

Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról

(2017/C 350/05)

Egyes tagállamok nemzeti jogszabályai védelmet biztosítanak a mezőgazdasági földterületek számára. Mivel szűkösen rendelkezésre álló és különleges vagyoni eszközről van szó, a mezőgazdasági földterületek vásárlását gyakran bizonyos feltételekhez kötik és korlátozzák. A több tagállamban meglévő, termőföldre vonatkozó nemzeti jogszabályok különböző célokat tűznek ki, a termőföld mezőgazdasági célú használatától a földkoncentráció megfékezéséig. Közös jellemzőjük, hogy el kívánják kerülni a túlzott földspekulációt. Az e jogszabályok alapjául szolgáló megfontolások, különösen a földkoncentráció és a földspekuláció, a közelmúltban kaptak nagyobb hangsúlyt a politikai napirenden. 2017. április 27-én az Európai Parlament jelentést fogadott el a termőföldek koncentrációjáról és a mezőgazdasági termelők földhöz jutásáról⁽¹⁾.

A termőföldvásárlásra kiterjed az uniós jog. Az unión belüli befektetők számára elérhetők az alapvető szabadságok, elsősorban a tőke szabad mozgása és a letelepedés szabadsága. Ezek a szabadságok a belső piac elválaszthatatlan részét képezik, amely piacon biztosított az áruk, személyek, szolgáltatások és tőke szabad mozgása. A belső piac a mezőgazdaságra is kiterjed⁽²⁾. A Bizottság nemrégiben hangsúlyozta, hogy a közös agrárpolitika (KAP) arra törekszik, hogy hozzájáruljon a Bizottság tíz prioritásához, köztük a mélyebb és méltányosabb belső piachoz⁽³⁾. Ezzel együtt az uniós jog is elismeri a mezőgazdasági földterületek sajátos jellegét. A Szerződések lehetővé teszik a termőföldre irányuló külföldi befektetések korlátozását, amennyiben e korlátozás arányos valamely legitim közérdek védelme, többek között a túlzott földspekuláció megakadályozása, a mezőgazdasági közösségek megtartása vagy az életképes mezőgazdaság fenntartása és fejlesztése szempontjából. Ez nyilvánvaló az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélezési gyakorlatából is. A Szerződésben szereplő egyéb alapvető szabadságokkal ellentétben a tőke szabad mozgása – az EUB által megállapított lehetséges korlátozásaival együtt – kiterjed a harmadik országbeli befektetőkre is. Ezért ez az értelmező közlemény egyaránt vonatkozik a termőföld unión belüli és azon kívüli megvásárlására.

A Bizottság ezen értelmező közleménye ismerteti a mezőgazdasági földterületekre irányuló külföldi⁽⁴⁾ befektetések előnyeit és kihívásait (1). Bemutatja továbbá az alkalmazandó uniós jogot (2), továbbá az EUB kapcsolódó ítélezési gyakorlatát (3). Végül általános közlemény következtetéseket von le az ítélezési gyakorlatból, hogy miként lehetne a legitim közérdeket az uniós joggal összhangban megvalósítani (4). E közlemény célja tehát, hogy alapul szolgáljon a termőföldekre irányuló külföldi befektetésekről szóló vitához, támogassa azon tagállamokat, amelyeknél folyamatban van a jogszabályok módosítása vagy amelyek a későbbiekben erre készülnek, továbbá, hogy segítse a bevált gyakorlatok szélesebb körű terjesztését ezen az összetett területen. Válaszol egyúttal az Európai Parlament azon felhívására, hogy iránymutatást tegyen közzé a földpiac uniós joggal összhangban történő szabályozásának módjairól⁽⁵⁾.

1. Mezőgazdasági földterületek megvásárlása az EU-ban**a) A mezőgazdasági földterületek piaca szabályozásának szükségessége**

A mezőgazdasági földterületek különleges vagyoni eszközök. 2012-ben az ENSZ felkérte az államokat, hogy felelősségteljesen szabályozzák a birtokviszonyokat. Ebből a célból az ENSZ Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezete (FAO) ún. „önkéntes iránymutatást” adott ki a birtokviszonyok szabályozásáról⁽⁶⁾. Az iránymutatás hangsúlyozza a föld központi jelentőségét „az emberi jogoknak, az élelmezésbiztonságnak, a szegénység felszámolásának, a fenntartható megélhetésnek, a társadalmi stabilitásnak, a lakhatás biztonságának, a vidékfejlesztésnek, valamint a társadalmi és gazdasági növekedésnek a megvalósítása szempontjából”⁽⁷⁾. A mezőgazdasági földterület az EU területének majdnem felét teszi ki, ekként

⁽¹⁾ Lásd: Az Európai Parlament jelentése „A termőföldek koncentrációjának jelenlegi állapota az Unióban: a mezőgazdasági termelők földhöz jutásának megkönnyítése” című kérdésről, 2016/2141 (INI).

⁽²⁾ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 38. cikkének (1) bekezdését.

⁽³⁾ IP/17/187 2017. február 2.; https://ec.europa.eu/commission/priorities_en

⁽⁴⁾ Az e közleményben használt „külföldi befektető” kifejezés az unión belüli befektetőkre vonatkozik, továbbá a harmadik országbeliekre annyiban, amennyire a tőke szabad mozgása ezt lefedi (lásd 2. fejezet a). Felidézendő, hogy gyakorlati szempontból nézve az uniós mezőgazdasági termőterületek megvásárlására legtöbbször unión belüli kontextusban kerül sor.

⁽⁵⁾ Lásd: Az Európai Parlament jelentése „A termőföldek koncentrációjának jelenlegi állapota az Unióban: a mezőgazdasági termelők földhöz jutásának megkönnyítése” című kérdésről, 2016/2141 (INI), 37. pont.

⁽⁶⁾ „Önkéntes iránymutatás a nemzeti élelmezésbiztonság keretében a földművelés, a halászat és az erdőgazdálkodás felelősségteljes irányításáról”.

⁽⁷⁾ Lásd az önkéntes iránymutatás 2.4.1. pontját. A föld élelmezésbiztonság szempontjából vett – a véges kínálatra tekintettel – döntő fontosságára világít rá még a következő dokumentum: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye (2015. január 21.) Földszerszég – figyelemztetés Európának és közelgő veszély a családi gazdaságokra (saját kezdeményezésű vélemény), 6.3. pont.

nyomás éri a nem mezőgazdasági célú használat irányából, továbbá bizonyos időszakban a növekvő élelmiszer-, energia- és biomasza-kereslet felől. Európában minden évben Berlin városánál nagyobb területű termőföldet hódítanak el a városok és a közlekedési infrastruktúrák ⁽⁸⁾.

Egyes nemzeti alkotmányok ⁽⁹⁾, és számos a termőföldre vonatkozó nemzeti jogszabály biztosít különleges védelmet a mezőgazdasági földterületek számára. A mezőgazdasági földterület védelme, különösen mostanában, több ország politikai napirendjén szerepel kiemelt kérdésként. 2013 óta és különösen a csatlakozási szerződések által biztosított átmeneti időszak lejártát követően ⁽¹⁰⁾ Magyarország, Szlovákia, Lettország, Litvánia, Bulgária, Románia és Lengyelország fogadtak el a termőföldre vonatkozó jogszabályokat, hogy kezeljék a földpiacaik nem kívánt fejleményeit.

Napjainkban a mezőgazdasági földterületek piacának szabályozása különösen sürgető lehet azokban az országokban, amelyek az elmúlt években átfogó földreformot hajtottak végre ⁽¹¹⁾. Egyes tagállamokban az állami tulajdonú földeket visszaadták, illetve privatizálták; bizonyos államokban a folyamat még mindig tart ⁽¹²⁾. Ezekben a tagállamokban ráadásul nagyon alacsony a termőföld ára más tagállamokhoz képest (lásd az 1. ábrát a mellékletben), az elmúlt évtizedben látott emelkedés (lásd a 2. ábrát a mellékletben) ellenére ⁽¹³⁾. Ilyen körülmények között a termelők hangot adtak más befektetők termőföldre irányuló esetleges érdeklődésével kapcsolatos aggodalmaiknak.

A földértékesítésekre vonatkozó szabályozások célja általában, hogy megőrizzék az eszközök mezőgazdasági jellegét, fenntartsák a föld megfelelő művelését, a meglévő mezőgazdasági üzemek életképességét és védelmet nyújtsanak a földspekulációval szemben. Ennek érdekében e szabályozások gyakran közigazgatási engedélyhez kötik a földértékesítést, és feljogosítják az illetékes hatóságokat vagy testületeket, hogy ellenezzék az értékesítést, ha az szembemegy a szabályozás célkitűzéseivel. Gyakran ez a helyzet, ha a földet nem mezőgazdasági termelőnek értékesítenék, miközben egy helyi termelő, akinek földre lenne szüksége, érdekelt lenne a megvásárlásában. Az illetékes hatóságok közbeléphetnek akkor is, ha úgy ítélik meg, hogy az eladási ár aránytalan a föld értékéhez viszonyítva. Egyes, a föld értékesítéséről szóló szabályozások elővásárlási jogot biztosítanak az illetékes hatóságok vagy testületek számára, hogy újraértékesíthessék a földet más vevőnek, vagy bérbe adhassák az agrárpolitikával összhangban. A helyi földkonszolidáció egy további szabályozási megközelítése, ha elővásárlási jogot adnak bizonyos érdekelti kategóriák, például a bérlők vagy az értékesítendő földdel szomszédos ingatlanok tulajdonosai számára ⁽¹⁴⁾.

b) A külföldi befektetés, noha növekszik, még mindig alacsony

Európában a mezőgazdasági földterületbe történő befektetés csekély mértékűnek tűnik. Különösen az EU-15-ben ⁽¹⁵⁾, a termőföldet érintő, befelé irányuló befektetések továbbra is kivételesek ⁽¹⁶⁾. A külföldi befektetők érdeklődésének középpontjában inkább Közép- és Kelet-Európa áll, ahol 1989-től a mezőgazdaság jelentősen átalakult az állami gazdaságokból vagy szövetkezetekből piacgazdasági magángazdálkodássá.

Nehéz megbízható adatokat találni a kifejezetten mezőgazdasági földterületbe történő külföldi befektetésekről. A Bizottság által a Land Matrix adatbázisból ⁽¹⁷⁾ kinyert információ azt mutatja például, hogy 2004 óta külföldi befektetők 68 000 ha földterületre szereztek használati vagy ellenőrzési jogot Bulgáriában, 8 000 ha-ra Litvániában és

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/events/2015/outlook-conference/brochure-land_en.pdf

⁽⁹⁾ Bulgária alkotmánya 21. cikkének (1) bekezdése értelmében például „[a] föld alapvető nemzeti kincs, amely az állam és a társadalom különleges védelme alatt áll”.

⁽¹⁰⁾ A csatlakozási szerződések átmeneti eltéréseket engedtek a tőke szabad mozgásának elve tekintetében, a mezőgazdasági földterületek megvásárlásával összefüggésben. A csatlakozó tagállamok az átmeneti időszakban fenntarthaták nemzeti rendszereiket, amelyek megtiltották a többi uniós tagállam vagy EGT-ország állampolgárai számára a földvásárlást. Ezek az eltérések 2014. január 1-jén jártak le Bulgária és Románia, 2014. május 1-jén Magyarország, Lettország, Litvánia és Szlovákia, továbbá 2016. május 1-jén Lengyelország esetében (a Horvátországra vonatkozó eltérés 2020-ban jár majd le, és Horvátországnak lehetősége van hároméves hosszabbítást kérni).

