



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
της 29ης Νοεμβρίου 2018¹

Υπόθεση C-235/17

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά**

Ουγγαρίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Άρθρο 63 ΣΛΕΕ – Ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων – Δικαιώματα επικαρπίας επί γεωργικών γαιών – Εθνική ρύθμιση που καταργεί, χωρίς πρόβλεψη αποζημιώσεως, τα δικαιώματα που είχαν προηγουμένως κτηθεί από νομικά πρόσωπα ή από φυσικά πρόσωπα μη δυνάμενα να αποδείξουν στενό δεσμό συγγένειας με τον κύριο των γαιών – Αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να διαπιστώσει, αυτοτελώς, παράβαση του άρθρου 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

I. Εισαγωγή

1. Με την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ουγγαρία –λαμβανομένων υπόψη ειδικά των ισχυουσών από 1ης Ιανουαρίου 2013 διατάξεων του *termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény* (νόμου αριθ. LV του 1994 περί των αρόσιμων γαιών, στο εξής: νόμος του 1994 περί των αρόσιμων γαιών), των κρίσιμων διατάξεων του *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény* (νόμου αριθ. CXXII του 2013, περί της πωλήσεως γεωργικών και δασικών γαιών, στο εξής: νόμος του 2013 περί των γεωργικών γαιών), καθώς και ορισμένων διατάξεων του *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény* (νόμου αριθ. CXXII του 2013, περί διαφόρων διατάξεων και μεταβατικών μέτρων σχετικά με τον [νόμο του 2013, περί των γεωργικών γαιών], στο εξής: νόμος του 2013 περί μεταβατικών μέτρων) και, τέλος, του άρθρου 94, παράγραφος 5, του *ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény* (νόμου αριθ. CXLI του 1997 περί κτηματολογίου, στο εξής: νόμος περί κτηματολογίου) και περιορίζοντας κατά τρόπο προδήλως δυσανάλογο τα δικαιώματα επικαρπίας και τα δικαιώματα χρήσεως γεωργικών και δασικών γαιών²– παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 49 ΣΛΕΕ), από την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων (άρθρο 63 ΣΛΕΕ) και από το θεμελιώδες δικαίωμα ιδιοκτησίας (άρθρο 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο εξής: Χάρτης).

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 Στη συνέχεια των παρούσων προτάσεων θα χρησιμοποιώ, χάριν ευκολίας, αφενός, τους όρους «επικαρπία» ή «δικαίωμα επικαρπίας» για τον προσδιορισμό αδιακρίτως των δικαιωμάτων επικαρπίας *stricto sensu* και των δικαιωμάτων χρήσεως, καθώς και, αφετέρου, τον όρο «γεωργικές γαίες» για τον προσδιορισμό τόσο των γεωργικών όσο και των δασικών γαιών.

2. Η ασυμβατότητα της επίμαχης ρυθμίσεως με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, την οποία εγγυάται το άρθρο 63 ΣΛΕΕ, έχει αποτελέσει αντικείμενο της αποφάσεως της 6ης Μαρτίου 2018, SEGRO και Horváth³ και έχει εξεταστεί στις προτάσεις μου σε αυτές τις δύο συνεκδικασθείσες υποθέσεις⁴. Συνεπώς, η συγκεκριμένη προβληματική δεν χρειάζεται νέα ανάπτυξη από πλευράς μου, καθόσον το Δικαστήριο, σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση, δεν θα μπορεί παρά να διαπιστώσει ως προς το σημείο αυτό την ύπαρξη παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης.

3. Τούτου λεχθέντος, το ενδιαφέρον της υπό κρίση υποθέσεως βρίσκεται αλλού. Υπενθυμίζω ότι στην απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο είχε επίσης ερωτηθεί αν η συγκεκριμένη ρύθμιση είναι συμβατή με το άρθρο 17 του Χάρτη. Το Δικαστήριο, ωστόσο, δεν έκρινε απαραίτητο να εξετάσει το ζήτημα. Πάντως, κατά την Επιτροπή, το Δικαστήριο πρέπει αυτή τη φορά να αποφανθεί επί της διατάξεως αυτής, και τούτο ανεξάρτητα από την εξέταση υπό το πρίσμα των ελευθεριών κυκλοφορίας.

