



Határozatok Tára

HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. november 29.¹

C-235/17. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

Magyarország

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 63. cikk – A tőke szabad mozgása – Mezőgazdasági földterületekre létesített haszonélvezeti jogok – Olyan nemzeti szabályozás, amely úgy írja elő a jogi személyek és az említett tulajdonossal közeli hozzátartozói viszonyt igazolni nem tudó magánszemélyek által korábban megszerzett jogok törlését, hogy nem rendelkezik a vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről – A Bíróság azon hatásköre, hogy külön megállapítsa az Európai Unió alapjogi chartája 17. cikkének megsértését”

I. Bevezetés

1. A jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Magyarország – azáltal, hogy különös tekintettel a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: a termőföldről szóló 1994. évi törvény) 2013. január 1-je óta hatályos rendelkezéseire, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: a mezőgazdasági földekről szóló 2013. évi törvény) releváns rendelkezéseire, valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény) bizonyos rendelkezéseire és végül az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény) 94. §-ának (5) bekezdésére, nyilvánvalóan aránytalanul korlátozta a mező- és erdőgazdasági földterületekre létesített haszonélvezeti és használati jogokat² – nem teljesítette a letelepedés szabadságából (EUMSZ 49. cikk), a tőke szabad mozgásából (EUMSZ 63. cikk) és a tulajdonhoz való alapvető jogból (az Európai Unió alapjogi chartája, a továbbiakban: Charta 17. cikke) eredő kötelezettségeit.

2. A vitatott szabályozásnak az EUMSZ 63. cikkben biztosított szabad tőke mozgással való összeegyeztethetlensége már alapot adott a 2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítéletnek,³ és e kérdést már megvizsgáltam az e két egyesített ügyre vonatkozó indítványomban.⁴ Ezt a kérdéskört tehát nem fejtem ki ismét, mivel a Bíróság ezen ítélettel összhangban nem tehet mást, mint hogy megállapítja az uniós jog e ponton való megsértését.

1 Eredeti nyelv: francia.

2 A jelen indítványban az egyszerűség kedvéért egyrészt a „haszonélvezet” vagy „haszonélvezeti jog” kifejezést fogom használni egyaránt a szigorú értelemben vett haszonélvezeti jog és a használati jog megjelölésére, másrészt pedig a „mezőgazdasági földterület” kifejezést mind a szigorú értelemben vett mezőgazdasági földterületek, mind az erdőgazdasági földterületek megjelölésére.

3 C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, a továbbiakban: SEGRO és Horváth ítélet.

4 A SEGRO és Horváth egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-52/16 és C-113/16, EU:C:2017:410).

3. Mindazonáltal a jelen ügy jelentősége másban rejlik. Emlékeztetek, hogy ezen ítéletben a Bírósághoz kérdést intéztek e szabályozásnak a Charta 17. cikkével való összhangjával kapcsolatban is. A Bíróság azonban nem tartotta szükségesnek megvizsgálni e kérdést. Márpedig a Bizottság szerint a Bíróságnak ez alkalommal nyilatkoznia kell e rendelkezésről, mégpedig a szabad mozgáshoz való jogok vizsgálatától függetlenül.

4. A jelen indítványban kifejtem azon okokat, amelyek alapján véleményem szerint a *Bíróságnak nincs hatásköre* arra, hogy a Bizottság által kért módon nyilatkozzon a Charta 17. cikkéről. Másodlagosan kifejtem azon indokokat, amelyek alapján álláspontom szerint a vitatott szabályozás e rendelkezés fényében való vizsgálata mindenképpen felesleges. Végül harmadlagosan megvizsgálom e szabályozást az említett 17. cikk alapján, amely vizsgálat azon következtetés levonására készítet, hogy a vitatott szabályozás nem egyeztethető össze az e cikkben biztosított, a tulajdonhoz való alapvető joggal.

II. A magyar jog

A. A mezőgazdasági földterületek tulajdonjoga megszerzésének szabályozása

5. A termőföldről szóló 1994. évi törvény a magyar állampolgársággal nem rendelkező természetes személyek – kivéve az állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolvánnyal rendelkező személyt és a menekültként elismert személyt – és mind a magyar, mind a külföldi jogi személyek tekintetében a mezőgazdasági földterületek tulajdonjogának megszerzésére vonatkozó tilalmat ír elő.

6. E törvényt 2002. január 1-jei hatállyal módosította a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény, annak kizárása érdekében, hogy szerződéssel magyar állampolgársággal nem rendelkező természetes személyek és jogi személyek számára mezőgazdasági földterületen haszonélvezeti jogot lehessen létesíteni. A termőföldről szóló 1994. évi törvény 11. §-ának (1) bekezdése e módosításokat követően az írta elő, hogy „[a] haszonélvezeti jog és a használat jogának szerződéssel való alapítására a II. fejezet tulajdonszerzést korlátozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni [...]”.

7. Ezt követően a termőföldről szóló 1994. évi törvény 11. §-ának (1) bekezdését az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény módosította. Az említett 11. § e módosítást magában foglaló és 2013. január 1-jén hatályba lépett új változatának (1) bekezdése értelmében „[s]emmis a haszonélvezeti jog szerződéssel történő alapítása, kivéve ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít haszonélvezeti jogot”.

8. Az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény a 91. § (1) bekezdésének új változatát illesztette a termőföldről szóló 1994. évi törvénybe, amely rendelkezés értelmében „[a] 2013. január 1-jén fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.”

9. A mezőgazdasági földekről szóló 2013. évi törvényt 2013. június 21-én fogadták el, és 2013. december 15-én lépett hatályba. E törvény 37. §-ának (1) bekezdése fenntartja azon szabályt, amely szerint semmis az ilyen földekre vonatkozó haszonélvezeti jog szerződéssel történő alapítása, kivéve ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít haszonélvezeti jogot.

10. Az említett törvény 5. §-ának 13. pontja a „közeli hozzátartozó” fogalmát a következőképpen határozza meg: „a házastárs, az egyenes ágbeli rokon, az örökbe fogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbe fogadó, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.”

11. Az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvényt 2013. december 12-én fogadták el, és 2013. december 15-én lépett hatályba. E törvény 108. §-ának (1) bekezdése, amely hatályon kívül helyezte a termőföldről szóló 1994. évi törvény 91. §-ának (1) bekezdését, kimondja, hogy „[a] 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik.”

12. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény 94. §-a kimondja:

„(1) A[z] [átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény] 108. § (1) bekezdésében foglaltak alapján megszűnő haszonélvezeti jog és használat joga (e §-ban a továbbiakban együtt: haszonélvezeti jog) ingatlan-nyilvántartásból történő törlése érdekében az ingatlanügyi hatóság által legkésőbb 2014. október 31. napjáig kiküldött felhívásra a haszonélvezeti jog természetes személy jogosultjának a felhívás kézbesítését követő 15 napon belül a miniszter által rendszeresített formanyomtatványon nyilatkoznia kell a közte és a haszonélvezeti jogot alapító, a bejegyzés alapjául szolgáló okirat szerinti ingatlantulajdonos közötti közeli hozzátartozói viszony fennállásáról. A határidő elmulasztása miatt 2014. december 31. napját követően igazolási kérelemnek nincs helye.

[...]

(3) Ha a nyilatkozat alapján közeli hozzátartozói jogviszony nem áll fenn, vagy ha a jogosult határidőben nem tesz nyilatkozatot, az ingatlanügyi hatóság a bejegyzett haszonélvezeti jogot a nyilatkozattételre nyitva álló határidő elteltét követő hat hónapon belül, legkésőbb 2015. július 31. napjáig hivatalból törli az ingatlan-nyilvántartásból.

[...]”

B. A polgári jog

13. A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) rendelkezései 2014. március 14-ig voltak hatályban.

14. A régi Ptk. 215. §-a értelmében:

„(1) Ha a szerződés létrejöttéhez harmadik személy beleegyezése vagy hatósági jóváhagyás szükséges, ennek megtörténteig a szerződés nem jön létre, de a felek nyilatkozatukhoz kötve vannak. Kötöttségétől bármelyik fél szabadul, ha az általa a másik féllel közölt megfelelő határidőn belül a harmadik személy a beleegyezés, illetőleg a hatóság a jóváhagyás felől nem nyilatkozik.

[...]

(3) Beleegyezés, illetőleg jóváhagyás hiányában a szerződésre az érvénytelenség jogkövetkezményeit kell alkalmazni.

[...]”

15. A régi Ptk. 237. §-a előírta:

„(1) Érvénytelen szerződés esetében a szerződéskötés előtt fennállott helyzetet kell visszaállítani.

(2) Ha a szerződéskötés előtt fennállott helyzetet nem lehet visszaállítani, a bíróság a szerződést a határozathozatalig terjedő időre hatályossá nyilvánítja. Az érvénytelen szerződést érvényessé lehet nyilvánítani, ha az érvénytelenség oka – különösen uzsorás szerződés, a felek szolgáltatásainak feltűnő aránytalansága esetén az aránytalan előny kiküszöbölésével – megszüntethető. Ezekben az esetekben rendelkezni kell az esetleg ellenszolgáltatás nélkül maradó szolgáltatás visszatérítéséről.”

16. A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) rendelkezései 2014. március 15-én léptek hatályba.

17. Az új Ptk.-nak „Az érvénytelenség jogkövetkezményei” címet viselő XIX. fejezetében szereplő 6:110. és 6:111. §-a a következőképpen fogalmaznak:

„6:110. § [Bírósági érvényessé nyilvánítás visszamenő hatállyal]

(1) Az érvénytelen szerződést a bíróság a szerződés megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal érvényessé nyilváníthatja, ha

- a) az érvénytelenség miatti érdeksérelem a szerződés megfelelő módosításával kiküszöbölhető; vagy
- b) az érvénytelenség oka utóbb megszűnt.

(2) Az érvénytelen szerződés érvényessé nyilvánítása esetén a szerződő felek úgy kötelesek egymásnak teljesíteni, és az érvényessé nyilvánítást követő szerződésszegésért úgy felelnek, mintha a szerződés megkötésétől fogva érvényes lett volna.

6:111. § [A szerződés érvényessé válása a felek akaratából]

(1) A szerződés a megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal érvényessé válik, ha az érvénytelenségi okot a felek utólag kiküszöbölik, vagy annak más okból való megszűnése esetén a szerződési akaratukat megerősítik.

(2) Az érvénytelen szerződés érvényessé válása esetén a szerződő felek úgy kötelesek egymásnak teljesíteni, és az érvényessé válást követő szerződésszegésért úgy felelnek, mintha a szerződés megkötésétől fogva érvényes lett volna.

(3) Ha a felek az érvénytelenségi okot utólag kiküszöbölik, és abban állapotodnak meg, hogy a szerződés a jövőre nézve válik érvényessé, az addigi teljesítéseket az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazásával kell rendezni.”

III. A tényállás és a pert megelőző eljárás

18. Magyarországon a mezőgazdasági földterületek külföldiek általi tulajdonszerzése hosszú ideje korlátozásoknak van alávetve. A földről szóló 1987. évi I. törvény⁵ kimondta, hogy külföldi jogi és természetes személyek mezőgazdasági földterület tulajdonjogát adásvétel, csere vagy ajándékozás útján kizárólag a magyar kormány előzetes engedélyével szerezhetik meg.

5 A földről szóló 1987. évi I. törvény 38. §-ának (1) bekezdése, ahogyan azt a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet, majd a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7.) MT rendelet pontosította.

19. Ezt követően egy 1992. január 1-jén hatályba lépett Korm. rendelet⁶ teljes mértékben kizárta a magyar állampolgársággal nem rendelkező személyek azon lehetőségét, hogy mezőgazdasági földterületen tulajdonjogot szerezzenek, az állandó tartózkodásra jogosító személyi igazolvánnyal rendelkező személyek és a menekültként elismert személyek kivételével. A termőföldről szóló 1994. évi törvény ezt követően e tilalmat kiterjesztette mind a magyar, mind a külföldi jogi személyekre.

20. E jogszabályi környezet azonban nem írt elő rendkívüli korlátozásokat a mezőgazdasági földterületekre vonatkozó hasznélvezeti és használati jogok létesítését illetően.

21. Mindazonáltal a termőföldről szóló 1994. évi törvény módosítását követően,⁷ amely 2002. január 1-jén lepett hatályba, a mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozó korlátozást kiterjesztették a hasznélvezeti jogok e földekre való létesítésére is. Következésképpen sem külföldi állampolgárok, sem külföldi jogi személyek nem szerezhetek ilyen jogosultságokat.

22. Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása keretében e tagállam a csatlakozástól számított tízéves átmeneti időszakra, vagyis 2014. április 30-ig engedélyt kapott arra, hogy fenntartsa a mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozó korlátozásokat. Mindazonáltal e tagállamnak 2004. május 1-től engedélyeznie kellett, hogy a legalább három éve folyamatosan Magyarországon lakó és ott mezőgazdasági tevékenységet folytató uniós polgárok a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett szerezhessenek mezőgazdasági földterületet.⁸

23. Ezen átmeneti időszak lejártának közeledtével a magyar jogalkotó ismét módosította a termőföldről szóló 1994. évi törvényt,⁹ 2013. január 1-től a közeli hozzátartozókat kivéve általános hatállyal megtiltotta hasznélvezeti jog létesítését mezőgazdasági földterületeken. A 2013. év végén elfogadott és 2014. január 1-jén hatályba lépett mezőgazdasági földekről szóló 2013. évi törvény fenntartotta e tilalmat.¹⁰

24. A 2013. január 1-jén hatályba lépett szabályok előírták, hogy az ezen időpontban fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított hasznélvezeti jog húszéves átmeneti időszakot követően a törvény erejénél fogva megszűnik. E jogosultságok ezáltal legkésőbb 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnnek.

25. Azonban a 2013. december 15-én hatályba lépett, az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdése jelentősen lerövidítette a fent említett átmeneti időszakot. Ez utóbbi rendelkezés értelmében a 2014. április 30-án fennálló hasznélvezeti jogok tehát 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnnek, kivéve a közeli hozzátartozók közötti szerződéseket.

26. 2014. október 17-én a Bizottság felszólító levelet intézett Magyarországhoz, mivel úgy ítélte meg többek között,¹¹ hogy a mezőgazdasági földterületeken korábban létesített bizonyos hasznélvezeti jogok ilyen megszüntetése sérti az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 63. cikket, valamint a Charta 17. cikkét. E tagállam 2014. december 18-án levélben válaszolt, melyben vitatta az említett jogértéseket.

6 A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 171/1991. (XII. 27.) Korm. rendelet 1. §-ának (5) bekezdése.

7 A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény.

8 A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL 2003. L 236., 33. o.) X. melléklete 3. fejezete 2. pontjának, valamint a magyarországi mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozó átmeneti időszak meghosszabbításáról szóló, 2010. december 20-i 2010/792/EU bizottsági határozatnak (HL 2010. L 336., 60. o.) megfelelően.

9 Az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény.

10 E törvény 37. §-ának (1) bekezdésével összhangban.

11 A felszólító levélben a Bizottság azt is felrótta Magyarországnak, hogy az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 60. §-ának (5) bekezdésében 2014. február 25-től lehetővé tette az 1994. július 27-e előtt mezőgazdasági földterületekre húsz évnél hosszabb időszakra kötött bérleti szerződések egyoldalú megszüntetését. A Bizottság, úgy tűnik, eléllt e kifogástól, mivel az nem szerepelt az indokolással ellátott véleményben.

27. Mivel nem találta e választ kielégítőnek, a Bizottság 2015. június 19-én indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyben fenntartotta, hogy mivel Magyarország az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdésével 2014. május 1-jei hatállyal a törvény erejénél fogva megszüntetett bizonyos haszonélvezeti jogosultságokat, megsértette a fent említett uniós rendelkezéseket. 2015. október 9-i és 2016. április 18-i válaszleveleiben e tagállam azt állította, hogy nem áll fenn az állítólagos kötelezettségszegés.

28. Ezzel egyidejűleg a SEGRO és Horváth ügyekben a Bírósághoz előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztő magyar bíróság az Alkotmánybírósághoz fordult, többek között az említett 108. § (1) bekezdésének a magyar Alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét érintő kérdéssel.

29. Az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban kimondta, hogy e rendelkezés részlegesen sérti az említett Alaptörvényt, mivel a nemzeti jogalkotó nem alkotta meg a megszüntetett haszonélvezeti joggal érintett földterületek tulajdonosainak kártalanítására vonatkozó szabályokat, és felhívta a jogalkotót, hogy 2015. december 1-jéig orvosolja e helyzetet. Az Alkotmánybíróság az indítványt ezt meghaladóan elutasította. Az Alkotmánybíróság által a jogalkotó számára előírt határidő anélkül telt el, hogy ez utóbbi meghozta volna a megkövetelt intézkedéseket.

IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

30. A jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset benyújtására 2017. május 5-én került sor.

31. Keresetében a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- állapítsa meg, hogy Magyarország – a termőföld haszonélvezetére vonatkozó korlátozó szabályozás elfogadásával – nem teljesítette az EUMSZ 49. és 63. cikkéből, valamint a Charta 17. cikkéből eredő kötelezettségeit, és
- Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

32. Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság:

- a Bizottság keresetét mint megalapozatlant utasítsa el, és
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

33. 2018. július 9-én sor került a tárgyalásra, amelyen a Bizottság és Magyarország képviseltette magát.

V. Elemzés

A. Az elfogadhatóságról

34. A magyar kormány sem ellenkérelmében, sem viszonzásában nem hivatkozott a jelen kötelezettségzegés megállapítása iránti kereset elfogadhatatlanságára. Mindazonáltal az Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az ilyen kereset elfogadhatósági feltételei *közrendi jellegűek*, így azokat a Bíróságnak hivatalból kell vizsgálnia.¹²

35. Márpedig az indokolással ellátott véleménynek és a Bizottság keresetlevelének együttes olvasatából kitűnik, hogy a Bizottság látszólag a második dokumentumban kibővíti a jogvita tárgyát az első dokumentum tartalmához képest, megsértve a Bíróságnak az ilyen kiterjesztést tiltó ítélkezési gyakorlatát.¹³

36. E tekintetben megjegyzem, hogy a Bizottság ezen indokolással ellátott véleményben azt róta fel Magyarországnak, hogy az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdése alapján *a törvény erejénél fogva szüntette meg* a mezőgazdasági földterületekre vonatkozóan nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított és 2014. április 30-án fennálló haszonélvezeti jogokat.

37. Ezzel szemben a keresetlevél bevezető részében szereplő kérelemből, amelyet a jelen indítvány 1. pontja felidéz, kitűnik, hogy a Bizottság keresete több nemzeti rendelkezésre vonatkozik, mint az indokolással ellátott véleményben szereplők, és ezek némelyike nem a mezőgazdasági földterületre vonatkozóan már fennálló haszonélvezeti jogok *megszüntetésére*, hanem e földterületek feletti jogok *alapítására* vonatkozik.¹⁴ Továbbá a Bizottság kereseti kérelmében nem azt kifogásolja, hogy Magyarország „*megszüntette*” a korábban fennálló haszonélvezeti jogokat, hanem általánosabban az említett földterületeken fennálló haszonélvezeti jogok „*korlátozását*”.

38. Ezek a tényezők abba az irányba mutatnak, hogy a mezőgazdasági földterületeken fennálló bizonyos haszonélvezeti jogoknak az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdése alapján történő *ex lege megszüntetésén* túlmenően a Bizottság amiatt is kéri Magyarországot elmarasztalását, hogy a jövőre nézve *az ilyen jogok létesítésének lehetőségét a földtulajdonos közeli hozzátartozói számára korlátozta*.

39. A tárgyaláson feltett kérdésre válaszolva Magyarország jelezte, hogy a Bizottság keresetét úgy értelmezi, mint amely lényegében a korábban létesített haszonélvezeti jogok törvény erejénél fogva történő megszüntetésére vonatkozik. E tagállam azonban úgy véli, hogy a Bizottság keresetlevele a jelen indítvány fenti három pontjában kifejtett félreérthetőség miatt nem koherens és érthető. Ezen intézmény a maga részéről azzal érvel, hogy nem kívánta módosítani a jogvitának az indokolással ellátott véleményben vázolt tárgyát: az kizárólag a fennálló haszonélvezeti jogok megszüntetésére vonatkozik.

12 Lásd többek között: 2004. szeptember 9-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-417/02, EU:C:2004:503, 16. pont); 2007. február 1-jei Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-199/04, EU:C:2007:72, 20. pont); 2018. február 22-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-336/16, EU:C:2018:94, 42. pont). A Bíróság ítélkezési gyakorlata nem szilárdult meg azon kérdést illetően, hogy az elfogadhatatlansági kifogás hivatalból történő vizsgálata fakultatív vagy kötelező jellegű. Mindazonáltal mind a közrendi szabályok kógens jellege, mind a jogalanyok bíróság előtti egyenlőségére és a felek fegyveregyenlőségére vonatkozó megfontolások a kötelező jelleg irányába mutatnak (lásd: Clausen, F., *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Thèses, Bruylant, 2018, 455–472. o.).

13 Az EUMSZ 258. cikk szerinti kereset tárgyát az ugyanebben a rendelkezésben meghatározott pert megelőző eljárás behatárolja, így az a bírósági eljárás során nem terjeszthető ki. A Bizottság indokolással ellátott véleményének és a keresetnek ugyanazokra az indokokra és jogalapokra kell támaszkodnia, úgyhogy a Bíróság nem vizsgálhat olyan kifogást, amely nem szerepelt az indokolással ellátott véleményben. Lásd többek között: 2006. február 9-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-305/03, EU:C:2006:90, 22. pont); 2010. április 29-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-160/08, EU:C:2010:230, 43. pont); 2012. május 10-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-368/10, EU:C:2012:284, 78. pont).

14 Ugyanis a termőföldről szóló 1994. évi törvény 11. §-ának (1) bekezdése a 2013. január 1-jén hatályos változatában és a termőföldről szóló 2013. évi törvény 37. §-ának (1) bekezdése a mezőgazdasági földterületeken (új) haszonélvezeti jogok létesítését érinti.

40. Véleményem szerint a Bizottság keresetlevelének félreérthetősége nem olyan mértékű, hogy emiatt a keresetet teljes egészében elfogadhatatlannak kelljen tekinteni. Magyarország érvényesíthette védelemhez való jogát, és el is ismerte, hogy megértette e kereset lényegét, vagyis hogy az az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdése alapján a mezőgazdasági földterületekre vonatkozóan nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított és 2014. április 30-án fennálló hasznélvezeti jogok törvény erején fogva történő megszüntetésére irányul. Következésképpen véleményem szerint az említett keresetet elfogadhatónak kell tekinteni annyiban, *amennyiben kizárólag e kérdéskörre vonatkozik, ezt meghaladóan pedig elfogadhatatlan.*

B. Az első kifogásról (a vitatott szabályozásnak az EUMSZ 49. és 63. cikkel való összeegyeztethetősége)

41. Első kifogásával a Bizottság lényegében annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdése összeegyeztethetetlen az EUMSZ 49. cikkben előírt letelepedés szabadságával és az EUMSZ 63. cikkben előírt tőke szabad mozgásával.

42. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a SEGRO és Horváth ítéletben a Bíróságot a vitatott szabályozás e két alapszabadsággal való összeegyeztethetőségéről kérdezték. A Bíróság mindazonáltal kimondta, hogy e szabályozást kizárólag a tőke szabad mozgására tekintettel kell vizsgálni.¹⁵

43. A jelen ügyben a Bizottság azt állítja, hogy a Bíróságnak ez alkalommal a vitatott szabályozást mindkét hivatkozott alapszabadságra tekintettel meg kell vizsgálnia.

44. Ugyanis e szabályozás a helyzettől függően sértheti akár az egyik, akár a másik szabadságjogot. E tekintetben az érintett magánszemélyek közül egyesek hasznélvezeti jogot szereztek spekulatív célból magyarországi mezőgazdasági földterületen, míg mások gazdasági tevékenységet végeztek e jog révén. Márpedig miközben az első eset a tőke szabad mozgása körébe tartozik, addig a második a letelepedés szabadságához kapcsolódik. Ezen összefüggésben, noha a SEGRO és Horváth ítéletben a Bíróság arra szorítkozhatott, hogy az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyek körülményeire tekintettel az említett szabályozást csupán a tőke szabad mozgása szempontjából vizsgálja, a jelen ügyben nem járhat el ugyanígy. A kötelezettségszegés megállapítása iránti jelen kereset keretében, amely objektív jellegű,¹⁶ ugyanezen szabályozást meg kell vizsgálni általánosabban is, figyelembe véve a különböző helyzetekre esetlegesen alkalmazandó összes alapszabadságot.

45. Ezzel szemben a magyar kormány álláspontja szerint a jelen ügyben e tekintetben nincs helye más megközelítést alkalmazni, mint a SEGRO és Horváth ítéletben használtat.

46. A második álláspontot osztom. Véleményem szerint a jelen ügyben a vitatott szabályozást kizárólag a tőkének az EUMSZ 63. cikkben biztosított szabad mozgására tekintettel kell megvizsgálni.

47. Igaz, hogy e szabályozás teret enged *az alkalmazandó alapszabadságok lehetséges halmozódásának*¹⁷: egyrészt a mezőgazdasági földterületen gazdasági tevékenység végzése céljából hasznélvezeti jogot szerző magánszemély hivatkozhat az EUMSZ 49. cikkben előírt letelepedés szabadságára, mivel „a más tagállam területén található ingatlanok megszerzéséhez, hasznosításához és

15 Lásd ezen ítélet 50–60. pontját.

16 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset objektív jellegű. A Bizottság feladata a tagállammal szembeni keresetindítás célszerűségének mérlegelése és a tagállam által szerinte megszegett rendelkezések meghatározása, a Bíróság pedig megvizsgálja, hogy a hivatkozott kötelezettségszegés megtörtént-e, vagy sem. Lásd ebben az értelemben: 1988. június 21-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet, 416/85, EU:C:1988:321, 9. pont; 1995. augusztus 11-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-431/92, EU:C:1995:260, 22. pont; 2005. december 8-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet, C-33/04, EU:C:2005:750, 66. pont.

17 Lásd ebben az értelemben: SEGRO és Horváth ítélet, 55. pont.

elidegenítéséhez fűződő jog [e szabadság] szükséges kiegészítését képezi”¹⁸; másrészt a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően az ingatlanbefektetéseket érintő nemzeti intézkedések az EUMSZ 63. cikkben biztosított szabad tőkemozgás hatálya alá tartoznak, még akkor is, ha e befektetések célja gazdasági tevékenység végzése.¹⁹

48. Mindazonáltal az alkalmazandó alapszabadságok halmozódásának ilyen esetében a Bíróság, legalábbis a legutóbbi ítélkezési gyakorlatában, ellenőrzi, hogy ezen alapszabadságok egyike másodlagos-e a másikhoz képest, és ahhoz kapcsolódhat-e. Ilyen esetben a Bíróság „a járulékos osztja az elsődleges sorsát” elv alapján jár el, és kizárólag az elsődleges alapszabadságra tekintettel végzi el a vitatott szabályozás vizsgálatát.²⁰ Ennek keretében a szóban forgó alapszabadságok közötti „elsődleges/járulékos” viszony fennállását nem az érintett személyek helyzetére tekintettel kell értékelni, hanem a szóban forgó nemzeti szabályozás tárgyát tekintve²¹.

49. Márpedig az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdéséhez hasonló szabályozás esetén a tőke szabad mozgására vonatkozó vetület elsőbbséget élvez a letelepedés szabadságához kapcsolódóhoz képest. Ugyanis az említett szabályozás a földszerzésre vonatkozik, és általánosan alkalmazandó a mezőgazdasági földterületek hasznélvezetére, anélkül tehát, hogy azon helyzetekre korlátozódna, amelyekben az ilyen jogot gazdasági tevékenység végzése céljából alapították.²² Ezen összefüggésben a letelepedés szabadságának az e szabályozásból eredő esetleges korlátozása a tőke szabad mozgása korlátozásának elkerülhetetlen következménye volna. Másként fogalmazva a letelepedés szabadságának esetleges korlátozása *elválaszthatatlan* a tőke szabad mozgásának korlátozásától.²³

50. Következésképpen nem szükséges elvégezni a vitatott szabályozásnak az EUMSZ 49. cikkre tekintettel történő önálló vizsgálatát.²⁴ A Bizottság állításával ellentétben a kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárás objektív jellege nem igazolja azt, hogy a Bíróság eltérjen az alkalmazandó alapszabadságok halmozódására vonatkozó ítélkezési gyakorlatától. Azon túlmenően, hogy ez nehezen volna összeegyeztethető az erőforrásaival való megfelelő gazdálkodás követelményével, emlékeztetek arra, hogy a Bíróság nem *szubjektív módon* határozza meg az „elsődleges/járulékos” viszonyt jogvitával érintett személyek helyzete fényében, hanem *objektív módon*, a vitatott szabályozásra tekintettel. Végezetül megállapítom, hogy a Bíróság ezen ítélkezési gyakorlatot jelentős számban használta kötelezettségzegés megállapítására vonatkozó ítéleteiben.²⁵

51. Ennek pontosítását követően, emlékeztetek arra, hogy a SEGRO és Horváth ítéletben a Bíróság kimondta, hogy az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdéséhez hasonló szabályozás nem csupán *korlátozza* a tőke szabad mozgását, hanem az állampolgárságon vagy a tőke eredetén alapuló burkolt hátrányos megkülönböztetést is magában rejthet.

18 1989. május 30-i Bizottság kontra Görögország ítélet (305/87, EU:C:1989:218, 22. pont); 2002. március 5-i Reisch és társai ítélet (C-515/99, C-519/99–C-524/99 és C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, 29. pont).

19 Lásd többek között: 2002. március 5-i Reisch és társai ítélet (C-515/99, C-519/99–C-524/99 és C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, 28–31. pont); 2003. szeptember 23-i Ospelt és Schlössle Weissenberg ítélet (C-452/01, EU:C:2003:493, 24. pont); 2007. január 25-i Festersen ítélet (C-370/05, EU:C:2007:59, 22–24. pont). Lásd továbbá a SEGRO és Horváth egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-52/16 és C-113/16, EU:C:2017:410, 48–63. pont).

20 Lásd többek között: 2006. október 3-i Fidium Finanz ítélet (C-452/04, EU:C:2006:631, 34. pont); 2009. szeptember 17-i Glaxo Wellcome ítélet (C-182/08, EU:C:2009:559, 37. pont).

21 Lásd többek között: 2009. szeptember 17-i Glaxo Wellcome ítélet (C-182/08, EU:C:2009:559, 36. pont); 2014. február 5-i Hervis Sport- és Divatkereskedelmi ítélet (C-385/12, EU:C:2014:47, 21. pont); SEGRO és Horváth ítélet, 53. pont.

22 Lásd analógia útján: 2009. szeptember 17-i Glaxo Wellcome ítélet (C-182/08, EU:C:2009:559, 49–52. pont).

23 Lásd ebben az értelemben: SEGRO és Horváth ítélet, 55. pont.

24 Meglehet, hogy a Bíróság nem osztja álláspontomat, mégis úgy vélem, hogy a SEGRO és Horváth ítéletben szereplő, a tőke szabad mozgására vonatkozó fejtegetések átviteltetők a letelepedés szabadságára, mind a korlátozás fennállását, mind az igazolás hiányát illetően.

25 A számos példa közül lásd: 1982. június 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (95/81, EU:C:1982:216, 30. pont); 2002. június 4-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-367/98, EU:C:2002:326, 56. pont); 2006. szeptember 28-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-282/04 és C-283/04, EU:C:2006:608, 43. pont); 2010. július 8-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-171/08, EU:C:2010:412, 80. pont); 2012. május 10-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-370/11, nem tették közzé, EU:C:2012:287, 21. pont).

52. A Bíróság emellett ezen ítéletben kizárta, hogy e szabályozást igazolhatnák a magyar kormány által annak védelmében felhozott indokok,²⁶ figyelemmel többek között e szabályozás aránytalan jellegére.

53. A jelen indítványban tehát nem szükséges kitérni az említett szabályozásnak az EUMSZ 63. cikkben biztosított szabad tőke mozgással való összhangjára. E ponton a Bizottság kifogása vitathatatlanul megalapozott a SEGRO és Horváth ítéletben szereplő indokok miatt, és az olvasó figyelmébe ajánlom az említett indokokat, valamint az ezen ügyekre vonatkozó indítványomat.²⁷

54. Igaz, hogy keresetlevelében a Bizottság a *jogbiztonság* és a *bizalomvédelem* uniós jogi alapelveknek megsértésére hivatkozott, azon az alapon, hogy a vitatott szabályozás a szóban forgó haszonélvezeti jogok megszüntetése kapcsán sem átmeneti időszakot, sem ellentételezést nem írt elő.²⁸ Mindazonáltal e keresetlevélből kitűnik, hogy a Bizottság az említett elvekre „a teljesség kedvéért” hivatkozik, egyszerű további érveként a vitatott szabályozásnak a hivatkozott alapszabadságokkal való összeegyeztethetőségének elemzése során. Mivel az első kifogás más indokok alapján megalapozott, a Bíróságnak nem kell nyilatkoznia a szóban forgó elvekről.²⁹ A tárgyaláson a Bizottság végezetül megerősítette, hogy nem kívánja az említett elvek önálló vizsgálatát, és azzal érvelt, hogy ráadásul ezen elvek tiszteletben tartását *nem lehet az alapszabadságok alapján történő vizsgálattól függetlenül értékelni*. Teljes mértékben egyetértek ezen elemzéssel, ahogyan azt a jelen indítványban az alábbiakban kifejttem.³⁰

C. A második kifogásról (a vitatott szabályozásnak a Charta 17. cikkével való összhangja)

55. Második kifogásával a Bizottság lényegében annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdése ellentétes a Charta 17. cikkének (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való joggal.

