> He expresses this view: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017e/klszm 1, 121-124.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi jogot befolyásoló jogi környezet, in: Szilágyi János Ede (edit.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017f, 52-54.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017a/1, megjelenés alatt; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2017b/35, under publishing.



### 3. Can the deviation from the principle of equal treatment be regarded as justified, as the Commission initiated procedure only against the ‘New Member States’?

Professor Csilla Csák indicated in her introduction that the Commission’s discretionary power is the opening of the various methods of obligation, but it can not be discriminatory in principle. However, Dr. Tamás Andréka immediately noted that the Member States represent force based on economic or other characteristics, features, and these inequalities are manifested among other things in relation to these issues. He highlighted with respect to land trade that the Hungarian land trade restriction system is much more liberal than for example the French model. He pointed out, however, that in some cases national specificities are taken into account. It can be detected at the Estonian legislation as a manifestation, since the Estonians connect the possibility of land acquisition to linguistic skills, which is also clearly discriminatory for someone who is less familiar in the topic, but he immediately noted that national characteristic of Estonia that they are afraid of non-EU countries acquiring. Secondly Tamás Andréka noted that the Commission does not devote sufficient attention to the professional co-operation with the Member States, so far there has been two series of technical negotiations over the past nearly 14 years. But these meetings helped to crystallized that we are not the alone with the problematic issues in the Hungarian land trade, several other Member States faced similar problems, for example, in Germany land grabbing appeared as a significant problem. We followed the development of the domestic land trade in a parallel manner, and in many cases taken over certain elements from some Member States, such as the Austrian construction. This argument, of course, was not accepted by the European Commission, and Tamás Andréka also hinted that it is legitimate that they did not accept it, since another Member State’s model does not make the model compatible with Community Law.

Dr. Mihály Kurucz continued the train of thought started by Tamás Andréka, he immediately referred to a ‘two Europe’ construct, that means within the EU there are core countries, peripheral and semiperipheral areas. Hungary belongs to the latter. Based on economic considerations, the core countries want to use the periphery and semi-periphery countries to gain access to resources. Thus, the procedures are not accidental but intentional. But he pointed out that the acquisition of production factors associated with the decrease of sovereignty and the loss of the land as a natural resource.<sup>21</sup> He sees the way out of that, if we put the emphasis on the direction of the Common Agricultural Policy, to the positive integration model.

---

<sup>21</sup> Horváth Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és az agrárgazdaság in: Gellén Klára (edit.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged, Jurisperitus, 2017, 158-174.; dr Horváth Gergely: Kollízió? Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és a gazdaság, *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2016/7-8, 69-90.; dr Horváth Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei *Társadalomkutatás*, 2013/4, 386-402.

He noted that the questions to the Commission were always concise, but precise questions, inquired only about the Commission’s answer that was not fully understandable. On the contrary, the Commission’s answers were always the same, not even deign the asking person to provide a substantive response. Ágoston Korom admitted that the Commission’s discretionary power is to initiate a procedure and previous investigations, but she insist on the principle of equal treatment. Although she could detect that from the mid-2000s the practise of law is eroded and the crisis deepened it. She referred that the Union keeps current interest in mind in recent years and it often differs from the elaborate judicial practice and it hides as much danger as if the Member State did not respect the Community Law. He also mentioned the fact that a few decades ago, for example, a requirement demanded by the Estonians and the restriction told by Tamás Andréka would not have jumped at the bar. However, he agrees that to protect our own control system, apparently used by another state - that is against the EU law- we cannot cite that regulations. Ágoston Korom pointed out that although the Commission asserts the principle of equal treatment, but they carry out an investigation against the newly joined Member States, which was justified by the derogation period, but in the contract there is not any indication that this procedure is obligatory. The expert noted that on several occasions the committee was asked if there is any complaint received regarding the founders or old Member States’ regulations, and they received an evasive answer, then they succeeded and got to know that 50 complaints were received, but these happening did not became procedures, therefore a derogation from the principle of equal treatment is justified.

Ede János Szilágyi raised the following problems at the second issue. According to Szilágyi’s view the expiry of the derogation period for land trade to countries which joined in 2004 does not justify that the European Commission launched an infringement procedure only with the countries who joined in 2004 or after. Of course, the Commission’s discretionary power is to initiate infringement proceedings against anyone, but the European Court of Justice exercising its right can not act in discriminatory way. For this reason, it can be examined in relation to infringement proceedings, if the Commission acted in a discriminatory way and in that case the European Ombudsman can be contacted. Tamás Andréka raised that any country introducing restrictions is going to lose in a decade against the European Commission in this battle, Ede János Szilágyi answered that not only the new Member States, but the old ones, because - for example the new members can open an investigation of the old Member States in front of the European Court of Justice- the restrictive requirements of the old Member States can be eliminated. Szilágyi agreed with the step that the new Member States could launch investigation into the restriction of land trade of the old Member States. It would seriously affect the sovereignty of the old Member States<sup>22</sup> and such a move is tantamount to an open declaration of war, as he considered that it would cause severe cracks in European integration.

---

<sup>22</sup> He expresses his opinion on sovereignty: Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU’s and other countries’ law into consideration, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1439, doi: 10.5937/zrpfns50-12226, free access.

According to Szilágyi, in a way it was the same move as when Austria proposed to launch infringement proceedings at the European Commission in case of usufruct rules. (Austria later withdrew this initiative, but the action was brought...) For this reason Szilágyi has also added that for new Member States it is a priority issue and the matter of sovereignty to limit land sales to avoid the so-called land grabbing phenomenon, that is why the right cannot be denied from the new Member States to protect the agricultural lands.<sup>23</sup> Therefore, Ede János Szilágyi states that it would be worth considering the possibility in case of both the new and old Member States for the EU level land traffic and to deepen the integration. Szilágyi recalled that that is why the Potsdam Conference of 2015 CEDR II. Work Committee dealt with this issue in depth.<sup>24</sup> He added, however, that the experts participating in the working committee are not able to reach an agreement in the working committee conclusions, that sought to determine the scope of these legislative issues at EU level. Nevertheless, this part of work was published, on the ground that it can be the basis of a possible future agreement.<sup>25</sup> Therefore Szilágyi is of the opinion that the European Parliament's initiative can be considered, in which the European Parliament calls on the Commission to consider a moratorium, until the Commission publish the above mentioned EU land trade criteria.<sup>26</sup> According to Szilágyi, infringement procedures launched by the European Commission in front of the new Member States' citizens could have avoided the issue of discrimination, for that the European Commission tactically should not have initiated these infringement procedures. It would have been enough, if they had waited the initiated or the expected outcome of the preliminary ruling proceedings.

As it was indicated in the introduction to this article, a starting point of the panel discussion were questions and answers by the MEPs to the Commission, which if not in full, but in summary worth reviewing. The starting point was that the Commission can launch infringement procedures against the new Member States, so the representatives wished to know the reason for the received complaints, if there is any, regarding the regulation of the old Member States, and why infringement proceedings have not launched yet. On behalf of the Commission, Jonathan Hill and in one case the Vice-President Valdis Dombrovskis answered.

---

<sup>23</sup> He expresses his opinion: Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-46.

<sup>24</sup> Szilágyi János Ede: *General Report of Commission II*, in: Roland Norer (edit.): CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation, Baden-Baden, Nomos, 2017g, under publishing

<sup>25</sup> Szilágyi János Ede: Conclusions, *JAEL*, 2015/19, 94-95, free access.

<sup>26</sup> European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, point 40, free access

They expressed in their replies that the Commission continually monitors the EU law in all Member States, and equally shall take the necessary measures, and they assured the MPs that the principle of equal treatment and impartiality is used for monitoring and taking measures among the Member States, the "*systematic review of the agricultural laws of six Member States currently conducted by the Committee is due to the accession protocols.*" Csilla Csák also noted at the conclusion of the negotiation of the question that the Hungarian delegation appears at the conferences held under the CEDR and in many cases the performances, ideas are not successful every time, in this sense the international scientific medium is divided. She noted that earlier in the Hungarian GMO-free agriculture it was also generated significant scientific debate and also in relation to the land issue, it 'glowed in the air' at the last conference in Potsdam.