⁽¹¹⁾ Ez tűnik ki többek között a magyar Országgyűlés 2015. május 26-i saját kezdeményezésű véleményéből, amelyet az új tagállamok mezőgazdasági földek tulajdonára és használatára vonatkozó szabályozásai kapcsán indított vizsgálat kérdésében adott ki: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/np/hungary/unsolicited_en.htm

⁽¹²⁾ M.H. Orbison: Land reform in Central and Eastern Europe after 1989 and its outcome in the form of farm structures and land fragmentation, 2013 <http://www.fao.org/docrep/017/aq097e/aq097e.pdf>

⁽¹³⁾ P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs: Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States, JRC Technical Reports, 2016.

⁽¹⁴⁾ Lásd még: J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken: The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes, The Journal of Development Studies, 2016, 52. kötet, 2. szám, 186–205. o.

⁽¹⁵⁾ 2004-ig a következő országok alkották az Európai Uniót: Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Svédország.

⁽¹⁶⁾ Olvashatók beszámolók például egyes franciaországi mezőgazdasági üzemekbe és szőlőkbe történő közelmúltbeli kínai befektetésekről: R. Levesque: Chinese purchases in the Berry, in: *La Revue foncière*, 2016. május–június, 10. o.

⁽¹⁷⁾ A Nemzetközi Földügyi Szövetség (ILC) kezdeményezése: www.landmatrix.com

84 000 ha-ra Romániában. Ezek a becsült földvásárlások a szántóföldek teljes területének 1,3 %-át teszik ki Bulgáriában, 2,3 %-át Litvániában és 0,4 %-át Romániában⁽¹⁸⁾. A helyzet nem tűnik lényegesen különbözőnek Közép- és Kelet-Európa más országaiban sem. Amennyiben rendelkezésre állnak, a magyar és lengyel hivatalos statisztikák, vagy a Szlovákiára és Lettországra vonatkozó tanulmányok azt mutatják, hogy a művelés alatt álló szántóföldek körülbelül 1 %-a áll külföldi tulajdonban vagy külföldiek ellenőrzése alatt⁽¹⁹⁾.

Ugyanakkor a külföldi befektetők termőföld iránti érdeklődése növekedni látszik. Úgy tűnik, a pénzügyi világválság különösen a termőföldbe való befektetésekre gyakorolt hatást. A pénzügyi piacokon tapasztalt felfordulás idején a pénzügyi befektetők a mezőgazdasági földterületekbe fektetett tőkében találtak alternatívát⁽²⁰⁾. Ugyanebben az időszakban az élelmezésbiztonsági megfontolások, valamint a bioüzemanyagokra és biogázra irányuló programok szintén hozzájárultak a befektetők érdeklődésének fokozódásához⁽²¹⁾.

c) A mezőgazdasági földterületek megvásárlása a politikai napirenden

A mezőgazdasági földterületekbe történő külföldi befektetésekkel kapcsolatos aggodalmak nem újeletűek. A termőföldre irányuló befektetések közelmúltbeli emelkedése ugyanakkor fokozta néhány tagállam félelmeit. Kezdetben a külföldi befektetőket olykor úgy látták, mint akik a helyi termelőket szorítják ki. Később, a közelmúltban az az aggály merült fel, hogy a művelés alá vonható földek (zsugorodó) területe érzékenyvé vált a földspekulációra és a gátlástalan befektetőkre. Olyan félelmek fogalmazódtak meg, miszerint növekszik a földek koncentrációja és a spekuláció, ez pedig negatív hatást gyakorol az élelmezésbiztonságra, a foglalkoztatásra, a környezetre, a talaj minőségére és a vidékfejlesztésre⁽²²⁾. Egyes kritikusok megkérdőjelezik az Unióban zajló külföldi földvásárlások előnyeit, és azt állítják, hogy a nagy nemzetközi befektetési alapok és vállalatok megfosztják a szegény kistermelőket a termőföldtől, mint erőforrástól és törést okoznak a vidékfejlesztésben⁽²³⁾.

Ezeket az aggályokat az európai intézmények is átvették. 2015. január 21-én a Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) kiadta véleményét „Földszerezés – figyelmeztetés Európának és közelgő veszély a családi gazdaságokra” címen⁽²⁴⁾. E vélemény a tőke szabad mozgását a földvásárlások mozgatórugójának tekintette, amelyről „nagyarányú földszerezésként” beszél.

Az Európai Parlament is érdeklődést mutatott a téma iránt. Tanulmányt rendelt meg „A nagyarányú földszerezés mértéke az EU-ban (Extent of farmland grabbing in the EU)” címen, amelyet 2015 májusában tettek közzé⁽²⁵⁾. 2017. április 27-én a Parlament elfogadta „A termőföldek koncentrációjának jelenlegi állapota az Unióban: a mezőgazdasági termelők földhöz jutásának megkönnyítése” című kérdésről szóló jelentést⁽²⁶⁾. A jelentés rámutat arra, hogy a termőföldek

⁽¹⁸⁾ Bizottsági szolgálati munkadokumentum, A tőke szabad mozgása és a fizetések szabadsága, 2015. március 5., SWD (2015) 58 final, 21. o. Ugyanakkor szem előtt kell tartani, hogy nem mindig állnak azonnal rendelkezésre adatok, így a meglévő becslések jelentősen eltérnek. Beszámoltak arról például, hogy Romániában a külföldi tulajdonban lévő mezőgazdasági földterületek 57 %-kal nőttek 2010 és 2013 között, és a teljes romániai mezőgazdasági földterület 7 %-át teszik ki 2013-ban; P. Ciaian, D. Drabik, J. Falkowski, d'A. Kancs: Market Impacts of new Land Market Regulations in Eastern EU States, JRC Technical Reports, 2016, 10. o.

⁽¹⁹⁾ Európai Parlament, Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Extent of Farmland Grabbing in the EU, tanulmány, 2015, 19–20. o.

⁽²⁰⁾ Néhány példa olvasható a következő dokumentumban: Európai Parlament, Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Extent of Farmland Grabbing in the EU, tanulmány, 2015, 23. o. (A befektetők között volt például a holland Rabobank csoport Lengyelországban és Romániában, az olasz Generali biztosítótársaság Romániában, a német Allianz Bulgáriában és a belga KBC bank- és biztosítási csoport Kelet-Németországban és Litvániában.)

⁽²¹⁾ A pénzügyi és gazdasági válság hatása a mezőgazdaságra továbbra sem egyértelmű. Noha a válság érezhető volt a 2009-es mezőgazdasági jövedelmet tekintve, e jövedelem gyors élénkülést követően közeledett a gazdaság bruttó átlagbééréhez. Ezzel egyidejűleg lassult a munkaerő kiáramlása a mezőgazdaságból, sőt, egyes tagállamokra stagnálás, illetve növekedés volt jellemző.

⁽²²⁾ Maria Heubuch, Zöldek/ESZSZ, Európai Parlament (Kiadó): Land Rush. The Sellout of Europe's Farmland, 2016; Friends of the Earth: Farming Money. How European Banks and private finance benefit from food speculation and land grabs, 2012 http://www.foeurope.org/sites/default/files/publications/farming_money_foee_jan2012.pdf

⁽²³⁾ Franco, J.C. és Borrás, S.M. (szerkesztők) (2013): Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe, Amszterdam, Transnational Institute; Van der Ploeg, J.D., Franco J.C. & Borrás S.M. (2015): Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 36:2, 147-162; Ecoruralis (2016): „Land Issues and Access to Land.” http://www.ecoruralis.ro/web/en/Programs_and_Activities/Land_Issues_and_Access_to_Lan%20d/ (2016-os hozzáférés).

⁽²⁴⁾ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye (2015. január 21.) Földszerezés – figyelmeztetés Európának és közelgő veszély a családi gazdaságokra (saját kezdeményezésű vélemény), 1.9. és 1.12. pont.

⁽²⁵⁾ Európai Parlament, Uniós Belső Politikák Főigazgatósága, Extent of Farmland Grabbing in the EU, tanulmány, 2015, 17., 24., és 25. o.

⁽²⁶⁾ Lásd: Az Európai Parlament jelentése „A termőföldek koncentrációjának jelenlegi állapota az Unióban: a mezőgazdasági termelők földhöz jutásának megkönnyítése” című kérdésről, 2016/2141(INI).

mekkora mértékben összpontosulnak néhány mezőgazdasági és nem mezőgazdasági vállalkozás kezében, valamint rávilágít az ebben rejlő kockázatokra, nevezetesen, hogy a mezőgazdasági termelők (különösen a mezőgazdasági kistermelők és a családi gazdaságok) nehezen jutnak termőföldhöz. Ennek megfelelően a Parlament a földértékesítési piaci fejlemények szorosabb nyomon követésére szólít fel. Különösen felhívja a Bizottságot, hogy kísérjen figyelemmel valamennyi releváns szakpolitikai területet, köztük a mezőgazdaságot, a finanszírozást és a beruházásokat, „abból a szempontból, hogy ösztönzik vagy gátolják-e a mezőgazdasági földek koncentrációját az EU-ban”. A Parlament arra is felhívja a Bizottságot, hogy „tegyen közzé olyan világos és átfogó kritériumokat”, „amelyekből a tagállamok számára egyértelművé válik, hogy [...] a földpiaci szabályozás mely intézkedései érvényesíthetők”.

A tágabb politikai napirendet tekintve, más szakpolitikai területeket is lehetséges ösztönző tényezőnek gondolnak. A KAP egyszerűsítésére és korszerűsítésére vonatkozó közelmúltbeli nyilvános konzultációra adott válaszok kiemelték egy sor problémát, köztük az adminisztratív követelményeket, a földszabályozásokat és különösen a termőföld magas árát egyes tagállamokban, amelyek a mezőgazdasági termelők főbb aggodalmai. Ezenfelül aggályokat fogalmaztak meg korábban a közvetlen kifizetések tagállamok közötti különböző szintjei kapcsán, amelyek nem feltétlenül biztosítottak mindig egyenlő versenyfeltételeket a termőföldhöz való hozzáférést tekintve. A közvetlen kifizetésekben rejlő különbségeket az elmúlt többéves pénzügyi keretben (2014–2020) a közvetlen kifizetések úgynevezett külső konvergenciájával kezelték; ez egy olyan kérdés lehet, amelyre újra figyelmet fordítanak majd.

Továbbá egyéb uniós jogszabályok is relevánsak lehetnek a termőföld megvásárlásával kapcsolatban, az (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelvet⁽²⁷⁾, amely nemrég lépett hatályba. Az irányelv célja, hogy növelje az átláthatóságot a tekintetben, hogy kinek a tulajdonában állnak ténylegesen a vállalatok és trösztök, ami szintén mérsékelheti a jelenleg a termőföldek vásárlására egyes tagállamokban alkalmazott korlátozásokkal kezelt aggályokat, míg a hatóságok attól tartanak, hogy a termőföld-tulajdonos jogalanyok közötti átruházásokkal megkerülhetők lehetnek a földvásárlók tekintetében előírt feltételek. Az irányelv módosítását célzó közelmúltbeli bizottsági javaslat tovább fokozza ezt az átláthatóságot.