4. Στις παρούσες προτάσεις, θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους, κατά τη γνώμη μου, *το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί του άρθρου 17 του Χάρτη όπως ζητεί η Επιτροπή*. Επικουρικός, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους, κατά την άποψή μου, εξέταση της επίμαχης ρυθμίσεως υπό το πρίσμα της συγκεκριμένης διατάξεως θα ήταν, ούτως ή άλλως, επάλληλη. Τέλος, όμως επικουρικός, θα εξετάσω τη ρύθμιση αυτή υπό το πρίσμα του ως άνω άρθρου 17, εξέταση η οποία θα με οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση είναι ασύμβατη με το θεμελιώδες δικαίωμα ιδιοκτησίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο αυτό.

II. Το ουγγρικό δίκαιο

A. Η ρύθμιση σχετικά με την απόκτηση γεωργικών γαιών

5. Ο νόμος του 1994 περί των αρόσιμων γαιών απαγορεύει σε κάθε φυσικό πρόσωπο που δεν έχει την ουγγρική ιθαγένεια, εξαιρουμένων των προσώπων που διαθέτουν άδεια μόνιμης διαμονής και εκείνων στα οποία έχει αναγνωριστεί το καθεστώς του πρόσφυγα, καθώς και σε κάθε νομικό πρόσωπο, είτε αλλοδαπό είτε ουγγρικό, να αποκτήσει γεωργικές γαίες.

6. Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε, με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2002, από τον *termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. Törvény* (νόμο αριθ. CXVII του 2001 περί τροποποίησης του [νόμου του 1994 περί των αρόσιμων γαιών]), προκειμένου να αποκλειστεί επίσης η δυνατότητα συμβατικής συστάσεως δικαιώματος επικαρπίας επί των γεωργικών γαιών υπέρ φυσικών προσώπων που δεν έχουν την ουγγρική ιθαγένεια ή υπέρ νομικών προσώπων. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου του 1994 περί των αρόσιμων γαιών προέβλεπε, επομένως, κατόπιν των τροποποιήσεων αυτών, ότι «[γ]ια τη συμβατική σύσταση του δικαιώματος επικαρπίας και του δικαιώματος χρήσεως, εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις του κεφαλαίου II σχετικά με τον περιορισμό στην απόκτηση ιδιοκτησίας. [...]».

7. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου του 1994 περί των αρόσιμων γαιών τροποποιήθηκε εν συνεχεία με τον *egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. Törvény* (νόμο αριθ. CCXIII του 2012 περί τροποποίησης ορισμένων νόμων που αφορούν τη γεωργία). Στη νέα του μορφή, η οποία ενσωματώνει την εν λόγω τροποποίηση και η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013, το εν λόγω άρθρο 11, παράγραφος 1, όριζε ότι «[τ]α δικαιώματα επικαρπίας που έχουν συσταθεί βάσει συμβάσεως είναι άκυρα, εκτός εάν συστάθηκαν υπέρ στενού συγγενούς».

3 C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157, στο εξής: απόφαση SEGRO και Horváth.

4 Προτάσεις στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις SEGRO και Horváth (C-52/16 και C-113/16, EU:C:2017:410).

8. Ο νόμος αριθ. CCXIII του 2012, περί τροποποιήσεως ορισμένων νόμων που αφορούν τη γεωργία, πρόσθεσε στον νόμο του 1994 περί των αρόσιμων γαιών επίσης ένα νέο άρθρο 91, παράγραφος 1, κατά το οποίο «[τ]α υφιστάμενα την 1η Ιανουαρίου 2013 δικαιώματα επικαρπίας τα οποία συστάθηκαν για απεριόριστη διάρκεια ή για ορισμένη διάρκεια λήγουσα μετά τις 30 Δεκεμβρίου 2032, με σύμβαση μεταξύ προσώπων που δεν είναι στενοί συγγενείς, αποσβέννυνται αυτοδικαίως την 1η Ιανουαρίου 2033».

