

Dr. Kurucz Mihály*

Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről

Bevezetés

Az Európai Unión belüli együttműködés már jóval túlmutat a gazdasági célokon, az egységes belső piac megteremtését követő gazdasági és monetáris unió szintje elérését követően már a társadalmi kohézió megvalósítására törekszik, sőt, a tagállami állampolgárokat a nemzeti állampolgárságot kiegészítő uniós polgárságukból adódóan speciális és addicionális többletjogosítványok illetnek meg.

Ennek témánk szempontjából az ad jelentőséget, hogy az integráció dinamikája és iránya alapvetően megfordíthatatlannak látszik, ahol az uniós polgársághoz kapcsolt polgári vagyoni és nem vagyoni jogok már alapvetően más kontextusban merülnek fel, mint még e tanulmány megírása pillanatában, amikor alapvetően a diszkrimináció tilalma, a letelepedési jog, illetőleg a tőkeáramlás szabadsága keretében kell és lehet értelmezni a mezőgazdasági ingatlanok forgalma tagállami szabályozásának az uniós joggal való összeegyeztethetőségét. Kiterjedt és teljes körű uniós polgári jogok esetén már a Szerződés tulajdoni klauzúljája is újabb átértékelést nyerhet.

A mező-, erdőgazdasági hasznosítású földek forgalmának kérdésköre hosszú ideig kívül esett a közösségi jogon, de az uniós jognak integráns része. A közös mezőgazdasági politika az Unió egyik legfontosabb politikája, de tárgyi hatálya nem terjed mező-erdőgazdasági hasznosítású földek tagállami szabályozására, nem szabályozza a birtokviszonyokat. Az EUMSZ-ben a CAP a belső piac része, így magából a szerződésből is következik, hogy a tagállamok földtulajdonjogi szabályozása nem lehet ellentétes a belső piac uniós jogi szabályaival. Az EUMSZ. 345. cikke¹ akként rendelkezik, miszerint „A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”. A tulajdonnal, tu-

* *Dr. Kurucz Mihály, habilitált egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrárjogi Tanszék, Budapest*

¹ EKSz. 295., illetve 222. cikk.

lajdoni renddel kapcsolatos kérdések tehát, főszabályként a tagállamok hatáskörébe tartoznak.

A mező- és erdőgazdasági hasznosítású földre vonatkozó jogok forgalma nem közvetlen tárgya a CAP pozitív integrációs rendszerének, mivel annak – az EUMSZ 38. cikke szerinti - tárgya ingó dolog: a mezőgazdasági termék előállítás és nagykereskedelme.² Mindamellett a másodlagos jogban, a mezőgazdasági termelők közvetlen jövedelem támogatása rendeleti szabályozásában megjelennek az agrárüzem és a föld³ élők közötti, illetve halál esetére vonatkozó forgalmi szabályainak közös tartalmi elemei is.⁴

² Artikel 38 (ex-Artikel 32 EGV (1)Die Union legt eine gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik fest und führt sie durch. Der Binnenmarkt umfasst auch die Landwirtschaft, die Fischerei und den Handel mit land-wirtschaftlichen Erzeugnissen. Unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen. Die Bezugnahmen auf die gemeinsame Agrarpolitik oder auf die Landwirtschaft und die Verwendung des Wortes „landwirtschaftlich“ sind in dem Sinne zu verstehen, dass damit unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Fischereisektors auch die Fischerei gemeint ist.

(2) Die Vorschriften für die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts finden auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung, soweit in den Artikeln 39 bis 44 nicht etwas anderes bestimmt ist.

³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2013. december 17-i 1307/2013/EU RENDELETE a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről³ 4. cikk Fogalom meghatározások és kapcsolódó rendelkezések

(1) E rendelet alkalmazásában:

l) „eladás”: földterület tulajdonjogának, illetve támogatási jogosultságoknak az eladása, illetve egyéb végleges átruházása; nem foglalja magában a földterület eladását abban az esetben, ha a földterületet hatóságok részére vagy közérdekű használatra ruházzák át, és az átruházásra nem mezőgazdasági célból kerül sor;

m) „bérlet”: bérleti megállapodás vagy hasonló jellegű ideiglenes ügylet;

n) „átruházás”: földterület, illetve támogatási jogosultságok bérlete vagy eladása, tényleges vagy várható öröklése, illetve egyéb végleges átruházása; a jogosultságok visszajuttatása a bérlet lejártát követően nem minősül átruházásnak. Lásd még 34. cikk a támogatási jogosultságok átruházásáról: (1) Támogatási jogosultság a tényleges vagy várható öröklés címén történő átszállás esetének kivételével csak az ugyanazon tagállamban letelepedett, a 9. cikknek megfelelően közvetlen kifizetésre jogosult mezőgazdasági termelők javára ruházható át.

⁴A TANÁCS 2009. január 19-i 73/2009/EK RENDELETE a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási

A tanács és parlamenti rendeletek kizárólag tagállamon belüli mezőgazdasági termelők közötti forgalmat engedélyeznek. Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU Rendeletének 34. *cikke* (1) bekezdése alapján a mezőgazdasági termelőt megillető támogatási jogosultság – öröklés kivételével - csak az ugyanazon tagállamban letelepedett, és közvetlen kifizetésre jogosult mezőgazdasági termelők javára ruházható át. A támogatási jog földterülettel és anélkül való átruházásáról a tagállam dönthet, de a támogatási jogosultságnak földterülettel való átruházása esetén a földterület is csak az ugyanazon tagállamban letelepedett, és közvetlen kifizetésre jogosult mezőgazdasági termelők javára ruházható át. A haszonbérletek esetén a föld és a támogatási együttes bérlete lehetséges csak, és az ugyanazon tagállamban letelepedett, és közvetlen kifizetésre jogosult mezőgazdasági termelők javára ruházható át.

A támogatási jogok uniós jog által pozitívan szabályozott forgalma tehát rést üt az ingatlanokra vonatkozó negatív integrációs szabályozáson, és eleve kizárja a forgalomból a befektetőket, továbbá az adott tagállamban nem regisztrált termelőket, azaz a jogalanyok közötti nemzeti elvű különbségtételt is magában rejt.

Mindamellet a CAP agrárpiaci rendtartási rendeleteiben egészen a 2014. évig a vagyoni értékű jogok, ezek közül is különösen a kvóták⁵ forgalomképesége szabályozása során ugyanezeket a korlátozásokat találjuk a kvótajogoknak a földtulajdonhoz/illetve gazdaság tulajdonjogához kapcsolt tulajdon-átruházási, illetve haszonbérlet alapítási eseteiben. A mezőgazdasági üzemszabályozás logikája úgy tűnik, könnyebben illeszkedik az uniós jogrend által támasztott követelményekhez, a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét érintő bizonytalanságokat azonban e lehetőség sem zárja ki a maga teljes egészében.⁶

rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, 43. cikk. A támogatási jogosultság átruházása: (1) Támogatási jogosultság csak az ugyanazon tagállamban letelepedett mezőgazdasági termelők javára ruházható át, a tényleges vagy várható öröklés címén történő átszállás esetének kivételével. (2) Támogatási jogosultság adásvétel vagy bármely egyéb formában történő végleges átruházás útján ruházható át, földterülettel együtt vagy anélkül. A bérbeadás vagy más hasonló típusú ügylet csak abban az esetben engedhető meg, ha a támogatási jogosultság átruházását ennek megfelelő támogatható hektárszám átruházása kíséri.

⁵ Tej-, cukorkvóták, szőlőtelepítési jogok különösen.

⁶ 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, NKE-KTK 55-79. pp.

Ezentúl a föld és üzemi forgalom az elsődleges uniós jog szintjén a negatív integráció rendszerébe, a belső piac a CAP un. pozitív integrációs szabályozásával szemben a belső piac egységét biztosító négy un. alapszabadság negatív integrációs elemként hat, érvényesítésének követelménye messzemenően bekorlátozza a tagállamok mozgásterét. Ennek a jogharmonizációnak az útja azonban nem részletezett, nincs egységes szabályozási modell, a tagállamok az EuB-i jogértelmezés bizonytalan keretei között mozoghatnak.

Az uniós jogban az un. európai gazdasági alkotmányosság a termelési tényezők mozgásának akadályainak leépítésére irányul: ez képezi az egységes belső piac fenntartását, ami az integráció alapja⁷. Az Unió az egységes belső piaci forgalmat fesztítő egyre jelentősebb érdekellentétek okán az uniós jog érvényesítése és kikényszerítése érdekében konzisztens szankciókat vezetett be⁸, amelyek attól függenek, hogy a tagállami jogalanyok indítanak-e – a nemzeti bíróságok előtt – eljárásokat, vagy az Európai Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárásról van szó.

Ennek felel meg az uniós jogban is a belső piac alappillérét képező négy gazdasági szabadság, azaz az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgása keretében jelenik meg, az földek, illetve különösen a mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld szociális kötöttsége miatt azonban az földforgalmi szabályozás kérdése valójában túlmutat a gazdasági szempontokon.

Az Unió jog primátusa

A Lisszaboni Szerződés elfogadásával a tagállamok hivatalosan megerősítették az uniós jog primátusát. Az Európai Unió Bíróság (EuB) a Van Gend en Loos ügyben azt a jogértelmező álláspontját fejtette ki, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés létrehozta „a nemzetközi jog új jogrendjét, melynek javára az államok korlátozták szuverén jogait. Az Európai Bíróság állandó gyakorlata szerint a Szerződés rendelkezéseit úgy kell értelmezni, ahogy azt a tagállamok hatóságainak a Szerződés adott rendelkezésének hatályba lépésétől kezdve kellett vol-

⁷ A birtokpolitikai mozgástér esetén, amely az uniós jogrend pozitív, és negatív integrációs formájának alapja is alkalmazza a Bíróság az európai gazdasági alkotmányosság kritériumait.

⁸ Az Európai Unió Bíróságán keresztül.

na tennie.⁹ Az uniós jog bírósági értelmezése során nem lehet hivatkozni más tagállamok hasonló szabályozásán alapuló bírálati reciprocitási igényre.

A Bíróság a San Michelle¹⁰ és a Politi ügyben¹¹ a tagállami alkotmányos rendelkezésekre is kiterjesztette a közösségi jog alkalmazhatóságát a közösségi „közrend” követelménye alapján, továbbá kifejlesztette a bírósági ítéletek ún reflex hatását: az egyedi tagállami ügyben hozott ítéletben kifejtett bírósági jogértelmezés viszont azt követően mindenkire vonatkozik.¹² A Costa kontra Enel ügyben a bíróság hangsúlyozta, hogy a „... a Szerződésből eredő, és ezáltal önálló jogforrásból származó joggal szemben bírói úton nem érvényesíthető semmiféle nemzeti szabály. A tagállami bíróságoknak az uniós jog előírásainak megfelelően kell értelmezniük és alkalmazniuk a tagállami jogot. A tagállami bíróságoknak el kell tekinteniük a tagállami jog minden olyan rendelkezésének alkalmazásától, amely az uniós jog előírásaival ellentétes.”¹³

Az EuB Klaus Konle ügyben¹⁴ hozott döntése 38. pontjában kifejtett álláspontja alapján az EUMSZ 345. cikkből nem következik a tagállami tulajdoni rendnek a közösségi jog alapszabadságait biztosító rendelkezéseinek hatálya alól teljes kivonása. E követelmény megerősítésre került az Európai Unió Bizottságának írásbeli kérdésre adott elvi jelentőségű válaszában is.¹⁵ A Bizottság egyértelműen rögzítette, hogy „noha a tulajdoni rend az EUMSZ 345. cikke értelmében továbbra is az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, az említett rendelkezésből nem következik, hogy az adott rendszer mentesülne a szerződések alapelvei alól”.¹⁶

⁹ Bidar ügy C-209).

¹⁰ C.-9/65.

¹¹ C.-43/71.

¹² Azaz erga omnes hatállyal bír. Azonban figyelembe kell venni, hogy a birtokpolitikában a Bíróság ítéletének erga omnes hatálya kevésbé érvényesül, ami a pozitív, és negatív integrációs forma metszéspontjából következik (azaz egy tagállamban tett megállapítás nem vezethető át automatikusan egy másik tagállam esetére). A fő elvekre ez a kivétel nincs túlzott befolyással.

¹³ C-357/06. sz. Frigerio Luigi ügyben hozott ítélet.

¹⁴ C-302/97. számú ügy.

¹⁵ Michel Barnier belső piaci biztos válasza, Deutsch Tamás írásbeli választ igénylő kérdésére, 2012. május 25 válasz E-003419/2012.

¹⁶ A Bizottság ezen megállapítása egyértelműen a gazdasági alapszabadságokra utal, mint az alapító szerződések napjainkig – minden ezzel ellentétes törekvés ellenére –

Az EuB gyakorlata alapján, ha valamely tagállami szabályozással kapcsolatban olyan eltérő bírói értelmezések merülnek fel, amelyek közül egyes értelmezések az említett szabályozásnak az uniós joggal összeegyeztethető alkalmazására, más értelmezések pedig ezzel ellenkező alkalmazásra vezetnének, meg kell állapítani, hogy e szabályozás nem teljesen egyértelmű ahhoz, hogy biztosítsa a szabályozás uniós joggal összeegyeztethető alkalmazását, ezért azt módosítani kell.¹⁷ Ugyanez a jogértelmezés érvényesül akkor is, ha az uniós jogot valamely tagállami hatóság gyakorlata sérti azáltal, hogy a tagállami rendelkezéseknek az uniós joggal ellentétes értelmezést ad.

1. A magyar földforgalmi és földhasználati jogi szabályozás uniós jogi értelmezési és megítélési keretei

1.1. Magyarország a közép-európai államok csatlakozási helyzetének tükrében

A közép-európai tagállamok csatlakozási okmányait megvizsgálva, a külföldiek termőföldvásárlására vonatkozó nemzeti szabályozások tekintetében több közös vonás is megállapítható. Ebben a tekintetben a következő megállapítások tehetők:

1. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásukat követően - az átmeneti időszakban - sem engedélyezték a külföldiek termőföldterület vásárlását.¹⁸

2. Az átmeneti időszakok tekintetében két megoldást választottak. 7 éves átmeneti időszakot vállalt Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia és Szlovákia, 12 évet Lengyelország.¹⁹

3. A korlátozások végrehajtásában különbségek vannak a hét új tagállam között, például abban a tekintetben, hogy miként határozzák meg a „külföldieket” a jogi korlátozások esetében és azon feltételek között, amelyeknek a külföldieknek eleget kell tenniük annak érdekében,

legfontosabb területével.

¹⁷ C-129/0 sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet; EBHT 2003.

¹⁸ „Even after accession to the European Union, foreigners can generally not purchase agricultural land for a transitional period in the NMS7.” Forrás: Swinnen, Johan F.M. és Vranken, Liesbet: Review of the Transitional Restrictions Maintained by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate. Final Report. http://ec.europa.eu/internal_market/capital/docs/study_en.pdf (2014.07.25.) 9.11.o.

¹⁹ „The transitional period is seven years for the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, and Slovakia; and 12 years for Poland.” Forrás: Swinnen-Vranken: Review... 11.

hogy kivételesen mezőgazdasági ingatlan tulajdonjogát megszerezhesék.²⁰

4. Általában nincsenek korlátozások a mezőgazdasági földek külföldiek által történő bérletére.²¹

Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott tagállamok csatlakozási okmányainak összehasonlítása esetén különbségek is megfigyelhetőek. Ezek elsősorban az egyes, közösségi jog alkalmazása alóli menteségekre vonatkozó időszakok eltérő hosszában mutatkoznak meg. Ezek a következők:

1. Mentesség a közösségi jog alkalmazása alól a másodlagos lakóhely tekintetében: 5 év: Ciprus, Csehország, Magyarország, Lengyelország esetében; nem kapott mentességet: Észtország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovénia.

2. Mentesség a mezőgazdasági földek tulajdonszerzése alól: 7 év: Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia; 12 év: Lengyelország, nem kapott mentességet: Ciprus, Málta, Szlovénia.

3. A mentességi idő meghosszabbításának lehetősége: további 3 évre: Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia; nem hosszabbítható meg: Ciprus, Málta, Lengyelország, Szlovénia.

A csatlakozási okmányok a fentiekén kívül eltérően határozták meg annak a jogszerű belföldön lakásnak a tartamát, amely alapján a más tagállam letelepedni szándékozó mezőgazdasági termelője kivételt élvezett a mezőgazdasági földre vonatkozó mentesség alól.²²

Magyarország Társulási Szerződése²³ számos kérdést rendezett Magyarország és az EK között, így többek-között a termőföld és a lete-

²⁰ „There are differences between the NMS7 in the implementation of these restrictions, for example in the way ‘foreigners’ are defined in the legal restrictions, and in the conditions that foreigners have to fulfil in order to (exceptionally) obtain ownership of agricultural real estate.” Forrás: Swinnen-Vranken: Review... 11.

²¹ „There are generally no restrictions on renting agricultural land by foreigners.” Forrás: Swinnen-Vranken: Review... 12.

