

A FÖLDTULAJDONJOGI SZABÁLYOZÁS EURÓPAI UNIÓ SZABTA MOZGÁSTERE



2012, OKTÓBER

jelige:
Fehérló Fia

*„Meg ne állj tovább semmiképpen azon a földön, amelyet megvettek tőled,
mert a te földedet megvették a lóért, a füvet a kantárért, a vizet a nyeregért.
Te pedig ínséges és fösvény lévén, zálogba engedted nekik birtokaidat,
a füvet és a vizet.”*

/Képes Krónika: A fehér ló mondája/

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	4
1. Magyarország alaphelyzete	4
2. Szabályozási körkép	6
3. A dolgozat témájának időszerűsége	7
II. A földliberalizációra vonatkozó Európai Unió alapok.....	9
1. Az alaphelyzet	9
2. Diszkrimináció tilalom	10
3. Nemzeti bánásmód	12
4. A tagállamok tulajdoni rendjének érinthetlensége	13
5. Az alapszabadságok, az áruforgalom szabadsága	14
III. Letelepedés szabadsága	16
1. A munkavállalók szabad mozgása.....	16
2. A 49. cikk	17
3. A letelepedési jog terjedelme	18
4. Az akadályozási tilalom.....	20
5. A megengedett korlátozások	20
6. A dán-jog eset tanulságai.....	22
IV. A tőkemozgás szabadsága	24
1. Terjedelme	24
2. Fejlődése.....	25
2. 1. (A Római Szerződés).....	25
2. 2. (Fehér Könyv).....	26
2. 3. (88/361-es irányelv).....	27
2. 4. (Maastrichti Szerződés)	28
3. Az akadályozási tilalom.....	29
4. A megengedett korlátozások	29
5. Az ellenőrző mechanizmusok	31
V. A tagállami korlátozások bástyái és a négyes feltételrendszer követelmény	34
1. A közérdek	34
2. A Közös Agrárpolitika	37
3. A négyes feltételrendszer	39

VI. Befejezés.....	41
1. A mozgástér összefoglalása.....	41
2. A mezőgazdasághoz fűződő közérdekek.....	43
Irodalomjegyzék.....	45

I. Bevezetés

Mielőtt a konkrét jogi elemzésbe belefogok, felvázolom a magyarországi kiindulópontot. Felvillantom a környezeti, a gazdasági és a jogi helyzetet. Felvetem a dolgozat alapkérdését, az Unióban biztosítandó szabad tulajdonosi részjogosultságok, és a tulajdonos társadalmi felelősségének szemben állását, illetve ennek termőföldforgalmi vetületét.

1. Magyarország alaphelyzete

Magyarország a mezőgazdaság szempontjából különösen jó tulajdonságokkal rendelkezik. A Kárpát-medence középső részének földrajzi-, éghajlati- és talaj adottságai világviszonylatban is kiemelkedőek. Hazánk területének túlnyomó része,¹ 8,5 millió hektár alkalmas a mező- és erdőgazdasági művelésre,² ami kiemelkedően jó helyzetet biztosít Európában.³ Ennek következtében az agrárium szerepe meghatározó az ország gazdaságában, exportunk jelentős részét⁴ mezőgazdasági alapanyagok, termékek teszik ki.

Ezt a jelentős szeletét gazdaságunknak, történetileg jellemzi a nagygazdaságok vezető szerepe. Ennek a struktúrának a megváltoztatása, a kisebb gazdálkodási egységek felé fordítása 1848-ban, az úrbéri viszonyok megszüntetésének elindításával kezdődött.⁵ A kiegyezést követően is több kísérletet tettek a birtokstruktúra⁶ kisüzemek felé mozdítására. A második világháborút után az 1945-ös földreform⁷ bár jogi értelemben teljességbe ment,⁸ a politikai hatalom és irányváltás miatt hatásai már nem igazán mutakozhattak meg. A kommunista birtokpolitika nem támogatta a kis-, középirtokokra épülő mezőgazdaság

¹ Mintegy 83%-a, bár az utóbbi években rohamosan csökken ez az arány. FODOR LÁSZLÓ: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól. In: CSÁK CSILLA (szerk.): *Ünnepi Tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Miskolc: Novotni Alapítvány, 2007. 108.

² TANKA ENDRE: *Megmaradásunk a föld – Magyar földtörvény és Európai Unió Integráció*, Budapest: Kairosz Kiadó, 2001. 12.

³ Az Európai Unió jelenlegi határain belül 182 millió hektár termőföld található; ez az Unió területének 47%-a. Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés (Gyakorlati útmutató), Luxembourg: Európai Községek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2009, 9.

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

⁵ 1848-as áprilisi törvények, 1853 februári úrbéri pátens.

⁶ A köztudatban a mezőgazdasági termelési egység, a gazdaság birtok néven tudatosult. E helyett azonban helyesebbnek látszik az üzem kifejezés használata. A jogban a birtoknak egészen más jelentése van: *possessio*-t, ténybeli kapcsolatot jelent, melynek folytán a birtokos a dolgot uralma alatt tartja, és a dolog élvezetére lehetősége van. Ld.: SZLADITS KÁROLY: *A magyar magánjog V. Dologi Jog*, Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1942. 55.

⁷ Vö. 600/1945 miniszterelnöki rendelet, lásd: FODOR LÁSZLÓ: Az 1945-ös földreform értékelése jogi szempontból. In: FÜRJ ZOLTÁN – JÁVOR ANDRÁS: „...a birtokolt föld ... a szabadság maga”. Debrecen: Center Print Nyomda, 2005. 115.

⁸ SZILÁGYI SÁNDOR: Az átalakuló agrárstruktúra földbirtokviszonyai, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica Tomus XI.*, Miskolc, 1995. 188.

létrejöttét. Az új rendszer a föld civiljogi tulajdonának megszüntetésére törekedett, helyére léptetve az osztott tulajdont.⁹ A rendszerváltozáskor ezt a folyamatot egy csapásra visszafordították.¹⁰ Ez a szabályozás¹¹ 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.¹²

Itt kell hangsúlyozni az elsősorban a nagygazdaságokra jellemző tulajdonjogi, és használati viszonyokat. Ma Magyarországon, a mezőgazdasági termelés jelentős része nem, vagy csak részben a gazda saját tulajdonát képező földön történik. Egyetlen mezőgazdasági üzem által művelt földterület, gyakran egyetlen tábla, több személy tulajdonában van. A termőföld birtokviszonyai hangsúlyozottan eltérnek a tulajdonviszonyoktól, ami az ágazat tőkeigényességének tudható be.

Egyrészt a termőföldtulajdon megszerzése, másrészt a mezőgazdasági üzem kialakítása nagyobb összegű mozgatható tőkét igényel.¹³ Ezzel a vidék népessége jellemzően nem rendelkezik, így hazánkban mára a bémunkás nagyüzemek túlsúlya vált meghatározóvá,¹⁴ az ideálisnak¹⁵ vallott középbirtokokkal szemben. Magyarországon 2000-ben csak 1336 családi gazdaság működött, a legjellemzőbb birtokméret pedig 20 hektár¹⁶ volt¹⁷, ami szintén az elaprózott birtokstruktúrára utal, bár az Európai Unióban az átlagos üzemméret ennél nem sokkal nagyobb,¹⁸ és a családi gazdaság az uralkodó üzemforma, melyet az Unió Közös Agrárpolitikája¹⁹ is támogat.

⁹ A szocializmus földviszonyairól bővebben lásd: CSÁK CSILLA: *Agrárjog*, Miskolc: Novotni Kiadó, 2010. 61-69.

¹⁰ vö. BOBVOS PÁL: A földtulajdon és a földhasználat szerkezetének átalakítása hazánkban, *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae Acta Juridica et Politica* 1994, XLV. 2.

¹¹ 1991. évi XXV. tv.

¹² KOROM ÁGOSTON: *Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati problémák. „A bírósági aktusokból eredő tagállami felelősség” (Ph.D értekezés)*, Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, 2012. 53.

¹³ Természetesen mindez termőföld és ágazat függő is.

¹⁴ TANKA: Uniós közösségi jog és a magyar földjog szabályozási hatásköre, *Gazdaság és Jog*, 2002, 1. 20.

¹⁵ A közepes méretű üzemek terület arányosan nézve több főt foglalkoztatnak, tehát több családnak adhatnak biztos megélhetés, ráadásul nagyobb arányú az önfoglalkoztatás is. Ez a vidéki népesség elvándorlásának megakadályozására tett kísérletek sikerének záloga lehet. A termőföldből származó jövedelem így helyben marad. Emellett az ilyen mind egymáshoz, mind a földhöz szorosan kötődő „munkaközösségek” a termőföld közérdekű specifikumainak is könnyebben felelhetnek meg.

¹⁶ hektár: 100x100 m, továbbiakban: ha.

¹⁷ KURUCZ MIHÁLY: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről II, *Geodézia és Kartográfia*, 10. 4.

¹⁸ BURGERNÉ GIMES ANNA: Földhasználati és birtokpolitika az Európai Unió országában I-II, *Statisztikai Szemle*, 1998, 4-5. 383.

¹⁹ Common Agricultural Policy, Közös Agrár Politika, továbbiakban: CAP.

2. Szabályozási körkép

Magyarországnak nincs földkódexe.²⁰ Ez egyrésztől természetes, mert a mezőgazdálkodás viszonyai rendkívül sok jogterületet érintenek, másrésztől azonban komoly nehézségeket okoz. A földhasználat, a földügyi igazgatás és a földvédelem kérdéseinek összehangolatlan szabályozása igen megnehezíti a gazdálkodási folyamatok jogszabályi keretének átlátását. Például az öröklési viszonyok a legtöbb európai ország gyakorlatával ellentétben csak igen szűk körben szabályozottak az általánostól eltérően.²¹ Ez is hozzájárul ahhoz, hogy nálunk a termőföldtulajdonosok 80%-a 1 ha alatti területet tud magáénak. Nyugat-Európában általános a minimum birtokméret meg szabása, az ilyen mértékű elaprózódás elkerülésére.²²

A termőföldtulajdonosok nagy száma a rendszerváltás földpolitikájának is köszönhető. Az 1994. évi LV. tv.²³ máig a hazai termőföldtulajdonjogi szabályozás alapja. A törvény nem foglal egyértelműen állást sem a nagybirtokok, sem a kis-, középirtokok mellett. A szakmában uralkodó birtokpolitikai vita eredményeként a két irányzatnak csak abban sikerült igazán megállapodni, hogy a külföldieket kirekesztik a földtulajdonlásból.²⁴ Ezt elsősorban az indokolta, hogy a magyarországi földárak jelentősen elmaradtak (ma is elmaradnak) az Európai Unió egyéb tagállamaiban lévőktől.²⁵ Ez a különbség egy szabad piacon, a magyar gazdák termőföldforgalomból való kiszorulását eredményezte volna.

Kivételesen földhöz juthatnak azok a külföldiek, akik valamelyik tagállam állampolgárai.²⁶ A jogi személyek tulajdonszerzése viszont (akár belföldi, akár külföldi,) kizárt.²⁷ Ezt a jogalkotó az ezen az úton esetlegesen földhöz jutni kívánó külföldiek visszatartására szabályozta így.²⁸ Kivételek ez alól a Magyar Állam, az önkormányzat és a közalapítvány, továbbá szűk körben

²⁰ TANKA (2001) i. m. 133.

²¹ 1959. évi IV. tv. 674§(2) ami az üzem öröklésének visszautasítását teszi lehetővé. Az új földtörvény koncepciója még tartalmazott öröklésre vonatkozó szabályokat, de az Országgyűlésnek benyújtott tervezetben (T/7979) ezek már nem szerepeltek.

²² KORENYI SAROLTA: Uniós csatlakozás és termőföldtulajdon, *Magyar Jog*, 2003, 4. 232.

²³ Továbbiakban: Ttv.

²⁴ Ttv 7.§.

²⁵ KORENYI i. m. 235.

²⁶ Ttv 7.§(2).

²⁷ Ezt a tilalmat az AB csak ideiglenes jelleggel tartotta elfogadhatónak. Ld.: 35/94-es AB Határozat.

²⁸ JÓJÁRT LÁSZLÓ: Tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások termőföldre, és azok ellenőrzése, *MJ*, 2010, 12. 735.

az egyházi jogi személy, és ideiglenesen a jelzálog-hitelintézet.²⁹ Az ő földszerzésük ugyanis, a jogalkotó indoklása szerint nem jár a külföldi személy kerülő úton való tulajdonszerzésének reális veszélyével.³⁰

Ezen túl a termőföldszerzésre meghatározott maximumokat vezettek be, egyenlő esélyt próbálva biztosítani a kialakulóban lévő, nem a valós árakat tükröző földpiacon.³¹ Ezek a korlátok hivatottak visszatartani a spekulatív – nem termelői célú³² – földvásárlásokat. 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.³³

3. A dolgozat témájának időszerűsége

Magyarország 2004-ben lépett be az Európai Unióba. Jogszabályainak az uniós jogrendhez való igazítása ebből eredően kötelezettség. Hazánk Csatlakozási Okmányának rendelkezései ideiglenes jelleggel engedik csak a már felvillantott korlátozások fenntartását.³⁴ Társulási Szerződésünk alapján a földjogi szabályokat eredetileg 2011. április 30-ig kellett volna az európai jognak megfeleltetnünk, de az átállásra kapott időt sikerült a Magyar Kormánynak három évvel meghosszabbíttatnia, a végső időpont tehát a 2014. áprilisának utolsó napja.