Végül a harmadik országbeli befektetők tekintetében a külföldi közvetlen befektetések ellenőrzésének keretéről szóló közelmúltbeli bizottsági javaslat célja, hogy jogbiztonságot nyújtson azon tagállamoknak, amelyekben létezik mechanizmus a harmadik országokból érkező közvetlen beruházások ellenőrzésére, vagy amelyek létre akarnak hozni ilyet, tekintettel az Unió kizárólagos hatáskörére a közös kereskedelempolitikai területén, amelynek a külföldi közvetlen befektetések részét képezik⁽²⁸⁾. A javaslat létrehoz egy keretet a tagállamok, és bizonyos esetekben a Bizottság számára, a harmadik országokból az Európai Unióba érkező közvetlen befektetések átvilágítása céljából, lehetővé téve ugyanakkor a tagállamok számára, hogy figyelembe vegyék saját helyzetüket és a nemzeti körülményeket a közrendhez vagy a közbiztonsághoz kapcsolódó elemi érdekek védelme céljából. Az új szabályok lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy megfelelő átvilágítási mechanizmusokat fogadjanak el vagy tartsanak fenn a külföldi közvetlen befektetések vonatkozásában, feltéve, hogy a rendeletben meghatározott feltételek teljesülnek⁽²⁹⁾.

d) A külföldi befektetések előnyei a megfelelően szabályozott földpiacon

Kutatásában a FAO arra a következtetésre jutott, hogy világszinten a külföldi mezőgazdasági befektetések kedveznek a nemzetgazdaságoknak, a helyi közösségeknek és az agrárszektoroknak, ha a nemzeti intézmények és szabályok megfelelő ösztönzőket adnak valamennyi piaci szereplő számára⁽³⁰⁾. Európában a külföldi befektetések a nagyon is szükséges tőke, technológia és ismeretek jelentős forrását képviselték, és segítséget nyújtottak a mezőgazdaság termelékenységére és a termékminőség javításához⁽³¹⁾.

A tőke szabad mozgása döntő fontosságú a határokon átnyúló befektetések és a helyi vállalkozások finanszírozási eszközök-höz való hozzáférése szempontjából. Megjegyzendő, hogy a mezőgazdasági üzemek gyakran szembesülnek nehézségekkel, amikor finanszírozást keresnek a szükséges beruházásokhoz. A többi kisvállalkozáshoz hasonlóan a mezőgazdasági kistermelők is hitelszűkésben vannak; számos jel utal továbbá arra, hogy a mezőgazdaság jó néhány országban alultőkésített⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 141., 2015.6.5., 73. o.).

⁽²⁸⁾ Az EUMSZ 3. cikke (1) bekezdésének e) pontja és 207. cikkének (1) bekezdése szerint.

⁽²⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_en.htm.

⁽³⁰⁾ <http://www.fao.org/investment-in-agriculture/en/> Lásd még: OECD: Policy Framework for Investment in Agriculture, 2013.

⁽³¹⁾ A Bizottság jelentése a Tanácsnak: A 2005. évi csatlakozási szerződésben rögzített, a mezőgazdasági ingatlanok szerzésére vonatkozó átmeneti intézkedések felülvizsgálatáról, 2010.12.14., 2. o.; A Bizottság jelentése a Tanácsnak: A 2003. évi csatlakozási szerződésben rögzített, a mezőgazdasági ingatlanok szerzésére vonatkozó átmeneti intézkedések felülvizsgálatáról, 2008.7.16., 7. o.; Európai Bizottság sajtóközlemény: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1750_en.htm?locale=en; Európai Bizottság sajtóközlemény: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-244_en.htm?locale=en

⁽³²⁾ Kristina Hedman Jansson, Ewa Rabinowicz, Carl Johan Lagerkvist: The Institutional Framework for Agricultural Credit Markets in the EU, in: Johan Swinnen és Louise Knops (szerkesztő), Land, Labour and Capital Markets in European Agriculture, Európai Politikai Tanulmányok Központja, 2013, 254. o.; Sami Myyrä: Agricultural Credit in the EU, in: Johan Swinnen és Louise Knops (lásd a fenti hivatkozást), 260. o. A tőkepiac mezőgazdasági termelők szempontjából releváns tökéletlenségeit a következő tanulmány azonosította és tárgyalta: Európai Politikai Tanulmányok Központja (CEPS) és a Leuveni Egyetem Intézmények és Gazdasági Teljesítmény Központja (Centre for Institutions and Economic Performance, LICOS): Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate, Záró jelentés 2007, 13–17. o.; Európai Politikai Tanulmányok Központja (CEPS): Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate, Záró jelentés, 2010. október, 19–23. o.

A külföldi befektetések előnyeit számos, a Bizottság által megrendelt, az átmeneti időszakokat áttekintő tanulmány⁽³³⁾, valamint külső tanulmányok⁽³⁴⁾ is igazolták. Amennyiben a külföldi befektetést engedélyezték (például földbérlettel, letelepedéssel, jogalanyiságon keresztül vagy élelmiszeripari befektetésekkel), az bizonyítottan ösztönözte a termelékenység növekedését az agrárszektorban⁽³⁵⁾. Éppen ezért helyénvaló megállapítani, hogy a külföldi befektetések hozzáadott értéket jelenthetnek az alacsony kihasználtságú földek szempontjából, és segítségükkel a felhagyott területek újra művelés alá vonhatók. Az ilyen befektetés tovább javíthatja a mezőgazdasági termelők piacra jutását és a mezőgazdasági üzemek dolgozóinak munkakörülményeit. Végül, a külföldi befektetés növelheti a mezőgazdasági üzemből előállított termékek kiviteli potenciálját.

e) *A Bizottság keresetei egyes tagállamok közelmúltbeli, termőfölddel foglalkozó jogszabályait érintően*

A magyar, szlovák, lett, litván, bolgár és román jogszabályok közelmúltbeli módosításai egybeesnek azon átmeneti időszak végével, amelynek során a csatlakozási szerződések lehetővé tették ezen országok számára, hogy korlátozzák mezőgazdasági földterület uniós befektetők általi vásárlását.

Az új jogszabályok megszüntették a csatlakozási szerződésben említett korlátozásokat. Ezzel egyidejűleg bevezettek néhány olyan korlátozást, amelyek kimondott célkitűzése, hogy visszaszorítsák a földkoncentrációt és a spekulációt, hogy biztosítsák a termőföld megfelelő és hatékony mezőgazdasági használatát, megtartsák a vidéki lakosságot, kezeljék a föld elaprózottságát vagy támogassák az életképes, közepes méretű mezőgazdasági üzemeket. Ebből a célból a szóban forgó jogszabályok a földvásárlást bizonyos feltételekhez kötik. E feltételek közé tartozik például az előzetes közigazgatási jóváhagyás és különösen az olyan követelmények, mint hogy a mezőgazdasági földterület megvásárlója saját maga művelje a földet, legyen gazdálkodással kapcsolatos képzése, vagy hogy az adott országban éljen vagy vállalkozzon egy ideje. Ezenfelül, az új jogszabályok előnyben részesítik a földvásárlók bizonyos csoportjait (például bérlők, szomszédos termelők vagy helyiek) vagy tiltják a jogi személyeknek való értékesítést.

A Bizottság elismeri a fent említett célkitűzések érvényességét. Ugyanakkor, miután megvizsgálta az új jogszabályokat, aggályát fejezte ki, hogy ezek egyes rendelkezései alapvető uniós elveket sértenek, nevezetesen a tőke szabad mozgását. A Bizottság meglátása szerint ezek – ha alakilag nem is, de gyakorlati hatásukat tekintve – hátrányos megkülönböztetésben részesítik más uniós országok állampolgárait vagy olyan aránytalan korlátozásokat írnak elő, amelyek hátrányosan érinthetik a befektetéseket. A Bizottság ezért 2015-ben kötelezettségzegési eljárást indított Bulgáriával, Magyarországgal, Litvániával, Lettországgal és Szlovákiával szemben⁽³⁶⁾. Tekintve, hogy ezen országok egyike sem tudta eloszlatni a megfogalmazott kétségeket, 2016. május 26-án a Bizottság az EUB elé történő esetleges utalást megelőző második és utolsó szakaszba léptette az eljárást⁽³⁷⁾.

2. Az irányadó uniós jog

Másodlagos uniós jogszabály nem foglalkozik a mezőgazdasági földterületek megvásárlásának kérdésével. A tagállamok hatáskörébe és mérlegelési jogkörébe tartozik a földpiacok szabályozása. Ennek keretében ugyanakkor tiszteletben kell tartaniuk a Szerződések alapelveit, először is az alapvető szabadságokat és az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

a) *A tőke szabad mozgása és a letelepedés szabadsága*

A mezőgazdasági földterület megvásárlásának, használatának vagy az azzal való rendelkezésnek a jogára az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 63. és azt követő cikkeiben megfogalmazott, a tőke szabad mozgására irányadó elvek vonatkoznak⁽³⁸⁾. A Szerződés e rendelkezései érvényesíthető jogokat ruháznak mind a befektetőkre,

⁽³³⁾ Lásd: Európai Politikai Tanulmányok Központja (CEPS) és a Leuveni Egyetem Intézmények és Gazdasági Teljesítmény Központja: Review of the Transitional Restrictions Maintained by Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate, Záró jelentés 2007, vezetői összefoglaló, ii. o.; Európai Politikai Tanulmányok Központja (CEPS): Review of the transitional restrictions maintained by Bulgaria and Romania with regard to the acquisition of agricultural real estate, Záró jelentés, 2010. október, vezetői összefoglaló.

⁽³⁴⁾ Lásd például: J.F.M. Swinnen, L. Vranken: Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989–2005, Journal of Productivity Analysis, 2010. június, 33. kötet, 3. példány, 241–258. o., 2. és 7. fejezet (záró észrevételek); L. Dries, E. Gemenji, N. Noev, J.F.M. Swinnen: Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe, in: World Development, 2009, 37. kötet, 11. szám, 1755. o.; L. Dries/J.F.M. Swinnen: Foreign Direct Investment, Vertical Integration And Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector, in: World Development, 2004, 32. kötet, 9. szám, 1525. és azt követő oldalak, 1541. o.

⁽³⁵⁾ J. Swinnen, K. van Herck, L. Vranken: The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes, The Journal of Development Studies, 2016, 52. kötet, 2. szám, 202. o.

⁽³⁶⁾ Lásd: IP/15/4673, 2015. március 23. és IP/15/4877, 2015. április 29.

⁽³⁷⁾ Lásd: IP/16/1827, 2016. május 26.

⁽³⁸⁾ Ezt az EUB több ítélete is megerősítette, lásd például: a Bíróság 2007. január 25-i ítélete, Festersen, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, 21–23. pont, valamint a Bíróság 2003. szeptember 23-i ítélete, Ospelt, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, 24. pont.

mind a befektetések kedvezményezettjeire. Főszabály szerint a tőke tagállamok közötti szabad mozgására alkalmazott minden korlátozás tilos, de a tagállamok és harmadik országok közötti szabad mozgására vonatkozó is. Az EUB értelmezése szerint a korlátozás kifejezés minden olyan intézkedés, amely korlátozza a befektetést, alkalmas annak akadályozására, attól visszatart vagy azt kevésbé vonzóvá teszi⁽³⁹⁾.

Ha a termőföldbe való befektetés mezőgazdasági vállalkozói tevékenységet szolgál, a letelepedés szabadsága is vonatkozhat rá: az EUMSZ 49. cikke megtilt minden olyan intézkedést, amely korlátozza egy tagállam polgárainak (természetes és jogi személyek) egy másik tagállam területén önálló vállalkozói tevékenység, például gazdálkodás céljával történő letelepedését.

Valamennyi alapvető szabadság lényeges eleme az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve. Eszerint tilos mind a közvetlen, mind a közvetett megkülönböztetés (a megkülönböztetés burkolt formái). Ez utóbbi azokra az alapvető szabadságok gyakorlásához kapcsolódó nemzeti rendelkezésekre utal, amelyek kifejezetten nem alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést az állampolgárság alapján, de gyakorlatilag azzal egyenértékű a hatásuk.