²² Ez Csehország, a három balti állam és Magyarország esetén is 3 évben lett meghatározva. Forrás: Szilágyi: Az új tagállamok csatlakozási szerződésai ... In: Agrár- és Környezetjog, 2010/9. 60.

²³ Hazánk uniós csatlakozásában két dokumentum játszott alapvető jelentőséget, ezek az Európai Megállapodás néven ismertté vált Társulási Szerződés, amelyet az 1994. évi I. törvény hirdetett ki és amely a Csatlakozási Szerződés (2003. szeptember 23.) aláírásáig maradt hatályban.

lepedés szabadságának a kapcsolatára is kitért a 44. Cikkben.²⁴ A termőföldre vonatkozó szabályozás csak közvetetten jelenik meg a Megállapodásban,²⁵ a nemzeti elbánás elvét hangsúlyozva. Ezzel kapcsolatban a Megállapodás két kivételi listát rendszerezett. A XII. c) Mellékletben az un., „örökös kivételi listán” szerepelt a mező- és erdőgazdasági ingatlan, föld és természeti erőforrások tulajdona, eladása, hosszúlejáratú bérlete vagy arra vonatkozó bérleti jog.²⁶ A Megállapodás értelmében a Megállapodás hatálya a Csatlakozási Szerződés hatályba lépésnek időpontjáig tartott, Magyarország erre a tíz éves időszakra kizárta a külföldiek termőföldtulajdon-szerzési jogát. Ezzel párhuzamosan Magyarország kötelezettséget vállalt a hazánkban letelepedett közösségi vállalatok tekintetében, amelyet a Megállapodás 44. cikkének 8. pontja rögzít: „Magyarország területén letelepedett közösségi vállalatoknak a Megállapodás hatálybalépésétől kezdve e Cikk rendelkezései ellenére joguk van arra, hogy ingatlant szerezzenek, használjanak, béreljenek és eladjanak, valamint a természeti erőforrások, a mezőgazdasági és erdőgazdasági föld tekintetében béreljenek, ha ez közvetlenül szükséges annak a gazdasági tevékenységnek a folytatásához, amelyre letelepedtek. Ez a jog nem foglalja magában az ingatlanok és a természeti erőforrások tekintetében az adás-vételi és ügynöki tevékenységet.”

Az Unió a csatlakozási tárgyalások során a termőföld valamennyi viszonyát (tulajdon, használat) a négy alapszabadság egyikébe, a szabad tőkeáramoltatás területére utalta. Annak érdekében, hogy a tagjelöltek világos képet kapjanak arról, hogy milyen feltételrendszer keretei között gyakorolhatják a földtulajdoni és földbérleti szabályozással kapcsolatos

²⁴ A Megállapodás 44. Cikkének 5. pontja határozza meg a letelepedés fogalmát: (i) az állampolgárokat illetően, jog arra, hogy valaki önálló vállalkozóként gazdasági tevékenységet kezdjen és folytasson, vállalkozásokat hozzon létre és igazgasson, különösen olyan vállalatokban, amelyeket ténylegesen ellenőriz. Állampolgárok önálló vállalkozása nem terjed ki a munkaerőpiacon való munkakeresésre vagy munkavállalásra és nem ad jogot arra, hogy a kérdéses személy a másik Fél munkaerőpiacára belépjen. E Fejezet rendelkezései nem alkalmazandók azokra, akik nem kizárólag önálló vállalkozók; (ii) a vállalatokat illetően, jog leányvállalat, fiók és képviselő létesítése és igazgatása révén gazdasági tevékenység kezdésére és folytatására.

²⁵ Korényi Sarolta: Uniós csatlakozás és termőföldtulajdon. In: Külföldi Jogi Szemle. 2003/4. 229. Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjogi szabályozás kereteiről és feltételeiről. I., Geodézia és Kartográfia, 2008. évi 9. sz.3-10. Gondolatok a termőföldjogi szabályozás kereteiről és feltételeiről. II., Geodézia és Kartográfia, 2008. évi 10. sz. 3-10.o.és 2008. évi 11. sz. 10-17.o.

²⁶ Megállapodás XII. c) Melléklet.

közhatalmi önrendelkezést, a Bizottság a 97/C./220/06. számú közleményét jelölte meg.

A 2004. május 1-jén hatályba lépett Csatlakozási Szerződés, amelynek értelmében Magyarország az Európai Unió teljes jogú tagjává vált. A Szerződés X. mellékletének 3. a tőke szabad mozgásáról szóló pontja alapján Magyarország több mentességre is jogot szerzett.

A legfontosabb ezek közül minden bizonnyal az volt, hogy házánk a csatlakozás időpontjától számított 10 éven keresztül fenntarthatta a Szerződés aláírása időpontjában hatályos, a nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgárságú természetes személyek illetve a jogi személyek általi mezőgazdasági földterület szerzésére vonatkozó tilalmat (moratórium).²⁷

A Szerződés lehetővé tette ugyanakkor, hogy ez alatt a hét éves „moratórium” alatt azok a tagállami állampolgárok, akik önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kívánnak Magyarországon letelepedni és legalább három éve jogszerűen Magyarországon laknak és mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, Magyarországon termőföldtulajdonhoz jussanak. A letelepedés 3 éves fennállását, 2001. január 1-jétől lehetett bizonyítani. A Szerződés értelmében az ilyen tagállami állampolgárokra nem alkalmazható más szabály vagy eljárás, mint amelyet a magyar állampolgárokra kell alkalmazni.

Szintén a Szerződésből ered a földterületek szerzésére vonatkozó engedélyezési rendszer bevezetésének a lehetősége. Az ezzel kapcsolatban támasztott legfontosabb követelmények az objektivitás, állandóság, átláthatóság és nyilvánosság. Ezeket a kritériumokat - amelyeket a Szerződés az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatát figyelembe véve határozott meg - megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni és azok nem tehetnek különbséget a tagállamok Magyarországon lakó állampolgárai között. Egy ilyen engedélyezési rendszer bevezetése patrióta birtokpolitikához vezethetne, mindazonáltal számos szerződéses korlátba is ütközik. Az egyik ilyen a már fent említett rendelkezés, amelynek értelmében az esetlegesen bevezetésre kerülő közjogi korlátozások nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a Szerződés aláírásának időpontjában, a másik pedig a nemzeti elbánás biztosításának követelménye az Európai Unió és az Európai Gazdasági Térség állampolgárai és jogi személyei számára.

A Szerződés a tőke szabad mozgásáról szóló pont utolsó albekezdésében rögzíti a hét éves moratórium meghosszabbításának lehetőségét

²⁷ Szerződés X. Melléklet 3. pont: A tőke szabad mozgása, (2) bekezdés.

Magyarország számára. Erre akkor kerülhet sor, ha elegendő bizonyíték áll rendelkezésre arra nézve, hogy az átmeneti időszak lejártával Magyarországon a mezőgazdasági földterületek piacának súlyos zavara alakul ki vagy ez fenyeget, a Bizottság Magyarország kérelmére határozatot hoz az átmeneti időszak legfeljebb három évre történő meghosszabbításáról.

A földmoratórium meghosszabbítására, élve a Szerződésben biztosított lehetőséggel, az Országgyűlés határozatában kérte fel a Kormányt, hogy azt a Bizottságnál kezdeményezze, tekintve hogy:

- a Magyarországnak nyújtandó agrártámogatás mértéke csak 2013-tól éri el az uniós átlagot,
- a magyar földárak az uniós földáraktól jelentősen elmaradnak,
- a rendszerváltozással járó birtokrendezési folyamatok még nem zártak le.²⁸

Magyarország kérése alapján, az Európai Bizottság 2010 decemberében engedélyezte a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező tagállami állampolgárok és valamennyi jogi személy termőföldszerzésének korlátozására vonatkozó átmeneti időszak három évvel történő meghosszabbítását.²⁹ Ennek eredményeképpen az eredeti hét éves időszak helyett (2011. április 30-ig) további három év mentességet biztosított hazánkban a fenti alanyi kör mezőgazdasági területszerzésével kapcsolatban 2014. április 30-ig.

1.2. A földforgalmi törvény és a bíróság uniós jog értelmezési gyakorlata

A 2003. évi csatlakozási szerződés és a 2010/792/EU bizottsági határozat összesen tízéves átmeneti időszakot biztosított Magyarország számára a földszerzésről szóló jogszabálya vonatkozásában. Ezen átmeneti időszak 2014. április 30-án lejárt. Ennek megfelelően 2014. május 1-jétől az e területre vonatkozó magyar jogszabályoknak teljes mértékben összhangban kell állniuk az uniós joggal.

Az Európai Bizottság 2014. június 12-i megkeresése³⁰ a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: földforgalmi törvény) 2014. május 1-jétől hatályos előírásait, valamint e törvényi előírásainak végrehajtását célzó két kormány-

²⁸ 2/2010. (II. 18.) OGY határozat a nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalom meghosszabbításának szükségességéről.

²⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_hu.doc (2014.07.26.).

³⁰ 6608/14/MARK számú EU Pilot eljárás.

rendelet egyes rendelkezéseit vizsgálta.³¹ A vizsgálat összefüggni látszik az Európai Unió tagállamai és Magyarország által megkötött Csatlakozási Szerződésben Magyarország számára biztosított, a mezőgazdasági földterületek tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó tízéves átmeneti mentesség 2014. április 30-án lejártával, és az ennek alapján elfogadott új földtörvények hatályba léptetésével.

A Bizottság a tanulmány megírásakor folytatott, hat tagállam mezőgazdasági törvényeire irányuló módszeres felülvizsgálatát³² az érintett tagállamok csatlakozási szerződéseire vezeti vissza,³³ amelyek értelmében az érintett országok számára a mezőgazdasági földterületek tekintetében ideiglenes eltérést biztosítottak a tőke szabad mozgása alól. A Bizottság az új tagállamokkal szemben módszeres felülvizsgálatot végez, amely a kötelezettségzegési eljárások „előszobája.” Ezzel szemben a régi tagállamok földszabályozásával kapcsolatban az Európai Unió

³¹ A vizsgálat nem terjedt ki a földforgalmi tv. rendelkezéseit végrehajtó 2013. évi CCXII.tv. rendelkezéseire.

³² Magyarország nem áll egyedül a felülvizsgálati szakaszban. Az uniós bizottsági felülvizsgálat a 2004-ben csatlakozó, Észtország, Szlovákia, Bulgária és Litvánia földtörvényeire is kiterjed. Románia új földtörvényének pl. csak az államhatár menti 30 km-es körzetben bevezetett állambiztonsági engedély, illetve a más államok polgárai és azok vállalkozásai földszerzési jogosultságára kimondott reciprocitási elven nyugvó szabályozására is tekintettel már most gyors felülvizsgálati eljárásnak kellene megindulnia. Románia földtörvényének EU-kompatibilitása tekintetében lásd különösen a C. 305/87. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 22. pontját.

³³ „A Bizottság által jelenleg folytatott, hat tagállam mezőgazdasági törvényeire irányuló módszeres felülvizsgálat a csatlakozási szerződésekre vezethető vissza, amelyek értelmében az érintett országok számára a mezőgazdasági földterületek tekintetében ideiglenes eltérést biztosítottak a tőke szabad mozgása alól. Miután ezek az eltérések 2014-ben hatályukat veszítették, a tagállamoknak az Európai Unió működéséről szóló szerződésben foglalt indokoltági kritériumok és az arányosság elve fényében ellenőrizniük kellett, hogy földpiacaikon nem alkalmaznak-e jogtalan megszorításokat a más uniós tagállamokból érkező beruházásokkal szemben. Ennek során a legtöbb érintett tagállam új szabályokat és eljárásokat vezetett be a mezőgazdasági földterületek értékesítésének szabályozására. A tagállamok saját szabályokat határozhatnak meg a legitim szakpolitikai célok elérése, így többek között a vidékfejlesztés előmozdítása, a vidéki közösségek fenntartása, a földterületek mezőgazdasági használatban való megtartása és a földárak spekulatív nyomástól való védelme érdekében. Azonban minden ilyen korlátozásnak összhangban kell lennie az uniós joggal, azaz például nem lehet diszkriminatív vagy aránytalan. A Bizottság értékelte ezeket az új földtörvényeket, és kötelezettségzegési eljárást indított azokkal az országokkal szemben, amelyek szabályai nincsenek összhangban az uniós joggal.” Jonathan Hill a Bizottság nevében a P-005558/2015. számú EU Parlamenti kérdésre adott válasza.

Bizottsága nem végez ilyen „módszeres felülvizsgálatot. Az új tagállamok többsége a csatlakozási szerződésekben valóban átmeneti derogációban részesült a termőföldek tulajdonának megszerzés tekintetében.

A Bizottságnak nincs a Szerződésből folyó kötelezettsége felülvizsgálatra a csatlakozási szerződések által meghatározott derogációs időszakok lejárta után. Ha tesz ilyet, azt diszkrecionális jogkörében teszi. A Bizottság földforgalmi ügyekben az Európai EuB által, az un. Gebhard döntésben (C-55/94) kifejtett tesztet alkalmazza.³⁴ A Bizottság a vizsgálati szempontrendszerét a következőképpen foglalta össze:

- korlátozó, nem diszkriminatív intézkedések megengedettek;
- objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek
- a közérdeket érvényesítő kötelező elvárások támasztják alá
- arányosak az elérendő céllal.

1.2.1. A diszkrimináció, mint a hátrányos megkülönböztetés tilalma

A diszkrimináció tilalma széles körben elfogadott, alapvető szinten az államok minden polgárát közvetlenül érintő jogelv. Az egyik legjelentősebb ezek közül az ENSZ 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 6. cikke. Bár az EUMSZ nem mondja ki a diszkrimináció mindenre kiterjedő, általános tilalmát, de az EuB az uniós jog általános elvének tekinti.

Az EUMSZ 18. cikke kimondja a nemzeti elbánás követelményét, ami az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát jelenti. Ennek a magyar földforgalmi törvény nem mond ellent.

Földügyben a helyben lakás vizsgálat alá esett az diszkrimináció tilalma tekintetében is. A Bíróság a C-182/83 számú esetben azt vizsgálta, hogy az írországi földbizottsági kisajátítások során a kisajátítás alól automatikusan mentesültek azok a földtulajdonosok, akik több mint egy éve termőföldjük 3 mérföldes körzetében éltek. Az ilyen feltételt a helyben lakók, többnyire ír állampolgárok általában könnyebben teljesítik, de ez az összefüggés nem jelent meg az ítéletben. A Bíróság nem ítélte jogellenesnek ezt a gyakorlatot, de megerősítette, hogy az olyan rendelkezés, vagy gyakorlat, ami a kisajátítás esetén a más tagállami állampolgárt

³⁴ Az EuB ügy a szolgáltatás szabadságával kapcsolatban kialakított vizsgálati szempont rendszer. A mezőgazdasági érdekek védelmét szolgáló joggyakorlati alkalmazására az EuB a C-452/01 és a C-182/83 ügyekben kerített sort.

kedvezőtlenebb helyzetbe hozza, eltörlendő.³⁵ Ehhez hasonló a földforgalmi törvényben az elővásárlási jog gyakorlására felhívás módja: helyi polgármesteri hivatali hirdető táblán történő felhívás, továbbá a jog gyakorlásának személyhez kötöttsége, amelyet a helyben lakók, többnyire magyar állampolgárok könnyebben tudnak teljesíteni, mint a távolabb lakó külföldiek.

1.2.2. A letelepedési jog

A földforgalom a négy alapszabadság közül szorosan kapcsolódik a letelepedés jogához.³⁶ Speciális diszkrimináció-tilalmat fogalmaz meg a letelepedés szabadsága tekintetében az uniós jog:

- egy tagállam állampolgárának egy másik tagállam területén való letelepedésére vonatkoznak, tilosak; a szabadságjog nemzeti elbánást követel meg a tagállamok azon polgárainak, akik egy másik államban kívánnak gazdasági tevékenységet folytatni;

- a letelepedési szabadság magában foglalja az önálló vállalkozói tevékenység megkezdését és gyakorlását, valamint vállalatok, különösen társaságok alapítását és irányítását, az alapítás helyén a saját állampolgárookra vonatkozó jogszabályokban meghatározott feltételek között, a tőkére vonatkozó fejezet rendelkezéseinek fenntartásával.

E szempont szerint kötelező engedélyezni egy másik állam polgára számára a tulajdonszerzést, ha az nem ütközik a közös mezőgazdasági politika és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kialakításánál kötelezően figyelembe veendő elveket. Ebben a tekintetben a CAP 39. cikk (2) bekezdése vehető figyelembe:

a) a mezőgazdasági tevékenység sajátos természete, ami a mezőgazdaság szociális szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók természeti különbségeiből adódik;

b) a megfelelő igazítások fokozatos végrehajtása, továbbá

c) a tagállami mezőgazdaságok a teljes nemzetgazdasággal szorosan összefonódó jellege.

A letelepedés kritériumait az EuB fogalmazta meg a C-221/89. sz. Factortame II ítéletben, mely szerint alapvető kritérium a gazdasági tevékenység tényleges folytatása, ennek határozatlan időtartama, valamint az, hogy e tevékenység az adott tagállamban lévő állandó létesítmény révén történjen.