Az új törvény megalkotása egészen a legutóbbi időkig késett, csak 2012. októberében kezdődött meg a jogszabály országgyűlési vitája. Az agrártársadalom problémái az eltelt idő alatt tovább mélyültek, kiélezve a családi gazdaságok és a nagyüzemek ellentétét. A késleltetés egyértelműen az utóbbiaknak kedvezett, mivel amíg az új, a Csatlakozási Szerződésben vállaltaknak megfelelő szabályozást be nem vezetjük, addig az Unió – főleg a kis- és középgazdaságokra kihegyezett – támogatási rendszere nem használható ki teljességgel.³⁵

²⁹ Ttv. 6.§.

³⁰ BOBVOS (1994) i. m. 17.

³¹ BOBVOS: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 2004. LXVI. 3. 8.

³² 7/1996 (I.18.) Kormányrendelet.

³³ SZILÁGYI JÁNOS EDE: Gondolatok az agrárjog jogiságáról, *MJ*, 2004, 9. 542.

³⁴ OSZTOVITS ANDRÁS: *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest: Complex Kiadó, 2011. 1470.

³⁵ TANKA: Földet vissza nem kapunk, *Ökotáj*, 1998, 18-19. 15.

Ez tovább fokozta hazánk lemaradottságát; egy olyan országot, ahol a gazdasági adottságok miatt a termőföldtulajdonjogi kérdések különösen fontosak. Ezen kérdésekben alapvető, hogy a föld véges jószág; korlátozott megújuló képességgel és (mégis,) viszonylag alacsony nyereséghezammal rendelkezik. Különösen kockázat érzékeny – gondoljunk csak a 2012-es év nyarának aszályaira –, de nélkülözhetetlen erőforrás, mert élelmünket termeljük rajta. Ebből következik a termőföldtulajdon szociális kötöttsége, akár a hozzá fűződő jogokat korlátozó módon,³⁶ amit Alaptörvényünk is tartalmaz.³⁷

A liberális szabadság képnek a tulajdonhoz való jog egyik alapeleme. A tulajdon korlátlanlansága pedig az állampolgárok kiváltsága, amit a jogállam biztosít, rendszerint magával szemben is. Ez a polgárok függetlenségének egyik talpköve. Az Unióban, a belső piac megteremtéséhez különösen fontos a négy gazdasági alapszabadság³⁸ érvényesülése. Ezek közül kettő – a letelepedés és a tőkemozgás szabadsága – szintén a tulajdon szabadságát támogatja, és egyértelműen nekifeszül a tulajdonjogot korlátozó tagállami rendelkezéseknek.

Ez a szemben állás 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. Természetesen a termőföldforgalom szabályozásának nem kizárólag az Európai Unió jogrendje szab határt. Magyarország Alaptörvénye,³⁹ és a Polgári Törvénykönyv határolják az új földtörvény mozgásterét, magyar oldalról. Tisztában vagyok azzal, hogy az agrárjogi kérdéseket mindig körültekintően kell kezelni, mert csak az összehangolt szabályozás lehet sikeres; ezen törvények vizsgálata azonban nem képezi jelen kutatásom tárgyát.⁴⁰

³⁶ 35/1994-es Alkotmánybírósági Határozat, III. 2.

³⁷ Magyarország Alaptörvénye XIII. cikk (1).

³⁸ letelepedés szabadsága, szolgáltatások -, áru -, és a tőke szabad áramlása.

³⁹ 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.

⁴⁰ Egyrészt az Alaptörvény újdonsága illetve a Ptk újrakodifikálásának folyamata pillanatnyilag lehetetlenné tette a kutatást. Másrészt ezeket a jogszabályokat az Országgyűlés saját hatáskörében végsősoron módosíthatja. Ebből következik, hogy az Unió szabta mozgáster merevebb a magyar törvények adtánál. Ezért választottam ezt, vizsgálódásom tárgyául.

II. A földliberalizációra vonatkozó Európai Unió alapok

Ebben a fejezetben elhelyezem a termőföldjogot az Unió jogrendjében és a legáltalánosabb követelményeket ismertetem. Kezdem a diszkrimináció tilalmával és a nemzeti bánásmód követelményével. Megvilágítom az EUMSZ 345.cikkének korlátozottságát a gazdasági alpszabadságokkal szemben; végül elemzem az áruforgalom szabadságának követelményét.

1. Az alaphelyzet

Az Európai Unió⁴¹ egy, a kontinens békéje érdekében létrehozott gazdasági együttműködésből nőtt ki.⁴² Az elmélyülő integráció során a fokozatosan bővülő szervezet újabb és újabb célokat tűzött ki maga elé. Az elmúlt majd fél évszázadban a gazdasági együttműködés egyre fontosabb szerepet kapott, aminek központi eleme a közös piac, majd ennek továbbfejlesztéseként a belső piac létrehozása lett. Ez a négy gazdasági alpszabadság kiteljesítésének folyamatában valósul meg.

A termőföldjog olyan terület, amit az uniós jog több szempontja érint.⁴³ A mezőgazdasági politika⁴⁴ az EU egyik legfontosabb politikája, mégis, érdekes módon a (belső piac létrehozásának alapjait jelentő) gazdasági szabadságok formálják mélyebben a termőföld tulajdonjogi viszonyait.⁴⁵ A CAP ugyanis a közös mezőgazdaság kialakításakor a tagállamok tulajdonjogi szabályozására csak közvetetten hat. Ezzel szemben a privátautonómia határokon átvelő biztosítására rendelt⁴⁶ négy alpszabadság messzemenően bekorlátozza a tagállamok mozgásterét. Gyakran arra kényszeríti őket, hogy változtassanak földforgalmi szabályozásaikon. Ennek a jogharmonizációnak az útja nem részletezett; az látható, hogy az EU másodlagos joganyagát már alig érdekli a föld liberalizációja.⁴⁷ Nem egységes

⁴¹ Továbbiakban: EU.

⁴² „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./

⁴³ JOCHEN GLÖCKNER: Grundverkehrsbeschränkungen und Europarecht – Zugleich ein Beitrag zum Anwendungsbereich der Kapitalverkehrsfreiheit, *Europa Recht*, 2000. 592.

⁴⁴ A dolgozat V. fejezetében részletesen elemzem.

⁴⁵ SZILÁGYI JÁNOS EDE: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében. In: CSÁK CSILLA: *Az Európai Földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc: Novotni Kiadó, 2010. 270.

⁴⁶ FRIEDMANN KAINER: Binnenmarktrechtliche Grenzen des Übernahmerechts, *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 2004, 5. 558.

⁴⁷ KECSKÉS LÁSZLÓ – SZÉCSÉNYI LÁSZLÓ: A termőföldről szóló 1994. évi LV.tv 6.§-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében, *MJ*, 1997, 12. 724.

szabályozási modell kialakítása tehát a cél, bár a tagállamok csak szigorú keretek között mozoghatnak.

Ebből az alaphelyzetből kiindulva veszem sorra az Alapító Szerződések rendelkezéseit. Igyekszem a normaszöveg vonatkozó szakaszainak elemzésével, az esetleges változások feltárásával megvilágítani az elsődleges jogforrások adta kereteket. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés⁴⁸ mélyebb értelmezésére és a szabályozás árnyalatainak megmutatására a vonatkozó irányelveket, és az Európai Bíróság⁴⁹ gyakorlatát használom fel. Végül megvizsgálom, milyen szerepe lehet az Unió politikáinak – elsősorban a 2014-ben megújuló CAP-nak – a szabályozások rendszerében.

2. Diszkrimináció tilalom

„Minden személy egyenlő a jog előtt.”⁵⁰ A hátrányos megkülönböztetés tilalma visszatérő eleme a különféle nemzetközi egyezményeknek.⁵¹ A diszkrimináció tilalma ezzel az egyik legszélesebb körben elfogadott, a Föld majd minden államának polgárait közvetlen érintő jogelv. Az EuB – bár a szerződések a diszkrimináció mindenre kiterjedő, általános tilalmát nem mondják ki – ezt, a uniós jog általános elvének tekinti.⁵²

A tiltott diszkrimináció, olyan megkülönböztetést jelent, ami objektív indokokkal nem igazolható. Ez lehet hasonló, összehasonlítható helyzetek eltérő kezelése, vagy pont fordítva, különböző tényállások azonos megítélése.⁵³ A diszkrimináció szempontjából való vizsgálódáskor az összehasonlíthatóságnak kulcsszerepe van. Ez mindig csak az adott esetekben jelentőséggel bíró ismérvekre⁵⁴ vonatkozik, a két különböző helyzetben lévő közös elemekre utal. Ezeknek a tulajdonságoknak a köre az elmúlt években nagyot fejlődött, így mára a legkülönbélebb alapokon történő megkülönböztetések nyertek önnálló megfogalmazást.⁵⁵

⁴⁸ Továbbiakban: EUMSZ.

⁴⁹ Továbbiakban: EuB.

⁵⁰ ENSz 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 26. cikke.

⁵¹ KIRÁLY MIKLÓS: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában, Budapest: Akadémia Kiadó, 1998. 145.

⁵² KIRÁLY i. m. 239.

⁵³ KIRÁLY i. m. 146.

⁵⁴ KIRÁLY i. m. 151.

⁵⁵ 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.

Fontos hangsúlyozni, hogy a megkülönböztetési tilalom nem korlátozásmentességi kötelezettséget jelent.⁵⁶ Egy rendelkezés nem számít pusztán azért diszkriminatívnak, mert adott esetben, egy másik államban nagyobb mozgásteret engedő szabályok vannak érvényben.⁵⁷ A megkülönböztetés akkor önkényes, ha az adott jogrendszerben nem egyenlően vonatkozik mindenkire. Például minden adósra egyféle szabályozás alkalmazandó egy tagállamban, állampolgárság és a szerződéskötés helyétől függetlenül.⁵⁸

Az EuB a C-182/83 számú esetben az írországi a földbizottságok⁵⁹ kisajátítási jogának határait vizsgálta. A szabályozás szerint ez alól (automatikusan) mentesülnek azok a földtulajdonosok, akik több mint egy éve termőföldjük három mérföldes körzetében élnek. Ezt a szabályozást a Bizottság előzetes állásfoglalásában nem minősítette diszkriminatívnak. Bár a feltételeket az ír állampolgárok általában könnyebben teljesítik, ez nem jelent meg az ítéletben. Az EuB megerősítette, hogy az olyan rendelkezés, vagy gyakorlat, ami a kisajátítás esetén a más tagállami állampolgárt kedvezőtlenebb helyzetbe hozza, eltörölendő, de nem ítélte jogellenesnek az írországi gyakorlatot.⁶⁰

Magyarország Európai Megállapodásának⁶¹ 44.cikkében vállalta, hogy a földmoratórium fenn állta alatt nem léptet életbe olyan szabályozást, ami új megkülönböztetést vezet be, és lejártáig megszünteti a földforgalmi szabályokban szereplő bármiféle hátrányos megkülönböztetést. A jelenlegi földtörvény világosan és egyértelműen, állampolgárság alapján diszkriminál.⁶² Ez a jogszabály közvetlenül ütközik a nemzeti bánásmód követelményével,⁶³ ami az egyenlő bánásmód általános elvének speciális megjelenése, és az uniós jog egyik központi eleme.⁶⁴ A következőkben ezt, az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát elemzem.

⁵⁶ KECSKÉS-SZÉCSÉNYI i. m. 725.

⁵⁷ KIRÁLY i. m. 147.

⁵⁸ C-439/97 Sandoz GmbH vs. Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland, Sandoz [1999] EBHT I-07041, 25 és soron következő pontok.

⁵⁹ Irish Land Commission.

⁶⁰ C-182/83 Robert Fearon & Company Limited kontra Irish Land Commission [1984] EBHT 03677. 6 pont.

⁶¹ 1994. évi I.tv.

⁶² 7.§(1) A külföldi magánszemély és jogi személy termőföld tulajdonjogát – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – nem szerezheti meg.

⁶³ KECSKÉS – SZÉCSÉNYI i. m. 726.

⁶⁴ OSZTOVITS i. m. 992.

3. Nemzeti bánásmód

„A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármilyen megkülönböztetés.”⁶⁵ Ez a nemzeti bánásmód követelménye az Unióban, ami a négy gazdasági alapszabadság szegletköveként szolgál.⁶⁶ Az EuB gyakorlata szerint ez a norma azokra a tényállásokra is vonatkozik, amik csak érintőlegesen tartoznak az Alapító Szerződések alkalmazási körébe.⁶⁷ Ezzel az EuB annyira kiterjesztette a 18. cikk alkalmazási körét, hogy attól csak kevés terület maradhatott érintetlen.⁶⁸

A nemzeti bánásmód követelménye – a diszkrimináció általános tilalmához hasonlóan – nem jelent korlátozhatatlanságot. Nem tilos, ha egy állam jogrendje, valamely területén szigorít a polgáraitra vonatkozó szabályozáson, és ez ugyanúgy vonatkozik a külföldiekre is.⁶⁹ Kizárt a 18. cikkre való hivatkozás, ha a különbségtétel nem (konkrétan) állampolgársági alapon történik. E szerint tehát egy nem nemzeti alapon különbséget tevő szabályozás akkor sem megtámadható a 18. cikk alapján, ha az csak az egyéb tagállamok polgárait érinti hátrányosan.⁷⁰

A nemzeti bánásmód követelménye az Európai Gazdasági Közösség alapító szerződésében, a Római Szerződésben⁷¹ is szerepelt.⁷² A tagállamok – hasonlóan a mostani csatlakozási gyakorlathoz – egy menetrend szerint építették be jogrendjükbe a RSz-ben vállaltakat, aminek egyik fontos állomása volt a 63/261/EGK irányelv.⁷³ Ez megfogalmazza a tagállami állampolgárokkal szemben fennálló korlátozások eltörlésének kötelezettségét, bizonyos feltételek fennforgásának esetére. Eszerint az olyan munkavállalót, aki két évig folyamatosan, mezőgazdasági tevékenységet végez egy tagállamban, nem érinthetik hátrányos korlátozások.⁷⁴ Az irányelv szerint csak az számít földművelési munkavállalónak, aki munkaszerződés alapján dolgozik.⁷⁵ Ennek részleteit szabályozza a továbbiakban a

⁶⁵ EUMSz18.§.

