

# GONDOLATOK AZ ÚJ TAGÁLLAMOK BIRTOKPOLITIKÁJÁVAL KAPCSOLATBAN TRANSPARENTIA ÉS EGYENLŐ ELBÁNÁS

*Korom Ágoston*  
tanársegéd

*Bokor Réka*  
PhD hallgató

*Nemzeti Közszolgálati Egyetem*

*Pécsi Tudományegyetem*

## Bevezetés

Köztudott, hogy a 2004-et követően csatlakozott tagállamok túlnyomó többségének lejárt a *csatlakozási szerződéseikben biztosított*, mezőgazdasági földek tulajdonára vonatkozó derogációs időszaka. Az Európai Bizottság ezt követően átfogó vizsgálatokat, majd kötelezettségszegési eljárásokat indított e tagállamok túlnyomó többségével szemben.<sup>1</sup>

Ezen írást főbb vonalaiban két kérdés köré építjük: a tagállamok – főként a 2004 előtt, illetve az azt követően csatlakozott tagállamok közötti egyenlő elbánás, illetve a tagállamok uniós jogrend által meghatározott birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos transzparencia követelménye köré.

Ugyanakkor tartózkodni kívánunk minden Magyarország földforgalmi szabályozásával kapcsolatos Európai Bizottsági intézkedésektől, álláspontoktól – ide értve a magyar kormány álláspontját is –, és konkrét rendelkezések megemlítésétől, ugyanis a jogsértési eljárás során az Európai Bizottság a jogi megfontolások mellett – az alapító szerződések megszerkesztőinek szándékai szerint – politikai mozgásterrel is rendelkezik.

Szintén hangsúlyozni kell, hogy egy esetleges Magyarországgal, vagy a többi 2004-et követően csatlakozott tagállammal szemben lefolytatott vizsgálatok, kötelezettségszegési eljárások, vagy esetleges uniós ítélet sem jelent egy végső megoldást a birtokpolitika kérdésében, az esetleges kártérítési kötelezettségek, illetve a birtokpolitikai célok megvalósítása miatt tovább bonyolíthatja e kérdéskört.

Szeretnénk hangsúlyozni, hogy jelen írás célja *nem az eurószkepticizmus növelése*: éppen ellenkezőleg. Az agrárium szemszögéből vizsgálva a birtokpolitikai folyamatokat

---

<sup>1</sup> Jelen cikk keretein túlmutató, témájához mégis több szálon kötődő érdekes fejleményekre hívta fel a figyelmet Szilágyi János Ede az EU – Kanada közötti szabadkereskedelmi megállapodás (CETA) kapcsán. Nevezetesen, hogy annak bizonyos elemei kiterjedhetnek a földforgalmi viszonyokra: „Kérdés ugyanis, hogy a jövőben a CETA vitarendezési testülete miként értékeli majd a CETA beruházásokra vonatkozó előírásainak kapcsolatát az egyes, CETA által érintett országok földforgalmi szabályaival. Vagyis félő, hogy ha nem pontosítjuk a magyar fenntartás szövegét a mezőgazdasági földekre is kiterjesztve azt, akkor a jövőben a CETA beruházásvédelmi szabályai alapján kanadai állampolgárok, kanadai vállalatok – és a jogi személyeken keresztül, közvetett földszerzéseként még ki tudja, hogy ki – is kérhetné a nemzeti elbánás elve alapján magyar földek tulajdonának megszerzését.”; SZILÁGYI János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések – kérdések a nemzetközi és az európai jog szemszögéből. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017. évf. (megjelenés alatt)

sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy egy *jog által összetartott közösségről* beszélünk, amelynek még mindig a legfontosabb eleme a negatív integrációs forma, azaz a termelési tényezők mozgásának akadályainak felszámolása, másként fogalmazva a tagállami protekcionista intézkedések – uniós jog által történő – megakadályozása.

Ezen az a számos szerző által kialakított álláspont sem változtat, hogy a negatív integrációs forma működtetéséhez elengedhetetlenül szükségesek pozitív integrációs elemek is.

A tagállamok birtokpolitikai mozgásterében a gazdasági alapszabadságok mellett a Közös Agrárpolitika célkitűzései jelentik a pozitív integrációs elemeket.

Az egységes belső piac *évtizedes távlatokra visszatekintve* önmagában, de az integráció legfontosabb fundamentumaként is minden kétséget kizáróan sikeresnek tekinthető. Osztjuk azok álláspontját, akik szerint az integrációt jelenleg veszélyeztető legfontosabb folyamatok nagy része éppen a tagállamok közötti gazdasági egyenlőtlenségekből, illetve azokra nem megfelelő uniós válaszból eredeztethető<sup>2</sup>.