³⁵ C-182/83. 6.

³⁶ C 305/87.

- A letelepedési jog biztosítja, hogy
- valamely tagállamnak egy másik tagállam területén alkalmazott munkavállalói önálló vállalkozói tevékenység folytatása céljából ez utóbbi állam területén maradhassanak, amennyiben megfelelnek azoknak a feltételeknek, amelyeket teljesíteniük kellene, ha abban az időpontban lépnének a másik tagállam területére, amikor az ilyen tevékenységet meg kívánják kezdeni;
 - lehetővé teszi valamely tagállam állampolgára számára, hogy egy másik tagállam területén földtulajdont szerezzen és használjon, amennyiben ez nem ellentétes az EUMSZ 39. cikk (2) bekezdésében megállapított elvekkel.³⁷

A munkavállalók szabad mozgása

Az EuB a letelepedési jogot egyfelől akadályozási, másfelől korlátozási tilalomként értelmezi. Meg kell jegyezni az un akadályoztatási tilalom EuB jogértelmezésének eredménye, ez a Szerződés szövegéből közvetlenül nem következik.³⁸

Itt kell szót ejteni a rejtett megkülönböztetések tagállami rendszeréről, amikor pl. a mezőgazdasági tevékenységet belföldi lakóhelytől tennék függővé.³⁹ Ez nem állampolgársági alapon tesz különbséget, mégis tilalmazott. A rejtett megkülönböztetés is lehet megengedett, ha objektív és törvényes célkitűzésre irányul, és arányos megfontolásokon

³⁷ EUMSZ 39. cikk (az EK Sz. korábbi 33. cikk) (1) A közös agrárpolitika célkitűzései a következők:

a) a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával; b) ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével; c) a piacok stabilizálása; d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása; e) a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása;

(2) A közös agrárpolitika és az alkalmazásához szükséges különleges módszerek kidolgozása során figyelembe kell venni: a) a mezőgazdasági tevékenységnek a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségekből adódó sajátos természetét; b) a megfelelő kiigazítások fokozatos megvalósításának szükségességét; c) azt a tényt, hogy a tagállamokban a mezőgazdaság a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódó ágazat.

³⁸ Pl.: C-415/93 (Bosman-ügy).

³⁹ C-350/96 (Clean Car). 29-30.

alapul.⁴⁰ Ilyen lehet a földforgalmi tv.-nek a földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek magyarországi regisztrációhoz megkövetelt magyarországi székhelye, telephelye. Ez megengedett különbségtétel. Az EuB gyakorlatában előfordult olyan ítélet, ahol együtt kezelt az EUMSZ 45. cikkét a 49. cikkel,⁴¹ és nem választotta szét a munkavállalók szabad mozgása, illetve a letelepedés szabadsága.

A letelepedés szabadsága egyre inkább akadályozási tilalmat jelent.⁴² Az olyan tagállami jogszabályok, amelyek ingatlan megvásárlását vagy használatát egy másik tagállam állampolgára számára úgy tilalmazzák, hogy a tilalom a hazai állampolgárokkal szemben nem érvényesül, a letelepedés szabadságával ellentétesek. A Szerződésnek ez a rendelkezése olyan erős, annyira alapvető, hogy a tagállami jogharmonizációs eljárások megtörténte, vagy nem megtörténte tekintet nélkül, közvetlenül alkalmazható. Ilyen szabályt tartalmaz a 2013. évi CCXII. tv. a szerződéses alapítású haszonélvezeti jogok 2014. május 1.-el történő ex lege megszüntetéséről.⁴³

Az EuB nemcsak a határokon átnyúló eseteknél vizsgálja a letelepedési szabadság követelményeinek teljesülését, hanem az államhatáron belüli esetekre is,⁴⁴ arra az állampolgárok és vállalataik saját államukkal szemben is hivatkozhatnak. Ez már – a bevezetőben felhívott – uniós polgárság jogintézményének alkalmazására vezethető vissza.

A vállalkozási célú letelepedés

Az EUMSZ 49. cikk második mondata a másodlagos letelepedési jog⁴⁵ biztosításáról szól, és egyből kapcsolja ezen alapszabadság rendelkezéseit a tőkemozgás szabadságának szabályaihoz. Ezen alapszabadság körében is tilos mind a közvetlen (állampolgársághoz kapcsolódó), mind

⁴⁰ C-350/96. 31.

⁴¹ Az EUMSZ 49.cikke a letelepedés szabadságáról.

⁴² A letelepedés szabadságának a vállalkozás szabadságára kiterjedő részeleme. A magyar földforgalmi szabályozást közvetlenül érinti a fenn álló haszonélvezeti jogok – kevés kivételtől eltekintő- ex lege megszüntetése.

⁴³ A 2013. évi CCXII.tv. (Fétv.) 108. § (1) bekezdése a nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog visszaható hatályú, ex lege megszüntetéséről.

⁴⁴ C-115/78. 21-23.

⁴⁵ Másodlagos a letelepedés, ha egy vállalkozás súlypontja nem a letelepedés államában van.

a közvetett (a körülmények tekintetében hátrányt okozó) megkülönböztetés.

A Bizottság az EuB jogértelmezési gyakorlata alapján a letelepedési szabadság korlátainak megszüntetésére vonatkozóan fejezetten említi az ingatlanok, köztük a termőföldek megszerzésének lehetővé tételét. Az EuB ítéletei alapján letelepedésnek minősül a gazdasági tevékenység tényleges, és határozatlan időre történő folytatása egy másik tagállam területén lévő állandó létesítmény révén.⁴⁶ Az ilyen létesítmény majdnem bármilyen forma lehet. A mezőgazdasági termelővállalat alapítása, működtetése, ahhoz a szükséges dolgok, földek, jogok megszerzése ebbe a körbe tartozik. Az agrárüzem létesítéséhez elengedhetetlen a termőföld, annak birtoklása, használata nélkül nem végezhető a tevékenység. Az EUMSZ 49. cikk második mondata szerint a szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által, a saját állampolgáraitra előírt feltételek szerint.

A Garcia Avello ügy⁴⁷-ben hozott ítélet szerint azok a nemzeti intézkedések, amelyek korlátozzák a határon átnyúló tőkemozgásokat, illetve visszatartanak azoktól, az EUMSZ-ben biztosított tőke szabad áramlása tiltott korlátozásának minősülnek, kivéve, ha az EUMSZ azokat kifejezetten lehetővé teszi vagy az ítélkezési gyakorlat által elismert közérdekű kényszerítő indokok igazolják. A Bizottság jogértelmezése szerint a tilalom arra is kiterjed, hogy a tőkemozgásokat nem lehet a letelepedő külföldi vállalkozó földtulajdoni és földbérleti pozíciójának nehezítésével gátolni. A Bizottság ezzel olyan többletkövetelményt támaszt, amely túlmutat az EUMSZ tételes rendelkezésein is.

A letelepedési szabadság tartalmának kibővítése az akadályozási tilalom felé tilt minden olyan intézkedést, amely a letelepedési szabadságból folyó jogok gyakorlását korlátozza, akadályozza, vagy akár megnehezíti.⁴⁸ Az olyan szabályok is tilalmazottak lehetnek tehát, amik nem megkülönböztetőek.⁴⁹ Az EuB gyakorlata alapján egyértelműen általános korlátozási tilalommá vált ez a gazdasági szabadság is.⁵⁰ A letelepe-

⁴⁶ C-221/89. 20.

⁴⁷ C-148/02.

⁴⁸ C-79/01.30.

⁴⁹ C-107/83

⁵⁰ C-19/92.

dés joga alá tartozó viszonyok szabályai tehát, nem merülhetnek ki az egyenlő elbánás követelményének teljesítésében. Ide sorolható a 2013. évi CCXII. tv. 108§.-ában szabályozott, a már fenn álló haszonélvezeti jogok megszüntetésére vonatkozó szabály. A törvényi rendelkezés megfosztja a jogosultakat törvényesen megszerzett jogaiktól, így e beruházásuknak a haszonélvezeti jog fennmaradó időtartamáért kifizetett ellenértéktől, minden olyan jövőbeli haszontól, amely a földterület kiaknázásából származna. Ezen új átmeneti rendelkezés, amely időközben átszámozva a 108. § (1) bekezdésévé vált² kimondja, hogy „[a] 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.”

A letelepedés szabadságátkorlátozó megengedett korlátozások

Az EUMSZ 51. cikke a letelepedés szabadsága alóli kivételeket határoz meg a „valamely tagállamban közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységekre” Az EuB szerint lehetséges, hogy a tagállamok eltérően határozzák meg, mi tartozik a közhatalomba és mi nem.⁵¹ Az EuB még egyetlen ítéletében sem állapította meg eddig, hogy valamely tevékenység közhatalom gyakorlásának minősül. A fogalom tartalma nem kristályosodott ki.

A mezőgazdasági termelés esetén a közhatalmi elem a birtokpolitikánál, szociális és közfoglalkoztatásnál bukkanhat fel, ehhez köthet a magyar állam és önkormányzat pozitív megkülönböztetése. Az Európai Parlament és a Tanács az EUMSZ 51. cikk (2)-ben ráruházott jogainál fogva rendes jogalkotási eljárás keretében kivehet bizonyos tevékenységeket a letelepedés szabadságának hatálya alól. Erre azonban eddig nem volt példa. Ugyanakkor ez az elvi lehetőség megadja az uniós jogi alapot, hogy a jövőben a termőföldjogi szabályok a letelepedési szabadság tekintetében speciális eltérést kapjanak a CAP-nak az EUMSZ 39. cikkében meghatározott céljaival összefüggésben.

Az EuB a nemzeti elbánás követelményével szembeni rejtett korlátozások feltételrendszeréhez hasonló gyakorlatot alakított ki a letelepedés szabadságának körében is. Ez a négyes feltételrendszer: a diszkrimináció tilalma, a korlátozás nyomós közérdek általi indokoltsága, az így

⁵¹ C-2/74. 48-50.

kitűzött cél elérésére való alkalmasság, és az arányosság követelménye.⁵²

Az EuB az osztrák földtörvény vizsgálata során utalt egy korábbi ügyben hozott döntésére⁵³, melynek értelmében egy másik tagállam területén történő földszerzés vagy használat, vagy elidegenítés a letelepedési szabadság szükségszerű kiegészítésének jogaként értelmezhető, valamint utalt a mérvadónak tekintett 88/361/EGK tanácsi irányelv azon rendelkezéseire, miszerint az a tőkemozgások körébe tartozó műveletként határozza meg a nem az adott tagállamban honos személy által történő földbefektetést. Az EuB az 1993-as szabályozás kapcsán hangsúlyozza, hogy egy olyan nemzeti jogszabály, amely csak a tagállam saját állampolgárait mentesíti az földszerzéshez elengedhetetlen engedély kérelmezésétől és egyben annak a bizonyítása alól, hogy a föld nem egy második lakóföld létrehozására szolgál, más tagállamok állampolgáraival szemben a tagállamok közötti tőkemozgások megkülönböztető korlátozását hozza létre és így az EK Szerződés 56. cikkébe ütközik.

Az EU Bizottságnak a jogértelmezése lényegében kizárta a tagállam joghatóságát arra nézve, hogy nem diszkriminatív rendelkezéssel - tehát valamennyi bel- és külföldi jogalanyra egyaránt kiterjedően - a tőkemozgás szabadsága szempontjából hátrányosabb feltételeket szabjon a földtulajdonszerzésre és a föld Az EUMSZ 64. cikkéből következőn az ingatlanbefektetések és a közvetlen befektetések a letelepedés és a tőkemozgás szabadsága alá is esnek. Az EUMSZ 65. cikk (2) nehezen érthető keresztutalásából az következik, hogy ha mindkét szabadság érintett, akkor elsősorban a tőkeműveletekre vonatkozó szabályok az irányadóak. Ezért a következőkben ezt a gazdasági alapszabadságot is megvizsgálom, a letelepedés szabadságának vizsgálatához hasonló módon.

Ilyen súlyú és tartalmú korlátozás nincs, nem is volt soha a magyar földjogban, így a földforgalmi törvényben sem. Értelme legfeljebb a tanyák esetében lehetne, ahol viszont teljesen ésszerű prioritási, de nem kizáró követelmény is lenne. A fenti álláspontot egészíti ki az Európai EuB-nak "a közérdek érdekében kötelező elvárások" kategóriájáról kialakított jogértelmezése. Eszerint a gazdasági okok nem tekinthetők "kötelező elvárásnak", mert az Európai EuB e tárgyban kizár bármely gazdasági szempontú értelmezést.

⁵² C-570/07, C-571/07.

⁵³ 305/87. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. május 30-án hozott ítélet.

Még ha a Bizottság, illetve Az EuB "szigorú szemszögéből" nézük is a magyar szabályozást, a külföldi jogi személyek termőföldre vonatkozó szerzési tilalma kapcsán megállapítható, hogy az nem ütközik a tőke mozgások tilalmára vonatkozó szabályokat. A rendelkezés nem diszkriminatív, továbbá nem gazdasági okokon alapul, még ha a kizárás egyes következményei gazdasági jellegűek is. A kizárást szükségessé tevő közérdek tartalmában a társadalmi modernizációs érték jelenik meg, az agrárviszonyokban a polgárosodás kifejlődésének társadalmi igénye. Ennek egyik előfeltétele a bér munkára alapozott nagybirtok domináns modelljének az elkerülése, ami a gazdálkodó jogi személyek földtulajdonossá válása esetén nem lehetséges.

1.2.3. A tőkeáramlás szabadsága

Az Unió tagállamai, valamint az EGT tagállamai és harmadik országok közötti tőke mozgások vonatkozásában. Az Európai Unió Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata szerint azon nemzeti intézkedések, amelyek valószínűleg eltántorítanak a határokon átnyúló tőke mozgásoktól, korlátozásoknak tekinthetők.⁵⁴

A tőke szabad mozgása tekintetében a korlátozások kizárólag akkor fogadhatók el, ha azokat a Szerződés 65. cikkének (1) bekezdésében meghatározott valamely szakpolitikai célkitűzés kellően indokolta teszi, továbbá, ha nem szolgálnak a tagállamok közötti tőke mozgásokat érintő önkényes hátrányos megkülönböztetés vagy rejtett korlátozás eszközül.

Harmadik országokkal szemben a Szerződés 64. cikkével összhangban tarthatók fenn korlátozások. A letelepedés szabadsága vonatkozásában a Szerződés 52. cikke a közrenddel, a közbiztonsággal és a közegészségüggyel kapcsolatos okokkal indokolt esetben enged meg korlátozásokat.

Mindkét esetben engedélyezhetők továbbá olyan korlátozások, amelyek megkülönböztetés-mentes módon közérdekű célt követnek. Azonban bármely korlátozás kizárólag akkor elfogadható, ha tiszteletben tartja az arányosság elvét, vagyis alkalmas a kitűzött cél elérésére, és nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket. A korlátozásoknak kellő szintű jogbiztonságot kell szavatolniuk.

⁵⁴ C-197/11. és C-203/11. sz. Libert és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 44. pontja, és az ott idézett ítélkezési gyakorlat.

A magyar jogszabályi rendelkezések az EUMSZ 63. és azt követő cikkeinek hatálya alá tartoznak. Az EuB joggyakorlatában – többek között annak Feystersen ügyben hozott ítéletében⁵⁵ – rögzítésre került, miszerint a határokon átnyúló ingatlanforgalom tőkemozgást valósít meg. A határokon átnyúló örökségek érvényesítése az EuB Hans Eckelkamp ügyben hozott ítélete⁵⁶ alapján szintén tőkemozgást valósít meg.⁵⁷

A Feystersen ügyben az EuB egyértelműen tisztázta, hogy mely intézkedések azok, amelyek a tőkemozgás szabadságát korlátozó hatással bírnak. Így ide sorolható minden olyan tagállami szabály, intézkedés, amely alkalmas arra, hogy eltántorítsa a külföldieket attól, hogy valamely tagállamban beruházásokat hajtsanak végre, illetve az említett tagállam lakosait attól, hogy azok más tagállamokban hajtsanak végre beruházásokat.

Nemzeti elvű különbségtétel megengedettsége a tőkeáramlás szabadságához képest

A tagállamok a saját jogszabályaik védelme érdekében hivatkozhatnak az EUMSZ 64.cikkére, amely az EUMSZ. 63. cikke alóli egyik kivételt szabályozza. A szabály szerint tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás. A tilalom azonban nem abszolút: a 63. cikk rendelkezései ugyanis 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 hoz-

⁵⁵ Az Európai Unió Bírósága C-370/05. számú Uwe Kay Feystersen ügyben 2007. január 25-án hozott ítélete, EBHT 2007 I-01129, 23. pont.

⁵⁶ Az Európai Unió Bírósága C-11/07.számú Eckelkamp ügyben 2008.szeptember 11-én hozott ítélete,EBHT 2008 I-06845, 41.pont.

