



# Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2019. május 21.\*

## Tartalomjegyzék

I. Jogi háttér .....	3
A. Az uniós jog .....	3
1. A Charta .....	3
2. A 2003. évi csatlakozási okmány .....	4
B. A magyar jog .....	4
II. A pert megelőző eljárás .....	6
III. A kereset tárgyáról .....	6
IV. A Bíróság hatásköréről .....	7
A. A felek érvei .....	7
B. A Bíróság álláspontja .....	7
V. Az ügy érdeméről .....	8
A. A felek érvei .....	8
B. A Bíróság álláspontja .....	11
1. Az EUMSZ 49. cikkről .....	11
2. Az EUMSZ 63. cikk és a Charta 17. cikke .....	11
a) Az EUMSZ 63. cikk alkalmazhatóságáról és a tőke szabad mozgása korlátozásának fennállásáról .....	11
b) A tőke szabad mozgása korlátozásának igazolásáról és a Charta 17. cikkének alkalmazhatóságáról .....	12

\* Az eljárás nyelve: magyar.

1) A Charta 17. cikkének (1) bekezdése értelmében vett tulajdontól való megfosztás fennállásáról .....	13
2) Az igazolásokról és a közérdekű célkitűzésekről .....	16
i) A mezőgazdasági földterületek hasznosításához kapcsolódó általános érdekű célkitűzésekre vonatkozó igazolásról .....	16
ii) A devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértésére vonatkozó igazolásról .....	17
iii) A nemzeti jog megkerülésére irányuló gyakorlattal szembeni, a közrend védelme címén folytatott küzdelemre alapított igazolásról .....	19
iv) A közérdekű célkitűzések és a Charta 17. cikke szerinti kártalanítási rendszer hiányáról .....	20
c) Véggövetkeztetés .....	21
A költségekről .....	22

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 63. cikk – A tőke szabad mozgása – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikke – A tulajdonhoz való jog – Olyan nemzeti szabályozás, amely úgy írja elő a jogi személyek vagy a tulajdonossal közeli hozzátartozói viszonyt igazolni nem tudó magánszemélyek által mező- és erdőgazdasági földterületeken korábban megszerzett haszonélvezeti jogok a törvény erejénél fogva történő megszüntetését, hogy nem rendelkezik a vagyoni hátrányok kiegyenlítéséről”

A C-235/17. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2017. május 5-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: L. Malferrari és Havas L., meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

**Magyarország** (képviseli: Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, R. Silva de Lapuerta elnökhelyettes, J.-C. Bonichot, A. Prechal (előadó), E. Regan és T. von Danwitz tanácselnökök, A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda és S. Rodin bírák,

főtanácsnok: H. Saugmandsgaard Øe,

hivatalvezető: Illéssy I. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2018. július 9-i tárgyalásra,  
a főtanácsnok indítványának a 2018. november 29-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,  
meghozta a következő

### Ítéletet

- 1 Keresetével az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy Magyarország – azáltal, hogy különös tekintettel a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 2013. január 1-je óta hatályos rendelkezéseire (a továbbiakban: a termőföldről szóló 1994. évi törvény), 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 jogokat – nem teljesítette az EUMSZ 49. cikkéből, az EUMSZ 63. cikkéből és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 17. cikkéből eredő kötelezettségeit.

## I. Jogi háttér

### A. Az uniós jog

#### 1. A Charta

- 2 A Chartának „A tulajdonhoz való jog” című 17. cikke az (1) bekezdésében kimondja:  
„Mindenkinek 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.”
- 3 A Charta „Alkalmazási kör” című 51. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:  
„E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. [...]”
- 4 A Chartának „A jogok és elvek hatálya és értelmezése” című 52. cikkének (1) és (3) bekezdése az alábbiakat írja elő:  
„(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra 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.

[...]

(3) Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

## 2. A 2003. évi csatlakozási okmány

- 5 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., a továbbiakban: a 2003. évi csatlakozási okmány) X. melléklete „A csatlakozási okmány 24. cikkében hivatkozott lista: Magyarország” címet viseli. E mellékletnek „A tőke szabad mozgása” című 3. fejezetének 2. pontja a következőképpen rendelkezik:

„Az Európai Unió alapját képező szerződésekben foglalt kötelezettségek ellenére Magyarország a csatlakozás időpontjától számított hét éven keresztül fenntarthatja az ezen okmány aláírása időpontjában hatályos jogszabályaiban foglalt, a nem Magyarországon lakó vagy nem magyar állampolgár természetes személyek, illetve a jogi személyek általi, mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó tilalmat. Valamely tagállam állampolgára, illetve egy másik tagállam jogszabályai szerint létrehozott jogi személy a mezőgazdasági földterület megszerzése vonatkozásában nem részesíthető kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amilyenben a csatlakozási szerződés aláírása napján részesült. [...]

Egy másik tagállam azon állampolgárai, akik önálló vállalkozó mezőgazdasági termelőként kívánnak letelepedni Magyarországon, és legalább három éve folyamatosan jogszerűen Magyarországon laknak és folytatnak mezőgazdasági tevékenységet, nem tartoznak az előző albekezdés rendelkezéseinek hatálya alá, és rájuk nem alkalmazható más szabály és eljárás, mint amelyet Magyarország állampolgáraitra kell alkalmazni.

[...]

Ha elegendő bizonyíték áll rendelkezésre arra nézve, hogy az átmeneti időszak lejártával Magyarországon a mezőgazdasági földterületek piacának súlyos zavara alakul ki vagy ennek kialakulása fenyeget, a Bizottság Magyarország kérelmére határozatot hoz az átmeneti időszak legfeljebb három évre történő meghosszabbításáról.”

- 6 A Bizottság a magyarországi mezőgazdasági földterületek szerzésére vonatkozó átmeneti időszak meghosszabbításáról szóló, 2010. december 20-i 2010/792/EU határozatával (HL 2010. L 336., 60. o.) 2014. április 30-ig meghosszabbította a 2003. évi csatlakozási okmány X. melléklete 3. fejezetének 2. pontjában említett átmeneti időszakot.

## B. A magyar jog

- 7 A földről szóló 1987. évi I. törvény 38. §-ának (1) bekezdése kimondta, hogy a nem magyar állampolgár természetes személy, valamint az a magyar állampolgár, akinek állandó lakóhelye külföldön van, valamint a külföldi székhelyű jogi személy, valamint a belföldi székhelyű kizárólagosan külföldi tulajdonban álló szervezet mezőgazdasági földterület tulajdonjogát adásvétel, csere vagy ajándékozás útján kizárólag a Pénzügyminisztérium előzetes engedélyével szerezhetik meg.

- 8 Az 1992. január 1-jén hatályba lépett, 1991. december 27-i 171/1991 Korm. rendelet 1. §-ának (5) bekezdése 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.
- 9 A termőföldről szóló 1994. évi törvény fenntartotta a földterületek megszerzésére vonatkozó említett tilalmat, kiterjesztve azt a jogi személyekre, függetlenül attól, hogy székhelyük Magyarországon található-e, vagy sem.
- 10 Az említett törvényt 2002. január 1-jei hatállyal módosította a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény, azon lehetőség kizárása érdekében, hogy szerződéssel magyar állampolgársággal nem rendelkező természetes személyek és jogi személyek számára termőföldön haszonélvezeti jogot lehessen létesíteni. E módosításokat követően a termőföldről szóló 1994. évi törvény 11. §-ának (1) bekezdése azt írta elő, hogy „[a] haszonélvezeti jog és a használat jogának szerződéssel való alapítására a II. fejezet tulajdonszerzést korlátozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni [...]”.
- 11 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. §-nak az említett 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”. A 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”.
- 12 A mezőgazdasági földekről szóló 2013. évi törvényt 2013. június 21-én fogadták el, és 2013. december 15-én lépett hatályba.
- 13 A mezőgazdasági földekről szóló 2013. évi törvény 37. §-ának (1) bekezdése fenntartja azon szabályt, amely szerint semmis az ilyen földekre vonatkozó haszonélvezeti jog vagy használat jogának szerződéssel történő alapítása, kivéve ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít haszonélvezeti jogot.
- 14 Az említett törvény 5. §-ának 13. pontja a következő meghatározást tartalmazza:  
„közeli hozzátartozó: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér.”
- 15 Az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvényt 2013. december 12-én fogadták el, és 2013. december 15-én lépett hatályba.
- 16 E törvény 108. §-ának (1) bekezdése, amely hatályon kívül helyezte a termőföldről szóló 1994. évi törvény 91. §-ának (1) bekezdését, kimondja:  
„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.”

17 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.

[...]

(5) A jogi személy, valamint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogra ügyleti képességgel bíró jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet javára bejegyzett és a[z] [átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény] 108. § (1) bekezdése alapján megszűnt haszonélvezeti jogot az ingatlanügyi hatóság legkésőbb 2014. december 31. napjáig hivatalból köteles törölni az ingatlan-nyilvántartásból.”