A Szerződés 345. cikke úgy rendelkezik, hogy „[a] Szerződések nem sérthetik a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet”. A mezőgazdasági ingatlanok megvásárlására és használatára vonatkozó nemzeti szabályok ugyan tulajdonjogot érintenek, de az EUMSZ 345. cikke nem zárja ki az alapvető szabadságok vagy a Szerződés alapelveinek alkalmazását. Az EUB állandó ítélkezési gyakorlatában elutasította az EUMSZ 345. cikkének tág értelmezését. A Konle-ítéletben például az ingatlanvásárlással összefüggésben a Bíróság világossá tette e cikkel kapcsolatban (amely akkor a 222. cikk volt), hogy: „... jóllehet a tulajdoni rend továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik a Szerződés 222. cikke szerint, ez a rendelkezés nem mentesíti e rendet a Szerződés alapvető szabályainak alkalmazása alól”⁽⁴⁰⁾. Összegzésképpen: az EUMSZ 345. cikke fenntartja a tagállami hatáskört a tulajdoni rendet illető döntéshozatalban, de az uniós jog követelményeire figyelemmel.

b) Az alapvető szabadságok korlátozásai és a lehetséges indokok

Általában az alapvető szabadságok korlátozására alkalmas nemzeti intézkedések csak akkor engedélyezhetők, ha egy sor feltétel teljesül: az intézkedések nem diszkriminatívak, azokat kiemelkedően fontos közérdek indokolja, alkalmasak arra, hogy a kitűzött célt elérjék, és nem lépik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket, továbbá nem helyettesíthetők kevésbé korlátozó eszközökkel (az arányosság elve, részletesebben lásd a 3.b) pontban). Ezenfelül a nemzeti intézkedéseknek meg kell felelniük az uniós jog egyéb általános elveinek, például a jogbiztonságnak.

Ami közelebbről a tőke szabad mozgását illeti, az EUMSZ 65. cikke előírja, hogy e szabadság nem érinti a tagállamok egyes jogait. Ezek közé tartozik bizonyos nemzeti adóintézkedések alkalmazása, továbbá óvintézkedések és felügyeleti intézkedések meghozatala az adózás és a pénzügyi intézmények prudenciális felügyelete terén. Ráadásul, általánosabb jelleggel az EUMSZ 65. cikke (1) bekezdésének b) pontja fenntartja a tagállamok számára a jogot, „hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak”.

Más megfontolások vonatkoznak a harmadik országokba irányuló és onnan származó tőkemozgásokra. Az EUB kiemelte, hogy ezeknek „más a jogi háttere”, mint az Unión belüli tőkemozgásoké. Ebből következően a Szerződés szerint további indokolások fogadhatók el harmadik országokra vonatkozó korlátozások esetén⁽⁴¹⁾. Az indoklásokat tágabban is lehet értelmezni⁽⁴²⁾. Ezenfelül, ami a gyakorlatban ennél is fontosabb, hogy a tőkemozgások liberalizációját megelőzően meglévő korlátozások mentesülnek az EUMSZ 64. cikkének (1) bekezdése értelmében. A vonatkozó dátum 1993. december 31. valamennyi tagállam esetében, kivéve Bulgária, Észtország és Magyarország (1999. december 31.), valamint Horvátország (2002. december 31.) tekintetében. Ez azt jelenti, hogy az ezen időpontok előtt meglévő, harmadik országbeli állampolgárokat érintő korlátozások nem vitathatók a tőke szabad mozgásának Szerződésben foglalt elve alapján.

⁽³⁹⁾ A tőkemozgások korlátozásának meghatározása tekintetében lásd: a Bíróság 2007. október 23-i ítélete, Volkswagen, C-112/05, ECLI:EU:C:2007:623, 19. pont, a Bíróság 2013. május 8-i ítélete, Libert, C-197/11 és 203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 44. pont, valamint a Bíróság 2004. július 15-i ítélete, Lenz, C-315/02, ECLI:EU:C:2004:446, 21. pont.

⁽⁴⁰⁾ A Bíróság 1999. június 1-jei ítélete, Konle, C-302/97, ECLI:EU:C:1999:271, 38. pont. Lásd még: a Bíróság 2002. június 4-i ítélete, Bizottság kontra Portugália, C-367/98, ECLI:EU:C:2002:326, 48. pont; a Bíróság 2003. május 13-i ítélete, Bizottság kontra Spanyolország, C-463/00, ECLI:EU:C:2002:15, („aranyrészvények”), 56. pont. Lásd még: a Bíróság 2001. március 29-i ítélete, Bizottság kontra Egyesült Királyság, C-163/99, ECLI:EU:C:2001:189, a Bíróság 2003. május 13-i ítélete, Bizottság kontra Egyesült Királyság, C-98/01, ECLI:EU:C:2003:273, („a BBA-ban fennálló aranyrészvények”); Ospelt, C-452/01, 24. pont; a Bíróság 2005. június 2-i ítélete, Bizottság kontra Olaszország, C-174/04, ECLI:EU:C:2005:350 („a szavazati jogok felfüggesztése privatizált vállalkozásokban”); a Bíróság 2007. december 6-i ítélete, Federconsumatori, C-463/04 és 464/04, ECLI:EU:C:2007:752, valamint a Bíróság 2012. november 8-i ítélete, Bizottság kontra Görögország, C-244/11, ECLI:EU:C:2012:694 („aranyrészvények stratégiai részvénytársaságokban”), 15. és 16. pont. Lásd még Roemer főtanácsnok 1966. április 27-i indítványát a Consten és Grundig ügyben, 56/64 és 58/64, ECLI:EU:C:1966:41, valamint a Bíróság 2013. október 22-i ítéletét, Essent, C-105/12, ECLI:EU:C:2013:677, 36. pont.

⁽⁴¹⁾ A Bíróság 2007. december 18-i ítélete, Skatteverket, C-101/05, ECLI:EU:C:2007:804, 36. pont, valamint a Bíróság 2006. december 12-i ítélete, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, ECLI:EU:C:2006:774, 171. pont.

⁽⁴²⁾ Lásd például FII Group, C-446/04.

c) *Az Európai Unió Alapjogi Chartája (Charta)*

Végül, szóba jöhetnek még az uniós jog más rendelkezései a mezőgazdasági földterület megvásárlását, használatát vagy az arról való rendelkezést illetően, köztük a tulajdonhoz való jog (Charta, 17. cikk), a foglalkozás megválasztásának szabadsága (Charta, 15. cikk) és a vállalkozás szabadsága, ideértve a szerződési szabadságot (Charta, 16. cikk).

d) *A jogbiztonság elve*

Ezenfelül meg kell felelni a jogbiztonság elvének és a bizalomvédelem elvének. Ezek az elvek különösen azt követelik meg, hogy a jogalanyok számára hátrányos következményeket kiváltó szabályozás egyértelmű és pontos legyen, és a jogalanyok annak alkalmazását előreláthatóak⁽⁴³⁾. A bizalomvédelem elvére történő hivatkozás joga minden olyan jogalanyt megillet, amennyiben valamely hatóság benne megalapozott várakozásokat kelt⁽⁴⁴⁾. Végezetül, az alapvető jogokat tiszteletben kell tartani.

3. **Az EUB mezőgazdasági földterülettel kapcsolatos megközelítése**

Egyes, a tőke szabad mozgását korlátozó nemzeti termőföld-jogszabályokat nemzeti bíróságok előtt vitattak, amelyek az EUB-hez fordultak, hogy az megfelelően értelmezze az uniós jogot. Ebből következően az EUB-nek már lehetősége volt megnyilatkozni előzetes döntéseiben arról, hogy az uniós jog miként érinti a termőföldbe történő, határokon átnyúló befektetéseket.

a) *Az alapvető szabadságok korlátozását esetlegesen indokló agrárpolitikai célkitűzések*

Az EUB elismerte a mezőgazdasági földterület sajátos jellegét. A mezőgazdasági ingatlanok vásárlásáról szóló döntéseiben elismert számos közpolitikai célkitűzést, amelyek elvben indokolhatják a mezőgazdasági földterületbe történő befektetések korlátozását; ilyen célkitűzések például:

- a birtokok méretének növelése, hogy gazdasági alapon működhessenek, továbbá a földspekuláció megelőzése⁽⁴⁵⁾,
- a mezőgazdasági közösségek megtartása, a föld tulajdonlása olyan megosztásának fenntartása, amely lehetővé teszi életképes mezőgazdasági üzemek kialakítását és a zöldterületeket és a vidéki tájat érintő gazdálkodást, támogatja a rendelkezésre álló föld észszerű használatát azáltal, hogy ellenáll a földet érő nyomásnak, megelőzi a természeti katasztrófákat, továbbá életképes mezőgazdaságot tart fenn és fejleszt szociális és földtervezési megfontolások alapján (ami azt jelenti, hogy a mezőgazdasági célú földeket továbbra is e célra használják, és megfelelő feltételek mellett hasznosítják⁽⁴⁶⁾),
- a mezőgazdasági földek közvetlen hasznosítással történő kihasználásának megőrzése, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg, a vidéki térség állandó népességének megtartása és a rendelkezésre álló területek észszerű használatának előnyben részesítése az ingatlanpiaci nyomással szemben küzdve⁽⁴⁷⁾,
- állandó lakosság megtartása és az idegenforgalmi ágazattól független gazdasági tevékenység fenntartása egyes régiókban város- és vidéktervezési vagy regionális tervezési célokból, továbbá közérdekből⁽⁴⁸⁾,
- a katonai jelentőségű területként kijelölt térségeken belüli nemzeti terület megőrzése, továbbá a katonai érdekek védelme a valódi, konkrét és súlyos veszélyekkel szemben⁽⁴⁹⁾.

Az EUB több alkalommal hangsúlyozta, hogy a szóban forgó célkitűzések összhangban vannak a KAP EUMSZ 39. cikke szerinti célkitűzéseivel. E rendelkezés célja többek között, hogy tisztességes életszínvonalat biztosítson a mezőgazdasági közösség számára, a mezőgazdasági tevékenység sajátos jellegének (pl. a társadalmi szerkezet, a különböző agrárregiók közötti szerkezeti és természeti sajátosságok) figyelembevételével. Fontos megjegyezni, hogy az EUB ítélezési gyakorlatát esetről esetre alakítja ki, és az intézkedéseket mindig az egyes esetek sajátos körülményeivel összefüggésben bírálja el. Az állandó ítélezési gyakorlattal összhangban az alapvető szabadságok alóli kivételeket megszorítóan kell értelmezni. Pusztán gazdasági célok semmi esetre sem indokolhatják az alapvető szabadságoktól való eltéréseket.

⁽⁴³⁾ A Bíróság 2005. június 7-i ítélete, VEMW, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, 80. pont.

⁽⁴⁴⁾ A Bíróság 2006. június 22-i ítélete, Forum 187, C-182/03 és C-217/03, ECLI:EU:C:2005:266, 147. pont.

⁽⁴⁵⁾ A Bíróság 1984. november 6-i ítélete, Fearon, C-182/83, ECLI:EU:C:1984:335, 3. pont.

⁽⁴⁶⁾ Ospelt, C-452/01, 39. és 43. pont.

⁽⁴⁷⁾ Festersen, C-370/05, 27. és 28. pont.

⁽⁴⁸⁾ Konle, C-302/97, 40. pont, valamint a Bíróság 2002. március 5-i ítélete, Reisch, C-519/99–C-524/99 és C-526/99–C-540/99, ECLI:EU:C:2002:135, 34. pont.

⁽⁴⁹⁾ A Bíróság 2000. július 13-i ítélete, Albore, C-423/98, ECLI:EU:C:2000:401, 18. és 22. pont.

b) *Az arányosság elvének való megfelelés*

Jóllehet az EUB több politikai célkitűzést is legitimnek fogadott el e területen, mélységi vizsgálatot folytatott, amikor az alapvető szabadságokat korlátozó nemzeti intézkedések arányosságáról volt szó. Az arányosság értékelésekor az eset minden ténybeli és jogi körülményét figyelembe kell venni, mind az eladók és esetleges vevők alapvető szabadságának gyakorlása, mind a szem előtt tartott közérdek szempontjából. Az arányosság elve megköveteli, hogy a korlátozó intézkedések alkalmasak legyenek a kitűzött cél megvalósítására, ideértve azt is, hogy összefüggő és rendszeres módon szolgálják a legitim közérdekű célkitűzést⁽⁵⁰⁾. Ezenfelül nem léphetik túl a közérdekű cél eléréséhez szükséges mértéket. Végül, a korlátozó intézkedés nem arányos, ha van olyan lehetséges alternatív intézkedés, amellyel a szóban forgó közérdek a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát kevésbé korlátozó módon megvalósítható⁽⁵¹⁾.