9. Ο νόμος του 2013 περί των γεωργικών γαιών εκδόθηκε στις 21 Ιουνίου 2013 και τέθηκε σε ισχύ στις 15 Δεκεμβρίου 2013. Το άρθρο 37, παράγραφος 1, του νόμου αυτού διατηρεί τον κανόνα ότι τα δικαιώματα επικαρπίας ή τα δικαιώματα χρήσεως των γαιών αυτών τα οποία συστάθηκαν με σύμβαση είναι άκυρα, εκτός εάν συστάθηκαν υπέρ στενού συγγενούς.

10. Το άρθρο 5, σημείο 13, του εν λόγω νόμου δίνει στην έννοια «στενός συγγενής» τον ακόλουθο ορισμό: «οι σύζυγοι, οι ανιόντες σε ευθεία γραμμή, τα θετά τέκνα, τα ίδια τέκνα και τα τέκνα του συζύγου, οι θετοί γονείς, οι γονείς του συζύγου και οι αδελφοί και αδελφές.»

11. Ο νόμος του 2013 περί μεταβατικών μέτρων εκδόθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2013 και τέθηκε σε ισχύ στις 15 Δεκεμβρίου 2013. Το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου αυτού, το οποίο κατήργησε το άρθρο 91, παράγραφος 1, του νόμου του 1994 περί των αρόσιμων γαιών, προβλέπει ότι «[τ]α υφιστάμενα στις 30 Απριλίου 2014 δικαιώματα επικαρπίας ή χρήσεως τα οποία συστάθηκαν για απεριόριστη διάρκεια ή για ορισμένη διάρκεια λήγουσα μετά τις 30 Απριλίου 2014, με σύμβαση μεταξύ προσώπων που δεν είναι στενοί συγγενείς, αποσβέννυνται αυτοδικαίως την 1η Μαΐου 2014.»

12. Το άρθρο 94 του νόμου περί κτηματολογίου προβλέπει τα εξής:

«1. Ενόψει της διαγραφής από το κτηματολόγιο των δικαιωμάτων επικαρπίας και των δικαιωμάτων χρήσεως τα οποία αποσβέννυνται δυνάμει του άρθρου 108, παράγραφος 1, του [νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων] (στο εξής από κοινού στο παρόν άρθρο: δικαιώματα επικαρπίας), ο επικαρπωτής φυσικό πρόσωπο οφείλει, κατόπιν εγγράφου οχλήσεως που αποστέλλεται το αργότερο έως τις 31 Οκτωβρίου 2014 από την υπηρεσία του κτηματολογίου και εντός 15 ημερών από την παράδοση του εγγράφου οχλήσεως, να δηλώσει, στο σχετικό έντυπο που καθορίζεται με υπουργική απόφαση, την τυχόν σχέση στενής συγγένειας που τον συνδέει με το πρόσωπο που αναγράφεται ως κύριος του ακινήτου στο έγγραφο βάσει του οποίου πραγματοποιήθηκε η καταχώριση του δικαιώματος. Ελλείψει εμπρόθεσμης δηλώσεως, οι αιτήσεις πιστοποίησης δεν θα γίνονται δεκτές μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2014.

[...]

Αν από τη δήλωση δεν προκύπτει σχέση στενής συγγένειας ή αν δεν υποβληθεί εμπρόθεσμη δήλωση, η υπηρεσία του κτηματολογίου διαγράφει αυτεπαγγέλτως τα δικαιώματα επικαρπίας από το κτηματολόγιο εντός έξι μηνών από τη λήξη της προθεσμίας για την υποβολή της δηλώσεως και πάντως το αργότερο στις 31 Ιουλίου 2015.

[...]»

B. Το αστικό δίκαιο

13. Οι διατάξεις του a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (νόμου αριθ. IV του 1959 περί αστικού κώδικα, στο εξής: παλαιός αστικός κώδικας) έμειναν σε ισχύ έως τις 14 Μαρτίου 2014.