1. A felek érvei

56. A Bizottság azzal érvel, hogy a Chartában biztosított alapvető jogokat alkalmazni kell, ha valamely nemzeti szabályozás az uniós jog hatálya alá tartozik. Márpedig ez az eset áll fenn akkor, amikor e szabályozás akadályozhatja az EUM-Szerződés által biztosított egy vagy több alapszabadság gyakorlását, és az érintett tagállam közérdeken alapuló kényszerítő okokra hivatkozik ezen akadályozás igazolásául.

57. Egyébiránt, noha a Bíróság a SEGRO és Horváth ítéletben nem foglalkozott az alapvető jogok tiszteletben tartásának kérdésével, a jelen kereset keretében el kell döntenie e kérdést.

58. E tekintetben a Bizottság azzal érvel, hogy a Charta 17. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog kiterjed a vitatott szabályozás által megszüntetett haszonélvezeti jogokra. E cikk ugyanis tágabb módon minden olyan vagyoni értékű jogra kiterjed, amelyből a jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogot saját maga javára önállóan gyakorolja.

26 Egyrészt azon közérdeken alapuló kényszerítő indokról van szó, hogy a mezőgazdasági földterületek azon személyek tulajdonában maradjanak, akik azt megművelik, és megakadályozza e földek pusztán spekulatív célú megszerzését, valamint lehetővé teszi e földek új vállalkozások általi hasznosítását, élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok létrejöttének megkönnyítését, továbbá a birtokelaprózódások, valamint a vidékről való elvándorlás és a vidék elnéptelenedésének elkerülését. Másrészt a magyar kormány az EUMSZ 65. cikkre, közelebbről pedig a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértése szankcionálásának szándékára, valamint a visszaélések elleni közérdekű küzdelem szándékára hivatkozik.

27 A SEGRO és Horváth egyesített ügyekre vonatkozó indítvány (C-52/16 és C-113/16, EU:C:2017:410, 31–118. pont).

28 Lásd: 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet (C-98/14, EU:C:2015:386, 74–88. pont, valamint 92. pont).

29 Szükség esetén a jelen indítvány 173–182. pontjában a Charta 17. cikkében biztosított tulajdonhoz való joggal kapcsolatban kifejtettek átültethetők ezen elvekre is.

30 Lásd a jelen indítvány 76. és azt követő pontjait.

59. Ami az e jogba való beavatkozást illeti, arra a kisajátításhoz hasonlóan e jog megszüntetése, visszavonása vagy a tulajdontól való *de facto* megfosztás esetén kerül sor, ideértve, amikor az ilyen megszüntetés – ahogyan a jelen ügyben is – a tulajdonjog három alkotóeleme közül csupán kettőre, vagyis a használatra és a birtoklásra terjed ki.

60. Márpedig a jelen ügyben szóban forgó megszüntetés nem igazolható. E megszüntetés egyrészt azon a téves előfeltevésen alapul, hogy a nem közeli hozzátartozók közötti összes haszonélvezeti szerződést a mezőgazdasági földterületek tulajdonjogának megszerzését korlátozó szabályok kijátszása céljából kötötték. Másrészt az említett megszüntetés váratlan és előre nem látható volt, mellőzve a szükséges átmeneti időszak előírását azáltal, hogy a korábban a befektetők számára biztosított húszéves átmeneti időszakot jelentősen lerövidítette. Továbbá, még ha igazolhatónak is tekintenénk, e megszüntetés nem arányos.

61. A *magyar kormány* a maga részéről azzal érvel, hogy nem szükséges a vitatott rendelkezéseket külön a Charta fényében megvizsgálni.

62. Mindenesetre először is az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) AB határozatából kitűnik, hogy a kérdéses haszonélvezeti jogok törvény általi megszüntetése nem hasonlítható össze a kisajátítással. Ráadásul e megszüntetést a közérdek igazolja. Egyébiránt a polgári jog szabályai előírják a tulajdonos számára a haszonélvezővel való elszámolás kötelezettségét, amely a haszonélvezeti jog megszűnésekor azonnal esedékes, lehetővé téve ez utóbbi számára, hogy az elszenvedett veszteségeiért kellő időben fizetett, mindenre kiterjedő és méltányos összegű ellentételezésben részesüljön.

63. Másodszor a jelen ügyben szereplő haszonélvezeti jogokra nem terjed ki a Charta 17. cikke (1) bekezdésének hatálya, mivel azokat jogellenesen és rosszhiszeműen szerezték.

2. Elemzés

a) Előzetes megfontolások

64. A Bizottság második kifogása figyelemreméltó. Ugyanis tudomásom szerint ez az első eset, hogy ezen intézmény annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy valamely tagállam megsértette a Charta valamely rendelkezését.³¹ Ilyen kifogás bejelentésére azonban került már sor. A Bizottság már a Charta végrehajtásáról szóló 2010. évi közleményében³² jelezte, hogy „szükség szerint minden esetben meg fogjuk indítani a jogsértési eljárást azon tagállamokkal szemben, akik az uniós jog végrehajtása során nem tartják tiszteletben a Chartát”. Mindazonáltal ezen intézmény mindeddig nyilvánvaló visszafogottságról tett tanúbizonyságot.³³

65. A jelen ügy egy sor olyan kereset első darabja,³⁴ amelyekben a Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy az első kifogás kapcsán nyilatkozzon valamely tagállami szabályozásnak az EUM-Szerződésben biztosított alapszabadságokkal való összeegyeztethetőségéről, majd egy külön kifogás keretében ugyanezen szabályozásnak a Charta alapján történő vizsgálatáról.

31 Ezenkívül, ha nem tévedek, ezen intézmény csupán egyetlen kérelmet terjesztett elő az uniós jogrendben biztosított valamely alapvető jog megsértésének megállapítása érdekében, a 2006. április 27-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-441/02, EU:C:2006:253) alapjául szolgáló ügyben. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában azonban található olyan ítéletek, amelyekben alapvető jogokra hivatkoznak az uniós jog valamely tagállam által állítólagosan megsértett rendelkezése értelmezésének alátámasztására.

32 Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról [COM (2010) 573 végleges, 10. o.].

33 A Bizottságnak a Charta végrehajtásáról szóló különböző éves jelentései említést tesznek több pert megelőző eljárásról, amelyek többek között a Charta bizonyos tagállamok általi megsértésére vonatkoznak. Azonban ezen ügyek egyike sem került a Bíróság elé. Lásd Łazowski, A., „Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings”, ERA Forum, 2013, 14. szám, 573–587. o., amely megjegyzi, hogy a Bizottság e visszafogottsága ezen intézmény stratégiai döntése, amely a Charta tagállamokra való alkalmazása értelmezésének kérdését övező homályosságához kapcsolódik.

34 Lásd a jelen ügyön kívül a folyamatban lévő C-66/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyet és a C-78/18. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyet.

66. Az ilyen kereset elfogadhatósága nem vet fel kérdést az EUMSZ 258. cikk alapján.³⁵ E cikk értelmében a Bizottság keresetet indíthat annak megállapítása érdekében, hogy „egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette”. A szóban forgó kötelezettségek vitathatatlanul magukban foglalják a Chartában biztosított jogokat, amelynek kötelező ereje az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésének első albekezdésében szereplő hivatkozásból fakad, amely szerint a Charta „ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”.

67. Így a Bíróság kizárólag akkor rendelkezik hatáskörrel a Chartában biztosított jogok megsértésének megállapítására, ha annak rendelkezései a szóban forgó helyzetben kötik e tagállamot.³⁶ A jelen ügy tehát ismét a Bíróság arra vonatkozó hatáskörének kérdését veti fel, hogy elbírálja az uniós jogrendben biztosított alapvető jogok tagállamok általi tiszteletben tartását.

68. Nem szabad szem elől téveszteni e kérdés összefüggéseit sem. Lényegében, annak mértéke, hogy a tagállamokat mennyire kötik az uniós jog alapján az alapvető jogok védelmére vonatkozó követelmények, olyan alkotmányos jellegű, érzékeny és alapvető problémakör, amely az Unión belüli hatáskörmegosztással függ össze. A tagállamok számára annak előírása, hogy fellépéseik során tartsák tiszteletben az uniós jog által előírt alapvető jogokat, korlátozza az e tagállamok rendelkezésre álló politikai és szabályozási mozgásteret, miközben az Uniónak a lehetőségek meghatározására vonatkozó jogköre ezzel arányosan növekszik. Az alapvető jogok ezáltal *központosítási potenciállal* bírnak.³⁷ Másfelől intézményi szinten az forog kockán, hogy a Bíróságnak végső igazságszolgáltatási szervként milyen mértékben van jogköre a nemzeti alkotmánybíróságok és az Emberi Jogok Európai Bírósága³⁸ helyébe lépni a tagállamok szabályozásainak és fellépéseinek az alapvető jogokra figyelemmel történő ellenőrzése tekintetében.

69. A Charta szerkesztői, akiket nyilván foglalkoztatott ugyanezen problémakör, gondoskodtak arról, hogy kifejezetten korlátozzák azon körülményeket, amelyek között a Charta alkalmazandó a nemzeti jogszabályokra. A tagállamok – a Charta 51. cikke (1) bekezdésének értelmében – „kizárólag [annyiban címzettjei a Charta rendelkezéseinek,] amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. Egyébiránt a Charta és a Szerződések pontosítják, hogy a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.³⁹

70. A Bíróság az Åkerberg Fransson ítéletben⁴⁰ kimondta, hogy „[h]a valamely nemzeti szabályozás az uniós jog alkalmazási körébe tartozik, a Charta által biztosított alapvető jogokat tiszteletben [kell] tartani”, és hogy „nem állhat fenn olyan tényállás, amelyre anélkül vonatkozna az uniós jog, hogy az említett alapvető jogokat alkalmazni kellene”, így „[a]z uniós jog alkalmazhatósága magában foglalja a Charta által biztosított alapvető jogok alkalmazhatóságát.” Ezáltal a Bíróság kinyilvánította egy „történelmi folytonosság”⁴¹ fennállását az uniós jogrend részét képező általános elvként elismert alapvető jogok felhívhatósága és a Charta hatálya között.

35 Véleményem szerint ugyanezen megállapítás érvényes az uniós jogi alapelvként elismert alapvető jogokra is. Lásd Barav, A., „Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law”, *Common Market Law Review*, 1975, 12. szám, 369–383. o, különösen 377. o.

36 Mivel a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás kizárólag *hatályban lévő* és a szóban forgó helyzetre *ratione temporis alkalmazandó* kötelezettségre vonatkozhat, a Bíróság természetesen csupán akkor állapíthatja meg a Chartában elismert jogok megsértését, ha a *tényállás a Charta hatálybalépését követően valósult meg* – vagyis 2009. december 1-jét, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően. A jelen ügyben ez a helyzet áll fenn, mivel az az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdésére vonatkozik, amely rendelkezés elfogadására és hatálybalépésére ezen időpont után került sor (lásd analógia útján: SEGRO és Horváth ítélet, 38–49. pont).

37 Lásd többek között: von Bogdandy, A., „The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union”, *Common Market Law Review*, 2000, 37. szám, 1307–1338. o., különösen 1316. és 1317. o., valamint Dougan, M., „Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the »Scope of Union Law«”, *Common Market Law Review*, 2015, 52. szám, 1201–1246. o., különösen 1204–1210. o.

38 A továbbiakban: EJE.

39 Lásd: EUSZ 6. cikk (1) bekezdés, a Charta 51. cikkének (2) bekezdése és az EUM-Szerződéshez csatolt nyilatkozat az Európai Unió Alapjogi Chartájáról.

40 2013. február 26-i ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 21. pont).

41 Dougan, M., i. m. 1206. o.

71. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően rendszerint legalább két csoportba lehet sorolni azon helyzeteket, amelyekben a tagállamokat kötik az uniós jogrendben biztosított alapvető jogok.

72. Egyrészt az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Wachauf ítélet⁴² óta ezen alapvető jogok akkor kötik a tagállamokat, amikor azok uniós szabályozásokat *hajtanak végre*, ezért kötelesek lehetőleg olyan feltételekkel alkalmazni e szabályozásokat, amelyek nem sértik az említett jogokat.⁴³

73. Másrészt az ERT-ítéletből⁴⁴ eredő ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, amikor egy tagállam valamely nemzeti szabályozással *eltér* az uniós jogtól és az *e jog által elismert igazolásra* hivatkozik e szabályozás védelmében, kizárólag akkor érvényesítheti ezen igazolást, ha az említett szabályozás összhangban áll ezen alapvető jogokkal.

74. A Bizottság második jogalapját az ítélkezési gyakorlat ezen utolsó fejleményeire alapozza. A Bizottság szerint a Charta 17. cikkének (1) bekezdése alkalmazandó a jelen ügyben, mivel Magyarország a vitatott szabályozással *eltért* a letelepedés szabadságától és a tőke szabad mozgásától.

75. Mindazonáltal a Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy a Charta esetleges megsértésének kérdését ne a vitatott szabályozásnak a hivatkozott alapszabadságokon alapuló lehetséges igazolásának keretében vizsgálja meg, hanem e kérdéstől *függetlenül*, annak érdekében, hogy a *Charta megsértésének önálló megállapítását* érje el. Ugyanis ezen intézmény lényegében azon az állásponton van, hogy ha a valamely alapszabadságtól eltérő nemzeti szabályozás egyaránt korlátozhatja a Chartában biztosított alapvető jogokat is, akkor a Charta esetleges megsértését *önállóan* kell megvizsgálni.

76. Nem osztom ezt az álláspontot. Ahogyan azt a SEGRO és Horváth egyesített ügyekben⁴⁵ az ERT ítélkezési gyakorlattal összhangban megállapítottam, a Chartában biztosított valamely alapvető jog esetleges megsértésének kérdését – ahogyan a Bizottság által első jogalapjában hivatkozott bizalomvédelem és jogbiztonság elve tiszteletben tartásának kérdését⁴⁶ –, a *Bíróság nem vizsgálhatja az alapszabadságok megsértésének kérdésétől függetlenül*. A jelen indítványban ezért szükségesnek tartom részletesebben kifejteni állásponantom indokait.

b) Azt ERT ítélkezési gyakorlat „fő indoka” és korlátai

77. Emlékeztetni kell arra, hogy az ERT-ítélet alapjául szolgáló ügy egy olyan görög szabályozásra vonatkozott, amely a rádió és a televízió feletti monopóliumot biztosított valamely nemzeti szolgáltatónak. Ezzel összefüggésben egy sor kérdést intéztek a Bírósághoz az ilyen monopólium uniós joggal, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezménynek⁴⁷ a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló 10. cikkével való összeegyeztethetőségét illetően.

42 1989. július 13-i ítélet (5/88, EU:C:1983:321, 17–19. pont).

43 Ezen ítélkezési gyakorlat kiterjed mind a rendeletek alkalmazására (1994. március 24-i Bostock ítélet, C-2/92, EU:C:1994:116), mind az irányelvek (2003. július 10-i Booker Aquaculture és Hydro Seafood ítélet, C-20/00 és C-64/00, EU:C:2003:397), valamint kerethatározatok átültetésére (2016. április 5-i Aranyosi és Căldăraru ítélet, C-404/15 és C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) vagy akár a Szerződésekből fakadó kötelezettségek alkalmazására (2017. december 5-i M. A. S. és M. B. ítélet, C-42/17, EU:C:2017:936). Az ítélkezési gyakorlat ezen ágának alapos elemzéséhez lásd Bobek főtanácsnok Ispas ügyre vonatkozó indítványát (C-298/16, EU:C:2017:650, 32–65. pont).

44 1991. június 18-i ítélet (C-260/89, EU:C:1991:254, 43–45. pont) (a továbbiakban: ERT-ítélet).

45 C-509/16 és C-161/16, EU:C:2017:410, 121. pont.

46 Lásd a jelen indítvány 54. pontját.

47 1950. november 4-én írták alá Rómában (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény; a továbbiakban: EJEE).

