

Traser Julianna Sára\*

# A települési beköltözési korlátozások megítélése az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatában

## 1. BEVEZETÉS

Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása<sup>1</sup> a Magyarország területén törvényesen tartózkodó személyek szabad mozgáshoz és tartózkodási helyük szabad megválasztásához való jogát azzal a *feltétellel* egészítette ki, miszerint „A tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog gyakorlása nem járhat Magyarország helyi közösségei önazonosságához való alapvető jogának sérelmével.”<sup>2</sup> Ezen alaptörvényi rendelkezés végrehajtása érdekében került elfogadásra a *helyi önazonosság védelméről szóló 2025. évi XLVIII. törvény*, amely az önkormányzatok számára meghatározott *jogvédelmi eszközök alkalmazását teszi lehetővé* egyrészt annak érdekében, hogy a helyi közösség társadalmi berendezkedését, életmódját, hagyományait és szokásait, valamint a település karakterét megőrizze és védje; másrészt pedig azért, hogy megakadályozzák a település lakosságának nem kívánt növekedését, illetve fellephessenek a település nem kívánt társadalmi fejlődési irányával szemben.<sup>3</sup>

E célok elérése érdekében a 2025. július elsején hatályba lépett törvény az önkormányzatok számára lehetővé teszi ingatlannal kapcsolatos jogügyletekre vonatkozó *dologi jogvédelmi eszköz* (elővásárlási jog) alapítását, valamint a településre történő beköltözés korlátozására irányuló *személyi jogvédelmi eszközök*, úgymint a lakcímlétesítés tilalmának vagy feltételhez kötésének, illetve betelepülési hozzájárulás (adó) kivetésének alkalmazását.<sup>4</sup> Fontos garanciális elem ugyanakkor, hogy a jogvédelmi eszközöket csak az emberi méltóság megsértése és indokolatlan megkülönböztetés

nélkül, az egyenlő bánásmód követelményének megfelelően lehet alkalmazni.<sup>5</sup>

A törvény felhatalmazása nyomán elsőként Mezőkeresztes önkormányzata<sup>6</sup> tette lehetővé az önkormányzat számára egyedi eljárásban az elővásárlási jog gyakorlását abban az esetben, ha azáltal az önkormányzat olyan *közösségi célokat* tud megvalósítani, mint pl. a lakhatási program, a spekulatív célú ingatlanfelvásárlás visszaszorítása, vagy a város népességmegtartó képességének növelése. A magyar szabályozáshoz hasonló lakhatáspolitikai célok és szabályozási eszközök az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB, vagy Bíróság) ítélezési gyakorlatában más országok vonatkozásában már felmerültek, ezért e jogeseteket és az azokból *levonható uniós jogi következtetéseket* a települési beköltözési korlátozások uniós joggal való lehetséges összeütközésére tekintettel érdemes az alábbiakban áttekinteni.

## 2. HATÁSKÖRI KÉRDÉSEK: LAKHATÁSI POLITIKA ÉS ÖNKORMÁNYZATI IGAZGATÁS

A tagállamok *önkormányzati igazgatását* az Európai Unió *tiszteletben tartja*, amit az EUB ítélezési gyakorlata is megerősít. Eszerint „a *hatásköröknek a tagállamon belüli megosztása* az Európai Unióról szóló Szerződés [a továbbiakban: EUSZ] 4. cikk (2) bekezdésében<sup>7</sup> biztosított védelmet élvezi”,<sup>8</sup> és mivel ez a hatáskörmegosztás nem merev, ezért az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelem a *hatáskörök tagállamon belüli átszervezésére is vonatkozik*.<sup>9</sup> Az EUB azt is

\* Főosztályvezető, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály.

1 Az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés a 2025. április 14-i ülésnapján fogadta el.

2 Lásd az Alaptörvény XXVII. cikkét. Az Alaptörvényhez fűzött általános indokolás szerint: „Az Alaptörvény módosítása kijelöli a tartózkodási hely szabad megválasztása jogának kereteit. A helyi önazonossághoz való jog egy olyan új – ugyanakkor nem történeti előzmények nélküli – kollektív jellegű jog, amely védelmet nyújthat azon települési közösségek számára, amelyek meg kívánják ővni a helyi társadalmuk életformáját, hagyományait, szokásait, rétegződését, illetve meg tudják határozni kívánatos lakosság számukat.” Elérhető: <https://njt.hu/jogszabaly/2025-15-K4-00> [letöltve: 2025. 07. 25.]

3 Lásd A helyi önazonosság védelméről szóló 2025. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: 2025. évi XLVIII. törvény) 2. §.

4 Lásd 2025. évi XLVIII. törvény 7–11. §.

5 Lásd 2025. évi XLVIII. törvény 4. § (1) bekezdés.

6 Lásd Mezőkeresztes Város Önkormányzata Képviselő-testületének 4/2025. (VI. 27.) önkormányzati rendelete a helyi önazonosság védelméről. Elérhető: <https://or.njt.hu/eli/725822/r/2025/4/2025-07-01> [letöltve: 2025. 07. 25.]

7 „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

8 C-51/15. sz. *Remondis* ügyben 2016. december 21-én hozott ítélet 40. pontja.

9 C-328/19. sz. *Porin kaupunki* ügyben 2020. június 18-án hozott ítélet 16. pontja.

mege erősítette, hogy a tagállamok választásuk szerint oszthatják meg a hatásköröket a területükön, és a nem közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusokat a regionális vagy helyi hatóságok által hozott intézkedések útján szabadon hajthatják végre, feltéve hogy ez a hatáskörmegosztás lehetővé teszi a szóban forgó közösségi jogi aktusok helyes végrehajtását.<sup>10</sup> Ennek megfelelően az önkormányzati engedélyezés, vagy véleményezés útján megvalósuló beköltözési és/vagy ingatlanhasznosítási korlátozások szempontjából legrelevánsabbnak tekinthető két, alább bemutatásra kerülő európai bírósági ügyben (Libert és Cali Apartments ügyek) a döntéshozatali hatáskör önkormányzatokra történő telepítésének indokoltságát az EUB nem is vizsgálta.

Az önkormányzati igazgatás megszervezésének tagállami szabadsága mellett az Európai Unió a lakhatási politika tekintetében sem rendelkezik szabályozási hatáskörrel,<sup>11</sup> így az Unió a tagállamok számára bizonyos típusú lakáspolitikát sem írhat elő és nem is helyettesítheti a tagállami – pl. állami lakások rendszerének fenntartására irányuló – lakáspolitikát.<sup>12</sup> (Jóllehet a társadalmi felzárkóztatás és a szegénység elleni küzdelem területén az Unió a megfizethető lakások elérhetőségével összefüggésben több kezdeményezést is elfogadott, ezáltal azonban szintén nem szerzett hatáskört a terület szabályozása felett.<sup>13</sup>) Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése értelmében a szubszidiaritás elvét<sup>14</sup> kell alkalmazni továbbá minden olyan területen, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, így a tagállamok lakhatási politikával összefüggő döntéseire is.

A lakhatási politika szabályozására vonatkozó uniós hatáskör hiánya ellenére a tagállamok, illetve a tagállamok regionális vagy önkormányzati szervei által a lakhatási politikával összefüggésben hozott döntések ugyanakkor számos, az uniós jogban szabályozott alapelvet és jogterületet érinthetnek (lásd pl. tökmozgás szabadsága, letelepedés szabadsága, uniós polgárok szabad mozgása, szolgáltatásnyújtás szabadsága, egyenlő bánásmód követelménye, adózási politika stb.), amely uniós követelményeket a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk. Következésképpen: az Unió által nem szabályozott lakhatási politika terén hozott tagállami, illetve regionális és önkormányzati döntések sem valósíthatnak meg pl. hátrányos megkülönböztetést, és nem ütközhetnek az uniós jogrendszerből

fakadó alapelvei szintű, vagy másodlagos jogban foglalt követelményekbe. Az Unió által szabályozott más szakterületekkel való összefüggésre tekintettel így az EUB a tagállamok lakhatási politika terén hozott döntéseinek uniós joggal való összeegyeztethetőségét tehát mégis vizsgálhatja.