⁵⁷ A Bizottság E-008448/2013 számú válaszában elismerte, hogy „az elkobzott vagyon visszaadása tőkemozgásnak minősül, és ugyanez igaz az örökségek érvényesítésére is a Tanács tőkemozgásról szóló, 1988. évi irányelve értelmében. A Bizottság továbbá megerősítette, hogy a tőke szabad mozgásával kapcsolatos, állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés, és az e szabadságot érintő korlátozások alkalmazására vonatkozó tilalom érvényre juttatása során a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük az Európai Unió Alapjogi Chartájának a tulajdoni jogokra, valamint a diszkrimináció általános tilalmára vonatkozó rendelkezéseire egyaránt.”

zanak.⁵⁸ A jogszabály azt is rögzíti, hogy a Tőke- és fizetési műveletekre vonatkozó fejezet rendelkezései nem érintik a letelepedési jogra vonatkozó és a Szerződésekkel összeegyeztethető korlátozások alkalmazhatóságát, valamint, hogy a fenti felhatalmazások alapján meghozott tagállami intézkedések és eljárások nem szolgálhatnak a 63. cikkben meghatározott szabad tőke mozgásra és fizetési műveletekre vonatkozó önkényes megkülönböztetés vagy rejtett korlátozás eszközéül.

Ez a lehetőség az EUMSZ 64. cikkén⁵⁹ alapul, amely szerint az EUMSZ 63. cikk rendelkezései nem érintik azoknak a nemzeti vagy uniós jogszabályok alapján 1993. december 31-én hatályban lévő korlátozásoknak a harmadik országokra történő alkalmazását, amelyeket a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó olyan tőke mozgás tekintetében fogadtak el, amely közvetlen- az ingatlanbefektetéseket is magába foglaló- befektetésekkel függ össze. Magyarország nemzeti jogszabályai alapján hatályban lévő korlátozások vonatkozásában ez az időpont 1999. december 31.

Az EuB is rámutatott arra, hogy a harmadik országokkal kapcsolatos ügyekben sem az összehasonlítási, sem az igazolási kritériumoknak vagy az azokhoz kapcsolódó arányossági mértéknek nem kell megfelelni az EuB által alkalmazott normákkal. Ily módon a jövőbeli ítélkezési gyakorlat feladata lesz, hogy harmadik országokra vonatkozó ügyekben feltérképezze és meghatározza a tőke mozgás szabadságjogának hatáskörét. Az egyre sokasodó és a már EuB előtt lévő ügyek elegendő lehetőséget biztosítanak az EUB-nek, hogy megbízható irányvonalakat határozzanak meg mind a tagállami bíróságok, mind az adófizetők számára.

A tőkeáramlás szabadságához a nemzeti elbánás biztosítása ugyanúgy nem elég, mint a többi alapszabadság esetén sem. Nem elég a pénzüpiaci szereplők felé az egyenlő elbánás megvalósítása, a beruházásoktól való visszatartás sem megengedett.⁶⁰ A tőke szabad áramlásának bármilyen megnehezítése az EUMSZ 56. cikk (2) rendelkezéséből kifolyólag tilos.

Az EuB gyakorlatából fokozatosan kirajzolódik a tőkeáramlás szabadságának mozgásteret: Tiltott minden – a többi alapszabadság dogmatikájához hasonlóan –, ami a tőke szabad mozgását ténylegesen vagy

⁵⁸ EUMSZ. 65. cikk (1) bek.].

⁵⁹ (az EKSz. korábbi 57. cikke) (1) bekezdés.

⁶⁰ C-367/98.

potenciálisan, közvetlenül vagy közvetetten korlátozza. Így tehát az EuB a négy gazdasági szabadságra az akadályozási tilalom betartását kéri számon, az írott, primer uniós szabályozástól függetlenül. Az olyan rendelkezés sem megengedett, ami akár csak megnehezíti, hogy egy adott tagállamban lakhellyel rendelkező állampolgár egy másik tagállamban végezzen befektetést.

Az EuB több ítéletében megerősítette, hogy a jogellenességhez nem is kell feltétlen valós sérelmet bizonyítani, elég azt igazolni, hogy egy szabályozás alkalmas arra, hogy a Szerződés biztosította jogok gyakorlását kevésbé vonzóvá tegye. Elég a diszkrimináció pusztá veszélye,⁶¹ az EuB, döntéseiben a megkülönböztetés objektív veszélyét a tényleges diszkriminációval azonos módon ítéli meg.

*A tőke szabad áramlásának tagállami korlátozása és annak jogalapja:
a közérdek*

A közérdek fogalma az uniós jogban nem definiált. A jogértelmezés szempontjából kerül meghatározó szerepbe az EuB, mégpedig a tekintetben, hogy az egyedi esetek kapcsán pontosan mi az, ami közérdekű célként nem ütközik az uniós jogba, illetőleg hol vannak a szabályozás határai, amelyet egy tagállam előírhat anélkül, hogy hátrányosabb helyzetbe hozna más tagállami személyeket. Az EuB több ügy kapcsán is kimondta, hogy a közérdek tartalmát minden esetben a nemzeti jogrendszer alapján kell meghatározni.

A bírói gyakorlatban elismert közérdekű indokok, amelyek arányos szabályozási alkalmazása esetén elismert a közérdekű korlátozás az uniós jogban. A közérdek fogalmát az EK Szerződés nem definiálja, így a jogértelmezés szempontjából kerül meghatározó szerepbe Az EuB, mégpedig a tekintetben, hogy az egyedi esetek kapcsán pontosan mi az, ami közérdekű célként nem ütközik az uniós jogba, illetőleg hol vannak a szabályozás határai, amelyet egy tagállam előírhat anélkül, hogy hátrányosabb helyzetbe hozna más tagállami személyeket. Az EuB több ügy kapcsán is kimondta, hogy a közérdek tartalmát minden esetben a nemzeti jogrendszer alapján kell meghatározni.

Az EuB a közérdek érdekében kötelező elvárások kategóriájáról kialakított jogértelmezése a gazdasági okokat kizárta az un. "kötelező

⁶¹ C-302/97. 49.

elvárás"-ok köréből, ezzel az Európai EuB bármely gazdasági szempontú értelmezést a gazdasági alkotmányosságba ütközőnek tart.

1. A CAP szerződéses céljai

- a mezőgazdasági termelők életminőségének javítása,

2. A CARPE céljai

- a vidéki népesség megtartása,

3. Az unió regionális, illetve tagállami szintjén fellépő társadalmi közérdek

3.1. A helybenlakási kötelezettség

Az Ospelt ügyben hozott ítéletben Az EuB közérdekű célként ismeri el az alábbi agrárpolitikai célokat:

- a mezőgazdasági népesség megtartása,

- a földnek az életképes gazdaságok fejlődését lehetővé tevő felosztása, illetve

- a földpiaci nyomással vagy természetes veszélyekkel szembeni védekezésként a területek ésszerű használatának a követelménye;

A helybennlakási kötelezettség nem irányulhat más tagállamok állampolgárai ellen, mint ahogy azt a német állampolgár állította a Dán Parlamentben 1963-ban elhangzott néhány deklarációra hivatkozva, mely szerint a kérdéses rendelkezés a dán mező-, erdőgazdasági hasznosítású földek dán kezekbe való megtartására irányult.⁶² Az EuB megállapította, hogy a szigorú helyben lakási követelmény alapvetően alkalmas arra, hogy megelőzze a spekulációs célú földszerzéseket, így e földterületek üdülőkénti felhasználása sem jön szóba és ezzel összefüggésben az áraakra sem gyakorol felhajtó erőt, így a valódi mezőgazdasági termelőknek lehetőségük van reális áron földhöz jutni.

- mező-, erdőgazdasági szakképzettség;

- egészséges birtokszerkezet kialakítása érdekében mennyiségi korlátozás;

- spekuláció szűrése hatósági engedélyezéssel;

- azonos szerzési feltételek mellett a földszerzés preferenciája saját megművelésre pl. elővásárlási/haszonbérleti joggal. Az EuB az Feys-tersen ügy 46. és 47. pontjában kifejtette, hogy amennyiben a nemzeti szabályozás előírja, hogy az földek tulajdonjogának átruházásának feltételeként a vevő bizonyítékokat szolgáltatson a hatóságoknak az föld jö-

⁶² C-370/05, 36. pont

vöbéli használatát illetően, úgy felmerül annak lehetősége, hogy a hatóságok e mérlegelési jogkörüket diszkriminatívan alkalmazzák.⁶³

A Feystersen ügyben⁶⁴ a dán kormány közérdekű célra hivatkozott. A törvény vitatott rendelkezései arra irányultak, hogy a földet – akárcsak a magyar földforgalmi törvény új szerzési szabályaiban – elsősorban a tulajdonos lakja és művelje. Ilyen módon kívánták a rendelkezések az ingatlanspekuláció megelőzését és a vidéki népesség megtartását szolgálni. A bíróság hangsúlyozta a termőföld korlátozott erőforrás voltát, ami indokolttá teszi az „azé legyen a föld, aki műveli” elv érvényesítését, és azt elismerte közérdekű célként.⁶⁵ A bíróság a helyben lakás követelményét alkalmasnak találta a fenti célok elérésére,⁶⁶ de úgy ítélte, hogy a kötelezettség alóli kivételes mentesítés okai nem kellően világosak.⁶⁷ Emellett a helyben lakás nyolc évre történő ellenőrzése túl megy az arányosság követelményén.⁶⁸

A megengedett tagállami korlátozások: Gebhard tétel

Az EuB az Gebhard tételt⁶⁹ a mezőgazdasági érdekek védelmét szolgáló joggyakorlatába a C-452/01 és a C-182/83 ügyekben építette és értelmezte. Az EuB gyakorlatából a Bizottság is átvette azt az általános tételt, hogy a Szerződés biztosította alapszabadságokat korlátozó nemzeti intézkedések akkor megengedettek, ha nem diszkriminatívak, közérdek alapozza meg őket, és a kitűzött cél elérésére alkalmasak, de nem mennek túl a szükséges mértéken.⁷⁰ A korlátozó, nem diszkriminatív intézkedések megengedettek, ha objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek és a közérdeket érvényesítő kötelező elvárások támasztják alá. Minden esetben tiszteletben kell tartani az arányosság követelményét.⁷¹

Önkényes a szabályozás, ha a megkülönböztethető szabályozási helyzetek között objektív különbség van. Önmagában az állampolgárság

⁶³ C-302/97, 46 és 47. pont.

⁶⁴ C-370/05. 25.

⁶⁵ C-370/05. 28.

⁶⁶ C-360/05. 31.

⁶⁷ C-370/05. 43.

⁶⁸ C-370/05. 41, 43.

⁶⁹ C-55/94.

⁷⁰ C-03/01. 170.

⁷¹ A Bizottság 97/C/220/06 közleménye.

alapján történő megkülönböztetés nem jogellenes, ha az Unió polgárait megkülönböztetik a harmadik államok polgáraitól.⁷²

A tőkeozgás szabadságának gátjait az EUMSZ 64.cikkében találjuk. Az EuB gyakorlata⁷³ szerint az itt megjelölt kör olyan pontosan körülírt, hogy nem hagy semmiféle mérlegelési szabadságot a kategóriákról.

A tagállamok felé való korlátozhatóság csak legitim cél érdekében és a szükséges mértékben, vagyis arányos módon történhet,⁷⁴ az EUMSZ 65. cikk rendelkezései szerint. Az EUMSZ 65. cikk (1) b) alapján ez történhet adott esetben azért, hogy a tagállamok megakadályozzák jogszabályaik kijátszását. Ugyanez a jogszabályhely biztosítja a közrendre és közbiztonságra való hivatkozás lehetőségét.

A kivételeket megfogalmazó szabályokat az EuB szerint szűken kell értelmezni. Az EuB maga alakítja ki folyamatosan esetről esetre a tőkeozgás szabadságának közérdekből való korlátozhatóságát, amelyet az Alapító Szerződések nem tüntettek fel. A fent említett közrend és közbiztonság ugyanis a közérdeknek csak egy szeletét biztosítja, a közérdek védelmében való akadályozás ennél nyilván valóan szélesebb. A pusztán gazdasági célkitűzések továbbra sem minősülhetnek olyan közérdekű kényszerítő okoknak mely indokolná a Szerződés alapszabadságainak korlátozását.⁷⁵ De például az adóalanyok között lakóhely vagy tőkebefektetés helye alapján különbséget tevő tagállami szabályozások Az EuB ítélete⁷⁶ alapján elfogadhatóak.

„Azok a nem diszkriminatív intézkedések, amelyek a beáramló tőkeozgást korlátozzák, megengedettek, feltéve, hogy olyan objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek és a közérdeket érvényesítő kötelező eljárásokat támasztanak alá. Minden esetben tiszteltn kell tartani az arányosság elvét.”⁷⁷ Fontos még megjegyezni, hogy a tőkeozgás szabadságához fűződő kivételek semmiképp sem értelmezhetőek úgy, hogy azok kiemelnék az adott területeket az alapszabadság szabályai adta liberalizációs kötelezettség alól. A rendelkezéseket a lehető legnagyobb mértékig meg kell valósítani, bár van lehetőség a korlátozásra.

⁷² C-213/04. 50. C-302/97. 41.

⁷³ C-163/94. 44.

⁷⁴ C-163/94. 24. sk.

⁷⁵ C-35/98. 46.

⁷⁶ C-386/04. 12.

⁷⁷ Európai Bizottság 97/C/220/06 közleménye.

A közérdek érvényesítését célzó korlátozások az EuB ítéletében elfogadott korlátozásoknak minősülnek, de gyakran nem elég, ha az adott korlátozás indoka a tagállam szempontjából minősül közérdeknek. A szabályozás indokának az uniós jogrend alapján kell legitim közérdeknek lennie. Az EuB gyakorlatában a gazdasági célok, okok nem alapozhatnak meg közérdeket. A legitim, elfogadott közcél értelmezése viszont egyetlen bírósági ítéletben sem került kifejtésre, állandó bizonytalansági tényező, esetről-esetre alakul, fogja maradt a bírői önkénynek, csak a sokat sejtető megfogalmazás szerepel állandó tényként az EuB ítéleteiben.⁷⁸

Az EuB egyre gyanakvóbbá vált tagállami szabályozások technikáit illetően, ezért egyre inkább a saját, nem előre közölt, nem ismert, utólag alakított nem egyszer igen zavaros kritériumai alapján vizsgálódik. Azzal, hogy újabban annak bizonyítását is megköveteli, hogy az adott tagállami korlátozás más, kevésbé korlátozó rendelkezéssel nem helyettesíthető, pedig szinte ellehetetleníti azt a tagállami mozgásteret a szabályozásban, amelyet maga is hangsúlyoz.

Ugyancsak feltűnő, hogy míg az EuB ítéletei a közérdekű korlátozás doktrínájára alapoznak, addig e korlátozás egyetlen szerződésben sem található meg konkrétan. Az EUMSZ-ben a közkerölcs és a közbiztonság szempontjai alapján történő korlátozás megengedett. Ezek vélhetően a közrendbe tartozó fogalmak, ami véleményem szerint közérdek. Az ezekre való hivatkozás sem lehet azonban kizárólag gazdasági célok szolgálatában.⁷⁹

Az EK agrárstruktúra-politikájának középpontjában az életképes méretű családi gazdaságok, mint agrárüzemek álltak. Az Eu-ról már nem mondható el ez sem, az sem, de megjelent az üzemet váltó vállalat. A családi gazdaságok a vidéki népesség megtartásával is összefonódnak, ezért van szükség az ilyen formában működő mezőgazdasági üzemek kiemelt támogatására. Az EuB állandó gyakorlata alapján ebbe a közérdekbe illeszkedett a kis- és középbirtokok létrejöttének segítése. Ennek alapján fogadta el a földek méltányos elosztása doktrínáját, és ehhez képest az ilyen gazdálkodási forma támogatására az EuB a térmértéki korlátok alkalmazását megfelelőnek tartotta.

Közérdek lehet az energetikai biztonságon, az élelmiszerellátáson, a vidéki népesség megtartásán túl a spekulációs földvásárlások

⁷⁸ C-163/94. 24.

⁷⁹ 64/221 irányelv.

megakadályozása is. Spekulációs földvásárlásnak minősül az olyan, nem termelői célú földszerzés, amely termelési szándék nélkül, vagy önörzési szándékkal és a földpiac árfolyam-ingadozásaira, vagy a földbérleti díjak és pénztőke kamat közötti különbségre alapozva profitot kíván elérni. Magyarországon a földtulajdonosok túlnyomó része ide tartozik. Várakozásaik megalapozottak, a földárak az elmúlt években dinamikus emelkednek, és ez a növekedés folytatódni fog.

A mezőgazdasági termelés fenntartása állambiztonsági cél is, így közérdeknek minősülhet a föld azé legyen, elsősorban aki megműveli elv mentén kialakított földforgalmi szabályozás. Ezzel függ össze a saját művelésre való kötelezettséget előíró rendelkezés is. Ez azonban csak akkor megengedett, ha figyelembe veszik azokat a földműveseket/mezőgazdasági termelőszervezeteket, akik nem rendelkeznek elegendő pénztőkével a föld tulajdonjoga megvételéhez.

