

*Korom Ágoston*

# **Az Európai Unió joga által meghatározott, mezőgazdasági termőföldek használatának és tulajdonának szabályozására irányuló mozgástér**

**Elbowroom for Member States in the Regulation of Ownership Title and Right to Use Agricultural Land in Light of the Law of the European Union**



## *Összefoglalás*

A tagállamok birtokpolitikai mozgásterét az Európai Unió Bíróságának gyakorlata határozza meg. Birtokpolitikai mozgástér alatt a mezőgazdasági földek tulajdonának és használatának szabályozását értjük. A Bíróság gyakorlata elismeri, hogy a kis- és közepes, életképes birtoktestek kialakítása és fenntartása az uniós jog által elismert célkitűzéseknek minősülnek. A problematika a részletekben rejlik: nem tudni pontosan, a tagállamok milyen eszközöket alkalmazhatnak. E bizonytalanságok elsősorban az új tagállamok számára jelentenek gyakorlati hátrányokat. Ezt nem segíti, hogy az Európai Bizottság csak az új tagállamokkal szemben folytat átfogó vizsgálatokat és kötelezettségszegési eljárást, ugyanakkor nem ad válaszokat a birtokpolitikai bizonytalanságok enyhítésére irányuló kérdésekre. Megoldás lehetne a birtokpolitikai bizonytalanságok megszüntetése és az egyenlő elbánás elvének alkalmazása.

---

DR. KOROM ÁGOSTON PhD, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar (Korom.Agoston@uni-nke.hu).

*Summary*

Theoretically, the European Union Law allows for member states the right to regulate the ownership and use rights of the agricultural land. However, the EU law went through significant development mainly due to the Lisbon Treaty. As a result of these alterations, the room to maneuver of member states is uncertain in certain points. These uncertainties affect negatively the new member states and their agricultural landlord and tenant in particular. According to their accession treaties, these member states were periodically exempt from complying with some part of the Common Agricultural Policy. Consequently, after the moratorium these member states developed new regulations based on new logic. There are criticisms, that the European Commission initiates procedures only against the new member states. It would be necessary to determine the exact frame of the room to maneuver on the field of Agricultural Policy.

---

Jelen írás célja, hogy felhívja a figyelmet a tagállamoknak a mezőgazdasági termőföldek tulajdonára és használatára vonatkozó uniós jogrend által meghatározott mozgásterével kapcsolatos bizonytalanságokra, valamint arra, hogy e bizonytalanságok első sorban az új tagállamok és azok mezőgazdasági termelői részére jelentenek gyakorlati hátrányokat. E publikáció azonban nem kíván megállni a problémafelvetés szintjén, cél olyan javaslatok megfogalmazása, amelyek elősegíthetik, hogy a tagállamok – és különösen az új tagállamok – az uniós jog jelenlegi keretei között megfelelő szabályozást vezethessenek be a földpiacon.

„Megfelelő szabályozás” alatt az alapító szerződésekben a – tagállamban az agrár-gazdasági szempontokat is figyelembe vevő<sup>1</sup> – mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzés előmozdítására alkalmas tagállami célkitűzések – közepes méretű birtokok létrejöttének és fenntartásának elősegítése, termőföldpiacra nehezedő spekulációs nyomás visszaszorítása – tagállami birtokpolitikai eszközökkel történő elősegítését értjük, amelyet az Európai Unió Bírósága is elismer állandó gyakorlatában, mint az uniós joggal összhangban lévő, legitim célkitűzéseket. Ezt a tagállami mozgásteret az Európai Unió jogrendje azonban csak alapvető szinten ismeri el, a bizonytalanság a részletekben „rejtőzik”: nem lehet pontosan tudni, hogy az uniós jogrend pontosan milyen eszközöket tekint elfogadhatónak, milyen mértékig tekinti azokat arányosnak, mely gazdasági alapszabadság kritériumait kell figyelembe venni a birtokpolitikában, milyen hatásokkal járt a Lisszaboni Szerződés, az Európai Unió Alapjogi Chartája és az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való uniós közeledés. E bizonytalanságok első sorban az új tagállamok mezőgazdasági termelői számára okozhatnak gyakorlati hátrányokat, mivel az Európai Unió Bizottsága csak az új tagállamokkal szemben indít átfogó vizsgálatot, valamint az egyéni jogviták lehetősége – főként az alacsonyabb földárak és a rendezetlenebb birtokszerkezet miatt – szintén csak az új tagállamok esetében jelentős.