## II. A pert megelőző eljárás

18 Mivel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény bizonyos rendelkezéseiben, köztük e törvény 108. §-ának (1) bekezdésében szereplő, a mezőgazdasági földterületen fennálló haszonélvezeti jogokra vonatkozó korlátozások elfogadásával Magyarország nem tett eleget az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 63. cikk, valamint a Charta 17. cikke szerinti kötelezettségeinek, 2014. október 17-én felszólító levelet küldött e tagállamnak. E tagállam 2014. december 18-án levélben válaszolt, amelyben vitatta az említett jogsértéseket.

19 A Bizottság 2015. június 19-én indokolással ellátott véleményét bocsátott ki, amelyben fenntartotta, hogy mivel Magyarország az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának (1) bekezdésével 2014. május 1-jei hatállyal megszüntetett bizonyos haszonélvezeti jogosultságokat, megsértette az uniós jog előző pontban említett rendelkezéseit. E tagállam 2015. október 9-i és 2016. április 18-i leveleiben adott választ, amelyekben azt állította, hogy nem áll fenn az állítólagos kötelezettségszegés.

20 E körülmények alapján a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

## III. A kereset tárgyáról

21 Kereseti kérelmében a Bizottság azt rója fel Magyarországnak, hogy a kereseti kérelemben említett különböző nemzeti rendelkezésekre tekintettel az uniós jog megsértésével „korlátozta” a mező- és erdőgazdasági földterületekre (a továbbiakban: mezőgazdasági földterületek) létesített haszonélvezeti jogokat. Mindazonáltal mind az indokolással ellátott véleményből, mind magából a keresetlevélből az tűnik ki, hogy végső soron a felek között nem vitatott – ahogyan azt a tárgyaláson lezajlott vita is megerősítette, melyet a főtanácsnok indítványának 39. pontjában elevenített fel –, hogy a haszonélvezeti jogoknak a jelen ügyben a Bizottság által kifogásolt korlátozása konkrétan az a korlátozás, amely e jogoknak az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-ának

(1) bekezdése alapján történő megszüntetéséből ered. A kereseti kérelemben hivatkozott többi nemzeti rendelkezés megemlítésére e kérelemben és magában a keresetlevélben csupán mint a 108. § (1) bekezdésének nemzeti jogi háttereként kerül sor, amely elengedhetetlen ez utóbbi rendelkezés hatályának teljes megértéséhez.

- 22 A Bizottság keresetének célja tehát annak megállapítása, hogy az átmeneti szabályokról szóló 2013. évi törvény 108. §-a (1) bekezdésének (a továbbiakban: vitatott szabályozás) elfogadásával és ezáltal a Magyarországon fekvő mezőgazdasági földterületekre vonatkozóan nem közeli hozzátartozók között korábban létesített haszonélvezeti jogoknak a törvény erejénél fogva történő megszüntetésével e tagállam nem teljesítette az EUMSZ 49. cikkéből és az EUMSZ 63. cikkéből, valamint a Charta 17. cikkéből eredő kötelezettségeit.

#### **IV. A Bíróság hatásköréről**

##### **A. A felek érvei**

- 23 Magyarország mindenekelőtt azt állítja, hogy mivel a vitatott szabályozás által megszüntetett haszonélvezeti jogot alapító szerződések megkerülték a Magyarország Unióhoz való csatlakozása előtt a mezőgazdasági földterületeken fennálló tulajdonszerzési korlátozásokat, és ennél fogva azok eleve semmisék voltak már e csatlakozás előtt, sem az így megsértett korlátozások, sem azok hatásai, következésképpen a szóban forgó haszonélvezeti jogoknak a vitatott szabályozás általi utólagos megszüntetése sem értékelhető az uniós jog alapján. A Bíróság ugyanis nem rendelkezik hatáskörrel e jog értelmezésére, ha a jogvita tényállása az érintett tagállam Unióhoz való csatlakozását megelőzően keletkezett.
- 24 A Bizottság a maga részéről azzal érvel, hogy az uniós jog közvetlenül alkalmazandó az új tagállamokban, és hogy a jelen esetben a jogvita tárgya egy 2013-ban elfogadott nemzeti jogi szabályozás, valamint az akkor fennálló, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett haszonélvezeti jogoknak a törvény erejénél fogva 2014. május 1-jei hatállyal történő megszüntetése, nem pedig a Magyarország Unióhoz való csatlakozása előtt kötött haszonélvezeti jogot alapító szerződések jogszerűsége. Magyarország továbbá az indokolással ellátott véleményre adott válaszában kifejezetten elismerte, hogy a magyar bíróságok egyetlen esetben sem állapították meg bármely konkrét haszonélvezeti megállapodás semmisségét.

##### **B. A Bíróság álláspontja**

- 25 Ahogyan az az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, a Bíróság attól az időponttól kezdve hatáskörrel rendelkezik az uniós jognak – az annak egy új tagállamban történő alkalmazására vonatkozó – értelmezésére, amikor ez utóbbi az Unióhoz csatlakozott (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 26 A jelen ügyben – ahogyan arra a Bizottság hivatkozott – a vitatott szabályozással érintett haszonélvezeti jogok 2014. április 30-án még fennálltak, és azok megszüntetésére, valamint ebből következően azoknak az ingatlan-nyilvántartásból való törlésére Magyarországnak az Unióhoz való csatlakozását követően közel tíz év elteltével elfogadott szabályozás tényénél fogva került sor, nem pedig valamely korábban hatályban lévő nemzeti szabályozás alkalmazása folytán, amely az ilyen haszonélvezeti jogok tekintetében e csatlakozást megelőzően teljes mértékben kiváltotta volna joghatásait.
- 27 Ebből következik, hogy Magyarországnak a Bíróság hatáskörét vitató érvelését el kell utasítani.

## V. Az ügy érdeméről

### A. A felek érvei

- 28 A Bizottság elsősorban azt állítja, hogy a vitatott szabályozás az egyes esetek egyedi körülményeitől függően sértheti akár a letelepedés szabadságát, akár a tőke szabad mozgását, így ellentétes lehet mind az EUMSZ 49. cikkel, mind az EUMSZ 63. cikkel.
- 29 Másodsorban az említett szabályozás közvetett hátrányos megkülönböztetést valósít meg a más tagállambeli állampolgárokkal szemben, mivel 1992 és 2002 között a hasznélvezeti jog létesítése volt az egyedüli lehetőség arra, hogy az ilyen állampolgárok Magyarországon termőföldre fektessenek, és mivel másfelől ritka, hogy az ilyen állampolgárok ilyen földek tulajdonosaival álljanak közeli hozzátartozói viszonyban, akiktől e földeken hasznélvezeti jogot szerezhetek volna. Ilyen körülmények között a vitatott szabályozás nem igazolható az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja vagy az ítélkezési gyakorlat által elismert közérdeken alapuló nyomós ok alapján.
- 30 Harmadsorban és feltételezve, hogy az ilyen igazolás elképzelhető, a Magyarország által felhozott igazolások nem engedhetők meg a jelen ügyben, és a vitatott szabályozás nem felel meg az arányosság elvéből eredő követelményeknek.
- 31 Először is, a mezőgazdasági földekről szóló 2013. évi törvény preambulumban említett és az Alkotmánybíróság által a 25/2015. (VII. 21.) határozatában azonosított különböző agrárpolitikai célokot illetően, vagyis annak biztosítását, hogy a termőföldek kizárólag az azokat megművelő személyek tulajdonában legyenek, és ne váljanak spekuláció tárgyává, a birtokelaprózódás megelőzését és a vidéki népesség fenntartását, valamint fenntartható mezőgazdaság előmozdítását, továbbá élet- és versenyképes földbirtokok létrehozását illetően a Bizottság azzal érvel, hogy ezek nem igazolják a tőke szabad mozgásának korlátozását.
- 32 Mindenesetre a szóban forgó korlátozások se nem alkalmasak, se nem koherensek, és nem is szükségesek a hivatkozott célkitűzések eléréséhez.
- 33 Másodszor, ami hasznélvezeti jogoknak a Magyar Nemzeti Banknak a devizáról szóló 1995. évi XCV. törvény értelmében 2001. június 16-ig szükséges devizajogi engedélyével nem rendelkező külföldiek általi megszerzésével létrejött jogsértő helyzetek rendezésére irányuló célkitűzést illeti, a Bizottság azzal érvel, hogy az ilyen engedély szükségessége Magyarországnak az Unióhoz való csatlakozása óta az unió jog által tiltott állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg. Végül soron a pert megelőző eljárásban Magyarország elismerte, hogy egyetlen olyan határozat sem létezik, amelyben valamely magyar bíróság azt állapította volna meg, hogy hasznélvezeti jog devizajogi engedély hiányában történő megszerzése az említett hasznélvezeti jog semmisségéhez vezet.
- 34 Harmadszor, a külföldi magánszemélyek vagy jogi személyek által 2002. január 1-je előtt a tulajdonszerzési tilalom jogellenes megkerülésével szerzett hasznélvezeti jogok megszüntetésére irányuló célkitűzést illetően a Bizottság úgy véli, hogy az a tény, hogy a más tagállambeli állampolgárok a Magyarországon mezőgazdasági földterületekbe való befektetés vagy ottani letelepedés céljából egy, az e tagállam joga értelmében rendelkezésre álló jogcímet választanak, az EUMSZ 49. cikkben és az EUMSZ 63. cikkben biztosított szabadságok egyszerű gyakorlásának minősül, ennél fogva nem tekinthető visszaélésnek.
- 35 Egyébiránt Magyarország nem támasztotta alá azon állítását, amely szerint a vitatott szabályozással érintett, hasznélvezeti jogot alapító összes szerződést visszaélésszerűen kötötték volna. Magyarország nem fejt ki többek között, hogy miért volna ez a helyzet a panaszosoktól származó, a Bizottság által a Bíróság elé terjesztett szerződések esetén, és nem mutatott be semmiféle olyan szerződést sem, amelyet bíróság jogellenesnek nyilvánított volna. Emellett még ha el is fogadjuk, hogy bizonyos esetekben a



haszonélvezeti jogot azért létesítették, hogy megkerüljék a hatályos szabályozást, e megállapítás semmiképpen sem terjeszthető ki azt vélelmezve, hogy minden ilyen jogot létesítő személy ilyen szándékkal járt el.