#### **4. What is your opinion on the conclusion of Potsdam in 2015 in the I.2. point whereas four solving experiment were recorded in the fragment that has been sent to the participants?**

With regard to the third issue Ede János Szilágyi described the conclusion of the report of CEDR Potsdam, and in this respect, the accepted part by the Working Committee, which working paper was prepared by him as a general reporter.<sup>27</sup> The possible solutions are the following:

(a) The EU Member States give up using the four basic freedoms with regard to land policies. This would indicate a move toward loosening of integration.

(b) Those Member States which have introduced restrictions on land markets, liberalize the land market regulation or introduce more liberal rules. This is obviously harm the interests of the citizens of these Member States in many ways and can lead to land-grabbing phenomenon at land markets in the new Member States.

(c) The debate can be solved in a simply political way: that could be to turn blind eye over the case, for example based on a political background decision. In this case, there is no gurantee that this issue will not come up again, or that someone (basically anyone) will not refer the matter to the CJEU in preliminary ruling procedure, this way outrick the politicians (ie the Commission and the Member State) background decisions.

(d) We can move to the further management of legislative process, if necessary, with the modification of the EU legislation. This may eliminate the uncertainties and deepen the integration; on the other hand it can be interpreted as the giving up of a certain part of sovereignty.

Professor Szilágyi then explained that the EU is searching for its place and purpose in the world's political stage, therefore, it is not impossible that he vote for deepening integration.

---

<sup>27</sup> Land use issues in relation to human rights see also: Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 241-253.

Mihály Kurucz rejected the first solution, that would be the complete termination of the foundation of the community, and it would prove ‘the nonsensical community.’ The second model, which is based on the liberalization is not rejected completely, but he consider it possible if very serious legal restrictions will be introduced for the land and biotop protection. But the inevitable question arises that is about the acquisition of property rights of person, because its peculiarity is the transition, the self-multiplication, it changes hands as there is no land drifting behind in the classical sense. Szilágyi agreed on the problem identified on the third model that this model will live and work until the people in the agreement. Mihály Kurucz thinks that the last resort, ie the positive integration is a way out of this situation, it would clearly mean the Common Agricultural Policy, but they would like to ‘renationalize,’ but even so, this mixed model is a viable option. The Member States could clearly see the targets with a directive type of control, which can be tailored to the individual methods of compliance. The basis of this contract could be the internal market, the Article 39 TFEU or the Cohesion Fund. Tamás Andréka also rejected the first model, but he would transfer the stress, namely from the capital-oriented approach toward the establishment attitude. According to the Head of Department the other viable option could be the integration into the Common Agricultural Policy. As the competition law was integrated, the land as a factor of production could also appear at the level of common agricultural policy. But the difference in the policies of the Member States also arises here, Tamás Andréka found it dubious, whether it is possible to create a harmony between the Member States. He stated that based on the international experience every state afraid of another Member State or States in an economic sense, so we can find restrictions in connection with the land trade in each of the Member States’ law. Both models would bring about a solution, of course, and the Member States give up from their sovereignty to some extent. He emphasized that the Commission and the Court will clearly take a stand to preserve and deepen the acquis. Ágoston Korom agree on the issue that the EU institutions will not give away the EU acquisitions, so the decrease of the economic freedom’s intensity is unimaginable. However, the common land policy is difficult to integrate into the common agricultural policy, he sees a number of difficulty behind it.

At the closing of the panel discussion Csilla Csák asked Nándor Pávai who closed the event on behalf of Font Sándor, President of the National Assembly Agriculture Committee. He mentioned that based on the data there is a stable increase in the agricultural sector, an overall satisfaction felt in the host society, which is, in addition to many other reasons, attributable to the legislation.<sup>28</sup> Finally, he offered on behalf of the president that the Committee on Agriculture also continues to provide as much help as possible for scientific research and problem solving.

---

<sup>28</sup> See more about: Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (edit.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Olajos István: A haszonbérleti szabályozás árnyoldalai, *Magyar Jog*, 2001/2, 21-24.; Prugberger Tamás: A haszonbérleti szerződésről de lege lata és de lege ferenda, in: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Iuridica et Politica*, 2004/22, 455-483.

## 5. Final Thoughts

The conference was the first step of the common thinking and sharing of experiences, because as we have seen above, the land issue is actually glow in the air. High degree of uncertainty felt in the community land policy and these uncertainties are compounded by the practice in land matters by Commission and Court of Justice, which does not contribute to the development of a single farm policy concept. Report from the European Agricultural Law Council and podium discussion’s participants’ comments demonstrate, however, that the agricultural lawyers and experts of theory and practice see different ways of solving. In connection, there is noticeable shift towards positive integration model and it is the most appropriate, but a number of conceptual issues’ consideration are needed yet. Personally, I, as a young expert in the field of agricultural law in theory and practice, like listening to speakers, the President and the invited experts valuable thoughts, comments. I hope this conference was just the beginning.

PAPIK Orsolya\*  
„Tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos trendek, aktuális  
kérdések” pódiumbeszélgetés

## 1. Bevezetés

A Magyar Tudományos Akadémia (MTA) ÁJB Közjogi Albizottsága és a CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület (MAE) közös kezdeményezése alapján 2017. június 1-jén 14:00 órától került megrendezésre a „*Tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos trendek, aktuális kérdések*” tematikát áttekintő pódiumbeszélgetés. A beszélgetés helyszínül az MTA Irodaház (Budapest, Nádor u. 7.) fsz. 29. számú tárgyalója szolgált. A beszélgetés alapját egyrészt a párizsi székhelyű Európai Agrárjogi Tanács (Comité Européen de Droit Rural, CEDR) 2015. szeptember 9-13. között szervezett kongresszusának második munkabizottságának – csak bizonyos részeiben elfogadott – jelentése, másrészt pedig a mezőgazdasági földek témájában az Európai Parlament egyes képviselőinek az Európai Bizottsághoz 2015 és 2017 között intézett írásbeli választ igénylő kérdései, illetve az azokra adott válaszok képezik. A fenti dokumentumokra tekintettel a szervezők három nagyobb kérdés köré építették fel a pódiumbeszélgetés tematikáját, melyek a következők voltak:

1. Van-e bizonytalanság a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének uniós jogi meghatározottságában? Az Európai Unió Bíróságának a témában meglehetősen kevés számú ítéletén túl, mik segíthetik az uniós jog által biztosított birtokpolitikai keretek értelmezését? A jelenlegi uniós jogi keretek lehetővé teszik-e azt, hogy a tagállamok az agrárérdekeik mentén, hosszú távon és stabilan szabályozzák a földforgalmukat? Tudományosan mindez ki van-e dolgozva?

2. A Bizottsághoz EP képviselők által intézett írásbeli választ igénylő kérdések, illetve az azokra adott válaszok alapján igazolhatónak tekinthető-e az egyenlő elbánás elvétől való eltérés a tekintetben, hogy a Bizottság csak az `új tagállamokkal` szemben indított eljárásokat: a) igazolható-e ezen eltérés a derogációs időszakok lejártával? b) igazolható-e ezen eltérés az adott tagállam földszabályozása Bizottsághoz intézett panaszokkal?

3. Mi a véleménye a 2015-ös potsdami konklúzió I.2. pontjából a résztvevőknek megküldött fragmentumban rögzített négy megoldási kísérletről? Van-e olyan közülük, amelyik mellett érvelni tudna? A négy megoldási lehetőségen túl Ön milyen más megoldási lehetőséget tartana kivitelezhetőnek? Milyen érveket tudna felhozni a megoldása mellett?

