

A FÖLDTULAJDONJOGI SZABÁLYOZÁS EURÓPAI UNIÓ SZABTA MOZGÁSTERE*

ZLINSZKY Péter
egyetemi hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

1.1. Magyarország alaphelyzete

Az agrárium szerepe meghatározó Magyarországon, exportunk jelentős részét¹ mezőgazdasági alapanyagok, termékek teszik ki. Ezt a jelentős szeletét gazdaságunknak történetileg jellemzi a nagygazdaságok vezető szerepe. A rendszerváltozáskori kárpótlás az 1945-ös helyzethez közeli, elaprózott tulajdoni struktúra visszaállítását eredményezte. Ennek következtében egyre több tulajdonos szakadt el a földjétől olyan értelemben, hogy a földhasználatot átengedték másnak,² mivel a termőföldtulajdon megszerzése, másrésztől a mezőgazdasági üzem kialakítása nagyobb összegű mozgatható tőkét igényel.³

* A tanulmány a XXXI. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójának Szegeden, 2013. március 25–27. között megrendezett konferenciáján, az *Agrárjogi tagozatban I. helyezést elért dolgozat alapján* készült. Konzulens: Lábady Tamás és Kurucz Mihály.

¹ Az Agrárgazdasági Figyelő 2012-es felmérése szerint 8,4%.

² KOROM Ágoston: *Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati problémák. „A bírói aktusokból eredő tagállami felelősség”*. (Ph.D értekezés) Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, 2012. 53.

³ Természetesen mindez termőföld- és ágazatfüggő is.

1.2. Szabályozási körkép

Magyarországnak nincs földkódexe.⁴ A földhasználat, a földügyi igazgatás és a földvédelem kérdéseinek összehangolatlan szabályozása igen megnehezíti a gazdálkodási folyamatok jogszabályi keretének átlátását.

Az 1994. évi LV. tv.⁵ máig a hazai termőföldtulajdonjogi szabályozás alapja. A törvény nem foglal egyértelműen állást sem a nagybirtokok, sem a kis-, középbirtokok mellett. A szakmában uralkodó birtokpolitikai vita eredményeként a két irányzatnak csak abban sikerült igazán megállapodni, hogy a külföldieket kirekesztik a földtulajdonlásból.⁶ Kivételesen földhöz juthatnak azok a külföldiek, akik valamelyik tagállam állampolgárai,⁷ a jogi személyek tulajdonszerzése viszont (akár belföldi, akár külföldi) kizárt.⁸ Ezt a jogalkotó az ezen az úton esetlegesen földhöz jutni kívánó külföldiek visszatartására szabályozta így.⁹ Kivételek ez alól a Magyar Állam, az önkormányzat és a közalapítvány, továbbá szűk körben az egyházi jogi személy, és ideiglenesen a jelzálog-hitelintézet.¹⁰ Az ő földszerzésük ugyanis a jogalkotó indoklása szerint nem jár a külföldi személy kerülő úton való tulajdonszerzésének reális veszélyével.¹¹

Ezen túl a termőföldszerzésre meghatározott maximumokat vezettek be, egyenlő esélyt próbálva biztosítani a kialakulóban lévő, nem a valós árakat tükröző földpiacra.¹² Látható, hogy ezen a területen az állam mélyen beleavatkozik a magánjogi viszonyokba. Ez az agrárágazat sajátosságai miatt indokolt, és az egyéb társadalmi viszonyokba való beavatkozáshoz képest elfogadott.¹³

1.3. A dolgozat témájának időszerűsége

Magyarország 2004-ben lépett be az Európai Unióba. Földforgalmi szabályozásunk uniós jogrendhez való igazítására 2014 áprilisának utolsó napjáig kaptunk haladékot. Az új törvény megalkotása egészen a legutóbbi időkhöz képest, csak 2012 októberében

⁴ TANKA Endre: *Megmaradásunk a föld – Magyar földtörvény és Európai Unió Integráció*. Budapest, Kairosz Kiadó, 2001. 133.

⁵ Továbbiakban: Ttv.

⁶ Ttv 7. §.

⁷ Ttv 7. § (2).

⁸ Ezt a tilalmat az AB csak ideiglenes jelleggel tartotta elfogadhatónak. Ld. 35/94. AB Határozat.

⁹ JÓIÁRT László: Tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások termőföldre, és azok ellenőrzése. *Magyar Jog*, 2010/12. 735.

¹⁰ Ttv. 6. §.

¹¹ BOBVOŠ Pál: A földtulajdon és a földhasználat szerkezetének átalakítása hazánkban. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica*, XLV., 1994/2. 17.

¹² BOBVOŠ Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, LXVI. 2004/ 3. 8.

¹³ SZILÁGYI János Ede: Gondolatok az agrárjog jogiságáról. *Magyar Jog*, 2004/9. 542.

kezdődött meg a jogszabály országgyűlési vitája, és végül 2013 nyarán született meg az új törvény.

Közben egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy a föld különösen kockázat-érzékeny – gondoljunk csak a 2012-es év nyarának aszályaira –, de nélkülözhetetlen erőforrás, mert élelmünket termeljük rajta. A termőföldtulajdon szociális kötöttségét, akár a hozzá fűződő jogokat korlátozó módon,¹⁴ Alaptörvényünk is megjeleníti.¹⁵

Az Unióban a belső piac megteremtéséhez különösen fontos a négy gazdasági alapszabadság¹⁶ érvényesülése. Ezek közül kettő – a letelepedés és a tőkeozgás szabadsága – szintén a tulajdon szabadságát támogatja, és egyértelműen nekifeszül a tulajdonjogot korlátozó tagállami rendelkezéseknek.

Ez a szembenállás vonul végig dolgozatomon. Az uniós polgárok gazdasági jogai – melyek a négy alapszabadságban testesülnek meg – állnak szemben a tagállamok közérdekével, akik a föld fent említett sajátosságaira hivatkozva igyekeznek a hozzá kötődő társadalmi felelősségnek érvényt szerezni.¹⁷

2. A földliberalizációra vonatkozó Európai Unió alapok

2.1. Az alaphelyzet

Az Európai Unió¹⁸ egy, a kontinens békéje érdekében létrehozott gazdasági együttműködésből nőtt ki.¹⁹ Az elmúlt majd fél évszázadban a gazdasági együttműködés egyre fontosabb szerepet kapott, aminek központi eleme a belső piac létrehozása lett. Ez a négy gazdasági alapszabadság kiteljesítésének folyamatában valósul meg.

