

SZILÁGYI János Ede*
Következtetések**
(II. Bizottság)***

I. Értékelés és magyarázat

1. Általános rész: a vidéki területek fejlődése

Az EU vidékfejlesztési politikájának egyik jelentős célkitűzése a vidéki közösségek megtartása. Az 1305/2013/EU rendelet 4. szakaszának c) pontja értelmében: „A KAP átfogó keretén belül a vidékfejlesztés támogatásának... az alábbi célkitűzések megvalósításához kell hozzájárulnia:... [c] a vidéki gazdaságok és közösségek kiegyensúlyozott területfejlesztésének megvalósítása, munkahelyek létrehozását és fenntartását is beleértve.” A rendelet ezen célkitűzése alátámasztható, hiszen a vidéki népesség szinte minden országban folyamatosan csökken. Azonban a más célra hasznosított ingatlanokkal összevetve, a mezőgazdasági földek minőségének csökkenése is tipikus jelenség számos országban.

Az 1305/2013/EU rendelet szerint, a nemzeti és a regionális vidékfejlesztési programok jóváhagyása folyamatban volt az értékelt időszakban. E késedelem miatt számos tagállam esetében még csak most kezdődik meg a részletes nemzeti joganyag elfogadása. Így jelen bizottság EU vidékfejlesztési politikájának nemzeti átültetésére vonatkozó konklúziói több helyen csak részlegesen lehetnek. Mindezeket figyelembe véve, az EU 2014-2020 időszakra vonatkozó új vidékfejlesztési programja kapcsán az alábbi megállapítások emelendők ki:

1.1. A városi és vidéki térségek között egy mélyebb integráció kiépítése szükséges. Ez megfelelő alapja lehetne egy fenntartható földgazdálkodási politikának.

1.2. A nemzeti és a regionális vidékfejlesztési programok remek lehetőséget teremtenek az államoknak arra, hogy meghatározzák speciális igényeiket.

1.3. A nemzeti és a regionális vidékfejlesztési programok átültetése kapcsán a legfontosabb elem annak meghatározása, hogy a tagállamok és a kedvezményezettek hogyan tudnak hozzájárulni az EU vidékfejlesztési programjának társfinanszírozásához.

1.4. A regionális vidékfejlesztési programok egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a természet megőrzését, a környezetvédelmet és a természeti erőforrások (pl. talaj, víz)

* Rapporteur général, PhD egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: civede@uni-miskolc.hu

** Commission II, XXVIII. European Congress on Rural Law – 9-12 September 2015 Potsdam (Germany) organised under the direction of the C.E.D.R. by the German Society for Agricultural Law

*** Fordította: Kocsis Bianka Enikő, dr. jur., doktorandusz, ME ÁJK Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: kocsis.bianka@uni-miskolc.hu

kíméletét elősegítő intézkedések bevezetésében, csakúgy, mint a női, illetve a fiatal gazdálkodók támogatásának terén.

1.5. A vidéki közösségek fenntartásának és fejlesztésének jelentős szerepe van a vidékfejlesztési programokban.

Az EU-n kívüli országok esetén is számos olyan intézkedéssel találkozhatunk, melyek hasonlóak az EU vidékfejlesztési politikájában szereplő kezdeményezésekhez.

2. Határon átnyúló földszerezések és a mezőgazdasági földek nem mezőgazdasági tőke általi megszerzése

2014.01.17-én a CEDR igazgatótanácsa létrehozott három munkacsoportot annak érdekében, hogy a berlini EU Bizottság által kitűzött három távlati célt előmozdítsa. E csoportok egyike azért került megalapításra, hogy „*a földtulajdonnal és a területvédelemmel kapcsolatos munkát*” lásson el. Prof. Hudault, a CEDR legutóbbi tiszteletbeli elnöke tagja volt e munkacsoportnak.

Előjáróban érdemes kihangsúlyozni, hogy az a helyzet, amikor a helyi (pl. vidéki) közösségeknek nincs megfelelő hozzáférésük saját természeti erőforrásaikhoz (pl. föld, víz) könnyen társadalmi válsághoz vezethet.