Hazánk az Európai Unió tagállamaként köteles a mezőgazdasági hasznosítású földek kapcsán is a nemzeti elbánás elvének megfelelően azonos feltételek mellett biztosítani a földszerzést a saját állampolgárai és jogi személyei illetve a más tagállami állampolgárok és jogi személyek részére.

---

\* dr. jur. egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi Tanszék, email: orsolya.papik@ajk.elte.hu

Problémát okoz azonban az, hogy hazánk és más újonnan csatlakozó államok gazdasági fejlettsége, s így a földárai is jelentősen elmaradnak a nyugati európai tagállamok árszínvonalától.<sup>1</sup> Így Magyarország – és más – újonnan csatlakozott tagállam is – protektív intézkedéseket vezetett be a határon átnyúló<sup>2</sup> nem mezőgazdasági célú földszerzések kapcsán, ám ezek az intézkedések nem hazai találmányok, szinte valamennyi rendelkezés azonos vagy hasonló formában megtalálható a nyugati európai tagállamok földjogi szabályozási koncepciójában.<sup>3</sup> Az Európai Bizottság 2015-ben kötelezettségzegési eljárások sorát indította meg az új tagállamokkal szemben, mondván hogy a földforgalomra vonatkozó szabályozásuk nem összeegyeztethető az uniós joggal, és elsősorban azokat a rendelkezéseket kifogásolták, amelyek a régi tagállamokban is léteznek.

<sup>1</sup> A magyar földtulajdon szerkezeti átalakulásáról részletesen lásd: Tanka Endre: A földtulajdon és a földhasználat szerkezeti átalakulása a magyar mezőgazdaság dekollektivizálása során, *Gazdaság és Társadalom*, 1996/1-2, 47-77.

<sup>2</sup> A határon átnyúló földszerzések kapcsán lásd: Kocsis Bianka Enikő: A mező- és erdőgazdasági földek tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek és a naturalis obligatio kapcsolata, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2015/16, 241-258.; Kozma Ágota: Zsebszerződések veszélyei, *Magyar Jog*, 2012/6, 350-360., Olajos István: A zsebszerződésekről, *Hétbatár*, 2001/2, 36-38.; Olajos István – Szalontai Éva: Zsebszerződések a termőföld-tulajdonszerzések területén, *Napi Jogász*, 2001/7, 3-10.

<sup>3</sup> A mező és erdőgazdasági hasznosítású földek jogi szabályozása kapcsán lásd részletesen: Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004/3, 1-25.; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *Földjogi szabályozások*, Szeged, JATEPress, 2014; Bobvos Pál – Hegyes Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*, Szeged, SZTE ÁJK – JATE Press, 2015, Bobvos Pál – Farkas Csamangó Erika – Hegyes Péter – Jani Péter: A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme, in: Balogh Elemér (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Fodor László: *Agrárjog* Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2005, 137-144.; Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kibívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 115-130.; Gyovai Márk – Kiss-Kondás Eszter: A mező- és erdőgazdasági földek árverés útján történő szerzésének szabályai, különös tekintettel a végrehajtási eljárásra, *JAEL*, 2016/20, 64-77., doi: 10.21029/JAEL.2016.20.50; valamint Olajos István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltozások következtében – gazdasági eredményesség és politikai öncélúság, *Napi jogász*, 2002/10, 13-17.; Olajos István: A termőföldek használata az erdő- és mezőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény alapján, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 121-135.; Olajos István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság), *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3, 53.-55.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013, *JAEL*, 2013/15, 95-97.; Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012/6-7, 62-65.; Kocsis Enikő Bianka: The new Hungarian land transfer regulation from the aspect of examination of the European Union, *JAEL*, 2014/16, 95-110.; Tanka Endre – Molnár Géza: *Nem én kiálltok, a föld dübörög...*, Budapest, Kairosz, 2011, 1-418.



Többek között ezen ellentmondás is készítette a szervezőket arra, hogy az agrárjog hazai kimagasló elméleti és gyakorlati szakértői segítségével megpróbálják feltérképezni a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének alapjait és határait, az új tagállamokkal szemben indított eljárások okát esetleges diszkriminatív voltát illetve a lehetséges megoldási lehetőségeket.

A rendezvényt *Prof. Dr. Horváth M. Tamás*, DSc., az MTA ÁJB Közjogi Albizottságának elnöke nyitotta meg, s a szót nyomban át is adta a Darabos Tamás főigazgatónak, aki a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara nevében köszöntötte a megjelenteket. Bevezetőjében a mezőgazdasági hasznosítású föld fontosságát elemezte elsősorban közgazdasági szempontból, kiemelve, hogy mint különös dolog,<sup>4</sup> nagymértékben befolyásolja egy adott nemzetgazdaság teljesítőképességét. A földtulajdon szerkezete egyben a vidéki társadalom metszetét is adja és a jelenlegi birtokpolitikai kérdések, döntések és állásfoglalások fogják majd meghatározni a fiatalok, a jövő generációk gazdasági és társadalmi helyzetét. A gazdasági alapok lefektetését követően a pódiumbeszélgetést *dr. habil. Csák Csilla* (PhD, a MAE elnöke) docens asszony<sup>5</sup> moderálta, aki a fenti kérdések mentén vezette a beszélgetés fonalát. A pódiumbeszélgetés bevezetőjében docens asszony megköszönte a Közjogi Albizottság segítőkészségét, amellyel mind a pódiumbeszélgetés megszervezésében mind pedig az agrárjogi szempontból jelentős folyóiratok minősítése kapcsán az agrárjogi szakmai közösség munkájához hozzájárultak.

## 2. Van-e bizonytalanság a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének uniós jogi meghatározottságában?

Csák Csilla Docens asszony *dr. Andréka Tamás*<sup>6</sup> úrnak, a Földművelésügyi Minisztérium főosztályvezetőjének adta meg a szót.

---

<sup>4</sup> A föld mint különös dolog, termelési tényező jogi aspektusairól részletesen lásd: Horváth Gergely: A természetvédelmi és agrártermelési célok szintézise, in: Bihari Mihály – Patyi András (szerk.) *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, Győr: Universitas-Győr, 2010, 236-250.

<sup>5</sup> Csák Csilla számos, a mezőgazdasági földforgalmat és birtokpolitikát érintő cikk szerzője, többek között: Csilla Csák – Bianka Enikő Kocsis – Anikó Raisz, Vectors and indicators of agricultural policy and law from the point of view of the agricultural land structure, *JAEL*, 2015/19, 32-43.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: Igényérvényesítés lehetőségei és határai a mezőgazdasági földforgalom körében - bírósági keretek, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, 2014/14, 139-158.; Csák Csilla – Nagy Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011/2, 541-549.

<sup>6</sup> Dr. Andréka Tamás a Földművelésügyi Minisztérium Jogalkotási Főosztályának vezetője. A téma kapcsán lásd még: Andréka Tamás – Bányai Krisztina – Olajos István: A magyar agrárpiacpolitika legfontosabb változásai a Közös Agrárpolitika 2013-as reformját követően *Agrár- és Környezetjog*, 2015, 19-32.; Andréka Tamás – Olajos István: A földforgalmi jogalkotás és jogalkalmazás végrehajtása kapcsán felmerült jogi problémák elemzése *Magyar Jog* 2017/7-8, 410-424.