⁶⁶ CATHERINE BARNARD: *The substantive law of the Eu (The four freedoms)*. Oxford: Oxford University Press 2007.17.

⁶⁷ C-293/83, Françoise Gravier kontra Ville de Liège [1985] EBHT 00593. 19. pont.

⁶⁸ OSZTOVITS i. m. 998.

⁶⁹ KORENYI i. m. 230.

⁷⁰ OSZTOVITS i. m. 1000.

⁷¹ Továbbiakban: RSz.

⁷² RSz 7.§.

⁷³ A letelepedési szabadság megvalósításának egyes kérdéseiről a mezőgazdaságban.

⁷⁴ 63/261/EGK art. 1.

⁷⁵ 63/261/EGK art. 2.

jogszabály. (Kifejti például, hogy mi tekinthető megszakítás nélküli munkavégzésnek.) A 63/262/EGK irányelv a tanyák megszerzésének feltételeire szab hasonló keretet. Eszerint a gazdaság megvételének joga a külfölditől sem tagadható meg, ha az legalább két éve elhagyottan áll.⁷⁶

4. A tagállamok tulajdoni rendjének érinthetlensége

„A Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”⁷⁷ Az EUMSZ ezen rendelkezése alapján úgy tűnhet, hogy az Alapító Szerződések tagállami hatáskörben tartják a földkérdést.⁷⁸ Tovább emeli e cikk jelentőségét, hogy feltétel nélkül áll. Valóban ne lenne semmiféle beleszólása az Uniónak ezen kérdések szabályozásába?

Mit is értünk „tulajdoni rend” alatt? Az EUMSZ, mint annyi másik fontos fogalomnál, itt sem ad eligazítást. A jogirodalom szerint a tulajdoni rend a tulajdonjog szabályainak átfogó és alkotmányos építményét jelenti;⁷⁹ valamennyi, a tulajdon közjogi korlátairól szóló alkotmányos rendelkezést kell érteni alatta.⁸⁰ Az EUMSZ tehát ebben az igen fontos kérdésben autonómiát biztosít a tagállamok számára.⁸¹ Ebből következik, hogy az EUMSZ 115. és 352. cikkeiben foglalt általános felhatalmazó normára alapozva az EU nem avatkozhat be a tagállamok tulajdoni rendjébe.⁸² Érthető ez a kikötés, ha a szuverenitásuk fokozatos szűkülésétől rettegő tagállamokra gondolunk.

A 345. cikk tárgyi hatálya az államosítások kapcsán vált egyre jelentősebb kérdéssé. Az Európai Bizottság szerint az állami kisajátítások is a tulajdoni rend részét képezik. Ezt az álláspontot az EuB elutasította.⁸³ Elismerte ugyan, hogy a tagállamok ingatlan-, és ezen belül a termőföld forgalmát elsősorban a fent említett rendelkezés határozza meg, de az így biztosított autonómia nem jeleni azt, hogy a tagállamok kizárhatnák a gazdasági

⁷⁶ TATTAY LEVENTE: A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban, *Európai Jog*, 2009, 1. 38.

⁷⁷ EUMSZ 345. cikk.

⁷⁸ TANKA (2002) i. m. 15.

⁷⁹ „Unter Eigentumsordnung ist das umfassende verfassungsmäßige Gefüge der Eigentumsrechte zu verstehen.” GLÖCKNER i. m. 594.

⁸⁰ OSZTOVITS i. m. 3319.

⁸¹ KOROM: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata, *MJ*, 2010, 12.

⁸² OSZTOVITS i. m. 3319.

⁸³ OSZTOVITS i. m. 3320.

alapszabadságok érvényesülését.⁸⁴ Nincs tehát szó az EUMSZ egyéb rendelkezéseinek hatálya alóli kivételről;⁸⁵ a tagállami szabályozások meg kell feleljenek az uniós jogrend normáinak.

A Záró Rendelkezésekben való szerepeltetés arra utal, hogy ez a szabály elsősorban eljárási jellegű. Egyrészt a földtulajdonjogi viszonyok szabályozása messzemenőleg tagállami hatáskör;⁸⁶ másrészt az uniós jog elsődlegességéből következőn ez a szabályozás semmiképp sem állhat szemben az EU jogi alapjaival.⁸⁷ Ezért a következőkben sorra veszem ezeket a szabályokat, amik a tagállami autonómia ezen szeletét korlátozzák.

5. Az alapszabadságok, az áruforgalom szabadsága

A fentebb már kifejtett egyenlőség elve alapvetően nem az emberi jogok védelme jegyében született,⁸⁸ sokkal inkább a piaci alapszabadságok sarokköveként foglal helyet az Unió jogrendjében. Ezzel az EU egyik legnagyobb eredménye a szerződések rendelkezéseivel létrehozott egységes, belső piac⁸⁹ kialakítása. Ennek valójában egyetlen, az összes termelési tényező szabad áramlását biztosító gazdasági szabadság a motorja, bár ezt a felfogást az EUMSZ tagolása – a szabadságok osztott szerkezete – nem támogatja.⁹⁰ A termelési tényezők lehető legszabadabb áramoltatása, az EU-s jogrendben az integráció kemény magvát alkotó⁹¹ négy szabadságra bontva jelenik meg.

A szolgáltatások szabadsága ideiglenes jellegű gazdasági viszonyokat foglal magába.⁹² A tulajdonjogi viszonyok ezzel ellentétben, alapvetően tartósak. Így a termőföldforgalmi kérdések a szolgáltatások szabad áramlásának körén kívül esnek, ezért az EUMSZ erre vonatkozó rendelkezéseit egyáltalán nem vizsgálom.

⁸⁴ KOROM: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó „moratórium” lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog, *EJ*, 2009, 6. 8.

⁸⁵ „Bereichsausnahme” GLÖCKNER i. m. 595.

⁸⁶ GLÖCKNER i. m. 595.

⁸⁷ TATTAY i. m. 36.

⁸⁸ KIRÁLY i. m. 146.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ KIRÁLY i. m. 31.

⁹¹ KIRÁLY i. m. 17.

⁹² OSZTOVITS i. m. 1292.

Egyes szerzők véleménye szerint a termőföldpiac, tulajdonjogi kérdéseivel együtt az áruforgalom szabadsága alá tartozik.⁹³ Az EUMSz (hasonlóan a tulajdoni rend kérdéséhez) az áru fogalmát nem határozza meg.⁹⁴ Ezt az EuB az esetjog gyakorlatában formálta ki, aki mint a szerződések hiteles értelmezésére jogosult szerv, az alapvető kategóriákat elszakította a nemzeti jogban fellelhető meghatározásoktól.⁹⁵ Ez alapján az Unió (rövid ingadozás követően) elvetette a föld áru voltát.⁹⁶ Tette ezt azért, mert a földnek alapvető tulajdonsága, hogy nem mozgatható, ingatlan, ez pedig szembe megy az áru egyik – az EuB jogértelmezése szerinti – alapvető fogalmi elemével.⁹⁷ Így tehát megállapítható, hogy az áruk szabad mozgása olyan piaci szabadság, amelynek rendelkezései nem terjednek ki az uniós polgárok közötti termőföldforgalomra.⁹⁸

⁹³ PRUGBERGER TAMÁS: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, *Kapu*, 2012, 9-10. 62.

⁹⁴ Az áru mellett nem adja meg pl. a munkavállaló, a tőke, a tiltott diszkrimináció fogalmait sem. KIRÁLY i. m. 71.

⁹⁵ KIRÁLY i. m. 240.

⁹⁶ TATTAY i. m. 37.

⁹⁷ Ezen túl a termőföld nem minősülhet terméknek sem, ami szintén alapfeltétel lenne. Ugyanis nem termelt, hanem teremtetett dolog. Függetlenül a vallási, világnézeti beállítottságtól, senki sem mondhatja a földet olyan értelemben magáénak, hogy azt ő hozta létre.

⁹⁸ GLÖCKNER i. m. 595.

III. Letelepedés szabadsága

A szoros értelemezési rokonság okán először megvizsgálom a munkavállalók szabad mozgásának követelményét, majd kifejtem a letelepedés szabadság tartalmát. Ez az alapszabadság is akadályozási tilalom jellegű, és alapvetően érint termőföldforgalmi kérdéseket. Végül egy jogeset ismertetésével megvilágítom a tőke mozgás szabadságával fennálló viszonyt.

1. A munkavállalók szabad mozgása

„Az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását.”⁹⁹ A vonatkozó irányelv szerint a „tagállami állampolgár alkalmazása nem tehető olyan követelménytől függővé, ami az állam állampolgárával összehasonlítva állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést jelentene.”¹⁰⁰ Ez a követelmény a nemzeti bánásmód konkretizálása, erre a területre. Az EuB azonban a munkavállalók szabad mozgásának területén az akadályozási tilalomként¹⁰¹ való értelmezéshez ragaszkodik; bár ez a konkrét normaszövegből nem következik.¹⁰²

Az EUMSZ 45. cikk (3) az elemzett szabadság korlátozhatóságának feltételeit részletezi. Eszerint közrendi, közbiztonsági, vagy közegészségügyi okok indokolhatnak bizonyos korlátokat, de ezek a rendelkezések is csak a közvetetten korlátozó intézkedések védelmére szolgálhatnak. Ilyen megkülönböztetés lehet például olyan feltétel szabása, ami lényegében, vagy túlnyomó részben külföldit érint; ugyanígy az is, amit belföldi könnyebben teljesít.¹⁰³

Tipikus rejtett megkülönböztetés a tagállami jogrendekben, adott szakmai tevékenység belföldi lakóhelytől függővé tétele.¹⁰⁴ Ez, bár nem állampolgársági alapon tesz különbséget, mégis tilalmazott. A rejtett – vagy más szóval közvetett – megkülönböztetés ugyanis csak akkor megengedett, ha objektív és törvényes célkitűzésre irányul, és arányos

⁹⁹ EUMSZ 45. cikk (1).

¹⁰⁰ 1612/68/EGK irányelv 6. cikk.

¹⁰¹ Erről részletesen ld. a fejezet 4. pontját!

¹⁰² Pl.: C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association ASBL vs. Jean-Marc Bosman [1995] EBHT I-04921.

¹⁰³ C-237/94 John O'Flynn vs. Adjudication Officer [1996] EBHT I-02617 18.

¹⁰⁴ C-350/96 Clean Car Autoservice GesmbH vs. Landeshauptmann von Wien [1998] EBHT I-02521. 29-30 pontok.

megfontolásokon alapul.¹⁰⁵ A korlátozások feltételrendszerét dolgozatomban később ismertetem.¹⁰⁶

Figyelemre méltó, hogy az EuB gyakran együtt kezeli az EUMSZ 45. cikkét a 49. cikkel.¹⁰⁷ Előfordul olyan ítélet ahol nem mondja meg, hogy a munkavállalók szabad mozgása, vagy a letelepedés szabadsága az érintett alapszabadság.¹⁰⁸ Ezért lehet fontos a földforgalom szempontjából is a munkavállalók szabad áramlására vonatkozó esetjog.

2. A 49. cikk

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően, tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás.”¹⁰⁹ A letelepedés szabadsága – hasonlóan a többi alapszabadsághoz – az eredetileg átmeneti rendelkezéseket tartalmazó szabályoktól jutott el, eddig az akadályozási tilalmat megfogalmazó rendelkezésig.

Első ránézésre ez teljes szabadságot biztosítónak tűnhet, hiszen „minden korlátozás” tilalmazott. A mondat első részét sem szabad azonban figyelmen kívül hagyni! Ebből arra következtethetünk, hogy a letelepedés szabadsága csak az EUMSZ soron következő rendelkezései által kijelölt keretek között kell érvényesülni. Megvizsgálandóak tehát az ehhez a szabadsághoz tartozó rendelkezések, úgyszintén az EUMSZ vonatkozó részeit kifejtő-értelmező EuB-i joggyakorlat.

A 49. cikk az állampolgárság alapján történő diszkrimináció tilalmát, a fentebb már kifejtett 18. cikket konkretizálja a vállalkozás szabadságára.¹¹⁰ 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.¹¹¹ Az EUMSZ-nek ez a rendelkezése közvetlen hatállyal bír, ezért

¹⁰⁵ C-350/96. 31 pont.

¹⁰⁶ Az V. fejezetben.

¹⁰⁷ Az EUMSZ 49.cikk szól a letelepedés szabadságáról.

¹⁰⁸ C-334/94 Európai Közöségek Bizottsága vs. Francia Köztársaság [1996] EBHT I-01307 15 pont.

¹⁰⁹ EUMSZ 49.cikk.

¹¹⁰ A letelepedés szabadsága a „right of establishment”, a vállalkozás szabadsága. KIRÁLY i. m. 49.