A vidéki (mezőgazdasági) közösségekre az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 39. cikke ún. `mezőgazdasági népességként` utal, az EUB joggyakorlata a mezőgazdasági földek tulajdonlásával összefüggésben az `állandó mezőgazdasági közösség` fogalmat említi, míg az 1305/2013/EU rendelet 4. cikke a `vidéki közösségek` kifejezést használja e kategóriára. Mind a vidékfejlesztési dokumentumokban, mind a földjogi dokumentumokban (pl. az EUB ítélezési gyakorlatában), fontos a vidéki közösségek és a mezőgazdasági népesség fogalmak közötti kapcsolat elemzése. Azonosak ezek a kategóriák vagy csak hasonlóak? Mit takar pontosan a `vidéki közösség` kifejezés? Egy statikus és változatlan közösséget takar (pl. a helyi lakosok egy típusát), vagy inkább egy dinamikus és gyorsan változó népességet? Melyik típust támogatja az EU vidékfejlesztési joga, és melyiket védi a tagállamok nemzeti földszabályozása?

A mező- és erdőgazdasági földek határon átnyúló szerzése, valamint – amennyiben a nemzeti jog ismeri ezt a kategóriát – a mezőgazdasági üzemek határon átnyúló szerzése (a következőkben mindkét kategóriára `mezőgazdasági földként` vagy `földként` utalunk), továbbá a mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági tőke általi megszerzése szerepet játszik a vidéki (mezőgazdasági) közösségek fenntartásában, és e kérdéseket az egyes országok meglehetősen eltérően szabályozzák.

A vidéki (mezőgazdasági) közösségek fenntartása vonatkozásában bizonyos nemzetközi dokumentumok (pl. ENSZ Közgyűlés, A/HRC/13/33/Add.2) tartalmazzák azt a követelményt, miszerint a földeket a helyi illetőségű embereknek kell megművelniük (ez többek között a fenntartható fejlődés koncepciójához is kapcsolódik). Az uniós jogban az EUMSZ 39. cikk (1) bekezdés b) pontja rögzíti, hogy biztosítani kell a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalát. Az Európai Unió Bírósága (EUB) annak érdekében, hogy megfeleljen az EUMSZ e rendelkezéseinek, valamint hogy biztosítsa a közérdeket szolgáló célok figyelembe vételét, tekintettel van az olyan nemzeti (mezőgazdasági) földbirtok politikai célokra, mint például (a) egy állandó mezőgazdasági közösség megőrzése, (b) a földek olyan személyek általi

birtoklása, akiknek szándékukban áll (és képesek is) megművelni azokat, (c) a spekulatív célú földszerzésekkel szembeni fellépés, stb. Ugyan bizonyos megkötések mentén, de az EUB a közérdeket szolgáló célként tekint arra a törekvésre, miszerint biztosítani kell, hogy a mezőgazdasági ingatlanokat döntően azok tulajdonosai birtokolják és műveljék meg.

A belföldi földforgalmon túl, a határon átnyúló szerzéseknek is egyre nagyobb szerepe van a mezőgazdasági földek és üzemek tulajdonlásának és/vagy használatának kérdésében (a következőkben ezeket együttesen határon átnyúló szerzéseknek nevezzük). Azonban fontos hangsúlyoznunk, hogy a belföldi és a határon átnyúló szerzések közötti különbségtétel nem tényleges. A nemzeti jelentések alapján, a határon átnyúló szerzés első sorban arra a helyzetre utal, amikor valamely ország állampolgárai vagy jogi személyei (a továbbiakban 'külföldiek' vagy 'befektetők') szerzik meg egy olyan mezőgazdasági földnek a tulajdonjogát, vagy hosszú távú használati jogát, amely egy másik ország területén helyezkedik el (a továbbiakban 'cél' ország vagy terület). E szerzések célja különböző lehet: (a) mezőgazdasági termékek termelése, (b) föld piaci spekuláció, (c) egyéb, (d) az (a)-(c) pontok kombinációja. Tágabb értelemben határon átnyúló szerzésnek minősülhet az is, amikor a külföldiek jogi személyeket alapítanak a célországban, melyeken keresztül mezőgazdasági földeket szereznek a célország területén. Az uniós jogban a határon átnyúló szerzések ekképp való értelmezése kissé nehézkes lehet, tekintettel az Európai Szövetkezet (SCE) és az Európai Részvénytársaság (SE) társasági formákra. Továbbá fontos megjegyezni azt is, hogy az uniós jogban a 'határon átnyúló' elem a földszerzések kapcsán az előzetes döntéshozatali eljárás keretében nyer értékelést.