Főosztályvezető úr felszólalásában elsőként is a jogforrási alapok hiányára utalt, amely rendkívül kiszámíthatatlan szabályozási környezetet teremt a tagállamok számára.<sup>7</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban EUMSZ.). csupán generálklauzulával utal a tőke szabad mozgására, de sem rendeleti sem irányelvi szintű szabályozás nincs, így igen nehéz helyzetbe kerülnek azok az államok, amelyek földforgalmukat szabályozni kívánják. A szabályozás ugyanis nemzeti hatáskörbe<sup>8</sup> tartozik, de az Európai Bizottság illetve az Európai Bíróság eseti jellegű döntései árnyalják már ezt a szabadságot. Az Európai Bíróság azonban soha nem generálisan vizsgálódik és dönt, hanem csak egy-egy tagállam földforgalmi szabályozásának egy-egy szeletét vizsgálja. A bíróság döntései gyakran a fentebb említett generálklauzulákon alapulnak, annak alapján vezetnek le döntéseket, melyek precedensként így már érdemi befolyást gyakorolnak a tagállamok birtokpolitikai mozgásterére. Másrészről főosztályvezető úr kifejtette, hogy az Európai Bíróság egyértelműen tőkeként tekint a földre, a tőke szabad áramlására vonatkozó rendelkezéseket alkalmazza gyakorlata során, és a korlátozás lehetőségét is ennek mentén vizsgálja. Az EUMSZ. 63. cikke értelmében tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőke mozgásra vonatkozó minden korlátozás.<sup>9</sup> Az EUMSZ. azonban lehetőséget biztosít az eltérésre, így a 63. cikk rendelkezései nem érintik a tagállamoknak azt a jogát, hogy, meghozzák a szükséges intézkedéseket a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására, különösen az adózás és a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete terén, vagy hogy eljárásokat alakítsanak ki a tőkemozgások igazgatási vagy statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak.<sup>10</sup> Ki kell azonban emelnünk, hogy a korlátozások köre 'nem egy zárt taxáció', így a tagállamok mozgásterére itt is adott, az elkövetkezendő évek joggyakorlata fogja majd bemutatni, hogy a közösség mely korlátozásokat tartja elfogadhatónak és melyeket nem.

<sup>7</sup> A témához kapcsolódva lásd: Olajos István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk indokainak megalapozottságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2015/3, 17-32.

<sup>8</sup> A hazai szabályozás vonatkozásában lásd Téglási András: A tulajdonhoz való jog védelme Európában, *Kül-Világ*, 2010/4, 22-47.; Téglási András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közlöny*, 2015/3, 148-157.; Téglási András: Hogyan védi az Alkotmányunk a mezőgazdasági termelők tulajdonhoz való jogát, *JAEL*, 2009/7, 18-29.; Prugberger Tamás: Reflexiók „A termőföldről szóló 1994. LV. tv. 6. §-a a nemzetközi jog és az EU-jog fényében” c. fórumcikkhez, *Magyar Jog*, 1998/5, 276-287.; dr Horváth Gergely: Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law In: Smuk Péter (szerk.): *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013.*, Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 2013, 359-366.

<sup>9</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (EUMSZ) valamint jegyzőkönyveiknek és mellékleteiknek a 2007. december 13-án Lisszabonban aláírt, és 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változata 63. cikk (1)

<sup>10</sup> EUMSZ. 65. cikk (1)

*Dr. habil. Kurucz Mihály PhD, (ELTE ÁJK, tanszékvezető egyetemi docens)*<sup>11</sup> docens úr egyetértését fejezte ki főosztályvezető úrral. Megjegyezte, hogy az elmúlt években a témában született nyolc-kilenc bírósági ítélet vagy a közérdek, vagy a szükségesség vagy az arányosság hiányát észlelte, s ha ezeknek a kritériumoknak mégis megfelelt volna a szabályozás, úgy a letelepedés szabadságának sérelmére hivatkoztak a döntéshozók elvetve a földet, mint tőkét vizsgáló szemléletet. Ugyanis tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás.<sup>12</sup> Kurucz Mihály értelmezése alapján a közösségnek a termékek kapcsán kialakult gyakorlata (pl. a Cassis de Dijon ügy)<sup>13</sup> átültethető kisebb módosításokkal a földforgalom közösségi kontextusába is, miszerint a legkisebb korlátozást alkalmazó tagállam szabályozása a kiindulópont. Jelezte azonnal, hogy így a *land grabbing* egy tényleges létező és valós probléma az európai földpiacon. Utalt arra, hogy az Európai Parlament ajánlásában ennek elkerülésére említi a hatósági jóváhagyás rendszerét, az elővásárlási jogok rendszerét, mint a *land grabbing* kiküszöbölésének eszközét. Végezetül docens úr utalt arra, hogy a vonatkozó joggyakorlat kapcsán hiányolja az EUMSZ 39. cikk (2) szakaszának alkalmazását. Ennek értelmében ugyanis a közös agrárpolitika és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kidolgozása során figyelembe kell venni a mezőgazdasági tevékenységnek a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségekből adódó sajátos természetét; a megfelelő kiigazítások fokozatos megvalósításának szükségességét; azt a tényt, hogy a tagállamokban a mezőgazdaság a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódó ágazat.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Kurucz Mihály legjelentősebb cikkei a témában: Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről, in: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014*, Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2015, 120-173.; Kurucz Mihály: Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje és annak alapjai, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban: Budapest, 2013. júl. 11-én azonos címmel rendezett konferencia szerkesztett előadásai*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 56-76.; Kurucz Mihály: Gondolatok egy üzemszabályozási törvény indoklásáról *Gazdálkodás* 2012/2, 118-130.; Kurucz Mihály: A mezőgazdasági üzem, mint jogi egység, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai = Current challenges of the European legislation on agricultural land = Aktuelle Herausforderungen der europäischen Regulierung über den landwirtschaftlichen Boden*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 151-176.

<sup>12</sup> EUMSZ. 49. cikk

<sup>13</sup> Az Európai Bíróság 1979. február 20. napján meghozta a C-120/78. Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ügyben a mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések megítélése kapcsán azt az ítéletet miszerint Az alperes ellen az EK-Szerződés 30. cikkében megfogalmazott, 'az import mennyiségi korlátozásával azonos hatású intézkedések' fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az emberi fogyasztásra szánt alkoholtartalmú italok minimális alkoholtartalmának meghatározása egy tagállam jogszabályaiban a fenti rendelkezésben írt tilalom hatálya alá esik, ha egy másik tagállamban jogszerűen előállított és forgalmazott alkoholtartalmú ital behozataláról van szó.

<sup>14</sup> A hazai szabályozás aktuális tendenciáiról lásd: Bányai Krisztina: Theoretical and practical issues of restraints of land acquisition in Hungary, *JAEL*, 2016/20, 5-15, doi: 10.21029/JAEL.2016.20.5; Hegyes Péter: Értelmezési és jogintézményi kérdések a termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozásával összefüggésben, in: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator*

Dr. Korom Ágoston PhD<sup>15</sup> (Nemzeti Agrárgazdasági Kamara, szakértő) álláspontja szerint a bizonytalanságok mind az Európai Bizottság mind a Bíróság szintjén abból erednek, hogy a birtokpolitika a pozitív és negatív integráció metszéspontjában helyezkedik el, és ez a metszéspont a negatív integráció irányába tolódik el. Holott a *land grabbing* intézménye elleni fellépés kapcsán a pozitív integrációs eszközök jelentős eredményekkel járhatnának. Kiemelte, hogy a belső piac egységének megtartása mellett, nem feltétlenül a tagállami közérdek, de elsősorban a közös agrárpolitikai célkitűzések elérése alkalmas eszközöket kellene kidolgozni. Dr. Andréka Tamás főosztályvezető úr által felvetett gondolatokhoz csatlakozva megjegyezte, hogy valóban e körben egyéni ítéletek születtek, és a vonatkozó főtanácsnoki indítványok kapcsán is egyértelmű, hogy ezeket nem lehet automatikusan egy másik tagállam szabályozási rendszerére átültetni, hanem összességében kell vizsgálni a kérdést. Másrésztől viszont kiemelte szakértő úr, hogy maga az előzetes döntéshozatali eljárás intézménye valahol mégiscsak azt hivatott biztosítani, hogy egyfajta egységes jogértelmezést kövessenek a tagállamok. A tőke szabad áramlása kapcsán megjegyezte, hogy teljes mértékben egyetért egykori szakmai mentora Jacques Pertek gondolataival miszerint „a tőke szabad mozgásának a szerepe az uniós jogrendben a main stream gazdasági irányzatok változását követi, quasi annak kodifikációja.”