78. A szóban forgó szabályozás hátrányos megkülönböztetéssel járt a más tagállamokból származó műsorsugárzás hátrányára. Így e szabályozás összeegyeztethetetlen volt a szolgáltatásnyújtásnak az EK 59. cikkben (jelenleg EUMSZ 56. cikk) biztosított szabadságával, hacsak nem tartozhatott az EK 56. és EK 66. cikkben kifejezetten előírt,⁴⁸ a közrendre, a közbiztonságra és a közegészségre vonatkozó valamely igazolás hatálya alá.⁴⁹

79. Ebben a szakaszban az EJEE 10. cikke jelentőséggel bírt a Bíróság számára. Emlékeztetve arra, hogy nem feladata, hogy ezen egyezményre tekintettel értékelje az uniós jog⁵⁰ hatálya alá nem tartozó nemzeti szabályozásokat, a Bíróság kimondta, hogy a jelen ügyben foglalkoznia kellett az alapvető jogok kérdésével.⁵¹

80. Pontosabban, mivel a Görög Köztársaság az EK 56. és EK 66. cikk együttesen értelmezett rendelkezéseire kívánt hivatkozni a vitatott szabályozás igazolására, a Bíróság kimondta, hogy „a közösségi jogban előírt ezen igazolást” „az általános jogelvek, és különösen az alapvető jogok fényében kell értelmezni”. Következésképpen e szabályozás csak akkor tartozhat az e rendelkezésekben előírt kivételek közé, „ha összhangban van a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogokkal”⁵², ideértve az EJEE 10. cikkében előírt véleménynyilvánítás szabadságát, amely általános jogelvként az uniós jog részét képezi.⁵³ Másként fogalmazva az alapvető jogok tiszteletben tartása azon feltételek közé tartozik, amelyeknek meg kell felelni ahhoz, hogy alkalmazni lehessen a közrendre, a közbiztonságra és a közegészségre vonatkozó igazolásokat.⁵⁴

81. Első megközelítésben az ERT ítélezési gyakorlat nem alkalmaz olyan egyértelmű logikai megközelítést, mint a Wachauf ítélet⁵⁵ alapjául szolgáló, az uniós jog tagállamok általi végrehajtásának eseteire vonatkozó ítélezési gyakorlat.

82. A Wachauf ítélezési gyakorlat ugyanis teljes mértékben azon logikát követi, amely arra ösztönözte a Bíróságot, hogy az alapvető jogokat az uniós jog szerves részeként ismerje el⁵⁶: egyrészt a jogalanyok számára eszközt kell biztosítani az Unió jogaikba való jogsértő beavatkozásával szemben, másrészt a tagállamok nem vizsgálhatják felül az Unió fellépését a saját alkotmányos védelmi szintjük fényében anélkül, hogy ne sérülne az uniós jog egységessége, elsőbbsége és hatékonysága. A nemzeti védelmi szintek tehát mellőzendők, de cserébe a Bíróság „a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából” eredő alapvető jogokat beemeli az általa védett uniós jogelvek közé.⁵⁷ Márpedig, mivel az uniós politikák végrehajtása a tagállamok feladata, elengedhetetlen kiterjeszteni az uniós jogrendben elismert alapvető jogok alkalmazását e tagállamokra, amikor azok az Unió „ügynökeiként” járnak el. Amint valamely uniós politika végrehajtásáról van szó, az Unió felelőssége annak biztosítása, hogy a tagállamok nem sértik meg az alapvető jogokat az ő nevében.⁵⁸

48 Pontosabban ezen igazolások az EK 56. cikkben (jelenleg EUMSZ 52. cikk) szerepelnek, és a szolgáltatásnyújtás szabadságára az EK 66. cikkben (jelenleg EUMSZ 62. cikk) szereplő utalás tette őket alkalmazhatóvá.

49 ERT-ítélet, 26. pont.

50 A kifejezést a Bíróság néhány évvel korábban használta először az 1987. szeptember 30-i Demirel ítéletben (12/86, EU:C:1987:400).

51 ERT-ítélet, 42. pont.

52 ERT-ítélet, 43. pont (kiemelés tőlem).

53 Lásd: ERT-ítélet, 44. pont.

54 Lásd ebben az értelemben: ERT-ítélet, 45. pont.

55 1989. július 13-i ítélet (5/88, EU:C:1989:321).

56 Ezen irányt az 1969. november 12-i Stauder ítélet (29/69, EU:C:1969:57), az 1970. december 17-i Internationale Handelsgesellschaft ítélet (11/70, EU:C:1970:114), valamint az 1974. május 14-i Nold kontra Bizottság ítélet (4/73, EU:C:1974:51) jelölte ki.

57 Lásd ebben az értelemben: 1970. december 17-i Internationale Handelsgesellschaft ítélet (11/70, EU:C:1970:114, 3. pont); 1979. december 13-i Hauer ítélet (44/79, EU:C:1979:290, 14. pont); 2013. február 26-i Melloni ítélet (C-399/11, EU:C:2013:107, 60. pont); 2014. március 6-i Siragusa ítélet (C-206/13, EU:C:2014:126, 31. és 32. pont).

58 Weiler, J. H. H. és Lockhart, N. J. S. („Taking rights seriously»: the European court and its fundamental rights jurisprudence – part II”, *Common Market Law Review*, 1995, 32. szám, 579–627. o., különösen 583. és 610. o.

83. Ezzel szemben az ERT-ítéletben szereplőhöz hasonló helyzetben a szóban forgó nemzeti szabályozással az érintett tagállam nem az Unió valamely politikáját hajtja végre, hanem a saját hatáskörébe tartozó, *saját politikáját*.⁵⁹ Egyszerűen arról van szó, hogy ezen eljárással a tagállam – szándékosan, vagy sem – közvetve olyan uniós jogi szabályba „ütközik”, mint az EUM-Szerződésben biztosított alapszabadságok, ezért igazolást keres.⁶⁰

84. Így számomra az ERT ítélezési gyakorlat alapjául három normatív, egymással összefüggő, mégis különálló igazolás szolgál, és ezek alkotják annak fő okát.

85. Először is, annak mértéke, hogy a tagállamok mennyiben térhetnek el érvényesen az alapszabadságoktól, vitathatatlanul uniós jogi kérdés.⁶¹ E lehetőség mértéke a Szerződés ezen alapszabadságokra vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésétől függ, és azt nem határozhatják meg az egyes tagállamok a saját értékeik alapján anélkül, hogy ne sérülne az említett alapszabadságok hatékonysága és az összes tagállamban való egységes alkalmazása. Ugyanezen lehetőséget az *Unió elveire és értékeire tekintettel* kell korlátozni.⁶²

86. Továbbá az ERT-ítélet azon elvet tükrözi, amely szerint az uniós jogot, ideértve a Szerződéseknek az alapszabadságokra vonatkozó rendelkezéseit, *mindig a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogokkal összhangban kell értelmezni*. Ugyanis, ha a Bíróság ezen alapszabadságokra tekintettel elfogadhatónak tekintene egy olyan nemzeti szabályozást, amely sérti ugyanezen alapvető jogokat, az annak elfogadását jelentené, hogy a fent hivatkozott értelmezési elvtől eltérően a szóban forgó alapszabadságoknak olyan jelentése is létezhet, amely *eltűri az ilyen jogsértéseket*.⁶³

87. Végül, az alapvető jogokon alapuló elemzés bizonyos körülmények között elengedhetetlen az alapszabadságokra vonatkozó jogvita megoldásához. Ugyanis *bizonyos igazolások elválaszthatatlanul összekapcsolódnak az alapvető jogok kérdésével*. Ez a helyzet többek között, amikor valamely tagállam a maga igazolása érdekében a közbiztonságra vagy a saját nemzeti jogrendjének valamely alapvető jogára hivatkozik.⁶⁴ Vegyük például szemügyre a Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC) ítélet alapjául szolgáló ügyet.⁶⁵ Emlékeztetek arra, hogy ebben az ügyben egy olyan ír szabályozásról volt szó, amely megtiltotta, hogy bármilyen felvilágosítást adjanak – a közelmúltig

59 Emiatt az ERT ítélezési gyakorlat távolról sem annyira közmegegyezésen alapuló, mint a Wachauf ítélezési gyakorlat. A Bíróságot ezért rendszeresen felhívják az ERT ítélezési gyakorlat mellőzésére (Lásd: Jacobs, F. G., „Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice”, *European Law Review*, 2001, 26. szám, 331–341. o.; Huber, P. M., „The Unitary Effect of the Community’s Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed”, *European Public Law*, 2008, 14. szám, 323–333. o.; Kühn, Z., „Wachauf and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review”, Poiares Maduro, M., Azoulay, L. (eds), *The Past and Future of EU Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, 151–161. o., különösen 157. o.) vagy annak óvatos alkalmazására (lásd: Weiler, J. H. H., „fundamental rights and fundamental boundaries”, *The constitution of Europe*, 3. fejezet, Cambridge University Press, 1999), azt javasolva a Bíróságnak, hogy szorítkozzon arra, hogy a tagállamokat az EJE-n alapuló kötelezettségeik tiszteletben tartására emlékezteti (Snell, J., „Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charter?”, *European Public Law*, 2015, 21. kötet, 2. szám, 285–308. o., különösen 306. o.).

60 A Bíróság állandó ítélezési gyakorlatának megfelelően a tagállamok még akkor is kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, és különösen a Szerződésekben biztosított alapszabadságokat, amikor kizárólagos hatáskörük keretében járnak el [lásd többek között: 2003. október 2-i Garcia Avello ítélet (C-148/02, EU:C:2003:539, 25. pont); 2007. december 11-i International Transport Workers’ Federation és Finnish Seamen’s Union ítélet (C-438/05, EU:C:2007:772, 40. pont); 2018. június 5-i Coman és társai ítélet (C-673/16, EU:C:2018:385, 37. és 38. pont)].

61 Lásd: Sharpston főtanácsnok Pfleger és társai ügyre vonatkozó indítványát (C-390/12, EU:C:2013:747, 45. pont); Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 2. kiadás, 2006., 325. o.; Craig, P., „The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis”, *Common Market Law Review*, 2011, 48. szám, 395–437. o., különösen 431. o.; Eriksen, C. C., Stubberud, J. A., „Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon”, Andenas, M., Bekkedal, T., Pantaleo, L., *The Reach of Free Movement*, Springer, 2017, 229–252. o., különösen 240. o.

62 Lásd Van Gerven főtanácsnok Society for the Protection of Unborn Children Ireland ügyre vonatkozó indítványát (C-159/90, nem tették közzé, EU:C:1991:249, 31. pont); Weiler, J. H. H., Fries, S. C., „A human right policy for the European Community and Union: The question of competences”, Alston, P., (éd.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, 163. o., valamint Dougan, M. i. m. 1216. o., hangsúlyozva, hogy a Wachauf és az ERT ítélezési gyakorlatok végső soron az uniós jog egységességének és hatékonyságának ugyanazon követelményéhez kapcsolódnak.

63 Lásd: Tesouro főtanácsnok Familiapress ügyre vonatkozó indítványát (C-368/95, EU:C:1997:150, 26. pont) és Eeckhout, P., „The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question”, *Common Market Law Review*, 2002, 39. szám, 945–994. o., különösen 978. o.

64 Ez fordult elő többek között a 2003. június 12-i Schmidberger ítéletben (C-112/00, EU:C:2003:333) és a 2004. október 14-i Omega ítéletben (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 1991. október 4-i ítélet (C-159/90, EU:C:1991:378).

Írországban még alkotmányosan tiltott – terheességmegszakítás más tagállamokban elérhető lehetőségeiről. Feltételezve, hogy ezen ítéletben a Bíróság – ellentétben azzal, amit megállapított – azt mondta volna ki, hogy e szabályozás sérti a szolgáltatásnyújtás szabadságát, a Bíróságnak foglalkoznia kellett volna Írországnak az ír alkotmányban biztosított élethez való jogon alapuló igazolásával. Ennek keretében mind módszertani, mind jogszabályi szinten rendkívül nehéz lett volna elkerülni e jognak a véleménynyilvánítás szabadságával való mérlegelését.⁶⁶

88. Az ezt követő ítéletekben, többek között a Familiapress ítéletben,⁶⁷ a Bíróság kiterjesztette az ERT ítélezési gyakorlatot azon helyzetekre, amikor a tagállam az alapszabadságoktól való eltérést nem az EUM-Szerződésben kifejezetten előírt – közrendre, közbiztonságra vagy közegészségügyre vonatkozó – kivételre alapoz, hanem a Bíróság által elismert egyik, íratlan igazolásra, amelyeket „abszolút követelménynek”, „közérdeken alapuló kényszerítő oknak” vagy „közérdekű célkitűzésnek” neveznek.

89. Jelentős, de véleményem szerint indokolt kiterjesztésről volt szó. Ugyanis nem tehető különbség aszerint, hogy a tagállam az EUM-Szerződésben kifejezetten előírt kivételre vagy íratlan igazolásra hivatkozik⁶⁸. A tagállam mindkét esetben az EUM-Szerződés ezen eltérést megengedő rendelkezésére támaszkodik – az íratlan igazolások terén ez maga az alapszabadság – és a logika is ugyanaz: e rendelkezést „*az általános jogelvek és különösen az alapvető jogok fényében kell értelmezni*”⁶⁹.

90. A fenti megfontolásokból következően az ERT ítélezési gyakorlat a Szerződések alapszabadságokra vonatkozó rendelkezéseinek az alapvető jogokra tekintettel történő értelmezésén alapul. Az alapvető jogok vizsgálatának szerepe ezen alapszabadságok tiszteletben tartása kérdésének eldöntésénél.⁷⁰ Ezen ítélezési gyakorlat lehetővé teszi a tagállam által hivatkozott *igazolás elutasítását* az uniós jogrend által elismert valamely alapvető jog sérelme miatt.⁷¹

91. Így az ERT ítélezési gyakorlat keretében az alapvető jogok kérdése és az alapszabadságok kérdése elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Ebből következik, hogy álláspontom szerint sem módszertani, sem jogszabályi szinten nem választható szét e két kérdés, ahogyan azt a Bizottság a jelen ügyben javasolja.

92. A Charta hatálybalépése a Bíróság eddig hozott ítéleteiben nem bolygatta fel ezen elemzést. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Bíróság a Pflieger és társai⁷² ítéletben kimondta, hogy az ERT ítélezési gyakorlat a Charta keretében is alkalmazandó. Pontosabban ezen ítéletben a Bíróság kimondta, hogy „[h]a valamely tagállam az uniós jog szerinti kivételeket vezet be a Szerződés által biztosított valamely alapvető szabadság akadályozásának igazolása céljából, azt úgy kell tekinteni [...], hogy a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében »végrehajtja az uniós jogot«”.⁷³

66 Lásd: Eeckhout, P., i. m. 978. o. (a példa e cikkből származik) és Van Danwitz, T., Paraschas, K., „A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights”, *Fordham International Law Journal*, 2017, 35. sz., 1396–1425. o., különösen 1406. o.

67 1997. június 26-i ítélet (C-368/95, EU:C:1997:325, 24. pont).

68 Lásd ennek ellenében: Besselink, L. F. M., „The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter”, *Maastricht Journal*, 2001, 8. szám, 68–80. o., különösen 77. o.

69 1997. június 26-i Familiapress ítélet (C-368/95, EU:C:1997:325, 24. pont). Lásd ugyanezen véleményen: Tridimas, T., i. m. 326. o.

70 E szerep kiténik Tesouro főtanácsnok Familiapress ügyre (C-368/95, EU:C:1997:150, 26. pont) vonatkozó indítványából: „[...] véleményem szerint a szóban forgó nemzeti jogi szabályozásnak az [EJEE] 10. cikkével való összeegyeztethetőségének az eljárás során felvetett problémája a Bíróság válaszára érdemes. És ez, természetesen akkor van így, ha a Bíróság arra a következtetésre jutna, hogy a szóban forgó jogi szabályozást a korábban általunk megvizsgált abszolút követelmények alapján igazolni lehet”.

71 Lásd: a SEGRO és Horváth egyesített ügyekre vonatkozó indítványom (C-52/16 és C-113/16, EU:C:2017:410, 129. pont).

72 2014. április 30-i ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281).

73 2014. április 30-i Pflieger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281, 36. pont).

93. A Chartával összefüggésben hozott Berlington Hungary és társai ítéletben,⁷⁴ az AGET Iraklis ítéletben,⁷⁵ valamint a Global Starnet ítéletben⁷⁶ a Bíróság teljesen hagyományos módon alkalmazta az ERT ítélkezési gyakorlatot a kérdéses nemzeti szabályozásnak az alkalmazandó alapszabadságokra tekintettel történő lehetséges igazolásával összefüggésben.

94. Igaz, a Pfleger és társai ítéletben⁷⁷ a Bíróság formálisan különválasztotta a szóban forgó nemzeti szabályozásnak a Charta 15–17. cikkkel való összeegyeztethetőségének kérdését az alapszabadságok kérdésétől. Mindazonáltal véleményem szerint ezen ítéletből nem vonhatók le egyértelmű következtetések. Egyrészt a szóban forgó nemzeti szabályozás igazolható volt az alapszabadságokra tekintettel, ezért a Bíróság a kérdést előterjesztő bíróságra bízta az arányosság vizsgálatának elvégzését⁷⁸. Ezzel összefüggésben az említett szabályozás további, a Charta rendelkezéseire tekintettel történő vizsgálata az ERT ítélkezési gyakorlat fényében vált szükségessé. Másrészt a Bíróság nem tartotta szükségesnek a Charta rendelkezéseinek *in concreto* vizsgálatát, jelezve, hogy amennyiben a nemzeti szabályozás aránytalanul korlátozza a szolgáltatásnyújtás szabadságát, az automatikusan összeegyeztethetetlen e rendelkezésekkel, így e vizsgálat nem szükséges.⁷⁹ Tehát ahogyan a SEGRO és Horváth⁸⁰ egyesített ügyekre vonatkozó indítványomban jeleztem, a Pfleger és társai ítélet⁸¹ kétséget hagy annak lehetőségét illetően, hogy a Charta állítólagos megsértése vizsgálható-e az alapszabadságok megsértésének kérdésétől függetlenül.

c) Azon megfontolások, amelyeknek álláspontom szerint arra kell vezetniük a Bíróságot, hogy ne haladja meg az ERT ítélkezési gyakorlatot

95. Számomra a Bizottság második kifogása nem vezethető le csupán az ERT ítélkezési gyakorlat logikájából. Álláspontom szerint ezen ítélkezési gyakorlat újabb kiterjesztéséről – vagy akár elferdítéséről – van szó.