A nemzeti hatóságok feladata bizonyítani, hogy jogszabályaik összhangban állnak az arányosság elvével. Ez azt jelenti, hogy a jogszabály alkalmas és szükséges a kinyilvánított cél megvalósítása szempontjából, és hogy e célt nem lehet elérni az Unión belüli kereskedelmet kevésbé tiltó vagy korlátozó intézkedésekkel⁽⁵²⁾. Ebben a tekintetben a tagállamnak az általa felhozható igazoló okokhoz csatolnia kell az e tagállam által elfogadott korlátozó intézkedés megfelelőségére és arányosságára vonatkozó bizonyítékokat vagy elemzést⁽⁵³⁾.

4. A mezőgazdasági földterület vásárlásának szabályozására vonatkozó következtetések

A Bizottság ezen értelmező közleménye kitért a mezőgazdasági földterület szabályozásának különböző szükségleteire és formáira. Ezek közül több sok éve fennáll, mások nem olyan régóta. Ez az utolsó fejezet a földpiacokra irányadó jogszabályokban megtalálható néhány olyan jellegzetességet tárgyal, amelyekre érdemes különleges figyelmet fordítani. Levon néhány következtetést az ítélkezési gyakorlatból, amely útmutatóul szolgálhat a tagállamok számára abban a tekintetben, hogy hogyan szabályozzák földpiacaikat az uniós joggal összhangban és oly módon, amely egyensúlyba hozza a vidéki területek tőkeigényét és a legitim politikai célkitűzések megvalósítását.

a) *Előzetes engedélyezés*

Az ítélkezési gyakorlatból arra lehet következtetni, hogy a mezőgazdasági földterület átruházásának előzetes közigazgatási jóváhagyástól való függővé tétele korlátozza a tőke szabad mozgását, ám bizonyos körülmények között még mindig indokolt lehet az uniós jog szerint. Az EUB elismerte, hogy a mezőgazdasági földterület átruházását követően gyakorolt felügyelettel nem lehetne megelőzni a kitűzött mezőgazdasági céllal ellentétes átruházásokat. Az előzetes engedélyezési rendszer alternatívái valószínűleg kisebb jogbiztonságot garantálnának a föld átruházásokor. Az utólagosan hozott intézkedések, például az átruházás semmissé nyilvánítása csorbítaná a jogbiztonságot, amely alapvető jelentőségű bármilyen földátruházási rendszerben⁽⁵⁴⁾. Ezen az alapon az előzetes engedélyezést magukban foglaló rendszerek elfogadhatóak lehetnek bizonyos körülmények között.

Közelebbről: az EUB azt is hangsúlyozta, hogy az előzetes engedélyezési rendszer nem biztosíthat olyan mérlegelési jogkört, amely a hatóságok részéről önkényes alkalmazáshoz és döntéshozatalhoz vezethet. E rendszer, az EUB szavaival élve nem teheti „jogszerűvé a nemzeti hatóságok olyan mérlegelésen alapuló magatartását, amely az uniós jogi rendelkezéseket [...] megfosztja a hatékony érvényesülésüktől”. Ezért ahhoz, hogy az ilyen rendszer összhangban legyen az uniós joggal, annak „olyan objektív, megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek kellőképpen korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását”⁽⁵⁵⁾. E kritériumoknak pontosnak kell lenniük⁽⁵⁶⁾. Emellett minden érintett személynek biztosítani kell a jogorvoslat lehetőségét⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁰⁾ Lásd: a Bíróság 2003. november 6-i ítélete, Gambelli, C-243/01, ECLI:EU:C:2003:597, 67. pont, valamint a Bíróság 2009. március 10-i ítélete, Hartlauer, C-169/07, 55. pont és a döntésben hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

⁽⁵¹⁾ Az arányosság elve tekintetében lásd még különösen: a Bíróság 2010. november 11-i ítélete, Bizottság kontra Portugália, C-543/08, ECLI:EU:C:2010:669, 83. pont.

⁽⁵²⁾ A Bíróság 2015. december 23-i ítélete, Scotch Whiskey, C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845, 53. pont.

⁽⁵³⁾ Scotch Whiskey, C-333/14, 54. pont.

⁽⁵⁴⁾ Lásd például: Ospelt, C-452/01, 43–45. pont. Más esetekben az EUB ettől eltérő következtetésre jutott, a Reisch-ítéletben például kimondta, hogy a szóban forgó előzetes engedélyeztetési kötelezettség abban az esetben helyettesíthető lett volna előzetes bevallási rendszerrel, ezért az aránytalan volt: Reisch és társai, C-515/9, 37–38. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a bevallási kötelezettség általában korlátozásnak minősül, amelyet indokolni kell, és amelynek összhangban kell állnia az arányosság elvével, a jogbiztonsággal és az alapvető jogokkal, lásd például Reisch, C-515/9, 32. pont, valamint a Bíróság 2005. december 1-jei ítélete, Burtscher, C-213/04, ECLI:EU:C:2005:731, 43. pont.

⁽⁵⁵⁾ Lásd például: a Bíróság 2009. október 1-jei ítélete, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, ECLI:EU:C:2009:593, 35. pont.

⁽⁵⁶⁾ A Bíróság 2016. december 21-i ítélete, AGET Iraklis, C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972, 99–101. pont.

⁽⁵⁷⁾ Lásd: a Bíróság 2000. március 14-i ítélete, Eglise de Scientologie, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124, 17. pont, valamint a Bíróság 2001. február 20-i ítélete, Analir, C-205/99, ECLI:EU:C:2001:107, 38. pont.

Az olyan előzetes engedélyezési rendszer tekintetében, amelyben „egyéb sajátos körülményeket” figyelembe véve adható engedély, az EUB megállapította, hogy az engedélyezés e kritériumai túlságosan homályosak, és nem teszik lehetővé magánszemélyek számára, hogy megismerjék a tőke szabad mozgásának elvéből eredő jogait és kötelezettségeiket⁽⁵⁸⁾. Hasonlóképpen, az EUB aránytalanak ítélte a vásárlás feltételeként olyan kötelezettség előírását, hogy „a településhez fűződő elégséges kapcsolattal” kell rendelkezni, amely kapcsolatot a szóban forgó jogszabály akként definiált, hogy a földvásárló „valamely jelentős körülmény folytán a településen hosszú távú szakmai, családi, társadalmi vagy gazdasági kapcsolatot alakított ki”⁽⁵⁹⁾.

b) Elővásárlási jog a mezőgazdasági termelők számára

Az EUB ítélkezési gyakorlata arra utal, hogy az egyes vevői kategóriák (például a bérlő mezőgazdasági termelők) javára biztosított elővásárlási jog bizonyos körülmények között indokolt lehet agrárpolitikai célkitűzések alapján. Az Ospelt-ügyben⁽⁶⁰⁾ az EUB a termőföldvásárlás egy előzetes engedélyezési rendszerét tekintette át. Az EUB megvizsgálta a nem mezőgazdasági termelők általi vásárlást tiltó intézkedések arányosságát, amely intézkedések célja az életképes gazdálkodó közösség megtartása és a föld további mezőgazdasági célú használata volt.

A Bíróság mérlegelte, hogy vannak-e olyan intézkedések, amelyek kevésbé korlátozzák a tőke szabad mozgását, mint a nem termelők általi földvásárlás tilalma. Ebben az egyedi esetben az EUB arra a következtetésre jutott, hogy bevezethető olyan mechanizmusok, amelyek elővásárlási jogot biztosítanak a bérlők számára. Amennyiben a bérlő nem veszi meg az ingatlant, a nem mezőgazdasági termelőknek meg lehet engedni, hogy termőföldet vásároljanak, azzal a feltétellel, hogy kötelezettséget vállalnak arra, hogy a földet továbbra is mezőgazdasági célra használják.

Ennélfogva, ha az a célkitűzés, hogy előmozdítsák a mezőgazdasági termelők általi földvásárlást, a bérlő mezőgazdasági termelők, vagy általánosabban a mezőgazdasági termelők számára biztosított elővásárlási jog a tőke szabad mozgása arányos korlátozásának tekinthető, amennyiben kevésbé korlátozó, mint a nem mezőgazdasági termelők általi földvásárlás tilalma.

c) Árszabályozás

A túlzó termőföldárakat megakadályozó állami beavatkozások bizonyos körülmények között indokoltak lehetnek az uniós jog szerint. Ez vonatkozik különösen azokra a szabályokra, amelyek lehetővé teszik a nemzeti hatóságok számára, hogy megtiltsák a termőföld értékesítését, ha az ár objektív kritériumok mentén túlzottan spekulatívnak tekinthető.

Noha nem magától értetődő, hogy az árszabályozás korlátozza a termőföldre irányuló külföldi befektetést, az EUB által adott meghatározás szerint a felek azon szabadságára alkalmazott megszorítás, hogy az árakat megállapítsák, szokásosan korlátozásnak minősül⁽⁶¹⁾. Ugyanis mind a külföldi befektető, mind a befektetés kedvezményezettje elvben korlátozott a szabadságában, ha nem határozhatja meg az árat szabadon a kereslet és kínálat törvényei szerint. Bizonyos körülmények között ugyanakkor indokolt lehet az árképzés szabadságának korlátozása⁽⁶²⁾. Az észszerűtlen

⁽⁵⁸⁾ Festersen, C-370/05, 43. pont.

⁽⁵⁹⁾ Libert, C-197/11 és C-203/11, 57–59. pont. Az EUB kétségeit lásd még: Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, 37. és 38. pont, a „lakásügy érdekében” kritérium tekintetében.

⁽⁶⁰⁾ Ospelt, C-452/01, 52. pont.

⁽⁶¹⁾ A tőke mozgások korlátozásának meghatározása tekintetében lásd: Volkswagen, C-112/05, 19. pont, Libert, C-197/11 és 203/11, 44. pont, valamint Lenz, C-315/02, 21. pont. A feleknek az üzleti ár megállapításával kapcsolatos szabadságát korlátozó nemzeti szabályok szintén korlátozásnak minősültek a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága terén (lásd például: a Bíróság 2013. december 12-i ítélete, SOA, C-327/12, ECLI:EU:C:2013:827, 58. pont, valamint a Bíróság 2006. december 5-i ítélete, Cipolla és társai, C-94/04 és C-202/04, ECLI:EU:C:2006:758, 60. pont). Ami az áruk szabad mozgását illeti, lásd: a Bíróság 1978. január 24-i ítélete, van Tiggele, 82/77, ECLI:EU:C:1978:10, 21. pont; a Bíróság 1985. január 29-i ítélete, Cullet, 231/83, ECLI:EU:C:1985:29, 29. pont, 2009. április 30-i ítélete, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft kontra LIBRO, C-531/07, ECLI:EU:C:2009:276, 2. pont, valamint Scotch Whiskey, C-333/14, 32. pont, amelyekben az EUB megállapította a letelepedés szabadságára tekintettel, hogy „pusztán azáltal, hogy megakadályozza, hogy az importált termékek alacsonyabb önköltségi ára tükröződjön a fogyasztóval szemben alkalmazott árban, az alapügyben szóban forgó szabályozás akadályozhatja a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságától különböző tagállamokban jogszzerűen forgalmazott alkoholtartalmú italok brit piacra való bejutását, tehát az az EUMSZ 34. cikk szerinti mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek minősül”.