---

*iuris cooperandi*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2009, 199-207.; Holló Klaudia – Hornyák Zsófia – Nagy Zoltán: Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között, *JAEL*, 2015/19, 73-87.; Hornyák Zsófia: Grunderwerb in Ungarn und im österreichischen Land Vorarlberg, *JAEL*, 2014/17, 62-76.; Hornyák Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse, *CEDR Journal of Rural Law*, 2015/1, 88-97.; Keller Ágnes: A termőföld (mező- és erdőgazdasági földek) forgalmára vonatkozó új szabályozás ügyései szemmel, *Ügyészek Lapja*, 2013/6, 191-198.; Olajos István: Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Rolle, die Entscheidungen und die Begründetheit der Gründen der Stellungnahmen der örtlichen Grundverkehrskommissionen, *Agrar- und Umweltrecht*, 2017.

<sup>15</sup> Dr. Korom Ágoston PhD. a NKE Államtudományi és Közigazgatási Karának tanársegédje, elsődleges kutatási területe a tagállamok birtokpolitikai mozgásteré, számos publikációja jelent meg a téma kapcsán, többek között: Korom Ágoston: Gondolatok az új tagállamok birtokpolitikájával kapcsolatban- Transzparencia és egyenlő elbánás, in: Gellén Klára (szerk.) *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára.*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 259-268.; Korom Ágoston: Nemzeti érdekek érvényesítése a birtokpolitikában *Notarius Hungaricus*, 2012/2; Korom Ágoston: A „Dán” Jogesetet (C-370/05) követően a tagállamok a külföldiek termőföld és ingatlan vásárlásával kapcsolatos, valamint a birtokpolitikára vonatkozó mozgásterének módosulása, *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat*, 2011-/2, 1-25.; Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételeinek bírálata *Magyar Jog* 2011/3, 152-159.; Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái *Gazdálkodás*, 2010/3, 344-350.; Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó `moratórium` lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog? *Európai Jog: Az Európai Jogakadémia Folyóirata* 2009/6, 7-16.

Az első kérdéskör kapcsán *dr. habil. Szilágyi János Ede*<sup>16</sup> (PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK) a következőket tartotta fontosnak kiemelni: (a) Meglátása szerint a 2017. május 31. napján közzétett, az Európai Unió Bíróságának C-52/16. valamint C-113/16. ügyeire vonatkozó főtanácsnoki indítvány több szempontból is releváns. A konkrét ügyek a magyar földforgalmi szabályozás azon rendelkezéseire vonatkoznak, amelyek a szerződésen alapuló haszonélvezeti jogoknak és dologi jogi értelemben vett használat jogának *ex lege* megszűnését rendelik el. (a1) Kiemeli, hogy habár a főtanácsnoki indítványnak nem tárgya a magyar földforgalmi törvény átfogó vizsgálata, ennek ellenére a főtanácsnoki indítvány a konkrét tárgyan kívül a magyar földforgalmi rezsím más fontos jogintézményeivel kapcsolatban is fontos megjegyzéseket tartalmaz. Így például érinti a jogi személyek tulajdonszerzésének kérdését, és ami ez alapján következtetés levonható a főtanácsnoki indítványból, az nem kecseset túl sok jóval a Bizottság által a jogi személyek általános szerzékenységi eljárás magában foglaló magyar szabályozás tárgyában indított kötelezettségzegési eljárás végkimenetelét illetően sem. Szilágyi docens úr megjegyzi továbbá, hogy a főtanácsnoki indítvány lényegében csak a negatív integrációs modell (azon belül is kizárólag a tőke szabad áramlását biztosító rendelkezések) szempontjából vizsgálja a magyar szabályozást, a pozitív integrációs modellt megjelenítő Közös Agrárpolitikára vonatkozó uniós rendelkezésekről még csak említés sem történik.

---

<sup>16</sup> Szilágyi János Edének a földforgalmi szabályozás kapcsán számos önálló és társszerzős írása jelent meg, amelyekben a földforgalmi szabályozás aktuális kérdéseit előremutatón elemzi(k); így például: Csák Csilla – Szilágyi János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary, *Agrarrecht Jahrbuch 2013*, Wien-Graz, NWV, 2013, 215-233.; Jakab Nóra – Szilágyi János Ede: New tendencies in connection with the legal status of cohabitants and their children in the agricultural enterprise in Hungary, *JAEL*, 2013/15, 39-57., free access; Prugberger Tamás – Szilágyi János Ede: Földbirtokszerkezet és szabályozás Nyugat-Európában. *Az Európai Unió Agrárgazdasága*, 2004/8-9, 38-41.; Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *JAEL*, 2012/12, 119-123., free access; Szilágyi János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerzések viszonylatában, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2, 569-577.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsím tulajdonszerzési előírásai, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017b, 74-95.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi rezsím általános bemutatása, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017c, 64-74.; Szilágyi János Ede: The Accession Treaties of the New Member States and the national legislations, particularly the Hungarian law, concerning the ownership of agricultural land, *JAEL*, 2010/9, 48-60., free access; Szilágyi János Ede: A termőföldek törvényes elővásárlási jogának alakulásáról, különös tekintettel a rendszerváltás utáni jogfejlődésre, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2006/24, 511-525.; Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földsabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 2010, 269-281.; Szilágyi János Ede: A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei, in: Korom Ágoston (szerk.): *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 109-119.; etc.

Vagyis ebből az következik, hogy nem csak egy – a dr. Korom Ágoston által is hangsúlyozott – eltolódás figyelhető meg a pozitív integrációs modell irányából a negatív integrációs modell irányába, hanem szinte a pozitív modell teljes eltűnése vizionálható. Kitért a főtanácsnoki indítvány azon megállapítására is, amely szerint a magyar szabályozás haszonélvezeti jogot ex lege megszüntető rendelkezései ún. 'közvetetten hátrányos megkülönböztetéssel' korlátozzák a tőke szabad áramlásának elvét. Itt megjegyzi, hogy az uniós szakzsargonban a jogszerűtlen korlátozások egyfajta minősített esete a hátrányos megkülönböztetéssel történő korlátozás. Meglátása szerint a haszonélvezeti jog (*ususfructus*) teljes félreértelmezését (vagy meg nem értését) sugallja az a főtanácsnoki megállapítás, amely a földek haszonélvezeti jogának közeli hozzátartozókra történő szűkítését szabályozó magyar előírásokat az uniós polgárokra és jogi személyekre vonatkozóan hátrányosan megkülönböztetőnek minősíti. E ponton hivatkozza Raisz Anikó azon megállapítását, amely szerint olyan mintha a főtanácsnok indítványában helytelenül összekeverte volna a haszonélvezet jogintézményét a haszonbérlet intézményével.<sup>17</sup> Szilágyi János Ede fontos dokumentumnak tekinti e vonatkozásban az Európai Parlament 2017. április 27. napján elfogadott jelentését<sup>18</sup> is, így például azon rendelkezését, amely felhívja az Európai Bizottságot tiszta és átfogó kritériumok közzétételére a földforgalom kapcsán. Ezen vonatkozásban Szilágyi felhívja a figyelmet Roland Norer professzor miskolci előadására, amelyben az osztrák-svájci professzor azon informális európai bizottsági dokumentumokat elemezte, amelyeket aztán az Európai Bíróság joggyakorlata – azáltal, hogy jelentős mértékben ezeknek megfelelően hozza meg az Európai Bíróság ítéleteit – mintegy kötelező érvénnyel ruházza fel. Szilágyi János Ede ennek mintájára az EP jelentés esetében is felvetette ennek lehetőségét, hiszen az a földforgalom olyan vonatkozásai tekintetében fogalmaz meg javaslatokat, amelyek hiánypótlóak.<sup>19</sup> Végezetül felhívja a figyelmet arra, hogy az uniós szintű birtokpolitikai bizonytalanságokhoz az új típusú szabadkereskedelmi egyezmények is hozzájárulhatnak.