### 3. A LAKÓHELY TISZTELETBEN TARTÁSÁNAK UNIÓS ALAPJOGI KÖVETELMÉNYE ÉS A LAKÓHELY SZABAD MEGVÁLASZTÁSÁNAK JOGA

A (i.) lakhatáshoz való jogot az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatában<sup>15</sup> alapvető jognak tekinti, amelynek alapját az Unió Alapjogi Chartájának<sup>16</sup> 7. és 38. cikkei teremti meg. A Charta említett cikkei egyrészt a magán- és a családi élet tiszteletben tartásának, másrészt a fogyasztóvédelem magas szintje biztosításának kötelezettségét írják elő az uniós szakpolitikák megvalósításakor. A Charta cikkei által biztosított jogok tartalmának megállapításakor az EUB – a Charta 52. cikke (3) bekezdésének megfelelően – az Emberi Jogok Európai Egyezményében<sup>17</sup> (a továbbiakban: EJE) biztosított jogokkal való összhangot is biztosítja, és így a védelem minimális szintjének megállapításakor figyelembe veszi az Emberi Jogok Európai Bírósága által kialakított ítélkezési gyakorlatot is. [E tekintetben az EJE 8. cikk (1) bekezdésében biztosított, a lakás tiszteletben tartását is magában foglaló magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog a releváns.]

A lakhatáshoz való jog kérdése az EUB legújabb ítélkezési gyakorlatában azonban nemcsak a lakás elvesztése kapcsán jelent meg, hanem azzal összefüggésben is, hogy „valamely természetes személy megvásárolhatja, vagy bérbe veheti jövőbeli otthonát.” E tekintetben a Bíróság azonban arra a következtetésre jutott, hogy míg az otthon tiszteletben tartásának követelménye (az otthon megszerzése vonatkozásában) a Charta 7. cikke értelmében fennáll,<sup>18</sup> addig e jogot az EJE 8. cikke nem ismeri el, tehát az otthon megszerzéséhez való jog lehetséges korlátozását alapjogi szempontból az EUB sem vizsgálja.<sup>19</sup>

A helyben lakás követelményének előírása kapcsán azonban az EUB úgy foglalt állást, hogy az az EJE negyedik kiegészítő jegyzőkönyve 2. cikkének (1) bekezdésében biztosított mozgásszabadságba<sup>20</sup> beleértett (ii.) lakóhely szabad megválasztásának jogát „különösen erősen korlátozza”. A konkrét ügyben Dánia a mezőgazdasági földekre vonatkozóan egyrészt az ingatlanpiaci nyomással szemben, másrészt a vidéki térség

10 C-743/22. sz. DISA ügyben 2024. január 25-én hozott ítélet 49. pont.

11 Lásd C-417/23. sz. Slagelse Almennyttige Boligselskab ügyben Tamara Čapeta főtanácsnok indítványának 52. pontját (az ismertetés napja: 2025. február 13.). Az ügyben még nem született ítélet. Elérhető: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=295329&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=10674452> [letöltve: 2025. 04. 15.]

12 C-417/23. sz. ügyben Tamara Čapeta főtanácsnok indítványának 56. pontját.

13 Ezek áttekintéséről lásd: A coordinated EU approach to housing, European Parliament Briefing. Európai Parlament 2025. január. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767189/EPRS\\_BRI\(2025\)767189\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767189/EPRS_BRI(2025)767189_EN.pdf) [letöltve: 2025. 04. 15.]

14 Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdése értelmében: „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

15 Lásd C-34/13. sz. Kušionová ügyben 2014. szeptember 10-én hozott ítélet 65. pontját és a C-598/21. sz. Všeobecná úverová banka ügyben 2023. november 9-én hozott ítélet 85. pontját.

16 Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2012/C 326/02), elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT> [letöltve: 2025. 04. 15.]

17 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

18 Lásd a C-674/23. sz. AEON NEPREMIČNINE d.o.o. és társai ügyben 2025. február 27-én hozott ítélet 41. pontját.

19 C-674/23. sz. ügyben hozott ítélet 42. és 43. pontok.

20 EJE negyedik kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikk (1): „Mindenki szabadon elhagyhat minden országot, beleértve a saját országát is.”

állandó népességének megtartása érdekében olyan előírást alkalmazott, miszerint a termőföldeket túlnyomórészt a tulajdonosok lakják és művelik meg. Az EUB értékelése szerint bár a dán kormány célkitűzései közérdekű jellegűek és a közös agrárpolitika célkitűzéseinek is megfelelnek, ugyanakkor a tőke szabad mozgásának korlátozása mellett az EJE-ből levezethető lakóhely szabad megválasztásának jogát is korlátozzák, emiatt pedig az uniós joggal összeegyeztethetetlenek.<sup>21</sup>

#### 4. AZ UNIÓS JOG ALKALMAZHATÓSÁGA REGIONÁLIS ÉS ÖNKORMÁNYZATI DÖNTÉSEKRE

Főszabály szerint az uniós jogot – a Szerződéseket és az azok végrehajtása érdekében hozott jogi aktusokat – nem kell alkalmazni olyan esetekben, amikor a jogvita minden elemében egy adott tagállamra koncentrálódik, azaz tisztán belső jogi helyzetről van szó.<sup>22</sup> Az uniós jog akkor sem alkalmazandó, amikor az uniós jog esetleges érintettségét pusztán az a tény alapozza meg, hogy az adott nemzeti rendelkezés mind a saját állampolgárokra, mind más tagállamok állampolgáira is egyaránt alkalmazandó.<sup>23</sup> Az uniós joggal való hipotetikus kapcsolat tehát nem alapozza meg az adott nemzeti rendelkezés uniós jog hatálya alá vonhatóságát.

A Bíróság ugyanakkor egyértelműen meghatározta azt a négy esetet, amelyek fennállása esetén egy minden elemében az adott tagállamra korlátozódó jogvita mégis felvetheti az uniós jog alkalmazását, mivel ezekben az esetekben a tagállami rendelkezések és az uniós jog közötti kapcsolat elemei konkrétan azonosíthatóak. Az EUB tehát az alábbi esetekben – tisztán belső jogi helyzet esetén is – megköveteli az uniós jogból fakadó követelmények érvényre juttatását:<sup>24</sup>

- a nemzeti szabályozás kifejthet olyan joghatásokat, amelyek nem korlátozódnak csak az adott tagállamra, mert pl. más tagállamok állampolgárai is érdekeltek lehetnének e jog gyakorlásában,
- előzetes döntéshozatali eljárásban a döntést meghozó tagállami bíróság ítéletének joghatásai a többi tagállam állampolgárára is kiterjednek,
- ha a nemzeti jog írja elő, hogy a saját állampolgárt az azonos helyzetben levő uniós polgárokkal azonos jogokban kell részesíteni,

21 C-370/05. sz. *Uwe Kay Festeren* ügyben 2007. január 25-én hozott ítélet 27–28., 35. és 37. pontjait. Az ítélet 41. pontjában továbbá a Bíróság megállapítja, hogy: „Még ha feltételezzük is, hogy a helyben lakás követelménye szükséges lenne a kitűzött cél eléréséhez, mivel kedvező hatást fejt ki az ingatlanpiacon (tekintettel a lakóhely-változtatásokkal mindig együtt járó korlátozásokra, amelyek eltántorítanak az ingatlanpiaci spekulációktól), meg kell említeni, hogy a helyben lakás követelményéhez az a feltétel társul, hogy a lakóhelyet legalább nyolc éven át fenn kell tartani, és az ilyen kiegészítő feltétel nyilvánvalóan túlmegy azon a mértéken, amely szükségesnek tekinthető, különösen mivel a lakhely szabad megválasztására vonatkozó jog gyakorlásának tartós felfüggesztését jelenti”

22 Lásd C-343/17. sz. *Fremoluc* ügyben 2018. szeptember 20-án hozott ítélet 18. pontját, amelyben az alapeljárás minden eleme Belgiumra korlátozódott (lásd az ítélet 13. pontját).

23 C-343/17. sz. *Fremoluc* ügy 21. pont.

24 A négy feltétel megállapítása a C-268/15. sz. *Ullens de Schooten* ügyben 2016. november 15-én hozott ítélet 50–53. pontjaiban található.

– bár az adott helyzet nem tartozik közvetlenül az uniós jog hatálya alá, de a nemzeti jog alkalmazandóvá teszi az uniós jog rendelkezéseit, és ahhoz igazodik.