¹¹¹ KORENYI i. m. 230.

a tagállami jogharmonizációs eljárások megtörténtére, vagy nem megtörténtére tekintet nélkül, közvetlenül alkalmazható.¹¹²

A 49. cikkben foglalt szabály az elsődleges letelepedési jogot garantálja. A második mondat a másodlagos letelepedési jog¹¹³ biztosításáról szól,¹¹⁴ és egyből kapcsolja ezen alapszabadság rendelkezéseit a tőkemozgás szabadságához.¹¹⁵ Ezen alapszabadság körében is tilos mind a közvetlen (állampolgársághoz kapcsolódó), mind a közvetett (a körülmények tekintetében hátrányt okozó) megkülönböztetés.¹¹⁶

3. A letelepedési jog terjedelme

Az EuB a letelepedési szabadság korlátainak megszüntetésére vonatkozó programjában kifejezetten említi az ingatlan megszerzésének lehetővé tételét. Ebbe a körbe esik bele a termőföld. De van egy másik irány is, ahogy a letelepedési jog rendelkezései a földjogi viszonyokba belenyúlnak. Az ítélkezési gyakorlat alapján letelepedésnek minősül a gazdasági tevékenység tényleges, és határozatlan időre történő folytatása egy másik tagállam területén lévő állandó létesítmény révén.¹¹⁷ A mezőgazdasági üzem¹¹⁸ mindenképp ilyen létesítmény,¹¹⁹ létrehozásának pedig előfeltétele a termőföld biztosítottasága. Ehhez tehát szükség van a termőföld megszerzésének lehetőségére.

Mire terjed még ki a letelepedés joga? 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 állampolgáira előírt feltételek szerint.” Egy adott tevékenységhez szükséges dolgok megszerzésének lehetősége biztosan ide tartozik. Ahogy az üzem létesítéséhez is

¹¹² OSZTOVITS i. m. 1291.

¹¹³ Másodlagos a letelepedés, ha egy vállalkozás súlypontja nem a letelepedés államában van. OSZTOVITS i. m. 1307.

¹¹⁴ OSZTOVITS i. m. 1291.

¹¹⁵ Ezt a viszonyt – a két alapszabadság kapcsolódását – a letelepedés szabadságáról szóló rész végén elemzem.

¹¹⁶ OSZTOVITS i. m. 1309.

¹¹⁷ C-221/89 The Queen vs. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd és társai [1991] EBHT I-03905 20 pont.

¹¹⁸ Köznnyelvben: gazdaság, birtok.

¹¹⁹ OSZTOVITS i. m. 1295.

elengedhetetlen a termőföld, más tevékenységek is vannak, amelyek ingatlan birtoklása nélkül nem végezhetők.

Tehát, ha egy földszerzés összefüggésben áll a földszerző ott folytatott foglalkozásával, akkor az alapszabadság rendelkezései feltétlen érvényesek rá.¹²⁰ 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!

Egy 1927-es görög jogszabály¹²¹ megtiltotta a nem görög állampolgárságú, illetve honosságú személyek határ menti ingatlan tulajdonjogának, illetve más dologi jogának megszerzését, valamint a bérletet, illetve a haszonbérletet. A Bizottság 1987-ben fordult az EuB-hoz, a görög szabályozás uniós jogba ütközésének megállapítását kérve. Az per során kiderült, hogy a szabályozás adta korlátozások Görögország 55%-át (!) érintik. Kimondta, hogy a rendelkezések a Római Szerződésbe¹²² ütközők és diszkriminatívak, mert a RSz 7. cikke¹²³ alapján tilos az állampolgárságból fakadó bármilyen hátrányos megkülönböztetés.

Az EuB utalt arra, hogy egy másik tagállam területén történő ingatlanszerzés, ingatlanhasználat és az azzal való rendelkezés jogának megszerzése a letelepedés jogának szükséges kiegészítése. Az olyan tilalom, mely a hazai állampolgárokra nem érvényesül, diszkriminatív. A letelepedési szabadság, szükséges velejárójaként magában foglalja a másik tagállamban történő ingatlanszerzést, -hasznosítást, illetve az ingatlanról való rendelkezési jogot.¹²⁴ Ez az ítélet is megerősíti a fent kifejtetteket.

Az EuB eredetileg csak a határokon átnyúló eseteknél vizsgálta a letelepedési szabadság követelményeinek teljesülését. Egy 1978-as ítélet szerint az Unió Alapító Szerződéseit nem lehet a tisztán belső esetekre alkalmazni.¹²⁵ Ez azonban megváltozott. Mára ezek a rendelkezések saját állammal szemben is hivatkozhatóak,¹²⁶ ami véleményem szerint az uniós polgárság jogintézményének erősödésére vezethető vissza. Az, hogy ebből következhet-e a

¹²⁰ GLÖCKNER i. m. 602.

¹²¹ Egy elnöki dekrétum.

¹²² Továbbiakban: RSz.

¹²³ EUMSz 18.cikk.

¹²⁴ C-370/05 Uwe Kay Festersen elleni büntetőeljárás [2007] EBHT I-01129 28.B pont.

¹²⁵ C-115/78 J. Knoors vs. Staatssecretaris van Economische Zaken [1979] EBHT 00399 21-23 pontok.

¹²⁶ OSZTOVITS i. m. 1295.

valamennyi tagállami állampolgárra vonatkozó földszerzési jog, egyelőre nem állapítható meg biztosan.¹²⁷ Annyi bizonyos, hogy az uniós polgárság térnyerésével a letelepedési jog – fent kifejtett – kísérő jogosultságai némileg veszítettek a jelentőségükből.¹²⁸

4. Az akadályozási tilalom

Azokban a viszonyokban amikre 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.¹²⁹ Az uniós joggyakorlat azonban, ezt a szabadságot is kitágította. Így ez az alapszabadság is akadályozási tilalom jellegét öltött – hasonlóan a munkavállalók szabad mozgásához.

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!¹³⁰ Az olyan szabályok is tilalmazottak lehetnek tehát, amik nem megkülönböztetőek.¹³¹ Az ítélkezési gyakorlat alapján egyértelműen általános akadályozási tilalomra vált ez a gazdasági szabadság is.¹³² A letelepedés joga alá tartozó viszonyok szabályai tehát nem merülhetnek ki az egyenlő bánásmód követelményeinek teljesítésében.¹³³

5. A megengedett korlátozások

Az EUMSZ 51. cikke a letelepedés szabadsága alóli kivételeket határoz meg. Eszerint 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.

¹²⁷ Az európai jogtudományban uralkodó vélemény szerint a tulajdonszerzéshez való jog nem alapjog.

¹²⁸ OSZTOVITS i. m. 1324.

¹²⁹ KOROM (2011) i. m. 156.

¹³⁰ C-79/01 Payroll Data Services (Italy) Srl, ADP Europe SA és ADP GSI SA [2002] EBHT I-08923. 30 pont.

¹³¹ C-107/83 Ordre des avocats au barreau de Paris kontra Onno Klopp [1984] EBHT 02971.

¹³² C-19/92 Dieter Kraus vs. Land Baden-Württemberg [1993] EBHT I-01663.

¹³³ GLÖCKNER i. m. 601.

A szemben álló jogok között tehát nincs szükség mérlegelésre, csak a közhatalom gyakorlásához való kapcsolódást kell bizonyítani. Az EuB szerint lehetséges, hogy a tagállamok eltérően határozzák meg, mi tartozik a közhatalomba,¹³⁴ azonban egyetlen olyan ítélet sem született eddig, amiben valamely tevékenységet közhatalom gyakorlásának minősítették volna. Ennek eredményeként a fogalom tartalma még nem kristályosodott ki.¹³⁵ Valószínűtlennek tűnik számomra, hogy a mezőgazdasági termelést, még ha közérdekhez kötött is, valahogy bele lehessen illeszteni ebbe a keretbe. Ezen az úton tehát nem lehet mentesülni 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. Erre eddig nem volt példa.¹³⁶ Meglátásom szerint a rendelkezés elvi lehetőséget biztosít a jövőben a termőföldjogi szabályok letelepedési szabadságtól való függetlenítésére. Ehhez azonban többségi akaratra van szükség az Unió ezen két szervében.¹³⁷

Az EUMSZ 52. cikke szerint „közrendi, közbiztonsági, vagy közegészségügyi okokból” a külföldi állampolgárokra különleges bánásmódot előíró rendelkezések továbbra is alkalmazhatók. Itt érdemes felhívni a figyelmet a munkavállalók szabad áramlásának rendelkezései között a 45. cikk (3)-ra, mivel nagyon hasonló megfogalmazást tartalmaz. Ebből következik a két jogszabályhely szoros értelmezési rokonsága.¹³⁸ Ezek a rendelkezések bizonyos idegenrendészeti szabályok fenntartását teszik lehetővé,¹³⁹ de szintén nem szolgáltathatnak kibúvót a termőföld liberalizációs kötöttsége alól.

Az EuB a 171/07 számú ítéletében következőképpen határozott: nem megkülönböztető az olyan rendelkezés, mely a gyógyszerterek üzemeltetését és tulajdonlását is (!) csak a gyógyszerész képesítéssel rendelkezőknek tartja fenn. Ha ebből az esetből lehet analógiát alkalmazni¹⁴⁰ termőföldjogi szabályozásunk kialakításakor, az a földművesekre nézve kedvező helyzetet teremtené. Korom Ágoston szerint az agrárvégzettség kötelezővé tétele a letelepedés

¹³⁴ C-2/74 Jean Reyners vs. État belge [1974] EBHT 00631. 48-50 pontok.

¹³⁵ OSZTOVITS i. m. 1331.

¹³⁶ OSZTOVITS i. m. 1336.

¹³⁷ Mint majd később látható lesz, a letelepedés szabadságának követelményei aló való mentesítés sem változtatna érdemben Magyarország földpiaci szabályozásának mozgásterén a tőkemozgás szabadsága miatt.

¹³⁸ OSZTOVITS i. m. 1277.

¹³⁹ OSZTOVITS i. m. 1339.

¹⁴⁰ Például olyan jogszabály bevezetésével, aminek eredményeként csak a helyben lakó (a helyi adottságokat ismerő) és mezőgazdasági képesítéssel rendelkező személyek szerezhetnek földtulajdont.

szabadságát nem sértő korlátozás.¹⁴¹ Figyelembe kell azonban venni, hogy a fenti ítéletben vizsgált szabályozás a közegészségügyi okokból megengedhető rendelkezésekhez tartozik. A szigorúan értelmezést mutatja, hogy a látszerésekkel kapcsolatban, a hasonló szabályozás már nem minősült elfogadhatónak.¹⁴²

Az EuB a letelepedés szabadságának korlátozhatóságára négyes feltételrendszert alakított ki:¹⁴³ a diszkrimináció tilalma, a korlátozás nyomós közérdek általi indokoltsága, az így kitűzött cél elérésére való alkalmasság, és az arányosság követelménye.¹⁴⁴

6. A dán-jogeset tanulságai

A következőkben az EuB Dánia földjogi szabályozását elmarasztaló ítéletét ismertetem, mivel ezt gyakran szokták a tagállami önvédelmet megvalósító szabályozás mintapéldájaként emlegetni. Az ún. „dán- jogeset” felperese, Uwe K. Festersen, német állampolgár 1998-ban szerzett Dániában termőföld tulajdonjogot. A dán földtörvény a két hektár feletti területekre hasznosítási kötelezettséget és nyolc év ellenőrzött helybenlakást írt elő. Miután Festersen úr ezen követelményeket nem teljesítette, a helyi hatóság felszólította a helyzet rendezésre, majd bírságot szabott ki.¹⁴⁵ Az ügy a bírósági utat megjárva az EuB elé került.

A felperes szerint a mezőgazdasági törvényben foglalt helybenlakási követelmény nem volt összeegyeztethető a letelepedés szabadságának és a tőke szabad mozgásának az EK 43. és EK 56. ¹⁴⁶ cikkbe foglalt elvével. Az EuB-nak feltett kérdés volt tehát, hogy „az EK 43. és EK 56. cikkbe ütközik-e, ha valamely tagállam a mezőgazdasági földterület megszerzését ahhoz a feltételhez köti, hogy a szerző fél állandó lakóhelyét oda helyezze át”.¹⁴⁷ A korábbi gyakorlat szerint a más tagállamban lévő ingatlan megszerzéséhez, hasznosításához és elidegenítéséhez fűződő jogosultság az EK-Szerződés 44. cikk (2) bekezdésének e) pontjából¹⁴⁸ következőn a letelepedés jogának szükséges kiegészítését képező jog. Másrészt az EuB megállapította, hogy a tőkemozgásnak minősülnek azok a műveletek, amelyekkel

¹⁴¹ KOROM (2012a) i. m. 50.

¹⁴² C-140/03 Az Európai Közösségek Bizottsága vs. Görög Köztársaság [2005] EBHT I-03177.

¹⁴³ Kifejtésére a IV. fejezetben térek rá.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ KOROM (2012a) i. m. 28.

¹⁴⁶ EUMSz 49 és EUMSz 63.

¹⁴⁷ C-370/05. 20 pont.

¹⁴⁸ EUMSz 50.

valamely tagállam területén ott lakhellyel nem rendelkező személyek ingatlanberuházást hajtanak végre.¹⁴⁹ Tehát az ügy nem is a letelepedési szabadság körébe – mint első látásra tűnik – hanem a tőkemozgás szabadsága alá esett.¹⁵⁰

A dán rendelkezések, bár nem diszkrimináltak nyíltan, de alkalmasak voltak a tőkemozgás korlátozására. Megvizsgálandó tehát, hogy állt-e megfelelő közérdek a szabályozás mögött?¹⁵¹ A dán kormány kifejtette, hogy a törvény vitatott rendelkezései arra irányultak, hogy a földet – hagyományos hasznosítási módon – elsősorban a tulajdonos lakja és művelje. Így kívánták az ingatlanspekulációt megelőzni és a vidéki népesség megtartását szolgálni.

Az EuB elismerte a fent ismertetett célokat közérdeknek.¹⁵² Hangsúlyozta a termőföld korlátozott erőforrás voltát, ami indokoltá teszi az „azé legyen a föld aki műveli” elv érvényesítését. Bár a helybenlakás követelményét alkalmasnak találta az ismertetett célok elérésére,¹⁵³ úgy ítélte, hogy a kötelezettség alóli kivételes mentesítés okai nem kellően világosak.¹⁵⁴ Emellett a helybenlakás nyolc évre történő ellenőrzését az arányosság követelményén túlmenőnek ítélte.¹⁵⁵ Kimondta, hogy az EK 56. cikkével¹⁵⁶ ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, mely a mezőgazdasági földterület megszerzését a földterületen való állandó lakhely meglétéhez köti.