A tagállamok nincsenek könnyű helyzetben: ha az Európai Unió Bírósága előtt „bebizonyosodik”, hogy egy tagállam földjogi szabályozása nincs összhangban az uniós

joggal, akkor annak nemcsak azzal a következménnyel kell számolni, hogy a szabályozás szóban forgó részét nem lehet alkalmazni. A kérdéses szabályozás által érintett természetes és jogi személyek az uniós jogrendből eredően kártérítést követelhetnek az adott tagállamtól, ami „indirekt szankcióként” is értelmezhető. Fontos hangsúlyozni, hogy egy vagy több tagállam esetlegesen uniós jogot sértő rendelkezései akár évtizedekig is hatályban maradhatnak, ha az adott tagállam nem módosítja azokat, vagy valamilyen eljárással – akár az Európai Unió Bizottsága által indított jogsértési eljárás vagy egyéni jogvita során – nem kerülnek a kérdéses uniós jogot sértő rendelkezések az Európai Unió Bírósága elé.

A régi tagállamokat valószínűleg kevésbé érintik hátrányosan az új uniós jogrendből eredő tagállami mozgástérrel kapcsolatos bizonytalanságok: velük szemben az Európai Unió Bizottsága – tudomásunk szerint<sup>2</sup> – nem indított átfogó vizsgálatot és jogsértési eljárásokat a földszabályozásuk tekintetében, valamint az egyéni jogviták kialakulásának esélye is – főként a magasabb földárak és rendezettebb, kialakultabb birtokszerkezet miatt – lényegesen kisebb, mint az új tagállamok esetében.

Az Európai Unió Bizottsága a tagállamok mozgásterével kapcsolatos bizonytalanságok csökkentésére irányuló – európai parlamenti képviselők által feltett – kérdésre nem adott megfelelő választ. A Bizottság szintén nem adott megfelelő, érdemi választ arra a kérdésre, hogy mi az oka annak, hogy a Bizottság csak az új tagállamokkal szemben indított átfogó vizsgálatokat és jogsértési eljárásokat arra figyelemmel, hogy az uniós jogrenddel kapcsolatos bizonytalanságok e területen ezen eljárások indítása nélkül is főleg az új tagállamokat érintik hátrányosan.

Ezzel a hátrányos megkülönböztetéssel szembesülve úgy véljük, az új tagállamoknak pozitív diszkriminációra lenne szükségük, hiszen a Közös Agrárpolitika célkitűzései között az alapító szerződésekben elismert, a mezőgazdasági népesség életminőségének növelésével összhangban lévő birtokpolitikát ki is kell alakítani, nem csak fenntartani, mint a régi tagállamok többségében. Ehhez viszont a szabályozás nagyfokú stabilitására lenne szükség, nem pedig a derogációs időszak lejártát követően az új földforgalmi szabályozások alkalmazásának átfogó vizsgálatokkal és jogsértési eljárásokkal történő „ellehetetlenítésére”.<sup>3</sup> Igaz, a Bizottság az új tagállamokkal szemben indított vizsgálatait és kifogásait során nem igazán azokat a rendelkezéseket vizsgálta, amelyeket az uniós jog szempontjából bizonytalannak tarthatunk. Ennek ellenére az új tagállamokkal kapcsolatban az Európai Unió Bizottsága által kifogásolt tagállami rendelkezések Európai Unió Bírósága elé kerülésével már nagy eséllyel érvényesülnek az uniós jogrenddel kapcsolatos bizonytalanságokból eredő hátrányos következmények. Az új tagállamok jelentős kártérítési perekkel számolhatnának, és ezen eljárások alááshatják a birtokstruktúra átalakítására irányuló – és az uniós jogrend értelmében legitimnek minősülő – szabályozási törekvéseiket is. Ez azonban feleslegesen növelné az EU-szkepticizmust.

A fentiekben vázolt helyzet elkerülésére alapvetően két lehetőség kínálkozik: elsődlegesen kísérletet kellene tenni az Európai Unió Bizottságának meggyőzésére, hogy – a birtokpolitikai mozgástérrel kapcsolatos bizonytalanságokra és az új tagállamok kényes helyzetére is tekintettel – függesse fel az új tagállamokkal szemben indított

eljárásokat. Ezt követően nemzetközi kutatásokat és konferenciát kellene szervezni, ahol a régi és az új tagállamok szakértői – „lehetőleg” az Unió intézményeinek bevonásával – kísérletet tennének a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének tisztázására, és esetlegesen olyan javaslatot tehetnének az Unió intézményei felé, amely a jelenlegi keretekbe illeszthetően, de a mostaninál biztosabb keretrendszerben, szélesebb szabályozási mozgásteret tenne lehetővé a tagállamok részére e területen.