##### 4.1. A LIBERT ÜGY<sup>25</sup>

A fentiekre tekintettel a Bíróság a *Libert* ügyben,<sup>26</sup> amelynek minden eleme Belgiumra korlátozódott, mégis megállapította a személyek szabad mozgása uniós jogból fakadó követelményének alkalmazhatóságát. Az alapügyben, Belgiumban a flamand kormány a Flamand régióban található egyes települési önkormányzatokra (céltelepülésekre) vonatkozóan ingatlanmegszerzési és ingatlanértékesítési korlátozást írt elő. A korlátozás az ingatlan eladása mellett a bérleti jog időtartamát is maximálta kilenc évben, illetve az örökbérletet és a földhasználati jog alapítását is a céltelepüléssel fennálló ‘élés-egyes kapcsolat’ meglététől tette függővé. Az intézkedést a flamand kormány a céltelepüléseken a telkek árának növekedésével (dzsentifikáció) magyarázta, így céltelepülésként 69 olyan települést azonosított, ahol a telkek négyzetméterenkénti ára a legmagasabb, és ahol a külső és belső migráció intenzitása a legnagyobb.

A flamand kormány célja tehát az adott településeket érintő ingatlanszerzési korlátozás bevezetésével a régióban lakó autochton lakosság megtartása, és ingatlanszükségletének kielégítése volt. (A flamand rendelkezések az ingatlanfejlesztők és építetők számára ezért részben szociális lakások kialakításának, vagy szociális díj fizetésének kötelezettségét is előírták.) Az ingatlanszerzés feltételeként a jogszabály továbbá a céltelepülésekkel fennálló ‘élés-egyes kapcsolat’ meglétének ellenőrzését is előírta.

Az ‘élés-egyes kapcsolat’ megléte szempontjából a beköltözési kérelmeket egy tartományi értékelő bizottság véleményezte. Az ‘élés-egyes kapcsolat’ meglétének megítéléséhez az érintett flamand rendelet három szempontot is megadott, amelyek közül az ingatlan tervezett megszerzője (az ingatlanon tulajdonjogot, bérleti jogot, örökbérleti jogot, vagy földhasználati jogot szerezni kívánó személy) legalább egy feltételnek meg kellett, hogy feleljen:

- legalább hat éven keresztül megszakítatlanul a településen, vagy valamely szomszédos településen kellett, hogy lakóhellyel rendelkezzen, amennyiben e település is a 69 céltelepülés valamelyikéhez tartozott;
- az átruházás időpontjában a munkahét legalább felében a településen kellett, hogy tevékenységet végezzen;
- valamely jelentős körülmény folytán a településen hosszú távú szakmai, családi, társadalmi, vagy gazdasági kapcsolatot kellett, hogy kialakítson.

A *Libert* ügyben az EUB az uniós jog alkalmazhatóságát arra alapította, hogy a flamand régió kormányának intézkedése alkalmas lehet arra, hogy más uniós polgárokat eltántorítson a szabad mozgás jogának (azaz az adott településekre való

25 A cikkben hivatkozott releváns jogesetek tényállásainak, főbb jogkérdéseinek és EUB általi minősítésének rövid áttekintése a mellékletben található.

26 C-197/11. és C-203/11. sz. *Libert* egyesített ügyekben 2013. május 8-án hozott ítélet.

beköltözés, vagy az onnan való kiköltözés szándékának) gyakorlásától.

A flamand rendelkezések bár megvalósították a tőke szabad mozgására vonatkozó uniós követelmények korlátozását, ugyanakkor közérdekű kényszerítő indokkal igazolhatóak voltak. Ennek ellenére a vitatott regionális intézkedés a szükségességi és arányossági, illetve megfelelőségi teszten mégis elbukott, ugyanis az EUB az 'elégéses kapcsolat' meghatározására vonatkozó rendelkezéseket nem tartotta kellően pontosnak, és értékelése szerint az 'elégéses kapcsolat' igazolásának feltételei sem kapcsolódtak közvetlenül az elérni kívánt célhoz.

#### 4.2. A CALI APARTMENTS ÜGY

A *Cali Apartments* ügyben<sup>27</sup> az Európai Unió Bírósága a bútorozott lakások AirB&B célból történő kiadása előzetes önkormányzati engedélyezésének előírását vizsgálta. Az ügyben az uniós jog alkalmazása gyakorlatilag nem képezte vita tárgyát, mivel az AirB&B kiadások alapvetően az interneten keresztül, azaz a szolgáltatások határon átnyúló szabad mozgásával, és főként turisták számára valósultak meg. Az ügyben tehát az önkormányzati döntési jogkör az uniós jog hatálya alá került.

A francia építésügyi és lakásügyi törvény a 200 000 lakosnál nagyobb településeken, valamint ezenkívül további három településen a lakáscélú helyiségek használatának megváltoztatásához (azaz az AirB&B célú kiadáshoz<sup>28</sup>) előzetes engedélyt tett szükségessé, amelyet az ingatlan fekvése szerinti település polgármestere, Párizs, Marseille és Lyon esetében pedig a polgármester az érintett terület polgármestere véleményének kikérését követően ad ki. Az engedélyt az önkormányzatok többek között a lakáshiány súlyosbodása elkerülésének szükségességére tekintettel adhatták ki.

A Bíróság a lakáshasználat megváltoztatásának önkormányzati engedélyezési rendszerét a konkrét ügyben nem tartotta az uniós jogba ütközőnek, annak ellenére, hogy az a határon átnyúló szolgáltatásnyújtást is érintette. A rendelkezéseket ugyanis az EUB értékelése szerint a bérbeadásra szánt lakások hiánya elleni küzdelemmel kapcsolatos közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztotta alá, és a rendelkezések a kitűzött céllal arányosak voltak, amennyiben a bérbeadó engedélyezési kötelezettsége átlátható és hozzáférhető feltételek mellett volt teljesíthető.<sup>29</sup>

### 5. AZ INGATLANSZERZÉS KORLÁTOZÁSÁNAK UNIÓS JOGGAL VALÓ ÜTKÖZÉSE

A fenti két jogesetből is látható, hogy a beköltözés vagy lakáshasználat megváltoztatásának önkormányzatok által elfogadható feltételei és/vagy engedélyezése az uniós jog hatálya alá tartozhatnak,

- amennyiben nem tisztán belső jogi helyzetről van szó (ennek eseteit és kivételeit lásd a 4. pontban), és
- amennyiben e rendelkezések valamely uniós jogból fakadó joggal ellentétesek, vagy e jogok gyakorlását korlátozzák.

A Bíróság a *Fremoluc*-ügyben egyértelműsítette,<sup>30</sup> hogy az uniós jog alkalmazhatóságának kérdését eltérő mérce szerint vizsgálja a kötelezettségszegési eljárások (EUMSZ 258–260. cikkek) és az előzetes döntéshozatali eljárás (EUMSZ 267. cikk) esetén attól függően, hogy az uniós jog alkalmazhatóságának esete feltételes vagy konkrét-e. Kötelezettségszegési eljárásoknál ugyanis a Bíróság azt vizsgálja, hogy a vitatott nemzeti intézkedés általában alkalmas-e arra, hogy más tagállamok gazdasági szereplőit visszatartsa az alapvető szabadságok gyakorlásától. Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében azonban a Bíróság konkrétan vizsgál egy adott nemzeti jogi megoldást és egy uniós alapszabadságot, aminek eredményeként megállapíthatja az uniós jognak az adott jogvitában történő hivatkozhatóságát, azaz az uniós jog relevanciáját.

#### 5.1. MELY UNIÓS JOGTERÜLETEK LEHETNEK ÉRINTETTEK, ÉS ÍGY TILTOTTAK AZ EZEKET KORLÁTOZÓ TAGÁLLAMI, ÖNKORMÁNYZATI RENDELKEZÉSEK?