Az EUMSZ 64. cikkéből következőn az ingatlanbefektetések és a közvetlen befektetések a letelepedés és a tőkemozgás szabadsága alá is esnek.¹⁵⁷ Az EUMSZ 65. cikk (2) nehezen érthető keresztutalásából az következik, hogy ha mindkét szabadság érintett, akkor elsősorban a tőkeműveletekre vonatkozó szabályok az irányadóak.¹⁵⁸ Ezért a következőkben ezt a gazdasági alapszabadságot is megvizsgálom, a letelepedés szabadságához hasonló módon.

¹⁴⁹ C-370/05. 28.B pont.

¹⁵⁰ C-370/05. 23. pont.

¹⁵¹ C-370/05. 25. pont.

¹⁵² C-370/05. 28. pont.

¹⁵³ C-370/05. 31. pont.

¹⁵⁴ C-370/05. 43. pont.

¹⁵⁵ C-370/05. 41, 43. pontok.

¹⁵⁶ EUMSZ 63. cikk.

¹⁵⁷ OSZTOVITS i. m. 1467.

¹⁵⁸ 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.

IV. A tőke mozgás szabadsága

Ebben a fejezetben a termőföldforgalmat legmélyebben érintő gazdasági alapszabadságot elemzem. Felvázolom fejlődését a Római Szerződéstől; részletezem korlátozhatóságának feltételeit. Az Ospelt-ügy ítéletén keresztül ismertetem az előzetes bejelentési kötelezettség és a közigazgatási engedélyeztetési rendszer földforgalmi lehetőségeit.

1. Terjedelme

Az általános diszkrimináció tilalmát a gyakorlatban a speciálisabb tilalmak előzik.¹⁵⁹ Az EuB a földviszonyokra a fent ismertetett keretek között alkalmazza ugyan a letelepedés szabadságát, de az esetek jó részében a tényállás határon átvitelőségéből kifolyóan, a tőke mozgás szabadságának rendelkezései szerint jár el.¹⁶⁰ Egy francia jogtudós¹⁶¹ megfogalmazásában, ha egy területre a négy alapszabadságból a tőke mozgás szabadsága mellett más is vonatkozik, az EuB a tőke mozgás vonatkozó rendelkezéseit alkalmazza,¹⁶² ezért ennek kiemelt szerepe van. Fejlődésének bemutatásakor igyekszem majd erre a gyakorlatra magyarázatot adni.

De hogyan kerül a termőföld, mint ingatlan, az alapvetően meghatározott ingók szabályozásával foglalkozó tőke mozgás szabadsága alá? A RSz szövege – mint az EuB megállapította – nem tartalmazza sem a fizetési műveletek, sem a tőke mozgás definícióját.¹⁶³ Nem következik tehát a normaszövegből, hogy a föld tőke. J. Glöckner fogalmazza meg érthetően, hogyan kerül „a csizma az asztalra”, milyen úton is kezd mozogni a föld. Az ingatlanban megtestesülő tőke a megszerzésekor, gazdasági besorolásának változása révén lépi át a határt!¹⁶⁴ Ezzel válik a termőföld mozgatható dologgá. Bár a térben, valóságosan a föld nem vihető át a határon,¹⁶⁵ mégis a gazdasági átsorolása mozgást, tőke mozgást jelent. Így válik az Unióban az ingatlan megingathatóvá!

¹⁵⁹ OSZTOVITS i. m. 993.

¹⁶⁰ KOROM (2012a) i. m. 43.

¹⁶¹ Louis Dobouis.

¹⁶² KOROM (2009) i. m. 153.

¹⁶³ C-222/97 Manfred Trummer vs. Peter Mayer [1999] EBHT I-01661. 20 pont.

¹⁶⁴ „Durch die Änderung seiner wirtschaftlicher Zuordnung überschreitet das in der Liegenschaft verkörperte Kapital beim Erwerb gleichsam die Grenze.” GLÖCKNER i. m. 592.

¹⁶⁵ GLÖCKNER i. m. 618.

Az 1985ös (első) Fehér Könyv sorolja az ingatlanbefektetéseket először a tőkemozgások körébe.¹⁶⁶ Ezekre vonatkozik tehát a liberalizálási kötelezettség.¹⁶⁷ A Tanács egyik irányelve¹⁶⁸ három évvel a Fehér Könyv megjelenése után egy katalógusát adja annak, hogy mi tekinthető tőkemozgásnak. Az irányelv I. mellékletének (a katalógusnak) II. pontjában szintén szerepelnek az ingatlanbefektetések, a következő magyarázattal: - „ingatlanbefektetés: az épületek vagy földterület vásárlása [...]”. Így, a termőföldforgalmi kérdések feltétlenül és egyértelműen ide tartoznak. Az irányelv azóta hatályon kívül került, de az EuB állandó ítélkezési gyakorlata az irányelv nomenklatúráját továbbélőnek ismerte el.¹⁶⁹

A tőkemozgás szabadsága magában foglalja még a második lakás megszerzésére való jogot,¹⁷⁰ ami szintén érinthet mezőgazdasági kérdéseket, tudniillik a tanyák megszerzési szabályait. Az EUMSZ 65. cikke értelmében ezen alapszabadság alá tartozhatnak az öröklés viszonyai is,¹⁷¹ sőt, a tőkemozgás megvalósulhat akár természetes, akár jogi személyek között.¹⁷²

2. Fejlődése

A tőkemozgás szabadsága, mint már fentebb említettem, jelentős változáson ment keresztül az európai integráció folyamatában. Kiegészítő jellegű alapszabadságból a legfontosabb, a legszélesebb körben érvényesítendő szabadság lett, melynek során a tőkemozgás szabadsága az európai termőföldjog területén is érvényesítendővé vált.¹⁷³ A következőkben ezt az átalakulást mutatom be.

2. 1. (*A Római Szerződés*) Eredetileg a tőke szabad mozgásának elve nem alapszabadságként került kidolgozásra.¹⁷⁴ A RSz 67. cikk (1) szerint „az átmeneti időszak alatt és a közös piac megfelelő működésének biztosításához szükséges mértékben, a tagállamok egymás között fokozatosan eltörlik a tagállamokban lakóhellyel vagy székhellyel rendelkező személyekhez kötődő tőkemozgásra vonatkozó korlátozásokat, valamint a felek állampolgárságán,

¹⁶⁶ TATTAY i. m. 37.

¹⁶⁷ KOROM (2011) i. m. 157.

¹⁶⁸ 88/361/EGK.

¹⁶⁹ KOROM (2011) i. m. 153.

¹⁷⁰ GLÖCKNER i. m. 606.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² GLÖCKNER i. m. 606.

¹⁷³ PETER SPARKER: *European Land Law*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing. 2007. 22.

¹⁷⁴ GLÖCKNER i. m. 604.

lakóhelyén vagy székhelyén alapuló megkülönböztető rendelkezéseket, illetve a tőkebefektetések helyén alapuló minden megkülönböztetést.” Ezen rendelkezés alapján tehát nincs szó a tőkepiac teljes liberalizációjáról.¹⁷⁵ A RSz megengedte a tagállamoknak gazdasági szabadságok korlátozását ott, ahol a nemzeti érdekek¹⁷⁶ megsértésének veszélye forgott fenn.¹⁷⁷

Ezt a szabadságot csak a szükséges mértékig, tehát nem korlátlanul kellett érvényesíteni. Ehhez járult még, hogy a többi alapszabadsággal ellentétben, ez nem volt közvetlen alkalmazható.¹⁷⁸ Ez a korlátozottság a tőkemozgás szabadságának a tagállamok monetáris és gazdaság politikájával fennálló szoros kapcsolatra vezethető vissza. Bár a RSz a közös piac megvalósítását tűzte ki célul, ez nem kötelezte a tagállamokat arra, hogy megnyissák földpiacaikat az idegen spekulánsok előtt,¹⁷⁹ és az EuB is elismerte, hogy a teljes liberalizáció árthat a közös piacnak. Hangsúlyozta, hogy a korlátozásmentességre csak a közös piac megfelelő működéséhez szükséges mértékben van szükség,¹⁸⁰ a RSz-sel összhangban. Emiatt késett sokáig a teljes liberalizáció.¹⁸¹ Mégis, az EuB gyakorlata végül oda vezetett, hogy a tőkemozgás szabadsága a többi alapszabadsággal egyenrangúvá vált.¹⁸²

2. 2. *(Fehér Könyv)* A RSz 67. sk cikkeihez a nyolcvanas években kezdett megváltozni a Közösség szereplőinek hozzáállása.¹⁸³ Az első fontos lépés ezen az úton a már említett 1985-ös, ún. Fehér Könyv¹⁸⁴ volt. Ez a piacok egyesítésének előfeltételeként mindenféle gazdasági határ lebontását tűzte ki célul, a tagállamok egyetértésével.¹⁸⁵ Megállapította, hogy az Európai Tanács 1982-es, koppenhágai találkozóján a belső piac kiteljesítését, mint legfőbb prioritást jelölte meg.¹⁸⁶ Ennek a programban említett egyik (3.) aspektusa a piac olyan rugalmassá tétele, hogy az anyagi javak a legnagyobb gazdasági előny elve alapján áramoljanak.¹⁸⁷

¹⁷⁵ KIRÁLY i. m. 59.

¹⁷⁶ „national interests”.

¹⁷⁷ CATHERINE i. m. 23.

¹⁷⁸ OSZTOVITS i. m. 1458.

¹⁷⁹ SPARKES i. m. 23.

¹⁸⁰ C-203/80 Guerrino Casati elleni büntetőeljárás [1981] EBHT 02595. 8 pont.

¹⁸¹ OSZTOVITS i. m. 1459.

¹⁸² KOROM (2012a) i. m. 27.

¹⁸³ OSZTOVITS i. m. 1459.

¹⁸⁴ White Paper from the Comission to the European Council (Milan, 28-9 June 1985).

¹⁸⁵ Fehér Könyv 6.

¹⁸⁶ Fehér Könyv 7.

¹⁸⁷ „Ensuring that the market resources [...] flos into the areas of greatest economicadvantage” Fehér Könyv 7.

Véleményem szerint, ez a célkitűzés, mely egyedül a gazdasági szempontot veszi figyelembe, a földpiacra – közérdekű kötöttségei miatt – nem alkalmazható helyesen. A termőföld ugyanis szociális kötöttségű.¹⁸⁸ Az emberi társadalmak olyan szorosan kötődnek hozzá, hogy a föld állapota, az azon folyó termelés kérdése végsősoron létérdekekkel függ össze. Ennek megfelelően a mezőgazdaság élelmezéssel való szoros összefonódása ki kell zárja ezt, a pusztán gazdasági szemléletet.

A Fehér Könyv a tőke mozgásokról szóló fejezetében még csak a nagyobb liberalizáció szükségességéről beszélt,¹⁸⁹ de ennek a programban megjelölt irányába a földforgalom nem esett bele. Szerződési szinten az Egységes Európai Okmány (1986) említette először a tőke mozgás szabadságát, a többi alapszabadsággal egy sorban.

2. 3. (88/361-es irányelv) A Fehér Könyvben megfogalmazottak, az 88/361 irányelv útján váltak közvetlenül alkalmazhatóvá.¹⁹⁰ Az irányelv még elismeri, hogy „a tőke mozgás teljes liberalizációja bizonyos tagállamokban különösen a határ menti területeken növelheti a másodlagos lakóhelyek piacán felmerülő nehézségeket“. Ezért a másodlagos lakóhelyre vonatkozó szabályok módosítását nem írja elő.¹⁹¹ Egyéb tekintetben azonban tovább megy az akadályozási tilalom útján.

Az irányelv 1. cikke szerint „a következő rendelkezések sérelme nélkül a tagállamok eltörlik a tagállamokban honos személyek közötti tőke mozgásokra vonatkozó korlátozásokat“. (A mondat első fele azt jelenti, hogy az ezzel a cikkel szembe menő, az irányelvben megfogalmazott fenntartások betartásával valósítandó meg a liberalizáció – tehát továbbra sem korlátlanul.) Az alkalmazás megkönnyítését az I. melléklet nomenklatúrája szolgálja.

Mint fentebb kifejtettem, ez a melléklet teszi konkrétan és egyértelműen világossá, hogy a földvásárlások – mivel ingatlanbefektetések – a tőke mozgás körébe tartoznak. Ennek egyik kitétele¹⁹² „Vegyes” megjelöléssel a végletekig tágítja az alkalmazhatóságot, emellett az irányelv azt is kimondja, hogy a szóban forgó felsorolás semmiképp sem értelmezhető az 1. cikk korlátjaként.

¹⁸⁸ Erről bővebben később.

¹⁸⁹ Fehér Könyv 34.

¹⁹⁰ OSZTOVITS i. m. 1460.

¹⁹¹ 88/361 irányelv 6.

¹⁹² I. melléklet, XIII. rész F.