Többek között ezért is tartjuk fontosnak, hogy az uniós intézmények a birtokpolitikával kapcsolatos kérdéseket megfelelően kezeljék, főként a 2004-et követően csatlakozott tagállamok viszonyában.

Igaz, hogy a földkérdés érzékenysége, illetve a belső piaccal kapcsolatos potenciális gazdasági érdekellentétek az új tagállamok tekintetében átlagosnál erőteljesebbek lehetnek, illetve ezen tagállamokat „láthatóbb” protekcionista intézkedésekre ösztönözhetik, fontos, hogy az uniós gyakorlat, különösen az Európai Bizottság e tagállamokkal szemben ne csak a protekcionista intézkedésekkel szembeni fellépést, hanem egyéb szempontokat is megfelelő súllyal vegye figyelembe.

Az Európai Unió Bírósága állandó gyakorlatában<sup>3</sup> elismerte<sup>4</sup>, hogy a birtokpolitikában a gazdasági alapszabadságok alkalmazása mellett a Közös Agrárpolitika mezőgazdasági termelők életminőségének növelésével kapcsolatos célkitűzéseivel összhangban vannak, illetve legitim, azaz a gazdasági alapszabadságok korlátozására alkalmas tagállami indokok lehetnek, és megalapozzák a tagállami birtokpolitikai intézkedéseket, amelyek olyan célkitűzések elérésére irányulnak, mint a spekuláció kiszűrése, vidéki népesség megtartása, termőterületek méltányos eloszlása.

Ezen célok elérése érdekében bevezetett intézkedések – az uniós gyakorlat értelmében – a Közös Agrárpolitika célkitűzéseinek megvalósulásához is hozzájárulnak. Az uniós jog fejlődésének jelenlegi állapotában az Európai Unió az EUMSZ 345. cikke miatt – amely

---

<sup>2</sup> Érdemes megemlíteni Görögország euró övezeti tagságát, amelyre sokak szerint e tagállam gazdaságilag nem volt „érett”. Szintén összefüggésbe hozható Nagy Britannia kilépése a tagállamok közötti gazdasági különbségekkel: elég felidézni a brit miniszterelnök javaslatát a munkaerő szabad mozgásának korlátozásáról a kevésbé fejlett tagállamok munkavállalóival szemben.

<sup>3</sup> *Szilágyi János Ede* hívta fel a figyelmet, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata mennyi mindenben mutat hasonlóságot az USA szövetségi bíróságának saját szövetségi államai földügyeiben folytatott gyakorlatára: „*A diszkrimináción túl az alvó kereskedelmi klauzula kapcsán vizsgált szövetségi állam szabályozásának meg kell felelnie egy, az Európai Unió bírósági (CJEU) gyakorlatából hasonló helyzetekben ismerősen csengő tesztnek; nevezetesen, hogy a szabályozásnak közérdekű célt kell szolgálnia, és arányosnak kell lennie (vagyis fontos elvárás, hogy a szövetségi állam szabályozása ne lehessen helyettesíthető egy a kereskedelmet kevésbé korlátozó intézkedéssel)*”; SZILÁGYI János Ede: Az Egyesült Államok és szövetségi államainak mezőgazdasági földtulajdon szabályozása a határon átnyúló földszerezések viszonylatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017. évf. (megjelenés alatt)

<sup>4</sup> Európai Unió Bírósága, C-452/01, C-370/05.

kizárja a tulajdoni kérdésekbe való uniós beavatkozást<sup>5</sup> – birtokpolitikai célok elősegítésére nem bír hatáskörrel, azokat csak a tagállamok vezethetnek be.

Az gazdasági alapszabadságokkal, illetve főként a tiltott állami támogatásokkal kapcsolatos uniós kontroll, amit számos tekintélyes szerző „európai gazdasági alkotmányosságnak” is nevez, azonban szükségszerűen szűkíti, illetve bizonytalanná teszi a tagállami jogalkotást<sup>6</sup>. A birtokpolitika területen viszonylag kevés uniós ítélet találunk, ami megnehezíti az uniós bírósági gyakorlat megfelelő elemzésével a tagállami mozgástér pontos meghatározását.

A pozitív és negatív integrációs forma metszéspontjában található tagállami birtokpolitikai mozgástér a negatív integrációs forma felé történő asszimetrikus jelleggel bír. Az uniós bírósági gyakorlat szerint ugyanis, ha – többek között uniós jogrend értelmében legitim birtokpolitikai célkitűzések érdekében – bevezetett tagállami intézkedések nem felelnek meg – nem csak a nemzeti elbánás – hanem – többek között – az arányosság, megfelelés, helyettesíthetőség kritériumainak, abban az esetben a megalkotott rendelkezéseket nem lehet alkalmazni.