Az uniós jog által biztosított jogokkal ellentétes vagy azok gyakorlását korlátozó nemzeti regionális, vagy önkormányzati rendelkezések főszabály szerint nem megengedettek, ez alól azonban mind a Szerződések, mind az EUB ítélkezési gyakorlata teremt kivételeket (lásd az 5.2. pontot). A jelen cikkben bemutatott, az ingatlanszerzés korlátozását vagy kizárását megvalósító jogesetekben a tagállami lakhatási politikával összefüggő nemzeti rendelkezések az alábbi uniós jogból fakadó követelményekbe és jogokba ütköztek, amelyek igazolhatósága és kimenthetősége azonban a Bíróság értékelésében eltérő volt:

- tőke szabad mozgása (pl. C-370/05. sz. *Uwe Kay Festersen* ügy, C-515/99. és C-527/99–C-540/99. sz. *Hans Reisch* egyesített ügyek, C-567/07. sz. *Woningstichting Sint Servatius* ügy),
- személyek szabad mozgása és letelepedés (vállalkozás) szabadsága (pl. C-197/11. és C-203/11. sz. *Libert* egyesített ügyek, C-343/17. sz. *Fremoluc* ügy, C-674/23. sz. *AEON* ügy, 305/87. sz. Bizottság kontra Görögország ügy),

27 C-724/18. és C-727/18. sz. *Cali Apartments* egyesített ügyekben 2020. szeptember 22-én hozott ítélet.

28 Az EUB előtti eljárásban ennek jogi megfogalmazása: „bútorozott helyiségek átmenetileg ott tartózkodó, e helyiségeket lakóhelyül nem választó vendégek számára történő, díjazás ellenében, akár üzletszerűen, akár nem üzletszerűen történő, ismételt és rövid távú bérbeadás, illetve „internetes oldalon bérbevételre kínált garzonlakások”. A szabályozás hatálya nem terjedt ki többek között a bútorozatlan ingatlan díjazás ellenében történő bérbeadására, valamint a bérbeadó állandó lakóhelyét képező bútorozott ingatlan évi összesen négy hónapnál rövidebb időtartamra történő bérbeadására.

29 Lásd a C-724/18. és C-727/18. sz. *Cali Apartments* egyesített ügyekben hozott ítélet 62. és 108. pontjait.

30 Lásd a C-343/17. sz. *Fremoluc* ügyben hozott ítélet 19. pontját.

- *belső piaci szolgáltatások szabad nyújtása* (pl. C-724/18. és C-727/18. sz. Cali Apartments egyesített ügyek),
- *állampolgárság alapján történő megkülönböztetés* (pl. C-155/09. sz. Bizottság kontra Görög Köztársaság ügy),
- *faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód* (pl. C-417/23. sz. Slagelse Almennyttige Boligselskab ügy).

Egy bírósági ügyben természetesen *több uniós jogalap együttes érintettsége is felmerülhet*, e tekintetben pedig a szolgáltatásnyújtás szabadsága kiegészítő jelleggel hivatkozható. Önállóan ugyanis csak akkor lehet a szolgáltatásnyújtás szabadsága szerződésben biztosított jogának sérelmére hivatkozni, ha az adott nemzeti rendelkezés az áruk, a személyek és a tőke szabad mozgásának korlátozását nem valósítja meg. Az ingatlanok forgalomképességének kizárását vagy korlátozását az EUB a *tőke szabad mozgásának korlátozása* alá vonja.<sup>31</sup>

A lakáshoz és a tulajdonhoz való hozzáférésre a Bíróság a munkavállalók (személyek) szabad mozgásához való joga gyakorlásának szükséges velejárójaként tekint, amely jog érvényesülésével szemben a megkülönböztetésmentes bánásmódot is követelményként támasztja. A letelepedés szabadságához pedig a Bíróság szerint nemcsak a tevékenység gyakorlásához szükséges különös feltételeket kell megkülönböztetésmentesen biztosítani, hanem olyan általános jogosítványokat is, mint az ingatlan megszerzése és hasznosítása.<sup>32</sup>

## 5.2. AZ UNIÓS JOG ÁLTAL BIZTOSÍTOTT JOGOK TAGÁLLAMI VAGY ÖNKORMÁNYZATI KORLÁTOZÁSA MEGENGEDHETŐSÉGÉNEK FELTÉTELEI

Az uniós alapszabadságoknak – azaz az áruk, a tőke, a személyek és a szolgáltatások szabad mozgásának – tagállami korlátozása, vagy sérelme *főszabály szerint tilos*, kivéve, ha a tagállamok az intézkedések jogszerűségét, szükségességét és arányosságát igazolni tudják. A *kimentés esetei két csoportba sorolhatók*:

(i.) egyes különös esetekben egyfelől a *Szerződések ma-guk adnak lehetőséget az alapvető szabadságok érvényesítésétől való eltérésre* [lásd pl. a személyek és a tőke szabad mozgására vonatkozó EUMSZ 45. cikk (3) bekezdésében szereplő közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi kivételek alkalmazhatósága, vagy a 65. cikk (1) bekezdés b) pontjában szereplő közrendi és közbiztonsági kivétel];

(ii.) másfelől az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlatában *esetről esetre hagyja jóvá, hogy milyen tagállami szakpolitikai kifogás minősülhet közérdeken alapuló kényszerítő*

*indoknak*.<sup>33</sup> Az alapvető szabadságok végrehajtása érdekében elfogadott másodlagos jogforrások a Bíróság közérdekű kényszerítő indokokra vonatkozó ítélezési gyakorlatát *kodifikálhatják*, lásd pl. a 2016/123-as, a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv 4. cikkének 8. pontja esetében.<sup>34</sup>

A kivételek fent ismertetett két köre között azonban alapvető különbség van. Míg a Szerződésekben foglalt kivételek alkalmazása hátrányos megkülönböztetést is megvalósíthat, addig a *közérdeken alapuló kényszerítő indokra való hivatkozás csak akkor lehet elfogadható, ha azonos módon alkalmazandó minden érintett vonatkozásában* (piaci szereplők, természetes és jogi személyek), tehát nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést.

A közérdekű kényszerítő indok diszkriminatív alkalmazására – és ezáltal az érv elfogadhatatlanságára – példaként hozható a C-155/09., Európai Bizottság kontra Görög Köztársaság ügy, amelyben az EUB *állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést állapított meg, és ezért nem tartotta elfogadhatónak a szociálpolitika, azon belül is az első lakóingatlan magánszemélyek általi megszerzése elősegítésének, az ingatlanspekuláció megelőzésének, valamint az adócsalás visszaszorításának és a visszaélések megelőzésének közérdekű céljára történő görög hivatkozást*. Az alapügyben Görögország meghatározott feltételek mellett kizárólag a görög állampolgárok és a görög származású személyek számára engedélyezett *illetékmentességet a Görögországban történő első lakóingatlan megszerzése esetén*, amit a Bíróság úgy értékelt, hogy Görögország ezáltal a lakóhelyre vagy a tartózkodási helyre vonatkozó kritérium miatt a nem görög állampolgár külföldi lakosok vonatkozásában hátrányos megkülönböztetést alkalmazott. (Görögország az eljárásban arra is hivatkozott, hogy az illetékmentesség az országból tömegesen kivándorolt görög származású személyek *hazatérésének ösztönzését* is szolgálta, továbbá a kivándorló görögök és a származási országuk közötti kapcsolatok megőrzésére irányult.<sup>35</sup>)

33 A közérdeken alapuló kényszerítő indok fogalmát a Bíróság elsőként a 120/78. sz. *Cassis de Dijon* ügyben 1979. február 20-án hozott ítéletében vezette be. Az ítélet 8. pontjában a Bíróság így foglalt állást: „El kell fogadni a Közösségen belüli mozgásnak a kérdéses termékek forgalmazására vonatkozó nemzeti jogszabályok különbségeiből eredő akadályait, amennyiben elismerhető, hogy ezek az előírások olyan feltétlenül érvényesítendő követelményeknek való megfelelés érdekében szükségesek, mint amilyen különösen az adóellenőrzés hatékonysága, a közegészség védelme, a kereskedelmi ügyletek tisztessége vagy a fogyasztóvédelem.” Ítéletben a Bíróság az áruk szabad mozgásának korlátozására négy közérdeken alapuló kényszerítő indokot is elfogadhatónak tartott. Az ítélet magyar nyelven elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0120> [letöltve: 2025. 04. 15.]