⁽⁶²⁾ Lásd a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a Bíróság 2013. március 7-i ítéletét, DKV Belgium SA, C-577/11, ECLI:EU:C:2013:146, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a biztosítási díjak belga árszabályozása az egészségügyi szektorban indokolt és arányos korlátozás. A Bíróság hangsúlyozta többek között, hogy „a kórházi ellátásra vonatkozó biztosítás egyik jellemzője abban a tényben keresendő, hogy a biztosítóval szembeni követelés támasztásának valószínűsége a biztosított életkorának előrehaladtával egyre nő” (43. pont); a Bíróság ennél fogva úgy vélte, hogy a belga jogban is rögzített, az adott ügy tárgyát képező díjmelési rendszer lehetővé teszi annak biztosítását, hogy a biztosítottak előrehaladottabb életkorban, pontosan akkor, amikor e biztosításra szüksége van, ne kelljen biztosítási díjainak jelentős és váratlan emelésével szembesülnie (49. pont).

(túlzottan spekulatív) árak megakadályozása, legyenek azok túl magas vagy éppen túl alacsony árak, legitim indoknak tekinthetők az EUB által elismert agrárpolitikai célkitűzések fényében. Az objektív, megkülönböztetésmentes, pontos és megfelelően kialakított kritériumokon alapuló árszabályozások alkalmasak lehetnek arra, hogy visszaszorítsák a túlzott földspekulációt vagy megóvják a hivatásos mezőgazdasági termelőket olyan beszerzési áráktól, amelyek mezőgazdasági üzemek jövedelmezőségét sodornák veszélybe. Ezzel egyidejűleg szükségnek is bizonyulhatnak, ha úgy tűnik, nem lépik túl a túlzott spekuláció visszaszorításához vagy a gazdálkodás életképességének fenntartásához szükséges mértéket. Ezt követően meg kell győződni arról, hogy nincsenek-e az árszabályozásnál kevésbé terhes intézkedések, amelyekkel az észszerűtlen árak megakadályozhatók. Az árszabályozásról szóló nemzeti jogszabályok arányosságát a konkrét eset valamennyi ténybeli és jogi körülményének fényében kell meghatározni. Az arányosság melletti érvelés erőteljesebb lehet olyan piacok esetén, amelyek érzékenyek a túlzott spekulációra, köztük egyes termőföldpiacok.

Az árszabályozással kapcsolatos megállapításokat az EUB-nek a termőföld privatizációjával összefüggésben nyújtott állami támogatással kapcsolatos ítélezési gyakorlata is megerősíti. Az EUB megállapította, hogy az állami tulajdonú föld piaci értéknél alacsonyabb áron való értékesítése állami támogatásnak minősülhet⁽⁶³⁾. Ennek oka, hogy az ilyen értékesítés előnyt jelent a vásárló számára, ugyanakkor jövedelemkieséssel jár, így csökkenti az állami költségvetést. Ennélfogva, az állami támogatás elkerülése és az EUMSZ 107. cikkének való megfelelés érdekében a termőföldet a piaci értékhez lehető legközelebb álló áron kell privatizálni. Ebből a célból a föld értékelési módszerének részét kell képezze egy aktualizációs mechanizmus, amely figyelembe veszi a közelmúltbeli piaci fejleményeket (például a határozottan emelkedő árakat)⁽⁶⁴⁾.

Egy későbbi ítéletben az EUB tovább alakította ezt az ítélezési gyakorlatot. Pontosította azt, hogy az állami tulajdonú földet milyen piaci értéken kell eladni. A szóban forgó ügyben az illetékes hatóság a nemzeti jog egy rendelkezése alapján nem hagyta jóvá egy telek legmagasabb árat kínáló ajánlattevőnek való értékesítését egy közbeszerzési eljárásban, azon az alapon, hogy ajánlata nagymértékben aránytalan volt a föld értékéhez viszonyítva. Az EUB elfogadta, hogy a legmagasabb árat kínáló ajánlattevőnek történő értékesítés nem feltétlenül eredményez a piaci értéket tükröző árat, ezért a legmagasabb ajánlat aránytalan lehet. Erről lehet szó különösen abban az esetben, ha a legmagasabb ajánlat jelentősen meghaladja az összes többi ajánlatot, mind pedig a szakértő becsléseket⁽⁶⁵⁾. Az ítélet hivatkozott a főtanácsnok piaci érték megállapításáról szóló részletes elemzésére⁽⁶⁶⁾. Az EUB azt állapította meg, hogy az az árszabályozás, amely megtiltja egy állami tulajdonú földterület legmagasabb ajánlatot tevő személy részére történő értékesítését, nem minősülhet állami támogatásnak, feltéve, hogy az említett jogszabály alkalmazása olyan árat eredményezhet, amely a lehető legközelebb áll az érintett mezőgazdasági földterület piaci értékéhez⁽⁶⁷⁾.

d) Az önálló gazdálkodásra vonatkozó kötelezettség

Noha az EUB legitim közérdekű célnak ismerte el, hogy biztosítani kell a termőföld elsődlegesen tulajdonos általi művelését⁽⁶⁸⁾, a meglévő ítélezési gyakorlat nem fogadja el arányos intézkedésnek azt az általános kötelezettséget, amely szerint a mezőgazdasági földterület megvásárlása esetén vállalni kell a művelését is. Az Ospelt-ítéletben az EUB a termőföldvásárlásra vonatkozó olyan konkrét nemzeti korlátozással foglalkozott, amelynek célja, hogy a földet továbbra is mezőgazdasági célra használják. A szóban forgó jogszabály értelmében a termőföldvásárlást csak akkor engedélyezték, ha – egyebek mellett – a földvásárló vállalta, hogy a földet ő maga műveli meg⁽⁶⁹⁾. Az adott ügyben az engedélyt megtagadták annak ellenére, hogy a földvásárló (egy jogi személy) beleegyezett abba, hogy a mezőgazdasági célú telkeket ugyanazoknak a mezőgazdasági termelőknek adja bérbe, mint korábban. Az EUB megállapította, hogy az önálló gazdálkodásra vonatkozó kötelezettség, mint a mezőgazdasági földterület megvásárlásának feltétele aránytalan, mivel mérsekli annak lehetőségét, hogy a földet olyan termelőknek adják bérbe, akiknek nincsenek saját forrásaik a földvásárláshoz. A kitzított célt kevésbé korlátozó intézkedésekkel is el lehetett volna érni, nevezetesen azzal, hogy a földvásárlást attól teszik függővé, hogy a földvásárló biztosítékot ad, hogy a földet továbbra is mezőgazdasági célra fogja használni⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶³⁾ Főszabály szerint az állami támogatás megléte kizárható, ha az állami tulajdonú föld eladására a szokásos piaci viszonyok között kerül sor. Ez biztosítható, ha az adásvételre versenyen alapuló, átlátható, megkülönböztetéstől mentes és feltételekhez nem kötött, valamennyi érdekelt és minősített ajánlattevő számára hozzáférhető közbeszerzési eljárást követően kerül sor, a közbeszerzésekre vonatkozóan az EUMSZ-ben foglalt elveknek megfelelően (lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 89. és azt követő pontjait, valamint az ott említett ítélezési gyakorlatot, HL C 262., 2016.7.19., 1. o.). Egyébként, annak érdekében, hogy elkerüljék az állami támogatást és megfeleljenek az EUMSZ 107. cikkének, egyéb módszereket kell alkalmazni annak biztosítására, hogy a termőföld privatizációjára olyan áron kerüljön sor, amely megfelel egy magánkereskedő által szokásos piaci viszonyok között elfogadott áraknak.

⁽⁶⁴⁾ A Bíróság 2010. december 16-i ítélete, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778, 35., 43. és 54. pont.

⁽⁶⁵⁾ A Bíróság 2015. július 16-i ítélete, BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-39/14, ECLI:EU:C:2015:470, 39. és 40. pont.

⁽⁶⁶⁾ Cruz Villalón főtanácsnok 2015. március 17-i indítványa, C-39/14, 69–79. pont.

⁽⁶⁷⁾ BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH, C-39/14, 55. pont.

⁽⁶⁸⁾ Festersen, C-370/05, 27. és 28. pont.

⁽⁶⁹⁾ Néhány más feltételnek is meg kellett felelni, különösen a gazdálkodással kapcsolatos képesítéssel összefüggésben (lásd Ospelt, C-452/01, 13. pont).

⁽⁷⁰⁾ Ospelt, C-452/01, 49–53. pont.

A tőke szabad mozgására tekintettel megfogalmazott lehetséges jogi kifogások mellett az önálló gazdálkodásra vonatkozó követelmény az alapvető jogokat is csorbíthatja. Amennyiben a mezőgazdasági földterület megvásárlójának bele kell egyeznie abba, hogy a földet saját maga műveli meg, ez érinti a szakmai tevékenység folytatására való képességét, így a vállalkozási szabadságát is (Charta, 16. cikk). Ugyanez áll a szabadon megválasztott vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásával kapcsolatos jogra is (Charta, 15. cikk).

e) *Gazdálkodással kapcsolatos képesítés*

A földvásárlás függővé tétele attól a feltételtől, hogy a vásárló adott képesítéssel rendelkezzen a mezőgazdaság területén, olyan korlátozásnak minősül, amely arányossági aggályokat vet fel.

Először is, nem tűnik szükségesnek, hogy a földvásárló saját maga rendelkezzen a megfelelő képesítéssel, amíg garantálni tudja, hogy a földet szakszerűen művelik majd ⁽⁷¹⁾.

Másodsor, ami még fontosabb, úgy tűnik, hogy az általános képesítési követelmény meghaladja a föld szakszerű művelésének vagy a kiváló mezőgazdasági termelékenységnek és minőségnek a garantálásához szükséges mértéket. Ugyanis a tagállamok egyikében sem számít a „mezőgazdasági termelő” szabályozott szakmának, abban az értelemben, hogy jogilag előírnanak konkrét képesítéseket ⁽⁷²⁾. Így aztán nem állapítható meg, hogy a hatékony agrárszektor előfeltétele lenne a kötelező szakképesítés. Ilyen körülmények között a földvásárláshoz előírt konkrét képesítési követelményt egyáltalán indokolni kell bármely nemzeti jogszabályban, ennek hiányában e követelmény a tőke szabad mozgása indokolatlan és aránytalan korlátozásának tűnne. Eltérő következtetéshez a tagállamoknak igazolniuk kellene, hogy miért szükséges bizonyos képesítések a földvásárláshoz, noha a gazdálkodási tevékenység általában megengedett a képességek hivatalos tanúsítása nélkül is. E megfontolások nem írják felül, hogy a sikeres és fenntartható mezőgazdasághoz megfelelő szakképzésre van szükség.

f) *Lakóhelyre vonatkozó követelmények*

Az EUB több alkalommal hozott ítéletet olyan nemzeti szabályokról, amelyek előírják, hogy a termőföld vásárlójának a szóban forgó földterületen vagy ahhoz közel kell élnie. Egy korai előzetes döntésben, amikor a Szerződésnek a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezései még nem voltak közvetlenül alkalmazandók, az EUB kimondta, hogy szűk értelemben e követelmény összeegyeztethető a letelepedés szabadságával ⁽⁷³⁾. A későbbi ítélkezési gyakorlatból ugyanakkor világosan kitűnik, hogy a lakóhelyre vonatkozó követelmények összeegyeztethetetlenek a tőke szabad mozgásának elvével.

Az Ospelt-ítéletben az EUB kizárta minden olyan feltétel jogszerűségét, amely szerint a földvásárlónak az adott területen kell élnie ⁽⁷⁴⁾. Négy évvel később, 2007-ben az EUB aránytalannak ítélte azt a követelményt, amely előírja, hogy a földvásárló az adásvétel tárgyát képező ingatlanon rendelkezzen állandó lakóhellyel. Az EUB megállapította, hogy a lakóhelyre vonatkozó e követelmény különösen korlátozó, tekintve, hogy nemcsak a tőke szabad mozgását és a letelepedés szabadságát érinti, hanem a földvásárló azon jogát is, hogy saját maga válassza meg szabadon a lakóhelyét ⁽⁷⁵⁾.