Ha az adott tagállam által bevezetett birtokpolitikai intézkedés „elbukik ezen szűrőkön”, amely a két ismert birtokpolitikai témájú uniós ítélet alapján bekövetkezett – abban az esetben a tagállam az uniós jogrend alapján kártérítésre<sup>7</sup> is kötelezhető.

Az „új tagállamoknak” értelemszerűen<sup>8</sup> nagyobb szükségük van birtokviszonyaik szabályozására, rendezésére, amit csak hosszútávon fennálló szabályozással lehet elérni.

---

<sup>5</sup> Az EUMSZ 345. cikk azonban a gazdasági alapszabadságokkal szemben nem hozható fel.

<sup>6</sup> Hasonló álláspontra jutott Csák Csilla – Kocsis Bianka Enikő – Raisz Anikó: Agrárpolitikai – agrárjogi vektorok, és indikátorok a mezőgazdasági birtokstruktúra szemszögéből. *Agrár- és Környezetjog*, 2015. évf. 19. szám, 50-52. E birtokpolitikai bizonytalanság felszámolására tesz megfontolandó – uniós szintű – javaslatot Szilágyi János Ede, amelyben akár az elsődleges jogforrások módosítását is kilátásba helyezi; lásd: SZILÁGYI János Ede: Következtetések (II. Bizottság). *Agrár- és Környezetjog*, 2015. évf. 19. szám, 99-101.

<sup>7</sup> Lásd: LENTNER Csaba: *A magyar mezőgazdaság jövőképe a pénzügypolitika tükrében*. In: Korom Ágoston (szerk.): Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. NKE, Budapest, 2013, 39-54.; LENTNER Csaba: *A magyar mezőgazdaság jövőképe a pénzügypolitika tükrében*. *A Falu*, 2000. évf. 3. szám, 11-21.; LENTNER Csaba: *A „magyar modell”*, – a változó pénzügyi és társadalmi erőterben. *Valóság: Társadalomtudományi Közöny*, 2004. évf. 8. szám, 74-90.

<sup>8</sup> Az új magyar földforgalmi szabályozás színvonalas bemutatásáról, annak előzményeiről lásd: BOBVOS Pál – HEGYES Péter: *Földjogi szabályozások*. JATEPress, Szeged, 2014, 1-173.; BOBVOS Pál – FARKAS CSAMANGÓ Erika – HEGYES Péter – JANI Péter: *A mező- és erdőgazdasági földek alapjogi védelme*, in: *Számadás az Alaptörvényről* (szerk.: Balogh Elemér), Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2016, 31-40.; Csák Csilla – NAGY Zoltán: Regulation of Obligation of Use Regarding the Agricultural Land in Hungary. *Zbornik Radova Pravni Fakultet Novi Sad*, 2011. évf. 2. szám, 541-549.; Csák Csilla – SZILÁGYI János Ede: Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary. *Agrarrecht Jahrbuch*, 2013. évf. 215-233.; HORNYÁK Zsófia: Die Voraussetzungen und die Beschränkungen des landwirtschaftlichen Grunderwerbes in rechtsvergleichender Analyse. *CEDR-JRL*, 2015. évf. 1. szám, 88-97.; HORNYÁK Zsófia: Föld-tulajdonszerzés Magyarországon és az osztrák Voralberg tartományban. *Agrár- és Környezetjog*, 2014. évf. 17. szám, 70-76.; KURUCZ Mihály: *Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós feszültségpontjainak kérdéseiről*. In: Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja Délvidéken 2014*. VMTT, Újvidék, 2015. 120-173.; SZILÁGYI János Ede: Das landwirtschaftliche Grundstückverkehrsgesetz als erster Teil der neuen ungarischen Ordnung betreffend betreffend landwirtschaftlichen Grundstücken. *Agrar und Umweltsrecht*, 2015. évf. 44-50.; OLAJOS István: Az Alkotmánybíróság döntése a helyi földbizottságok szerepéről, döntéseiről, és az állásfoglalásuk döntéseinek megalapozottságáról. *JEMA*, 2015. évf. 3. szám, 17-32.; OLAJOS István: A mezőgazdasági földek tulajdonszerzéséhez kapcsolódó eljárások (jegyző, helyi földbizottság). *Új Magyar Közigazgatás*, 2014. évf. 3. szám, 53-55.; A magyar földforgalmi rezsim hátterét is képező emberi jogi kérdések kitűnő elemzését nyújtja: RAISZ Anikó: *Földtulajdoni és földhasználati kérdések az emberi jogi bíróságok gyakorlatában*. In: Csák Csilla (szerk.): *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 241-253.; TÉGLÁSI

Az Európai Bizottság a Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottságának levelére adott válaszában is elismerte, hogy a tagállamok jogosan kívánják, hogy olyan uniós környezetben szabályozzanak, amely birtokpolitikai rendelkezéseik hosszú távú fennmaradását lehetővé teszi.