34 Az irányelv fogalommeghatározása értelmében: „*»közérdeken alapuló kényszerítő indok«*: a Bíróság joggyakorlatában [helyesen: ítélezési gyakorlatában] ilyenként elismert indokok, köztük az alábbiak: közrend; közbiztonság; közegészség; a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése; a fogyasztók, a szolgáltatások igénybevevői és a munkavállalók védelme; a kereskedelmi ügyletek méltányossága; a csalás elleni küzdelem; a környezet és a városi környezet védelme; állategészségügy; szellemi tulajdon; a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése; szociálpolitikai és kultúrpolitikai célok.”

35 C-155/09. sz. *Bizottság kontra Görög Köztársaság* ügyben 2011. január 20-án hozott ítélet releváns pontjai: 45–46., 59., 63., 69–71. és 75. pontok.

31 E tekintetben lásd a C-370/05. sz. *Uwe Kay Festeren* ügyben hozott ítélet 44. pontját: „Ilyen feltételek mellett a helyben lakás követelménye – annál is inkább, mivel a jelen ügyben az alapügyben szereplő nemzeti jogszabály a legalább 30 hektáros mezőgazdasági földterületek szerzését nyolcéves időtartamhoz köti – a kitűzött célhoz képest nem tűnik arányos intézkedésnek, és ezért a tőke szabad mozgásának az EK 56. cikkel összeegyeztethetetlen korlátozásának minősül.”

32 305/87 sz. *Bizottság kontra Görögország* ügyben 1989. május 30-án hozott ítélet 26. pontja.

Amennyiben a Bíróság a diszkriminációmentes közérdeken alapuló kényszerítő indokra való hivatkozást el is fogadja, ez önmagában a tagállami rendelkezést még nem teszi az uniós joggal összeegyeztethetővé. Ez esetben ugyanis a Bíróság az uniós szabadságnak a közérdekű kényszerítő indok által megvalósított korlátozását tovább vizsgálja, és mérlegeli, hogy:

- a közérdekű kényszerítő indok érdekében választott tagállami intézkedés alkalmas-e a kívánt cél elérésére,
- a kívánt tagállami cél az uniós szabadságokat kevésbé korlátozó eszközzel is megvalósítható lett volna-e, azaz a tagállami intézkedés szükséges és arányos volt-e.

### 5.3. A TAGÁLLAMOK ÁLTAL A LAKHATÁSI POLITIKÁVAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN HIVATKOZOTT, ÉS AZ EUB ÁLTAL FŐSZABÁLY SZERINT ELFOGADHATÓNAK TEKINTETT KÖZÉRDEKŰ KÉNYSZERÍTŐ INDOKOK

A lakhatási politikára vonatkozóan a jelen cikkben áttekintett uniós ítélkezési gyakorlat az alábbi önkormányzati, regionális, vagy tagállami szinten meghatározott célokat tekinti – főszabály szerint – elfogadhatónak közérdeken alapuló kényszerítő indokra hivatkozással, amennyiben a célok elérése érdekében alkalmazott eszközök nem valósítanak meg hátrányos megkülönböztetést; az intézkedések alkalmasak a kívánt cél elérésére; továbbá szükségesek és arányosak:

- a másodlagos lakóhely létesítésének korlátozása egy meghatározott földrajzi területen az állandó népesség, illetve valamely, a turisztikai ágazattól független gazdasági tevékenység megtartása érdekében közérdekű célnak minősül (lásd C-213/04. sz. Burtscher ügyben hozott ítélet 46. pontja. Az adott ügyben az osztrák kormány célja az életképes, a mezőgazdaságban dolgozó népesség megtartása, megerősítése és megőrzése volt);
- az állandó népesség, illetve valamely, a turisztikai ágazattól független gazdasági tevékenység megtartásával összefüggésben a város- és vidéktervezési politika is kényszerítő indoknak minősülhet (lásd C-302/97. sz. Konle ügyben hozott ítélet 40. pontja);
- a szociális lakhatási politikával, valamint az ingatlanpiaci nyomással kapcsolatos követelmények (bérbeadásra szánt lakások hiánya elleni küzdelem) képezhetnek közérdeken alapuló kényszerítő indokokat, különösen, ha az adott piacot a strukturális lakáshiány és a különösen magas népsűrűség jellemzi (C-724/18. és C-727/18. sz. Cali Apartments egyesített ügyek 68. pontja);
- a lakáspolitikával, valamint az annak finanszírozhatóságával kapcsolatos követelmények, valamint a szociálpolitika pénzügyi egyensúlyában okozott súlyos kár veszélye közérdeken alapuló kényszerítő okokat képezhetnek (lásd C-567/07. sz. Woningstichting Sint Servatius ügy 30–31. pontjai);
- területrendezési célból az alacsony jövedelemmel rendelkező személyek és a helyi lakosság egyéb hátrányos helyzetű csoportjai részére megfelelő lakáskínálat biztosítása is igazolható lehet a tagállam szociális lakhatási politikájához, mint közérdeken alapuló kényszerítő

okhoz kapcsolódó követelményekkel (C-197/11. és C-203/11. sz. Libert egyesített ügyek 52. és 67. pontjai);

- a nehéz helyzetben lévő vagy alacsony jövedelmű személyek lakhatáshoz jutását elősegítő követelmények is közérdeken alapuló kényszerítő indoknak minősülhetnek (C-674/23. sz. AEON ügy 55. pont);
- az olyan szociálpolitikai cél, mint a megfizethető bérlakások előmozdítása és rendelkezésre bocsátása a tagállamokban és az EGT-államokban főszabály szerint minősülhet olyan közérdeken alapuló nyomós indoknak, amely igazolhatja a tőke szabad mozgásának korlátozását (C-670/21. sz. BA ügy<sup>36</sup> 73. pontja);
- az agrárpolitikával összefüggő területfejlesztési cél keretében a vidéki térség állandó népességének megtartása és az ingatlanpiaci nyomással szemben a rendelkezésre álló területek észszerű használatának előnyben részesítése önmagában közérdekű jellegűnek minősül (C-370/05. sz. Uwe Kay Festersen ügy 27–28. pont).

Az EUB a fenti bírósági eljárásokban a közérdekű kényszerítő indok fennállása ellenére a lakáspolitikával összefüggésben elfogadott, jellemzően tagállami (kivételesen regionális vagy önkormányzati) korlátozó intézkedéseket azonban általában mégsem tartotta az uniós joggal összeegyeztethetőnek, mivel azok:

- nem voltak megkülönböztetésmentesen alkalmazandók,
- nem voltak a cél elérésére alkalmas eszközök,
- alkalmazásuk nem felelt meg a szükségesség és arányosság követelményének, vagy
- a lakóhely szabad megválasztásának jogát korlátozták.

## 6. ÖSSZEFOGLALÁS

Az Európai Unió a tagállamok lakhatási politikája felett nem szerzett szabályozási hatáskört, a lakáspolitikai terén hozott tagállami döntések azonban az uniós joggal való összeegyeztethetőség szempontjából az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése alá kerülhetnek, amennyiben e döntések valamely uniós alapvető szabadság vagy uniós jogból fakadó jog gyakorlását, illetve érvényesülését korlátozzák és a tényállás határon átnyúló elemet is tartalmaz.

Ha egy tagállami, regionális vagy önkormányzati szabályozás egyébként az uniós jogba ütközne, úgy annak kimentésére a tagállam részéről két megoldás adódik. Amennyiben a tagállami rendelkezés diszkriminatív, úgy csak a Szerződésekben foglalt kivételekkel (pl. közrend, közegészségügy) lehet azt kimenteni, míg ha az intézkedés megkülönböztetésmentesen alkalmazandó, akkor a tagállam valamely közérdekű kényszerítő indokra hivatkozhat eredménnyel. Ezen hivatkozható indokokat azonban az Európai Unió Bírósága esetről esetre ítéli meg, így a kivételek listája sem zárt, hanem folyamatosan bővíthető. Eszerint egy tagállam jelenleg eredménnyel hivatkozhat pl. a vidéki térség állandó népességének, illetve valamely, a turisztikai ágazattól független gazdasági tevékenység

36 C-670/21. sz. BA ügyben 2023. október 12-én hozott ítélet.

megtartásának céljára, de akár az ingatlanpiaci nyomással szembeni küzdelem céljára is.