A 4.cikk ad bizonyos fenntartható korlátokat. Például a bejelentési eljárás kötelezővé tétele, vagy olyan intézkedések alkalmazása melyek az állam jogszabályinak kijátszása ellen irányulnak, a későbbiekben sem eltörlendőek. Az itt engedélyezett eljárások sem akadályozhatják azonban az uniós jogszabályoknak megfelelően lebonyolított eljárásokat. Az irányelv a RSz 70.cikk (1)-nek megfelelően arra törekszik, hogy a liberalizáció lehető legmagasabb fokát érje el a közösségben honos és a harmadik országok állampolgáraival szemben is. A jogirodalomban uralkodó vélemény szerint legkésőbb ennek az irányelvnek a hatályba lépésével történt meg a tőke mozgás Közösségen belüli teljes liberalizálása.¹⁹³

2. 4. (*Maastrichti Szerződés*) Az 1993-as Maastrichti Szerződés¹⁹⁴ a 88/361 irányelv alapján átírta a RSz tőke mozgás fejezetének rendelkezéseit,¹⁹⁵ amihez az EuB gyakorlata is nagyban hozzá járult.¹⁹⁶ A MSz a 86-os irányelvre épít, de ha lehet, még tovább megy a liberalizációban.¹⁹⁷ A tőke mozgás fejezeteinek rendelkezései között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és a harmadik országok közötti tőke mozgásra vonatkozó minden korlátozás.¹⁹⁸ Ez a rendelkezés erga omnes jelleggel biztosítja a tőke- és fizetési műveletek szabadságát.¹⁹⁹ Figyelemre méltó, hogy a liberalizáció a harmadik, a Közösségen kívüli országokra is előirányozott.²⁰⁰ A MSz 73c. cikke azonban lehetővé tette harmadik országok felé bizonyos korlátok fenntartását. Ezek alá esik áttételes módon a földforgalom is. Tehát harmadik országok felé vizsgálódásunk szempontjából, gyakorlatilag nem kell liberalizálni.

A MSz elsődleges jogi szinten mondta ki a tőke mozgás szabadságának korlátozhatatlanságát.²⁰¹ A liberalizálásra vonatkozó átmeneti rendelkezéseket az Amszterdami Szerződés helyezte hatályon kívül 1999-ben.²⁰² Ezzel a tőke mozgás szabadsága a legerősebb gazdasági szabadsággá vált, fejlődése – legalábbis egyelőre – befejeződött.

¹⁹³ KOROM (2012a) i. m. 27., GLÖCKNER i. m. 604.

¹⁹⁴ Továbbiakban: MSz.

¹⁹⁵ A MSz olyan erősen támaszkodott az irányelvre, hogy átvette az annak első cikkében szereplő bonyolult megfogalmazást a liberalizáció korlátainak tiszteletben tartandóságáról.

¹⁹⁶ KOROM (2012a) i. m. 27.

¹⁹⁷ KOROM (2012a) i. m. 27.

¹⁹⁸ MSz 73b.cikk.

¹⁹⁹ OSZTOVITS i. m. 1460.

²⁰⁰ KIRÁLY i. m. 63.

²⁰¹ GLÖCKNER i. m. 605.

²⁰² OSZTOVITS i. m. 1460.

3. 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.²⁰³ A tőke szabad áramlásának bármilyen megnehezítése az EUMSZ 56. cikk (2) rendelkezéséből kifolyólag tilos,²⁰⁴ tehát a beruházásoktól való bármiféle visszatartás nem megengedett.²⁰⁵

Tiltott minden – a többi alapszabadság dogmatikájához hasonlóan –, ami a tőke szabad mozgását ténylegesen vagy potenciálisan (!), közvetlenül vagy közvetetten korlátozza.²⁰⁶ Így tehát a négy gazdasági szabadságra az akadályozási tilalom betartása az elvárás az ítélkezési gyakorlatban, az írott, primer uniós szabályozástól függetlenül.²⁰⁷ Az olyan rendelkezés sem megengedett, ami akár csak megnehezíti, hogy egy adott tagállamban lakhellyel rendelkező állampolgár egy másik tagállamban végezzen befektetést.²⁰⁸

Több ítéletben²⁰⁹ 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.²¹⁰ Elég a diszkrimináció pusztá veszélye,²¹¹ az EuB, döntéseiben a megkülönböztetés objektív veszélyét a tényleges diszkriminációval azonos módon ítéli meg.²¹² Ez még szélesebb körű akadályozási tilalomnak látszik, mint a letelepedés szabadságánál ismertetett.

4. A megengedett korlátozások

Az eddig leírtakból úgy tűnhet, hogy gyakorlatilag semmiféle korlátozás nem állhat meg a földforgalomban, mivel az a tőke mozgás szabadsága alá tartozik. A tőke mozgás körében a

²⁰³ KURUCZ: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről III, *Geodézia és Kartográfia*, 11. 15.

²⁰⁴ TANKA (2001) i. m.

²⁰⁵ C-367/98 Európai Közösségek Bizottsága vs. Portugál Köztársaság [2002] EBHT I-04731.

²⁰⁶ OSZTOVITS i. m. 1490.

²⁰⁷ OSZTOVITS i. m. 1000.

²⁰⁸ C-513/03. 58. pont.

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ OSZTOVITS i. m. 1319.

²¹¹ C-302/97 Klaus Konle vs. Republik Österreich [1999] EBHT I-03099. 49. pont.

²¹² GLÖCKNER i. m. 612.

kivételeket az EUMSZ 64.cikkében²¹³ találjuk, ami az EuB-i gyakorlat²¹⁴ szerint olyan pontosan megjelölt kör, hogy nem hagy semmiféle mérlegelési szabadságot a kategóriákról.²¹⁵ A tagállamok felé való korlátozhatóság az EUMSZ 65. cikk rendelkezései szerint csak legitim cél érdekében és a szükséges mértékben, vagyis arányos módon történhet,²¹⁶ adott esetben azért, hogy a tagállamok megakadályozzák jogszabályaik kijátszását.²¹⁷ 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 tőke mozgás szabadságára, melyet az Alapító Szerződések nem tüntettek fel.²¹⁸ A fent említett közrend és közbiztonság ugyanis a közérdeknek csak egy szeletét biztosítja, a közérdek védelmében való akadályozás ennél nyilvánvalóan szélesebb. A pusztán gazdasági célkitűzések továbbra sem minősülhetnek olyan közérdekű kényszerítő okoknak mely indokolná az alapszabadságok korlátozását.²¹⁹ De például az adóalanyok között lakóhely vagy tőkebefektetés helye alapján különbséget tevő tagállami szabályozások az ítélezési gyakorlat²²⁰ alapján elfogadhatóak.

„Azok a nem diszkriminatív intézkedések, amelyek a beáramló tőke mozgást 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.”²²¹ Fontos még megjegyezni, hogy a tőke mozgás szabadságához fűződő kivételek semmiképp sem értelmezhetőek úgy, hogy azok kiemelnék az adott területeket az alapszabadság szabályai adta liberalizációs kötelezettség alól.²²² A rendelkezéseket a lehető legnagyobb mértékig meg kell valósítani, csak van lehetőség a korlátozásra.

²¹³ A rendelkezés a tőkeműveletek harmadik államok felé lévő liberalizációját nagyban relativizálja. OSZTOVITS i. m. 1481.

²¹⁴ C-163/94 Sofia Skanavi és Konstantin Chrysanthakopoulos elleni büntetőeljárások [1996] EBHT 1996 I-00929. 44 pont.

²¹⁵ OSZTOVITS i. m. 1481.

²¹⁶ C-163/94. 24. és sk. pontok.

²¹⁷ KOROM (2009) i. m. 7.

²¹⁸ KOROM (2011) i. m. 152.

²¹⁹ C-35/98 Staatssecretaris van Financiën vs. B.G.M. Verkooijen [2000] EBHT I-04071. 46 pont.

²²⁰ C-386/04. 12 pont.

²²¹ Európai Bizottság 97/C/220/06 közleménye.

²²² GLÖCKNER i. m. 610.

5. Az ellenőrző mechanizmusok

Mint már fentebb kifejtettem, a tagállamoknak megengedett, jogszabályaik kijátszásának elébe menve, bizonyos közigazgatási eljárások kialakítása. Az ingatlanforgalomban a hatalomnak tényleges jogi eszközzel kell rendelkeznie a jogsértések megakadályozására.²²³ A mezőgazdaság specifikumaiból is eredően erre az egyik legalkalmasabb eszköz lehet az előzetes eljáráson alapuló engedélyeztetési rendszer.²²⁴

Az EuB a C-452/01 számú ügyben foglalkozott mélyrehatóbban a közigazgatási eljárásokkal. A jogvita az Osztrák Köztársaság területén alakult ki, amikor a liechtensteini Ospelt asszony egy kastélyból és több mezőgazdasági ingatlanból álló ingatlan együttesét egy liechtensteini alapítvány javára akarta átruházni. Az illetékes hatóság megtagadta az előzetes engedély megadását, mivel Ospelt asszony, az ügy későbbi felperese, valamint a megjelölt alapítvány nem foglalkozott mezőgazdasági tevékenységgel, és a jövőre sem fejezték ki ez irányú szándékukat. A jogvita során a nemzeti bíróság az előzetes közigazgatási eljárás jogossága felől kérdezte az EuB-ot.

Ez kifejtette ítéletében, hogy egy utólagos kontrolon alapuló rendszer nem megfelelő ezen a területen, mivel sok időt vesz igénybe, és bár a jogsértések megállapítására alkalmas lehet, de nem képes megelőzni azokat.²²⁵ Az előzetes bejelentési rendszer megfelelő lehet arra, hogy az ingatlanok nyaralókénti hasznosításának elébe menjen.²²⁶ Ezért, a „nyaralósodás” megakadályozására, egy előzetes engedélyezési rendszer fenntartása ellentétes a tőkemozgás szabadságával, mivel az, a szükségesnél jobban korlátozó.²²⁷ Az ítélet azt is megállapítja, hogy az állam által kitűzött kis- és középirtokok létrehozásának segítésére a térmértéki korlát az egyik legalkalmasabb eszköz lehet.²²⁸

Megállapítást nyert az is, hogy ha a közigazgatási kontrollmechanizmust minden esetben úgy alkalmazzák, hogy ennek eredményeként kizárólag a földet személyesen megművelők

²²³ KOROM: A „Dán” Jogeset (C-370/05) követően a tagállamok a külföldiek termőföld és ingatlan vásárlásával kapcsolatos, valamint a birtokpolitikára vonatkozó mozgásterének módosulása. Budapest: A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, *Glossa Iuridica*, 2012. 22.

²²⁴ KOROM (2012b) i. m. 13.

²²⁵ C-452/01 Margarethe Ospelt és Schlössle Weissenberg Familienstiftung [2003] EBHT I-09743. 44 pont.

²²⁶ KOROM (2012b) 13.

²²⁷ KOROM (2012b) 22.

²²⁸ KOROM (2012a) 49.

juthatnának termőföldtulajdonhoz, az kizárna azokat akik földművelésből élnek, de a tulajdonszerzésre nincsen anyagi forrásuk. Hiszen így valamennyi területet a tulajdonosának kellene megművelnie, nem lenne lehetőség a mással való műveltetésre, a haszonbérlet lehetősége tehát megszűnne. Egy ilyen politika következetes alkalmazása az uniós jogba ütközőnek látszik.

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 ítélkezési gyakorlat alapján. Korom Ágoston megállapítása szerint azonban, az ítélet 51. pontjából az következik, hogy az EuB a jogi személyek teljes kizárását a termőföldtulajdonból, nem tartja elfogadhatónak. Csak az eljárási sajátosságainak tulajdonítja azt, hogy ez nem került megállapításra.²²⁹

Az ítélet szerint a földforgalom viszonyaiban a másodlagos lakóhelyeknél alkalmazott előzetes bejelentési rendszernél szigorúbb előzetes közigazgatási engedélyezési rendszer megfelelőbb eszköz lehet az ellenőrzésre.²³⁰ Ezt indokolhatják például, bizonyos területrendezési célkitűzések.²³¹ A közrend és közérdek védelmének érdekében felállított előzetes engedélyezési rendszerekről az EuB eddig egyetlen-egyszer sem állapította meg, hogy az ab ovo indokolatlan lenne.²³²

A kisebb korlátozásnak minősülő, előzetes bejelentési kötelezettség, akkor helyettesíthet megfelelően egy engedélyezési rendszert, ha kellően súlyos szankciók párosulnak hozzá.²³³ Az olyan szankció aránytalan, ami a nyilatkozat késedelmes megtételéhez automatikus és kötelező jogkövetkezményt fűz anélkül, hogy a hatóság vizsgálhatná az ingatlanszerzés városfejlesztési jogszabályokkal való összhangját.²³⁴ Összességében az EuB szerint elfogadhatóbb korlátozás az előzetes bejelentési kötelezettség, mint a közigazgatási engedélyeztetés.²³⁵ Ehhez hozzá kell tenni, hogy az esetleges engedélymegtagadás indokait

²²⁹ KOROM (2012b) i. m. 10.

²³⁰ C-302/97. 45,46 pontok.

²³¹ C-452/01. 41 pont.

²³² C-302/97. 45 pont.

²³³ C-213/04 Ewald Burtscher vs. Josef Stauderer [2005] EBHT I-10309. 58 pont.

²³⁴ C-213/04. 58 pont.

²³⁵ KOROM (2012b) 13.

részletekbe menően kell előre nyilvánosságra hozni, hogy a külföldi tulajdonszerzővel szembeni diszkrimináció kizárt legyen.²³⁶

²³⁶ GÜNTHER HERZIG: Grundverkehr und Europäisches Gemeinschaftsrecht, *Wirtschaftrechtliche Blätter*, 1999, 13. 400.

V. A tagállami korlátozások bástyái és a négyes feltételrendszer követelmény

Az alábbiakban sorra veszem az alapszabadságokat korlátozó rendelkezések indokaiként felhozható közérdekeket. A CAP szerepe igen visszafogott ezen a területen, de a közös politikát irányító közérdekek véleményem szerint itt is alkalmazhatóak. Ezek a korlátozások csak a négyes feltétel rendszerében állhatnak meg, amit részletesen is bemutatok.