96. A Bizottság nem kevesebbet kér a Bíróságtól, mint azt, hogy nyilatkozzon az elsődleges uniós joggal már ellentétesnek talált nemzeti szabályozás kapcsán a Chartában biztosított egyik alapvető jogról. A Bizottság második kifogására való válaszára vonatkozó hatáskörének megállapításával, vagy ellenkezőleg, e hatáskör hiányának megállapításával a Bíróság *két különböző filozófia* közül választana az alapvető jogoknak az „eltéréssel járó” helyzetekben betöltött szerepét illetően.

97. Az első, az ERT-ítéletből eredő filozófia szerint a Bíróság az „eltéréssel járó” helyzetekben nem alapvető jogokkal kapcsolatos problémát old meg az alkotmánybíróságokhoz hasonlóan. A Bíróság e problémát annyiban érinti, amennyiben ez annak megvizsgálásához szükséges, hogy a tagállam eltérhet-e különösen valamely alapszabadságtól. Másként fogalmazva, a Bíróság akkor nyilatkozik az alapvető jogok kérdéseiről, amikor azok *az uniós jog hatálya alá tartoznak, annak funkcionális vetületét értve*.

98. A második filozófia szerint, amelyet a jelen ügyben a Bizottság sugall, az alapvető jogok tiszteletben tartásának ellenőrzése elkülönül az alapszabadságokkal való összhang kérdésétől. Az említett alapszabadságok korlátozása a Charta hatályának *kapujaként* működik. E kaput kinyitva a tagállam kötelezettséget vállal arra, hogy tiszteletben tartja az abban elismert alapvető jogokat, és a Bíróságnak hatásköre van önállóan nyilatkozni a szóban forgó nemzeti szabályozásnak az egyes alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségéről.

74 2015. június 11-i ítélet (C-98/14, EU:C:2015:386, 74–91. pont).

75 2016. december 21-i ítélet (C-201/15, EU:C:2016:972, 61–70. pont, valamint 102. és 103. pont).

76 2017. december 20-i ítélet (C-322/16, EU:C:2017:985, 44–50. pont).

77 2014. április 30-i ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281).

78 Lásd: 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281, 48–55. pont).

79 Lásd: 2014. április 30-i Pfleger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281, 59. és 60. pont).

80 C-52/16 és C-113/16, EU:C:2017:410, 141. pont.

81 2014. április 30-i ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281).

99. A Bizottság számára a tagállamok jogi szabályozásainak a Chartára tekintettel való vizsgálata a jelenlegihez hasonló ügyekben *a jogállamiság ezen államokban való tiszteletben tartásának* biztosításához szükséges. Ezekben az ügyekben a Charta megsértésének megállapítása a kérdéses jogi szabályozással érintett jogalanyok számára *e jogállamiság konkretizálódásának* minősülne. Emellett a Charta ilyen alkalmazása növelné annak láthatóságát, és *az uniós polgárok összessége számára az uniós jog legitimitációjával* járna.

100. Véleményem szerint a Bíróságnak az első filozófiához kellene ragaszkodnia, és nem lépni arra a területre, amelyre a Bizottság vinni szándékozik.

101. Először is fontos emlékeztetni arra, hogy az uniós jogrendben a jogállamiság dimenziója, amely ugyanolyan fontos, mint az alapvető jogok politikájának előmozdítása, az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás tiszteletben tartásában áll⁸². A tét a Bíróságnak az általa védelemben részesített alapvető jogok címén valamely tagállami politikába történő beavatkozásának jogszerűsége.

102. Álláspontom szerint a hatáskörök helyes megosztása szempontjából minél inkább az Unió rendelkezik – a hatásköreinek megfelelően – valamely politika és az adott területre vonatkozó közös szabályok kidolgozásának eszközei felett, annál jogszerűbb, hogy e téren az uniós jogban előírt alapvető jogok tiszteletben tartását érvényesíti. Márpedig emlékeztetek arra, hogy *az eltéréssel járó* valamely helyzetben a tagállam esetleg olyan területen lép fel, ahol nincs a kérdést egységesítő, harmonizáló vagy akár koordináló uniós eszköz. E tagállam a saját hatáskörébe tartozó nemzeti politikát hajt végre. E téren csupán valamely alapszabadság vagy akár egy *negatív harmonizációs* norma alkalmazandó, bármilyen jelentős legyen is. Másként fogalmazva az uniós jog keretét szab a tagállamok azon hatáskörének, hogy végrehajtsák nemzeti politikájukra vonatkozó döntéseiket, azonban *e hatáskörüik nem az uniós jogból ered*,⁸³ és *az uniós jog nem határozza meg e hatáskör gyakorlását*.⁸⁴

103. Ennek ellenére, ahogyan az a jelen indítvány 85–87. pontjában szerepel, az ERT ítélkezési gyakorlatnak normatív indokai vannak: (1) biztosítani kell az alapszabadságok egységességét és hatékony érvényesülését, (2) az EUM-Szerződést mindenféleképpen úgy kell értelmezni, hogy az tiszteletben tartsa az alapvető jogokat, (3) nyilatkozni kell ezen alapvető jogokról az alapszabadságokra vonatkozó jogvita eldöntése érdekében.

104. Mindazonáltal a jelen ügyben a Bizottság által javasolt filozófiát követve ezen igazolások már nem állnak fenn: (1) nehezen állítható, hogy az alapszabadságok egységességét és hatékony érvényesülését fenyegető kockázat áll fenn, melyet orvosolni kell, ugyanis a nemzeti szabályozás semmi esetre sem egyeztethető össze ezen alapszabadságokkal, (2) már nem az EUM-Szerződés alapvető jogok fényében való értelmezéséről van szó, hanem valamely alapvető jog önálló alkalmazásáról, és (3) nincs szükség az alapvető jogok terén történő beavatkozásra az alapszabadságokra vonatkozó jogvita eldöntéséhez. Nem marad más, mint az „uniós jog hatályára” vonatkozó érv, nem a funkcionális, hanem pusztán formális dimenziójában értve: az uniós jogtól való eltérésről van szó, így a Charta alkalmazandó. Azonban nem vagyok biztos abban, hogy ezen érv kellő normatív igazolást nyújt a Bíróság részéről valamely nemzeti politika alapvető jogokra tekintettel történő felülvizsgálatának igazolására.⁸⁵

82 Lásd: Sharpston főtanácsnok Ruiz Zambrano ügyre vonatkozó indítványa (C-34/09, EU:C:2010:560, 162. pont); Weiler, J. H. H. és Fries, S. C., i. m.

83 Az „eltéréssel járó” helyzeteket ezért meg kell különböztetni azon helyzetektől, amelyekben valamely uniós szabályozás diszkrecionális jogkört biztosít a tagállamok számára: az alapvető jogok alkalmazása ez utóbbi összefüggésben teljes mértékben igazolt, mivel e jogkör valamely uniós politika keretébe illeszkedik [lásd ebben az értelemben: 2011. december 21-i N. S. és társai ítélet (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 68. pont); 2017. március 9-i Milkova ítélet (C-406/15, EU:C:2017:198, 52. és 53. pont)], és az uniós jogalkotó nem biztosíthat diszkrecionális jogkört a tagállamok számára az alapvető jogok megsértésére.

84 Pontosítom tehát, hogy a jelen ügyben a vitatott jogi szabályozás semmilyen uniós szabályt nem hajt végre a szó szoros értelmében véve. Közlebről e jogi szabályozás nem hajtja végre a többek között Magyarország csatlakozásának feltételeiről szóló okmány X. mellékletét, mivel ezen okmány a tulajdonjog megszerzésének feltételeire vonatkozott, nem pedig a hasznélvezetére. Nincs szó a Szerződés (Amszterdami Szerződés által hatályon kívül helyezett) 67. cikkének végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK tanácsi irányelv (HL 1988. L 178., 5. o.; magyar nyelvű kiadás 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.) nem megfelelő átültetéséről sem, többek között mivel ezen irányelv már nem hatályos.

85 Lásd ugyancsak: Eeckhout, P., i. m. 975. o.

105. Másodszor a Charta hatálybalépése nem igazolhatja a Bíróság alapvető jogokra vonatkozó hatáskörének az „eltéréssel járó” helyzetekre való kiterjesztését. E tekintetben csupán arra emlékeztethetünk, hogy a Charta hatálybalépése nem járhat az Unió hatásköreinek kiterjesztésével.⁸⁶ Ráadásul az ERT ítélezési gyakorlat kiterjesztése szembemenne a történelmi fejlődéssel, tekintettel a jogi eszköz elfogadásának eljárására.

106. Ugyanis emlékeztetni kell arra, hogy a Charta 51. cikkének (1) bekezdése, melynek értelmében a Charta kizárólag annyiban köti a tagállamokat, amennyiben azok az uniós jogot „hajtják végre”, legalábbis heves vitát kiváltó szerkesztési eljárásban született, melynek során felszínre került azon félelem, hogy a Bíróság a Chartát széles körben alkalmazza a nemzeti jogszabályok felülvizsgálatára.⁸⁷ Az eredmény, mint ismeretes, kétértelmű: egyrészt e rendelkezés szövegének végleges változata kizárni látszik az „eltéréssel járó” helyzeteket, másrészt a Chartához fűzött magyarázatok⁸⁸ említést tesznek az ERT-ítéletről. Mindazonáltal ezen eljárásból világosan kitűnik a Charta nemzeti politikákra való elővigyázatos alkalmazásának óhaja: a Charta címzettjei mindenekelőtt az Unió intézményei, szervei és hivatalai, és „kizárólag” korlátozott esetekben a tagállamok. Tekintettel az említett 51. cikk (1) bekezdésének a Charta szerkesztői által választott szövegére és a Chartához fűzött magyarázatok ellenére ezen elővigyázatosság különösen az „eltéréssel járó” helyzetekkel kapcsolatban egyértelmű.

107. Ebben az összefüggésben a Bíróság az Åkerberg Fransson ítéletben⁸⁹ jogszerűen mondta ki az alapvető jogokra vonatkozó hatáskörének *folytonosságát*,⁹⁰ és biztosította ezáltal a Charta alkalmazási köre és az unió általános jogelveinek alkalmazási köre közötti üdvözlendő koherenciát. Azonban aligha volna összhangban a Charta szerkesztőinek akaratával a *Chartát megelőzően fennálló helyzet* meghaladása az eltéréssel járó helyzetek esetében. Közelebről nem vagyok biztos abban, hogy valamely nemzeti szabályozásnak a Charta által biztosított alapvető jogok fényében való vizsgálata – olyan esetben, amikor ez nem szükséges az alapszabadságok kérdésének megoldásához – összhangban állna ugyanezen szerkesztők által a Charta 51. cikkének (1) bekezdésében előírt korlátok alátámasztására használt logikával. Még kevésbé állna összhangban e logikával például az áruk szabad mozgásának akadályozásából adódó lehetőség felhasználása a nemzeti jogszabálynak a munkavállalók számára elismert alapvető jog – mint amilyen a Charta 31. cikke (Tisztességes és igazságos munkafeltételek) – szempontjából való elkülönült és önálló felülvizsgálatára.

108. Harmadszor emlékeztetni kell arra, hogy az Unióban az alapvető jogok többszintű védelmi rendszert alkotnak, amelynek részei a nemzeti alkotmányok és az EJEE, amelyhez az összes tagállam csatlakozott.⁹¹

109. Így a Bíróság számára az a tény, hogy valamely „eltéréssel járó” helyzetben nem nyilatkozik az alapvető jogokkal kapcsolatos valamely kérdésről, nem jelenti azt, hogy rendszerszinten hiányosságok vannak az uniós polgárokat megillető alapvető jogok védelmében. Az uniós polgárok számára rendelkezésre állnak nemzeti jogorvoslati eljárások, és azok kimerítése esetén keresetet indíthatnak az EJEB előtt.

86 Lásd a jelen indítvány 69. pontját.

87 Lásd különösen: a Konvent elnökségének 2000. február 15-i feljegyzését (CHARTE 4123/1/00 REV 1), amely jelzi, hogy a Charta csak akkor alkalmazandó a tagállamokra, amikor azok az uniós jogot ültetik át vagy alkalmazzák, amit annak elkerülése indokol, hogy a tagállamokat a Charta akkor is kösse, amikor saját hatáskörükben járnak el. Az egymást követő szövegváltozatokban „az uniós jog végrehajtása” (CHARTE 4149/00 és CHARTE 4235/00) és „az uniós jog hatálya” váltakozva szerepelt (CHARTE 4316/00).

88 A [Chartához] fűzött magyarázatok (HL 2007. C 303., 17. o.).

89 2013. február 26-i ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105).

90 Lásd a jelen indítvány 70. pontját.

91 Lásd az Európai jog nemzetközi szövetségének (FIDE) XXV. kongresszusát, melyen a 2012. május 30-án Tallinnban (Észtország) előadott bevezető megjegyzésekben J. M. Sauvé kiemelte az alapvető jogokkal összefüggésben zajló három folyamatot, vagyis a jogok kiterjedését, azok forrásainak sokasodását és hogy azokat többen értelmezik.

110. A Bíróság alapvető jogok terén történő beavatkozásának tehát azon területekre kellene összpontosulnia, amelyek valóban a felelősségi körébe tartoznak, vagyis elsősorban magának az Uniónak a fellépésére és a tagállamokéra, amikor az Unió politikáit hajtják végre.⁹² E téren a Bíróságnak a lehető legnagyobb eréllyel kell ellátnia feladatát⁹³. Az „eltéréssel járó” helyzetekben azonban valóban az Unió és a Bíróság felelőssége-e beavatkozni, amikor ez nem szükséges az alapszabadságok kérdésének rendezése és az uniós jog egységességének vagy hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében?

111. Az uniós jog legfelsőbb szintű értelmezőjeként azonban a Bíróság feladata biztosítani az Unió hatáskörén belül e jogok tiszteletben tartását.⁹⁴ A Bíróságnak a nemzeti alkotmánybíróságoktól és az EJEB-től eltérően nincs *különös felhatalmazása az alapvető jogok tagállamok általi esetleges megsértésének szankcionálására*. Így csupán azt tanácsolhatom, hogy az „eltéréssel járó” helyzetekben szigorúan értelmezze az e téren fennálló hatáskörét.

112. E megfontolások összessége arra ösztönöz, hogy a Bíróságnak elsődlegesen azt javasoljam, hogy utasítsa el a Bizottság második kifogását.

d) Másodlagosan: a jelen ügyben a Charta 17. cikke önálló vizsgálatának járulékos jellegéről

113. Feltételezve, hogy a Bíróság megállapítja hatáskörének fennállását arra, hogy nyilatkozzon a Bizottság második kifogásáról, másodlagosan úgy vélem, hogy az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-a (1) bekezdésének a Charta 17. cikkére tekintettel történő önálló vizsgálata mindenképpen járulékos jellegű.

114. Ugyanis a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy az alapszabadságokat korlátozó valamely nemzeti szabályozás egyben korlátozza a Charta 15. cikkében (A foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog), 16. cikkében (A vállalkozás szabadsága) és 17. cikkében (A tulajdonhoz való jog) biztosított jogokat is. Másfelől, amennyiben e korlátozás nem igazolható ezen alapszabadságok keretében, az nem engedhető meg a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján sem,⁹⁵ az említett 15., 16. és 17. cikkek tekintetében.⁹⁶

115. A Bizottság azonban azt adja elő, hogy noha a Charta 15. és 16. cikkén alapuló külön vizsgálat főszabály szerint nem indokolt – mivel e cikkek tartalma megegyezik az EUM-Szerződésben biztosított alapszabadságok tartalmával –, a jelen ügyben szükség van e vizsgálatra, mivel a Charta 17. cikkének tartalma *tágabb*, mint a tőke szabad mozgásáé vagy a letelepedés szabadságáé.

92 Lásd a jelen indítvány 82. pontját. Az uniós politikák tagállamok általi e végrehajtásának ellenőrzése magában foglalja az e tagállamokban előírt jogorvoslati lehetőségek ellenőrzését az EUSZ 19. cikk alapján, annak biztosítása érdekében, hogy a jogalanyoknak az uniós jog által lefedett területeken hatékony lehetősége van bíróság előtt vitatni az uniós jogot végrehajtó nemzeti jogi aktusok jogszerűségét. Lásd ebben az értelemben: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 29–37. pont).