<sup>17</sup> A főtanácsnoki indítvány ezen értelmezését közli: Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017d, megjelenés alatt.

<sup>18</sup> European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, free access. Ennek részletes elemzését közli: Szilágyi János Ede – Raisz Anikó – Kocsis Bianka: Topical developments of the Hungarian agricultural law from the aspects of food sovereignty and food security – A magyar agrárjog legújabb fejlődési irányai az élelmiszer-szuverenitás és élelmiszer biztonság szempontjából, *JAEL*, 2017, megjelenés alatt.

<sup>19</sup> Ezen javaslatát közli: Szilágyi János Ede: Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2017d, megjelenés alatt.

Meglátása szerint elég csak a CETA mezőgazdasági földeket érintő beruházási szabályaira gondolni,<sup>20</sup> vagy az Európai Unió Bíróságának napokban kiadott 2/15. számú véleményére gondolni, amelynek konkrét témája: „Az Európai Unió és a Szingapúri Közfürsaság közötti szabadkereskedelmi megállapodás megkötése – Az Európai Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás”.

### 3. A Bizottsághoz EP képviselők által intézett írásbeli választ igénylő kérdések, illetve az azokra adott válaszok alapján igazolható-e az egyenlő elbánás elvétől való eltérés a tekintetben, hogy a Bizottság csak az 'új tagállamokkal' szemben indított eljárásokat?

*Csák Csilla* docens asszony felvezetőjében jelezte, hogy az Európai Bizottság diszkrecionális jogköre a különböző kötelezettségi eljárások megindítása, ám ez főszabály szerint nem lehet diszkriminatív. *Dr. Andréka Tamás* azonban nyomban megjegyezte, hogy álláspontja szerint a tagállamok gazdasági és egyéb mutatók, jellemzők alapján más erőt képviselnek az unióban, és ezek az egyenlőtlenségek több ponton, többek között ilyen kérdések kapcsán is megmutatkoznak. A földforgalmi szabályok vonatkozásában kiemelte, hogy a magyar földforgalom közjogi korlátozásának a rendszere sokkal liberálisabb mint példának okáért a francia modell. Utalt arra azonban, hogy bizonyos esetekben a tagállami sajátosságokat is figyelembe veszik. Ennek megnyilvánulása az észt szabályozás kapcsán érzékelhető, az észtek ugyanis nyelvismerethez kötik a földszerzés lehetőségét, ami még a témában kevésbé járatosak számára is egyértelműen diszkriminatív, de persze azonnal megjegyezte, hogy tagállami sajátossága Észtországnak, hogy ők elsősorban az unión kívüli államok földfelvásárló köreitől tartanak. Másodsorban Andréka Tamás megjegyezte, hogy a Bizottság nem szentel kellő figyelmet a tagállamokkal való szakmai kooperációnak, eddig összesen kétszer került sor szakmai egyeztetésre az elmúlt közel 14 év során. Viszont ezek a találkozók azt azonban kikristályosították, hogy a magyar földforgalomban jelentkező problémás kérdésekkel nem vagyunk egyedül, számos más tagállam hasonló problémákkal szembesült, így például Németországban is jelentős problémaként jelenik meg a *land grabbing*. Ezzel paralel módon a hazai földforgalmi modell kidolgozása során természetesen követtük, és sok esetben át is vettük bizonyos tagállamok, így például az osztrák konstrukció bizonyos elemeit. Ezt az érvet az Európai Bizottság természetesen nem fogadta el, és Andréka Tamás is utalt arra, hogy teljes joggal nem fogadta el, hiszen az, hogy más tagállam is így szabályoz még nem teszi a modellt összeegyeztethetővé a közösségi joggal.

<sup>20</sup> Ezen véleményének kifejtését közli: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsímje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017e/klszm 1, 121-124.; Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi jogot befolyásoló jogi környezet, in: Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog*, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2017f, 52-54.; Raisz Anikó: Topical issues of the Hungarian land-transfer law, *CEDR Journal of Rural Law*, 2017a/1, megjelenés alatt; Raisz Anikó: A magyar földforgalom szabályozásának aktuális kérdéseiről, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2017b/35, megjelenés alatt.

Dr. Kurucz Mihály folytatva az Andréka Tamás által megkezdett gondolatmenetet utalt egyből a 'két Európa' konstrukcióra, miszerint vannak az unión belül centrum országok és periféria illetve fél periféria területek. Magyarország ez utóbbihoz sorolható. Gazdasági megfontolások alapján a centrum országok a periféria és fél periféria országot arra akarják felhasználni, hogy erőforrásaikhoz hozzájuthassanak. Így tehát az eljárások nem esetlegesek, hanem szándékoltak. De utalt arra, hogy a termelési tényezők megszerzése együtt jár a szuverenitás csökkenésével és a földnek mint természeti erőforrásnak<sup>21</sup> az elvesztésével. Kiutat abban lát, ha a Közös Agrárpolitika irányába helyezük a hangsúlyt, a pozitív integrációs modell felé. Megjegyezte, hogy a Bizottsághoz intézett kérdések mindig lényegre törő, de precíz kérdések voltak, a Bizottság válaszában egy még nem teljesen világos részére kérdeztek rá. Ezzel ellentétben a Bizottság válaszai mindig ugyanazok voltak, arra se méltatta a kérdezőket, hogy érdemi választ adjon.

Korom Ágoston hozzászólásában elismerte, hogy a Bizottság diszkrecionális jogköre a kötelezettségszegési eljárás megindítása és az azt megelőző vizsgálódás, de álláspontja szerint ragaszkodik az egyenlő elbánás elvének a következetes érvényesítéséhez. Bár ő is észleli, hogy a 2000-es évek közepétől kezdődően ez a joggyakorlat erodálódik, amelyet a válság csak elmélyített. Utalt arra, hogy az unió „az utóbbi években pillanatnyi érdekeit szem előtt tartva gyakorta eltér az eddig kimunkált bírói gyakorlattól és ez legalább akkora veszélyeket rejt, mintha maguk a tagállamok nem tisztelnék a közösségi jogot.” Utalt arra is, hogy néhány évtizeddel ezelőtt például az észtek által megkövetelt és Andréka Tamás által említett követelmény nem ugrotta volna meg a mércét. Egyetért azonban azzal, hogy nyilvánvalóan egy másik állam által alkalmazott – de alapvetően uniós jogba ütköző – szabályozásra nem lehet hivatkozni a saját rendszerünk védelme érdekében. Korom Ágoston felhívta a figyelmet arra, hogy bár a Bizottság hangoztatja az egyenlő elbánás elvét, mégis kimondta, hogy az újonnan csatlakozott tagállamokkal szemben folytat le vizsgálatot, melyet a derogációs időszakokkal indokolt, holott a szerződésben arra semmiféle utalást nem találunk, hogy kötelező lenne ezeket az eljárásokat lefolytatni. Szakértő úr megjegyezte, hogy több ízben rákérdeztek a bizottságnál arra, hogy esetleg érkezett-e panasz az alapítók, illetve régebbi tagállamok szabályozásával kapcsolatban, amelyre kitérő választ kaptak, majd sikerült megtudniuk, hogy több mint 50 panasz érkezett, ám ezekből eljárás még sem lett, így igazoltnak látja az egyenlő elbánás elvétől való eltérést.