- 36 Negyedsorban, a Bizottság szerint a vitatott szabályozás sérti a jogbiztonság elvét és a bizalomvédelem elvét. Ezen elveknek ugyanis az a következményük, hogy azon jogcímek megszüntetése esetén, amelyek a jogosultjaik számára lehetővé teszik gazdasági tevékenység végzését, nem arányos és igazolt csupán négy és fél hónapos átmeneti időszak előírása, miközben megszüntetik a kevesebb mint egy évvel korábban előírt 20 éves átmeneti időszakot. Az is ellentétes ezen elvekkel, ha nem írnak elő az érintetteknek az ellenértéktől, a végrehajtott befektetések értékétől és az elmaradt haszontól való megfosztásért való kártalanítást előre meghatározott feltételek mellett lehetővé tevő speciális kompenzációt.
- 37 Ötödsorban a Bizottság azzal érvel, hogy amennyiben a vitatott szabályozás korlátozza a letelepedés szabadságát és a tőke szabad mozgását, továbbá amennyiben Magyarország közérdeken alapuló nyomós okokra hivatkozik e korlátozás igazolására, alkalmazni kell a jelen ügyben a Charta rendelkezéseit.
- 38 Márpedig az említett szabályozás sérti a Charta 17. cikkét. A haszonélvezeti jogok szóban forgó megszüntetése ugyanis tulajdontól való megfosztásnak minősül e cikk értelmében, akárcsak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt egyezmény (a továbbiakban: EJEE) első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke értelmében.
- 39 Több ezer külföldi haszonélvezeti jogtól való megfosztását a jelen ügyben nem igazolhatja semmiféle megengedhető közérdekű ok, és amennyiben igazolhatónak tekintjük, e megszüntetés nem arányos, többek között a fent kifejtettek alapján. A vitatott szabályozás nem ír elő a Charta 17. cikkében megkövetelt kártalanítást sem, amely hatékony módszerekkel ellensúlyozná a jelentős gazdasági értéket képviselő dologi jogoktól való megfosztást.
- 40 Végül, az érdekeltek jóhiszeműen jártak el, olyan befektetési lehetőséghez folyamodva, amelyet számukra a fennálló jogszabályi környezet lehetővé tett, és mind az illetékes közigazgatási hatóságok ingatlan-nyilvántartással kapcsolatos gyakorlata, mind a bíróságok gyakorlata megerősítette az érintett haszonélvezeti jogok jogszerűségét.
- 41 Védekezésül Magyarország vitatja a letelepedés szabadságának bármely korlátozását. Az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) határozatából kitűnik, hogy az érintett haszonélvezeti jogok jogosultjait nem érte vagyoni kár, ugyanis e bíróság megállapította, hogy a felek érdekeinek elszámolás keretében való érvényesíthetőségét általában a polgári jog szabályai megfelelően biztosítják. Az ilyen jogosultak egyébként a jövőben továbbra is megművelhetik a földeket, a tulajdonos hozzájárulásával megszerezve a földterület tulajdonjogát, vagy bérleti szerződést kötve a tulajdonossal. Ami a tőke szabad mozgását illeti, annak korlátozása nem bizonyított, mivel a vitatott szabályozás arra korlátozódik, hogy csupán a földterületek hasznosításának egyik jogcímét köti rokonsági feltételhez, az adásvétel és a bérlet lehetősége fennmarad.
- 42 Másfelől az említett tagállam vitatja az állampolgárságon alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetés fennállását, mivel a vitatott szabályozás megkülönböztetés nélkül érintette a magyar állampolgárokat és más tagállamok állampolgárait, ahogyan arról tanúskodik az a tény, hogy az e szabályozással érintett 100 000 személy közül csupán 5058 volt más állam állampolgára, ideértve a harmadik országokat is. Az, hogy a rokoni kapcsolatra vonatkozó kivétel tipikusan a magyar állampolgároknak kedvez, abból fakad, hogy Magyarországon fekvő területekről van szó, melyeknek tulajdonosai magyar származásúak. Az említett kivétel azon körülményt veszi figyelembe, hogy a szülők gyakran vásárolnak ingatlant a gyermekeiknek, amelyen haszonélvezeti jogot alapítanak, és azon tény, hogy a túlélő házastárs gyakran örököl ilyen jogot.

- 43 Feltételezve, hogy a tőke szabad mozgásának korlátozása megállapítást nyer, Magyarország úgy véli, hogy ezt először is a jelen ítélet 31. pontjában említett agrárpolitikai célkitűzések igazolják.
- 44 Továbbá e tagállam azzal érvel, hogy az Alkotmánybíróság elismerte a szóban forgó, haszonélvezeti jogot alapító szerződések eleve jogellenes voltát, amikor a 25/2015. (VII. 21.) határozatában rámutatott, hogy a vitatott szabályozás célja többek között az volt, hogy az ingatlan-nyilvántartás a mezőgazdasági földterületekre vonatkozó új rendszernek megfelelő jogviszonyokat tükrözze, és az, hogy felszámolja annak a gyakorlatnak a jogkövetkezményeit, amelynek alapján a haszonélvezeti jog intézményét diszfunkcionálisan alkalmazták.
- 45 Abban az esetben, ha a felek más típusú szerződést kötnek, mint amely a valódi szándékuknak megfelel, az a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 207. §-ának (6) bekezdése értelmében színlelt szerződésnek minősül, ami semmis.
- 46 Tekintettel a különféle módokon, a külföldiek által abban a reményben megszerzett haszonélvezeti jogok nagy számára, hogy Magyarország Unióhoz való csatlakozása után vagy a jogi akadályok elhárulása esetén megszerezhetik az érintett földek tulajdonjogát, amely tulajdonszerzés megszüntetése az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerinti közrend fogalmi körébe tartozhat, a nemzeti jogalkotó költségvetési és pergazdaságossági okokból úgy döntött, hogy inkább jogszabályi úton rendelkezik e jogok megszüntetéséről és ingatlan-nyilvántartásból való törléséről, mintsem hagyja azokat bíróság előtt egyesével megtámadni.
- 47 Végül, Magyarország szerint a vitatott szabályozást igazolja azon szándék is, hogy véget vessenek az 1995. évi XCV. törvényben előírt devizajogi engedély nélkül kötött, haszonélvezeti jogot alapító szerződések jogellenességének.
- 48 A tulajdonjog korlátozásának arányosságával és szükségességével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 25/2015. (VII. 21.) határozatában kimondta, hogy a szóban forgó haszonélvezeti jogok megszüntetése nem hasonlítható kisajátításhoz, mivel az érintett jogok szerződéses jellegűek, ennél fogva jogszabályi rendelkezésekkel közérdekből korlátozhatóak, és az említett megszüntetés következtében az állam nem szerez jogot és más jogalany javára sem jön létre új dologi jog. Továbbá ezen intézkedés közérdekű célt követ, mivel a tulajdonos földje mentesül a tehertől és a továbbiakban a szociális kötöttségek alapján a termőföldet illetően kötelezettséget ró a tulajdonosra.
- 49 Az átmeneti időszak rövidségét illetően az érintett gazdasági szereplők nem bízhattak megalapozottan a korábbi szabályozás fennmaradásában, amelyről előre tudni lehetett, hogy a 2003. évi csatlakozási okmányban előírt termőföldszerzési moratórium lejártja miatt változni fog.
- 50 Egyébiránt Magyarország azzal érvel, hogy nincs szükség a vitatott szabályozásnak a Charta fényében történő külön vizsgálatára, és mindenesetre az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) határozatából kitűnik, hogy a szóban forgó haszonélvezeti jogok megszűnése nem minősül kisajátításnak, ráadásul azt közérdek igazolja, a polgári jogi szabályok pedig lehetővé teszik a korábbi haszonélvező számára, hogy az őt ért veszteségekért kellő időben fizetett, mindenre kiterjedő és méltányos összegű ellentételezésben részesüljön. Másfelől a Charta 17. cikke a jelen ügyben nem alkalmazandó, mivel az így megszüntetett haszonélvezeti jogot alapító szerződéseket jogellenesen és rosszhiszeműen kötötték.