93 A jelen indítvány 64. pontjában felidézett azon állítás, amely szerint a Bizottság „szükség szerint minden esetben meg [fogja] indítani a jogsértési eljárást azon tagállamokkal szemben, akik az uniós jog végrehajtása során nem tartják tiszteletben a Chartát”, maga is azon összefüggések közé illeszkedik, amelyekben ezen intézmény azt kívánta biztosítani, hogy az Unió kifogástalanul járjon el az alapjogok terén, ezért a Chartának *iránymutatásul kell szolgálnia az uniós szakpolitikák és azok tagállami végrehajtása számára* [lásd: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról, COM (2010) 0573 végleges, 4. o.].

94 Lásd: Sharpston főtanácsnok Ruiz Zambrano ügyre vonatkozó indítványa (C-34/09, EU:C:2010:560, 155. pont).

95 E rendelkezés értelmében „[a]z e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásokra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

96 Lásd: 2014. április 30-i Pflieger és társai ítélet (C-390/12, EU:C:2014:281, 57–60. pont); 2015. június 11-i Berlington Hungary és társai ítélet (C-98/14, EU:C:2015:386, 90. és 91. pont); 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet (C-201/15, EU:C:2016:972, 102. és 103. pont); 2017. december 20-i Global Starnet ítélet (C-322/16, EU:C:2017:985, 50. pont).

116. Ez az érvelés aligha meggyőző számomra. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy a jelen indítvány 114. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatban a Bíróság nem tett különbséget a Charta 15., 16. és 17. cikke között, véleményem szerint egyszerű okból: a foglalkozás megválasztásának szabadságához és a munkavállaláshoz való joghoz hasonlóan a tulajdonhoz való jog is az alapszabadságok címén védett gazdasági jog, így ezek tartalma, ha nem is teljes mértékben, de nagyrészt átfedésben van.⁹⁷ Közelebbről, ahogyan az első kifogás elemzése során emlékeztettem rá,⁹⁸ a tulajdonhoz, különösen az ingatlantulajdonhoz való hozzáférést korlátozó vagy annak használatát szabályozó nemzeti jogszabályok (elsődlegesen) a tőke szabad mozgását és (járulékosan) a letelepedés szabadságát korlátozzák.

117. Márpedig mivel olyan jogi szabályozásról lévén szó, mint az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdése, a tulajdonhoz való jog és a tőke szabad mozgása között *teljes átfedés* van.

118. Ugyanis a SEGRO és Horváth ítéletben a Bíróság kimondta, hogy az olyan szabályozás, amely előírja a mezőgazdasági földterületre vonatkozó, szerződésen alapuló haszonélvezeti jogok megszűnését, „maga a célja alapján” korlátozza a tőke szabad mozgását, mivel az említett szabályozás „[megfosztja] az érdekeltet [mind] azon lehetőségtől, hogy továbbra is élvezhesse az általa megszerzett jogokat, [...] [mind] e jog elidegenítésének lehetőségétől is”⁹⁹. Márpedig ugyanezen indokok arra a következtetésre vezetnek, hogy a vitatott szabályozás a Charta 17. cikke (1) bekezdésének második mondatában tiltott „tulajdontól való megfosztással” jár.¹⁰⁰

119. Továbbá ezen ítéletben a Bíróság kimondta, hogy a vitatott szabályozás nem igazolható az EUMSZ 63. és EUMSZ 65. cikk alapján, tekintettel többek között azon tényezőkre, amelyek e szabályozásnak a Charta 17. cikkével és 52. cikkének (1) bekezdésével való összeegyeztethetlenségét bizonyítják, vagyis egyrészt azt, hogy az érintett haszonélvezeti jogokat kevésbé korlátozó intézkedések elfogadására is lehetőség lett volna a Magyarország által követett célok elérésére,¹⁰¹ másrészt a haszonélvezeti jogok érintett jogosultjainak nyújtandó megfelelő ellentételezés rendszerének hiánya.¹⁰²

120. Másként fogalmazva mind az EUMSZ 63. cikkben és a Charta 17. cikkében biztosított jogokba való beavatkozás megállapítása érdekében elvégzendő elemzés, mind e beavatkozás igazolásának lehetősége *ugyanazon tényezőkön alapul, így lényegében azonos eredményre vezet.*

121. Ebben az összefüggésben a vitatott szabályozásnak a Charta 17. cikke alapján történő, az EUMSZ 63. cikk alapján végzett vizsgálaton felüli önálló vizsgálatának mesterkélt volta kitűnik abból is, hogy a felek a második kifogás keretében lényegében ugyanazon érveket adják elő, mint az első kifogás keretében, vagy akár csupán visszautalnak azon érveikre.

122. Nem győz meg a Bizottság azon érve sem, amely szerint a vitatott szabályozásnak a Charta 17. cikkén alapuló önálló vizsgálata elengedhetetlen volna a jogalanyok nemzeti bíróságok előtti kedvezőbb helyzetének biztosítása céljából, különösen a magyar állam elleni, felelősség megállapítása iránti esetleges keresetek keretében.

123. Ugyanis erősen kétséges, hogy milyen hozzáadott értéket képviselne az érintett jogalanyok számára a Bíróságnak a Charta 17. cikke megsértését megállapító esetleges ítélete. Az érdekeiket már védi az EUMSZ 63. cikke, ami a nemzeti bíróság előtt hivatkozható, közvetlen hatályú jogi norma. Ez utóbbi cikk ugyanazon buktatóit „rója fel” a vitatott szabályozásnak, mint amelyeket az említett

97 Lásd: Kovar, R., „Droit de propriété”, Répertoire du droit européen, 2007. január, 4. §, és Gauthier, C., Platon, S., Szymczak, D., *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, 215. o.

98 Lásd a jelen indítvány 47. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

99 SEGRO és Horváth ítélet, 62. és 63. pont.

100 Lásd a jelen indítvány 157–159. pontját.

101 Lásd egyrészt a SEGRO és Horváth ítélet 92. és 106. pontját, másrészt a jelen indítvány 176. pontját.

102 Lásd egyrészt a SEGRO és Horváth ítélet 91. pontját, másrészt a jelen indítvány 17–182. pontját.

17. cikk szankcionál – a tulajdontól való ellentételezés nélküli megfosztást –, és ezzel összefüggésben megnyitja számukra a megfosztás megfelelő ellentételezéséhez való jogot. Összefoglalva a Bíróság nem mulasztja el a jogalanyok uniós jogból fakadó jogainak védelmére vonatkozó feladatát, ha nem nyilatkozik ez utóbbi cikkről. Közelebről, ami az állam felelősségének megállapítására irányuló kereseteket illeti, az uniós jogban e téren előírt feltételek¹⁰³ már teljesülhetnek a vitatott szabályozásnak az EUMSZ 63. cikkel való összeegyeztethetlenségére tekintettel. Ebben az összefüggésben a hivatkozott uniós jogi normák halmozása nem tesz lehetővé az említett jogalanyok számára jelentősebb kárra való hivatkozást.

124. A vitatott szabályozásnak a Charta 17. cikkére tekintettel történő e vizsgálatát véleményem szerint nem igazolja azon egyedüli cél sem, hogy a Bizottság számára lehetővé tegye, hogy egy esetleges ismételt kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban nagyobb mértékű bírság vagy kényszerítő bírság kiszabását kérje. Mivel az EUM-Szerződésben biztosított alapszabadságok az elsődleges uniós jog alapvető normáinak minősülnek, ezek egyikének megsértése már önmagában „súlyos” jogsértésnek tekintendő a pénzügyi szankciók kiszabása során.¹⁰⁴ Nem látom tehát, hogy a tulajdonhoz való jog megsértésének megállapítása mit tenne hozzá az egyenlethez a jelen ügyben.

125. Végül, a Charta 17. cikke (1) bekezdésének önálló vizsgálata nem válik elkerülhetlenné kizárólag amiatt, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás egy objektív eljárás, így a Bizottság feladata meghatározni a tagállam által állítólagosan megsértett szabályokat, a Bíróság feladata pedig megvizsgálni, hogy a kötelezettségszegés fennáll-e, vagy sem.¹⁰⁵

126. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 258. cikk által létrehozott eljárás valamely tagállam uniós jogot sértő magatartásának megállapítására irányul. Ezen eljárás célja az ilyen kötelezettségszegések és azok következményeinek hatékony megszüntetése.¹⁰⁶ Márpedig a jelen ügyben, ahogyan azt bemutattam, az EUMSZ 63. cikk és a Charta 17. cikke ugyanazokat az érdekeket védi, és a nemzeti jogi szabályozás ugyanazon buktatóit szankcionálja. Következésképpen e célkitűzés eléréséhez elegendő az első cikk alapján választ adni.

127. Ráadásul tudomásom szerint az előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság nem vizsgálja meg járulékos jelleggel a nemzeti szabályozást a Chartára tekintettel, ha e szabályozás az uniós anyagi jog valamely szabályával már ellentétes.¹⁰⁷ A SEGRO és Horváth ítélet e megközelítésre szolgál példával. Véleményem szerint ez a helyes igazságszolgáltatási politika¹⁰⁸, és sajnálatos volna erről lemondani a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban.

103 A megsértett uniós jogszabály a magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, e szabály megsértése kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés e jogsértés és a bekövetkezett kár között. Lásd: 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 51. pont); lásd ennek közelmúltbeli alkalmazására: 2018. október 4-i Kantarev ítélet (C-571/16, EU:C:2018:807, 94. pont).

104 Lásd különösen: 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339, 49. pont). Lásd szintén a Bizottság „az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtása” című (SEC [2005] 1658) közleményének 16.1. pontját: „A jogsértés tárgyát képező közösségi jogszabályok fontosságának felbecsülése érdekében a Bizottság fokozottabban figyelembe veszi a jogsértések jellegét és hatókörét, mint azoknak a normáknak a jogforrások sorában elfoglalt helyét, amelyek végrehajtásának elmulasztását megállapították. [...] [A] Szerződésben megfogalmazott alapvető jogok és a négy alapszabadság megsértését súlyos jogsértésnek kell tekinteni, és annak a súlyosság mértékének megfelelő pénzbírság kiszabását kell maga után vonja” (kiemelés tőlem).

105 Lásd a jelen indítvány 16. lábjegyzetében hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

106 Lásd: 1973. július 12-i Bizottság kontra Németország ítélet (70/72, EU:C:1973:87, 13. pont); 2012. október 16-i Magyarország kontra Szlovákia ítélet (C-364/10, EU:C:2012:630, 68. pont).

107 Lásd különösen: 2012. november 6-i K ítélet (C-245/11, EU:C:2012:685); 2013. április 18-i Irimie ítélet (C-565/11, EU:C:2013:250); 2013. július 4-i Gardella ítélet (C-233/12, EU:C:2013:449, 37–41. pont); 2014. június 5-i Mahdi ítélet (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 64. pont); 2014. szeptember 4-i Zeman ítélet (C-543/12, EU:C:2014:2143, 39. pont); 2015. február 4-i Melchior ítélet (C-647/13, EU:C:2015:54, 29. pont); 2015. június 25-i Loutfi Management Propriété intellectuelle ítélet (C-147/14, EU:C:2015:420, 27. pont); 2015. szeptember 10-i Wojciechowski ítélet (C-408/14, EU:C:2015:591, 53. pont).

108 Már csak azért is, mert a többek között az uniós jogalkotót normatív hatáskörének gyakorlása során megkötő valamely magasabb szintű, alapvető jog tartalmának értelmezése nem felesleges munka.

e) Harmadlagosan: a vitatott szabályozás vizsgálata a Charta 17. cikkére tekintettel

128. Arra az esetre, ha a Bíróság nem osztaná álláspontomat, és úgy döntene, hogy megvizsgálja a vitatott szabályozást a Charta 17. cikkére tekintettel, harmadlagosan az alábbi észrevételeket teszem.

1) Előzetes megfontolások

129. A tulajdonhoz való alapvető jog régóta a Bíróság által védett általános uniós jogelvek között szerepel.¹⁰⁹ E jog a Charta 17. cikkében is szerepel, amelynek (1) bekezdése¹¹⁰ értelmében „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”

130. A Chartához fűzött magyarázatok pontosítják, hogy a Charta 52. cikke (3) bekezdésének megfelelően a 17. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz való jog tartalma és terjedelme azon az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkében biztosított jogával.¹¹¹ Az előbbi értelmezéséhez tehát azon jelentéshez kell fordulni, amelyet az EJEB a másodiknak tulajdonít.¹¹²

131. E két szövegre tekintettel a jelen indítványban kifejtem azon indokokat, amelyek alapján álláspontom szerint az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdésével megszüntetett hasznélvezeti jogosultságok „javaknak” minősülnek (2), amelyeket „jogszerűen szereztek meg” (3), a vitatott szabályozás e jogokba való beavatkozása pedig „tulajdontól való megfosztásnak” minősül (4), amely nem igazolható (5).

2) A „javak” fogalmáról

132. Az EJEB-nek az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlata és a Bíróságnak a Charta 17. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlata a „javaknak” a tulajdonhoz való alapvető jog által védett fogalma *önálló hatállyal* rendelkezik, vagyis független a belső jogban elfogadott minősítéstől, és nem korlátozódik a szigorú értelemben vett tulajdonra.¹¹³

¹⁰⁹ Lásd: 1974. május 14-i Nold kontra Bizottság ítélet (4/73, EU:C:1974:51); 1979. december 13-i Hauer ítélet (44/79, EU:C:1979:290).

¹¹⁰ A Charta 17. cikkének (2) bekezdése a szellemi tulajdon védelmére vonatkozik, így nem kerül szóba a jelen ügyben.

¹¹¹ A „Tulajdon védelme” címet viselő e rendelkezés kimondja, hogy „[m]inden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteltetésben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Az előző bekezdésben foglaltak nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkalmazásában, melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák, illetőleg az adók, más közterhek vagy bírságok megfizetését biztosítsák.”

¹¹² Lásd: 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 356. pont); 2017. június 13-i Florescu és társai ítélet (C-258/14, EU:C:2017:448, 49. pont).

¹¹³ Az EJEB ítélkezési gyakorlatát illetően lásd ebben az értelemben: EJEB, 1995. február 23., Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH kontra Hollandia, CE:ECHR:1995:0223JUD001537589, 53. §; EJEB, 2002. december 12., Wittek kontra Németország, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 42. §; EJEB, 2010. november 18., Consorts Richet és Le Ber kontra Franciaország, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, 89. §. A Bíróság ítélkezési gyakorlata tekintetében lásd ebben az értelemben: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 34. pont).

133. Az EJEB szerint annak meghatározásához, hogy valamely személy „javakkal” rendelkezik-e, fontos megvizsgálni, hogy az összességükben vett körülmények e személyt az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke által védett „lényeges érdek” jogosultjává teszik-e. Így nem csupán a „tényleges vagyontárgyak” élveznek védelmet, hanem minden „vagyon értékű jog” is, ideértve a követeléseket, amelyek alapján e személy a belső jog alapján legalábbis jogszerűen és észszerűen elvárhatja a tulajdonhoz való jog tényleges élvezetének megszerzését.¹¹⁴

134. A Bíróság a maga részéről kimondta, hogy a Charta 17. cikkének (1) bekezdésében szereplő „tulajdon” körébe tartoznak az olyan „vagyon értékű jogok”, amelyekből a jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja.¹¹⁵ Noha ez a teszt megfogalmazását tekintve különbözik az EJEB által használttól, a biztosított érdekek lényegében azonosak.

135. A Bíróság által alkalmazott teszttel összhangban annak meghatározása érdekében, hogy a jelen ügyben szereplő haszonélvezeti jogok védett „javak”-e, meg kell vizsgálni, hogy teljesül-e két feltétel, vagyis egyrészt e jogok vagyon értékűt képviselnek-e, másrészt azokból olyan megszerzett jogi helyzet következik-e, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja.

136. Márpedig az *első feltételt* illetően a Bizottsághoz hasonlóan megjegyzem, hogy a haszonélvezeti jog a jogosultjának részleges uralmat biztosít más dolga felett. E jog ugyanis lehetővé teszi a dolog használatát (*usus*) és hasznainak szedését (*fructus*), míg a dolog feletti rendelkezés joga (*abusus*) a tulajdonosnál marad, akit csökkentett jogosultságaira tekintettel „meztelen tulajdonosnak” neveznek.¹¹⁶ Így a haszonélvezeti jog hagyományosan a tulajdonjog feldarabolásának minősül, vagy *korlátozott dologi jognak*, amelyet személyes szolgalmnak kell minősíteni.¹¹⁷

137. Az olyan jog, amely a dolog élvezetét teszi lehetővé, a jogosultja számára vitathatlanul vagyon előnyt jelent, így vagyon értékűnek minősül. Ráadásul emlékeztetek arra, hogy a jelen ügyben szereplő haszonélvezeti jogok e földterületek hasznosítását teszik lehetővé. Az ilyen jogok így *jelentős vagyon értékkel* bírnak. E tekintetben, ellentétben azzal, amit a magyar kormány sugall, azon körülménynek, hogy a szóban forgó haszonélvezeti jogokat szerződésben alapították, és jogosultjaiknak fogalmilag csupán részleges uralmat biztosítanak az érintett földterületek felett, nincs jelentősége.¹¹⁸

138. Ezen értelmezést nem kérdőjelezi meg a magyar kormány által a tárgyaláson előadott azon érv sem, amely szerint az ilyen haszonélvezeti jogok *nem ruházhatók át*, ebből következően nem rendelkeznek piaci értékkel.