A második kérdéskör kapcsán Szilágyi János Ede a következőket emelte is. Szilágyi meglátása szerint önmagában a 2004-ben csatlakozott országok földforgalomra vonatkozó derogációs időszakának lejártja nem igazolja azt, hogy az Európai Unió Bizottsága kizárólag a 2004-ben illetve azt követően csatlakozott tagországok földszabályozása kapcsán indítson kötelezettségszegési eljárást.

---

<sup>21</sup> A témáról lásd: Horváth Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és az agrárgazdaság, in: Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*, Szeged, Iurisperitus, 2017, 158-174.; Horváth Gergely: Kollízió? Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei és a gazdaság, *Külgazdaság Jogi Melléklete*, 2016/7-8, 69-90.; Horváth Gergely: Az élet természeti alapjainak védelmi rendszerei *Társadalomkutatás*, 2013/4, 386-402.



Természetesen az Európai Bizottságnak diszkrecionális jogkörébe tartozik az, hogy kivel szemben indít kötelezettségszegési eljárást, azonban megítélése szerint is ezen jogának gyakorlása során az Európai Bíróság nem járhat el diszkriminatívan. Ebből kifolyólag jelen kötelezettségszegési eljárások kapcsán is vizsgálható, hogy az Európai Bizottság diszkriminatívan járt-e el, és adott esetben ilyen ügyekben megkereshető az Európai Ombudsman is. Andréka Tamás azon felvetésére, amely szerint az Európai Bizottsággal szemben ebben a csatában egy évtizeden belül minden korlátozást bevezető ország veszíteni fog, Szilágyi János Ede azt a megállapítást tette, hogy ráadásul nem csak az új tagországok, de a régié is, hiszen – például az által, hogy a régi tagállamok szabályozásának vizsgálatát az Európai Unió Bírósága előtt az új tagállamok maguk is kezdeményezhetik – a régi tagállamok korlátozó előírásai is felszámolhatók. Szilágyi egyetértett azzal, hogy egy olyan lépés, amellyel az új tagállamok a régi tagállamok földforgalmat korlátozó szabályainak vizsgálatát kezdeményeznék, komolyan érinti a régi tagállamok szuverenitását is,<sup>22</sup> és egy ilyen lépés felér a nyílt hadüzenettel, továbbá meglátása szerint komoly repedéseket okozna az európai integráción. Szilágyi szerint, nem mellesleg bizonyos értelemben ilyen lépés volt az is, amikor Ausztria kötelezettségszegési eljárás indítására tett javaslatot az Európai Bizottságnál éppen a haszonélvezeti szabályok esetén (Ausztria később ezen kezdeményezését visszavonta, az eljárás azonban megindult...). Szilágyi ennek okán tette még hozzá, hogy az ún. *land grabbing (földfosztás)* jelenség elkerülése végett a földforgalom korlátozása az új tagállamok számára is szuverenitási és ezzel együtt elsőszámú prioritású kérdés, vagyis éppen ezért az új tagállamoktól sem vitatható el az a jog, hogy a mezőgazdasági földjeik védelme érdekében minden jogszerű lépést megtegyenek.<sup>23</sup> Az ügy kapcsán Szilágyi János Ede ezért tartaná fontosnak azon lehetőség megfontolását, mind az új, mind pedig a régi tagállamok részéről, hogy a földforgalomra vonatkozóan a terület uniós szintű szabályozását felvessék éppen az integráció mélyítése végett. Szilágyi emlékeztetett rá, hogy a CEDR 2015-ös potsdami konferenciájának II. munkabizottsága éppen ezért foglalkozott behatóan ezen kérdéssel.<sup>24</sup> Hozzátette ugyanakkor, hogy a munkabizottsági munkában résztvevő szakértők a munkabizottsági konklúziók éppen azon részében nem tudtak megállapodásra jutni, amely ezen uniós szintű jogalkotási kérdések kereteit próbálták meg meghatározni. Ennek ellenére a munkaanyag ezen része is közlésre került, éppen azon okból, hogy egy esetleges későbbi egyeztetés alapját képezhesse.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> A szuverenitásról alkotott véleményének kifejtését közli: Szilágyi János Ede: Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta u Novom Sadu*, 2016/4, 1439, doi: 10.5937/zrpfns50-12226, free access.

<sup>23</sup> Ezen véleményének kifejtését közli: Szilágyi János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken, *Agrar- und Umweltrecht*, 2015/2, 44-46.

<sup>24</sup> Szilágyi János Ede: *General Report of Commission II*, in: Roland Norer (szerk.): CAP Reform: Market Organisation and Rural Areas: Legal Framework and Implementation, Baden-Baden, Nomos, 2017g, megjelenés alatt.

<sup>25</sup> Közzétette: Szilágyi János Ede: Conclusions, *JAEL*, 2015/19, 94-95, free access.

Szilágyi véleménye szerint ezért is megfontolandó az Európai Parlament azon kezdeményezése, amelyben az Európai Parlament felkéri az Európai Bizottságot egy moratórium megfontolására, amíg a fent hivatkozott uniós földforgalmi kritériumokat az Európai Bizottság nem teszi közzé.<sup>26</sup> Szilágyi szerint egyébként éppen annak érdekében, hogy az új tagállamok polgárai előtt az Európai Bizottság által megindított kötelezettségszegési eljárásai ne vethessék fel a diszkrimináció kérdését, az Európai Bizottságnak taktikusan nem kellett volna megindítania ezen kötelezettségszegési eljárásokat, elég lett volna, ha csak bevárja a már kezdeményezett illetve a jövőben még várható előzetes döntéshozatali eljárások kimenetelét.

Ahogy az azt jelen cikk bevezetőjében is jeleztük, a pódiumbeszélgetés egyik kiinduló pontja az EP képviselők által a Bizottsághoz intézett kérdések és válaszok voltak, amelyet ha nem is teljes terjedelemben, de összefoglalóan érdemes áttekinteni. A kiindulópont az volt, hogy a Bizottság csak az új tagállamokkal szemben indít kötelezettségszegési eljárásokat, így a képviselők azt kívánták megtudni, hogy ennek mi az oka, érkeznek-e panaszok a régi tagállamok szabályozásával kapcsolatban, és ha igen, úgy ott miért nem indulnak/indultak még kötelezettségszegési eljárások. A Bizottság nevében Jonathan Hill, illetve egy esetben Valdis Dombrovskis alelnök válaszolt. Válaszaikban kifejezték, hogy a Bizottság valamennyi tagállamban folyamatosan ellenőrzi az uniós jogot, és egyformán megteszi a szükséges intézkedéseket, biztosították a képviselőket arról, hogy a nyomon követés és intézkedések megtétele során a tagállamok között az egyenlő bánásmód és a pártatlanság elvét alkalmazzák, a „Bizottság által jelenleg folytatott, hat tagállam mezőgazdasági törvényeire irányuló módszeres felülvizsgálat a csatlakozási szerződésekre vezethető vissza.”

A kérdés tárgyalásának lezárásakor Csák Csilla is utalt arra, hogy a CEDR keretében két évente tartott konferenciákon a hazai delegáció is rendszeresen megjelenik, és sok esetben az előadásaink, ötleteink nem aratnak osztatlan sikert, így ilyen értelemben a nemzetközi tudományos közeg is megosztottnak tekinthető. Megjegyezte, hogy korábban a GMO mentes magyar mezőgazdaság is jelentős tudományos vitákat generált, és a földkérdés kapcsán is 'izzott a levegő' a legutóbbi, Potsdami konferencián.