## B. A Bíróság álláspontja

### 1. Az EUMSZ 49. cikkről

- 51 A Bizottság azon kérelmét illetően, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy Magyarország nem teljesítette az EUMSZ 49. cikkből eredő kötelezettségeit, emlékeztetni kell arra, hogy a más tagállam területén található ingatlanok megszerzéséhez, hasznosításához és elidegenítéséhez fűződő, a letelepedés jogának kiegészítését képező jog a gyakorlása során tőkemozgást idéz elő (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 54. pont).
- 52 Ahogyan azzal a Bizottság érvelt, e tekintetben azon más tagállambeli állampolgárok esetére hivatkozva, akik Magyarországon folytatnak mezőgazdasági tevékenységet, és ennek érdekében közvetlenül vagy közvetve haszonélvezeti jogot szereztek mezőgazdasági földterületeken, az ilyen jog hasonló esetben ezen állampolgárok letelepedési szabadsága gyakorlásának kiegészítését képezi.
- 53 Noha a vitatott szabályozás ennél fogva *a priori* tartozhat mind az EUMSZ 49. cikk, mind az EUMSZ 63. cikk hatálya alá, ez nem változtat azon, hogy a jelen ügyben a letelepedés szabadságának a vitatott szabályozásból eredő korlátozása, amelyre a Bizottság keresetében hivatkozik, a közvetlen következménye a tőke szabad mozgása korlátozásának, amelyre egyébként a Bizottság keresetében szintén hivatkozik. Mivel az első állítólagos korlátozás elválaszthatatlan a másodiktól, nem szükséges megvizsgálni a vitatott szabályozást az EUMSZ 49. cikk fényében (lásd ebben az értelemben: 2002. június 4-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-367/98, EU:C:2002:326, 56. pont; 2003. május 13-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-463/00, EU:C:2003:272, 86. pont; 2011. november 10-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-212/09, EU:C:2011:717, 98. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

### 2. Az EUMSZ 63. cikk és a Charta 17. cikke

#### a) Az EUMSZ 63. cikk alkalmazhatóságáról és a tőke szabad mozgása korlátozásának fennállásáról

- 54 Emlékeztetni kell arra, hogy a tőkemozgások körébe tartoznak azok a műveletek, amelyekkel valamely tagállam területén az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek ingatlanberuházást hajtanak végre, amint az az EK-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 különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.) I. mellékletében szereplő tőkemozgások nomenklatúrájából következik, amely nomenklatúra a tőkemozgás fogalmának meghatározása kapcsán megtartotta irányadó szerepét (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 55 E fogalom körébe tartoznak többek között a földterületekre vonatkozó haszonélvezeti jogok megszerzésére irányuló ingatlanberuházások, ahogyan arról többek között a 88/361 irányelv I. mellékletének magyarázó megjegyzéseiben található pontosítás tanúskodik, amely szerint az ingatlanbefektetések kategóriája magában foglalja az épületekre vagy földterületre vonatkozó haszonélvezeti jogok megszerzését is (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 57. pont).
- 56 A jelen ügyben a vitatott szabályozás megszünteti a mezőgazdasági földterületekre vonatkozóan korábban megszerzett haszonélvezeti jogokat, ha e jogosultságok címzettjei nem felelnek meg azon követelménynek – vagyis a haszonélvezeti jog megszerzője és az érintett földterületek tulajdonosa között fennálló közeli hozzátartozói viszony fennállásának –, amelynek a nemzeti szabályozás ettől kezdve alárendeli az ilyen jogok megszerzését.

- 57 Másfelől nyilvánvaló, hogy az említett szabályozással ily módon érintett haszonélvezeti jogok jogosultjai között számos más tagállambeli állampolgár található, akik akár közvetlenül, akár Magyarországon létrehozott jogi személy révén közvetetten ilyen jogokat szereztek.
- 58 Márpedig a más tagállambeli állampolgárok javára mezőgazdasági földterületeken így fennálló haszonélvezeti jogok törvény erejénél fogva történő megszűnésének előírásával a vitatott szabályozás maga a célja alapján és csupán e ténynél fogva korlátozza az érdekelteknek a tőke szabad mozgásához való, az EUMSZ 63. cikkben biztosított jogát. E szabályozás ugyanis megfosztja őket mind annak lehetőségétől, hogy továbbra is élvezzék haszonélvezeti jogukat, megakadályozva őket többek között abban, hogy az érintett földeket használják és hasznosítsák vagy haszonbérletbe adják, és ezáltal abból haszonra tegyenek szert, mind azon esetleges lehetőségtől, hogy e jogot elidegenítsék, például a tulajdonosra való visszaháramlással. Egyébiránt az említett szabályozás alkalmas arra, hogy visszatartsa a külföldi illetőségűeket attól, hogy a jövőben Magyarországon beruházásokat hajtsanak végre (lásd ebben az értelemben: 2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 62–66. pont).

***b) A tőke szabad mozgása korlátozásának igazolásáról és a Charta 17. cikkének alkalmazhatóságáról***

- 59 Ahogyan az a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, a vitatott szabályozáshoz hasonló, a tőke szabad mozgását korlátozó intézkedésnek csak akkor lehet helyt adni, ha azt közérdeken alapuló nyomós okok igazolják, és megfelel az arányosság elvének, amely megköveteli, hogy ezen intézkedés alkalmas legyen a jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és ne lépje túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket (lásd ebben az értelemben: 2010. november 11-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-543/08, EU:C:2010:669, 83. pont).
- 60 Ugyanilyen módon az ilyen intézkedést igazolhatják az EUMSZ 65. cikkben említett okok, amennyiben ezen intézkedés megfelel az arányosság említett elvének (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 61 E tekintetben emlékeztetni kell arra is, hogy valamely nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt ténylegesen koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 62 A jelen ügyben Magyarország azzal érvel, hogy a vitatott szabályozást egyrészt a Bíróság ítélkezési gyakorlata által elismert, közérdeken alapuló nyomós okok, vagyis a mezőgazdasági földterületek észszerű hasznosításához fűződő cél, másrészt az EUMSZ 65. cikkben szereplő indokok igazolják. Ez utóbbi rendelkezéssel kapcsolatban e tagállam közelebbről egyrészt a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértése orvoslásának szándékára, másrészt a visszaélészerű földszerzésre irányuló gyakorlattal szembeni, a közrend védelme címén folytatott küzdelemre hivatkozik.
- 63 Egyébiránt emlékeztetni kell arra is, hogy a Chartában biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi tényállásra alkalmazni kell, így azokat tiszteletben kell tartani többek között akkor, amikor valamely nemzeti szabályozás e jog hatálya alá tartozik (lásd különösen: 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet, C-617/10, EU:C:2013:105, 19–21. pont; 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 62. pont).
- 64 Márpedig ez az eset áll fenn többek között akkor, ha a nemzeti szabályozás akadályozhatja az EUM-Szerződés által biztosított egy vagy több alapvető szabadság gyakorlását és az érintett tagállam az EUMSZ 65. cikkben szereplő indokokra vagy az uniós jog által elismert, közérdeken alapuló nyomós okokra hivatkozik ezen akadályozás igazolásául. Ilyen esetben az érintett nemzeti szabályozást az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében csak akkor lehet az ekként előírt kivételnek tekinteni, ha

összhangban van a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogokkal (lásd ebben az értelemben: 1991. június 18-i ERT-ítélet, C-260/89, EU:C:1991:254, 43. pont; 2006. április 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-441/02, EU:C:2006:253, 108. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 63. pont).

- 65 E tekintetben és ahogyan azt a Bíróság már kimondta, ha valamely tagállam az uniós jog által előírt kivételekhez folyamodik a Szerződésben biztosított valamely alapvető szabadság akadályozásának igazolása céljából, azt úgy kell tekinteni, hogy a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében „végrehajtja az uniós jogot” (2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 66 Márpedig a jelen ügyben, ahogyan az a jelen ítélet 58. és 62. pontjából kitűnik, a vitatott szabályozás korlátozza a tőke szabad mozgását, és Magyarország e korlátozás igazolására közérdeken alapuló nyomós okok fennállására, valamint az EUMSZ 65. cikkben szereplő indokokra hivatkozik. Ilyen körülmények között e szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségét mind a szerződésekben és a Bíróság ítélkezési gyakorlatában előírt kivételekre, mind a Charta által biztosított alapvető jogokra tekintettel kell megvizsgálni (lásd ebben az értelemben: 2016. december 21-i AGET Iraklis ítélet, C-201/15, EU:C:2016:972, 65., 102. és 103. pont), amelyek között szerepel a Charta 17. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog, amelynek megsértésére a Bizottság a jelen ügyben hivatkozik.