Ugyanakkor, attól, hogy az ítélkezési gyakorlat által már elismert, vagy egy újként hivatkozott közérdekű kényszerítő indokot az Európai Unió Bírósága elméletben elfogad, a tagállami (regionális, önkormányzati) intézkedés még nem válik az uniós joggal automatikusan összeegyeztethetővé, a Bíróság ugyanis a továbbiakban a tagállami intézkedés megfelelőségét vizsgálja, azaz azt, hogy a választott nemzeti intézkedés az indokál felhozott cél elérésére alkalmas-e. Amennyiben igen, úgy a Bíróság megvizsgálja, hogy a jogszerű célt (a közérdekű kényszerítő indokot) enyhébb korlátozással nem lehetett volna-e elérni, azaz a tagállami intézkedés szükségességét és arányosságát is mérlegeli. A vizsgálat természetesen kiterjed a megkülönböztetésmentesség szempontjának teljesülésére is (ez esetben azonban csak a Szerződésekben foglalt kivételek tehetik jogszerűvé az uniós joggal egyébként ellentétes nemzeti intézkedést).

Az EUB uniós joggal összeegyeztethetőnek ítéli, ha az önkormányzati hatáskörben meghozott, lakhatási politikát érintő döntések igazgatási jellegű engedélyezési eljárást és/vagy nyilatkozattételi, illetve bejelentési kötelezettséget írnak elő a jogalanyok számára, ezen előírásoknak azonban előre megismerhetőnek és objektívnek kell lenniük; meg kell felelniük a megkülönböztetésmentesség követelményének; továbbá a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását is megfelelő módon és kritériumok mentén kell körülhatárolni.

## MELLÉKLET: AZ INGATLANSZERZÉSSSEL KAPCSOLATOS NEMZETI KORLÁTOZÁSOK JOGSZERŰNEK VAGY JOGSZERŰTLENNEK MINŐSÍTÉSE – A RELEVÁNS EUB ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLAT RÖVID ÁTTEKINTÉSE

### 1. C-302/97. SZ. KONLE-ÜGY (1999. JÚNIUS 1.)

Az 1993-as tiroli (tehát *tartományi*) ingatlanforgalmi törvény rendelkezései értelmében egy ingatlan tulajdonjogának megszerzéséhez Ausztria uniós csatlakozását követően egy ötéves átmeneti időszakban a földügyletért felelős hatóság engedélyére, vagy osztrák állampolgárok, illetve más tagállami állampolgárok esetén azok részéről, akik állandó (elsődleges) lakóhelyet szerettek volna létesíteni Tirolban, egy nyilatkozat megtételére volt szükség. Az ingatlan megszerzésére irányuló engedélykérelmet abban az esetben lehetett elutasítani, ha az érintett nem bizonyította meggyőző módon, hogy az ingatlanszerzés nem másodlagos lakóhely kialakítását szolgálta, illetve külföldiek esetében az engedély kiadása azon az alapon is megtagadható volt, ha a tulajdonszerzés az osztrák állam gazdasági érdekeivel ütközött, illetve, ha a tulajdonszerzéshez nem fűződött gazdasági, kulturális vagy társadalmi érdek. Az 1993-as jogszabályt az osztrák alkotmánybíróság megsemmisítette, így az 1993-as törvény helyébe lépő 1996-os tiroli ingatlanforgalmi törvény – a pusztán másodlagos lakóhely kialakításának megelőzése érdekében – az ingatlan

megszerzőjének állampolgárságától függetlenül immár általánosan igazgatási engedélyezési eljárást írt elő. Még az 1993-as törvény hatálya alatt a német állampolgárságú Klaus Konle árverés útján történő kényszerértékesítésen tulajdont szerzett egy tiroli ingatlan felett azzal a feltétellel, hogy a tulajdonszerzéshez a hatósági engedélyt megkapja. A tiroli hatóságok Konle úr erre vonatkozó egyértelmű nyilatkozata ellenére ugyanakkor nem találták megalapozottnak, hogy Klaus Konle állandó lakhelyét Tirolba helyezné át, ezért az ingatlanszerzési kérelmét elutasították. Az alapügyben felvetett uniós jogkérdés értékelése nyomán az EUB megállapította, hogy az 1993-as tiroli ingatlanforgalmi törvény engedélyezési és nyilatkozattételi rendszerének különbségét az ország csatlakozási szerződésében biztosított ötéves átmeneti időszak lehetővé tette. Az 1996-as tiroli törvénnyel általánosan előírt igazgatási engedélyezési eljárás viszont már sérti a tőke szabad mozgását, amely azonban közérdeken alapuló kényszerítő indokkal igazolható lehet, amennyiben a cél más, kevésbé korlátozó intézkedéssel nem érhető el. Az ügyben hivatkozott közérdekű kényszerítő indok az állandó lakosság és a turisztikai ágazattól független gazdasági tevékenység bizonyos régiókban történő megőrzésének város- és vidékrendezési célja volt.

### 2. C-515/99. ÉS C-527/99–C-540/99. SZ. EGYESÍTETT ÜGYEK, REISCH (2002. MÁRCIUS 5.)

A Reisch ügyben a Konle üggyhöz hasonlóan a *tartományi* (salzburgi) ingatlanforgalmi rendelkezések képezték a jogvita tárgyát, ahol salzburgi építési telek megszerzése esetén szintén a másodlagos lakóhely kialakítása elleni küzdelem céljával mind az osztrák állampolgároknak, mind más tagállamok állampolgárainak nyilatkozatot kellett tenniük arról, hogy az uniós szerződésekben biztosított szabad mozgás jogát gyakorolják, és az ingatlanban nem másodlagos lakóhelyet kívánnak létesíteni. Másodlagos lakóhely csak a megengedett körzetekben volt kialakítható, illetve akkor, ha az ingatlant Ausztria uniós csatlakozását megelőzően is ilyen rendeltetéssel használták. A Bíróság előtti eljárásban tárgyalta ügyekben a Salzburg tartományban ingatlant szerezni kívánó uniós polgárok vagy nem tették meg a törvény által előírt nyilatkozatot (amelyre tekintettel közigazgatási bírságot kaptak), vagy a nyilatkozatuk nyomán a hatóság nem engedélyezte számukra az ingatlan megszerzését, vagy az ingatlanszerzést engedélyezte ugyan, de csak biztosíték adása mellett. Az EUB ítéletében megállapította, hogy a vitatott salzburgi törvény sértette a tőke szabad mozgásának elvét, azonban a korlátozás közérdekű kényszerítő indokkal mégis igazolható volt. A másodlagos lakóhelyek meghatározott földrajzi területen történő létesítésének közérdekű kényszerítő indoka ez esetben is az állandó népesség és az idegenforgalmi ágazattól független gazdasági tevékenység fenntartása volt területrendezési célokra tekintettel, amit környezetvédelmi megfontolások is kiegészítettek. A Konle üggyhöz hasonlóan a Bíróság itt is megerősítette, hogy az építési telek megvásárlása előtti nyilatkozattételi kötelezettség, valamint a megállapodás szerinti nyilatkozat megszegése esetén a területrendezési célú szankciók alkalmazásának lehetősége az uniós jognak megfelelt.

### 3. C-213/04. SZ. BURTSCHER-ÜGY (2005. DECEMBER 1.)

Az eljárásban az EUB Ausztria Voralberg tartományának ingatlanforgalomról szóló törvényének azon rendelkezéseit vizsgálta, amelyek az *osztrák állampolgársággal nem rendelkező személyek* ingatlanszerzésére (beleértve a beépített telkek megszerzését is) az illetékes *ingatlanforgalmi hatóság jóváhagyását írták elő*. Az eljárásban érintett voralbergi beépített telket egy német állampolgár évtizedeken át üdülőként használta, és ennek érdekében – az ingatlan átruházásának korlátozottságára tekintettel – egyfelől örökbérleti szerződést kötött a telek akkori tulajdonosával, másfelől egy olyan megállapodást is kötött, miszerint, ha a jogi feltételek ezt lehetővé teszik, akkor a telket az osztrák tulajdonos az örökbérleti díjnak megfelelő értéken el is adja a számára. A telek közel húsz éven át tartó üdülőként történő használatát követően 1994-ben az *illetékes helyi hatóság azt a határozatot hozta, hogy az ingatlan üdülőként történő használatát a városfejlesztési jogszabályok tiltják*, a német állampolgár azonban az ingatlant továbbra is ilyen célra használta. Az osztrák jogszabályok alapján az ingatlan használójának megadott határidőn belül nyilatkoznia kellett volna a használat módjáról, amelyet azonban a német fél el is mulasztott. Az ingatlanban bekövetkezett örökösödést követően az ingatlan új osztrák tulajdonosa a jogsértő üdülési tevékenység megszüntetését kérte a német állampolgártól, amelynek eredményeként az eljáró osztrák bíróság az elmaradt nyilatkozattételre is tekintettel a korábbi megállapodásokat visszamenőleges hatállyal megszüntette. Az EUB az eljárásban elfogadta, hogy a *másodlagos lakóhely létesítésének egy meghatározott földrajzi területen történő korlátozásának bevezetése, amely – területrendezési célokat követve – az állandó népesség, illetve valamely, a turisztikai ágazattól független gazdasági tevékenység megtartására irányul, közérdekű célnak minősül*, amely cél elérésének megfelelő és arányos eszköze lehet egy nyilatkozattételi rendszer bevezetése. Az ingatlanforgalmi jogügylet visszamenőleges hatályú semmissé tétele azonban nem tekinthető arányos szankciónak, így a Bíróság a vitatott rendelkezéseket az uniós jogba ütközőnek találta.