Számos országban elismert érdek fűződik ahhoz, hogy átlátható, megismerhető legyen azon jogi személyek tulajdonosi háttere, amelyek az adott országokban mezőgazdasági földeket tulajdonolnak vagy használnak. Éppen ezért az államokkal szemben elvárás, hogy biztosítsák az ilyen jellegű információkhoz való hozzáférést, illetve hogy az ehhez szükséges nyilvántartást vezessenek, annak érdekében, hogy a területükön zajló határon átnyúló szerzések állapotát megfelelően értékelhessék. Azonban emellett az átfogó földnyilvántartások a vidéki területek megfelelő fejlesztésének, valamint a környezeti állapot javításának is alapul szolgálnak.

A határon átnyúló szerzések szoros kapcsolatban állhatnak a 'mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági célú megszerzésével', mindamelllett, hogy ezek hangsúlyozottan nem azonos kategóriák. Ugyanakkor napjainkban nem húzódik éles határ a mezőgazdasági és a nem-mezőgazdasági tevékenységek között.

A világ számos pontja érintett az ún. land-grabbing eljárásban, amely főként a magánszemély, illetve állami befektetők általi nagy arányú mezőgazdasági föld bérletet, illetve földszerzést takarja. Miközben bizonyos országok, illetve régiók tipikusan befektetőkként jelennek meg e folyamatban, addig mások célterületként. Jelen CEDR kongresszus nemzeti jelentéstevői az országukban zajló határon átnyúló szerzéseket nem tekintik a land-grabbing folyamat részének.

Az uniós országok többsége 2004-ben, vagy azt követően csatlakozott az Unióhoz (a továbbiakban új EU tagállamok), az a moratórium pedig, mely alapján a más tagállamok állampolgárai, valamint jogi személyei általi mezőgazdasági földszerzés jogilag korlátozható volt, lejárt. Ezt követően – az EU által kifejlesztett négy alapszabadság közül a letelepedés szabadságát és a tőke szabad áramlását figyelembe

véve (valamint bizonyos esetekben az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének alkalmazása is felmerülhet) – az új EU tagállamok kötelesek a saját állampolgáraikra, illetve jogi személyeire vonatkozó feltételek mellett biztosítani a földszerzést bármely EU tagállam állampolgára, illetve jogi személye számára. Ebben az esetben viszont komoly konfliktusok eredhetnek abból a tényből, hogy jelentős különbség van a régebbi és az új EU tagállamok földárai között. Ebből kifolyólag több új tagállam vezetett be megszorító intézkedéseket a határon átnyúló és a nem-mezőgazdasági célú földszerzések vonatkozásában, mintaként használva néhány régebbi tagállam jogalkotási és alkalmazási gyakorlatát. Azonban ennek ellenére, 2015-ben az Európai Bizottság csak új tagállamokkal (pl. Bulgária, Magyarország, Lettország, Szlovákia) szemben kezdeményezett kötelezettségzegési eljárást. Azokban az esetekben pedig, amikor a Bizottság olyan megszorító intézkedés miatt indított kötelezettségzegési eljárásokat az új tagállamokkal szemben, amelyek a régebbi tagállamokban már léteztek, a Bizottság lépése problémákat vethet fel, és diszkriminatívnak minősíthető. Mindamellett, kötelezettségzegési eljárás később is megindítható a régebbi tagállamokkal szemben; pl. bármely tagállam közvetlenül megindíthatja egy másik tagállammal szemben az eljárást, amennyiben az olyan megszorításokat alkalmaz a földpiacon, amely – az EUB gyakorlata alapján – nincs összhangban az uniós joggal. Ez a helyzet határozottan rámutat az uniós földbirtok politika néhány bizonytalanságára. A kérdés többféleképpen is megoldható; azonban a figyelmet most négy lehetséges megoldásra összpontosítjuk: (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 földpiacon, liberalizálják a földpiacok szabályozását, vagy liberálisabb szabályokat vezessenek be. Ez nyilvánvalóan számos ponton sértheti e tagállamok állampolgárainak érdekeit, és az új tagállamok földpiacain pedig a land-grabbing folyamatának térnyeréséhez vezethet. (c) A vita egyszerűen politikai úton is megoldható: azaz szemet lehetne hunyni az eset felett, pl. egy politikai háttér-döntés 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) A továbbiakban beavatkozunk a jogalkotási folyamat irányításába, ha az szükséges, 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.