A termőföldjog olyan terület, amit az uniós jog több szempontja érint.²⁰ A mezőgazdasági politika²¹ az EU egyik legfontosabb politikája, mégis, érdekes módon a gazdasági szabadságok formálják mélyebben a termőföld tulajdonjogi viszonyait.²²

¹⁴ 35/1994-es Alkotmánybírósági Határozat, III.2.

¹⁵ Magyarország Alaptörvénye XIII. cikk (1).

¹⁶ Letelepedés szabadsága, szolgáltatások -, áru -, és a tőke szabad áramlása.

¹⁷ Természetesen a termőföldforgalom szabályozásának nem kizárólag az Európai Unió jogrendje szab határt. Magyarország Alaptörvénye, és a Polgári Törvénykönyv határolják az új földtörvény mozgásterét, magyar oldalról. A termőföldjogi szabályozás alkotmányos mozgásteréről ld.: Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja. In: Csák Csilla: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2010. 69.

¹⁸ Továbbiakban: EU.

¹⁹ „Az ily módon a termelésben kialakuló szolidaritás világossá teszi, hogy ettől kezdve bármiféle háború Franciaország és Németország között nemcsak elképzelhetetlen, hanem gyakorlatilag is kivitelezhetetlen lenne. A termelés ily módon megvalósuló erőteljes egysége [...] megveti a gazdasági egység tényleges alapjait.” (Schuman-nyilatkozat, 1950. május 9.)

²⁰ JOCHEN Glöckner: Grundverkehrsbeschränkungen und Europarecht – Zugleich ein Beitrag zum Anwendungsbereich der Kapitalverkehrsfreiheit. *Europa Recht*, 2000. 592.

²¹ A dolgozat V. fejezetében részletesen elemzem.

²² SZILÁGYI: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében. In: Csák Csilla: *Az Európai Földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2010. 270.

A CAP ugyanis a közös mezőgazdaság kialakításakor a tagállamok tulajdonjogi szabályozására csak közvetetten hat.

2.2. Diszkrimináció-tilalom

Az EuB – bár a szerződések a diszkrimináció mindenre kiterjedő, általános tilalmát nem mondják ki – ezt a uniós jog általános elvének tekinti.²³ A tiltott diszkrimináció olyan megkülönböztetést jelent, ami objektív indokokkal nem igazolható. Ez lehet hasonló, vagy összehasonlítható helyzetek eltérő kezelése, vagy pont fordítva, különböző tényállások azonos megítélése.²⁴ Az összehasonlíthatóság az adott esetekben jelentőséggel bíró ismérvekre²⁵ vonatkozik, a két különböző helyzetben lévő közös elemekre utal. Ezeknek a tulajdonságoknak a köre az elmúlt években nagyot fejlődött, így mára a legkülönbözőbb alapokon történő megkülönböztetések nyertek önálló megfogalmazást.²⁶

Fontos hangsúlyozni, hogy a megkülönböztetési tilalom nem korlátozásmentességi kötelezettséget jelent.²⁷ A megkülönböztetés akkor önkényes, ha az adott jogrendszerben nem egyenlően vonatkozik mindenkire.

A jelenlegi földtörvény ütközik a nemzeti bánásmód követelményével,²⁸ ami az egyenlő bánásmód általános elvének speciális megjelenése, és az uniós jog egyik központi eleme.²⁹ A következőkben ezt, az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát elemzem.

2.3. Nemzeti bánásmód

„A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármilyen megkülönböztetés.”³⁰ Ez a nemzeti bánásmód követelménye az Unióban, ami a négy gazdasági alapszabadság szegletköveként szolgál.³¹

²³ KIRÁLY Miklós: *A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában*. Budapest, Akadémiai, 1998. 239.

²⁴ KIRÁLY i. m. 146.

²⁵ KIRÁLY i. m. 151.

²⁶ Ilyenek például a nemen, fajon, etnikai hovatartozáson, valláson vagy hiten, szexuális orientáción, koron és képességen alapuló megkülönböztetések. Damian CHALMERS – Cristos HADIJEMMANUIL – Giorgio MONTI – Adam TOMKINS: *European Union Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006. 873.

²⁷ KECSKÉS László – SZÉCSÉNYI László: A termőföldről szóló 1994. évi LV.tv 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében. *Magyar Jog*, 1997/12. 725.

²⁸ KECSKÉS–SZÉCSÉNYI i. m. 726.

²⁹ OSZTOVITS András: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex Kiadó, 2011. 992.

³⁰ EUMSZ 18. §.

³¹ Catherine BARNARD: *The substantive law of the Eu (The four freedoms)*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 17.

A nemzeti bánásmód követelménye – a diszkrimináció általános tilalmához hasonlóan – nem jelent korlátozhatatlanságot. Nem tilos, ha egy állam jogrendje, valamely területén szigorít a polgáira vonatkozó szabályozáson, és ez ugyanúgy vonatkozik a külföldiekre is.³² A nem nemzeti alapon különbséget tevő szabályozás pedig akkor sem megtámadható a 18. cikk alapján, ha az csak az egyéb tagállamok polgárait érinti hátrányosan.³³

2.4. A tagállamok tulajdoni rendjének érinthetlensége

„A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”³⁴ Az EUMSZ ezen rendelkezése alapján úgy tűnhet, hogy az Alapító Szerződések tagállami hatáskörben tartják a földkérdést.³⁵ A jogirodalom szerint a tulajdoni rend a tulajdonjog szabályainak átfogó és alkotmányos építményét jelenti;³⁶ valamennyi, a tulajdon közjogi korlátairól szóló alkotmányos rendelkezést kell érteni alatta.³⁷ Ebből következik, hogy az EUMSZ 115. és 352. cikkeiben foglalt általános felhatalmazó normára alapozva az EU nem avatkozhat be a tagállamok tulajdoni rendjébe.³⁸ Érthető ez a kikötés, ha a szuverenitásuk fokozatos szűkülésétől rettegő tagállamokra gondolunk.