#### A TAGÁLLAMOK BIRTOKPOLITIKAI MOZGÁSTERE

A közös agrárpolitika rendelkezéseitől eltérően – amelyben az uniós jogalkotó főként rendeletekkel szabályoz – a mezőgazdasági termőföldek tulajdonát és használatát érintő területet nem szabályozzák másodlagos uniós jogi aktusok (rendeletek, irányelvek). A tagállamok termőföldek tulajdonával és használatával „kapcsolatos szabályozási” mozgásterét az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alakította ki. A legismertebb ítéletek az úgynevezett „dán jogeset” és az Ospelt-ügy.<sup>4</sup>

Fontos hangsúlyozni, hogy a birtokpolitikában és az uniós jogrend egészében az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata alapján a tagállamok nem hivatkozhatnak<sup>5</sup> az alapító szerződéseknél a tagállamok tulajdoni autonómiáját előíró rendelkezéseire a gazdasági alapszabadságok rendelkezéseivel szemben.<sup>6</sup> Az Európai Bizottság egy írásbeli választ igénylő kérdésére adott válaszában<sup>7</sup> is megerősítette ezt az értelmezést, hogy:<sup>8</sup> „noha a tulajdoni rend az EUMSZ 345. cikkének értelmében továbbra is az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, az említett rendelkezésből nem következik az, hogy az adott rendszer mentesülne a szerződés alapelvei alól. A szerződésben foglalt alapszabadságok minden tagállam esetében megkülönböztetés nélkül alkalmazandók”. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján a tagállamok korlátozásokat vezethetnek be a földpiacon, főként a kis- és közepes életképes birtokok kialakítása, vidéki népesség megtartása, spekulációs nyomás enyhítése érdekében.

Fontos hangsúlyozni, hogy az uniós jog által a birtokpolitikában működtetett kontroll nemcsak a birtokpolitikára vonatkozik, hanem az jellemző a belső piac jogának egészére is. Ez a kontroll, vagyis a gazdasági alapszabadságok érvényre juttatása az alapító szerződések egyéb rendelkezéseivel szemben is primátust élvez: ezt az uniós kontrollmechanizmust nevezhetjük európai gazdasági alkotmányosságnak vagy európai gazdasági alkotmányjognak. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az uniós jog „nem hiszi el”, hogy a tagállam által bevezetett intézkedések valóban arra irányulnak,<sup>9</sup> mint amivel azt a tagállam indokolja, hanem a kérdéses rendelkezéseket – főként – a protekcionista intézkedések kivédése érdekében az uniós jog saját kritériumrendszere alapján vizsgálja meg.

Az Európai Unió Bírósága által alkalmazott arányosság, a megfelelés, a helyettesíthetőség kritériumai tulajdonképpen e kontrollrendszer „eszközei”. Ezen erős uniós kontroll fennállása ellenére számos uniós jogot sértő szabályozás vagy közigazgatási gyakorlat akár évtizedekig hatályban maradhat, amennyiben az nem jut el az Európai Unió Bírósága elé. A kötelezettségzegési eljárások megindítására az Európai Unió Bizottságának – az Európai Unió Bírósága által elismerten – széles mérlegelési jogköre van. Feltételezhető, hogy az Európai Bizottság e területen – az új tagállamokkal szem-

ben indított eljárásokon kívül – nem igazán kíván konfrontálódni a régi tagállamokkal, azok mezőgazdasági népességével, valamint azok agrárszervezeteivel.

Az uniós jog érvényesülésének másik útja a nemzeti bíróságok előtti jogérvényesítés, azaz az előzetes döntéshozatali eljárás. A régi tagállamok esetében az érdekelenték hiánya jóval kisebb eséllyel vezethet ilyen típusú jogvitákhoz.

## BIRTOKPOLITIKAI BIZONYTALANSÁGOK AZ UNIÓS JOGBAN

Úgy látjuk, a tagállamok birtokpolitikai mozgásteré<sup>10</sup> az uniós jog szempontjából számos ponton bizonytalan. E bizonytalanság – többek között – abból is eredhet, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata által „elismert”, a Közös Agrárpolitika mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzésével is összhangban lévő olyan tagállami politika, amely mezőgazdasági földek<sup>11</sup> méltányos elosztására, a spekulációs nyomás enyhítésére és a vidéki népesség megtartására irányul, szükségszerűen felveti az alkalmazott intézkedések gazdasági alapszabadságokban megfogalmazott célkitűzésekkel való „összeütközésének lehetőségét” is.