De iure egyenlő elbánás mellett a 2004 után csatlakozott tagállamok a régi tagállamoknál de facto lényegesen rosszabb helyzetben vannak: Az amúgy is bizonytalan uniós bírósági gyakorlat által okozott nehézségeket tovább fokozza, hogy bekövetkezett<sup>9</sup> egy birtokpolitikát is befolyásolni képes jogfejlődés az uniós gyakorlatban, valamint a Lisszaboni Szerződés is változásokat eredményezett<sup>10</sup>.

Az új tagállamok esetében – és ez szorosan összefügg a gazdasági fejlődésbeli különbségekkel – több egyéni perre számíthatunk, – többek között – mivel a termőföldárak még érték el a „régii tagállamok” földárait, így több potenciális befektető lesz ellenérdekelte az új tagállamok szabályozásával kapcsolatban.

Ebben a helyzetben kívánatos volna, ha az Európai Bizottság a belső piacot érintő potenciális protekcionista intézkedések kivédése mellett figyelembe venné az új tagállamok specifikus viszonyait, valamint megfelelő segítséget nyújtana a mezőgazdasági szakmai, érdekképviseleti szervezeteknek a birtokpolitikával kapcsolatos uniós gyakorlatot illetően. E segítség – álláspontunk szerint – messze nem merül ki abban, hogy a tagállamoknak *informálisan* segítséget nyújt szabályozásuk uniós joggal való összeegyeztethetősége tekintetében.

Szükség lenne ebben a helyzetben arra is, hogy az Európai Bizottság az esetleges jogsértési eljárások indítása esetén „megértőbb lenne az új tagállamokkal” vagy legalábbis az egyenlő elbánás elvének tiszteletben tartásával az átfogó vizsgálatok és eljárások régi tagállamokra is ugyanúgy kiterjedjenek.

Sajnos az Európai Bizottság számos Európai Parlamenti képviselőknél, illetve az Magyar Országgyűlés Mezőgazdasági Bizottsága által feltett, a birtokpolitikát érintő uniós joggyakorlat változását érintő, többször megismételt kérdésekre nem adott megfelelő választ. Szintén ezen érzékeny területen kívánatosabb lett volna az új tagállamokkal szemben rugalmasabb gyakorlat a Bizottság részéről, azonban úgy tűnik, az egyenlő elbánás elvével sincs összhangban a Bizottság gyakorlata az új tagállamok viszonyában. Az alábbiakban e kérdésekre adott Bizottsági válaszokat kívánjuk bemutatni, rávilágítva azokra az esetekre, amikor a Bizottsági válaszok – álláspontunk szerint – nem tekinthetők koherensnek, illetve amikor úgy véljük, hogy a Bizottság tartózkodik megfelelő válasz adásától.

## 1. Minden tagállamot egyformán vizsgál

Az Európai Bizottság diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a tekintetben, hogy mely tagállammal szemben indít átfogó vizsgálatot, vagy jogsértési eljárást. Számos vélemény szerint e jogkörrel kapcsolatban a tagállamok csak az egyenlő elbánás elvének tiszteletben tartását kérhetik. Az Bizottság a P-00558/2015 számú írásbeli választ igénylő kérdésben egyrészt kifejtette, hogy minden tagállam esetében folyamatosan ellenőrzi az uniós jog

---

András: Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben, *Jogtudományi Közöny*, 2015. évf. 3. évf., 148-157.

<sup>9</sup> Európai Unió Bírósága, C-400/08.

<sup>10</sup> E Szerződés életbe lépése óta nem ismertünk fontosabb uniós birtokpolitikai ítéletet.

alkalmazását, illetve az összes tagállam törvényei, és intézkedéseire irányuló panaszok esetében egyformán megteszi a szükséges intézkedéseket.

Ennek ellentmond, hogy a Bizottság ugyanezen kérdésre adott válaszában kifejtette, hogy az „új tagállamokkal” szemben folytat átfogó vizsgálatokat, de ezt az új tagállamokkal szemben hátrányos megkülönböztető bánásmódot a csatlakozási szerződésekben biztosított derogációs időszakok lejártára vezeti vissza. A Bizottság ugyanakkor megemlítette, hogy a derogációs időszakok lejártát követően az új tagállamok többsége új rendszeren alapuló szabályokat, eljárásokat vezetett be.