Az EuB elismerte ugyan, hogy a tagállamok ingatlan-, és ezen belül a termőföld forgalmát elsősorban a szóban forgó rendelkezés határozza meg, de az így biztosított autonómia nem jelenti azt, hogy a tagállamok kizárhatnák a gazdasági szabadságok érvényesülését.³⁹ Egyrészt a földtulajdonjogi viszonyok szabályozása messzenem öleg tagállami hatáskör;⁴⁰ másrészt az uniós jog elsődlegességéből következően ez a szabályozás semmiképp sem állhat szemben az EU jogi alapjaival.⁴¹ Ezért a következőkben sorra veszem ezeket a szabályokat, amik a tagállami autonómia ezen szeletét korlátozzák!

³² KORENYI Sarolta: Uniós csatlakozás és termőföldtulajdon. *Magyar Jog*, 2003/4. 230.

³³ OSZTOVITS i. m. 1000.

³⁴ EUMSZ 345. cikk.

³⁵ TANKA Endre: Uniós közösségi jog és a magyar földjog szabályozási hatásköre. *Gazdaság és Jog*, 2002/1. 15.

³⁶ „Unter Eigentumsordnung ist das umfassende verfassungsmäßige Gefüge der Eigentumsrechte zu verstehen.” GLÖCKNER i. m. 594.

³⁷ OSZTOVITS i. m. 3319.

³⁸ OSZTOVITS i. m. 3319.

³⁹ KOROM: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó „moratórium” lejárta követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog, *Európai Jog*, 2009/6. 8.

⁴⁰ GLÖCKNER i. m. 595.

⁴¹ TATTAY Levente: A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban. *Európai Jog*, 2009/1. 36.

2.5. Az alapszabadságok, az áruforgalom szabadsága

Az EU egyik legnagyobb eredménye a szerződések rendelkezéseivel létrehozott egységes belső piac⁴² kialakítása melynek fő eszköze a négy alapszabadság érvényesítendősége.

Egyes szerzők véleménye szerint a termőföldpiac, tulajdonjogi kérdéseivel együtt az áruforgalom szabadsága alá tartozik.⁴³ Az EuB esetjogi gyakorlata alapján az Unió elvetette a föld áru voltát,⁴⁴ mert a földnek alapvető tulajdonsága, hogy nem mozgatható, ez pedig szembe megy az áru egyik – az EuB jogértelmezése szerinti – alapvető fogalmi elemével.⁴⁵ Így tehát megállapítható, hogy az áruk szabad mozgása olyan piaci szabadság, amelynek rendelkezései nem terjednek ki az uniós polgárok közötti termőföldforgalomra.⁴⁶

3. Letelepedés szabadsága

3.1. A 49. cikk⁴⁷

A letelepedés szabadsága az állampolgárság alapján történő diszkrimináció tilalmát, a fentebb már kifejtett 18. cikket konkretizálja a vállalkozás szabadságára.⁴⁸ Az olyan nemzeti szabályok, melyek ingatlan megvásárlását vagy használatát egy másik tagállam állampolgára számára úgy tilalmazzák, hogy a tilalom a hazai állampolgárokkal szemben nem érvényesül, a letelepedés szabadságával ellentétesek.⁴⁹

A 49. cikkben foglalt szabály az elsődleges letelepedési jogot garantálja. A második mondat a másodlagos letelepedési jog⁵⁰ biztosításáról szól,⁵¹ és egyből kapcsolja ezen alapszabadság rendelkezéseit a tőkemozgás szabadságához.⁵² Ezen alapszabad-

⁴² EUMSZ 26.cikk (2) A belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.

⁴³ PRUGBERGER Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához. *Kapu*, 2012/9–10. 62.

⁴⁴ TATTAY i. m. 37.

⁴⁵ Ezen túl a termőföld nem minősülhet terméknek sem, ami szintén alapfeltétel lenne. Ugyanis nem termelt, hanem teremtett dolog. Függetlenül a vallási, világnézeti beállítottságtól, senki sem mondhatja a földet olyan értelemben magáénak, hogy azt ő hozta létre.

⁴⁶ GLÖCKNER i. m. 595.

⁴⁷ „Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően, tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás.”

⁴⁸ A letelepedés szabadsága a „right of establishment”, a vállalkozás szabadsága. KIRÁLY i. m. 49.

⁴⁹ KORENYI i. m. 230.

⁵⁰ Másodlagos a letelepedés, ha egy vállalkozás súlypontja nem a letelepedés államában van. OSZTOVITS i. m. 1307.

⁵¹ OSZTOVITS i. m. 1291.

⁵² Ezt a viszonyt – a két alapszabadság kapcsolódását – a letelepedés szabadságáról szóló rész végén elemzem.

ság körében is tilos mind a közvetlen (állampolgársághoz kapcsolódó), mind a közvetett (a körülmények tekintetében hátrányt okozó) megkülönböztetés.⁵³

3.2. A letelepedési jog terjedelme

Az ítélkezési gyakorlat alapján letelepedésnek minősül a gazdasági tevékenység tényleges, és határozatlan időre történő folytatása egy másik tagállam területén lévő állandó létesítmény révén.⁵⁴ A mezőgazdasági üzem⁵⁵ mindenképp ilyen létesítmény, ⁵⁶ létrehozásának pedig előfeltétele a termőföld biztosíthatósága. Ehhez tehát szükség van a termőföld megszerzésének lehetőségére.

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.” Egy adott tevékenységhez szükséges dolgok megszerzésének lehetősége biztosan ide tartozik. Ahogy az üzem létesítéséhez is elengedhetetlen a termőföld, más tevékenységek is vannak, amelyek ingatlan birtoklása nélkül nem végezhetőek.

Tehát, ha egy földszerzés összefüggésben áll a földszerző ott folytatott foglalkozásával, akkor az alapszabadság rendelkezései feltétlen érvényesek rá.⁵⁷ Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy a megszerzésre való jogosultság, nem jelent feltétlenül tulajdonszerzési jogot. Elegendő lehet a termőföld valamilyen formában történő birtoklásának biztosítása a fent ismertetett követelmény kielégítésére!