1. A közérdek

Fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogy a tőke mozgásról szóló fejezet végén ismertetett eljárások kizárólag akkor megengedettek, ha közérdek érvényesítését célozzák.²³⁷ Kulcsszerepe van tehát annak, hogy mi számít ennek. Az európai joggal való összhang szempontjából kizárólag az minősül ilyennek, ami az Alapító Szerződésekben, illetve az alacsonyabb jogforrásokban szerepel, vagy az EuB ítéletében ilyennek fogad el. Nem elég tehát, ha az adott korlátozás indoka a tagállam szempontjából közérdeknek minősül.

A szabályozás indokának az uniós jogrend alapján kell legitim közérdeknek lennie és nem a tagállam gazdasági szempontjai szerint.²³⁸ Sőt, az ítélkezési gyakorlat szerint a gazdasági okok egyáltalán nem alapozhatnak meg közérdeket.²³⁹ További érdekesség a legitim, más szóval elfogadott közcél²⁴⁰ értelmezése. Ez a megfogalmazás az EuB egy, már fentebb hivatkozott ítéletében szerepel.²⁴¹ Nehezen tudok olyan korlátozási indokot elképzelni, ami ugyan közcél, de nem elfogadott!

Az EuB ítéletei azt mutatják, hogy bizonyos területeken akkor is lehet közérdekből korlátozni, ha azt az Alapító Szerződések konkrétan nem tartalmazzák.²⁴² Az EUMSZ-ben a közkerköls és a közbiztonság szempontjai alapján történő korlátozás – mint már fentebb kifejtettem – megengedett. Ezek vélhetően a közrendbe tartozó fogalmak, ami véleményem szerint közérdek. (Az ezekre való hivatkozás sem lehet azonban kizárólag gazdasági célok szolgálatában.²⁴³) Hozzá teszem, hogy mivel a mezőgazdaság termeli az ember alapvető szükségletét jelentő élelmet, a földkérdés végső soron közbiztonsági kérdés is. Ha körülbekintünk a világban, láthatjuk milyen súlyos problémákat, társadalmi feszültségeket szít

²³⁷ TATTAY i. m. 38.

²³⁸ KOROM (2012a) i. m. 29.

²³⁹ TATTAY i. m. 38.

²⁴⁰ KOROM (2009) i. m. 13.

²⁴¹ C-163/94. 24 pont.

²⁴² KOROM (2012a) i. m. 42.

²⁴³ 64/221 irányelv.

ha egy országban nincs elegendő ennivaló. 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. (Az Unióban a földek 90-95%-a magántulajdonban van.²⁴⁴) Érdekes kérdés, hogy mit ért a jogalkotó, családon. Egy olyan európai társadalomban ahol a házasságok jelentős része válással végződik, vagy az együttélés egyéb formái válnak elsődlegessé, feltűnő egy ennyire vitatott és elmaszatolt fogalom használata. Meglátásom szerint a család gazdasági egység jellegét hangsúlyozza az Unió ezen célkitűzése. Azt a gondolatot erősíti, hogy a család, mint közösség a földművelés sajátosságaihoz jól alkalmazkodhat. Emellett ez a cél a vidéki népesség megtartásával is összefonódik. Ha ugyanis a fiatalok nem tudnak megélni a családi gazdaság keretei között, gyakran a falvakhoz képest többféle lehetőséget kínáló városokba áramolnak. Ezért van szükség az ilyen formában működő mezőgazdasági üzemek kiemelt támogatására.

A állandó ítélkezési gyakorlat alapján ebbe a közérdekbe illeszkedik a kis- és középbirtokok létrejöttének segítése.²⁴⁵ Egy olyan politika, ami ezt a célt a földek méltányos elosztásával segíti elő, megengedett.²⁴⁶ Az ilyen gazdálkodási forma támogatására az EuB a termértéki korlátok alkalmazását tartotta megfelelőnek.²⁴⁷ Ebben a kérdésben igen kiélezett vita folyik a szakmában. Alapkérdés ugyanis, hogy ki mekkora területet vehet tulajdonba, illetve használatba.²⁴⁸ Egy nagyüzemnek minden forrása megvan arra, hogy a lehető legtöbb földet megvásárolja, és általában az érdekeit is ez szolgálja. Ezzel ellentétben, a fent kifejtett családi gazdaság, jellegéből adódóan korlátokhoz kötött.

Miként lehet tehát egyensúlyt teremteni ebben a rendszerben? Az új földtörvény tervezete gazdálkodási formák szerint különböztet, az őstermelőtől a gazdálkodó jogi személyig. Így nincs egyenlőség abban a tekintetben, hogy ki, mennyi földet jogosult tulajdonba venni. Ezt azonban az elővásárlási rendszer ellensúlyozhatja. Itt elsősorban a természetes személyek vannak előnyben, ami számukra biztosíthat lehetőséget arra, hogy a földművelést gazdálkodásuk központjához minnél közelebb eső földeken folytathassák.

²⁴⁴ KORENYI i. m. 231.

²⁴⁵ KOROM (2011) i. m. 155.

²⁴⁶ KOROM (2012a) i. m. 49.

²⁴⁷ KOROM (2009) i. m. 13.

²⁴⁸ A haszonbérletről bővebben ld.: BOBVOS: A szerződésen alapuló földhasználati jogok. In CSÁK CSILLA :Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Miskolc: Novotni Kiadó, 2010. 37.

Közérdek lehet az energetikai biztonság, a vidéki népesség megtartása, a spekulációs földvásárlások megakadályozása.²⁴⁹ Spekulációs földvásárlásnak minősül az olyan, nem termelői célú földszerzés, ami pusztán a földpiac árfolyamingadozásaiból kíván vagyoni előnyre szert tenni. Magyarországon ennek jelenleg, a moratorium fennállta alatt fokozott a veszélye. A földárak az elmúlt években egyre emelkednek, és ez a növekedés a földpiac megnyitásával várhatóan folytatódni fog. Így a termőföld vásárlás az egyik legjobb befektetésnek számít; rövid időn belül nagy nyereséggel kecsegtet.

A mezőgazdasági termelés fenntartása is a közérdekek körébe tartozik.²⁵⁰ 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 saját művelésre való kötelezettséget előíró rendelkezések azonban csak akkor megengedettek, ha figyelembe tudják venni azokat a földműveseket, akik nem rendelkeznek a föld megvételéhez elegendő tőkével – tehát ez a princípium bizonyos következetlenséggel alkalmazandó (, amint már fentebb ismertettem).²⁵¹

Úgy látszik a CAP még tartja magát a föld szoros társadalmi kötöttségének gondolatiságához. Olyan mezőgazdasági rendszer kialakítására törekszik, ami a személyes munkavégzésen alapul és megfelelő megélhetési alapot biztosít. Támogatja a termőföld nem a tőkeerő, nem a fizetési képesség alapján történő elosztását, vagy legalábbis törekszik ezen szempont háttérbe szorítására.

A közérdek elemzésénél szeretnék röviden kitérni a zsebszerződések kérdéskörére. Korom Ágoston véleménye szerint a Magyarországon nagy problémát jelentő zsebszerződéseket csak akkor lehet szankcionálni, ha szabályozásban lévő közérdeket sértenek. Az én olvasatomban a zsebszerződések, mivel a tagállami jogrend kijátszására irányulnak, valamennyi esetben ilyenek.²⁵² A jogszabályok megkerülésére alkalmazott praktikák egyesek szerint jogos igényt jeleznek. Az látszik a zsebszerződések széles kínálatának kialakulásából, és tömeges

²⁴⁹ KOROM (2011) i. m. 153.

²⁵⁰ KOROM (2009) i. m. 12.

²⁵¹ KOROM (2012a) i. m. 49.

²⁵² VÖ: PRUGBERGER TAMÁS: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében. In: CSÁK CSILLA (SZERK): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc: Novotni Kiadó 2010. 239.

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.

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,²⁵³ ami kiemelt szerepét igazolja. 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 a 39. cikktől kezdődően szerepelnek a mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezések. Itt szerepel a CAP öt célkitűzése is, ami az Unió mezőgazdasági politikájának alapját jelenti.²⁵⁴

Az EUMSZ 38. cikke megállapítja, hogy az EU közös mezőgazdasági politikát hajt végre, és kiemeli a mezőgazdaságot a belső piac rendszeréből, vagy legalábbis megnyitja az önálló szabályozás lehetőségét.²⁵⁵ A földtulajdonjogi szabályozás azonban nem tartozik a CAP-hoz, mert annak a mezőgazdasági áru fogalma²⁵⁶ jelöli ki tárgyi hatályát.²⁵⁷ Érdekes, hogy a Közösség kezdeti politikái között szereplő szabályozási rendszer következetesen kerüli a földkérdést. Az európai mezőgazdasági üzemstruktúrára inkább a nemzeti birtokpolitikák nyomják rá a bélyegüket.²⁵⁸ Tehát hiába az Unió egyik meghatározó politikája a CAP, a termőföld tulajdonjogi kérdéseivel nem foglalkozik.

Mégis, a Közös Agrárpolitikának van befolyása az európai üzemméretek alakulására. A támogatások ugyanis, meghatározott gazdálkodási formákat részesítenek előnyben. Az AGENDA 2000 a személyes munkavégzésen alapuló családi gazdaság modelljét emelte ki.²⁵⁹ A legtöbb juttatásra az ilyen formában működő mezőgazdasági üzemek jogosultak. Ez a

²⁵³ RSz 3.cikk c) és d) pontok.

²⁵⁴ TANKA: Földtörvény a magyar uniós integráció küszöbén, *Valóság*, 2001, 2. 13.

²⁵⁵ 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”.

²⁵⁶ 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.

²⁵⁷ CSÁK (2010) i. m. 83.

²⁵⁸ PÁLOVICS BÉLÁNÉ: Földbirtokpolitika az Európai Unióban, *Info-Társadalomtudomány*, 1997, 11. 9.

²⁵⁹ TANKA: Európai integráció és magyar földpolitika, *Valóság*, 2000, 5. 31.

támogatási rendszer a források aránytalan elosztásával, a fent kifejtett és a CAP-ban megjelölt közcélok érdekében befolyásolja a birtokstruktúra változását.

Önmagában azonban, a támogatási rendszeren keresztül nem érhető el átütő változás, ami a mezőgazdaság egyes részterületeinek szoros összefonódásából következik. Az összehangolatlan jogszabályok nem képesek elérni egyik ezen a területen szabályozó törvény célját sem, mert kölcsönösen egymás ellen hatnak. Így például hiába támogatja az Unió a kisbirtokokat, ez önmagában nem vezet jelentős eredményre. Ennek eléréséhez a földforgalmi- és az adó jogszabályokat is eszerint kell alakítani; egy esetleges üzemszabályozás is ezt kell szolgálja, de az öröklési szabályok megfelelő alakítása is elengedhetetlen feltétele a kívánt cél elérésének.

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. Figyelembe veendő ezen túlmenően, hogy a mezőgazdaság a gazdaság egészéhez szorosan kapcsolódik. Ez a két kitétel Magyarországra fokozottan érvényes. Nálunk a földrajzi, éghajlati adottságokból kifolyólag különösen hangsúlyos ágazat a mezőgazdaság. Mivel Nyugat-Európa nagy részéhez képest csak nemrégiben váltunk az Unió tagjává, az EU 15-ökben már évtizedek óta alkalmazott Uniós támogatási rendszer tovább fokozta a régi tagállamok – már a rendszerváltás előtt meglévő – előnyét.

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.

3. A négyes feltételrendszer

Ezt a feltételrendszert az EuB a Gebhard döntésben (C-55/94) fejtette ki először a szolgáltatás szabadságával kapcsolatban.²⁶⁰ 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 korlátozó, nem diszkriminatív²⁶¹ intézkedések megengedettek, ha objektív és állandó feltételeken alapulnak, amelyeket közzétettek és a közérdeket érvényesítő kötelező elvárások támasztanak alá. Minden esetben tiszteletben kell tartani az arányosság követelményét,²⁶² a korlátozások tehát nem mehetnek túl a szükséges mértéken.²⁶³

Például a nyelvtudás kötelezővé tétele a termőföld tulajdonszerzéshez, nyilvánvalóan jogellenesnek tűnik.²⁶⁴ Valószínűsíthető, hogy a nagyarányú állami földvásárlás (amit a szakma egy része a külföldi földvásárlások megelőzésére alkalmasnak tart) szintén ellentétes a helyettesíthetőség és arányosság jogelvével.²⁶⁵ Az olyan rendelkezés, ami nem tartalmaz konkrét kritériumokat az állami jogok gyakorolhatóságával kapcsolatban, szintén az elérendő célhoz képest aránytalanul korlátozó jogszabálynak minősül.²⁶⁶

Ha a megkülönböztetett helyzetek között objektív különbség van, akkor nem beszélhetünk önkényességről.²⁶⁷ Így a természeti jelenségek alapján tett különbségtételt nem ronthatják le az EUMSZ liberalizációra irányuló rendelkezései.²⁶⁸ Önmagában az állampolgárság közöltetése sem jogellenes, ha azért teszik, hogy az Unió polgárait megkülönböztethessék az Európai Gazdasági Térség államainak polgáraitól,²⁶⁹ 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.²⁷⁰ A túlzott hatósági mozgástér pedig aggályokat vet fel. A megfelelő

²⁶⁰ GLÖCKNER i. m. 962.

²⁶¹ A diszkrimináció részleteit már fentebb kifejtettük.

²⁶² A Bizottság 97/C/220/06 közleménye.

²⁶³ Európai Bírósági Ítéletek 03/01. 170.

²⁶⁴ KOROM (2012a) i. m. 51.

²⁶⁵ KOROM (2009) i. m. 158.

²⁶⁶ C-483/99 Európai Közösségek Bizottsága vs. Francia Köztársaság [2002] EBHT I-04781.