### 4. C-370/05. SZ. UWE KAY FESTERSEN ÜGY (2007. JANUÁR 25.)

Az ügyben a Bíróság annak a dán szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta, amely a külterületen fekvő, 30 hektárnál nagyobb fölterületen való tulajdonszerzést csak akkor tette lehetővé, ha azon a telek vevője állandó lakóhelyet létesített, vagy azt maga művelte, amely feltétel teljesülését egy *regionális mezőgazdasági bizottság* ellenőrizte. A helyben lakás követelménye alól csak a mezőgazdasági miniszter adhatott mentesítési engedélyt. Az érintett német állampolgár Dániában vett ingatlant, de ott nem létesített állandó lakóhelyet, és a mezőgazdasági bizottság ez irányú felszólításának sem tett eleget, ezért vele szemben Dániában büntetőeljárás indult. (Megbírságot követően U. K. F. az adott községben állandó lakóhelyet létesített.) Az eljárásban a dán szabályok indoko-

lásaként a dán kormány az alábbiakra hivatkozott. A jogszabály célja:

- a mezőgazdasági földeknek a Dániában hagyományosan mondható közvetlen hasznosítással történő kihasználásának megőrzése,
- a mezőgazdasági területek túlnyomórészt tulajdonosaik általi megművelése és e személyek helyben lakásának biztosítása,
- a vidéki térség állandó népességének megtartása (területfejlesztési cél), és
- a rendelkezésre álló területek észszerű használatának előnyben részesítése az ingatlanpiaci nyomás elleni küzdelem részeként.

Az EUB a dán kormány által hivatkozott fenti célokat közérdekű kényszerítő indokként elfogadta, továbbá az ingatlanpiaci nyomás csökkentésével összefüggésben azt is helyben hagyta, hogy ahol a mezőgazdasági földek korlátozott természeti erőforrást jelentenek, ott a helyben lakási követelményt tartalmazó nemzeti jogszabály, amely a *mezőgazdasági földek tisztán spekulatív célú megszerzését kívánja elkerülni*, és így annak elősegítésére irányul, hogy ezeket a földeket elsődlegesen olyanok szerezzék meg, akik meg akarják művelni, közérdekű célra irányul. A Bíróság a dán jogszabályt nem is ezen az alapon, hanem azért találta mégis az uniós jogba ütközőnek, mert a helyben lakás követelménye a lakóhely szabad megválasztásának jogát korlátozta, és így ellentétes volt az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított alapvető joggal, és különösen erős korlátozást valósított meg.

### 5. C-567/07. SZ. WONINGSTICHTING SINT SERVATIUS ÜGY (2009. OKTÓBER 1.)

A szociális lakásügy területén Hollandiában működő jóváhagyott szervezet (Sint Servatius) miniszteri engedélyért folyamodott egy *belgiumi* (de a holland határhoz közeli) *kísérleti ingatlanprojektbe történő beruházás* érdekében. Jóváhagyott szervezetként a Sint Servatius működése egyes holland településekre korlátozódott, és elsősorban olyan személyek lakhatását biztosította, akik jövedelmük vagy egyéb körülményeik miatt nehezen találtak megfelelő lakást. A szervezet azonban az ingatlanfejlesztési engedélyt nem kapta meg egyrészt amiatt, mert a kivitelezés másik országban történt volna, másrészt pedig amiatt, mivel a miniszter véleménye szerint a szervezet nem bizonyította, hogy a kísérleti projekt a holland lakás piac és különösen a maastrichti (Hollandia) régió lakáskeresői számára lenne előnyös. A jóváhagyott szervezet holland bíróság előtt azt kifogásolta, hogy miniszteri engedély nélkül nem végezhet lakásfejlesztési tevékenységet, ami a tőke szabad mozgásának uniós jogába ütközik. Az ügyben az EUB-nak a tagállami lakásügyi politika közérdekű kényszerítő jellegéről is nyilatkoznia kellett. A Bíróság ennek kapcsán megállapította, hogy *egy tagállam lakáspolitikájával és annak finanszírozhatóságával kapcsolatos követelmények képezhetnek közérdeken alapuló kényszerítő okokat, így igazolhatják a miniszteri előzetes engedélyezés követelményét*. E megfontolásokat a *nemzeti piac helyzetét jellemző bizonyos sajátosságok* – mint például a *strukturális lakáshiány és a különösen magas népsűrűség* – csakis megerősíthetik. Az engedélyezési

eljárásnak azonban ahhoz, hogy megfeleljen az uniós jogból fakadó követelményeknek, objektívnek, megkülönböztetésmentesnek és előzetesen ismertnek kell lennie, a mérlegelési jogkör nemzeti hatóságok általi gyakorlását pedig megfelelő módon és kritériumokkal körül kell határolni.

#### 6. C-155/09. SZ. EURÓPAI BIZOTTSÁG KONTRA GÖRÖG KÖZTÁRSASÁG ÜGY (2011. JANUÁR 20.)

Az ügyben Görögország a 3000 főt meghaladó településeken az első görögországi ingatlant megszerző görög állampolgárok és görög származású személyek esetében az ingatlanszerzést illetékmentessé tette, emellett pedig a Görögországban már állandó lakóhellyel rendelkezők számára is mentességet engedélyezett az ingatlanátruházási illeték megfizetése alól, amely előnyből azonban jellemzően a görög állampolgárok tudtak részesülni. Az eljárásban Görögország egyrészt arra hivatkozott, hogy azon államok közé tartozik, amelyeknek lakossága a külföldre irányuló tömeges kivándorlás következtében jelentősen lecsökkent, ezért indokoltnak találta, hogy a külföldön letelepedett görögök Görögországba történő visszatérésének ösztönzése céljából adómentességek révén könnyítéseket engedélyezzen. Másfelől az intézkedést Görögország szerint az ingatlanspekuláció megelőzésének, az adócsalás visszaszorításának és a visszaélések megelőzésének célja is igazolta a szociálpolitika általánosabb keretébe illeszkedően. Az EUB a felhozott közérdekű kényszerítő indokokat nem vitatta, de a választott tagállami szabályozási eszközt nem tartotta alkalmasnak a kívánt cél elérésére, továbbá az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést is megállapította, ezért a bizonyos ingatlanok megszerzésének illetékmentességét összességében az uniós jogba ütközőnek ítélte.

#### 7. C-197/11. ÉS C-203/11. SZ. EGYESÍTETT ÜGYEK, LIBERT ÉS TÁRSAI (2013. MÁJUS 8.)

Az alapügyben a flamand régió olyan szabályozást fogadott el, amely jogszabályban egyes meghatározott céltelepüléseken található ingatlanok átruházását attól tette függővé, hogy a leendő vevő vagy bérlő és az említett települések között 'elegendő kapcsolat' áll-e fenn. Az elegendő kapcsolat meglétét tartományi értékelő bizottságnak kellett megvizsgálnia. A szabályozás indokaként a flamand kormány arra hivatkozott, hogy az alacsony jövedelemmel rendelkező személyek és a helyi lakosság egyéb hátrányos helyzetű csoportjai részére a megfelelő lakáskínálat biztosítására irányuló szociális lakhatási politika közérdeken alapuló kényszerítő indoknak minősül, azaz megalapozhatja a tőke, a szolgáltatások, a személyek szabad mozgásának és a letelepedési jognak a korlátozását. Az EUB a közérdeken alapuló kényszerítő indok hivatkozhatóságát elfogadta, de a konkrét intézkedést az uniós joggal mégis ellentétesnek találta, mivel az nem felelt meg a szükségességi és arányossági tesztnek. A tartományi értékelő bizottság által végzett előzetes közigazgatási engedélyezési rendszert – az uniós jogból fakadó alapvető szabadságok korlátozása esetén – pedig csak akkor

tekintette igazolhatónak, ha az engedélyezés olyan objektív, megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon alapul, amelyek *kellőképpen korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását*.