A tőke szabad mozgásának pozíciója a többi gazdasági alapszabadsághoz képest nagymértékben változott: míg ha a 2008-as pénzügyi válságot megelőző időszakban az Európai Unió Bírósága a tőke szabad mozgásával kapcsolatban megvizsgálta<sup>12</sup> egy tagállam – vitatott – rendelkezését, már nem vizsgálta ugyanazt a rendelkezést a többi alapszabadság szempontjából. Ezzel szemben napjainkban már – adott esetben – a tőke szabad mozgásának korlátozhatósági kritériumainak vizsgálatát követően, a többi gazdasági alapszabadságra és az uniós polgárság szempontjaira is kiterjed az „uniós bíróság vizsgálata”. Ennek következtében a tagállami szabályozásnak – szükségszerűen – egy szélesebb spektrumú kritériumrendszernek kell megfelelnie, ami a tagállamok mozgásterének értelemszerű csökkenését vonja maga után.

Az egyes tagállamok által – a 2008-as pénzügyi válságot követő időszakban – bevezetett protekcionista intézkedésekre adott válaszként az Európai Unió Bírósága új, igen szigorú elveket fejlesztett ki, főként a letelepedés szabadsága tekintetében.<sup>13</sup> Nem világos, hogy ezen elvek milyen hatással vannak a tagállamok birtokpolitikai mozgásterére.<sup>14</sup> Nem segíti a bizonytalanságok feloldását, hogy e területen viszonylag kevés ítélettel találkozhatunk. Továbbá a Lisszaboni Szerződésben bekövetkezett jogfejlődés és az Európai Unió Alapjogi Chartája egyes rendelkezéseinek a tagállamok birtokpolitikai mozgásterére gyakorolt hatásait sem ismerjük: mint a tulajdonhoz való jog vagy a vállalkozás szabadsága. A mezőgazdasági üzemszabályozás logikája, úgy tűnik, könnyebben illeszkedik az uniós jogrend által támasztott követelményekhez, a tagállamok birtokpolitikai mozgásterét érintő bizonytalanságokat azonban e lehetőség sem csökkenti lényegesen.<sup>15</sup>

Tovább növeli a tagállamok mozgásterével kapcsolatos bizonytalanságokat, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata e területen számos esetben azzal az indokkal minősít egy tagállami rendelkezést az uniós joggal összeegyeztethetetlennek, mert az adott legitím cél költségvetési támogatással is elérhető. Ez viszont könnyen felveti a tiltott állami támogatás kérdését. A vidéki szegénység csökkentése, mint strukturális indok, alapelv szerint nem indokolhatja az állami támogatások tilalma alóli felmentést.<sup>16</sup>

Fontos megemlíteni azonban, hogy az állami támogatások tilalma per definicionem nem terjed ki az Unió által nyújtott támogatásokra.

Az Európai Unió Bizottságához európai parlamenti képviselők írásbeli választ igénylő kérdéssel fordultak<sup>17</sup> annak tisztázása érdekében, hogy a birtokpolitikában alkalmazható-e az az Európai Unió Bírósága által kialakított elv, amelynek értelmében a letelepedés szabadságát korlátozó szabályozás csak abban az esetben tekinthető olyannak, mint ami a kitűzött közérdekű célkitűzést koherens, szisztematikus módon próbálja meg elérni – azaz uniós joggal összeegyeztethetőnek –, ha az adott tagállami szabályozás a már meglévő létesítményeket is fokozatosan átalakítja a jogalkotó által kitűzött célkitűzésnek megfelelően. Az Európai Unió Bizottsága válaszában<sup>18</sup> – többek között – kifejtette, hogy e kérdések megválaszolása nemzeti hatáskörbe tartozik.<sup>19</sup> E kérdésben a képviselő lényegében az európai gazdasági alkotmányosság egy kontrollkritériumának alkalmazhatósága felől érdeklődött. Mivel e kontrollt az uniós jog „végzi”, keretrendszerének meghatározása semmi esetre sem képezheti tagállami hatáskör tárgyát. Ezért a bizottsági válasz „kitérő” válaszként értelmezhető.

2015-ben az Európai Unió Bizottságához – egy európai parlamenti képviselő – írásbeli beadványában azzal a kérelemmel fordult, hogy válaszolja meg konkrétan<sup>20</sup> a 2012-ben feltett – birtokpolitikai bizonytalanságokra vonatkozó – kérdést. A képviselő annak megválaszolását is kérte, hogy a tőke szabad mozgásának többi alapszabadsághoz történő gyengülése növeli-e a birtokpolitikai bizonytalanságokat? Az Európai Unió Bizottsága nevében Csáky Pál képviselő kérdésre Jonathan Hill adott választ: a Bizottság válaszában ismét csak elvi szinten ismertette a tagállamok birtokpolitikai mozgásterével kapcsolatos és széles körben ismert elvi kérdéseket, azonban a tagállamok mozgásterét érintő konkrét kérdésekre nem reagált.