114 Lásd ebben az értelemben: EJEB, 1991. november 29., Pine Valley Developments Ltd és társai kontra Írország, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, 51. §; 1995. november 20., Pressos Compania Naviera S. A. és társai kontra Belgium, CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, 29. §; 2002. április 18., Ouzounis és társai kontra Görögország, CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, 24. §.

115 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 34. pont); 2015. szeptember 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 60. pont).

116 A használat jogát illetően kizárólag az *usus* száll át a jogosultra, a tulajdonosnál marad a *fructus* és az *abusus*.

117 A haszonélvezeti jog történelmi római jogi és a különböző tagállamok jogában megjelenő jellemzőinek bemutatásához lásd Jacobs főtanácsnok „Goed Wonen” ügyre vonatkozó indítványát (C-326/99, EU:C:2001:115, 54–56. pont).

118 Példaként az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke keretében az EJEB „javaknak” minősítette a haszonélvezetet (EJEB, 2002. december 12., Wittek kontra Németország, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 43. és 44. §; EJEB, 2004. november 16., Bruncrona kontra Finnország, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, 78. §), a szolgalmak más formáit (EJEB, 1984. december 13., S kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, 238. és 239. §.), vagy akár a bérleti szerződésből eredően a dolog élvezetére vonatkozó *alanyi jogot* (EJEB, 2003. június 24., Stretch kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, 35. §).

139. Ugyanis az e haszonélvezeti jogok átruházhatóságát érintő esetleges törvényi vagy szerződéses korlátozások¹¹⁹ nem érintik e jogok vagyoni természetét. E tekintetben elegendő rámutatni, hogy a kérdéses jogokat szerződéses jogviszony keretében a földtulajdonosok *átengedték* a haszonélvezetre jogosultaknak. Így, ahogyan a tárgyaláson a magyar kormány is elismerte, az említett jogok alapítására *penzügyi ellenérték* fejében került sor. E körülmények önmagukban bizonyítják a vagyoni jelleget.¹²⁰

140. A második feltételt illetően szükségtelen emlékeztetni arra, hogy mivel a haszonélvezeti jog dologi jog, a jogosult számára biztosított jogok *kizárólagosak*, vagyis mindenkiel szemben érvényesíthetők.¹²¹ Következésképpen a jelen ügyben szereplő haszonélvezeti jogokból egyértelműen olyan megszerzett jogi helyzet következik, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja.

3) A szóban forgó javak jogszerű megszerzésének feltételéről

141. Emlékeztetek arra, hogy a magyar kormány szerint a vitatott szabályozással megszüntetett haszonélvezeti jogok nem részesülnek a Charta 17. cikkének (1) bekezdésében előírt védelemben, mivel azok megszerzése az alkalmazandó polgári jogi szabályokra tekintettel jogellenes volt, és *ab initio* érvénytelen.

142. Ugyanis egyrészt amiatt, hogy a kérdéses jogokat 2002. január 1-je előtt alapították külföldiek javára, azok e személyek általi megszerzése a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás értelmében a devizahatóság, vagyis a Magyar Nemzeti Bank által kibocsátott engedély megszerzéséhez volt kötve. Mindazonáltal az ez utóbbi intézmény által adott tájékoztatás szerint termőföldön létesítendő haszonélvezeti jog megszerzésére egyetlen esetben sem kértek devizahatósági engedélyt. Ilyen engedély hiányában pedig a szóban forgó haszonélvezeti jogokat nem lehetett volna érvényesen létrehozni.

143. Másrészt az említett haszonélvezeti jogokat létesítő szerződések megkötésére a törvény megsértésével, a magyar állampolgársággal nem rendelkező természetes személyek és jogi személyek tekintetében előírt törvényes tulajdonszerzési tilalom megkerülése céljából került sor.

144. E tekintetben, ahogyan azt a Charta 17. cikkének (1) bekezdése előírja, e rendelkezés kizárólag a „jogszerűen szerzett” tulajdont védi. E feltétel nem szerepel az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének szövegében. Következésképpen álláspontom szerint e feltételt nem szabad túl tágan értelmezni – hacsak nem akarunk az e rendelkezés által biztosított védelem szintje alá menni. Ennélfogva véleményem szerint e feltételt teljesülni kell tekinteni, ha a szóban forgó javak megszerzése *ésszerűen* érvényesnek és jogszerűnek tekinthető a vitatott, beavatkozással járó intézkedések elfogadásáig, tekintettel e javak jogosultjainak *jogszerű várakozására*.

145. A jelen ügyben a vitatott szabályozással megszüntetett haszonélvezeti jogok megszerzésének állítólagos *ab initio* jogellenességét illetően először is nem vagyok meggyőződve arról, hogy a magyar kormány valóban bizonyította a polgári jogi szabályok általa javasolt értelmezését.

119 E tekintetben rámutatok, hogy számos nemzeti jogban a haszonélvezeti jog átengedését a törvény kizárja, vagy legalábbis a tulajdonos jóváhagyásához köti. Továbbá személyes szolgalmként a haszonélvezeti jog legfeljebb élethosszig tart, vagyis nem száll át a haszonélvezet jogosultjának örököseire, hanem visszaszáll a tulajdonosra (lásd Jacobs főtanácsnok „Goed Wonen” ügyre vonatkozó indítványát (C-326/99, EU:C:2001:115, 54–56. pont).

120 Lásd analógia útján: 2013. január 22-i Sky Österreich ítélet (C-283/11, EU:C:2013:28, 35. pont). Másként fogalmazva azon körülmény, hogy a haszonélvezeti jogot a haszonélvező nem engedheti át harmadik személynek, nem egy *nem vagyoni jellegű*, számszerűsíthető érték nélküli jog jellemzője.

121 Lásd: Jacobs főtanácsnok „Goed Wonen” ügyre vonatkozó indítványát (C-326/99, EU:C:2001:115, 56. pont).

146. Ugyanis azon tényt illetően, hogy a megszüntetett haszonélvezeti jogok jogosultjai nem rendelkeztek devizahatósági engedéllyel, a régi Ptk. 215. §-ának (1) és (3) bekezdéséből valóban kitűnik, hogy amennyiben hatósági jóváhagyás szükséges a szerződés hatálybalépéséhez, ha az engedélyt nem adják meg, az érvénytelenség jogkövetkezményei alkalmazandók e szerződésre.

147. Mindazonáltal, egyrészt ahogyan azt a Bizottság állítja, és ahogyan a magyar kormány maga is elismerte az indokolással ellátott véleményre adott válaszában, egyetlen magyar bírósági ítélet sem minősítette a devizahatósági engedély hiányát olyan hibának, amely igazolta volna, hogy a haszonélvezeti szerződést *ab initio* semmisnek tekintsék.

148. Másrészt a Bizottság azzal érvel, hogy a magyar bíróságoknak a régi Ptk. 237. §-ának (1) és (2) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlata szerint mielőtt megállapítanak valamely szerződés érvénytelenségét, a bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy érvényessé lehet-e tenni a kérdéses szerződést, amely eset fennáll, ha az érvénytelenségi ok a szerződéskötést követően megszűnt, többek között az alkalmazandó jogszabályok módosítása folytán. Márpedig a devizahatósági engedély beszerzésének kötelezettségét 2001. június 16-án hatályon kívül helyezték a vagyoni értékű jogok tekintetében.¹²² Következésképpen, még ha feltételezzük is, hogy a szóban forgó haszonélvezeti jogokat létesítő szerződések egy adott időpontban érvénytelenek voltak az ilyen engedély hiánya miatt, e szerződések ezen időpontra visszamenőleges hatállyal érvényessé válhattak.¹²³ A nemzeti jog ezen értelmezése teljesen észszerűnek tűnik számomra.

149. Ami a mezőgazdasági földterületeket érintő korlátozások megkerülésére vonatkozó állítólagos semmisségi okot illeti, a magyar kormány ugyancsak nem bizonyította olyan nemzeti bírósági döntés létezését, amely ezen az alapon jogellenessé nyilvánított volna valamely haszonélvezeti jogot. Ezzel szemben a Bizottság a Kúria azon ítéletére támaszkodik, amelyben e bíróság lényegében megállapította, hogy a haszonélvezeti jog mezőgazdasági földterületen való egyszerű alapítása önmagában nem tekinthető ilyen megkerülésnek.

150. Másodszor, még ha feltételezzük is, hogy a nemzeti polgári jogi szabályok magyar kormány általi értelmezése helyes, ez nem akadályozná meg, hogy a szóban forgó haszonélvezeti jogokat „jogszerűen szerzett” javaknak lehessen tekinteni, tekintettel azon jogszerű várakozásra, amelyet a körülmények e jogok jogosultjainál keletkeztethettek.

151. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az 1991-ben és 1994-ben a mezőgazdasági földterületek magyar állampolgársággal nem rendelkező természetes személyek és jogi személyek általi megszerzésének megtiltása érdekében bevezetett jogszabály-módosításokat követően valószínűleg mindenki továbbra is szabadon szerezhetett haszonélvezeti jogot ilyen földterületeken. A termőföldről szóló 1994. évi törvényt csupán 2002. január 1-jétől módosították annak érdekében, hogy kizárják a külföldi természetes vagy magánszemély esetében a mezőgazdasági földterületek tekintetében haszonélvezeti jog szerződéssel való létesítésének lehetőségét is. Márpedig a jelen keresettel érintett jogokat ezen időpont előtt létesítették.

¹²² Lásd a devizáról szóló 1995. évi XCV. törvény végrehajtására vonatkozó 88/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 1. §-át.

¹²³ Az új Ptk. 6:110. és 6:111. §§ fenntartják e megoldást.

152. Ahogyan arra a Bizottság hivatkozik, a szóban forgó hasznélvezeti jogokat – legalábbis látszólag – jogszerűen létesítették, és azokat a hatáskörrel rendelkező hatóságok fenntartás nélkül bejegyezték az ingatlan-nyilvántartásba. E bejegyzés döntő körülménynek minősül,¹²⁴ tekintettel a bizonyítás terén való jelentőségére¹²⁵ és a szóban forgó jogok harmadik személyekkel szembeni hivatkozhatóságára.¹²⁶ Továbbá senki sem kérdőjelezte meg e jogok jogszerűségét a vitatott szabályozás elfogadásáig, vagyis adott esetben számos éven át.¹²⁷

153. A magyar kormány ezzel kapcsolatban nem cáfolhatja a jogos várakozás fennállását az érintett hasznélvezeti jogok jogosultjainak rosszhiszeműségére hivatkozva. Ugyanis a rosszhiszeműség nem vélelmezhető, azt bizonyítani kell.¹²⁸ Ahogyan azzal a Bizottság érvel, a magyar kormány nem szorítkozhat *in abstracto*, az esetről esetre történő vizsgálatot mellőzve annak állítására, hogy minden hasznélvező, aki nem a földtulajdonos közeli hozzátartozója, és aki csupán élt a fennálló jogi háttér nyújtotta lehetőségekkel, rosszhiszeműen járt el.

4) A „tulajdontól való megfosztás” fogalma

154. Az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkéhez hasonlóan¹²⁹ a Charta 17. cikkének (1) bekezdése is három különálló normát tartalmaz, vagyis egy főszabályt (első mondat: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát [élvezze] [...]”), a tulajdontól való megfosztásra vonatkozó szabályt (második mondat: „Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani [...]”) és a tulajdon használatára vonatkozó szabályt (harmadik mondat: „A tulajdon használatát [...] törvénnyel lehet szabályozni”).

155. Ahogyan jeleztem, a vitatott szabályozás véleményem szerint az általa érintett hasznélvezeti jogok jogosultjainak tulajdonhoz való alapvető jogába való beavatkozást jelent, amely tulajdontól való megfosztásnak tekintendő (az említett 17. cikk (1) bekezdésének második mondata).

156. Ugyanis az EJEB ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy ilyen megfosztás áll fenn a tulajdonjognak a javak formális elvonásával megvalósuló átruházása esetén.¹³⁰

157. Márpedig egyrészt a vitatott szabályozás a mezőgazdasági földterületeken fennálló hasznélvezeti jogok törvény erejénél fogva történő megszüntetésével elvonta a kérdéses jogokat azok jogosultjaitól. E személyeket ténylegesen megfosztották az érintett földterületek használatának (*usus*) és hasznai szedésének jogától (*fructus*).¹³¹

124 Lásd analógia útján: SEGRO és Horváth ítélet, 103. pont. Lásd még: EJEB, 1991. november 29., Pine Valley Developments Ltd és társai kontra Írország, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, 51. §; EJEB, 2008. július 22., Köktepe kontra Törökország, CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, 89. §: „a felperes 1993-ban jóhiszeműen szerezte meg a vitatott földterületet, amely ekkor vitathatatlanul mezőgazdasági földterületként volt besorolva [...], és amely mentes volt a török jog szerint kizárólag hiteles ingatlan-nyilvántartásban szereplő bármely korlátozástól. A földterület felperes általi megszerzését tehát semmilyen vele szemben felhozható szabálytalanság nem érintette; amennyiben nem így lett volna, a Földhivatal nyilvánvalóan nem bocsátotta volna ki számára az érvényes tulajdoni lapot [...]” (kiemelés tőlem).

125 Az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény 5. §-ának (1) bekezdése szerint „[a]z ellenkező bizonyításáig az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett ingatlanadatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, az ingatlan-nyilvántartásból törölt ingatlanadatról vélelmezni kell, hogy az nem áll fenn”.

126 Az [ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény] módosításáról szóló 2013. évi CCIV. törvény 12. §-ának a) pontja 2014. március 15-i hatállyal hatályon kívül helyezte az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény 3. §-át, amely ezen időpontig előírta, hogy valamely jog az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéssel keletkezik, és bármely módosítás újabb bejegyzést igényel.

127 Lásd analógia útján: SEGRO és Horváth ítélet, 109. és 110. pont. Lásd szintén: EJEB, 2014. szeptember 24., Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a. kontra Olaszország, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, 48–51. §.

128 Lásd ebben az értelemben: SEGRO és Horváth ítélet, 116., 117. és 121. pont.

129 Lásd: EJEB, 1982. szeptember 23., Sporrong és Lönnroth kontra Svédország, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 67. §; 1986. február 21., EJEB, James és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 37. §; EJEB, 2002. december 12., Wittek kontra Németország, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 41. §.

130 Lásd ebben az értelemben: EJEB, 1982. szeptember 23., Sporrong és Lönnroth kontra Svédország, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 62. és 63. §; EJEB, 1986. február 21., James és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 40. §.

131 Lásd analógia útján: SEGRO és Horváth ítélet, 63. pont.

158. Másrészt a szóban forgó haszonélvezeti jogok megszüntetése következtében az ugyanezen személyeket a szóban forgó mezőgazdasági földterületek felett megillető részjogosítványok (*usus és fructus*) átszálltak, pontosabban visszaszálltak a földterületek tulajdonosaira. Ahogyan azt a Bizottság helyesen állítja, irreleváns az a tény, hogy a jogosítványok átszállásának nem maga az állam, hanem magánszemélyek – az említett tulajdonosok – a kedvezményezettjei.¹³²

159. Így a tulajdontól való megfosztás mindkét összetevője – az elvonás és az átruházás – véleményem szerint a jelen ügyben megjelenik.

5) A tulajdontól való ilyen megfosztás igazolásának lehetőségéről

160. A vitatott szabályozás lehetséges igazolásának kérdése előzetesen az alkalmazandó módszertan tisztázását igényli.

161. E tekintetben az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke keretében a tulajdontól való megfosztással járó valamely intézkedés igazolásának tesztje abból áll, hogy először is e szöveg előírásainak megfelelően megvizsgálják, hogy e megfosztásra „közérdekből” és „a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint” került-e sor.

162. Ezt követően az EJEB ítélkezési gyakorlatának megfelelően meg kell határozni, hogy a nemzeti jogalkotó megfelelő egyensúlyt alakított-e ki „a közérdek és az egyén alapjogainak védelmére vonatkozó követelmények között”, ami magában foglalja annak vizsgálatát, hogy „észszerű arányosság áll-e fenn az alkalmazott eszközök és a valamely személyt a tulajdonától való megfosztással járó intézkedéssel elérni kívánt cél között”¹³³.