14. Το άρθρο 215 του παλαιού αστικού κώδικα προέβλεπε τα εξής:

«(1) Σε περίπτωση που η συγκατάθεση τρίτου προσώπου ή η έγκριση των αρχών είναι απαραίτητη για την έναρξη ισχύος της συμβάσεως, η σύμβαση δεν μπορεί να τεθεί σε ισχύ έως ότου η εν λόγω συγκατάθεση ή έγκριση παρασχεθεί, αλλά τα μέρη εξακολουθούν να δεσμεύονται από τις δηλώσεις τους. Τα συμβαλλόμενα μέρη απαλλάσσονται από τις δεσμεύσεις τους αν ο τρίτος ή η οικεία αρχή δεν λάβει απόφαση εντός της προθεσμίας την οποία τα εν λόγω μέρη έχουν καθορίσει από κοινού.

[...]

(3) Ελλείψει της απαραίτητης συγκαταθέσεως ή εγκρίσεως, τα έννομα αποτελέσματα της ακυρότητας εφαρμόζονται στη σύμβαση.

[...]»

15. Το άρθρο 237 του παλαιού αστικού κώδικα όριζε τα εξής:

«(1) Σε περίπτωση άκυρης συμβάσεως, επιβάλλεται η επαναφορά των πραγμάτων στην κατάσταση που βρίσκονταν πριν από τη σύναψη της εν λόγω συμβάσεως.

(2) Αν δεν είναι δυνατή η επαναφορά των πραγμάτων στην κατάσταση που βρίσκονταν πριν τη σύναψη της συμβάσεως, ο δικαστής δύναται να ορίσει ότι η σύμβαση παράγει αποτελέσματα για το χρονικό διάστημα έως την έκδοση της αποφάσεώς του. Επικύρωση άκυρης συμβάσεως χωρεί αν είναι δυνατή η εξάλειψη του λόγου ακυρότητας, ιδίως με την κατάργηση του δυσανάλογου πλεονεκτήματος σε περίπτωση δυσαναλογίας μεταξύ των παροχών των συμβαλλομένων στο πλαίσιο τοκογλυφικής συμβάσεως. Στις περιπτώσεις αυτές διατάσσεται η επιστροφή τυχόν αχρεωστήτως καταβληθείσας παροχής».

16. Οι διατάξεις του a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (νόμου αριθ. V του 2013 περί θεσπίσεως του αστικού κώδικα, στο εξής: νέος αστικός κώδικας) τέθηκαν σε ισχύ στις 15 Μαρτίου 2014.

17. Τα άρθρα 6:110 και 6:111 του νέου αστικού κώδικα που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιό του XIX, υπό τον τίτλο «Έννομες συνέπειες της ακυρότητας», προβλέπουν τα εξής:

«Άρθρο 6:110 [Κήρυξη της εγκυρότητας συμβάσεως από τον δικαστή, με αναδρομική ισχύ]

(1) Άκυρη σύμβαση μπορεί να κηρυχθεί ως έγκυρη από τον δικαστή, με αναδρομική ισχύ από την ημερομηνία συνάψεως της συμβάσεως, αν

a) η λόγω της ακυρότητας ζημία μπορεί να εξλειφθεί με κατάλληλη τροποποίηση της συμβάσεως, ή αν

b) η αιτία της ακυρότητας έχει εκ των υστέρων εκλείψει.

(2) Σε περίπτωση που η άκυρη σύμβαση κηρυχθεί έγκυρη, τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να εκπληρώσουν τις αμοιβαίες υποχρεώσεις τους που προβλέπονται στο πλαίσιο αυτό και, σε περίπτωση λύσεως της συμβάσεως μετά την κήρυξη της εγκυρότητας, πρέπει να ανταποκριθούν κατά τον ίδιο τρόπο ως εάν η σύμβαση ήταν έγκυρη από τη σύναψή της.