*1) A Charta 17. cikkének (1) bekezdése értelmében vett tulajdontól való megfosztás fennállásáról*

- 67 A Charta 17. cikkének (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja, továbbá 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. Egyébiránt a tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.
- 68 E tekintetben mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy ahogyan arra a Bíróság már rámutatott, a Charta 17. cikke olyan jogszabálynak minősül, amelynek célja, hogy a magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen (lásd ebben az értelemben: 2016. szeptember 20-i Ledra Advertising és társai kontra Bizottság és EKB ítélet, C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, 66. pont).
- 69 A Charta 17. cikkének (1) bekezdésében előírt anyagi jogi feltételeket illetően az ítélkezési gyakorlatból elsősorban az tűnik ki, hogy az e rendelkezés által nyújtott védelem olyan vagyoni értékű jogokra terjed ki, amelyekből az érintett jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja (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).
- 70 Márpedig ellentétben azzal, amit Magyarország e tekintetben a tárgyaláson állított, nyilvánvaló, hogy a szóban forgóhoz hasonló, ingatlanokon fennálló hasznélvezeti jogok azáltal, hogy a jogosultjaik számára lehetővé teszik e vagyontárgy használatát és hasznai szedését, vagyoni értékkel rendelkeznek és e jogosultak számára olyan megszerzett jogi helyzetet biztosítanak, amely lehetővé teszi a használat és hasznok szedése jogainak önálló gyakorlását, még akkor is, ha az ilyen jogok átruházhatósága az alkalmazandó nemzeti jog alapján korlátozott vagy kizárt.
- 71 A mezőgazdasági földterületeken fennálló ilyen hasznélvezeti jogok szerződéssel történő megszerzése ugyanis főszabály szerint ellenérték fejében történik. E jogok lehetővé teszik a jogosultjaik számára az ilyen földek hasznainak szedését, többek között gazdasági célból, sőt, adott esetben azok bérbeadását harmadik személyeknek, így a Charta 17. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak.

- 72 Továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának az EJEE 1. kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatából – amely ítélkezési gyakorlatot a Charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében a Charta 17. cikkének értelmezése érdekében a védelem minimális szintjeként figyelembe kell venni (lásd ebben az értelemben: 2017. március 15-i Al Chodor ítélet, C-528/15, EU:C:2017:213, 49. pont; 2017. június 13-i Florescu és társai ítélet, C-258/14, EU:C:2017:448, 49. pont; 2019. február 12-i TC ítélet, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, 57. pont) – kitűnik, hogy a használat vagy a haszonélvezet valamely ingatlanon fennálló jogát olyan „javaknak” kell tekintetni, amelyeket megillet a fentebb említett 1. cikkben biztosított védelem (lásd különösen: EJEB, 2002. december 12., Wittek kontra Németország, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 43–46. §; EJEB, 2004. november 16., Bruncrona kontra Finnország, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, 78. §, valamint EJEB, 2006. február 9., Athanasiou és társai kontra Görögország, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, 22. §).
- 73 Másodsorban a haszonélvezeti jogokat, amelyek megszűnését a vitatott szabályozás előírta, Magyarország állításával ellentétben a Charta 17. cikkének (1) bekezdése értelmében „jogszerűen szerzettnek” kell tekinteni.
- 74 E tekintetben rá kell mutatni először is arra, hogy ahogyan az a jelen ítélet 8. és 9. pontjából kitűnik, az 1991-ben és 1994-ben végrehajtott, a magyar állampolgársággal nem rendelkező természetes személyek és jogi személyek számára a termőföld tulajdonjogának megszerzését tiltó törvénymódosítások nem érintették a haszonélvezeti jogok ilyen földterületeken való megszerzését. A termőföldről szóló 1994. évi törvényt ugyanis csupán 2002. január 1-jétől módosították annak érdekében, hogy kizárják a külföldi természetes vagy jogi személy javára a mezőgazdasági földterületek tekintetében haszonélvezeti jog szerződéssel való létesítésének lehetőségét is.
- 75 Így a vitatott szabályozással érintett haszonélvezeti jogokat olyan időszakban létesítették mezőgazdasági földterületeken, amikor ilyen jogok alapítását a hatályos nemzeti szabályozás nem tiltotta.
- 76 Továbbá Magyarország nem bizonyította, hogy az általa hivatkozott, devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás arra irányult, hogy a haszonélvezeti jog devizakülföldiek általi megszerzését ezen ügylet érvénytelenségének terhe mellett devizahatósági engedélyhez kösse, sem azt, hogy a más tagállamok állampolgárai által megszerzett és a vitatott szabályozással megszüntetett haszonélvezeti jogok az alkalmazandó nemzeti jog értelmében eleve semmiek lettek volna a mezőgazdasági földterületeken való tulajdonszerzésre alkalmazandó szabályok megkerülése miatt.
- 77 E tekintetben, ahogyan arra a Bizottság rámutatott és Magyarország az eljárás pert megelőző szakaszában elismerte, nem létezik olyan bírósági határozat, amely megállapította volna az ilyen haszonélvezeti jogok semmisségét. Ezzel szemben a Bizottság bemutatta a Bíróság előtt a Kúria 2010. január 26-i ítéletét, amelynek indokolása világosan jelzi, hogy haszonélvezeti jog mezőgazdasági földterületen való pusztai létesítése nem foglalja magában, hogy a felek szándéka az ilyen földterületek adásvételére alkalmazandó szabályozás megkerülése volt.
- 78 Egyébiránt, noha az Alkotmánybíróság 25/2015. (VII. 21.) határozatából kitűnni látszik, hogy a vitatott szabályozás legalábbis részben a mezőgazdasági földterületek megszerzésének azon gyakorlata jogi hatásainak megszüntetésére irányult, amelynek keretében a haszonélvezeti jogot „diszfunkcionálisan alkalmazták”, e megállapítás nem tűnik egyenértékűnek az érintett haszonélvezeti jog összes jogosultja általi visszaélés megállapításával, ugyanis az említett határozat végső soron hangsúlyozza, hogy a vitatott szabályozás a jövőre nézve megszünteti az érintett haszonélvezeti jogokat, de semmiféle korábbi magatartást nem minősít jogellenesnek.
- 79 Végül egyértelmű, hogy a devizakülföldiek által így megszerzett haszonélvezeti jogokat az illetékes magyar hatóságok következetesen bejegyezték az ingatlan-nyilvántartásba. Márpedig ahogyan azt a felek egybehangzóan elismerik, az ilyen bejegyzés megköveteli, hogy az érintett aktus vagy közokirat vagy ügyvéd által ellenjegyzett magánokirat formáját öltse, és ennek az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény 5. §-ának megfelelően az a következménye, hogy az érintett ingatlanadatok fennállását az

ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell. A Bizottság emellett hangsúlyozta – anélkül, hogy ezt Magyarország vitatta volna –, hogy e törvény 3. §-ának 2014. március 15-ig hatályos változata értelmében az ilyen bejegyzés konstitutív hatályú.

- 80 Így egyértelmű, hogy az érdekeltek általában véve zavartalanul élvezhették e jogukat, hasznélvezőként viselkedve, akár számos éven át. A jogcímükhöz kapcsolódó jogbiztonságot illetően megerősítette őket először is e jogosultságok ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése, továbbá a nemzeti hatóságok részéről észszerű határidőn belül e jogcímek semmisségének esetleges megállapítására és azok e nyilvántartásból való törlésére irányuló fellépés hiánya, végül az említett jogcímek fennállásának jogalkotási úton történő megerősítése, ugyanis a vitatott szabályozás előtt alig több mint egy évvel elfogadott 2012. évi CCXIII. törvény kimondta e jogcímek 2033. január 1-jéig való fennmaradását.
- 81 Harmadsorban, és ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 136. és 157. pontjában rámutatott, az érintett hasznélvezeti jogok a tulajdonjog feldarabolásának minősülnek annyiban, amennyiben e jogok jogosultjaiknak e tulajdonjog két lényeges részjogosítványát biztosítják, mégpedig az érintett dolog használatának és hasznai szedésének jogát. Márpedig a vitatott szabályozás a törvény erejénél fogva megszünteti a fennálló és az érintett földekre vonatkozó hasznélvezeti jogokat, azok kivételével, amelyeket közeli hozzátartozók között alapítottak. E megszüntetés tehát fogalmilag kényszer által, teljes mértékben és véglegesen megfosztja az érdekelteket e hasznélvezeti jogoktól, az említett földterületek meztelen tulajdonosai javára.
- 82 Ebből következik, hogy a vitatott szabályozás nem a dolog használatának korlátozásával jár, hanem a Charta 17. cikkének (1) bekezdése értelmében vett tulajdontól való megfosztással.
- 83 E tekintetben nem fogadható el a Magyarország által a tárgyaláson előadott azon érvelés, amely szerint a hasznélvezeti jogaiktól így megfosztott jogosultak továbbra is használhatják az érintett földeket a tulajdonossal kötött bérleti szerződés révén. Az ilyen szerződéskötés ugyanis kizárólag a tulajdonos beleegyezésétől függ, és nem teszi lehetővé a hasznélvezeti jog korábbi jogosultja számára, hogy visszaszerezze a korábban őt megillető dologi jogosultságot, amely más természetű volt, mint a bérleti szerződésből fakadó személyes kötelmi jogosultság. Egyébiránt e szerződéskötés olyan hátrányokkal jár a hasznélvezeti jog korábbi jogosultja számára, amelyek nem terhelték volna, ha megőrzi jogcímét.
- 84 Továbbá annak kimondásával, hogy „tulajdonától senkit sem lehet megfosztani”, a Charta 17. cikke (1) bekezdésének második mondata nem kizárólag a tulajdontól való megfosztás azon eseteire vonatkozik, amelyek a tulajdonjog hatóságokra való átszállására irányulnak. Így szemben azzal, amit Magyarország e tekintetben ugyancsak állított, azon körülmény, hogy az érintett hasznélvezeti jogokat nem a hatóság szerzi meg, hanem azok megszűnésének következtében a tulajdonos javára áll vissza a szóban forgó földterületek korlátozásmentes tulajdonjoga, semmiképpen nem érinti azt a tényt, hogy e jogok megszüntetésének következménye a korábbi jogosultak e jogoktól való megfosztása.
- 85 E tekintetben meg kell jegyezni azt is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikke első bekezdésének második fordulója szerinti tulajdontól való megfosztásként értékelendő az ingatlan tulajdonjogának annak tulajdonosa és az ugyanezen ingatlanon fennálló örökbérleti jog jogosultja közötti, nemzeti jogszabályon alapuló átszállása (EJEB, 1986. február 21., James és társai kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 27., 30. és 38. §) vagy akár a mezőgazdasági földterület tulajdonjogának egyik személyről a másikra való kötelező átszállása a mezőgazdaság észszerűsítése céljából (EJEB, 1990. február 21., Håkansson és Sturesson kontra Svédország, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, 42–44. §).
- 86 A jelen ítélet 69–85. pontjában kifejtett megfontolások alapján a hasznélvezeti jogok vitatott szabályozás általi megszüntetése a Charta 17. cikkének (1) bekezdése értelmében vett tulajdontól való megfosztásnak minősül.