163. Annak meghatározása érdekében, hogy a szóban forgó tulajdontól való megfosztás tiszteletben tartja-e a kívánt egyensúlyt, a Bíróságnak többek között azt kell kutatnia, hogy e megfosztás nem ró-e az érintett magánszemélyre „aránytalan terhet”¹³⁴. Annak értékeléséhez, hogy ez az eset áll-e fenn, az EJEB a kártalanítás feltételeit veszi figyelembe.¹³⁵ E bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „a javak értékével észszerű arányban álló összeg” megfizetése nélkül,¹³⁶ a tulajdontól való megfosztás rendszerint túlzott sérelmet jelent, és a kártalanítás teljes hiánya az 1. cikk talaján kizárólag rendkívüli körülmények között igazolható.¹³⁷ Továbbá az arányosság elvének való megfelelés érdekében a kártalanításnak észszerű időn belül kell megtörténnie.¹³⁸

132 Az EJEB tehát a „tulajdon átruházása”, így a „megfosztás” eseteként ismerte el, amikor valamely magánszemélyt arra kötelezték, hogy ingatlanát egy másik magánszemélyre ruhazza át (lásd: EJEB, 1986. február 21., James és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379; EJEB, 1990. február 21., Håkansson és Sturesson kontra Svédország, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585; EJEB, 2014. július 10., Milhau kontra Franciaország, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

133 Lásd különösen: EJEB, 1982. szeptember 23., Sporrong és Lönnroth kontra Svédország, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 69. §; EJEB, 2002. december 12., Wittek kontra Németország, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 53. §.

134 Lásd különösen: EJEB, 2002. december 12., Wittek kontra Németország, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 54. §.

135 Lásd különösen: EJEB, 1986. február 21., James és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 54. §. Megjegyzendő, hogy az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke nem tartalmaz utalást ilyen kártalanításra. Mindazonáltal, ahogyan arra az EJEB ezen ítéletében rámutatott, a kártalanítási kötelezettség hiánya a tulajdonhoz való jog védelmét „nagy mértékben illuzórikussá és kevésbé hatékonyvá tenné”. E bíróság így enyhített a szöveg hallgatásán, kimondva, hogy a kártalanítás szükségessége „hallgatólagosan az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének egészéből következik” (EJEB, 1986. július 8., Lithgow és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, 109. §).

136 Az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke nem biztosít teljes kompenzációhoz való jogot, mivel a közérdekhez kapcsolódó jogszerű célok a piaci árnál alacsonyabb összegű kártalanítás felé hatnak. Továbbá az EJEB elismeri az állam széles mérlegelési mozgásterét e területen (EJEB, 1986. február 21., James és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 54. §).

137 Lásd különösen: EJEB, 1986. február 21., James és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 54. §; EJEB, 1994. december 9., Les saints monastères kontra Görögország, CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, 71. §; 2000. november 23., Görögország korábbi királya és társai kontra Görögország, CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, 89. §.

138 Lásd különösen: EJEB, 1997. február 21., Guillemin kontra Franciaország, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, 54. §.

164. A Charta rendszerében a dolgok bonyolódnak. Egyrészt a Charta 17. cikkének (1) bekezdése szerint a tulajdontól való megfosztással járó intézkedésre kizárólag (1) közérdekből, (2) a törvényben meghatározott esetekben, (3) „kellő időben” fizetett „méltányos összegű” kártalanítás mellett kerülhet sor – ahol ez utóbbi két elem az EJEB ítélkezési gyakorlatából fakadó követelmények kodifikációja.

165. Másrészt a Charta 52. cikkének (1) bekezdése „eltérést engedő általános szabályként” alkalmazandó. Márpedig e rendelkezés értelmében a tulajdonhoz való jog gyakorlásának korlátozásához az szükséges, hogy ezt (4) törvény írja elő, (5) tiszteletben tartsák e jogok „lényeges tartalmát”, és meg kell felelnie (6) az arányosság elvének, amely megköveteli, hogy e korlátozás (a) szükséges legyen, és (b) ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

166. Mindazonáltal a Charta 52. cikkének (3) bekezdéséből fakadó azon követelményre tekintettel, hogy a védelem szintje ne legyen alacsonyabb az EJEE-ben előírtnál, a következőképpen tűnik lehetségesnek e számos feltétel csoportosítása:

- a tulajdontól való megfosztást törvénynek kell előírnia [(2) és (4) feltétel],
- e megfosztásnak közérdekű célt kell követnie [(1) és (6.b) feltétel],
- az említett megfosztásnak arányosnak kell lennie e célkitűzéssel [(6.a) feltétel], és
- észszerű időn belül a javak értékével észszerű arányban álló kártalanítást kell fizetni [(3) és (5) feltétel¹³⁹].

167. A jelen ügyben tehát e négy feltétel fényében kell megvizsgálni a vitatott szabályozást.

i) A jogszerűség követelménye

168. Az EJEB ítélkezési gyakorlatának megfelelően a „törvény által” kifejezés magában foglalja, hogy a tulajdontól való szóban forgó megfosztás feltételeit és módját kellően hozzáférhető, pontos és előre látható belső jogi norma határozza meg.¹⁴⁰

169. A jelen ügyben a vitatott szabályozás hozzáférhető, pontos és előre látható módon mondja ki a szóban forgó mezőgazdasági földterületekre vonatkozóan nem közeli hozzátartozók között alapított haszonélvezeti jogok megszüntetését. Emellett a magyar törvény pontosan meghatározza a közeli hozzátartozók körét.¹⁴¹ Úgy vélem tehát, hogy az első feltétel teljesül.

ii) A közérdekű cél fennállása

170. Ami a szóban forgó megfosztást igazoló „közérdekű” cél fennállását illeti, az EJEB széles mérlegelési mozgásteret ismer el az EJEE részes államai számára. E bíróság tehát tiszteletben tartja azt a módot, ahogyan a nemzeti jogalkotó elképzelte a „közérdek” követelményét, kivéve ha a jogalkotó értékelése „nyilvánvalóan minden észszerű alapot nélkülöz”¹⁴².

139 Véleményem szerint ugyanis a (3) és (5) feltétel lényegében azonos. A valamely szabadságtól való megfosztással járó intézkedés nem tarthatja tiszteletben a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát, ha e megfosztás – kivételes körülményektől eltekintve – nem jár észszerű időn belül méltányos kártalanítással.

140 Lásd ebben az értelemben: EJEB, 2005. december 1., Păduraru kontra Románia, CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, 77. §.

141 Lásd a termőföldről szóló 2013. évi törvény 5. §-ának 13. pontját.

142 Lásd különösen: EJEB, 1986. február 21., James és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 46. §; EJEB, 2004. június 22., Broniowski kontra Lengyelország, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, 149. §; EJEB, 2006. február 14., Lecarpentier és társai kontra Franciaország, CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, 44. §.

171. Emlékeztetek arra, hogy a magyar kormány három különböző célkitűzésre hivatkozott a vitatott szabályozás igazolása érdekében, vagyis az agrárpolitika célkitűzésére, a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértése szankcionálásának szándékára és a visszaélések elleni közérdekű küzdelem célkitűzésére.¹⁴³

172. Tekintettel az e területen a tagállamok rendelkezésére álló mérlegelési mozgástérre, az ilyen célkitűzések véleményem szerint az Unió által elismert, a Charta 17. cikke (1) bekezdésének és 52. cikke (1) bekezdésének értelmében vett közérdekű céloknak tekinthetők.

iii) A vitatott szabályozás arányossága

173. Főszabály szerint a Bíróságnak az EJEB-hez hasonlóan széles mérlegelési mozgástérrel kellene elismernie a nemzeti jogalkotó számára a tulajdontól való megfosztás arányosságát illetően.¹⁴⁴

174. Így még e mérlegelési mozgástérrel figyelembe véve is úgy vélem, hogy a tulajdontól való vitatott megfosztás nem tekinthető arányosnak a Magyarország által követett célokra tekintettel.

175. Egyrészt az érintett haszonélvezeti jogok *ex lege* megszüntetésének arányosságára vonatkozó bizonyítási teher álláspontom szerint e tagállamot terheli. Márpedig e tagállam nem igazán mutatott be erre vonatkozó bizonyítékot; lényegében a kérdéses haszonélvezeti jogok jogellenességének hangsúlyozására szorítkozott.

176. Másrészt és mindenestre a Bizottság jelezte, hogy bizonyos, az ilyen *ex lege* megszüntetésnél kevésbé drámai intézkedések is lehetővé tették volna a Magyarország által követett célok elérését. Az agrárpolitika célkitűzését illetően lehetséges lett volna például azt megkövetelni, hogy a haszonélvezeti jog jogosultja tartsa fenn az érintett földterület mezőgazdasági rendeltetését, adott esetben saját maga hatékonyan biztosítva annak hasznosítását olyan feltételek mellett, melyek biztosítják annak fenntarthatóságát. Ami a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértése szankcionálásának célját illeti, egyszerűen bírságot lehetett volna kiszabni. A visszaélések elleni közérdekű küzdelem célkitűzésével kapcsolatban az érintett haszonélvezeti jogok megszüntetése nem igazolható azok család jellegének esetről esetre történő vizsgálata nélkül.¹⁴⁵ Ráadásul számomra e célkitűzések nem igazolják a kérdéses haszonélvezeti jogok megszüntetését *ilyen rövid átmeneti időszak mellett*.¹⁴⁶

iv) A kártalanítás módjai

177. Emlékeztetek arra, hogy a vitatott szabályozás nem ír elő a megszüntetett haszonélvezeti jogok jogosultjai számára sajátos kártalanítási rendszert. E jogosultak kizárólag a földtulajdonosoktól kaphatnak kártalanítást a magyar polgári jogon alapuló elszámolás keretében a haszonélvezeti jog megszűnésekor.¹⁴⁷

¹⁴³ Lásd a jelen indítvány 26. lábjegyzetét.

¹⁴⁴ Lásd analógia útján: 2017. június 13-i Florescu és társai ítélet (C-258/14, EU:C:2017:448, 57. pont).

¹⁴⁵ Lásd analógia útján: SEGRO és Horváth ítélet, 92., 93., 106., 121. és 122. pont.

¹⁴⁶ Emlékeztetek arra, hogy az eredetileg húsz évben meghatározott átmeneti időszakot végül 4 hónapra és 15 napra csökkentették (lásd a jelen indítvány 24. és 25. pontját).

¹⁴⁷ Ahogyan azt a jelen indítvány 29. és 62. pontjában jeleztem, az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VTL 21.) AB határozatában kimondta, hogy a kártalanítás ilyen módja akkor áll összhangban az Alaptörvénnyel, ha a tulajdonosok a maguk részéről kártalanítást kaphatnak az államtól.

178. A Bizottság és a magyar kormány nem ért egyet az alkalmazandó speciális szabályokat és a hasznélvezeti jog jogosultjának a tulajdonos általi kártalanítási lehetőségének terjedelmét illetően. A Bizottság szerint az új Ptk. 5:150. §-ának (2) bekezdéséről¹⁴⁸ van szó, amely a hasznélvezeti jog megszűnésekor a hasznélvező által elvégzett és főszabály szerint a tulajdonost terhelő rendkívüli javítási vagy helyreállítási munkálatok költségének megtérítésére korlátozódik. Ezzel szemben a magyar kormány szerint elsősorban a Ptk. 6:180. §-ának a szerződés teljesítése lehetetlenné válásának következményeire vonatkozó (1) bekezdésének¹⁴⁹ rendelkezései alkalmazandók, esetlegesen kiegészítve az 5:150. § (2) bekezdése szerinti elszámolással. Összességében e kormány szerint a hasznélvező olyan összegű kártalanításban részesülhet, amely megfelel az eredetileg a hasznélvezetért fizetett pénzügyi ellenérték időarányos részének és az általa eszközölt beruházásoknak – berendezések, ültetvények stb. – amelyek növelték a föld értékét. A Bizottság válasza az, hogy e kártalanítás nem fedezné sem a közvetlenül nem számszerűsíthető beruházásokat, amelyeket a hasznélvező abban a tudatban eszközölt, hogy a földön még huzamosabb ideig hasznélvezettel rendelkezik, sem az elmaradt hasznot.

179. Véleményem szerint bármelyik legyen is az alkalmazandó magyar polgári jogi szabály, a kártalanítás előírt módjai nem felelnek meg a Charta 17. cikkének (1) bekezdésében előírt követelményeknek, mégpedig a tagállamok számára e területen elismert széles mérlegelési mozgáster ellenére sem.

180. Ugyanis először is a polgári jog hivatkozott szabályai az érintett hasznélvezőre hárítják a neki járó kártalanítás behajtásának terhét, ami hosszadalmas és költséges eljárással járhat.¹⁵⁰ Márpedig az EJEB ítélezési gyakorlata arra mutat, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely nem folyósítja automatikusan a szükséges kártalanítást, és amely az érintett magánszemélyt arra kötelezi, hogy jogait ilyen bírósági eljárásban érvényesítse, nem felel meg az EJE 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkében foglalt követelményeknek.¹⁵¹

181. Továbbá ugyanezen polgári jogi szabályok nem garantálják, hogy a hasznélvező *a javak értékével észszerű arányban álló* kártalanítást fog kapni.¹⁵² Legfeljebb azt teszik lehetővé, hogy a kezdetben kifizetett ellenérték időarányos részét visszaszerezze, ami tehát nem veszi számításba a hasznélvezetnek az *ex lege* megszűnés napján fennálló valós értékét és a földterülettel kapcsolatban eszközölt bizonyos beruházásokat. Ráadásul, mivel a jelen ügyben azon javak, amelyekről a hasznélvezőt megfosztották, a „munkaeszközét” jelentették, a kártalanításnak szükségszerűen fedeznie kell e speciális veszteséget is, ami magában foglalja nem csupán az addigi veszteségeket, hanem a jövőbeni jövedelmek további részének elvesztését is, amelyre e hasznélvezők a föld hasznosítása révén szert tettek volna, ha hasznélvezeti jogukat nem szüntetik meg.¹⁵³

148 E rendelkezés értelmében „[a] hasznélvezet megszűnésekor a hasznélvező a tulajdonostól a saját költségén elvégzett rendkívüli javítási vagy helyreállítási munkálatok következtében a dologban beállott értéknövekedés megtérítését a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint követelheti.”

149 E rendelkezés szerint, „[h]a a teljesítés lehetetlenné válásáért egyik fél sem felelős, a szerződés megszűnésének időpontját megelőzően nyújtott szolgáltatás pénzbeni ellenértékét meg kell téríteni. Ha a már teljesített pénzbeni szolgáltatásnak megfelelő ellenszolgáltatást a másik fél nem teljesítette, a pénzbeni szolgáltatás visszajár”. Ahogyan arra a Bizottság rámutatott, Magyarországnak a hasznélvezet létesítő szóban forgó szerződések állítólagos *ab initio* érvénytelenségére vonatkozó érvelésére tekintettel legalábbis különös, hogy Magyarország itt az – elméletileg érvényes – szerződés teljesítésének lehetetlenségére vonatkozó polgári jogi szabályokra hivatkozik, a szerződés semmisségének esetére vonatkozó *restitutio in integrum* szabályai helyett.

150 Lásd analógia útján: SEGRO és Horváth ítélet, 91. pont.

151 Lásd ebben az értelemben: EJEB, 2000. május 30., Carbonara és Ventura kontra Olaszország, CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, 67. §; EJEB, 2003. október 9., Biozokot A. E. kontra Görögország, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, 29. §. Lásd továbbá: Kjølbro, J. F., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 4. udgave, 1230. o.

152 Lásd analógia útján: SEGRO és Horváth ítélet, 91. pont.

153 Lásd analógia útján: EJEB, 2003. június 12., Lallement kontra Franciaország, CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, 10. §.

182. Végül az ilyen kártalanítási módok a haszonélvező számára azon kockázattal járnak, hogy a tulajdonos fizetésképtelen, és nem tudja kifizetni e kártalanítást.¹⁵⁴

183. A fentiekre tekintettel álláspontom szerint az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdése összeegyeztethetetlen a Charta 17. cikkének (1) bekezdésével.

VI. Véggövetkeztetés

184. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy állapítsa meg:

- 1) Azáltal, hogy a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-ának (1) bekezdése alapján a törvény erejénél fogva megszüntette a jogi személyek és a földtulajdonossal közeli hozzátartozói viszonyt igazolni nem tudó magánszemélyek javára a mező- és erdőgazdasági földek felett korábban létesített haszonélvezeti és használati jogokat, Magyarország nem teljesítette az EUMSZ 63. cikkből eredő kötelezettségeit.
- 2) A keresetet ezt meghaladóan utasítsa el.

¹⁵⁴ Lásd analógia útján: SEGRO és Horváth ítélet, 91. pont. Magyarország azon érvelését illetően, amely szerint a haszonélvezeti joguktól megfosztott személyek továbbra is hasznosíthatják a kérdéses mezőgazdasági földterületeket, például ha haszonbérleti szerződést kötnek a földtulajdonosával, elegendő a Bizottsághoz hasonlóan megjegyezni, hogy e lehetőség semmiféle garanciát nem biztosít az előbbieik számára, mivel a földtulajdonosokat semmi sem kötelezi ilyen szerződés megkötésére.