Igaz, hogy a 2004-ben, vagy azt követően csatlakozott tagállamok új szabályokat, és eljárásokat vezettek be, és ez megalapozhatna a Bizottság részéről nagyobb mértékű vizsgálódást az uniós jognak való megfelelés szempontjából, azonban a 2004-előtt csatlakozott tagállamok is gyakran, és mélyrehatóan változtatják birtokpolitikai szabályozásaikat, ez azonban nem vont maga után a Bizottság részéről átfogó vizsgálatokat.

Amennyiben a Bizottság valóban nem alakított ki álláspontot a szóban forgó kérdéstről, úgy felmerül a kérdés, hogy a Bizottság valóban minden tagállam esetében az Európai Unió Bírósága által kialakított gyakorlat alapján jár-e el, vagy inkább a szóban forgó területet informális egyedi politikai alkuk tárgyaként kezeli a tagállamokkal való kapcsolatrendszerében.

Másrészt a birtokpolitikára hatással levő bírósági gyakorlat változása – mivel ez az uniós jogi keretek, azaz a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének változását is előidézi – a tagállamok közötti egyenlő elbánás elvének figyelembe vétele mellett az összes tagállam esetében indokolttá tenné az átfogó vizsgálatok alkalmazását a birtokpolitikában.

## **2. Panaszra indítja az ellenőrzéseket**

Az Európai Bizottság több alkalommal is kifejtette a tagállamok közti egyenlő elbánás elvével kapcsolatos felvetésekre reagálva, hogy, hogy az átfogó vizsgálatokat egyéni panaszokra indítja. Igen nehezen képzelhető el, hogy a 2004-ben, vagy később csatlakozott tagállamokkal kapcsolatban egyszerre, az átmeneti időszakok lejártát követően az összes tagállammal szemben kapott volna panaszokat az Európai Bizottság. Ezen túlmenően azt az állítást, hogy a Bizottság az új tagállamokkal szemben panaszra indítaná az átfogó vizsgálatokat, a P-00558/2015 számú, írásbeli választ igénylő kérdésben cáfolta meg azzal, hogy kijelentette, a csatlakozási szerződésekben biztosított átmeneti mentesség lejártá indokolja.

Még ha feltételezzük is, hogy minden új tagállammal szemben a derogációs időszakok lejártát követően egyszerre érkezett panasz a Bizottsághoz a birtokpolitikai szabályokat illetően, valamint a Bizottság P-00558/2015. kérdésben tett nyilatkozata nem bír relevanciával, az a tény, hogy az Osztrák Köztársasággal szemben – birtokpolitikai témában – számos magánszemély ügye<sup>11</sup> „érkezett” az Európai Unió Bíróságához előzetes döntéshozatali eljárásban, mely igen valószínűtlenné teszi, hogy a hosszas jogvitát megelőzően olyan sok felperes közül ne fordultak volna panasszal az Európai Bizottsághoz. A fentiekből következik, hogy az új tagállamokban birtokpolitikai területen a tagállamok közötti egyenlő elbánás elvétől való eltérés nem tűnik igazolhatónak azzal, hogy az Európai Bizottság által indított átfogó vizsgálatok, és eljárások egyéni panaszokra indultak volna.

---

<sup>11</sup> Európai Unió Bírósága, C-302/97

Ezen érveket támasztja alá a Bizottság E-002940/16 (3), illetve az E-008719/2016 kérdésekben az Osztrák Köztársaság birtokpolitikai szabályaival szemben benyújtott panaszok, és panaszregiszterrel kapcsolatos válaszai, illetőleg a válaszok között fennálló ellentmondás.

A Bizottság arra a kérdésre, hogy hány panasz érkezett az utóbbi évtizedekben a 2004-et megelőzően csatlakozott tagállamok, illetve az Osztrák Köztársaság birtokpolitikai szabályozását illetően, a Bizottság kifejtette az E-002940/16 válaszban (3), hogy csak 2009-től regisztrálják a panaszokat az erre a célra létrehozott adatbázisban. Ugyanakkor a Bizottság az E-008719/2016. válaszában hangsúlyozta, hogy a panaszokat már a 2009-es panaszregiszter létrehozását megelőzően nyilvántartásba vették, így ebből következően semmilyen megkülönböztetés nem merülhet fel.

Ezen ellentmondó válaszból kitűnik, hogy ha a panaszregiszter létrehozását megelőzően a Bizottság megfelelően nyilvántartásba vette a beérkezett panaszokat, akkor elmulasztotta az E-002940/2016 kérdésre megfelelő válasz adását, ezzel nem tett eleget az alapító szerződésekből eredő kötelezettségeinek.