A Közös Agrárpolitika céljai, mint korlátozást megengedő célok

A CAP közös politika. Már a szerződés elején, a harmadik cikkben előkerül, a piaci alapszabadságokkal egy szinten.⁸⁰ Ez is igazolja kiemelt szerepét. Ha az Unió költségvetését megvizsgáljuk, egyből nyilvánvalóvá válik, hogy a mezőgazdaság a legtöbb támogatást elnyelő ágazat. A CAP főleg ezeken a rendszereken keresztül működik. Az EUMSZ-ben jelenleg a 39. cikk tartalmazza azokat szerződéses célokat, amelyek az Unió mezőgazdasági politikájának alapját jelentik.

Az EUMSZ 38. cikke adja meg az EU hatáskörének jogalapját: a közös mezőgazdasági politika, mint megosztott hatáskör konkrét határait. Ez rendkívül zavaros szabály annak ellenére, hogy bizonyos mértékig kiemeli a mezőgazdaságot a belső piac rendszeréből, és megnyitja az önálló szabályozás lehetőségét.⁸¹

A CAP szerepe ellentmondásos, a célok diffúzak, de ez a közös politika lehet a közérdekű szabályozás kulcsa, mivel uniós szintű politika végrehajtását jelenti, és relatív különállása adott, a belső piac egységét biztosító szerződéses cikkekkkel való összhangjának megteremtésé-

⁸⁰ RSz 3.cikk c) és d) pontok.

⁸¹ EUMSZ 38. cikk (4) „Ha a 39–44. cikk másként nem rendelkezik, a belső piac létrehozására, illetve működésére megállapított szabályokat a mezőgazdasági termékekre is alkalmazni kell”.

ben az unió már szabályozási tapasztalatot szerzett, és ez pozitív integrációs szabályozásban öltött mindig testet.

A Szerződés kimondja, hogy a mezőgazdasági tevékenységnek sajátos természete van, amit a CAP különleges módszereinek kidolgozásakor figyelembe kell venni. Ez az egyediség a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a mezőgazdasági régiók közötti természeti és szerkezeti különbségekből adódik. Figyelembe veendő ezen túlmenően, hogy a mezőgazdaság a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódik. Ez a két kitétel Magyarországra fokozottan érvényes.

2. A magyar földforgalmi törvény uniós joggal fennálló feszültségpontjai

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. CXXII. Törvénynek nem véletlenül, szándékoltan vannak olyan szabályai, amelyek a magyar agrárpolitika, illetve a vidékfejlesztési program végrehajtásából következnek, és nem szándékolt, de felvállalt eredményként olyan kritikus rendelkezéseket tartalmaz, amelyek az ismert európai uniós bírósági ítéletek alapján erőteljes feszültségviszonyban állnak - a Bizottság, továbbá európai uniós bíróság által értelmezett - uniós joggal.

Különösen fenn áll ez a tétel a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. CXXII. Törvény alapvető, modellértékű szabályai tekintetében, amelyek feszültségviszonyban állnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 63, illetve 66. cikkében foglalt rendelkezéseivel.⁸²

A kritikus szabályozási területek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- 5. § 7. pontja és 22. pont a) alpontja,
- 9. §,
- 10. § (2) bekezdése,
- 13. §,
- 15. §,
- 24. § (2) bekezdése,
- 27. § (1) bekezdésének a) pontja és (3) bekezdése,
- 44. § (2) bekezdésében foglalt korlátozások.

⁸² Bizottság 2014. június 12-én megindított 6608/14/MARK sz. EU Pilot eljárás

2. 1. A személyek közötti megkülönböztetés a földtulajdonjog szerzése tekintetében

A régi tagállamok jogi szabályozása nem alkalmaz korlátozó, de megkülönböztető szabályokat sem a külföldiek tulajdonszerzésével kapcsolatban, ezen túlmenően a természetes személyek és a jogi személyek között sem tesznek különbséget a mezőgazdasági föld tulajdonának megszerzése tekintetében.⁸³

A magyar szabályozás a földforgalom közjogi korlátozási rendszerét nem az elidegenítő, hanem a jogszerző oldalán építi fel.

A magyar szakirodalomban nem jelent meg az uniós jognak a földforgalmi, illetve földhasználati közjogi korlátozásokat értelmező szabályozáselméleti része, amely az ún. vertikális, illetve horizontális szabályokról szól.⁸⁴ Ilyen szabályozási tipológia alapján a magyar földforgalmi szabályozás modell értékűen és rendszerszintűen a vertikális, azaz a szerzésre jogosult személyek közötti megkülönböztetésen nyugvó szabályozási csoportba tartozik.

A magyar földforgalmi törvény hármassal, személyi megkülönböztetésen nyugszik, csakúgy, mint az 1994. évi LV. tv.:

- a külföldi és a tagállami, köztük a magyar személyek,
- a természetes és a jogi személyek,
- a természetes személyeken belül a mezőgazdasági szakképzettséggel vagy gyakorlattal és az ilyennel nem rendelkező közötti megkülönböztetés.

Minden más közjogi előírás erre a hármassal épül rá, akár kiegészítő, akár kivételt engedő, akár rendszerszintű összhangot teremtő, akár végrehajtó jellegű szabályt tartalmaz.

⁸³ Németországban a jogterületet, szövetségi szinten az ingatlanforgalmi törvény (Grundstückverkehrsgesetz) szabályozza. A föderatív államok közül Ausztriában a mező- és erdőgazdasági ingatlanokat illetően, nincs egységes jogi szabályozás, tartományok különböző telekforgalmi törvényeket alkalmaznak. A szabályozás alapelvei ugyanakkor lényegében összhangban vannak egymással. Mint pl. a termőföldvásárlás valamennyi tartományban előzetes hatósági jóváhagyáshoz kötött, valamint hogy a természetes személyek esetében gyakran írnak elő agrárvégzettséget vagy meghatározott időn keresztül fennálló helyben lakást.

⁸⁴ Az uniós jog szereti ezt a szabályozási megközelítési módszert, amelyet maga is követett és követ a közösségi élelmiszerjogban. A vertikális szabályozási törekvések közé sorolt ún. euro-recept elv kínos és ostoba melléfogást tartalmaz. Ezt követte a mai napig tartó ún. horizontális szabályozás.

2.1.1. Nemzeti elvű különbségtétel a tagállami állampolgár és a harmadik állambeli személyek között

Külföldi természetes személy és a magyar államon kívüli más állam, illetve annak valamely tartománya, helyhatósága, ezek bármely szerve föld tulajdonjogát nem szerezheti meg a Földforgalmi törvény 9. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján. Az állampolgársági elven nyugvó nyilvánvaló megkülönböztetés ugyanakkor nem uniós jogba ütköző, de lehet az Alaptörvénybe ütköző, ha annak nincs ésszerű indoka.⁸⁵

Magyarország a saját jogszabálya védelme érdekében hivatkozhat az EUMSZ 64. cikkére, amely az EUMSZ 63. cikke alóli egyik kivételt szabályozza. A szabály szerint tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden korlátozás. A tilalom azonban nem abszolút.⁸⁶ Az EUMSZ 64. cikke rögzíti, hogy az EUMSZ 63. cikk rendelkezései nem érintik azoknak a nemzeti vagy uniós jogszabályok alapján 1993. december 31-én hatályban lévő korlátozásoknak a harmadik országokra történő alkalmazását, amelyeket a harmadik országokba irányuló vagy onnan származó olyan tőkemozgás tekintetében fogadtak el, amely közvetlen- az ingatlanbefektetéseket is magába foglaló- befektetésekkel függ össze. Magyarország nemzeti jogszabályai alapján hatályban lévő korlátozások vonatkozásában ez az időpont 1999. december 31.

Az EuB is rámutatott arra, hogy a harmadik országokkal kapcsolatos ügyekben sem az összehasonlítási, sem az igazolási kritériumoknak vagy az azokhoz kapcsolódó arányossági mértéknek nem kell megfelezni Az EuB által alkalmazott normákkal. Ily módon a jövőbeli ítélkezési gyakorlat feladata lesz, hogy harmadik országokra vonatkozó ügyekben feltérképezze és meghatározza a tőkemozgás szabadságjogá-

⁸⁵ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat. Az Ftv. E szabálya indokolt lehet akkor, ha a külföldi és a magyar földárak, továbbá tőkeerő közötti különbség tekintve az ilyen külföldiekkel szemben a szigorúbb védelem tárgyilagos megítélés szerint ésszerűen indokolt. Mivel itt a szerzési jogot szinte teljesen megvonja a törvény, felmerül az a kérdés, hogy az ésszerűség összhangban van-e azzal az alkotmánybírói gyakorlattal, amely ilyenkor pontos határidőt követel meg. Erre a kérdésre az Alkotmánybíróság azt válaszolja, hogy a szinte teljes kizárás ésszerű indokoltsága megszűnésének ideje előre nem határozható meg pontosan.

⁸⁶ EUMSZ. 65. cikk (1) bek.-e.

nak hatáskörét. Az egyre sokasodó és a már EuB előtt lévő ügyek elegendő lehetőséget biztosítanak az EuB-nek, hogy megbízható irányvonalakat határozzanak meg mind a tagállami bíróságok, mind az adófizetők számára.

2.1.2. A természetes személyek, illetve a jogi személyek közötti megkülönböztetés

A jogi személyek esetében a földforgalmi törvény fenn tartotta a korábbi, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. § (1) bekezdésén alapuló szerzési tilalmat, míg a természetes személyeknél csak korlátozza annak mértékét, de nem zárja ki azt ab ovo. A belföldi jogi személyek tulajdonszerzéséről a Földforgalmi törvény – hasonlóan a korábbi, a 1994. évi LV. törvény 6. §-hoz - 9. és 11 §-a rendelkezik.

E §-ok a jogi személyek három kategóriáját különböztetik meg.

Az első kategóriába tartozik a Magyar Állam, az önkormányzat. A felsorolt jogi személyek közül

- az állam a föld tulajdonjogát - a Nemzeti Földalapról szóló törvényben meghatározott földbirtok-politikai irányelvek érvényesítése, valamint közfoglalkozás, illetve más közérdekű cél megvalósítása érdekében

- a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat közfoglalkoztatás és szociális földprogram és településfejlesztés céljára

bármilyen jogcímen (szerzősmódon) és nagyságrendi korlátozás nélkül szerezhetik meg föld tulajdonjogát.

A második kategóriába olyan belföldi jogi személyek tartoznak, amelyek a törvény hatálya alá tartozó alábbi szerzési jogcímeneken ugyancsak nagyságrendi korlátozás nélkül szerezheti meg termőföld tulajdonjogát.

- a) a bevett egyház vagy annak belső egyházi jogi személye tartási, életjáradéki, gondozási, ajándékozási szerződés alapján, valamint végintézkedéssel,

- b) jelzálog-hitelintézet a jelzálog-hitelintézetéről és a jelzáloglevélről szóló törvényben foglalt korlátozásokkal és időtartamra,

A jogi személy természete teljesen más, mint a természetes személyé. A természetes személy is a jogi személyen keresztül sokszorozhatja meg önmagát, de a jogi személy önmaga megsokszorozására is képes. Mindez lehetővé teszi a közvetett tulajdonon keresztül az átláthatatlan, és ellenőrizhetetlen földtulajdoni és földhasználati rendszer kiala-

kulását. Magyarországon a földhasználati jogok nagyrésze (kb. 40 %-a) nagybirtokkal rendelkező⁸⁷ gazdasági társaságoknál koncentrálódik, amelyek vagyoni és jövedelmi nagyságuk, még inkább az általuk foglalkoztatottak száma alapján az uniós jog szerint közepes vállalkozásnak is minősülhetnek, miközben több ezer hektár földön gazdálkodnak, és az uniós jogi agrár-jövedelemtámogatások majd 90%-át szerzik meg.

A jogi személyeknél a tulajdonosi jogok, a tevékenységi kör stb. úgy változtathatók meg, hogy közben a jogi személy kifelé változatlan. A jogi személy tulajdonosi körének változása, azaz a föld közvetlen, illetve közvetett tulajdonosának személye ellenőrizhetetlen, és már széles körben alkalmazott eszközéül szolgált és szolgálhat a szerzési menynyiségi és más korlátozások kijátszásához, jogsértő tranzakciókhoz.

A jogi személyek földtulajdonszerzésének lehetővé tétele önszorosozási képességük folytán valójában negatív diszkriminációt eredményezne az erre nem képes természetes személyekkel szemben.

2.1.3. A jogi személyek tulajdonszerzésére vonatkozó tilalom

A Földforgalmi törvény 9. szakaszának (1) bekezdése - korlátozott kivételekkel - megtiltja, hogy jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek (a törvényben és a továbbiakban együttesen: jogi személyek) földtulajdont szerezzenek. Szintén tilos különválással, kiválással, egyesüléssel (beolvadással, összeolvadással), szervezeti formaváltozással (szervezeti 3 átalakulás) létrejött jogi személy földszerzése. A tilalom egyaránt vonatkozik a belföldi jogi személyekre, valamint az EU-ból (EGT-ből) és harmadik országokból származó jogi személyekre.

A jogi személyekre vonatkozó korlátozás tehát csak akkor elfogadható, ha kellően indokolt és arányos.

Az EuB az osztrák földtörvény vizsgálatakor mellékesen utalt arra, hogy a szabályozásban foglalt rendelkezések szisztematikus alkalmazása kizárja a mezőgazdasági termelőkkel foglalkozó jogi személyeket a gazdálkodásból.⁸⁸ A Margarethe Ospelt és Schlösse Weissenberg Familienstiftung ügyben hozott döntés meghozatalánál figyelembe vette a Vorarlberg-i területek speciális jellegét is⁸⁹ és megállapította, hogy a

⁸⁷ 2-3000 ha feletti gazdasággal rendelkezők.

⁸⁸ C-452/01. számú ügy.

⁸⁹ A művelt területek 98,13%-a csak tejtermelésre alkalmas. A termelők nyaranta ma-

szabályozás célja tükrözi a közös agrárpolitika értékrendjét is.⁹⁰ Kimondta azonban, hogy az osztrák szabályozás megfosztja a jogi személyeket (esetünkben az alapítványt) a termőföldek tulajdonjogának megszerzésétől.⁹¹ Az EUB ebből arra enged következtetni, hogy a jogi személyek tulajdonszerzésből való ilyen kizárása, nem összeegyeztethető a tőke szabad mozgásának követelményével, a közösségi joggal ellentétes. Ennek alapján nagy a valószínűsége annak, hogy a magyar földforgalmi törvénynek a jogi személyek teljes tulajdonszerzési képességének kizárására vonatkozó szabálya az uniós joggal ellentétesnek bizonyul különösen azokban az esetekben, ahol a jogi személy tulajdonosai agrárvettséggel rendelkezők, vagy helybennlakók és saját művelési kötelezettségüknek eleget tevő mezőgazdasági termelők. Itt a visszaélészerű magatartásokra a hatóságoknak szankciókat, köztük a kényszerhasznosítást és vagy végső soron kényszerárverést lehet alkalmazni.

A magyar törvény indokolása szerint a jogi személyekre vonatkozó tilalom fenntartására szükség van ahhoz, hogy ne kerüljön sor a jogszabályi rendelkezések kijátszására. E jogszabályi rendelkezések közé tartoznak a földszerzés korlátozásai, például a földtulajdonszerzés felső korlátja, a birtokolható teljes földterület felső korlátja, valamint a szakmai képesítésekre vagy szakmai tapasztalatra vonatkozó követelmények. E korlátozások kijátszhatók lennének a jogi személyek által a jogi személyek tulajdonosai körében bekövetkező változások, valamint a gyakorta igen összetett tulajdonosi szerkezetek (tulajdoni láncolatok) révén. Az utóbbi módon a jogi személyek földtulajdonszerzésének lehetővé tétele ráadásul diszkriminatív szabályozást eredményezne, amely alapján a természetes személyekkel szemben – mivel azok nem képesek önmaguk megsokszorozás ára - szigorúbb elvárások érvényesülnének.

A jogi személyek földtulajdonszerzésének korlátozása ésszerű, de teljes tilalmának ésszerűsége vitatható, az arányosság, továbbá a megfelelő eszköz követelménye ugyancsak kérdéses lehet.

A legitim célként elismert, hogy a tagállami hatóságnak ismernie kell a föld tulajdonjogát megszerző személyek kilétét, de léteznek olyan más, kevésbé korlátozó intézkedések, amelyek biztosíthatják, hogy kizárólag olyan jogi személyek szerezhessék meg a föld tulajdonjogát, ame-

gasabban fekvő területekre terelik az állatokat, így megvalósul a tájgondozás és a kultúrtáj megőrzése.

⁹⁰ (C/452/01) ügy 40. pont

⁹¹ (C/452/01) ügy 51. pont

lyek esetében ismert a végső tulajdonosok személyazonossága, és így érvényesíteni lehet a jogszabályi előírásokat.