A letelepedési szabadság –szükséges velejárájaként – magában foglalja a másik tagállamban történő ingatlanszerzést, -hasznosítást, illetve az ingatlanról való rendelkezési jogot.⁵⁸

Az EuB eredetileg csak a határokon átnyúló eseteknél vizsgálta a letelepedési szabadság követelményeinek teljesülését. Mára ezek a rendelkezések saját állammal szemben is hivatkozhatóak,⁵⁹ ami véleményem szerint az uniós polgárság jogintézményének erősödésére vezethető vissza. Az, hogy ebből következhet-e a valamennyi tagállami állampolgárra vonatkozó földszerzési jog, egyelőre nem állapítható meg biztosan.⁶⁰ Annyi bizonyos, hogy az uniós polgárság térnyerésével a letelepedési jog – fent kifejtett – kísérő jogosultságai némileg veszítettek a jelentőségükből.⁶¹

⁵³ OSZTOVITS i. m. 1309.

⁵⁴ C-221/89 The Queen vs. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd és társai [1991] EBHT I-03905 20 pont.

⁵⁵ Köznyelvből: gazdaság, birtok.

⁵⁶ OSZTOVITS i. m. 1295.

⁵⁷ GLÖCKNER i. m. 602.

⁵⁸ C-370/05 Uwe Kay Festersen elleni büntetőeljárás [2007] EBHT I-01129 28.B pont.

⁵⁹ OSZTOVITS i. m. 1295.

⁶⁰ Az európai jogtudományban uralkodó vélemény szerint a tulajdonszerzéshez való jog nem alapjog.

⁶¹ OSZTOVITS i. m. 1324.

3.3. Az akadályozási tilalom

Azokban a viszonyokban amelyekre ez a tilalom vonatkozik, nem pusztán a diszkriminatív intézkedések tilalmazottak, de valamennyi olyan rendelkezés is, ami a tilalommal védett szabadság gyakorlását korlátozza. Mint korábban írtam, a letelepedési szabadság főszabályként a nemzeti bánásmód vállalkozásokra való átültetése volt.⁶² Az uniós joggyakorlat azonban ezt a szabadságot is kitágította.

Az EuB már egy 1979-es döntésében kimondta, hogy az EUMSZ 49. cikke a letelepedési szabadság akadályainak megszüntetését írja elő. Ilyennek minősülnek azok az intézkedések, amelyek a letelepedési szabadságból folyó jogok gyakorlását korlátozzák, akadályozzák, vagy akár csak megnehezítik!⁶³ A letelepedés joga alá tartozó viszonyok szabályai tehát nem merülhetnek ki az egyenlő bánásmód követelményeinek teljesítésében.⁶⁴

3.4. A megengedett korlátozások

Az EUMSZ 51. cikke szerint a „valamely tagállamban közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységekre a fejezet rendelkezései, az adott tagállam vonatkozásában nem alkalmazhatók.” Ezeket a kivételeket szűken kell értelmezni, de teljes mentességet jelentenek a gazdasági alapszabadság alól. Csak a közhatalom gyakorlásához való kapcsolódást kell bizonyítani, ennek kiforrotlan gyakorlata miatt azonban valószínűtlennek tűnik számomra, hogy ezen az úton mentesülni lehessen az alapszabadsággal járó akadályozási tilalom követelménye alól.

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, bár erre eddig nem volt példa.⁶⁵ Meglátásom szerint a rendelkezés elvi lehetőséget biztosít a jövőben a termőföldjogi szabályok letelepedési szabadságtól való függetlenítésére.

Az EUMSZ 52. cikke szerint „közrendi, közbiztonsági, vagy közegészségügyi okokból” a külföldi állampolgárokra különleges bánásmódot előíró rendelkezések továbbra is alkalmazhatók. Ezek a rendelkezések bizonyos idegenrendészeti szabályok fenntartását teszik lehetővé,⁶⁶ de szintén nem szolgáthatnak kibúvót a termőföld liberalizációs köztötsége alól.

Az EuB a 171/07 számú ítélete alapján nem megkülönböztető az olyan rendelkezés, mely a gyógyszerárak üzemeltetését és tulajdonlását is (!) csak a gyógyszerész képesítéssel rendelkezőknek tartja fenn. Korom Ágoston szerint az agrárvégzettség

⁶² KOROM Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata. *Magyar Jog*, 2011/3. 152.

⁶³ C-79/01 Payroll Data Services (Italy) Srl, ADP Europe SA és ADP GSI SA [2002] EBHT I-08923. 30 pont.

⁶⁴ GLÖCKNER i. m. 601.

⁶⁵ OSZTOVITS i. m. 1336.

⁶⁶ OSZTOVITS i. m. 1339.

kötelezővé tétele a letelepedés szabadságát nem sértő korlátozás.⁶⁷ Figyelembe kell azonban venni, hogy a fenti ítéletben vizsgált szabályozás a közegészségügyi okokból megengedhető rendelkezésekhez tartozik. A szigorú értelmezést mutatja, hogy a látszerészekkel kapcsolatban a hasonló szabályozás egy másik esetben már nem minősült elfogadhatónak.⁶⁸

Az EuB a letelepedés szabadságának korlátozhatóságára négyes feltételrendszert alakított ki:⁶⁹ a diszkrimináció tilalma, a korlátozás nyomós közérdek általi indokolt-sága, az így kitűzött cél elérésére való alkalmasság, és az arányosság követelménye,⁷⁰ melyet később még elemzünk.

4. A tőke mozgás szabadsága

4.1. Terjedelme

Az EUMSZ 64. cikkéből következőn az ingatlanbefektetések és a közvetlen befektetések a letelepedés és a tőke mozgás szabadsága alá is esnek.⁷¹ Az EUMSZ 65. cikk (2) nehezen érthető kereszttulajlásából az következik, hogy ha mindkét szabadság érintett, akkor elsősorban a tőke műveletekre vonatkozó szabályok az irányadóak.⁷² Egy francia jogtudós⁷³ megfogalmazásában: ha egy területre a négy alapszabadságból a tőke mozgás szabadsága mellett más is vonatkozik, az EuB a tőke mozgás vonatkozó rendelkezéseit alkalmazza,⁷⁴ ezért ennek kiemelt szerepe van.