Ebben az ügyben az állandó lakóhely ingatlanon való létesítésének követelménye mögött húzóódo indokok egyike az ingatlanspekulációtól való eltántorítás volt. Az EUB részletesen vizsgálta az e követelmény mögötti különböző indokolásokat, és mindegyiket elvetette. Azt állapította meg, hogy a földspekuláció mérséklése érdekében fontolóra kell venni a tőke szabad mozgása és az alapvető jogok szempontjából a lakóhelyre vonatkozó követelményeknél kevésbé káros intézkedéseket. Az EUB példaként hozza fel a nem sokkal a szerzést követő telekeladás magasabb kulcsú adóztatását vagy a hosszabb minimális időtartam követelményét a mezőgazdasági földek bérleti szerződéseinek esetében ⁽⁷⁶⁾.

A lakóhely megvásárolandó földterületen való létesítésének követelménye mellett ugyanez vonatkozik arra a követelményre, amely előírja, hogy a földterület elhelyezkedése szerinti ország vagy település lakosának kell lenni. Bármilyen lakóhelyre vonatkozó követelmény tulajdonképpen közvetett, állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést jelent. Az EUB ugyanis következetesen azt állapította meg, hogy „az olyan nemzeti szabályok, amelyek a lakóhely alapján megkülönböztetést írnak elő abban a tekintetben, hogy a külföldi illetőségűektől bizonyos olyan előnyöket tagadnak meg, amelyeket ellenben a belföldön lakóhellyel rendelkező személyeknek biztosítanak, főként más tagállami állampolgárokra hátrányosak. A külföldi illetőségűek az esetek többségében külföldi állampolgárok” ⁽⁷⁷⁾. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az érintett ország nyelvének ismeretével kapcsolatos követelmény ellen nagyon hasonló kifogások hozhatók fel.

⁽⁷¹⁾ Az Ospelt-ítéletben alkalmazott érvelést követve, Ospelt, C-452/01, 49–53. pont.

⁽⁷²⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm.

⁽⁷³⁾ Fearon, C-182/83, 9–11. pont.

⁽⁷⁴⁾ Ospelt, C-452/01, 54. pont.

⁽⁷⁵⁾ Festersen, C-370/05, 35. és 40. pont. A tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog alapvető jog az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt egyezmény 4. jegyzőkönyve és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikke értelmében.

⁽⁷⁶⁾ Festersen, C-370/05, 39. pont.

⁽⁷⁷⁾ A Bíróság 1995. február 14-i ítélete, Finanzamt Köln-Altstadt kontra Schumacker, C-279/93, ECLI:EU:C:1995:31, 28. pont, a Bíróság 2006. február 23-i ítélete, van Hilten-van der Heijden, C-513/03, ECLI:EU:C:2006:131, 44. pont, Festersen C-370/05, 25. pont, valamint a Bíróság 2008. szeptember 11-i ítélete, Eckelkamp, C-11/07, ECLI:EU:C:2008:489, 46. pont (a külföldi illetőségűekre alkalmazott magasabb adó).

g) *A jogi személyeknek történő értékesítés tilalma*

A termőföld jogi személyeknek történő értékesítését tiltó nemzeti szabály korlátozza a tőke szabad mozgását és adott esetben a letelepedés szabadságát. Az EUB ítélezési gyakorlatából arra lehet következtetni, hogy az ilyen korlátozás valószínűleg nem indokolt. Az EUB ugyanis, mikor azt a feltételt vizsgálta, hogy a földterület megvásárlójának saját magának kell művelnie a földet, azt állapította meg, hogy ez a korlátozás kizárja a termőföld jogi személyek általi megvásárlását. Ebben az esetben az EUB feltette a kérdést, hogy erre szükség van-e a szóban forgó jogszabály célkitűzésének, nevezetesen annak a megvalósítása céljából, hogy a földet továbbra is mezőgazdasági célra használják. Amennyiben a jogi személyt gazdálkodásra hozták létre, a jogi személyeknek történő értékesítés tilalma olyan ügyletek előtt képez akadályt, amelyek önmagukban nem érintik a mezőgazdasági célú használatot⁽⁷⁸⁾. Az EUB megfontolásai arra engednek következtetni, hogy az ilyen tilalom nem indokolt, mivel nem szükséges a kitűzött cél megvalósításához. Ezzel összefüggésben az EUB kevésbé korlátozó intézkedésekre is hozott példát; ilyen lehet különösen, ha a jogi személynek történő átruházást ahhoz a feltételhez kötik, hogy a földet hosszú távú bérleti szerződés keretében adja bérbe⁽⁷⁹⁾.

h) *Földvásárlási felső határok*

A megvásárolható vagy birtokolható földtulajdon méretére vonatkozó felső határok korlátozzák a tőke szabad mozgását, mivel határt szabnak a mezőgazdasági földterület megvásárlásával kapcsolatos befektetői döntések számára. Noha sajátos politikai célkitűzések szempontjából indokoltak lehetnek, arányosságuk megkérdőjelezhető a nemzeti viszonyok függvényében. Egyes földvásárlási felső határok úgy tűnik, szembemennek néhány olyan célkitűzéssel, amelyeket az EUB kiemelkedően közérdekűnek ismert el, ilyen nevezetesen a birtokok méretének növelése, hogy azokat gazdasági alapon lehessen működtetni, vagy az életképes mezőgazdasági üzemek kialakításának lehetővé tétele. Egy másik szempontból, tekintve, hogy a termőföld korlátozott erőforrás, a földvásárlási felső határok némelyike alkalmas lehet arra, hogy megelőzze a földtulajdon túlzott mértékű koncentrációját, és így támogassa a családi gazdálkodást és a közepes méretű mezőgazdasági üzemek kialakítását. Ebben az esetben meg kellene vizsgálni, hogy nem lépik-e túl a szükséges mértéket, és hogy nem helyettesíthetők-e kevésbé korlátozó alternatív eszközökkel. Az ilyen felső határok tényleges indokát és arányosságát tehát az adott nemzeti viszonyok között kell vizsgálni, az eset minden jogi és ténybeli körülményének fényében.

A Bizottság eddig kétféle földvásárlási felső határt figyelt meg a nemzeti jogszabályokban. Egyes tagállamok egyedi szabályozói engedélyt írnak elő egy bizonyos méretet meghaladó földvásárlás esetén. Más tagállamok abszolút felső határokat vezettek be, vagy szilárdították meg a már meglévőket.

Ha legitim közérdek (például a kiegyensúlyozottabb tulajdonosi szerkezet) alapján indokoltak, és megfelelnek az uniós alapvető jogoknak és az uniós jog általános elveinek, mint a megkülönböztetésmentesség és az arányosság, az ilyen nemzeti felső határok az uniós joggal összeegyeztethetőnek tekinthetők. Az értékelés nagymértékben attól is függ majd, hogy a nemzeti szabályok objektív, kellően meghatározott kritériumokra épülnek-e, és hogy az érintett magánszemélyek rendelkezésére állnak-e jogorvoslati eszközök.

i) *A helyi földvásárlóknak juttatott kiváltságok*

Az elővásárlási jogok és a helyi vevőknek juttatott más kiváltságok különös figyelmet érdemelnek, és esetükben gondos vizsgálatra van szükség. A helyieknek juttatott kiváltságok az adott tagállam saját állampolgárainak előnyben részesítéséhez vezethetnek. Ily módon burkolt megkülönböztetést valósíthatnak meg az állampolgárság alapján, amit az EUMSZ 63. (és 49. cikke) tilt, mivel előnyben részesítik, ha alakilag nem is, de gyakorlati hatásaikat tekintve, a saját állampolgárait. Aligha vitatható ugyanis, hogy a helyi vevők nagy többsége az érintett tagállam állampolgára, ezért kevésbé valószínű, hogy külföldiek részesülnének a helyieknek biztosított kiváltságokban, semmint az érintett ország állampolgárai⁽⁸⁰⁾. Ráadásul, még ha ezeket az intézkedéseket az állampolgárságtól függetlenül alkalmaznák is, azok mindenképpen korlátoznák a tőke szabad mozgását és adott esetben a letelepedés szabadságát, mivel alkalmasak arra, hogy meggátolják a termőföldbe történő, nem helyi illetőségűek általi befektetéseket, vagy azokat kevésbé vonzóvá teszik a számukra⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Ospelt, C-452/01, 51. pont.

⁽⁷⁹⁾ Ospelt, C-452/01, 52. pont.

⁽⁸⁰⁾ Lásd e tekintetben: Finanzamt Köln-Altstadt kontra Schumacker, C-279/93, 28. pont, van Hilten-van der Heijden, C-513/03, 44. pont, Festersen C-370/05, 25. pont, valamint Eckelkamp, C-11/07, 46. pont (a külföldi illetőségűekre alkalmazott magasabb adó).

⁽⁸¹⁾ A tőke mozgások korlátozásának meghatározása tekintetében lásd: Volkswagen, C-112/05, 19. pont, Libert, C-197/11 és 203/11, 44. pont, valamint Lenz, C-315/02, 21. pont.

Ahhoz, hogy a helyi földvásárlóknak juttatott kiváltságok összeegyeztethetők legyenek a tőke szabad mozgásának elvével, más korlátozásokhoz hasonlóan legitim, közérdekű célokat kell követniük, és arányosaknak kell lenniük. Nem zárható ki, hogy a tagállamok olyan közérdekű célkitűzésekre hivatkozzanak, amelyeket az EUB legitimnek ismert el, ilyenek a birtokok méretének növelése, hogy életképes mezőgazdasági üzemeket alakítsanak ki a helyi közösségeken belül, vagy hogy megtartsanak egy állandó mezőgazdasági közösséget. Ezen a szinten az a feltétel, hogy a kiváltságok tükrözzék a szándékolt célkitűzések társadalmi-gazdasági vonatkozásait. Ez lehet a helyzet például, ha elővásárlási jogot adnak helyi mezőgazdasági termelőknek, hogy kezeljék a földtulajdonlás elaprózottságát, vagy ha más különleges jogokat adnak a helyieknek, hogy megoldást találjanak a földrajzi helyzetükből (például kevésbé fejlett régiók) adódó aggályokra.