Az arányosságnál felvetődhet, hogy a jogi személyeknél, azok típusától, méretétől, illetve tevékenységétől függetlenül teljes földtulajdon-szerzési tilalom túllépi az egyébként indokolt törvényi célkitűzések megvalósításához szükséges mértéket. A jogszabályi előírások kijátszása elkerülhető volna, ha a természetes személyekre vonatkozókhöz hasonló feltételekkel tennék lehetővé a jogi személyek földtulajdonszerzését.

A magyar földforgalmi törvény céljaiban a vidéki népességmegtartó képességének megőrzését is, mint közérdekű társadalmi célt is megjelöli. A kérdés az, hogy az hogyan hozható ok-okozati összefüggésrendszerbe a jogi személyekre vonatkozó teljes tilalom rendszere ezzel a törvény szerint helybeli illetőségű, a kis- és középbirtokkal bíró mezőgazdasági termelőszerzeteknél.

A jogi személyeknél az általános tilalom - a tv. 9. szakasz (2) bekezdése alapján - megakadályozza, hogy a már földtulajdonnal rendelkező jogi személyek megváltoztassák jogi formájukat anélkül, hogy elve-szítenék földtulajdonukat. Ez a tilalom már az EUMSZ 49., cikkbe is ütközik, hiszen korlátozza a letelepedett vállalkozások jogát meglévő társaságuk átalakítására, és ezért világos indokolás nélkül korlátozza a letelepedés szabadságát, de felveti az Alaptörvénybe ütközés lehetőségét is, hiszen törvényesen megszerzett tulajdonjogot érint, így nyilvánvalóan alkotmányos alapjogba is ütközik.

E rendelkezés kapcsán más nemzetközi szerződésbe is ütközik a törvényi megoldás. Az Emberi Jogok Európai Bírósága állandó gyakorlata szerint az Európai Emberi Jogi Egyezmény 1. Jegyzőkönyv 1. Cikke a már megszerzett tulajdont védi. A Marckx-esetben⁹² a Bíróság azért zárta ki az 1. Jegyzőkönyv 1. Cikke alkalmazását, mert az nem vonatkozik a tulajdon megszerzésére.. E rendelkezés garantálja viszont mindenki jogát arra, hogy "saját" tulajdonát békésen élvezze, következésképpen a személy meglévő tulajdonára alkalmazandó.

⁹² Judgement of 13 June 1979, para 50. Viszont nem biztosít jogot tulajdon megszerzéséhez akár törvényes és más végintézkedésen alapuló öröklés, akár más akaratú aktusra. A magyar Alaptörvény az örökléshez való jogot beemelte az alapjogok közé, miközben a törvény a végintézkedésen alapuló öröklésre szinte kizárólagosan kiterjesztette korlátozó rendelkezéseit.

2. 2. A földműves és a nem földműves személy földszerzési jogosultsága közötti alapvető megkülönböztetés – a földművesnek nem minősülő személyekre vonatkozó szigorú korlátozások

A Földforgalmi törvény szabályozás középpontjában a nyilván- tartásba vett, mezőgazdasági tudással és mezőgazdasági felszereléssel rendelkező, továbbá a földműveléshez, mint életformához kötődő természetes személy, a földműves áll, mert a földet elsősorban az azt megművelni képes és kész személyek szerezzenek. Ennek az EuB által a közérdekű kényszerítő indokok között is elismert agrárpolitikai célnak alárendelten a földművesek juthatnak földhöz.

A földforgalmi törvénynek az a célkitűzése, hogy a mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld elsősorban olyan magánszemélyek által legyen megszerezhető,⁹³ akik alkalmasak annak megfelelő hasznosítására, egybeesik az EuB által is elismert - a mezőgazdasági területek esetében először a C-182/83. sz. Fearon-ügyben kifejtett- állásponttal, amely szerint

- a vidék népességmegtartó képessége és a mezőgazdasági művelés megőrzése,
- a rendelkezésre álló földterület ésszerű hasznosítása, valamint
- a rendeltetésszerű földhasználat megőrzése az uniós jog által elismert legitim célkitűzések,

Amelyek mint közérdekű kényszerítő indokok alkalmasak a tőke szabad áramlására vonatkozó bizonyos korlátozások igazolására.

A szakismereti követelmények előírása e célkitűzések elérését szolgálja nemcsak a magyar szabályozásban, de az Európai Unió más tagállamaiban, így például Ausztriában is. A szakismereti követelmény előírása nem tekinthető diszkriminatívna a CAP céljai megvalósítás tükrében, aránytalannak, azonban már igen, a tőke szabad áramlásának meg nem engedett korlátozásának semmiképpen sem.

⁹³ Ld. a C-302/97 sz., Konle ügyben 1999. június 1-én hozott ítélet 40. pontját, a C-452/01. sz., Ospelt ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet 39. pontját, a C-370/05. sz., Feystersen ügyben 2007. január 25-én hozott ítélet 28. pontját, a C-182/83. sz., Fearon ügyben 1984. november 6-án hozott ítélet 3. pontját.

2.2.1. A földműves

A földműves fogalmának meghatározása⁹⁴ sem teljesen mentes az önkényes elemektől. A törvényi megfogalmazás szerint három csoportja van a földműveseknek:

- aki szakképzettsége alapján, de akár bármiféle tényleges tevékenység nélkül is földműves,

- aki szakképzettség nélkül, de saját nevében és saját kockázatára Magyarországon folytatott mezőgazdasági tevékenységgel, vagy legalább 25%-ban tulajdonában álló, Magyarországon bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet tulajdonosaként (tagjaként) végez mezőgazdasági tevékenységet és végül

- aki, szakképzettséggel és tényleges, bevételszerző tevékenységgel, vagy vívta ki az elismerést és a földművesi minőséghez kötődő preferált tulajdonszerzési jogosultságot azzal, hogy az 300 hektárig jogosult tulajdonszerzésre.

Az 504/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet már a legalacsonyabb szintű (alapfokú) mezőgazdasági képzettséget is elfogadhatónak minősíti éppen annak érdekében, hogy minél szélesebb kör alkalmassá válhasson a mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának a megszerzésére és a földművelésre.

A szakképzettség kérdése: a szakmai ismeretek igazolása a földszerzést közvetlenül megelőzően folyamatosan végzett szakmai tevékenységgel, illetve korábban szerzett szakmai tapasztalattal.

A Földforgalmi törvény a földműves fogalmának meghatározása során a képzettség hiányában, meghatározott kritériumok igazolása esetén is biztosítja a földművesi minőséget. A két kritérium vagylagos, tehát vállalkozói tevékenység, vagy szakirányú képzettség hiányában is lehet valaki földműves a Földforgalmi törvény 5. § 7. pont a) alpontja vagy 5. § 7. pont b) alpont) igazolása alapján. A földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetokről, valamint a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartás részletes szabályairól szóló 38/2014. (II. 24.) Korm. rendelet 2014. július 18-án hatályba lépett módosítása nyomán már nem a szerzést közvetlenül megelőző 3 egymást követő évben kell - szakképzettség hiányában - megfelelő gyakorlattal rendelkezni a föld-

⁹⁴ Földforgalmi tv. 5.§ 7. pont szerint földművesnek az a magyar vagy tagállami állampolgár minősül, akit a hatóság a földművesek nyilvántartásába vettek.

művesként történő nyilvántartásba vételhez, hanem bármely három múltbeli évben folytatott tevékenység erre jogosulttá teszi az érintett személyt.

A szabályozás valóban nem teszi lehetővé a szakképzettség nélküli alkalmazotti jogviszony keretében végzett mezőgazdasági tevékenység szakmai gyakorlatként történő elismerését, mert az a mezőgazdasági tevékenység egy-egy szűkebb munkafolyamatára korlátozódik, nem ad átfogó vállalkozási és szakmai ismereteket, amelyek lehetővé tennék, hogy a mezőgazdasági vállalkozást az uniós KAP céljainak megfelelően, a talaj-, víz-, élőhelyvédelmi, továbbá növény-, állat-, humán-egészségügyi követelményeknek megfelelően folytatni képes legyen. Ezek a követelmények olyan uniós szintű közbiztonsági követelmények, amelyek az EUMSZ 36. cikke alapján legitim kivételt jelentenek a belső piac egységét biztosító szabadságjogok feltételen érvényesítése alól.

A tagállami állampolgárok esetében a szakirányú végzettség igazolásához elegendő a külföldi bizonyítványoknak és okleveleknek – a többi tagállamban is ismert, az uniós jog szerinti ekvivalencia alapelvén alapuló - honosítása. A 2001. évi C. törvény szabályozza a honosítási eljárást. A más tagállamban szerzett végzettséget igazoló honosított bizonyítványok és oklevelek egyenértékűek a magyar szakmai tapasztalatokkal.

A tagállami állampolgár végzettségét igazoló okirat közvetlenül felhasználható a földműves nyilvántartásban. A végzettséget igazoló okiratot nem kell benyújtani, elég, ha a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséért felelős hatóság, az Oktatási Hivatal által kiállított hatósági bizonyítványt csatolja a tagállami állampolgár. Az Oktatási Hivatal által kiállított hatósági bizonyítvány tanúsítja, hogy a külföldön megszerzett szakképesítés az 504/2013. (XII. 29.) Korm. rendeletben meghatározott valamely szakképesítésnek megfelelő szakképesítés. A Földforgalmi törvény tehát nem diszkriminatív a tagállamok földműveseire nézve.

A szakirányú képzettséghez, vagy mezőgazdasági termelésben megszerzett tapasztalathoz kötött földtulajdonjog szerzés nem ellentétes a közösségi joggal, hiszen a szakszerű mezőgazdasági termelés fenntartásával, illetve a szakképzettség megkövetelésével elősegíthető a mezőgazdasági termelés mennyiségi és minőségi javítása, ami közvetve hozzájárul a mezőgazdasági termelők életminőségének javításához. Ezt az EuB joggyakorlata is elismerte - az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdés b) pontjában meghatározott, a tőke szabad áramlását, így a mező-, erdőgaz-

dasági hasznosítású föld tulajdonjogának a megszerzését korlátozó közérdekű kényszerítő indokként - az Opelt-ügyben és a Feystersen-ügyben.

A más tagállamokban szerzett elismert szakképzettség hiányában a szakmai tapasztalat alapján a tagállami polgár nem minősül földművesnek. Ennek a közösségi joggal való ütközése nagyon valószínű. Az ismert bírósági döntések közül itt kell említenünk a *Vlassopoulou* és a *Heylens* ügyeket,⁹⁵ ahol kifejtésre került, hogy a képesítési előírások megkövetelése esetén figyelembe kell venni a más tagállamban már elismert vagy megszerzett ismeretet vagy képesítéseket, és megfelelően meg kell indokolni, ha nem ismernek el bármely meglévő képesítést. Ellenkező esetben felmerül a Szerződés 49 és 63-66 cikkeinek sérelme. A föld tulajdonjogának agrárvégzettséghez, vagy mezőgazdasági területésben szerzett tapasztalathoz való kötése önmagában még nem feltétlenül⁹⁶ ellentétes az uniós joggal, hiszen egy ilyen feltétel igazolható a szakszerű mezőgazdasági termelés fenntartásával, illetve ezáltal elősegíthető a termelés minőségi és mennyiségi javítása, ami hozzájárul a termelők életminőségének javításához, végső soron a vidék népességmegtartó képességének a megóvásához, illetve a mezőgazdasági földterületek ésszerű hasznosításához is.

A képzettség azonban nem jár együtt feltétlenül tevékenységgel. Ezt a törvény másik szabálya pótolja azzal, hogy személyes, de nem személyhez kötött művelési kötelezettséget ír elő. Ez azonban alkalmas lehet arra, hogy a rendszerszintű gondolkodásban való nem kellő elmerülés esetén külön uniós jogi feszültségviszonyt kreáljanak. Erre pedig a már publikált bírósági döntések is adnak alapot.

2.2.2. A földművesnek nem minősülő személyekre vonatkozó korlátozások

A törvény tehát szinte teljes mértékben tiltja olyan tagállami polgárok mezőgazdasági földtulajdon szerzését, akik nem minősülnek földművesnek. A törvény 10. § (2) és (4) bekezdése a földművesnek

⁹⁵ 3 C-341/89. sz. *Vlassopoulou* ügy; C-222/86. sz. *Heylens* ügy.

⁹⁶ Az un *Opelt* ügyben kifejtett több, mint önellentmondó bírósági indokolás szerint már az ilyen is önkényes és aránytalan korlátozás a Szerződés 63. cikke tekintetében, mert megakadályozza olyan személyek agrárvállalkozását, akik nem képesek a tulajdonjogot megszerezni. Emberi ésszel fel nem fogható, hogy ezt akár az államtól, vagy más tulajdonostól való használati jogszerzéssel nem tehetnék meg. Hiába, a célirányos jogászai gondolkodás akár egészen képtelen következtetések levonására is képes lehet.

nem minősülő magyar és EU és EGT-tagállami állampolgárok számára csupán 1 hektárt meg nem haladó mértékig teszi lehetővé mezőgazdasági földterület tulajdonjogának megszerzését.⁹⁷

A földműves és a nem földműves közötti szerzési jogosultság megkülönböztetése tekintetében - a korábbi publikált uniós bírósági döntések⁹⁸ ismeretében- egyszerre merül majd fel az arányosság hiánya a szakpolitikai célokkal összevetve, továbbá a szakpolitikai célok eléréséhez meg nem felelő eszköz kiválasztása vonatkozásában. A törvényben megfogalmazott célokkal, mint a föld megfelelő hasznosítására és piaci követelményeknek megfelelő termelés folytatása, továbbá a vidék népességmegtartó képessége és a rendeltetésszerű földhasználat fenntartása, e szerzési korlátozások nem állnak megfelelőségi viszonylatban. Különösen kétségessé válhat a szakpolitikai célrendszernek való szabályozási megfelelés, ha a közeli hozzátartozók tulajdonszerzési jogosultságát nézzük. A földtulajdonosok közeli hozzátartozók személyi körénél aránytalanul megnövelt szerzési jog került megállapításra: ezek a személyek 300 hektárig szerzési jogosultak. A fenti célok tükrében megállapításra kerülhet az önkényesség megállapítása is. Kérdéses, hogy megérti-e a bíróság a személyes földhasznosítási kötelezettség sajátos meghatározását. Azt tudni illik, hogy a személyes földhasznosításnak minősül a közeli hozzátartozók útján való művelés is. Ez agrárvállalkozó közeli hozzátartozó esetén közvetetten meg is valósul. Abban az esetben viszont, amikor ilyen nincs, teljesen ésszerűtlen szabállyal szembesülünk a törvény általános előírásai tükrében.

Ennek alapján számítani kell itt is a tőke szabad mozgására és a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós szabályok megsértésének veszélyével.

Kétségesnek látszik annak a követelménynek az indokoltsága, hogy a mezőgazdasági föld tulajdonjogának megszerzésekor hivatalos

⁹⁷ A földforgalmi törvény 10. szakasz (2) bekezdése.

⁹⁸ C-452/01. számú, un. Ospelt ügyben már uniós joggal ellentétesnek találta ezt a bíróság. Az Ospelt ügyben hozott ítéletben az EuB közérdekű célként ismeri el az alábbi agrárpolitikai célokat:

- mezőgazdasági népesség megtartása,
- a földnek az életképes gazdaságok fejlődését lehetővé tevő felosztása, illetve
- a földpiaci nyomással vagy természetes veszélyekkel szembeni védekezésként a területek ésszerű használatának a követelménye. A helybenlakási kötelezettség nem irányulhat más tagállamok állampolgárai ellen. Szintén megfeleltek a közérdeknek az Ewald Burtscher (C-213/04) sz. ügyben a különböző célok, mint például az „állandó népesség, illetve valamely gazdasági tevékenység megtartása”.

képzettséggel vagy szakmai tapasztalattal kell rendelkezni. Nem világos, miért kell a mezőgazdasági föld tulajdonosának szakmai képzettséggel vagy tapasztalattal rendelkeznie a termőföld megfelelő hasznosításának biztosításához. Szintén nem egyértelmű, hogy a tulajdonszerzés ilyen korlátozása hogyan járulna hozzá a mezőgazdasági közösségek életképességének javításához.

A földspekuláció megakadályozása legitim cél, de szakismereti követelmény és a személyes művelésre kötelezés alkalmas annak megakadályozására, de a kizárás a mezőgazdasági földterületek 1 hektárt meghaladó mértékű tulajdonjogának megszerzéséből felveti majd a kevésbé korlátozó, és így alkalmasabb intézkedések bevezetésének igényét.

A szakismereti követelmény és a személyes művelésre kötelezés viszont nem alkalmas a vidék népességének megőrzése vagy növelése célkitűzéséhez, mert ez nem biztosítja az igazolt szakismerettel rendelkező személyek vidéki területeken való maradását az ilyen ismerettel nem rendelkező személyekhez képest.

2.3. A saját művelésre kötelezés

A földforgalmi törvény 13. §-ában meghatározott főszabály szerint a földszerzőnek vállalnia kell, hogy a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja. Ez a saját művelésre vonatkozó kötelezettség akkor is teljesül, ha a földszerző földművesnek minősülő közeli hozzátartozója, illetve a földszerző vagy közeli hozzátartozója legalább 25%-ban tulajdonában álló termelőszervezet használja a földet, a földszerző társult erdőgazdálkodást folytat, vagy vetőmagtermelés céljából engedi át a használatot más személy részére.