De hogyan kerül a termőföld, mint ingatlan, az alapvetően meghatározott ingók szabályozásával foglalkozó tőke mozgás szabadsága alá? A RSz szövegéből nem következik, hogy a föld tőke. A Tanács egyik irányelve⁷⁵ három évvel a Fehér Könyv megjelenése után egy katalógusát adja annak, hogy mi tekinthető tőke mozgásnak. Az irányelv I. mellékletének (a katalógusnak) II. pontjában szintén szerepelnek az ingatlanbefektetések, a következők magyarázattal: „ingatlanbefektetés: az épületek vagy földterület vásárlása [...]”. Így, a termőföldforgalmi kérdések feltétlenül és

⁶⁷ KOROM Ágoston: A „Dán” Jogesetet (C-370/05) követően a tagállamok a külföldiek termőföld és ingatlan vásárlásával kapcsolatos, valamint a birtokpolitikára vonatkozó mozgásterének módosulása. *Glossa Iuridica*, 2012. 50.

⁶⁸ C-140/03 Az Európai Közösségek Bizottsága vs. Görög Köztársaság [2005] EBHT I-03177.

⁶⁹ Kifejtésére a IV. fejezetben térek rá.

⁷⁰ C-570/07, C-571/07 José Manuel Blanco Pérez és María del Pilar Chao Gómez vs. Consejería de Salud y Servicios Sanitarios és Principado de Asturias [2010] EBHT I-04629.

⁷¹ OSZTOVITS i. m. 1467.

⁷² Erről részletesen ld.: Claas Friedrich GERMELMANN: Konkurrenz von Grundfreiheiten und Missbrauch von Gemeinschaftsrecht – Zum Verhältnis von Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit in der neueren Rechtsprechung. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2008/19. 596.

⁷³ Louis Dobouis.

⁷⁴ KOROM (2009) i. m. 153.

⁷⁵ 88/361/EGK.

egyértelműen ide tartoznak. Az irányelv azóta hatályon kívül került, de az EuB állandó ítélkezési gyakorlata az irányelv nomenklatúráját továbbélőnek ismerte el.⁷⁶

A tőke mozgás szabadsága magában foglalja még a második lakás megszerzésére való jogot,⁷⁷ ami szintén érinthet mezőgazdasági kérdéseket, tudniillik a tanyák megszerzési szabályait. Az EUMSZ 65. cikke értelmében ezen alapszabadság alá tartozhatnak az öröklés viszonyai is,⁷⁸ sőt, a tőke mozgás megvalósulhat akár természetes, akár jogi személyek között.⁷⁹

4.2. Az akadályozási tilalom

Világossá vált tehát, hogy a nemzeti bánásmód – a fejlődés következtében – ugyanúgy nem elég a tőke mozgás körében, mint a többi alapszabadság esetén sem az.⁸⁰ A tőke szabad áramlásának bármilyen megnehezítése az EUMSZ 56. cikk (2) rendelkezéséből kifolyólag tilos,⁸¹ tehát a beruházásoktól való bármiféle visszatartás nem megengedett.⁸²

Tiltott minden – a többi alapszabadság dogmatikájához hasonlóan –, ami a tőke szabad mozgását ténylegesen vagy potenciálisan (!), közvetlenül vagy közvetetten korlátozza.⁸³ Így tehát a négy gazdasági szabadságra az akadályozási tilalom betartása az elvárás az ítélkezési gyakorlatban, az írott, primer uniós szabályozástól függetlenül.⁸⁴ Az olyan rendelkezés sem megengedett, ami akár csak megnehezíti, hogy egy adott tagállamban lakhellyel rendelkező állampolgár egy másik tagállamban végezzen befektetést.⁸⁵

Több ítéletben⁸⁶ is megerősítére került, hogy a jogellenességhez nem is kell feltétlen valós sérelmet bizonyítani, elég azt igazolni, hogy egy szabályozás alkalmas arra, hogy az Alapító Szerződések biztosította jogok gyakorlását kevésbé vonzóvá tegye.⁸⁷ Elég a diszkrimináció pusztá veszélye,⁸⁸ az EuB döntéseiben a megkülön-

⁷⁶ KOROM (2011) i. m. 153.

⁷⁷ GLÖCKNER i. m. 606.

⁷⁸ C-513/03E. A. van Hilten-van der Heijden örökösei VS. Inspecteur van de Belastingdienst/Particulieren/ Ondernemingen buitenland te Heerlen [2006] EBHT I-01957 58 pont.

⁷⁹ GLÖCKNER i. m. 606.

⁸⁰ KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről III. *Geodézia és Kartográfia*, 11. 15.

⁸¹ TANKA (2001) i. m.

⁸² C-367/98 Európai Közösségek Bizottsága vs. Portugál Köztársaság [2002] EBHT I-04731.

⁸³ OSZTOVITS i. m. 1490.

⁸⁴ OSZTOVITS i. m. 1000.

⁸⁵ C-513/03. 58. pont.

⁸⁶ C-19/92. 31. pont., C-250/95 Futura Participations SA és Singer vs. Administration des contributions [1997] EBHT I-02471. 24-26 pontok, C-424/97 Salomone Haim vs. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein [2000] EBHT I-05123. 57. pont.

⁸⁷ OSZTOVITS i. m. 1319.

⁸⁸ C-302/97 Klaus Konle vs. Republik Österreich [1999] EBHT I-03099. 49 pont.

böztetés objektív veszélyét a tényleges diszkriminációval azonos módon ítéli meg.⁸⁹ Ez még szélesebb körű akadályozási tilalomnak látszik, mint a letelepedés szabadságánál ismertetett.

4.3. A megengedett korlátozások

Az eddig leírtakból úgy tűnhet, hogy gyakorlatilag semmiféle korlátozás nem állhat meg a földforgalomban, mivel az a tőkemozgás szabadsága alá tartozik. A tőkemozgás körében a kivételeket az EUMSZ 64.cikkében⁹⁰ találjuk, ami az EuB-i gyakorlat⁹¹ szerint olyan pontosan megjelölt kör, hogy nem hagy semmiféle mérlegelési szabadságot a kategóriákról.⁹² A tagállamok felé való korlátozhatóság az EUMSZ 65. cikk rendelkezései szerint csak legitim cél érdekében és a szükséges mértékben, vagyis arányos módon történhet,⁹³ adott esetben azért, hogy a tagállamok megakadályozzák jogszabályaik kijátszását.⁹⁴ Ugyanez a jogszabályhely biztosítja a közrendre és közbiztonságra való hivatkozás lehetőségét.