#### 8. C-343/17. SZ. FREMOLUC-ÜGY (2018. SZEPTEMBER 20.)

Az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a kérdést előterjesztő belga bíróság a Libert ügyszóhoz nagyon hasonló jogi kérdést vetett fel. A flamand kormány által kijelölt állami lakásépítési ügynökség ugyanis az illetékességi területén belüli telkekre vonatkozóan elővásárlási joggal rendelkezett, amelynek keretében részben szociális lakásokat kellett kialakítania. A lakások odaítélésekor azonban elsődlegesen azoknak a magánszemélyeknek ítélték oda a lakásokat, akik *szoros társadalmi, gazdasági, szociális vagy kulturális kapcsolatban álltak az adott területtel*. Az eljárásban a belga bíróság által felteht kérdéseket az EUB érdemben nem vizsgálta, mivel az *adott ügynek minden eleme Belgiumra korlátozódott, és így az uniós jog alkalmazása csak hipotetikusan merült fel*.

#### 9. C-724/18. ÉS C-727/18. SZ. EGYESÍTETT ÜGYEK, CALI APARTMENTS (2020. SZEPTEMBER 22.)

Az alapügyben két párizsi garzonlakás tulajdonosa a lakását a francia építési és lakásügyi törvénykönyv rendelkezéseit megsértve adta ki az interneten több alkalommal rövid távra, amiért a francia bíróságok megbírságotlák őket. Az építésügyi törvény ugyanis a 200 000 lakost meghaladó népességű településeken, valamint a Párizssal határos három megye településein előírta, hogy a lakáscélú helyiségek használatának megváltoztatása – amilyen az AirB&B-ztetés is – a polgármester előzetes engedélyéhez kötött. Az engedély ellenszolgáltatásaként a helyi önkormányzati képviselő-testület a lakástulajdonos számára valamely más használatra szolgáló helyiség lakóhelyiséggé történő egyidejű átalakításának kötelezettségét határozhatta meg. A francia jogalkotó által követett cél, azaz a hosszú távú bérbeadásra szánt lakások hiánya elleni küzdelem, valamint a lakáshoz jutási feltételek romlásának és az ingatlanpiaci feszültségek fokozódása ellensúlyozásának célja az EUB értékelése szerint közérdeken alapuló kényszerítő indoknak minősül, és a rendelkezések emellett szükségesnek és arányosnak is tekinthetők. A Bíróság álláspontja szerint ezért az *AirB&B lakáskiadási tevékenységet előzetes önkormányzati engedélyhez kötő francia szabályozás az uniós joggal összhangban van*.

#### 10. C-670/21. SZ. BA ÜGY (2023. OKTÓBER 12.)

Az ügyben egy német apa (örökagyó) a német állampolgárságú fiára hagyta a Kanadában fekvő ingatlanát, amelyre vonatkozóan a német adóhivatal örökösödési illetéket állapított meg. Az adóhivatal az illeték mértékét az ingatlan piaci értékének 100%-a után állapította meg, míg ha az ingatlan Németország területén lett volna található, úgy

az illetéket csak az ingatlan piaci értékének 90%-a után állapította volna meg. Az EUB értékelése szerint a német szabályozás, amely az illetékkedvezményt a hagyaték részét képező vagyontárgyak helyétől teszi függővé, sérti a tőke szabad mozgását, mivel alkalmas arra, hogy a Németországban lakóhellyel rendelkező természetes személyeket visszatartsa attól, hogy harmadik államban fekvő, lakás céljára bérbe adott ingatlanba ruházzanak be, vagy a tulajdonukban álló ilyen ingatlant megtartsák. A korlátozás közérdeken alapuló kényszerítő indokkal pedig nem volt igazolható, mivel az illeték kiszámításának az örökség részét képező ingatlanok fekvési helye szerinti különbsége nem alkalmas a német kormány által hivatkozott szociális lakáspolitikára és az annak finanszírozásával kapcsolatos célkitűzés koherens és szisztematikus megvalósítására. (Pl. azért nem, mert az általánosan alkalmazandó szabályozás nem azokra a helyekre vonatkozik, ahol különösen jelentős a megfizethető bérlakások hiánya, mint például a német nagyvárosokban, és a 90%-os piaci ár, mint alap, a legolcsóbb és a legfényűzőbb lakások utáni illeték kiszámításánál egyaránt alkalmazandó.) Az ügyben tehát a Bíróság a közérdekű kényszerítő indokra való hivatkozást nem fogadta el.

#### 11. C-674/23. SZ. AEON-ÜGY (2025. FEBRUÁR 27.)

Az alapeljárás tárgyát a szlovén ingatlanközvetítési szolgáltatásokról szóló törvény azon rendelkezésének vizsgálata képezte, amely az ingatlan tulajdonjogának megszerzése, adásvétel vagy bérbeadás esetén az ingatlanközvetítők díját a szerződésben meghatározott vételár, vagy a bérleti díj 4%-ában maximálta. Az EUB ítéletében elfogadhatónak tartotta az ingatlanközvetítői szolgáltatási díj felső határának törvényi meghatározását, mivel a rendelkezés nem valósított meg hátrányos megkülönböztetést, azt közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztotta alá, és arányos is volt. Az eljárásban hivatkozott közérdekű kényszerítő indok a megfelelő

lakóingatlanokhoz megfizethető áron történő hozzáférés elősegítésének célja volt (amely a nehéz helyzetben lévő személyek – fiatalok, különösen diákok és idősek esetében különösen fontos), amit tehát a Bíróság elfogadott. Ezzel együtt az EUB a kérdést előterjesztő szlovén alkotmánybíróságot hívta fel annak értékelésére, hogy a vitatott rendelkezés szükségesnek és arányosnak tekinthető-e.

#### 12. C-417/23. SZ. SLAGELSE ALMENNYTTIGE BOLIGSELSKAB ÜGY (FOLYAMATBAN LEVŐ ÜGY)

Az állami tulajdonú lakásokról szóló dán jogszabály a munkanélküliség, a bűnözés, az oktatás és a jövedelem szintje alapján a kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzetű lakóövezeteknek több típusát különbözteti meg. Azokat a területeket, ahol a kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzet mellett a nem nyugati országokból származó bevándorlók és leszármazottaik aránya az elmúlt öt évben meghaladta az 50%-ot, 'átalakítandó területnek' (korábbi nevükön 'kemény gettók') minősíti, egyúttal az állami lakásszolgáltató szervezetek számára fejlesztési terv készítését és az állami tulajdonú lakások arányának 40% alá csökkentését írja elő. Az intézkedéseket a dán kormány azzal indokolta, hogy a szociális lakásokról szóló törvény szabályainak célja a sikeres integráció biztosítása, ami az uniós jogban közérdeken alapuló kényszerítő indoknak minősül. Az ügyben a kézirat lezárásakor még csak a főtanácsnoki indítvány<sup>37</sup> volt elérhető, ebben azonban Čapeta főtanácsnok a közérdeken alapuló kényszerítő indokra való hivatkozást nem vizsgálta, mivel álláspontja szerint a dán jogszabály az átalakítandó területeken található állami tulajdonú lakások vonatkozásában etnikai kritériumon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósít meg, és emiatt a közérdeken alapuló kényszerítő indok, mint kimentési lehetőség eredményesen nem is hivatkozható.

<sup>37</sup> Tamara Čapeta főtanácsnok indítványa a C-417/23. sz. Slagelse Almennyttige Boligselskab ügyben. Az ismertetés napja: 2025. február 13.