A saját művelésre kötelezés a törvénynek a szerzési megkülönböztetési szabályát támasztja alá: a földműves azért szerezhet nagy tömegű földtulajdont, míg a befektető szinte alig szerezhet földtulajdont, mert a földműves szakképzett és meg is tudja művelni azt. A szabály azt a törvényhozói célt szolgálja, hogy földet az azt megművelni képes és kész személyek szerezzenek, továbbá ne jelenhessenek meg olyan földpiaci szereplők, akik a termeléssel ellentétben csak felhalmozási célból kívánják a földet megszerezni. A Bíróság elismerte az *Ospelt*⁹⁹ és a *Feystersen* ügyben az ésszerű termőföld-hasznosítást támogató tulajdo-

⁹⁹ (C/452/01).

nosi kör kialakulását és a településszerkezeti okok érvényesülését, mint közérdekű kényszerítő indokokat.

A bíróság a Margarethe Ospelt és Schlösse Weissenberg Familienstiftung ügyben az ítéletében arra a kérdésre is kitért, hogy a Voralbergi tartományi Földtörvény által alkalmazott szabály, miszerint a vevőnek személyes művelési és helyben lakási kötelezettsége van, megfelel-e a közérdeknek. Az ítélet 51. pontjában kifejti, hogy egy ilyen szabályozás abban az esetben lenne ellentétes a közérdekkel (és így a közösségi joggal), ha a hatósági döntés megakadályozná a termőföld tulajdonjogának átruházását egy olyan esetben, amikor sem az eladó sem a vevő nem személyesen műveli meg a területet, de a vevő kötelezettséget vállal arra, hogy a mezőgazdasági területet továbbra is haszonbérbe adja az eddigi haszonbérlőnek. Így azok a helyi gazdák kerülnének hátrányos helyzetbe, akik területek vásárlására és azok megművelésére nem rendelkeznek saját „forrásokkal”. A nemzeti szabályozásnak ez a része tehát ellentétes a közösségi joggal.

A Bíróság az ítéletben kifejezetten elutasította a saját művelésre kötelezést. A Bíróság megállapította, hogy a saját művelésre kötelezés aránytalan, mivel az érintett jogszabály által követett cél elérhető kevésbé korlátozó intézkedésekkel, nevezetesen azáltal, hogy a földtulajdon-szerzést ahhoz a feltételhez kötik, hogy a tulajdonszerző biztosítja a további mezőgazdasági hasznosítást¹⁰⁰ Hasonló érvelés várható a magyar földforgalmi törvényre is. A spekulatív felvásárlással szembeni küzdelem ellentételezheti az előbbi jogellenességet. A Bírósági döntés kontextusában azonban a megfelelőbb eszköz kiválasztása várható, mint azt a Bíróság a Feystersen ügyben meg is történt ennek kimondása. A Bíróság az adózást megfelelőbb eszköznek találta mindezt a fenti cél érdekében, bele sem gondolva érvelése önellentmondást tartalmazó tartalmába: az unió kifejezett földalapú jövedelemtámogatásban részesíti a termelőket, mert aránytalanul alacsonyabb jövedelmet érnek el, mint más gazdasági ágazatban munkálkodó társaik.

2.4. A hatósági engedélyezési rendszer, mint ellenőrzési mechanizmus

A tagállamoknak megengedett a földforgalomban tényleges jogi eszközöket igénybe venni nemcsak a jogsértések megakadályozására, hanem birtokpolitikai céljaik érvényesítésére is. A mezőgazdasági földek

¹⁰⁰ Ld. a C/452/01. számú ítélet 49-53. pontjait.

forgalmában az egyik legrégebb közigazgatási eszköz az egyedi hatósági aktusokhoz kötött hatósági engedélyezési rendszer. Magyarország csatlakozási szerződése is érintette ezt az ellenőrzési mechanizmust.

Az EuB a C-452/01 számú ügy előzményeként az illetékes osztrák bíróság kifejtette azt is, hogy a hatósági kiadása sok időt vehet igénybe, de a jogsértések megállapítására alkalmas lehet, előzetes engedélyezési rendszerben képes meg is előzni azokat.¹⁰¹ Az előzetes engedélyezési rendszer fenntartása ellentétes ugyan a tőke mozgás szabadságával, de az adott tagállam által kitűzött kis- és középbirtokok létrehozásának segítésére a térmértéki korlát érvényesítésére az egyik legalkalmasabb eszköz lehet.

A hatósági engedélyezési rendszer, amely a hatóság mérlegelési jogkörét nagyon tágra szabja meg, eltúlozza a hatósági mozgásteret, szubjektíve megnyithatja a diszkrimináció veszélyét. Ilyen elemek előfordulnak német, osztrák magyar földforgalmi, illetve földtörvényekben.

A földforgalmi törvény 7. §-a alapján, hogy a tulajdon jog átruházásáról, illetőleg használati jog alapításáról szóló szerződést a megyei kormányhivatal előzetes hatósági engedéllyel hagyja jóvá, ez egyben a 2013. évi V. tv. (Ptk. értelmében a szerződés hatályossá válását jelenti.

A törvény 23-28. szakasza a tulajdonjog szerzési folyamatban az adásvételi szerződések ellenőrzésére egy három szakaszból álló eljárást dolgoz ki, amely felöleli a mezőgazdasági igazgatási szervnek az érvényességi és végrehajthatósági kritériumok tekintetében végzett előzetes ellenőrzését, a helyi földbizottság¹⁰² érdemi értékelését, valamint a mezőgazdasági igazgatási szerv érdemi értékelését.¹⁰³

A 23-27. szakaszban megállapított eljárás szerint a helyi földbizottságnak az adásvételi szerződés szerinti vevő, valamint az elővásárlási jogát gyakorolni kívánó minden egyes személy tekintetében azonos szempontok szerint véleményt kell nyilvánítania az adásvételi szerződésről.

¹⁰¹ C-452/01. 44.

¹⁰² A földforgalmi tv. 68.§-a értelmében a helyi földbizottságok a helyi gazdálkodói közösségek képviselői szerveként jönnek létre, tagjaikat az adott település közigazgatási területén földet használó természetes és jogi személyek választják meg. Amíg nem fogadják el a helyi földbizottságok működéséről és a tagjaik nyilvántartásának vezetéséről szóló végrehajtási intézkedést: kormányrendeletet, addig azok feladatát a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara területi szervei látják el a 2013. évi CXXII. törvény 103. szakaszának megfelelően.

¹⁰³ A földforgalmi tv. 33-36. szakaszai a kivételeket határozzák meg.

A 24. szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi földbizottság a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján úgy végzi az értékelést, hogy ennek során a tv. által felsorolt konkrét értékelési kritériumokat kell a helyi földbizottságnak figyelembe kell vennie. A tv. a 68. szakasz (3) bekezdése kimondja, hogy a helyi földbizottság az adásvételi szerződések jóváhagyásában „a birtokviszonyok átláthatósága, a spekulatív földszerzések megelőzése, az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képző fölbirtokok kialakítása és megőrzése, a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek 8 érvényesítése érdekében a földbirtok-politikai célokkal összhangban” vesz részt.

A Bíróság több esetben,¹⁰⁴ így az *Ospelt* ügyben¹⁰⁵ emlékeztetett arra, hogy „ami az előzetes engedély biztosítását illeti, az ilyen intézkedésnek olyan objektív kritériumokon kell nyugodnia, amelyek előzetesen ismertek és lehetővé teszik, hogy az ilyen típusú korlátozó intézkedés által érintett valamennyi személynek jogorvoslat álljon a rendelkezésére.” Ennek alapján számítani lehet arra, hogy a mérlegelési jogkört adó szabályok kapcsán túl tág mérlegelési jogkört biztosítását is felvetheti az uniós felülvizsgálat.¹⁰⁶

Viszont – a földforgalmi törvény szempontjából figyelmeztetően - megállapítást nyert az is az EuB ítéletében, hogy ha a közigazgatási hatósági engedélyezés eredményeként minden esetben kizárólag a földet személyesen megművelők vehetnének földtulajdonjogot, az kizárna egy fontos személyi kört a földhasználatból. Ugyanis azok, akik földművelésből élnek, de a tulajdonszerzésre nincsen anyagi forrásuk, kizárnának a mezőgazdaságból, egy ilyen politika következetes alkalmazásának eredményeként. Hiszen így valamennyi területet a tulajdonosának kellene megművelnie. Ezzel megszűnne a haszonbérlet lehetősége. A földforgalmi törvény rendszerében ez a veszély nem reális ugyan, de a formális logika csapdájában könnyen megállapítható az uniós jogi össze-

¹⁰⁴ A Bíróság több ítéletében általánosságban vizsgálta az ingatlan-tulajdonszerzéssel kapcsolatos előzetes engedélyezési rendszereket. Lásd például a C-515/99., C-519/99-C-524/99., valamint C-526/99-C-540/99. sz. Reisch és társai egyesített ügyeket (38. pont), továbbá a C-567/07. sz. Woningstichting Sint Servatius ügyet (37 és 38. pont).

¹⁰⁵ C-452/01. sz. *Ospelt* ügyben hozott ítélet 34. és 45. pontja.

¹⁰⁶ A Bíróság például a C-302/97. sz. *Konle* ügy 41. pontjában vizsgált egy olyan előzetes engedélyezési rendszert, amely jelentős mérlegelési jogkört biztosított a döntéshozóknak a föld jövőbeni hasznosításával kapcsolatos információk értékelése tekintetében.

férhetetlenség. A jogi személyek teljes kizárása a mezőgazdasági földtulajdonból ettől függetlenül sem lehet elfogadható, de ezen az ítéleti állásponton is megtörik.

Az olyan birtokpolitika, aminek szabályai az esetek túlnyomó többségében a helyben lakó, és saját munkaerővel dolgozó kistermelőket juttatja földhöz nem ellentétes az Unió jogával, Az EuB gyakorlata alapján. Az ítélet szerint a földforgalomban az előzetes közigazgatási engedélyezési rendszer megfelelő eszköz lehet az ellenőrzésre, nem találunk olyan döntést, ahol ezt negatívan minősítették volna.¹⁰⁷

A jogorvoslati lehetőség hiánya a helyi földbizottság álláspontjával szemben

A földforgalmi tv. 27. szakasz (1) bekezdésének a) pontja értelmében a helyi földbizottság negatív állásfoglalása, vagy adott határidőn belüli állásfoglalásának elmulasztása esetén a mezőgazdasági igazgatási szerv automatikusan megtagadja az adásvételi szerződés jóváhagyását. A helyi földbizottság negatív döntése, illetve hallgatása ellen a földforgalmi tv. 68.§-a alapján a jogaiban sértett fél a települési önkormányzat képviselőtestületéhez intézett kifogással élhet. A települési önkormányzat képviselőtestületének negatív álláspontját, vagy annak hallgatását azonban vétőjoggal azonosnak kell tartanunk, azt az engedélyezésre jogosult hatóság nem bírálhatja felül. Ez egyben azt is jelenti, hogy az érintett személyek számára nem áll rendelkezésre teljes körű bírósági felülvizsgálati lehetőség az adásvételi szerződés jóváhagyására vagy annak megtagadására vonatkozó összes döntéssel szemben.¹⁰⁸

A kormányhivatali földhivatala által hozott határozattal szemben rendes bírósági jogorvoslatnak¹⁰⁹ helye van, de az nem terjedhet ki helyi földbizottság, illetve települési önkormányzat képviselőtestületének negatív döntése, illetve hallgatása felülvizsgálatára.

¹⁰⁷ C-302/97. 45. C-302/97. 45,46; C-452/01. 41.

¹⁰⁸ A 2014. évi XVI. törvény 291. szakaszának (1) bekezdése alapján bevezetett módosítások is kizár minden további jogorvoslati lehetőséget, panaszt vagy fellebbezést – így a bíróságokhoz való fellebbezést – a döntéssel szemben.

¹⁰⁹ A 2013. évi CCXII. törvény (Fétv.) 39. szakaszának b) pontja értelmében a perben a közigazgatási bíróság a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezheti, és a határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezheti, vagy megváltoztathatja a vitatott hatósági határozatot.

A fentiek alapján a Fétv. nem biztosítja teljes körű bírósági jogorvoslatot a helyi földbizottság/ települési önkormányzat képviselőtestületének vétőjával szemben, ami nemcsak az uniós jog,¹¹⁰ hanem Európai Unió Alapjogi Chartájába is ütközhet.

2.5. A mennyiségi korlátozások: a földszerző által tulajdonolható és birtokolható teljes földterület felső korlátja

A földforgalmi törvény a földtulajdon- és földbirtokmaximumokat úgy határozta meg, hogy egy hosszú időtartamon belül, 80%-ban a közép és kis- és középbirtokok felé tolja el a birtok szerkezet súlypontját a jelenlegi nagyüzemi struktúráról, amely mintegy 20% körül maradna fenn. Ezért került 300 hektárban megállapításra a földtulajdon-szerzési maximum, amely nem új szabály, a korábbi földtörvény is ezt a felső határt állapította meg. Sőt, a mostani földforgalmi törvény nem támaszt a családi birtokok felé további korlátokat, amelynek folytán ezer hektár meghaladó családi latifundiumok is létrehozhatók.

Az 1200 hektáros földbirtokmaximum személyenként került megállapításra, így a családok több ezer hektáros birtokokat alakíthatnak ki. Ez a szabályozás figyelt az Unió KAP 2014-2020 közötti célkitűzésére is, amely a termelői jövedelemtámogatásoknál 150.000 EUR felett már nem támogatja alanyi jogon a termelőt. Ennek az uniós jogi felhatalmazásnak az alapján Magyarországnak lehetősége van a közvetlen termelői támogatás vidékfejlesztési támogatásokhoz való átcsoportosítására is. A 150.000 EUR termelői jövedelemtámogatási határ Magyarországon 1050 hektár földbirtoknál érhető el, így az alkalmazotti jövedelmeket is figyelembe véve az 1200 ha-os növénytermesztési, illetve 1800 ha-os állattenyésztési birtokmaximum reális, versenyképes közép/nagybirtokok kialakulását teszi lehetővé. Ehhez, mint objektív üzemgazdasági zsinórmértékhez rendelhetőek a földlekötések is.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján¹¹¹ egy olyan birtokpolitika, amely a mezőgazdasági területek méltányos eloszlásán keresztül az életképes kis, és közepes méretű birtokok létrejöttét segíti elő, és tartja fenn, lényegében összhangban van a Közös Agrárpolitika

¹¹⁰ A Bíróság a Szerződésben foglalt alapvető szabadságoktól való eltérésekkel kapcsolatban kimondta, hogy „az ilyen eltérésen alapuló korlátozó intézkedés által érintett személy számára jogorvoslatnak kell rendelkezésre állnia” C-205/99. sz. Analir és társai ügyben hozott ítélet 38. pontja.

¹¹¹ Európai Unió Bírósága, C-452/0.

mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzéssel. A Bíróság¹¹² gyakorlata a hosszú távú intézkedések tekintetében számos esetben a mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzésének adott elsőbbséget, szemben a hatékonyság növelésének célkitűzésével.

Az 1800 ha-os birtokmaximum kedvezménye a földtulajdonos, továbbá közeli hozzátartozója által tulajdonolt mezőgazdasági termelő-szervezethez, családi gazdasághoz is kötődik, előmozdítva a beruházásokat, tőkebefektetést. Ugyanez a kedvezmény fenn áll akkor is, amikor a mezőgazdasági termelőszervezet, családi gazdaság alkalmazottja tulajdonában álló földet műveli. Ez a törvényes megoldás első sorban a foglalkoztatási képességet mozdítja elő.

2.6. A vevő és használó kiválasztásának korlátozása az elővásárlási és előhaszonbérleti jogokon keresztül

A Földforgalmi törvény elővásárlási, illetve előhaszonbérleti sorrendjének kialakítása a birtokpolitikai célkitűzések mentén került megállapításra. A cél az volt, hogy a földeket elsősorban a helyi gazdálkodók szerezhessék meg, mindezt kiegészítve az állattartó telepek, valamint az eredetvédett vagy bioterméket előállító gazdák földszerzésének preferálásával.

Az elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jogosultságok biztosításának kiemelt célja a birtokkoncentráció előmozdítása a helybeni gazdálkodók, de nemcsak helyben lakók elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jogosultsága biztosításával.

A szabályozás révén biztosítható a mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld megművelésének, a vidéki lakosság megélhetésének, a környezettel jobban összhangban lévő mezőgazdaságnak az ösztönzése, az uniós támogatásoknak a mezőgazdasági termelők életszínvonalának emeléséhez történő felhasználása, amely összhangban áll a KAP célkitűzéseivel. Emellett a szabályozás lehetővé teszi az újonnan mezőgazdasági termelést folytatni kívánók piacra lépését is, pl. a fiatal mezőgazdasági termelők, pályakezdő gazdálkodók támogatásával.