A kivételeket megfogalmazó szabályokat szűken kell értelmezni. Mégis az EuB a közérdekből való korlátozhatósági gyakorlatot alakított ki a tőkemozgás szabadságára, melyet az Alapító Szerződések nem tüntettek fel.⁹⁵ 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 alapszabadságok korlátozását.⁹⁶ De például az adóalanyok között lakóhely vagy tőkebefektetés helye alapján különbséget tevő tagállami szabályozások az ítélkezési gyakorlat⁹⁷ alapján elfogadhatóak.

„Azok a nem diszkriminatív intézkedések, amelyek a beáramló tőkemozgást korlátozzák, megengedettek, feltéve, hogy olyan objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek és a közérdeket érvényesítő kötelező eljárásokat támasztanak alá. Minden esetben tiszteletben kell tartani az arányosság elvét.”⁹⁸ Fontos még megjegyezni, hogy a tőkemozgás szabadságához fűződő kivételek semmiképp sem

⁸⁹ GLÖCKNER i. m. 612.

⁹⁰ A rendelkezés a tőkemozgatások harmadik államok felé lévő liberalizációját nagyban relativizálja. OSZTOVITS i. m. 1481.

⁹¹ C-163/94 Sofia Skanavi és Konstantin Chryssanthakopoulos elleni büntetőeljárások [1996] EBHT 1996 I-00929. 44 pont.

⁹² OSZTOVITS i. m. 1481.

⁹³ C-163/94. 24. és sk. pontok.

⁹⁴ KOROM (2009) i. m. 7.

⁹⁵ KOROM (2011) i. m. 152.

⁹⁶ C-35/98 Staatssecretaris van Financiën vs. B.G.M. Verkooijen [2000] EBHT I-04071. 46 pont.

⁹⁷ C-386/04 Centro di Musicologia Walter Stauffer v Finanzamt München für Körperschaften [2006] EBHT I-08203 12 pont.

⁹⁸ Európai Bizottság 97/C/220/06 közleménye.

értelmezhetőek úgy, hogy azok kiemelnék az adott területeket az alapszabadság szabályai adta liberalizációs kötelezettség alól.⁹⁹

5. A tagállami korlátozások bástyái és a négyes feltételrendszer

5.1. A közérdek

Nem elég, ha az adott korlátozás indoka a tagállam szempontjából közérdeknek minősül. A gazdasági okok egyáltalán nem alapozhatnak meg közérdeket.¹⁰⁰

Az EuB ítéletei azt mutatják, hogy bizonyos területeken akkor is lehet közérdekből korlátozni, ha azt az Alapító Szerződések konkrétan nem tartalmazzák.¹⁰¹ Az EUMSZ-ben a közérdeklés és a közbiztonság szempontjai alapján történő korlátozás – mint már fentebb kifejtettem – megengedett. Ezek vélhetően a közrendbe tartozó fogalmak, ami véleményem szerint közérdek. Ennek ellenére, a földforgalom közbiztonságra való hivatkozással történő korlátozására, tudomásom szerint még nem volt példa.

A Közösség struktúra politikájának középpontjában az életképes méretű családi gazdaságok állnak. Ez a cél a vidéki népesség megtartásával is összefonódik. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján ebbe a közérdeklésbe illeszkedik a kis- és középbirtokok létrejöttének segítése.¹⁰² Egy olyan politika, ami ezt a célt a földek méltányos elosztásával segíti elő, megengedett.¹⁰³ Az ilyen gazdálkodási forma támogatására az EuB a térmértéki korlátok alkalmazását tartotta megfelelőnek.¹⁰⁴

Közérdeklés lehet az energetikai biztonság, a vidéki népesség megtartása, a spekulációs földvásárlások megakadályozása.¹⁰⁵ Spekulációs földvásárlásnak minősül az olyan, nem termelői célú földszerzés, ami pusztán a földpiac árfolyamingadozásából kíván vagyoni előnyre szert tenni.

A mezőgazdasági termelés fenntartása is a közérdeklés körébe tartozik.¹⁰⁶ Ezek alapján tűnik elfogathatónak a már említett „azé legyen a föld, aki műveli” elv mentén kialakított földforgalmi szabályozás. Ez, a már kifejtett spekulációs földvásárlások elkerülésének célkitűzésével szorosan összefügg, mintegy indokolja azt.

A közérdeklés kérdésénél szeretnék röviden kitérni a zsebszerződések kérdéskörére. Korom Ágoston véleménye szerint a Magyarországon nagy problémát jelentő zsebszerződések csak akkor lehet szankcionálni, ha szabályozásban lévő közérdeklés sértenek. Az én olvasatomban a zsebszerződések, mivel a tagállami jogrend kiját-

⁹⁹ GLÖCKNER i. m. 610.

¹⁰⁰ TATTAY i. m. 38.

¹⁰¹ KOROM (2012a) i. m. 42.

¹⁰² KOROM (2011) i. m. 155.

¹⁰³ KOROM (2012a) i. m. 49.

¹⁰⁴ KOROM (2009) i. m. 13.

¹⁰⁵ KOROM (2011) i. m. 153.

¹⁰⁶ KOROM (2009) i. m. 12.

zására irányulnak, valamennyi esetben ilyenek.¹⁰⁷ A jogszabályok megkerülésére alkalmazott praktikák egyesek szerint jogos igényt jeleznek. Az látszik a zsebszerződések széles kínálatának kialakulásából, és tömeges alkalmazásából is, hogy ez a problémakör valós igényt jelez. Egy létező helyzetre keres megoldást, de nem jogosan. A jogrend szerinti út a törvényhozókra való nyomásgyakorlás lett volna, a politika eszközeivel.