#### BIRTOKPOLITIKAI BIZONYTALANSÁGOK HATÁSAI AZ ÚJ TAGÁLLAMOK FÖLDPIACÁRA

Az új tagállamok esetében – különösen a derogációs időszakok lejártát követően – számos jogvitára lehet számítani, amelyek közül több – előzetes döntéshozatali eljárás keretében – „eljuthat az Európai Unió Bíróságáig”.

Az uniós jog tagállamokkal szembeni kikényszerítéséhez nem volt elegendő a kötelezettségzegési eljárás,<sup>21</sup> főként azért, mert az Európai Unió Bizottsága<sup>22</sup> diszkrecionális jogkörrel rendelkezik annak megindítását<sup>23</sup> illetően. Az uniós jog megfelelő alkalmazásának kikényszerítése,<sup>24</sup> és ezzel összefüggően, az alapvetően jog által összetartott gazdasági integráció fenntartása, arra ösztönözte az Európai Unió Bíróságát, hogy az eredetileg az uniós jog egységes értelmezése, és nem az uniós jog alkalmazásának kikényszerítése – főként nem a tagállamok indirekt szankciójának lehetősége – érdekében létrehozott előzetes döntéshozatali eljárást úgy alakítsa át, hogy az az egyéni jogérvényesítés és az ahhoz fűzött szankciórendszer segítségével a tagállamokat az uniós jog végrehajtására „ösztönözze”. Ha ugyanis a jogalanyok is követelhetik a „tagállammal szemben” a nemzeti bíróságok előtt az uniós jogból eredő jogosultságaik érvényre juttatását, valamint jogsérelem esetén az állammal szembeni kártérítési igényük köz-

vetlenül az uniós jogrendből ered, könnyen egyetérthetünk azzal, hogy ezen szankciós mechanizmus növeli a tagállamok hajlandóságát az uniós jog végrehajtására.<sup>25</sup>

E bizonytalanságok különösen súlyosan érintik a birtokpolitikában az új tagállamokat – ahol a kialakulatlan birtokszerkezet miatt a régi tagállamoknál is nagyobb szükség van szabályozásra.

Az uniós jog – e szankciós rendszer automatikus alkalmazásával – pontosan a tulajdonviszonyok rendbetételéhez szükséges, és a Közös Agrárpolitika egyik legfontosabb célkitűzését elősegítő szabályozástól tántoríthatja el a tagállamokat. (E szankciós mechanizmus onnantól kezdve lesz „automatikus”, ha a Bizottság az új tagállamokat a Bíróság elé citálja e területen, és a Bíróság ekkor már az eddig bizonytalan területek szemszögéből is „megvizsgálja a tagállam szabályozását”).

Az új tagállamokban sokkal nagyobb – legfőképpen a magas földárkülönbségek miatt – a potenciális érdekelletét, például a szabályozó állam és az esetleges, a földárak különbségeiből profitálni kívánó spekulációs szándékú vásárlók között, ezzel együtt pedig nagyobb a jogviták kialakulásának esélye. Ilyen ellentétekre a régi tagállamok rendezettebb birtokviszonyai és jóval nagyobb konvergenciát mutató földárai miatt sokkal kisebb az esély.

Erdős Norbert európai parlamenti képviselő írásbeli választ igénylő kérdéssel fordult<sup>26</sup> az Európai Unió Bizottságához. Beadványában – többek között – arra kívánt választ kapni, hogy a Bizottság miért csak az új tagállamokkal szemben indított jogsértési eljárásokat. Jonathan Hill a Bizottság nevében adott válaszában hangsúlyozta, hogy a Bizottság az összes tagállamban folyamatosan ellenőrzi az uniós jog alkalmazását, és az összes tagállam törvényeire és intézkedéseire irányuló panaszok kapcsán egyformán megteszi a szükséges intézkedéseket. Jonathan Hill válaszában azt is hangsúlyozta, hogy – a fentiekből következően<sup>27</sup> – „a Bizottság tehát nem csak a tagállamok bizonyos csoportja ellen indít kötelezettségszegési eljárást”. Ezzel a megállapítással nem lehet egyetérteni. Ha a Bizottság kinyilvánítja, hogy az összes tagállam esetében folyamatosan ellenőrzi az uniós jog alkalmazását, valamint az összes tagállam törvényére és intézkedéseire irányuló panaszok esetében egyformán megteszi a szükséges intézkedéseket, az semmi esetre sem jelenti azt, hogy ezt az ellenőrzést azonosnak kellene tekinteni az alapító szerződésekben meghatározott – szigorú és formalizált eljárási rendet követő – kötelezettségszegési eljárással. A Bizottság – válasza végén – ugyanakkor elismerte, hogy az új tagállamok új földtörvényeivel szemben indított módszeres felülvizsgálatot követően kötelezettségszegési eljárásokat indított.