Az elővásárlásra jogosultak körének meghatározása közérdekű célok mentén halad, összhangban van a vidéki lakosság támogatása, a vidéken megtermelt jövedelemnek vidéken tartása, és a mezőgazdasági

¹¹² Európai Unió Bírósága, C-311/90.

termelés racionalitásaival. Az elővásárlási jog gyakorlása ugyanakkor fenntartja a szerződési szabadság rendszerét, és csak megkötött szerződések esetén ad lehetőséget az elővásárlásra jogosult számára. Az elővásárlási jog nem tartalmaz szerzési korlátot és tilalmat. A szerződő fél bárhol lakó, székhellyel rendelkező személy lehet. A fenti célok érdekében, megkötött szerződés esetén, az annak feltételeit mindenben tekintetben elfogadó helyben lakó földműves léphet be csak a szerződésbe.

Az elővásárlásra jogosult földműveseket a földforgalmi törvény rangsorba állítja. A rangsort a földművesek tevékenységének objektív birtokpolitikai értékelése: mezőgazdasági termelési struktúrában, exportban, foglalkoztatásban, termelési kultúrában, tájgazdálkodásban betöltött szerep határozza meg. Az elővásárlási jogi rendszerben minden szereplő számára egyértelmű, hogy hol helyezkedik el az elővásárlási rangsorban és ki előzi meg őt. A szabályozás kiszámítható, egyértelmű és tartalmilag világos normákon alapul.

1. A helyben lakó preferenciája

A Földforgalmi törvény 18. §-a értelmében a földterület eladása esetén elővásárlási jog illeti meg többek között a helyben lakó földművest, vagy azt a földművest, vagy akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzem központja, legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van. A lakóhelyet vagy a mezőgazdasági üzemműközpontot illetően a 3 éves előírás indoka az volt, hogy az elővásárlási jogot ne lehessen a lakóhely, illetve az üzemműközpont megváltoztatásával kijátszani, továbbá egyfajta stabilitást is jelentsen a gazdálkodás folytonosságát illetően. A mezőgazdasági tevékenység folytatása vonatkozásában a mobilitás kevésbé indokolható, még akkor is, ha e tevékenység végzése szezonális jellegű.

A szabályozás célja, a fentiekben már kifejtett módon egy ésszerű, minél nagyobb foglalkoztatottságot kínáló, létszámában és gazdasági erejében nagyobb, a vidéki társadalom gerincét képező gazdálkodói réteg kialakulását célozta

Az EuB pl. a Feystersen-ügyben hozott ítéletében is foglalkozott a helyben lakási követelménnyel. Azt legitim közérdekű célnak találta spekulációs nyomás csökkentésében, kiegyensúlyozott birtokstruktúra védelmében, a vidéki társadalom megőrzésében. A magyar szabályozás

nem követel meg földön lakást, nem követel meg aránytalanul hosszú helybeli tartózkodást.

A Bíróság nem tartotta ellentétesnek a közösségi joggal az osztrák szabályozás¹¹³ által bevezetett helybenlakási kötelezettséget, amely az előzetes közigazgatási engedélyen alapuló szabályozás egyik feltétele volt. A helybenlakási kötelezettség nem ellentétes a közösségi joggal, feltéve, hogy bevezetése az Európai Bíróság által elfogadott közcélra irányul, megfelel az arányosság követelményének, valamint bevezetése esetén bizonyítható, hogy más a Szerződés célkitűzéseit kevésbé korlátozó eszközzel nem érhető el a kívánt közcél. Az Európai Bíróság a Feystersen¹¹⁴ ügyben kifejtette, hogy a helybenlakási kötelezettség alkalmas lehet arra, hogy elősegítse a vidéki népesség megtartását, de az olyan gazdák esetén, akik rendelkeznek más gazdaságban is lakóhellyel ez az eszköz nem alkalmas. Ami pedig a termőföldek megvásárlására irányuló spekulációs nyomást illeti, arra az Európai Bíróság szerint alkalmas a helybenlakási kötelezettség.

2. A megszerezni kívánt földterület közelében való lakás vagy ott folytatott tevékenység, mint elővásárlási indok

Sem a földművesnek, sem a mezőgazdasági termelőszervezetnek nem kell a megszerezni kívánt földön lakó-, illetve szék-/telephelyet vagy üzemközpontot létesítenie. A földszerzési előnyhöz elegendő a mezőgazdasági tevékenység folytatásához ésszerűen kapcsolódó földrajzi közelség biztosítása. A föld fekvése szerinti, vagy azzal határos, a föld fekvése szerinti településtől nem több mint 20 km-re lévő településen lakóhely vagy üzemközpont létesítése csak szerzési előny azonos szerzési helyzet esetén, de nem mást kizáró feltétel.

3. A helyi állattartó, illetve a földrajzi árujelzéssel, eredet-megjelöléssel ellátott termékek előállításával, feldolgozásával vagy az ökológiai gazdálkodással foglalkozók elővásárlási joga

Az állattartó telep üzemeltetőjét megillető elővásárlási jog indoka lokális, Magyarországon elsősorban a CAP jövedelem-támogatási modelljének gyengeségei miatt jóval kisebb holt eszköz befektetés, jóval

¹¹³ C-452/01

¹¹⁴ C-370/05, 31. pont

alacsonyabb foglalkoztatási szint, és időben sokkal rövidebb termelési elfoglaltság, kisebb szaktudás és termelési fegyelem kifejtése mellett jóval jelentősebb jövedelem érhető el úgy, hogy az év nagyobb részében nincs teendő a termelésben.

Ennek következtében az állattartás drasztikusan visszaesett, ezzel együtt az állattartáshoz szükséges takarmány megtermeléséhez szükséges terület is. Az életképes, állattartással foglalkozó mezőgazdasági üzemek létrehozása illetve fenntartása foglalkoztatási szempontból, a termelési és tájmegővő kultúra fenntartása, egyben vidékmegőrzési szempontból is kiemelt, közérdekű követelmény.

Az annak előmozdításához kapcsolt elővásárlási jog objektív feltételek: hatósági bizonyítvány csatolása mellett alkalmazható, így az csak a szükséges mértékben hozza kedvezőbb helyzetbe az állattartókat. A Földforgalmi törvény alapján ugyanis az állattartó telep működtetését igazolni kell. Az igazolás céljára szolgáló hatósági bizonyítványt az üzemeltető kérelmére az élelmiszerlánc- felügyeleti szerv adja ki. A hatósági bizonyítványban a tényleges állattartást és a nyilvántartás szerinti állatlétszámot is igazolni kell. Az állattartó telep üzemeltetőjének kizárólag az állattenyésztés takarmányszükségletét biztosító szántó, rét, legelő, valamint fásított terület művelési ágban nyilvántartott földek esetében van elővásárlási/előhaszonbérleti joga.

Az állattartó telep üzemeltetője a fenti művelési águ területekre is csak abban az esetben élhet az elővásárlási jogával, ha az állattartó telepet a haszonbérletre vonatkozó ajánlat közlését megelőző legalább egy éve folyamatosan, és az ajánlat közlése időpontjában is működteti. A feltétel teljesülését az üzemeltető kérésére az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által kiadott hatósági bizonyítványnak tartalmaznia kell.

A jog gyakorlása esetén a törvény előírása szerint mindig meg kell jelölni az elővásárlási jog jogalapját, azt a joggyakorlási nyilatkozatban kell megtenni.

2.7. A földhasználat korlátozásai (haszonbérleti szerződések)

A Földforgalmi törvény a föld használati jogát érintő szerzési tilalmakat és korlátozásokat elsősorban és kifejezetten vidékfejlesztési célok mentén, abból eredő, azt szolgáló agrárpolitikai, mezőgazdasági struktúrafejlesztési célok megvalósítása érdekében vezette be. A jogi személyek meghatározó súlya a földhasználatban kitűnik, különösen annak területnagysága által: 1000 hektáron felüli birtokok szinte csak itt

vannak. Ilyen nagyságrendű földtömeget a nyugat-európai államokban nem kötnek le e szervezetek.¹¹⁵ Ahhoz, hogy az új gazdálkodói réteget, különösen a családi gazdaságokat, egyéni vállalkozókat megerősíthesük, új szabályozási eszközökre van szükség.

A földhasználati szerződéstípusok zártkörű, taxatív meghatározása nem szűkítette a tényleges használati jogcímeket, amelyek közül a más tagállamok polgárai is csak a magyar jog szerinti jogcímeket választhatták korábban is. A lízing és a haszonkölcsön kizárására a földszerzési szabályok, mindenekelőtt, az előhaszonbérleti és elővásárlási jogok kijátszására irányuló kísérletek kizárása miatt került sor.

A Földforgalmi törvény 44. §-a fenntartotta a földhaszonbérleti szerződésekre irányadó 20 éves határozott időtartamot, mint leghosszabb időtartamot. A tv. eltérve a korábbi 1994. évi LV.tv. szerinti kivételektől, csak az erdőnek minősülő föld esetében veszi figyelembe a termelési ciklus hosszát, a szőlő- és gyümölcsös-, valamint egyéb ültetvények korábbi – a tényleges értékcsökkenési időszakához – kötött kivételt a jövőre nézve megszünteti. Az ilyen korlátozás alkalmas lehet arra, hogy a lehetséges haszonbérelőket is eltántoríthat attól, hogy mezőgazdasági termelési tevékenységeiket ilyen földterületen kezdjék el, illetve folytassák, és ezért az a letelepedés szabadságát is korlátozza, és a tőke szabad mozgása korlátozásának tekinthető.¹¹⁶

3. Bizonytalanságok árnyai a földtulajdon uniós bírósági jogértelmezésében: az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyománya és a mezőgazdaság tulajdon speciális kezelése

3.1. A tagállami korlátozást megengedő európai bírósági jogértelmezési felvetések

a) a tulajdonjog tagállami korlátozásának figyelembe vétele

A Hauer-ügyben¹¹⁷ az EuB utalt a „tagállamok közös alkotmányos hagyományaira” is, amely alapján mezőgazdasági okokból a tulajdonhoz való jog korlátozása általánosan elfogadott minden tagállamban.

¹¹⁵ A 300 hektár feletti birtokok az összes mezőgazdasági föld 40%-át használják. A 100 hektár feletti gazdaságok által használt földterület a mezőgazdasági területnek a 67,4 százaléka, az átlagos birtokméret 1100 ha/agrárüzem. Ez az arány az EU-15-ök esetében kevesebb, mint 40 százalék.

¹¹⁶ C-197/11. és C-203/11. sz. Libert és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 66. pontja.

¹¹⁷ Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, Case 44/79, In Reports of Cases before the

b) a tulajdonjog szociális funkcióinak figyelembe vétele

A tulajdonhoz való jog tekintetében a tulajdon szociális funkciót az Európai Bíróság általánosságban a Wachauf-ügyben mondta ki, amikor megállapította, hogy az alapjogok, mint például a tulajdonhoz való jog, nem abszolútak, hanem szociális funkciójuk viszonylatában kell őket vizsgálni. Ebből következően az alapjogok gyakorlása korlátozható, különösen a piac közös szervezésének összefüggésében, feltéve, hogy ezen korlátozások megfelelnek a közösség által kitűzött általános érdekű céloknak, és a kitűzött célra nézve nem jelentenek olyan aránytalan és indokolatlan beavatkozást, amely a jogok lényegi tartalmát veszélyeztetné.¹¹⁸

c) a közérdek bizonytalan tartalma

A termőföldtulajdon szociális kötöttségét illetően, így annak közérdekű korlátozását mind a strasbourgi, mind a luxemburgi bíróság elismeri. A közérdek fogalmát ugyanakkor az EK Szerződés nem definiálja, így a jogértelmezés szempontjából kerül meghatározó szerepbe a Bíróság, mégpedig a tekintetben, hogy az egyedi esetek kapcsán pontosan mi az, ami közérdekű célként nem ütközik a közösségi jogba, illetőleg hol vannak a szabályozás határai, amelyet egy tagállam előírhat anélkül, hogy hátrányosabb helyzetbe hozna más tagállami személyeket. A közérdek tartalmát minden esetben a nemzeti jogrendszer alapján kell meghatározni.

A konkrét kérdés megítélése abban is eltérhet, hogy a közérdek¹¹⁹ alatt lényegében uniós szinten egy adott a területiális, például régiós

Court. 1979, 3727.

¹¹⁸ “The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights.” Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. 5/88. ügy. EBHT 1989, 2609. p.; továbbá a 292/97. sz. Karlsson-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000, 2737. o.).

¹¹⁹ A Bíróság a közrend korlátozásával kapcsolatban egyértelműen kimondta a C-54/99. sz. Association Église de Scientologie de Paris és Scientology International Reserves Trust kontra Miniszterelnök ügyben, 2000. március 14-én hozott ítéletében, hogy egy adott tagállam magára a közrendre hivatkozása csak abban az esetben fogad-

helyi közösség érdekét, vagy uniós szinten egy adott az alanyi jogosult kör és közvetlen környezetének érdekét, mint pl. a kisbirtokosok érdekeinek védelme a nagybirtokosok érdekeivel szemben értjük, illetve egy egész tagállamon belüli érdekcsoportok érdekeit értjük az uniós (közöségi) érdekekkel szemben. Az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata csak egy tekintetben világos: a tagállamok nem hivatkozhatnak saját indokolt gazdasági érdekeikre közérdekként sem az alapszabadságok be nem tartásának igazolására.

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján¹²⁰arra a következtetésre juthatunk, hogy az uniós jog által elismert „közérdek” mentén szabályozó új tagállami jogszabályok az arányosság és a behelyettesíthetőség jogelvének szűrőjén bukhatnak el.¹²¹

A fentiek fényében egyáltalán nem véletlen Korom Ágoston előbbiektől függetlenül tett megállapítása az uniós birtokpolitikai bizonytalanságok tekintetében: „egyre inkább úgy tűnik, hogy a tagállamok birtokpolitikai mozgásteré¹²² az uniós jog szempontjából számos ponton bizonytalan. E bizonytalanság – többek között – abból is eredhet, hogy a Bíróság gyakorlata által „támogatott” a Közös Agrárpolitika céljaival is összhangban lévő olyan tagállami politika, amely mezőgazdasági földek¹²³ méltányos elosztására, a spekulációs nyomás enyhítésére, és a vidéki népesség megtartására irányul, szükségszerűen felveti az alkal-

ható el, ha az ok valós és elegendően komoly fenyegetettséget jelent az alapvető társadalmi érdekekre nézve, valamint a közrend fogalmára való visszaélészerű hivatkozás azokban az esetekben, amikor az kizárólag gazdasági célokat használ megengedhetetlen. A Bíróság több alkalommal, így a C-163/94., C-165/94. és a C-332/91. sz. Lucas Emilio Sanz de Lera és társai egyesített ügyében 1995. december 14-én hozott ítéletében, a C-463/00. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 13-én hozott ítéletében, valamint C-483/99. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 2002. június 4-én hozott ítéletében is a közrendre való hivatkozás alapján történő korlátozás feltételeivel kapcsolatban megállapította, hogy a korlátozás jogszerűségének nem elégséges feltétele, hogy az adott tagállam legitím célt kövessen, ezen felül a korlátozásnak szükségesnek és arányosnak is kell lennie.

¹²⁰ Európai Unió Bírósága, C-197/11.

¹²¹ Európai Unió Bírósága, C-121/10.

¹²² Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó "moratórium" lejártát követően milyen birtokpolitikát tesz lehetővé a közösségi jog. In.: Európai Jog, 2009, 6. szám, p. 7-16. Birtokpolitika alatt a tagállamok által alkotott, a mezőgazdasági termőföldek tulajdonának, és használatára vonatkozó szabályokat, és célkitűzéseket értjük.

¹²³ Európai Unió Bírósága, C-452/01.

mazott intézkedések gazdasági alapszabadságokkal való összeegyeztet-
hetetlenségét.”¹²⁴

Korom szerint „a tőke szabad mozgásának pozíciója a többi gaz-
dasági alapszabadsághoz képest nagymértékben változott: míg a 2008-as
pénzügyi válságot megelőző időszakban az Európai Unió Bírósága a
tőke szabad mozgásával kapcsolatban megvizsgálta¹²⁵ egy tagállam –
vitatott – rendelkezését, már nem vizsgálta a rendelkezést a többi alap-
szabadság szempontjából. Ezzel szemben ma már a többi gazdasági
alapszabadságra, és az uniós polgárságra szempontjából is kiterjed a
vizsgálat. Ennek következtében a tagállami szabályozásnak – szükség-
szerűen - szélesebb spektrumú kritériumrendszernek kell megfelelnie.”

Az egyes tagállamok által bevezetett protekcionista intézkedések-
re adott válaszként az Európai Unió Bírósága új elveket fejlesztett ki,
főként a letelepedés szabadsága tekintetében.¹²⁶ Nem világos, hogy ezen
elvek miként érvényesülnek speciális területen, a Közös Agrárpolitika
célkitűzéseivel is összhangban lévő birtokpolitikában.

¹²⁴ A szerző kézírata. 2015. május 31.

¹²⁵ Európai Unió Bírósága, C-251/98, C-540/99.

¹²⁶ Európai Unió Bírósága, C-400/08; C-348/08.