Άρθρο 6:111 [Εγκυρότητα της συμβάσεως απορρέουσα από τη βούληση των μερών]

(1) Σύμβαση καθίσταται έγκυρη αναδρομικώς από την ημερομηνία συνάψεως της αν τα συμβαλλόμενα μέρη καταργήσουν εκ των υστέρων την αιτία της ακυρότητας ή αν επιβεβαιώσουν, σε περίπτωση εκλείψεως της αιτίας αυτής για οποιονδήποτε άλλον λόγο, τη βούλησή τους να συνάψουν σύμβαση.

(2) Σε περίπτωση που άκυρη σύμβαση καταστεί έγκυρη, τα συμβαλλόμενα μέρη δεσμεύονται να εκπληρώσουν τις αμοιβαίες υποχρεώσεις που προβλέπονται στο πλαίσιο αυτό και, σε περίπτωση λύσεως της συμβάσεως μετά την επικύρωσή της, πρέπει να ανταποκριθούν κατά τον ίδιο τρόπο ως εάν η σύμβαση ήταν έγκυρη από τη σύναψή της.

(3) Σε περίπτωση που τα συμβαλλόμενα μέρη εξαλείψουν εκ των υστέρων την αιτία της ακυρότητας και αναγνωρίσουν την εγκυρότητα της συμβάσεως για το μέλλον, τα αποτελέσματα που επετεύχθησαν έως τότε υπόκεινται στις έννομες συνέπειες της ακυρότητας.»

III. Τα πραγματικά περιστατικά και η προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία

18. Στην Ουγγαρία η απόκτηση γεωργικών γαιών από αλλοδαπούς είναι, από μακρού χρόνου, το αντικείμενο περιορισμών. Συναφώς, ο νόμος αριθ. I του 1987, περί γαιών⁵, προέβλεπε ότι οι αλλοδαποί και τα αλλοδαπά νομικά πρόσωπα δύνανται να αποκτήσουν την κυριότητα γαιών με αγορά, ανταλλαγή ή δωρεά μόνο μέσω προηγούμενης άδειας από μέρους της Ουγγρικής Κυβερνήσεως.

19. Στη συνέχεια, κυβερνητικό διάταγμα⁶ που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1992 απέκλεισε κάθε δυνατότητα για τα πρόσωπα που δεν έχουν την ουγγρική ιθαγένεια, εξαιρουμένων εκείνων που διαθέτουν άδεια μόνιμης διαμονής και εκείνων που έχουν το καθεστώς του πρόσφυγα, να αποκτήσουν γεωργικές γαίες. Ακολούθως, ο νόμος του 1994 περί των αρόσιμων γαιών επεξέτεινε την εν λόγω απαγόρευση στα νομικά πρόσωπα, τόσο αλλοδαπά όσο και ουγγρικά.

20. Το νομικό αυτό πλαίσιο δεν επέβαλε, αντιθέτως, ιδιαίτερους περιορισμούς όσον αφορά τη σύσταση δικαιωμάτων επικαρπίας επί των γεωργικών γαιών.

21. Ωστόσο, κατόπιν τροποποίησης του νόμου του 1994 περί των αρόσιμων γαιών⁷, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2002, οι περιορισμοί σχετικά με την απόκτηση γεωργικών γαιών επεκτάθηκαν στη σύσταση τέτοιων δικαιωμάτων επικαρπίας επί των γαιών αυτών. Κατά συνέπεια, ούτε οι αλλοδαποί ούτε τα νομικά πρόσωπα μπορούσαν να αποκτήσουν τέτοια δικαιώματα.

5 Άρθρο 38, παράγραφος 1, του földről szóló 1987. évi I. törvény (νόμου αριθ. I του 1987, περί γαιών), όπως αποσαφηνίζεται από το 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról (διάταγμα αριθ. 26 του Υπουργικού Συμβουλίου της 30ής Ιουλίου 1987 περί εφαρμογής του νόμου αριθ. I του 1987, περί γαιών), ακολούθως από το a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7.) (διάταγμα αριθ. 73 του Υπουργικού Συμβουλίου της 7ης Ιουλίου 1989).

6 Άρθρο 1, παράγραφος 5, του a külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm. (κυβερνητικού διατάγματος αριθ. 171 της 27ης Δεκεμβρίου 1991).