A Bizottság válaszában utal arra, hogy a „jelenleg folytatott, hat tagállam mezőgazdasági törvényeire irányuló módszeres felülvizsgálat az érintett tagállamok csatlakozási szerződéseire vezethető vissza, amelyek értelmében az érintett országok számára a mezőgazdasági földterületek tekintetében ideiglenes eltérést biztosítottak a tőke szabad mozgása alól. A Bizottság válaszából egyértelműen kitűnik, hogy az új tagállamokkal szemben módszeres felülvizsgálatot végez, amely a kötelezettségszegési eljárások „elsőszobájaként” értelmezhető. Ezzel szemben a régi tagállamok földszabályozásával kapcsolatban az Európai Unió Bizottsága nem végez ilyen „módszeres felülvizsgálatot”. (Kiemelés – K. Á.)

Érdemes végiggondolni, hogy mire kívánt célozni a Bizottság azzal, hogy az új tagállamok földjogi szabályozásával kapcsolatos módszeres felülvizsgálat a csatlakozási szerződésekre vezethető vissza. Az új tagállamok többsége a csatlakozási szerződésekben valóban átmeneti derogációban részesült a termőföldek tulajdonának megszerzése tekintetében.

A bizottsági válaszból – első ránézésre – azt a következtetést vonhatnánk le, hogy az új tagállamokkal szemben lefolytatott módszeres felülvizsgálat valamiféle jogi „követelmény vagy következmény”. Ez azonban nem helytálló: a csatlakozási szerződések által meghatározott derogációs időszakok lejárta nem „kötelezi a Bizottságot jogilag” módszeres felülvizsgálat lefolytatására, amely egyébként is – az Európai Unió Bírósága által – elismerten diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a jogsértési eljárás megindítása tekintetében.

### MEGOLDÁSI LEHETŐSÉGEK – ÖSSZEZÉS

Látható, hogy főként az új tagállamokkal szemben lefolytatott eljárások és a birtokpolitikai bizonytalanságok nem igazán teszik lehetővé, vagy jelentősen akadályozzák,<sup>28</sup> hogy e tagállamok a Közös Agrárpolitika mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére vonatkozó célkitűzésének megfelelően szabályozzák földpiacukat, és emellett akaratlanul is jelentős uniós jogból eredő szankciókkal nézhetnek szembe. Ezt a tendenciát tovább erősíti az Európai Unió Bizottsága azzal, hogy csak az új tagállamokkal szemben indít módszeres felülvizsgálatot és jogsértési eljárásokat, ugyanakkor a tagállamok mozgásterével kapcsolatos – többször megismételt – kérdésekre nem ad megfelelő válaszokat.

A fentiekre tekintettel úgy véljük, hogy legitim célkitűzésnek lehet tekinteni az új tagállamok azon kérését, hogy az Európai Unió Bizottsága ne alkalmazzon velük szemben hátrányos megkülönböztetést a jogsértési eljárások<sup>29</sup> és a módszeres felülvizsgálatok lefolytatásánál, valamint hogy a Bizottság működjön közre a tagállamok mozgásterének tisztázásában.

Első lépésként kísérletet kellene tenni az Európai Unió Bizottságánál az új tagállamokkal szemben indított eljárások felfüggesztésére. Ezt követően tudományos és szakmai alapokon nyugvó, széles körű összefogással – ideértve az Unió intézményeit is – kutatásokat kellene indítani, amelyek támpontot adhatnak a tagállamok cselekvési határainak meghatározására.

E célból nemzetközi tudományos konferencia szervezése alkalmas lehet az európai mezőgazdasági termelők – különösen az új tagállamok termelői – érdekeinek előmozdítására. Egy ilyen rendezvényre a tagállamok többségéből tervezünk meghívni – lehetőleg – a CEDR Nemzetközi Agrárjogi Egyesület keretein belül tudományosan és szakmailag elismert szakértőket, akik magas szintű ismeretekkel rendelkeznek a négy szabadság területén, azaz a belső piac jogában, emellett otthonosan mozognak a Közös Agrárpolitika és legalább egy tagállam földviszonyaiban is.<sup>30</sup> Igyekszünk elérni, hogy az Európai Unió intézményei, különösen az Európai Unió Bizottsága és az Európai Unió Bírósága képviselői is jelen legyenek a tudományos tanácskozáson. A konferencia keretein belül lehetőség nyílik megvizsgálni a tagállamok birtokpoliti-



kai mozgásterével kapcsolatos bizonytalan területeket, és ezek – esetleges – hatásait az egyes tagállamok földszabályozására.