Másrészt az E-002940/2016-os válaszból kitűnik, hogy a Bizottsághoz 2009-óta a 2004-előtt csatlakozott tagállamok ellen 35 panasz érkezett ingatlanpolitikai szabályozással kapcsolatban, ebből 8 az Osztrák Köztársasággal szemben. A panaszok viszonylag magas száma arra utal, hogy a tagállamok közötti egyenlő elbánást sértő gyakorlatot nem lehet azzal indokolni, hogy a 2004-után csatlakozott tagállamokkal szemben indított átfogó vizsgálatokat, és eljárásokat a Bizottság egyéni panaszokra indította, ugyanis ebben az esetben a 35 egyéni panaszt követően a 2004 előtt csatlakozott tagállamokkal szemben is indokolt lett volna átfogó vizsgálatokat kellett volna indítása.

### **3. Csatlakozási szerződésekben biztosított átmeneti mentességek lejártának joghatása**

A Bizottság az E-013450/2015 számú válaszában – amely arra vonatkozott, hogy a csatlakozási szerződésben biztosított derogációs időszak jelent-e automatikus jogi kötelezettséget átfogó vizsgálatok folytatására, illetve a régi tagállamok esetében miért nem indított átfogó vizsgálatokat az új tagállamok munkavállalóira vonatkozó átmeneti mentességek lejártakor – kifejtette, hogy az „új tagállamok” munkavállalói tekintetében a derogációs időszak lejártát követően az uniós jog maradéktalanul alkalmazandó, valamint a Bizottság hozzátette, hogy a 2014/54 EU irányelv, amelyet 2016. május 21-ig kell átültetni, megkönnyíti a más tagállamok munkavállalóinak uniós jogrendből eredő jogosultságainak érvényre juttatását. Meg kell említeni, hogy a Bizottság nem adott olyan választ, amelyből az tűnne ki, hogy jogi kötelezettség, vagy állandó gyakorlat lenne a derogációs időszakok lejártát követő átfogó vizsgálatok felfolytatása.

Álláspontunk szerint is más jellegű jogosultságokat biztosít az uniós jogrend a migráns munkavállalóknak, mint a birtokpolitikában, azonban e területen is maradéktalanul alkalmazandó az uniós jog a derogációs időszakok lejártát követően, így ezen Bizottsági érv a fentiek okán nem tűnik megalapozottnak. A Bizottság által hivatkozott másodlagos uniós jogi aktus sem tűnik nyomós érveknek, ugyanis az alapító szerződések, illetve a mig-



rás munkavállalókra vonatkozó uniós bírósági gyakorlat<sup>12</sup> garantálják e jogosultságokat, másodlagos uniós jogi aktusok életbe léptetése nélkül is.

Álláspontunk szerint az Európai Bizottságnak figyelembe kellett volna venni a különböző derogációs időszakok, illetve az azokra vonatkozó uniós rendelkezések közötti különbségeket, és aszerint kellett volna eljárnia.

A csatlakozási szerződések munkavállalókra vonatkozó derogációs időszak több kikötést tartalmazott: az új tagállamok munkavállalói nem járhatnak rosszabbul, mint a csatlakozást megelőzően, valamint harmadik tagállam állampolgáraival szemben nem kerülhetnek rosszabb helyzetbe a munkavállalás tekintetében. Emellett az Európai Unió Bírósága<sup>13</sup> több ítéletében is kifejtette, hogy a diák, és dolgozó státusz közül a kedvezőbbet kell alkalmazniuk a tagállamoknak az uniós polgároknak.

A fenti jogosultságok jellegüknél fogva érinthették az új tagállamok polgárait, különösen a derogációs időszak hatálya alatt. Ha a Bizottság e viszonyban tiszteletben kívánta tartani a tagállamok közötti egyenlő elbánás elvét, különösen a derogációs időszakok hatálya alatt átfogó vizsgálatokat kellett volna végeznie a régi tagállamokban. Erről azonban a vonatkozó írásbeli választ igénylő kérésekre adott válaszában nem tett említést.

Ha a Bizottság szerint – szűkebb értelemben vett – ingatlan vásárlásra vonatkozó derogációs időszakok lejártát követően a 2004 előtt, illetve a 2004 után belépett tagállamok esetében egyaránt elvégezné az átfogó vizsgálatokat, akkor az Osztrák Köztársaság esetében – amelynek csatlakozási szerződése öt éves átmeneti mentességet kötött ki a másodlagos ingatlanokra vonatkozólag – is végeznie kellett volna átfogó vizsgálatokat, röviddel az átmeneti időszak lejártát követően. Az a tény, hogy e területen számos előzetes döntéshozatali eljárásból eredő ítélet<sup>14</sup> került az Európai Unió Bírósága elé, azt támasztja alá, hogy az Európai Bizottság az Osztrák Köztársasággal szemben nem indított – a 2004-ben csatlakozott tagállamokhoz hasonlóan – közvetlenül az átmeneti mentesség lejártát követően átfogó vizsgálatokat, azaz nem érvényesült az egyenlő elbánás elve.