- 87 Noha e rendelkezés nem tiltja abszolút módon a tulajdontól való megfosztást, azt előírja, hogy erre kizárólag közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett kerülhet sor.
- 88 E követelményeket illetően fontos figyelembe venni a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében szereplő pontosításokat is, amely rendelkezés szerint a Chartában elismert jogok gyakorlásának korlátozására csak a törvény által, e jogok lényeges tartalmának, valamint az arányosság elvének tiszteletben tartásával kerülhet sor, amennyiben a korlátozás elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.
- 89 A Charta 17. cikke (1) bekezdésének és 52. cikke (1) bekezdésének az együttes értelmezése annak megállapításához vezet, hogy egyrészt amikor közérdekű célkitűzésre hivatkoznak a tulajdontól való megfosztás igazolására, akkor e közérdekre és az abban foglalt általános érdekű célkitűzésekre tekintettel kell ügyelni az arányosság elvének a Charta 52. cikke (1) bekezdésében előírt tiszteletben tartására. Másrészt ezen értelmezés magában foglalja, hogy ilyen, a tulajdontól való megfosztás igazolására alkalmas közérdek hiányában, vagy feltételezve, hogy az ilyen közérdek megállapításra kerül, a Charta 17. cikke (1) bekezdésének második mondatában előírt feltételek teljesülése hiányában sérül az e rendelkezésben biztosított tulajdonhoz való jog.

## *2) Az igazolásokról és a közérdekű célkitűzésekről*

### *i) A mezőgazdasági földterületek hasznosításához kapcsolódó általános érdekű célkitűzésekre vonatkozó igazolásról*

- 90 Ahogyan az a jelen ítélet 31. és 43. pontjából kitűnik, Magyarország azt állítja, hogy feltételezve, hogy a vitatott szabályozásról megállapítják, hogy a tőke szabad mozgása korlátozásának minősül, e szabályozás – azáltal, hogy a mezőgazdasági földterületeken fennálló hasznélvezeti jogok fenntartását a hasznélvező és az érintett föld tulajdonosa közötti közeli hozzátartozói viszony fennállásához köti –, egyaránt irányul arra, hogy a mezőgazdasági földterületek tulajdonjogát az azokat megművelő személyek számára tartsa fenn és megakadályozza e földek pusztán spekulatív célból történő megszerzését, lehetővé teszi e földterületek új vállalkozások általi művelését, megkönnyíti az élet- és versenyképes mezőgazdasági üzemek létrejöttét és megelőzi a birtokelaprózódást, valamint a vidékről való elvándorlást és a vidék elnéptelenedését.
- 91 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság elfogadta, hogy a nemzeti szabályozások korlátozhatják a tőke szabad mozgását olyan célkitűzések nevében, mint amelyek az alábbi célokra irányulnak: a mezőgazdasági földterületek közvetlen hasznosítással történő kihasználásának megőrzésére, és arra, hogy a mezőgazdasági területeket túlnyomórészt tulajdonosaik lakják és műveljék meg, valamint területfejlesztési célra: a vidéki térség állandó népességének megtartására és a rendelkezésre álló területek észszerű használatának előnyben részesítésére az ingatlanpiaci nyomással szemben küzdve (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 82. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 92 Ugyanez a helyzet a földtulajdonnak az életképes földbirtokok kialakulását, valamint a vidék és a tájak harmonikus fenntartását lehetővé tévő elosztásának megőrzésére irányuló célkitűzésekkel kapcsolatban (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 93 A jelen ügyben mindazonáltal fontos ellenőrizni – ahogyan az a jelen ítélet 59. pontjában szerepel –, hogy a vitatott szabályozás valóban objektív és jogszerű közérdekű célokat követ-e, ahogyan arra hivatkoznak, és alkalmas-e azok megvalósításának biztosítására, továbbá nem lépi-e túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket.



- 94 Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra is, hogy a tagállamnak az általa felhozható igazoló okok mellett ismertetnie kell a megfelelő bizonyítékokat vagy az ezen állam által elfogadott korlátozó intézkedés megfelelőségére és arányosságára vonatkozó elemzést, valamint az érvelését alátámasztó konkrét adatokat (2016. május 26-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-244/15, EU:C:2016:359, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 95 E tekintetben először is meg kell jegyezni, hogy a vitatott szabályozás annyiban, amennyiben megszünteti a mezőgazdasági földterületeken fennálló összes haszonélvezeti jogot azok kivételével, amelyek jogosultjai e területek tulajdonosainak közeli hozzátartozói, nem tűnik alkalmasnak a Magyarország által hivatkozott célok elérésére, amelyekhez nem kapcsolódik közvetlenül.
- 96 Ugyanis Magyarország nem fejtette ki azon indokokat, amelyek miatt a mezőgazdasági földterületen fennálló jogcím jellege lehetővé tenné annak meghatározását, hogy az érdekelt saját maga műveli meg e földterületet, vagy sem, annak közelében rendelkezik lakóhellyel, vagy sem, azt esetlegesen spekulatív célból szerezte meg, vagy sem, vagy hozzájárul-e az élet- és versenyképes mezőgazdaság kialakításához, többek között a birtokelaprózódás elkerülése révén.
- 97 Egyébiránt, ahogyan azt a Bíróság a 2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet (C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157) 87. pontjában már kimondta, a hozzátartozói viszony adott ügyben való fennállása nem biztosítja, hogy a szóban forgó haszonélvezeti jog jogosultja maga hasznosítja az érintett területet, és hogy a haszonélvezeti jogot nem pusztán spekulatív célból szerezte meg. Ugyanígy semmi sem enged *a priori* arra következtetni, hogy a tulajdonos családján kívüli személy, aki ilyen területen szerzett haszonélvezeti jogot, ne volna képes maga hasznosítani e területet, és hogy a jog megszerzése szükségszerűen pusztán spekulatív célból történt, az említett terület megművelésének bármilyen szándéka nélkül.
- 98 Végezetül Magyarország nem bizonyította azt sem, hogy a közeli hozzátartozói viszonyhoz kapcsolódó e követelmény miként járulhatna hozzá az élet- és versenyképes mezőgazdaság fenntartásához és kialakításához, többek között a birtokelaprózódás elkerülése révén, vagy tenné lehetővé a vidékről való elvándorlás és a vidék elnéptelenedésének elkerülését.
- 99 Másodszor a vitatott szabályozás mindenképpen túllép a Magyarország által hivatkozott célok eléréséhez szükséges mértéken.
- 100 Úgy tűnik ugyanis, hogy más, a tőke szabad mozgását az említett szabályozásban előírtaknál kevésbé korlátozó intézkedéseket is el lehetett volna fogadni annak biztosítása érdekében, hogy az érintett földterületen fennálló haszonélvezeti jog fenntartása ne járhasson a földterületnek az azt birtokló személy általi hasznosításának leállásával. E tekintetben például lehetséges lett volna azt megkövetelni a haszonélvezeti jog jogosultjától, hogy tartsa fenn az érintett földterület mezőgazdasági rendeltetését, adott esetben saját maga hatékonyan biztosítva annak hasznosítását olyan feltételek mellett, amelyek biztosítják e hasznosítás fenntarthatóságát (lásd ebben az értelemben: 2016. május 26-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-244/15, EU:C:2016:359, 92. és 93. pont).
- 101 Így Magyarország nem bizonyította sem azt, hogy a vitatott szabályozás valóban a mezőgazdasági földterületek hasznosításához fűződő, általa hivatkozott általános érdekű célkitűzéseket követ, sem azt, hogy e szabályozás alkalmas az ilyen célkitűzések megvalósításának koherens módon történő biztosítására, és az e cél eléréséhez szükséges mértékre korlátozódik.