5.2. A Közös Agrárpolitika

A CAP a RSz-ben is szereplő közös politika. Már a szerződés elején, a harmadik cikkben előkerül, a piaci alapszabadságokkal egy szinten,¹⁰⁸ ami kiemelt szerepét igazolja. A földtulajdonjogi szabályozás nem tartozik a CAP-hoz, mert annak a mezőgazdasági áru fogalma¹⁰⁹ jelöli ki tárgyi hatályát.¹¹⁰ Az EUMSZ 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.

Az alapszabadságok korlátozására jogosító közérdekek (vidéki népesség megtartása, életképes gazdaságok elősegítése, a táj megőrzése és a spekulációs nyomás csökkentése) a CAP célkitűzései köré csoportosulnak. Ez, véleményem szerint azt is jelenti, hogy a CAP alapelvei Uniós szintű közérdeknek minősülnek, ami az alapszabadságok korlátozásakor joggal hivatkozhatóvá teszi őket. A kérdés az, hogy mennyiben feszülhetnek ellen ezek a pozitív célkitűzések a gazdasági szabadságok megkövetelte akadályozási tilalomnak. Ennek határait vizsgáljuk meg a következőkben, a már többször említett négyes feltételrendszer elemzésével.

5.3. A négyes feltételrendszer

Ezt a feltételrendszert az EuB a Gebhard-döntésben (C-55/94) fejtette ki először a szolgáltatás szabadságával kapcsolatban.¹¹¹ A mezőgazdasági érdekek védelmét szolgáló joggyakorlatát az EuB a C-452/01 és a C-182/83 ügyekben alakította ki. Ezt a Bizottság a következőképpen foglalta össze: a gazdasági alapszabadságokat arányo-

¹⁰⁷ Vö. PRUGBERGER Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében. In: CSAK Csilla (szerk) *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc, Novotni Kiadó 2010. 239.

¹⁰⁸ RSz 3.cikk c) és d) pontok.

¹⁰⁹ EUMSZ 38. cikk (1) „Mezőgazdasági termékek a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékei, valamint az ezekhez a termékekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szint termékei.” **Figyelem!** A termőföld nem minősül mezőgazdasági terméknek. A helyes értelmezés szerint a termőföld termékei minősülnek annak, az állattenyésztés és a halászat termékeivel együtt.

¹¹⁰ CSAK (2010) i. m. 83.

¹¹¹ GLÖCKNER i. m. 962.

san¹¹² korlátozó, nem diszkriminatív¹¹³ intézkedések megengedettek, ha objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek és a közérdeket érvényesítő kötelező elvárások támasztanak alá.

Például a nyelvtudás kötelezővé tétele a termőföld tulajdonszerzéshez, nyilvánvalóan jogellenesnek tűnik.¹¹⁴ Valószínűsíthető, hogy a nagyarányú állami földvásárlás szintén ellentétes a helyettesíthetőség és arányosság jogelvével.¹¹⁵ Az olyan rendelkezés, ami nem tartalmaz konkrét kritériumokat az állami jogok gyakorolhatóságával kapcsolatban, szintén az elérendő célhoz képest aránytalanul korlátozónak minősül.¹¹⁶

Ha a megkülönböztetett helyzetek között objektív különbség van, akkor nem beszélhetünk önkényességről.¹¹⁷ Önmagában az állampolgárság közöltetése sem jogellenes, ha azért teszik, hogy az Unió polgárait megkülönböztethessék az Európai Gazdasági Térség államainak polgáraitól,¹¹⁸ hiszen az EGT polgáira külön szabályozást lehet alkotni.

Egy engedélyezési rendszer, melyben az ingatlan jövőbeni használatáról kell bizonyítékokat szolgáltatni, a hatóság mérlegelési jogkörét olyan tágra nyithatja, ami a diszkrimináció veszélyével jár,¹¹⁹ a túlzott hatósági mozgástér pedig aggályokat vet fel. Az ilyen eljárást tehát olyan részletező szabályokkal kell megalapozni, amelyek előre megismerhetőek, és közérdekkel indokoltak.

Az ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy az EuB az évek során egyre gyanakvóbbá vált. Ha teheti, „nem hiszi el” a tagállamoknak, hogy rendelkezéseiket valóban az általuk megfogalmazott közérdekek szolgálatában hozzák, és ezért egyre inkább a saját szigorú kritériumai alapján vizsgálódik.¹²⁰ Annak teljeskörű bizonyítása pedig, hogy a szabott korlátok semmilyen más kevésbé korlátozó rendelkezéssel sem helyettesíthetőek, szinte ellehetetleníti a hosszú távú jogalkotást.¹²¹

Meglátásom szerint az EuB fent leírt gyakorlatának még egy következménye lehet. Ha ugyanis csak a legkevésbé korlátozó rendelkezéssel lehet szabályozni,¹²² az egységesítés felé tolhatja el az EU jogrendjeit. Ez az ítélkezési gyakorlat ugyanis nem, vagy igen korlátozottan veszi figyelembe a tagállamok eltérő jogi hagyományait. Véleményem szerint fennáll annak a veszélye, hogy az EuB ezzel megkerüli a már elemzett EUMSz 345. cikk rendelkezéseit és tovább szűkíti a tagállamok szuverenitásának mozgásterét.

¹¹² A Bizottság 97/C/220/06 közleménye.

¹¹³ A diszkrimináció részleteit már fentebb kifejtettük.

¹¹⁴ KOROM (2012a) i. m. 51.

¹¹⁵ KOROM (2009) i. m. 158.

¹¹⁶ C-483/99 Európai Közösségek Bizottsága vs. Francia Köztársaság [2002] EBHT I-04781.

¹¹⁷ OSZTOVITS i. m. 1490.

¹¹⁸ C-213/04 Ewald Burtscher vs. Josef Stauderer [2005] EBHT I-10309. 50 pont.

¹¹⁹ C-302/97. 41 pont.

¹²⁰ KOROM (2012a) i. m. 26.

¹²¹ KOROM (2012a) i. m. 30.

¹²² FODOR László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből. In: CSÁK Csilla: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc, Novotni, 2010. 129.