#### **4. Tagállamok birtokpolitikai mozgásterére vonatkozó transzparencia**

Az E-013451/15 írásbeli választ igénylő kérdésben a képviselő Bizottsághoz arra irányuló kérdést tett fel, hogy a tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos legfontosabb uniós rendelkezéseket a Bizottság ne csak a tagállamokkal – eseti alapon – hanem az Európai Parlament képviselőivel, valamint az adott szakmai szervezetekkel is meg kellene osztani, lehetővé téve – többek között – hogy ezen szervezetek az uniós keretek ismeretében releváns javaslatokat tegyenek a tagállami szabályozásra vonatkozóan.

A Bizottság az E-013451/15 elismerte, hogy köteles válaszolni az EP képviselők által az EUMSZ 230. cikk alapján feltett kérdésekre, valamint törekszik a szakmai szervezetek kérdéseire választ adni. A Bizottság azonban azzal érvelt, hogy nehéz választ adni a képviselő által feltett kérdésre, ugyanis a birtokpolitikában a gazdasági alapszabadságok korlátozása esetén figyelembe kell venni – egyebek mellett – a tagállamok sajátos körülményeit.

---

<sup>12</sup> 56/85, C-85/96.

<sup>13</sup> 293/83, C-209/03.

<sup>14</sup> C-515/99, C-519/99, C-524/99, C-540/99.

Az P-001509/16. számú kérdésben a képviselő azt kérte a Bizottságtól, hogy az E-013451/2015. számú kérdésben feltettükre adjon konkrét választ, különösen a tekintetben, hogy a Bizottság válaszolja meg, hogy a kérdésben feltett gazdasági alapszabadságok – általános érvennyel – az egyes tagállamok eltérő helyzeteinek, és konkrét szabályozásának vizsgálatát megelőzően – miként alkalmazhatóak a birtokpolitikában, azaz a gazdasági alapszabadságok az uniós jogon belül miként viszonyulnak a KAP rendelkezéseikhez.

E kereteken belül a képviselő azt kívánta megtudni a Bizottságtól, hogy egyetért-e azzal a szakmai állásponttal, miszerint az uniós bíróság az állandó ítélkezési gyakorlatában első olvasatban egy tagállami jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségének megvizsgálásakor az alkalmazandó uniós rendelkezések alkalmazhatóságát vizsgálja meg, ezután kerül sor az adott tagállam jogszabályának, és konkrét körülményeinek számításba vételére. A képviselő kérte, hogy a Bizottság ezen álláspont számításba vételével adjon konkrét választ a P-005526/2015 kérdésre.

A Bizottság P-001509/2016. válaszában (1) egyrészt az adott nemzeti rendelkezés egyedi értékelését hangsúlyozta, majd (2) a földterületek korlátozásának legitim indokait ismételte meg, majd (3) kifejtette, hogy egy nemzeti intézkedés egyszerre egy, vagy több uniós szabadságjogot is korlátozhat.

A Bizottság hozzátette, hogy „amikor a tagállamok nemzeti intézkedésről döntenek, annak megfelelőségét és arányosságát a vonatkozó uniós jogi elvek fényében kell értékelniük”.

Álláspontunk szerint a Bizottság továbbra sem adott választ arra a kérdésre, hogy egyetért-e azzal a szakmai állásponttal, miszerint az uniós ítélkezési gyakorlat egy tagállami jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatakor első körben az alkalmazandó uniós szabályokat vizsgálja meg, majd ezután kerül sor a szóban forgó tagállami jogszabály egyedi értékelésére.

A Bizottság a P-001509/2016 válaszában az (1), és (2) bekezdésben e kérdésre nem adott választ, míg a (3) bekezdésben elismerte, hogy egy tagállami jogszabály több uniós alapszabadságot is korlátozhat, illetve a Bizottság álláspontja szerint a tagállamoknak a vonatkozó uniós jogi elvek alapján kell értékelniük az adott jogszabály arányosságát, és megfelelőségét.

A fentiek alapján egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság nem ad választ arra – többször feltett – kérdésre, hogy mely gazdasági alapszabadságokat kell figyelembe venniük a tagállamoknak.

Ugyanakkor a Bizottság a „tagállamokra bízva”, hogy bevezetett intézkedéseket értékeljék az uniós jogi elvek szerint. E kérdések, amelyek nem csak a tagállamok, hanem az érintett szakmai szervezetek számára is lehetővé tenné a tagállamok uniós jogrend által meghatározott birtokpolitikai mozgásterének megismerését, és szakmai javaslatok kidolgozását. Azzal, hogy a Bizottság a tagállamokra bízva annak eldöntését, hogy mely uniós rendelkezéseket kell alkalmazni a birtokpolitikában, tulajdonképpen kiteszi őket egy olyan bizonytalan helyzetnek, hogy a jogalanyok szabályozásaikat bármikor bíróság előtt támadhatják meg, aláásva a birtokpolitikai célkitűzéseik megvalósíthatóságát.