²⁶⁷ OSZTOVITS i. m. 1490.

²⁶⁸ KIRÁLY i. m. 147.

²⁶⁹ C-213/04. 50 pont.

²⁷⁰ C-302/97. 41 pont.

szabályozás az, aminek alapján a tagállami állampolgár kielégítő ismereteket szerezhet arról, hogy milyen szempontok szerint döntenek majd termőföld vásárlási kérelméről.²⁷¹ Az ilyen eljárást tehát olyan részletező szabályokkal kell megalapozni, amik előre megismerhetők, és közérdekkel indokoltak.

Az ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy az EuB az évek során egyre gyanakvóbbá válik. 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.²⁷² Annak teljeskörű bizonyítása pedig, hogy a szabott korlátok semmilyen más kevésbé korlátozó rendelkezéssel sem helyettesíthetők, szinte ellehetetleníti a hosszú távú jogalkotást.²⁷³

Meglátásom szerint az EuB fent leírt gyakorlatának még egy következménye lehet. Ha ugyanis csak a legkevésbé korlátozó rendelkezéssel lehet szabályozni,²⁷⁴ az egységesítés felé tolhatja el az EU jogrendjeit. Ez az ítélkezési gyakorlat ugyanis nem veszi figyelembe a tagállamok eltérő jogi hagyományait. Véleményem szerint fenn áll annak a veszélye, hogy az EuB ezzel megkerüli a már elemzett EUMSz 345. cikk rendelkezéseit és tovább szűkíti a tagállamok szuverenitásának mozgásterét.

²⁷¹ KOROM (2009) i. m. 12.

²⁷² KOROM (2012a) i. m. 26.

²⁷³ KOROM (2012a) i. m. 30.

²⁷⁴ FODOR LÁSZLÓ: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből. In: CSÁK CSILLA: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc: Novotni, 2010. 129.

VI. Befejezés

Az alábbiakban összefoglalom a gazdasági alapszabadságok érvényesítendőségéből következő akadályozási tilalom terjedelmét. Ezután az ezzel a tilalommal szembeállítható, közérdekből való korlátozás feltételeit taglalom, röviden. Ez adja tehát a mozgásteret, amiben az Országgyűlés előtt lévő, új földtörvény mozoghat.

1. A mozgáster összefoglalása

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 Szerződések, az alacsonyabb szintű jogszabályok támasztotta követelményeknek, és az EuB adta joggyakorlatnak. A hazai, egységesnek mondható politikai akarat szerint az új törvényt úgy törekszünk kialakítani, hogy ennek eredményeként, minél több föld magyar tulajdonban maradjon.²⁷⁵

Itt szeretném kifejteni az ezzel kapcsolatos véleményemet. Meglátásom szerint ugyanis 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 a gazdálkodó szervezetek gyakran pusztán profitszerzés céljából művelik – tulajdonképpen műveltetik – a földet. Számukra, a már kifejtett okok miatt nélkülözhetetlen termőföld valójában csak tőke, befektetési forma. Ezzel szemben a természetes személyek számára megélhetési kérdés a föld. A polgárok sokkal nehezebben is váltanak gazdálkodási profilt mint a jogi személyek; és nem szabad megfeledkezni a földhöz való erős emocionális kötődés hatásairól sem. Ezért a jogi személyeket a természetes személyek javára visszaszorító – a haszonélvezetbe vétel kérdéseiben is visszaszorító – földtörvényt erősebb indokokon, megalapozottabb közérdekeken álló szabálynak tartom. Az új törvény tervezete nem ebbe az irányba mutat.

²⁷⁵ Ehhez hasznos lehet a külföldi példák tanulmányozása. Ld.: PRUGBERGER TAMÁS: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében. In: CSÁK CSILLA: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Miskolc: Novotni Kiadó, 2010. 211.

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

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 tőke mozgás szabadsága a határon átnyúló földforgalmi ügyletek esetén érvényesül. Eredetileg, a RSz megalkotásakor a tőke mozgás szabadsága kiegészítő jelleggel bírt csak. Az EuB ítéleteinek hatására, és az elmélyülő gazdasági integráció útján azonban egyre több teret nyert. Ennek legfontosabb állomásai az 1985-ös Fehér Könyv, az erre épülő 88/361-es irányelv, illetve az ennek tartalmát elsődleges jogforrási szintre emelő Maastrichti Szerződés. A fejlődés során a földforgalom egyértelműen a tőke mozgás szabadsága alá került, a 88/361 irányelv nomenklatúrájában foglaltak szerint. A tőke mozgás szabadsága az EUMSZ szövege, és az állandó ítélkezési gyakorlat alapján akadályozási tilalommal erősödött. Ez a fejlődés odaig ment, hogy az EuB, ha egy ügyletet a letelepedési szabadság és a tőke mozgás szabadsága is érint, az utóbbi alapján jár el.

A termőföld nem áru, mivel nem mozgatható (és nem is termék) így az áruk szabad mozgására vonatkozó követelmények nem vonatkoznak rá. A tulajdonjogi viszonyainak változásával azonban az ingatlanban megtestesülő tőke gazdasági besorolása változik. Ez tagállamok között is történhet, ami már tőkeforgalomnak minősül, így erre az EUMSZ tőke mozgást szabályozó rendelkezései vonatkoznak.

Tilalmazott a tőke mozgásának szabadságával szemben minden korlátozó, vagy ennek lehetőségét hordozó szabályozás. Az EUMSZ egyedül a közrendre való hivatkozással enged korlátozást a letelepedés- és a tőke mozgás szabadságaival szemben. Az EuB-i gyakorlat ezt a közérdekre való hivatkozás lehetőségéig tágította. Ennek alkalmazásakor azonban, igen körültekintően kell eljárni. Az ezen esetekben alkalmazandó Gerbhard-teszt szerint a korlátozásoknak négyes feltételrendszerbe kell illeszkedniük. 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.

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 egységesedés felé tolhatja el. Ez a kötelezettség, úgy vélem ellentétes lehet az EUMSZ 345. cikkében biztosított jogosultsággal.

A fent említett 345. cikke 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.

2. A mezőgazdasághoz fűződő közérdekek

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.

Figyelemre méltó, hogy csak az „elfogadott” közcél érdekében megengedett az alapszabadságokat korlátozó intézkedések bevezetése melynek értelmezésére egyenlőre nincs ítélkezési gyakorlat.²⁷⁶ Az EUMSZ-ben szereplő közrendre és közbiztonságra való hivatkozás lehetőségét az EuB a közérdekre tágította. Az EuB gyakorlatából az tűnik ki, hogy a kizárólag gazdasági célokat szolgáló megszorítások nem alkalmazhatóak az alapszabadságokkal szemben.

²⁷⁶ A közcél fogalmából meglátásom szerint az következne, hogy valamennyi közcél elfogadott közcél is egyben

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. Az Országgyűlés előtt lévő új földtörvény is ebbe az irányba mutat. Csak a törvényszöveg végleges kialakulása után vizsgálható meg tüzetesebben, hogy a jogszabály megfelel-e az uniós kritériumoknak. Egy ilyen vizsgálat eredményeit figyelembe véve lehetőség van a magyar föld külföldiek általi felvásárlásának megakadályozására.

Irodalomjegyzék

1994. évi I. tv.

1994. évi LV. tv.

7/1996 (I.18.) Kormányrendelet

35/1994-es Alkotmánybírósági Határozat

Római Szerződés

Maastrichti Szerződés

Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

63/261 irányelv

88/361/EGK

White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-9 June 1985)

Európai Bizottság 97/C/220/06 közleménye

Schuman – nyilatkozat

Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés (Gyakorlati útmutató), Luxembourg: Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2009

Bíró Szabolcs: Latifuniumok Magyarországon? Gazdálkodás, 2010, 7. 812.

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

Bobvos Pál: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása, Acta Universitas Szegediensis Acta Juridica et Politica, 2004. LXVI. 3.

Bobvos Pál: A szerződésen alapuló földhasználati jogok. In Csák Csilla: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Miskolc: Novotni Kiadó, 2010. 37.

Burgerné Gimes Anna: Földhasználati és birtokpolitika az Európai Unió országaiban, I-II, Statisztikai Szemle, 1998, 4-5-6.

Csák Csilla: Agrárjog. Miskolc: Novotni Kiadó 2010. 496.

Csák Csilla: A termőföldet érintő jogi szabályozás alkotmányossági normakontrollja. In: Csák Csilla: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Miskolc: Novotni Kiadó, 2010. 69.

Fodor László: Az 1945-ös földreform értékelése jogi szempontból. In: Fürj Zoltán – Jávor András: „...a birtokolt föld ... a szabadság maga”. Debrecen: Center Print Nyomda, 2005. 220.

Fodor László: Gondolatok a földvédelem agrárjogi és környezetjogi kapcsolódási pontjairól. In: Csák Csilla (szerk): Ünnepi Tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára. Miskolc: Novotni Alapítvány, 2007. 108.

- Fodor László: Kis hazai földjogi szemle 2010-ből. In: Csák Csilla: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Miskolc: Novotni, 2010. 129.
- Jórárt László: Tulajdonszerzési tilalmak és korlátozások termőföldre, és azok ellenőrzése, Magyar Jog, 2010, 12. 735.
- Kapronczai István: A földpolitika választ igénylő kérdései, Gazdálkodás, 2010, 2. 191.
- 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. 721.
- Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában. Budapest: Akadémia Kiadó, 1998
- Korenyi Sarolta: Uniós csatlakozás és termőföldtulajdon, Magyar Jog, 2003, 4. 229.
- Korom Ágoston: A termőföldek külföldiek általi vásárlására vonatkozó „moratórium” lejártát követően milyen mozgásteret tesz lehetővé a közösségi jog, Európai Jog, 2009, 6. 8.
- Korom Ágoston: A birtokpolitika közösségi jogi problémái, Gazdálkodás, 2010, 3. 344.
- Korom Ágoston: A földpiacra vonatkozó kettős jogalap tételének bírálata, Magyar Jog, 2011, 3. 152.
- Korom Ágoston: A „Dán” Jogesetet (C-370/05) követően a tagállamok a külföldiek termőföld és ingatlan vásárlásával kapcsolatos, valamint a birtokpolitikára vonatkozó mozgásterének módosulása. Budapest: A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Glossa Iuridica, 2012. 22.
- Korom Ágoston: Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti és gyakorlati problémák. „A bírósági aktusokból eredő tagállami felelősség” (Ph.D értekezés), Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, 2012
- Kurucz Adrienn: A földpiaci sajátosságok és tendenciák, Gazdálkodás, 2010, 4. 434.
- Kurucz Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről, I-II-III, Geodézia és Kartográfia, 9-10-11.
- Osztovíts András: Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Budapest: Complex Kiadó, 2011
- Pálovics Béláné: Földbirtokpolitika az Európai Unióban, Info-Társadalomtudomány, 1997, 11. 7.
- Prugberger Tamás: A mező- és gazdasági földingatlan tulajdonának, használatának-hasznosításának és jogátruházásuk szabályozásának lehetőségei az uniós jog tükrében. In: Csák Csilla: Az európai földszabályozás aktuális kihívásai. Miskolc: Novotni Kiadó, 2010. 211.
- Prugberger Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához, Kapu, 2012, 9-10. 62.
- Szilágyi János Ede: Gondolatok az agrárjog jogiságáról, Magyar Jog, 2004. 9. 535.

Szilágyi János Ede: Az Európai Unió termőföld-szabályozása az Európai Bíróság joggyakorlatának tükrében. In: Csák Csilla: Az Európai Földszabályozás aktuális kihívásai. Miskolc: Novotni Kiadó, 2010. 269.

Szilágyi Sándor: Az átalakuló agrárstruktúra földbirtokviszonyai, Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica Tomus XI., Miskolc, 1995. 185.

Szladits Károly: A magyar magánjog V. Dologi Jog. Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1942. 55.

Tanka Endre: Földet vissza nem kapunk, Ökotáj, 1998,18-19. 15.

Tanka Endre: Európai integráció és magyar földpolitika, Valóság, 2000, 5. 31.

Tanka Endre: Földtörvény a magyar uniós integráció küszöbén, Valóság, 2001, 2. 13.

Tanka Endre: Megmaradásunk a föld – Magyar földtörvény és Európai Uniós Integráció, Budapest: Kairosz Kiadó, 2001.

Tanka Endre: Uniós közösségi jog és a magyar földjog szabályozási hatásköre, Gazdaság és Jog, 2002, 1. 15.

Tanka Endre: Kitérés esély a magyar birtokpolitika zsákutcájából, Gazdálkodás, 2010, 3. 344.

Tanka Endre: Álvita a tagállam földjére fennálló önrendelkezésének közösségi jogalapjáról, Gazdálkodás, 2010, 4. 406

Tattay Levente: A termőföldvásárlás problémái az Európai Unióban, Európai Jog, 2009, 1. 38.

Catherine Barnard: The substantive law of the Eu (The four freedoms) Oxford, 2007,Oxford University Press 643.

Damian Chalmers – Cristos Hadijemmanuil – Giorgio Monti – Adam Tomkins: European Union Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 1235.

Peter Sparker: European Land Law, Oxford and Portland,Oregon: Hart Publishing, 2007. 547.

Claas Friedrich Germelmann: Konkurrenz von Grundfreiheiten und Missbrauch von Gemeinschaftsrecht – ZumVerhältnis von Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit in der neueren Rechtsprechung, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2008, 19. 596.

Friedmann Kainer: Binnenmarktrechtliche Grenzen des Übernahmerechts, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, 2004. 5. 542.

Günter Herzig: Grundverkehr und Europäisches Gemeinschaftsrecht, Wirtschaftrechtliche Blätter, 1999, 13. 395.

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