6. A mozgástér összegzése

Magyarország az Európai Unió tagja. A csatlakozáshoz fűződő jogharmonizációs lépések egyikeként 2014. április 30-ig olyan szabályozást kell kialakítania a földforgalmi viszonyokban, ami megfelel az Alapító Szerződésnek, az alacsonyabb szintű jogszabályok támasztotta követelményeknek, és az EuB adta joggyakorlatnak. A hazai, egységesnek mondható politikai akarat szerint az új törvényt úgy törekedtünk kialakítani, hogy ennek eredményeként, minél több föld magyar tulajdonban maradjon.¹²³

Az EUMSZ 18. cikke kimondja a nemzeti bánásmód követelményét, ami az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát jelenti. Ennek a jelenlegi törvényt homlokegyenest ellent mond, mert világosan állampolgárság alapján diszkriminál.

A termőföld nem áru, mivel nem mozgatható (és nem is termék), így az áruk szabad mozgására vonatkozó követelmények nem vonatkoznak rá.

A letelepedés szabadsága az az alapszabadság, ami a legvilágosabban érinti a földforgalmi kérdéseket. Az EUMSZ szövegéből a vállalkozásokra kiterjesztett nemzeti bánásmód megvalósításának kötelezettsége tűnik ki. Az EuB azonban a szabadságot akadályozási tilalomként értelmezte. Eszerint nem elég, ha a tagállami rendelkezések nem tesznek különbséget saját- és más tagállamok állampolgárai között; minden olyan rendelkezés tilalmazott, ami a letelepedési szabadság gyakorlását akadályozza.

A fejlődés során a földforgalom egyértelműen a tőkemozgás szabadsága alá került, a 88/361 irányelv nomenklatúrájában foglaltak szerint. A tőkemozgás szabadsága az EUMSZ szövege, és az állandó ítélkezési gyakorlat alapján akadályozási tilommá erősödött. Ez a fejlődés odaáig ment, hogy az EuB, ha egy ügyletet a letelepedési szabadság és a tőkemozgás szabadsága is érint, az utóbbi alapján jár el. Tilalmazott a tőke mozgásának szabadságával szemben minden valós, vagy a korlátozás lehetőségét hordozó szabályozás.

Az EUMSZ egyedül a közrendre való hivatkozással enged korlátozást a letelepedés- és a tőkemozgás szabadságaival szemben. Az EuB-i gyakorlat ezt a közérdekre való hivatkozás lehetőségéig tágította. Ennek alkalmazásakor azonban igen körültekintően kell eljárni, a Gerbhard-teszt szerint. Ez alapján a tagállami szabályozás nem lehet diszkriminatív, a korlátozó rendelkezésnek közérdeket kell szolgálnia, alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésére, és arányosnak kell lennie. A tagállamok szabta korlátozó ellenőrző mechanizmusoknak a fentiekből következőn igen szigorú kritériumoknak kell megfelelnie.

¹²³ Meglátásom szerint nem azon kellene pálcát törnie a törvénynek, hogy a termőföld magyar, vagy külföldi kézbe jut. Sokkal lényegesebbnek látom a jogi személyek tulajdonszerzéséhez fűződő kérdéseket. Ezek gyakran pusztán profitszerzés céljából művelik – tulajdonképpen műveltek – a földet. Az oly nélkülözhetetlen termőföld számukra csak befektetési forma. Ezzel szemben a természetes személyek számára megélhetési kérdés a föld. Továbbá nem szabad megfeledezni a földhöz való erős emocionális kötődés hatásairól sem. Ezért a jogi személyeket a természetes személyek javára visszaszorító – a hasznélvezetbe vétel kérdéseiben is visszaszorító – földtörvényt erősebb indokokon, megalapozottabb közérdekeken álló szabálynak tartom. Sajnos az új törvény nem ebbe az irányba mutat.

Nem lehet arányos egy szabályozás, ha az nem a legkevésbé korlátozó út az elérendő cél felé. Ez igen szigorú mérce, ami a hosszú távú törvényhozást valószínűleg kikezdi, és meglátásom szerint az EU tagállami szintű földjogi szabályait az egy-ségesedés felé tolhatja el. Ez a kötelezettség, úgy vélem, ellentétes lehet az EUMSZ 345. cikkében biztosított jogosultsággal.

A fent említett 345. cikk szerint „a Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”. Ez azonban nem jelent kibúvót az alapszabadságokkal szemben, mivel a tagállamoknak be kell tartani az EUMSZ valamennyi rendelkezését. Nem tarthatnak fenn tehát olyan gyakorlatot, ami a gazdasági alapszabadságokkal szembe megy. Ez fordítva is igaz! Az uniós polgárok sem szerezhettek olyan módon földtulajdont, amit a tagállami szabályozás nem tesz lehetővé. Jogi szempontból tehát a zsebszerződések kérdéskörének megítélése egyértelmű.

Az EUMSZ Mezőgazdaságról szóló fejezete nem nyújt védelmet sem a nemzeti bánásmód követelményével, sem a két fentebb kifejtett gazdasági alapszabadsággal szemben. Rendelkezései kizárólag a közérdekre való hivatkozás esetén szolgálhatják a tagállami érdekeket, a CAP célkitűzései ugyanis nyilvánvalóan uniós szintű közérdeknek minősülnek.

Elfogadott közérdeknek számít az energetikai biztonság, a vidéki népesség megtartása és a spekulációs földvásárlások elkerülése. Mivel az Unió mezőgazdasági politikájának középpontjában a személyes munkavégzésre épülő, életképes méretű családi gazdaságok állnak, a kis- és középbirtokok létrejöttének segítése szintén elfogadott közérdek. Hasonlóan az előzőekhez a mezőgazdasági termelés fenntartása is ennek minősül. Ezt a célt is jobban szolgálja a föld természetes személyek tulajdonába és művelésébe adása, mint a jogi személyek használatába juttatás.

Mindezek alapján a tagállami földbirtokpolitikában érvényre juttatható az „azé legyen a föld, aki műveli” -elv, ha az nem olyan következetesen alkalmazott, hogy teljesen kizárja a föld megvételéhez nem elég tőkeerős gazdálkodókat a mezőgazdasági termelésből. Egy ilyen rendszer ellenőrzésére pedig megengedett lehet egy előzetes közigazgatási rend alkalmazása.