7 Νόμος που τροποποιήθηκε με τον νόμο αριθ. CXVII του 2001 περί τροποποίησης του [νόμου του 1994 περί των αρόσιμων γαιών].

22. Στο πλαίσιο της προσχωρήσεως της Ουγγαρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, παρασχέθηκε στο εν λόγω κράτος μέλος μεταβατική περίοδος η οποία επέτρεψε στην Ουγγαρία να διατηρήσει σε ισχύ για δέκα έτη από την ημερομηνία προσχωρήσεως, ήτοι μέχρι τις 30 Απριλίου 2014, τους περιορισμούς σχετικά με την απόκτηση γεωργικών γαιών. Ωστόσο, το εν λόγω κράτος μέλος όφειλε να επιτρέψει, από την 1η Μαΐου 2004, στους πολίτες της Ένωσης που επί τρία έτη ζουν και ασκούν τη δραστηριότητά τους στην Ουγγαρία την απόκτηση γεωργικών γαιών υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τους Ούγγρους υπηκόους⁸.

23. Ενόψει της παρελεύσεως της εν λόγω μεταβατικής περιόδου, ο Ούγγρος νομοθέτης επέφερε νέα τροποποίηση του νόμου του 1994 περί των αρόσιμων γαιών⁹ απαγορεύοντας γενικώς, από 1ης Ιανουαρίου 2013, τη σύσταση δικαιωμάτων επικαρπίας επί των γεωργικών γαιών, εξαιρουμένων εκείνων μεταξύ στενών συγγενών. Ο νόμος του 2013 περί των γεωργικών γαιών, ο οποίος εκδόθηκε στο τέλος του έτους 2013 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2014, διατήρησε την απαγόρευση αυτή¹⁰.

24. Οι κανόνες που τέθηκαν σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013 προέβλεπαν ότι τα δικαιώματα επικαρπίας που υφίσταντο κατά την εν λόγω ημερομηνία και έχουν συσταθεί για απεριόριστη διάρκεια ή για ορισμένη διάρκεια λήγουσα μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2032, με σύμβαση που συνήφθη μεταξύ προσώπων χωρίς δεσμό στενής συγγένειας, έπρεπε να καταργηθούν *ex lege* εντός μεταβατικής περιόδου είκοσι ετών. Τα δικαιώματα αυτά έπρεπε επομένως να αποσβεσθούν αυτοδικαίως, το αργότερο, την 1η Ιανουαρίου 2033.

25. Ωστόσο, το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, που τέθηκε σε ισχύ στις 15 Δεκεμβρίου 2013, περιόρισε σημαντικά την προαναφερθείσα μεταβατική περίοδο. Κατά την τελευταία αυτή διάταξη, τα δικαιώματα επικαρπίας που υπήρχαν στις 30 Απριλίου 2014 έπρεπε πλέον να αποσβεσθούν αυτοδικαίως την 1η Μαΐου 2014, εξαιρουμένων των συμβάσεων που έχουν συναφθεί μεταξύ στενών συγγενών.

26. Στις 17 Οκτωβρίου 2014, η Επιτροπή απέστειλε στην Ουγγαρία προειδοποιητική επιστολή, εκθέτοντας μεταξύ άλλων¹¹ ότι, καταργώντας με τον τρόπο αυτόν ορισμένα δικαιώματα επικαρπίας που είχαν προηγουμένως συσταθεί επί γεωργικών γαιών, το εν λόγω κράτος μέλος παρέβη τα άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ, καθώς και το άρθρο 17 του Χάρτη. Το κράτος μέλος απήντησε με επιστολή με ημερομηνία 18 Δεκεμβρίου 2014, με την οποία αμφισβήτησε τις προβαλλόμενες παραβάσεις.