## Összegzés

Az Európai Bizottság jogsértési eljárás indítására vonatkozó széles mérlegelési hatáskör ellenére is aggályosnak, illetve a Bizottsági válaszok alapján indokolatlannak, és megalapozatlannak tartjuk az új tagállamokkal szembeni hátrányos megkülönböztetést. Ezen



államokkal – eltekintve a belső piac szempontjából veszélyes, nyilvánvaló protekcionista intézkedésekkel szembeni fellépéstől – éppen hogy rugalmasabb Bizottsági hozzáállás jobb eredményekhez vezethetne.

A Lisszaboni Szerződés által az uniós jogrendben bekövetkezett változások, illetve az Európai Unió Bírósága gyakorlatában a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét jelentős mértékben befolyásolni képes bekövetkezett jogfejlődés birtokpolitikai mozgásterére vonatkozó kérdésekre a Bizottság nem adott megfelelő válaszokat. E tekintetben két eshetőséget kívánunk bemutatni.

Ha az Európai Bizottság a kérdésekben megfogalmazott jogfejlődés birtokpolitikára gyakorolt hatásait felmérte, de nem ad választ a feltett kérdésekre, abban az esetben minden kétséget kizáróan nem tesz eleget az alapító szerződésekben – a fentiekben kifejtett – kötelezettségeinek. Ezen kívül, ha a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének feltérképezése nem az ítélkezési gyakorlat szerint történik meg, úgy súlyosan sérül a transzparencia elve, illetve a döntések érintette általi jobb elfogadásának esélye is.

Abban az esetben, ha az Európai Bizottság az uniós jogban bekövetkezett jogfejlődést nem tárta fel kimerítően – a feltett kérdésekre vonatkozóan – és ebből következik, hogy a feltett kérdésekre nem adott megfelelő válaszokat, hatásköri problémákat is felvethet.

Az Európai Unió Bírósága rendelkezik az uniós jog autentikus értelmezésének monopóliumával, az Európai Bizottságnak ezen értelmezést kell számításba álláspontja kialakításakor, ha eljárásait megalapozottan uniós jogi kritériumrendszerre építi.

Ha az Európai Bizottság a birtokpolitikát érintő joggyakorlat változásait nem tárta fel kielégítően, úgy az egyes tagállamokkal szemben indítandó átfogó vizsgálatok, és eljárásokra vonatkozó döntésekben – amely az alapító atyák szándéka szerint egyszerre tartalmaz politikai, és jogi elemeket – szükségszerűen a politikai elemek kerülnek túlsúlyba.

Így növekedhet az Európai Bizottság politikai súlya, és szerepe, azonban ez veszélyeket is rejt magánban, főként az euroszkepticizmus növekedése, illetve a tagállamok birtokpolitikai mozgásterében a pozitív integrációs forma háttérbe kerülése révén.

Ezen veszélyes folyamatok nem szűnnek meg esetlegesen indított eljárásokat követő jogsértési eljárásokból eredő ítéletekkel, vagy esetleg az új tagállamok részéről történő megegyezéssel.

Első esetben az esetlegesen érintett tagállamok ismét szembenézhetnek a birtokpolitikai mozgásteret érintő bizonytalanságokkal, vagy a szabályozás esetleges módosításakor háttérbe szorítják az uniós jogrend által legitimiként elismert birtokpolitikai célkitűzéseket, így a Közös Agrárpolitika célkitűzései is háttérbe szorulhatnak.

Azon – 2004 után csatlakozott – tagállamok számára sem jelent „garanciát” az Európai Bizottsággal történő megegyezés a szabályozásuk módosítása árán birtokpolitikai célkitűzések megvalósulására, ugyanis semmi nem akadályozza meg a saját, vagy más tagállamok illetőségével rendelkező jogalanyokat, hogy elérjék, hogy az érintett szabályozás az Európai Bíróság elé kerüljön.

Javaslatom szerint az uniós szervekkel, különösen az Európai Bizottsággal intenzív tudományos, szakmai egyeztetést kellene folytatni a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének lehető legteljesebb feltérképezésére, ugyanakkor és ezzel összefüggésben – különösen a 2004-et követően csatlakozott tagállamok esetében – a birtokpolitikai célkitűzések megvalósulását vizsgálni kellene közpolitikai szemlélettel.