Nyilvánvalóan nem indokoltak azok a helyieknek nyújtott kiváltságok, amelyek nem szükségesek a kitűzött cél megvalósításához⁽⁸²⁾. Ez kifejezetten következik az EUB Libert-ügyvel kapcsolatos ítélezési gyakorlatából. Ebben az ügyben az EUB annak a nemzeti szabálynak az arányosságát vizsgálta, amelynek értelmében egy adott településhez tartozó földterület csak a következő feltételek mellett vásárolható meg: először is, az a személy, akinek az ingatlant átruházni tervezik, az átruházást megelőzően legalább hat egymást követő évben az érintett vagy a szomszédos településen lakott, másodsor, a jövőbeli vevőnek vagy bérlőnek az átruházáskor a szóban forgó településen kell tevékenységet folytatnia átlagosan legalább egy munkahét felében; harmadszor a jövőbeni vevő vagy bérlő valamely jelentős, tartós körülmény folytán a szóban forgó településen hosszú távú szakmai, családi, társadalmi vagy gazdasági kapcsolatot alakított ki. Az EUB ezt a nemzeti szabályt aránytalannak minősítette. Kifejtette, hogy a feltételek egyike sincs közvetlen kapcsolatban azon társadalmi-gazdasági szempontokkal, amelyek megfelelnek a kizárólag a kevésbé vagyonos helyi lakosság részére az ingatlanpiacon biztosított védelem tagállam által említett céljának. E feltételeknek ugyanis nem csupán a kevésbé vagyonos helyi lakosság felelhet meg, hanem olyan más személyek is, akik elegendő anyagi eszközzel rendelkeznek, és így egyáltalán nincs különös szükségük szociális védelemre az említett piacon. Ezen intézkedések tehát túlmennek azon, ami a kitűzött cél eléréséhez szükséges. Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy meg kell fontolni a szóban forgó nemzeti szabályban szereplőknél kevésbé korlátozó intézkedéseket⁽⁸³⁾.

j) Viszonossági feltétel

A tagállamok nem tehetik függővé a termőföld egy másik tagállam uniós polgára általi megvásárlását attól, hogy e másik tagállam uniós polgárának származási országa biztosítsa az előbbi tagállam saját polgárai számára a termőföldvásárlás lehetőségét. A viszonossági követelményt az EUB régóta elutasítja, mert összeegyeztethetetlen az uniós jog elveivel. Az uniós jognak való megfelelés kötelezettsége nem függ attól, hogy más tagállamok teljesítik-e e kötelezettségüket⁽⁸⁴⁾. Ha valamely tagállam megsérti az uniós jogot, bármely tagállam keresetet indíthat e másik tagállam ellen az EUB előtt (EUMSZ, 259. cikk). Ezenfelül, a Bizottság, mint a Szerződés őre, figyelemmel kíséri az uniós jognak való tagállami megfelelést, és jogosult kötelezettségzegési eljárást indítani, szükség esetén pedig keresetet indítani a jogsértő tagállam ellen az EUB előtt.

5. Záró megjegyzések

A fentiekből egyértelműen kiderül, hogy az uniós jog szerint a tagállamok figyelembe vehetnek legitim politikai megfontolásokat. Meghatározhatnak megfelelő politikát földpiacuk számára. Az EUB számos agrárpolitikai célkitűzést elismert, amelyek indokolhatják az alapvető szabadságok korlátozását. A legfontosabb feltétel, hogy a célkitűzéseket egyértelműen kell megfogalmazni, és hogy a megválasztott eszközök arányosak legyenek e célkitűzéssel, azaz ne lépjenek túl a szükséges mértéket és ne legyenek diszkriminatívak.

A Bizottság a Szerződések őreként köteles gondoskodni arról, hogy a nemzeti intézkedések összhangban legyenek az uniós joggal. A bizottsági szolgálatok továbbra is a tagállami hatóságok rendelkezésére állnak és segítik őket annak garantálásában, hogy a nemzeti jogszabályi intézkedések megfeleljenek az uniós jognak. Első lépésként a tervek szerint 2017 novemberében találkozóra kerül sor a tagállami szakértőkkel e közlemény bemutatása és megvitatása céljából.

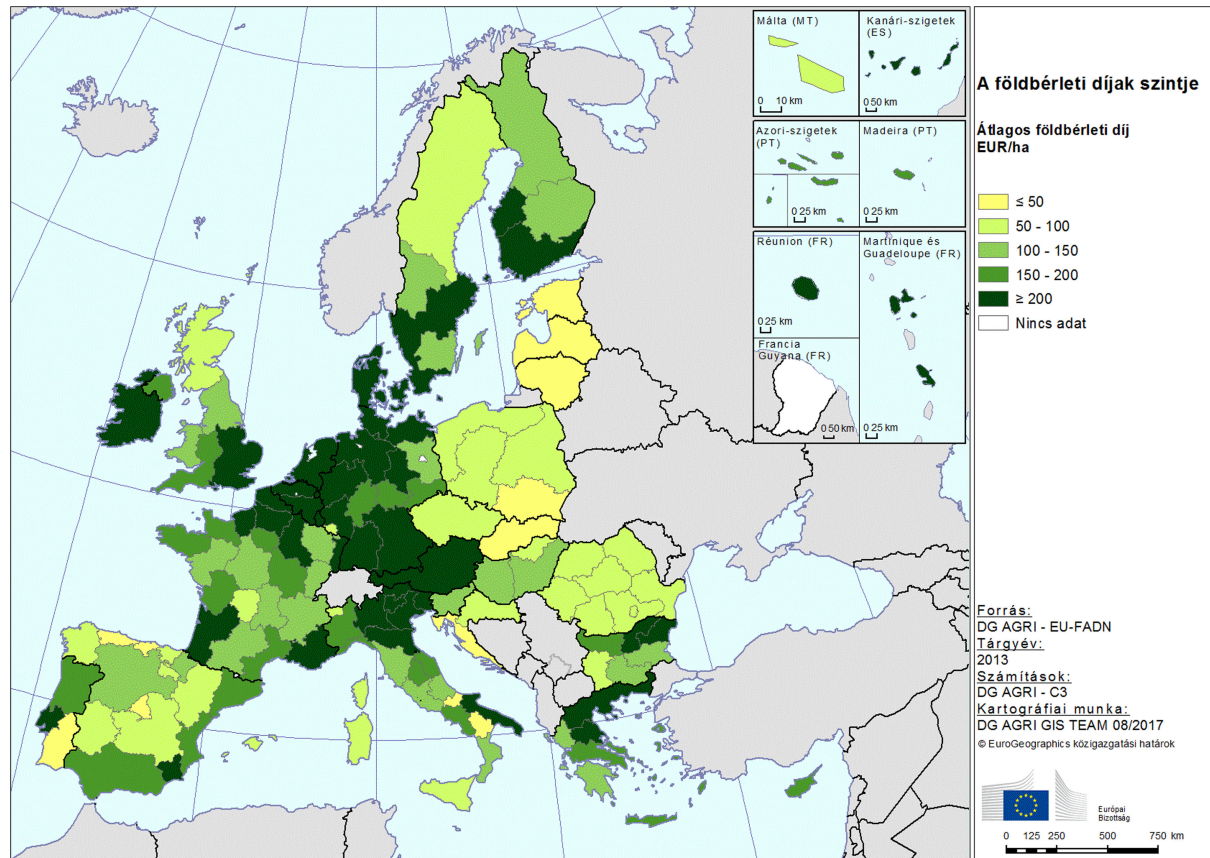
⁽⁸²⁾ Az EUB például elvetette a „hosszú távú szakmai, családi, társadalmi és gazdasági kapcsolat” értelmében vett, „településhez fűződő elégséges kapcsolattal” rendelkező földvásárlók különleges jogait, amelyeket azért ítétek oda számukra, hogy védjék a kevésbé vagyonos helyi lakosságot az ingatlanpiacon. Az EUB ezt azzal a megjegyzéssel fejtette ki, hogy a feltételeknek ugyanis nem csupán a kevésbé vagyonos helyi lakosság felelhet meg, hanem olyan más személyek is, akik elegendő anyagi eszközzel rendelkeznek, és így egyáltalán nincs különös szükségük szociális védelemre az ingatlanpiacon (Libert, C-197/11 és C-203/11, 54–56. pont).

⁽⁸³⁾ Libert, C-197/11 és C-203/11, 54–56. pont.

⁽⁸⁴⁾ A Bíróság 2009. november 19-i ítélete, Bizottság kontra Finnország, C-118/07, ECLI:EU:C:2009:715, 48. pont; a Bíróság 2005. június 2-i ítélete, Bizottság kontra Luxemburg, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341, 35. pont: „egy tagállam nem hivatkozhat a kölcsönösség elvére, és nem állíthatja a Szerződésnek egy másik tagállam általi esetleges megsértését abból a célból, hogy saját kötelezettségzegését igazolja”.

Ezek a kapcsolatok hasznosak lehetnek a tagállamok számára, hogy jól megértésük és helyesen értelmezzék az uniós jogot. A bizottsági szolgálatok számára is segítséget nyújtanak abban, hogy jobban átlássák az egyes országokban uralkodó egyedi körülményeket. Emellett a Bizottság továbbra is támogatni tervezi a tagállamokat a földpiacok szabályozásával kapcsolatos bevált gyakorlatok cseréjében.

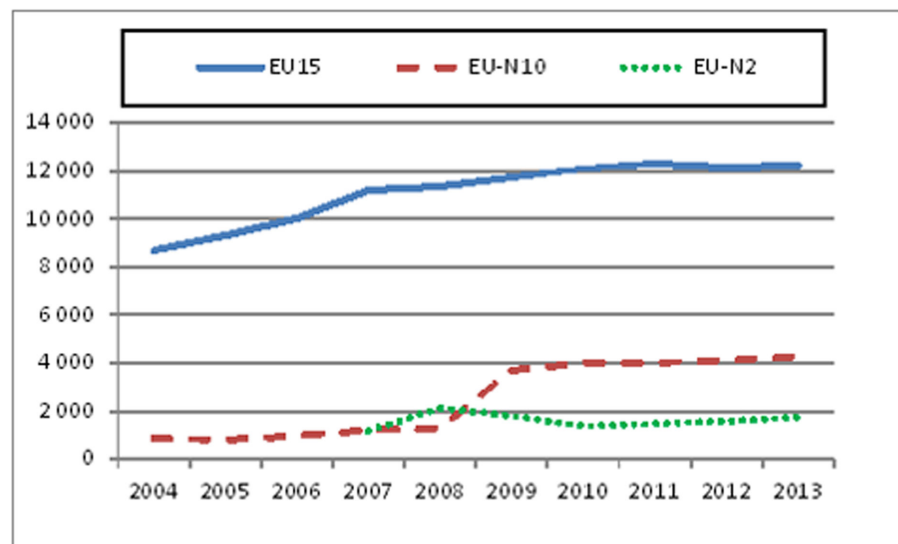
1. ábra

A földbérleti díjak szintje, mint a termőföld árának indikátora ⁽¹⁾

Forrás: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, a FADN alapján

⁽¹⁾ A föld árának legjobb közelítő értéke szokásosan a föld egy hektárjára a mezőgazdasági termelők által fizetendő éves bérleti díj. A térkép azt mutatja, hogy a földbérleti díjak feltűnően eltérnek az egyes uniós régiókban, nem csak a keresleti és kínálati tényezőknek köszönhetően, hanem az általános árszintek (vásárlóerő) és a szabályozói környezet országok közötti különbözőségei miatt is. 2013-ban a legmagasabb hektáronkénti átlagos bérleti díj a Kanári-szigeteken és Hollandiában volt megfigyelhető (megközelítőleg 1 300 EUR, illetve 780 EUR). A bérleti díjak elég magasak voltak a hamburgi régióban (670 EUR) és Dániában (610 EUR) is. Ezzel szemben a bérleti díjak különösen alacsonyak voltak Lettországból és Észtországból (30 EUR/ha alatt), továbbá számos, az intenzív mezőgazdasági termelés szempontjából kedvezőtlen adottságú régióban – az EU FADN, azaz a mezőgazdasági számviteli információs hálózat, amelyre az 1. és 2. ábra hivatkozik, éves szintű adatokat gyűjt a mezőgazdasági üzemek eszközeinek (köztük a termőföldnek) az értékéről és a bérleti díjakról, egy 87 000, Unió-szerte megtalálható piaciorientált mezőgazdasági üzemből álló minta alapján. Az Eurostat földárakról és -bérleti díjakról szóló éves nemzeti adatgyűjtése jelenleg kidolgozás alatt áll.

2. ábra

A föld hektáronkénti értékének hosszú távú alakulása (átlag, EUR-ban) ⁽¹⁾

Forrás: Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, a FADN alapján

⁽¹⁾ A „föld értékét” a föld záróértékeként mérik; a „hektárt” a tulajdonos általi művelés alatt álló földre vonatkozik; az „EU-N 10” az Unióhoz 2004-ben csatlakozó tíz ország (Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia); az „EU-N 2” az Unióhoz 2007-ben csatlakozó két ország (Bulgária és Románia).