Azonban a mezőgazdasági földek határon átnyúló, illetve nem-mezőgazdasági célú szerzése az EU régebbi tagállamaiban is aktuális jogalkotási kérdéseket vetnek fel; pl. Németországban, Ausztriában, vagy az Egyesült Királyságokban (különösen Skóciában). E kérdéskört leginkább azok az országok hagyják figyelmen kívül, amelyekben – a többi tagállamhoz képest – alacsonyak a földárak (Hollandia, Belgium). Az EU-n kívüli országokban különböző formái léteznek a határon átnyúló szerzésekre (pl. Argentína, Brazília), illetve a mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági célú megszerzésére (pl. Norvégia) vonatkozó szabályozásnak. Érdemes megjegyezni ehelyütt, hogy jelentős hasonlóság figyelhető meg az Egyesült Államok szövetségi fellebbviteli bíróságának a jogi személyek tulajdonára vonatkozó állami jogalkotással

kapcsolatos ítélkezési gyakorlata, és az EUB a tagállamok földszabályozására vonatkozó gyakorlata között.

II. Javaslatok

1. Javaslatok a döntéshozók (uniós intézmények valamint nemzeti parlamentek és kormányok) számára

1.1. A vidéki területekre vonatkozó általános ajánlások, valamint különösen az 1305/2013/EU rendelet

1.1.1. A városi és a vidéki területek (mezőgazdasági területek) közötti egyensúly megteremtése érdekében egy fenntartható és integratív földbirtok politikát kell kialakítani.

1.1.2. A megfelelően integrált, valós idejű és átfogó jellegű adatbázis működtetése nemzeti és/vagy regionális, helyi szinten is elősegítheti mind a vidéki területek (mezőgazdasági területek), mind pedig a környezet fenntartását.

1.2. Határon átnyúló földszerzések és a mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági célú megszerzése

A határon átnyúló földszerzések és a mezőgazdasági földek nem-mezőgazdasági célú megszerzése kapcsán a II. Bizottság ugyan megvitatta a következő konklúziókat, azonban tartózkodott attól, hogy elkészítse a javaslatok végső verzióját. Így a mi javaslataink, illetve konklúzióink inkább probléma feltáró természetűek, és azt szeretnénk elérni, hogy előzetes tervezetként vegyék figyelembe őket, és nem pedig a konferencián jelenlévők egyhangú álláspontjának visszatükrözéseként.

(a) tekintettel az EU-ban fennálló mezőgazdasági földek árkülönbségére, és annak érdekében, hogy elkerüljük a land-grabbing folyamat elterjedésének lehetőségét; (b) tekintettel az EU-ban felmerülő földszabályozási bizonytalanságokra; (c) a tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartása mellett; (d) a szükséges mértékben lehetővé téve az egyes tagállamok különböző jellemvonásainak figyelembevételét; (e) biztosítva az uniós természetes és jogi személyek diszkrimináció mentes kezelését; (f) támogatva az európai integráció további elmélyítését, valamint az euroszkepticizmus csökkentését.

A döntéshozóknak a következők értékelését javasoljuk:

1.2.1. Egyre növekvő igény jelentkezik az uniós jogalkotással szemben, arra hogy az EUB vonatkozó ítélkezési gyakorlatából kiindulva, annak továbbfejlesztésével, illetve – ha az szükséges – módosításával alkosson speciális szabályozást a mezőgazdasági földekre.

1.2.2. A mezőgazdasági föld, hasonlóan a vízhez, nem tehető a kereskedelmi ügyletek tipikus tárgyává, ebből kifolyólag esetükben a tőke- és személyek szabadságának alkalmazása nem lehetséges korlátozások nélkül.

1.2.3. Figyelemmel a hatályos szerződéses rendelkezésekre és az EUB vonatkozó ítélkezési gyakorlatára, bizonyos közérdekű célok megvalósíthatók, ha az adott tagállam ezzel élni kíván.