*ii) A devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértésére vonatkozó igazolásról*

- 102 Az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében az EUMSZ 63. cikk nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy meghozzák a szükséges intézkedéseket a nemzeti törvények és rendeletek megsértésének megakadályozására, hogy eljárásokat alakítsanak ki a tőkemozgások igazgatási vagy

statisztikai célú bejelentésére, illetve hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak. Az EUMSZ 65. cikk (3) bekezdése értelmében az ilyen intézkedések és eljárások nem szolgálhatnak az EUMSZ 63. cikkben meghatározott szabad tőkemozgásra és fizetési műveletekre vonatkozó önkényes megkülönböztetés vagy rejtett korlátozás eszközeül.

- 103 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontját – mint a tőke szabad mozgásának alapvető elvétől való eltérést – szigorúan kell értelmezni (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 96. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 104 A jelen ügyben Magyarország azt állítja, hogy mivel a mezőgazdasági földterületeken fennálló hasznélvezeti jogok megszerzésére 2002. január 1-je előtt és a devizagazdálkodásra akkor alkalmazandó nemzeti szabályozás értelmében vett devizakülföldiek által került sor, ezen ügyletek e szabályozás értelmében a Magyar Nemzeti Bank által kibocsátott engedély megszerzéséhez voltak kötve. Márpedig ilyen devizahatósági engedélyeket soha nem kértek ilyen ügyletekhez, és ekképpen azok érvénytelenek voltak.
- 105 E tekintetben rá kell mutatni először is arra, hogy ahogyan az a jelen ítélet 76. pontjából kitűnik, Magyarország nem bizonyította, hogy az általa hivatkozott, devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás arra irányult, hogy a hasznélvezeti jog devizakülföldiek általi megszerzését ezen ügylet érvénytelenségének terhe mellett devizahatósági engedélyhez kösse. Magyarország azt sem bizonyította, hogy a vitatott szabályozás elfogadását a devizagazdálkodásra vonatkozó e nemzeti szabályozás megsértésének orvoslása vezérelte volna.
- 106 E két vetület közül az elsőt illetően rá kell továbbá mutatni arra, hogy még ha feltételezzük is, hogy a vitatott szabályozás által megszüntetett hasznélvezeti jogok *ab initio* érvényessége a devizahatósági engedélyek megszerzéséhez volt kötve, a Bizottság a Bíróság elé terjesztette a Kúria 2010. június 28-i 1/2010 PK véleményének és a Kúria BH2000.556 számú ítéletének kivonatát, amelyek szó szerinti értelmezéséből az következik, hogy a Ptk. 237. §-ának (2) bekezdése értelmében – amely rendelkezés a devizagazdálkodásra vonatkozó, hivatkozott nemzeti szabályozás hatályon kívül helyezésének idején hatályban volt – azon időponttól kezdődően, amikor valamely engedély szerződéskötéshez való szükségessége megszűnik, az ezen engedély megszerzése nélkül megkötött szerződés véglegesen létrejönnek és érvényesnek tekintendő.
- 107 A második vetületet illetően emlékeztetni kell arra, hogy a vitatott szabályozás az érintett földterület tulajdonosával való közeli hozzátartozói viszonyt igazolni nem képes személyek javára mezőgazdasági földterületen fennálló hasznélvezeti jogok szisztematikus megszűnését írja elő. Márpedig e rokonsági feltétel semmiféle összefüggésben nincs a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozással. Egyébiránt, ahogyan az többek között a jelen ítélet 42. pontjából kitűnik, nyilvánvaló, hogy a hasznélvezeti jogok vitatott szabályozásban előírt megszüntetése nem csupán a külföldiekre vonatkozik, hanem a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személyekre és az e tagállamban székhellyel rendelkező jogi személyekre is, amelyek azonban nem tartoznak a devizagazdálkodásra vonatkozó, hivatkozott nemzeti szabályozás hatálya alá.
- 108 Másodszor és mindenesetre az ingatlan-nyilvántartásba hosszú ideje bejegyzett hasznélvezeti jogok törvény erejénél fogva, a devizagazdálkodásra vonatkozó említett nemzeti szabályozás hatályon kívül helyezése után több mint tíz évvel történő megszüntetése nem minősül arányos intézkedésnek. Ugyanis más, enyhébb hatású intézkedéseket is el lehetett volna fogadni a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás esetleges megsértésének *ab initio* szankcionálása érdekében, mint amilyenek például a közigazgatási bírságok (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 106. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

109 A fentiek alapján Magyarország sem azt nem bizonyította, hogy az általa hivatkozott, devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás befolyásolná a vitatott szabályozással érintett hasznélvezeti jogok érvényességét, sem azt, hogy ez utóbbit a devizagazdálkodásra vonatkozó szabályozás esetleges megsértésének orvoslása érdekében fogadták volna el, azt pedig végképp nem, hogy feltételezve a vitatott szabályozás ténylegesen ilyen célra irányultságát, a hasznélvezeti jogok e szabályozás általi megszüntetése e céllal arányos és az EUMSZ 65. cikk értelmében megengedhető volna.

*iii) A nemzeti jog megkerülésére irányuló gyakorlattal szembeni, a közrend védelme címén folytatott küzdelemre alapított igazolásról*

110 Ahogyan az a jelen ítélet 102. pontjában szerepel, az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontja többek között kimondja, hogy az EUMSZ 63. cikk nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket hozzanak.

111 A jelen ügyben Magyarország azt állítja, hogy a vitatott szabályozással megszüntetett hasznélvezeti jogokat a külföldi magánszemélyek és a jogi személyek tekintetében a mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozóan fennálló jogi tilalom megkerülésével szerezték meg, így azok *ab initio* semmisek voltak, ezért a magyar jogalkotó úgy döntött, hogy törvény által orvosolja e visszaéléseket.

112 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy ami a nemzeti törvény megkerülésére irányuló gyakorlat elleni küzdelmet illeti, a Bíróság már valóban elfogadta, hogy valamely alapszabadságot korlátozó nemzeti intézkedés adott esetben akkor is igazolható, ha az kifejezetten olyan mesterséges megállapodásokkal szembeni küzdelemre irányul, amelyek célja az érintett nemzeti jogszabályok megkerülése (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 114. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

113 Mindazonáltal elsősorban, és ahogyan az a jelen ítélet 76–80. pontjában szerepel, Magyarország nem bizonyította, hogy a vitatott szabályozással érintett hasznélvezeti jogok, vagyis amelyeket jogi személyek és külföldi magánszemélyek mezőgazdasági földterületeken 2002 előtt létesítettek, érvénytelenek volnának az alkalmazandó nemzeti jog alapján ez utóbbi bizonyos szabályainak megkerülése miatt.

114 Másodsorban az olyan igazolás, mint amely a jelen ítélet 112. pontjában szerepel, az ítélkezési gyakorlat szerint csak akkor engedhető meg, ha kifejezetten olyan mesterséges megállapodásokra vonatkozik, amelyek célja az érintett nemzeti szabályozás alkalmazásának megkerülése. Ez kizárja többek között a visszaélések általános vélelmének bármely kimondását, amely elegendő volna a tőke szabad mozgása korlátozásának igazolására (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 115. és 116. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

115 Az arányosság elvének való megfelelés érdekében a kifejezetten a teljes mértékben mesterséges megállapodások elleni küzdelmet célzó intézkedésnek éppen ellenkezőleg, lehetővé kellene tennie a nemzeti bíróságok számára, hogy az eset sajátosságaira figyelemmel, objektív bizonyítékokat alapul véve esetről esetre vizsgálatot folytassanak az érintett személyek visszaélésszerű vagy csalárd magatartásának figyelembevételével (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 117. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

116 Márpedig meg kell állapítani, hogy a vitatott szabályozás nem felel meg a jelen ítélet 114. és 115. pontjában említett követelmények egyikének sem.

117 Először is az Alkotmánybíróság a jelen ítélet 78. pontjában hivatkozott 25/2015. (VII. 21.) határozata az érintett hasznélvezeti jogok jogosultjai által elkövetett semmiféle visszaélés megállapítását nem tartalmazza, és hangsúlyozza, hogy e hasznélvezeti jogok vitatott szabályozás általi megszüntetését

főként azért ítélte szükségesnek, hogy teljes mértékben teljesüljön az új jogi rendelkezés által követett nemzeti stratégiai célkitűzés, vagyis az, hogy a mezőgazdasági földterületek kizárólag azon természetes személyek tulajdonában álljanak, akik azokat megművelik.