Ezen összehasonlítás több eredménnyel járhat: egyrészt az Európai Unió intézményei „fel tudják mérni”, hogy a tagállamok birtokpolitikai mozgásterének változása milyen hatásokkal járhat a tagállamok földügyi szabályozására. Ugyanakkor a tagállamok szakértői előtt is világossá válhat, hogy milyen, uniós joggal leginkább összhangban lévő szabályozási irány felé érdemes elmozdulni.

Amennyiben a tanácskozás során bebizonyosodik, hogy az uniós jog fejlődésének mai állása szerint a birtokpolitikában nem igazán lehet uniós joggal nagy valószínűséggel összhangban lévő szabályozást alkotni, akkor lehetőség nyílik, hogy a konferenciát követően a szakértők olyan, az Európai Unió Bírósága által is alkalmazható és a belső piac rendjébe beilleszthető uniós keretrendszerre tegyenek javaslatot, amelyben a tagállamok a jelenleginél jóval biztosabb jogi környezetben alakíthatják ki szabályozásukat.

Felmerülhet egy közös európai birtokpolitikai szabályozás kialakításának lehetősége is. Mivel az európai földpiac meglehetősen heterogén képet mutat, igen nehéz lenne megtalálni a közös nevezőt e területen.

E tekintetben ennél is fontosabb problémát jelent, hogy – álláspontunk szerint – az alapító szerződések jelenlegi verziójukban nem teszik lehetővé egy közös európai birtokpolitikai szabályozás kialakítását, mivel – többek között – az EUMSZ 345. cikke autonómiát biztosít a tagállamoknak tulajdoni kérdésekben.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Prof. Lentner Csaba: *A magyar mezőgazdaság jövőképe a pénzügypolitika tükrében*. In: Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban. Konferenciakötet, szerk.: Korom Ágoston, NKE-KTK, Budapest, 2013, 39–55. o. Írásában Lentner professzor – többek között – kifejtette, hogy az agrárium megfelelő működéséhez adminisztratív eszközökön kívül egyéb tényezők is fontosak. Példaként hozta fel az 1990-es évek magyar monetáris politikájával kapcsolatos hiányosságokat, amelyek hozzájárultak az ágazat válságának kiteljesedéséhez.
- <sup>2</sup> Indirekt módon ezen álláspontunk kitér az Európai Unió Bizottsága elemzett válaszaiból is.
- <sup>3</sup> A továbbiakban részletesebben alátámasztjuk, hogy miért gondoljuk azt, hogy az új tagállamokkal szemben indított jogsértési eljárások tulajdonképpen az új tagállamok földpiacon történő szabályozási lehetőségeinek ellehetetlenüléséhez vezethet.
- <sup>4</sup> Európai Unió Bírósága, C–370/05., C–452/01.
- <sup>5</sup> Uo.
- <sup>6</sup> Így szakmailag értelmetlennek azok az elméletek, amelyek szerint a termőföldek szabályozását a nemzeti szuverenitás alapján kívánják igazolni. A tulajdoni kérdésekben autonómiát biztosító EUMSZ 345. cikk ugyanis valóban értelmezhető a szuverenitás megalapozójaként, azonban a gazdasági alapszabadságokkal szemben nem lehet erre a cikkre hivatkozni. Ezen értelmezés az uniós jogrend egészére értendő, ennek hiányában nem maradhatna fenn az egységes belső piacra épített integráció.
- <sup>7</sup> Írásbeli kérdésre adott válasz, E–0034419/2012.
- <sup>8</sup> Dr. Szilágyi János Ede PhD, a Miskolci Egyetem egyetemi docense is azon a véleményen volt, hogy az Európai Unió Bírósága lényegében a tőke szabad mozgásának szempontjából vizsgálja meg a mezőgazdasági termőföldekkel kapcsolatos tagállami rendelkezéseket. Szilágyi János Ede: *Az új tagállamok csatlakozási szerződésai és a termőföldek tulajdonára vonatkozó szabályozások, különösen a magyar jogi szabályozás*. Agrár- és Környezetjog, 2010/9., 53. o.