#### **4. Mi a véleménye a 2015-ös potsdami konklúzió I.2. pontjából a résztvevőknek megküldött fragmentumban rögzített négy megoldási kísérletről?**

A harmadik kérdéskör kapcsán Szilágyi János Ede ismerteti a CEDR potsdami jelentés konklúzióinak vonatkozó, és ezen vonatkozásban a munkabizottság által elfogadott részét, amelynek munkaanyagát mint *general reporter* maga készítette elő.<sup>27</sup> A lehetséges megoldási kísérletek a következők:

<sup>26</sup> European Parliament (EP): *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers*, Committee on Agriculture and Rural Development A8-0119/2017, 2017.03.30, point 40, free access

<sup>27</sup> Földtulajdoni és használati kérdésekről az emberi jogokkal összefüggésben lásd: Raisz Anikó: Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Alapítvány, 241-253.

(a) Az EU a tagállami földbirtok politikák tekintetében felhagy a négy alapszabadság alkalmazásával. Ez a lépés az integráció lazulása felé mutatna.

(b) Azok a tagállamok, amelyek megszorításokat vezettek be földpiacaikon, liberalizálják a földpiacaik szabályozását, vagy liberálisabb szabályokat vezessenek be. Ez nyilvánvalóan számos ponton sértheti e tagállamok állampolgárainak érdekeit, és az új tagállamok földpiacain pedig akár land-grabbing szerű jelenséghez vezethet.

(c) A vita egyszerűen politikai úton is megoldható: azaz szemet lehetne hunyni az eset felett, pl. egy politikai háttérdöntés alapján. Ebben az esetben nincs arra garancia, hogy ez a kérdés később nem merül fel ismét, vagy arra, hogy valaki (lényegében bárki) nem terjeszti a kérdést az EUB elé egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében, így játszva ki a politikusok (azaz a Bizottság és az adott tagállam) által hozott háttér-döntést.

(d) Elmozdulhatunk a további jogalkotási folyamat irányításába, szükség esetén, akár az elsődleges uniós joganyag módosításával. Ez feltehetően megszünteti a bizonytalanságokat, és elmélyíti az integrációt; másrészt viszont akár úgy is értelmezhető ez a lépés, mint a szuverenitás egy bizonyos részének feladása.

Szilágyi docens úr ezt követően kifejtette, hogy az EU jelenleg keresi helyét és célját a világpolitikai szintéren, ezért nem tartja kizártnak, hogy akár az integráció elmélyítése mellett teszi le a voksát.

Kurucz Mihály az elsőként felvázolt megoldást elvetette, az ugyanis a közösség teljes megszűnésének az alapja lenne, `az értelmezhetetlen közösség` kialakulásához vezetne. A második modellt, amely a liberalizáláson alapszik nem veti el teljes mértékben, de csak akkor tartja kialakíthatónak, ha ehhez nagyon komoly közjogi korlátozások vezetnek be a talajvédelem és biotrópok védelme érdekében. Itt azonban kikerülhetetlen kérdésként merül fel a jogi személy tulajdonszerzésének kérdésköre, ugyanis ennek egyik meghatározó sajátossága az átalakulás, az önmegsokszorozás, úgy cserél gazdát, hogy földmozgás e mögött klasszikus értelemben véve nincsen. A harmadik modellel kapcsolatban egyetértett Szilágyi docens úr által megjelölt problémával miszerint ez a modell addig él, és működik, amíg a megállapodásban részes személyek. Kurucz Mihály szerint az utolsó megoldás, azaz a pozitív integráció jelenti a kiutat a helyzetből, ez egyértelműen a Közös Agrárpolitikát jelentené, ám ezt épp renacionalizálni kívánják, de még így ebben a vegyes modellben is ez a járható út. Egy irányelv típusú szabályozás kapcsán a tagállamok világosan látnák a célokat, amelyhez egyénileg igazíthatnák a megfelelési módszereiket. Ennek szerződéses alapját jelenthetné a belső piac, az EUMSZ. 39. cikke vagy akár kohéziós alap.

Andréka Tamás az első modellt így ebben a formában szintén elvetette, de álláspontja szerint hangsúlyáthelyezés elképzelhető lehetne, mégpedig a tőke szemléletű megközelítéstől a letelepedés szemlélet felé. A másik járható út főosztályvezető úr szerint is a Közös Agrárpolitikába történő integráció lehetne. Ahogyan a versenyjogot is integrálták, úgy a föld, mint termelési tényező is megjelenhet a közös agrárpolitika szintjén. De itt is felmerül azonban a tagállamok birtokpolitikájának eltérése mint feszültségpont, így kérdésesnek találta Andréka Tamás, hogy meg lehet-e a harmóniát teremteni a tagállamok között.

Utalt rá, hogy a nemzetközi tapasztalatok alapján minden állam tart gazdasági értelemben valamely másik államtól vagy tagállamtól, ezért találhatunk korlátozó rendelkezéseket a földforgalom kapcsán szinte minden tagállam joganyagában. Mindkét megoldási modell persze azt hozza magával, hogy a tagállamok valamilyen mértékben, de feladnak a szuverenitásukból. Fontosnak tartotta még kiemelni, hogy a Bíróság és Bizottság is egyértelműen a közösségi vívmányok megőrzése és elmélyítése mellett fog mindig is állást foglalni.

Korom Ágoston egyetért abban a kérdésben, hogy uniós vívmányokból nem fognak feladni az uniós intézmények, így a gazdasági alapszabadságok intenzitásának érezhető csökkenése elképzelhetetlen. Álláspontja szerint azonban a közös birtokpolitika nehezen beilleszthető a közös agrárpolitikába, számos nehézséget lát e mögött.

A pódiumbeszélgetés lezárásaként Csák Csilla felkérte Pávai Nándort, aki Font Sándor, az Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának elnöke nevében lezárta a rendezvény. Említette, hogy az eddigi adatok alapján a mezőgazdasági ágazatban egy stabil növekedési hullám vette kezdetét, egy általános elégedettség érezhető a gazdátársadalomban, amely sok egyéb ok mellett a jogi szabályozásra<sup>28</sup> is visszavezethető. Végezetül elnök úr nevében felajánlotta a jelenlevőknek, hogy a Mezőgazdasági Bizottság továbbra is igyekszik megadni a lehető legtöbb segítséget a tudományos kutatás és probléma megoldás érdekében.

## 5. Lezáró gondolatok

A konferencia a közös gondolkodás és a tapasztalatok megosztásának első lépcsőfoka volt, hiszen ahogy azt a fentiekben láthattuk földkérdésben ténylegesen izzik a levegő. Komoly bizonytalanságok érezhetők a közösségi birtokpolitikában, és ezeket a bizonytalanságokat tetézi a Bizottság és a Bíróság földügyekben folytatott gyakorlata, amely szintén nem járul hozzá egy egységes birtokpolitikai koncepció kialakulásához. Az Európai Agrárjogi Tanács jelentése és a pódiumbeszélgetésben részt vevők hozzászólásai is bizonyítják azonban, hogy az elméleti és gyakorló agrárjogászok és szakemberek látnak megoldási módokat, ezzel kapcsolatban érezhetően a pozitív integrációs modell irányába való elmozdulást látja a leginkább célravezetőnek a szakma, de számos koncepcionális kérdés átgondolása szükséges még. Jómagam, mint az agrárjog elméleti és gyakorlati területén is pályakezdő nagy élvezettel hallgattam a hozzászólók, elnök asszony és a felkért szakértők értékes gondolatait, megjegyzéseit. Bizakodom, hogy ez a konferencia csupán a kezdet volt.

---

<sup>28</sup> A hazai szabályozás kapcsán lásd: Nagy Zoltán: A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai, in: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*, Miskolc, Novotni Kiadó, 2010, 187-198.; Olajos István: A haszonbérleti szabályozás árnyoldalai, *Magyar Jog*, 2001/2, 21-24.; Prugberger Tamás: A haszonbérleti szerződésről de lege lata és de lege ferenda, in: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Iuridica et Politica*, 2004/22, 455-483.