- 118 Ilyen körülmények között nem bizonyított, hogy a vitatott szabályozás sajátos célja a mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozó nemzeti szabályozás megkerülését célzó mesterséges megállapodások létrehozására irányuló magatartásokkal szembeni küzdelem volna.
- 119 Másodszor és mindenestre nem volna észszerű kizárólag azon körülményből, hogy a mezőgazdasági földterületen fennálló haszonélvezeti jog jogosultja jogi személy vagy olyan természetes személy, aki e föld tulajdonosának nem közeli hozzátartozója, arra következtetni, hogy e személy az ilyen haszonélvezeti jog megszerzésekor visszaélészerűen járt el. Ahogyan az a jelen ítélet 114. pontjában szerepel, nem hagyható jóvá a visszaélések általános vélelmének kimondása (lásd ebben az értelemben: 2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 121. pont).
- 120 Így lehetőség lett volna más, a tőke szabad mozgását kevésbé veszélyeztető intézkedések meghozatalára, mint amilyen az alkalmazandó nemzeti szabályozás esetleges beigazolódott megkerülése elleni küzdelem céljából szankciók alkalmazása, vagy a nemzeti bíróság előtti sajátos, megsemmisítés iránti eljárás, feltéve hogy azok megfelelnek az uniós jogból eredő követelményeknek (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 122. pont).
- 121 E tekintetben Magyarország per- és költségtakarékossági megfontolásokra való hivatkozása nem engedhető meg. Az állandó ítélkezési gyakorlatból ugyanis kitűnik, hogy pusztán gazdasági természetű indokok nem képezhetnek olyan közérdeken alapuló nyomós okot, amely igazolhatná a Szerződés által biztosított alapszabadság korlátozását. Ugyanez a helyzet a pusztán adminisztratív jellegű megfontolások esetén is (2018. március 6-i SEGRO és Horváth ítélet, C-52/16 és C-113/16, EU:C:2018:157, 123. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 122 Ebből következik, hogy a tőke szabad mozgásának a vitatott szabályozás általi korlátozása nem igazolható a mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozó nemzeti szabályozás megkerülését célzó, egyértelműen mesterséges megállapodásokkal szembeni küzdelem szándékával.

*iv) A közérdekű célkitűzések és a Charta 17. cikke szerinti kártalanítási rendszer hiányáról*

- 123 Ami a Charta 17. cikkének (1) bekezdése szerinti, az érintett haszonélvezeti jogok megszüntetése által történő tulajdontól való megfosztást illeti, a jelen ítélet 87–89. pontjában felidézett követelményekre tekintettel, amelyek tiszteletben tartásának az ilyen megfosztás megengedhetősége alá van rendelve, hozzá kell tenni, hogy e megszüntetést törvény írja elő.
- 124 Emellett, noha az olyan célkitűzések, mint a jelen ítélet 91. és 92. pontjában említetthez hasonló, a mezőgazdasági földterületek hasznosításához kapcsolódó közérdekű célkitűzések vagy a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti szabályozás megsértésének orvoslására vagy a mezőgazdasági földterületek megszerzésére vonatkozó nemzeti szabályozás megkerülését célzó visszaélésekkel szembeni küzdelemre irányuló célkitűzések nyilvánvalóan tartozhatnak az említett rendelkezés szerinti egy vagy több közérdekű cél körébe, a jelen ítélet 101. pontjából kitűnik, hogy Magyarország a jelen ügyben egyáltalán nem bizonyította sem azt, hogy a haszonélvezeti jogok törvény erejénél fogva történő megszüntetése valóban az említett, a mezőgazdasági földterületek hasznosításához fűződő célkitűzéseket követ, sem pedig azt, hogy e megszüntetés alkalmas volna e célok elérésére, vagy akár e tekintetben szükséges volna. Egyébiránt, és a jelen ítélet 109. és 122. pontjában tett megállapításokra tekintettel a haszonélvezeti jog olyan megszüntetése, mint amelyet a vitatott szabályozás a törvény erejénél fogva előír, nem tekinthető úgy, mint amire a devizagazdálkodásra vonatkozó nemzeti

szabályozás megsértésének orvoslása vagy a visszaélésekkel szembeni küzdelem érdekében került sor, mivel sem e jogsértés, sem e visszaélések nem nyertek bizonyítást, és nem tekinthető úgy sem, mint amely megfelel a jelen ítélet 89. pontjában felidézett arányosság követelményének.

- 125 Mindenesetre a vitatott szabályozás nem felel meg a Charta 17. cikkének (1) bekezdésében előírt azon követelménynek, amely szerint az érintett haszonélvezeti jogok elvesztéséhez hasonló tulajdontól való megfosztás esetén kellő időben méltányos összegű kártalanítást kell fizetni.
- 126 Ugyanezen rendelkezés szövege szerint a tulajdontól való megfosztásra kizárólag „a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségeikért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett” kerülhet sor, így e kártalanítást, amely tehát e megfosztás Charta által előírt feltételének minősül, a törvénynek kell előírnia. Ebből következik, hogy a tulajdontól való megfosztást kimondó nemzeti jogi szabályozásnak világosan és pontosan elő kell írnia, hogy e megfosztás kártalanításhoz való jogot keletkeztet, valamint annak feltételeit. Márpedig meg kell állapítani, hogy a vitatott szabályozás semmiféle rendelkezést nem tartalmaz a haszonélvezeti jogoktól így megfosztott jogosultak kártalanítását és annak módját illetően.
- 127 E tekintetben a polgári jog szabályaira való hivatkozás, amely Magyarország védekezésében szerepel, nem felelhet meg a Charta 17. cikkének (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek. Végezetül, és még ha feltételezzük is, hogy jogilag lehetséges valamely tagállam számára e rendelkezésre tekintettel kivonni magát a magánszemélyek tulajdontól való, kizárólag általa kiváltott megfosztásáért való kártalanítása alól, meg kell állapítani, hogy az ilyen hivatkozás a jelen ügyben a haszonélvezeti jogok jogosultjaira hárítaná a számukra a földterület tulajdonosa által fizetendő esetleges kártalanítás adott esetben hosszadalmas és költséges eljárások révén történő igénylésének terhét. E polgári jogi szabályok nem teszik lehetővé annak könnyedén és kellően pontosan vagy előre látható módon való meghatározását, hogy a kártalanítást ténylegesen megkapják-e ezen eljárások végén, sem pedig adott esetben annak felmérését, hogy az milyen természetű és mértékű lesz.
- 128 E téren rá kell mutatni arra is, hogy ami az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkét illeti, az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy e bíróság szerint ha valamely személy tulajdonát elvonják, léteznie kell egy olyan eljárásnak, amely biztosítja a kisajátítás következményeinek általános értékelését, vagyis a kisajátított vagyontárgy értékével összhangban álló kártalanítás nyújtását, a kártalanítás jogosultjainak és a kisajátítással kapcsolatos minden egyéb kérdés meghatározását (EJEB, 2003. október 9., Biozokat A. E. kontra Görögország, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, 29. §).
- 129 A jelen ítélet 123–128. pontjában kifejtettek alapján meg kell állapítani, hogy a vitatott szabályozásban előírt tulajdontól való megfosztást nem igazolja közérdekű célkitűzés, és végeredményben ahhoz nem kapcsolódik kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítást biztosító rendszer. Következésképpen az említett szabályozás sérti a Charta 17. cikkének (1) bekezdésében előírt tulajdonhoz való jogot.

### ***c) Végekvetkezés***

- 130 A fentiek alapján azt a következtetést kell levonni egyrészt, hogy Magyarország nem bizonyította, hogy a más tagállambeli állampolgárok javára közvetlenül vagy közvetetten szóló haszonélvezeti jogok vitatott szabályozás általi megszüntetése a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert vagy az EUMSZ 65. cikk (1) bekezdésének b) pontjában említett közérdekű célkitűzésekre irányulna, sem azt, hogy e megszüntetés megfelelő vagy koherens volna, vagy akár az ilyen célok eléréséhez szükséges intézkedésekre korlátozódna. Másrészt e megszüntetés nincs összhangban a Charta 17. cikkének (1) bekezdésével sem. Következésképpen a tőke szabad mozgásának az EUMSZ 63. cikk által nyújtott védelemben részesülő tőke révén szerzett javaktól való megfosztásból eredő korlátozása nem igazolható.

- 131 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy Magyarország a vitatott szabályozás elfogadásával és ezáltal a Magyarországon fekvő mező- és erdőgazdasági földterületeken közvetlenül vagy közvetetten külföldiek javára fennálló haszonélvezeti jogoknak a törvény erejénél fogva történő megszüntetésével nem teljesítette az EUMSZ 63. cikknek és a Charta 17. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.

### A költségekről

- 132 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Magyarországot, mivel peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

- 1) **Magyarország a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 108. §-a (1) bekezdésének elfogadásával és ezáltal a Magyarországon fekvő mező- és erdőgazdasági földterületeken közvetlenül vagy közvetetten más tagállambeli állampolgárok javára fennálló haszonélvezeti jogoknak a törvény erejénél fogva történő megszüntetésével nem teljesítette az EUMSZ 63. cikknek és az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.**

- 2) **A Bíróság Magyarországot kötelezi a költségek viselésére.**

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Bonichot
Prechal	Regan	von Danwitz
Rosas	Bay Larsen	Safjan
Šváby	Fernlund	Vajda
Rodin		

Kihirdetve Luxembourgban, a 2019. május 21-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar  
hivatalvezető

K. Lenaerts  
elnök