- <sup>9</sup> Jean-Bernard Aubry: *Administrative Law*. Bruylant, Bruxelles, 2010, collection sous la dir. de Jürgen Schwarze, 96. o.
- <sup>10</sup> Birtokpolitika alatt a tagállamok által alkotott, a mezőgazdasági termőföldek tulajdonaira és használatára vonatkozó szabályokat és célkitűzéseket értjük.
- <sup>11</sup> Európai Unió Bírósága, C-452/01.
- <sup>12</sup> Európai Unió Bírósága, C-251/98, C-540/99.
- <sup>13</sup> Európai Unió Bírósága, C-400/08; C-348/08.
- <sup>14</sup> Visszatérünk egy-két példával a letelepedés szabadságában bekövetkezett uniós jogi jogfejlődés birtokpolitikában való alkalmazhatóságára. Úgy véljük, ha ezen elveket alkalmazni kell a birtokpolitikában, az a tagállamok mozgásterét e területen drasztikus mértékben csökkentheti.
- <sup>15</sup> Ezzel a témával – bár e kijelentéssel nem biztos, hogy maradéktalanul egyetért – dr. Kurucz Mihály habilitált egyetemi docens foglalkozik magas szinten. Kurucz Mihály: *Az ún. agrárüzem-szabályozás tárgyának többféle modellje, és annak alapjai. Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*. Szerk.: Korom Ágoston, NKE-KTK, Budapest, 2013, 55–79. o.
- <sup>16</sup> Európai Unió Bírósága, C-121/10.
- <sup>17</sup> Írásbeli választ igénylő kérdés: E-003420/2012.
- <sup>18</sup> Írásbeli választ igénylő kérdés: E-003420/2012.
- <sup>19</sup> Álláspontom szerint egyértelmű, hogy e kérdés – mivel azok az európai gazdasági alkotmányosság kritériumait képezik – semmi esetre nem lehet nemzeti hatáskörnek tekinthető. Ennek ellenére – mivel uniós intézmény álláspontról van szó – a tagállami bíróságok figyelembe vehetik ezen álláspontot. Tudományos szempontból viszont ezen álláspont annak következménye lehet, hogy az Európai Unió Bizottsága – talán a kevés számú ítélet miatt – nem tudja eldönteni, hogy e kérdésekben alkalmazni kell-e az európai gazdasági alkotmányosság kritériumait, vagy a KAP rendelkezései miatt az előzetes hatósági engedélyezéshez hasonlóan e kritériumokat nem vagy csak korlátozottan kell figyelembe venni.
- <sup>20</sup> Írásbeli kérdést igénylő válasz, P-005526/2015.
- <sup>21</sup> Azt el kell ismerni, hogy gazdasági közösség csak abban az esetben maradhat fenn, ha szabályainak alkalmazását ki lehet kényszeríteni.
- <sup>22</sup> Az alapító szerződések lehetőséget biztosítanak a tagállamoknak is ilyen eljárások indítására, azonban a tagállamok ettől – igen ritka kivételektől eltekintve – politikai okok miatt tartózkodnak.
- <sup>23</sup> A termőföldek esetében az Európai Unió Bizottságának óvatossága különösen szembevetőd.
- <sup>24</sup> Korom Ágoston: *A hatékony állam az Európai Unió keretei között, különös tekintettel az európai jog rendszertani hiányosságaira*. Pro Publico Bono, Támop Speciál, 2011.
- <sup>25</sup> Ebből a szempontból mellékes ezen felelősségi rendszer Európai Unió Bírósága általi kialakításának legitimitása.
- <sup>26</sup> Írásbeli választ igénylő kérdés, P-005558/2015.
- <sup>27</sup> A Bizottság nem használta a „fentiekből következően” szavakat, hanem a „tehát” szót alkalmazta, aminek hasonló a jelentése.
- <sup>28</sup> Az előző részekben bebizonyosodott, hogy ezen a tényen az sem változtat érdemben, hogy az Európai Unió Bizottsága az új tagállamokkal szemben csak az uniós jogot kirívóan sértő esetekben indítottak eljárást, ugyanis az eljárások következtében ezen államok esetében az eljárások „katalizálnak” más kérdések megvizsgálását is.
- <sup>29</sup> Páczai György egy tudományos rendezvényen felvetette, hogy az Európai Unió Bizottságának jogsértési eljárások lefolytatásával kapcsolatos diszkrecionális jogköre ellenére jelen esetben a Bizottság régi és új tagállamokat megkülönböztető gyakorlata az egyenlő elbánás Európai Unió Bírósága által – ilyen helyzetekre kialakított gyakorlatába – ütközhet.
- <sup>30</sup> Szilágyi János Ede: *A földforgalmi törvény elfogadásának indokai, körülményei és főbb intézményei*. In: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban*. Konferenciakötet, szerk.: Korom Ágoston, NKE-KTK, Budapest, 2013, 109–121. o.