1.2.4. A jogi normákban rögzíteni kell azokat a közérdekű célokat, amelyekre hivatkozással a mezőgazdasági földek vonatkozásában korlátozható a tőke-, és a személyek szabadsága. Ilyen célok lehetnek különösen:

1.2.4. a. a vidéki- és agrár közösségek fenntartása

1.2.4. b. spekulációval szembeni fellépés

1.2.4. c. a mezőgazdasági földek mezőgazdasági célú felhasználása

1.2.4. d. nemzetbiztonság (vagyis annak biztosítása, hogy a tagállam egy átfogó képet kapjon arról, hogy a területén fekvő földeket pontosan kik használják)

1.2.4. e. stb.

1.2.5. A szabályozásban számos fogalmat kell tisztázni, így például, hogy tágabb értelemben véve mi minősül a mezőgazdasági földek mezőgazdasági célú felhasználásának.

1.2.6. A mezőgazdasági földek megszerzésével kapcsolatban többek között a következő intézkedések arányos korlátozásokként történő szabályozását tartjuk fontosnak:

1.2.6. a. Hasonló szabályozás bevezetése, mint az USA-ban már hatályban lévő Disclosure Act-ben foglaltak, amely alapján az állam megkövetelheti, hogy meghatározott időn belül a külföldi természetes és jogi személyek jelentsek be egy meghatározott tagállami hatóságnak, ha mezőgazdasági földdel kapcsolatban valamilyen részesedést szereznek vagy ruháznak át. A határon átnyúló ügyletek közé sorolható az a helyzet is, amikor külföldi személyek jogi személyeket alapítanak a célországban, és azokon keresztül jutnak ott földhöz (a további részleteket lásd: US jelentés, 15-16. o.).

1.2.6. b. A jogi személyek azon formáira korlátozható a föld tulajdon-, illetve használati jogának jogi személyek általi megszerzésének lehetősége, amelyeknek tulajdonosi struktúrája átlátható.

1.2.6. c. Előírható, hogy a mezőgazdasági földek tulajdon-, illetve használati jogának megszerzését célul kitűző jogi személyekben az alább részletezett követelményeknek megfelelő mezőgazdasági termelőknek kell meghatározó részesedéssel rendelkeznie.

1.2.6. d. A mezőgazdasági földek tulajdon-, illetve használati jogának megszerzését célul kitűző mezőgazdasági termelővel szemben előírható megfelelő mezőgazdasági szakképzettség és/vagy mezőgazdasági gyakorlat.

1.2.6. e. A mezőgazdasági földek tulajdonlása illetve használata esetén előírható a föld kizárólagosan mezőgazdasági célra történő felhasználása.

1.2.6. f. A mezőgazdasági termelővel szemben, aki a mezőgazdasági földek tulajdon-, illetve használati jogának megszerzését tűzi ki célul, előírható, hogy a földet maga használja.

1.2.6. g. A földszerzés kapcsán működtethető az előzetes közigazgatási engedélyezés rendszere.

1.2.6. h. Lehetséges a színlelt vagy csalárd szerződésekkel (zsebszerződésekkel) szembeni fellépés; például azáltal, hogy a földszerzéshez kapcsolódó előzetes közigazgatási engedélyezési eljárásba bevonják a helyi földbizottságokat.

1.2.7. Az 1.2. pontban részletezett intézkedések bevezetéséig fel kell függeszteni a kötelezettségességi eljárást az új tagállamokkal szemben.

2. A CEDR általános jelentéstevőjének javaslatai

1. A fent részletezett javaslatok realizálásában a CEDR-nek továbbra is szerepet kell vállalnia.

2. Miután számos nemzeti jelentés utal a víz kiemelkedő szerepére, a jövőbeni kutatások folyamán a CEDR-nek elemeznie kell egyéb természeti erőforrások, különösen a víz állapotát, fokozott figyelmet fordítva arra, hogy a vidéki közösségek hogyan férhetnek hozzá saját erőforrásaikhoz. A nemzeti vidékfejlesztési programok a víz számos aspektusával foglalkoznak; pl. a klímaváltozás, a mezőgazdasági öntözés, vagy a kockázatkezelés összefüggésében. A mezőgazdasági biztosítási politika szintén szoros kapcsolatban áll a vidéki területek vízgazdálkodásával.