27. Μη ικανοποιηθείσα από την απάντηση αυτή, η Επιτροπή διατύπωσε στις 19 Ιουνίου 2015 αιτιολογημένη γνώμη με την οποία ενέμεινε στην άποψη ότι, καταργώντας *ex lege*, σύμφωνα με το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, ορισμένα δικαιώματα επικαρπίας με ισχύ από 1ης Μαΐου 2014, η Ουγγαρία παρέβη τις ανωτέρω διατάξεις του δικαίου της Ένωσης. Το εν λόγω κράτος μέλος απάντησε με επιστολές με ημερομηνία 9 Οκτωβρίου 2015 και 18 Απριλίου 2016, προβάλλοντας το ανυπόστατο των προβαλλομένων παραβάσεων.

8 Κατά το κεφάλαιο 3, παράγραφος 2, του παραρτήματος Χ της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Εσθονίας, της Κυπριακής Δημοκρατίας, της Δημοκρατίας της Λετονίας, της Δημοκρατίας της Λιθουανίας, της Δημοκρατίας της Ουγγαρίας, της Δημοκρατίας της Μάλτας, της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της Δημοκρατίας της Σλοβενίας και της Σλοβακικής Δημοκρατίας και περί των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2003, L 236, σ. 33), καθώς και την απόφαση 2010/792/ΕΕ της Επιτροπής, της 20ής Δεκεμβρίου 2010, για την παράταση της προβλεπόμενης μεταβατικής περιόδου σχετικά με την απόκτηση γεωργικής γης στην Ουγγαρία (ΕΕ 2010, L 336, σ. 60).

9 Νόμος αριθ. CCXIII του 2012 περί τροποποιήσεως ορισμένων νόμων σχετικών με τη γεωργία.

10 Κατά το άρθρο 37, παράγραφος 1, του νόμου αυτού.

11 Με την προειδοποιητική επιστολή, η Επιτροπή επέκρινε την Ουγγαρία επίσης για το γεγονός ότι είχε επιτρέψει, σύμφωνα με το άρθρο 60, παράγραφος 5, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, από τις 25 Φεβρουαρίου 2014, την καταγγελία των συμβάσεων μισθώσεως γεωργικών γαιών διάρκειας άνω των είκοσι ετών που είχαν συναφθεί προ της 27ης Ιουλίου 1994. Η Επιτροπή φαίνεται να εγκατέλειψε εν συνεχεία την εν λόγω αιτίαση, η οποία δεν έχει περιληφθεί στην αιτιολογημένη γνώμη.

28. Παράλληλα, το εθνικό δικαστήριο που είχε υποβάλει αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως επί των οποίας εκδόθηκε η απόφαση SEGRO και Horváth προσέφυγε ενώπιον του Αλκοτμάνυβίρσάγ (Συνταγματικού Δικαστηρίου, Ουγγαρία) με αιτήματα σχετικά, ιδίως, με τη συμβατότητα του εν λόγω άρθρου 108, παράγραφος 1, με τον ουγγρικό θεμελιώδη νόμο.

29. Με την υπ' αριθ. 25 απόφασή του της 21ης Ιουλίου 2015, το Αλκοτμάνυβίρσάγ (Συνταγματικό Δικαστήριο) έκρινε ότι η διάταξη αυτή παραβιάζει εν μέρει τον εν λόγω θεμελιώδη νόμο, δεδομένου ότι ο εθνικός νομοθέτης δεν προέβλεψε μηχανισμό αποζημιώσεως για τους κύριους των γαιών επί των οποίων είχαν συσταθεί τα καταργηθέντα δικαιώματα επικαρπίας, και του έθεσε προθεσμία έως τις 31 Δεκεμβρίου 2015 για την άρση της παραβιάσεως αυτής. Το ίδιο δικαστήριο απέρριψε κατά τα λοιπά την προσφυγή. Η προθεσμία που τέθηκε από το Αλκοτμάνυβίρσάγ (Συνταγματικό Δικαστήριο) στον Ούγγρο νομοθέτη παρήλθε χωρίς ο τελευταίος να έχει λάβει τα απαιτούμενα μέτρα.

IV. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και τα αιτήματα των διαδίκων

30. Η παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους ασκήθηκε στις 5 Μαΐου 2017.

31. Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να διαπιστώσει ότι, θεσπίζοντας ρύθμιση που περιορίζει την επικαρπίας επί των γεωργικών γαιών, η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ και από το άρθρο 17 του Χάρτη, και
- να καταδικάσει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.

32. Η Ουγγαρία ζητεί από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής ως αβάσιμη, και
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

33. Επ' ακροατηρίου συζήτηση διεξήχθη στις 9 Ιουλίου 2018, στην οποία παρέστησαν η Επιτροπή και η Ουγγαρία.

V. Ανάλυση

A. Επί του παραδεκτού

34. Η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν προέβαλε, με το υπόμνημα αντικρούσεως ή με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, ένσταση απαραδέκτου της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως κράτους μέλους. Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι προϋποθέσεις του παραδεκτού μιας τέτοιας προσφυγής είναι *δημοσίας τάξεως*, οπότε το Δικαστήριο οφείλει να τις εξετάσει αυτεπαγγέλτως¹².

12 Βλ. μεταξύ άλλων αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2004, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-417/02, EU:C:2004:503, σκέψη 16)· της 1ης Φεβρουαρίου 2007, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-199/04, EU:C:2007:72, σκέψη 20) και της 22ας Φεβρουαρίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-336/16, EU:C:2018:94, σκέψη 42). Η νομολογία του Δικαστηρίου δεν έχει παγιωθεί ως προς το ζήτημα αν η αυτεπάγγελτη εξέταση των δημοσίας τάξεως λόγων απαραδέκτου είναι προαιρετική ή υποχρεωτική. Ωστόσο, τόσο η επιτακτικότητα των κανόνων δημοσίας τάξεως όσο και σκέψεις σχετικά με την ισότητα των πολιτών ενώπιον του δικαστή και της ισότητας των όπλων των διαδίκων συνηγορούν υπέρ του υποχρεωτικού χαρακτήρα της (βλ. Clausen, F., *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Thèses, Bruylant, 2018, σ. 455 έως 472).

35. Πάντως, από τη συγκριτική ανάγνωση της αιτιολογημένης γνώμης και του δικογράφου της προσφυγής απορρέει ότι η Επιτροπή, στο δεύτερο έγγραφο, φαίνεται να έχει διευρύνει το αντικείμενο της διαφοράς, όπως αυτό οριοθετείται στο πρώτο έγγραφο, κατά παράβαση της νομολογίας του Δικαστηρίου που απαγορεύει μια τέτοια επέκταση¹³.

36. Συναφώς, επισημαίνω ότι η Επιτροπή, με την ως άνω αιτιολογημένη γνώμη, είχε προσάψει στην Ουγγαρία ότι *κατήργησε ex lege*, δυνάμει του άρθρου 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, τα δικαιώματα επικαρπίας που έχουν συσταθεί επί γεωργικών γαιών μεταξύ μη στενών συγγενών και που υφίσταντο στις 30 Απριλίου 2014.

37. Αντιθέτως, από το αιτητικό που περιλαμβάνεται στην εισαγωγή του δικογράφου της προσφυγής, το οποίο παρατίθεται στο σημείο 1 των παρουσών προτάσεων, προκύπτει ότι η Επιτροπή βάλλει, με την υπό κρίση προσφυγή της, κατά περισσότερων εθνικών διατάξεων σε σχέση με τις βαλλόμενες με την αιτιολογημένη γνώμη, ορισμένες δε εκ των οποίων αφορούν όχι την *κατάργηση* προϋφισταμένων δικαιωμάτων επικαρπίας επί γεωργικών γαιών, αλλά τη *σύσταση* δικαιωμάτων επί των γαιών αυτών¹⁴. Επιπλέον, στα αιτήματα του δικογράφου της προσφυγής της, η Επιτροπή προσάπτει στην Ουγγαρία όχι ότι «*κατήργησε*» δικαιώματα επικαρπίας συσταθέντα σε προγενέστερο χρονικό σημείο, αλλά, γενικότερα, ότι «*περιόρισε*» τα δικαιώματα επικαρπίας επί των εν λόγω γαιών.

38. Τα στοιχεία αυτά καταδεικνύουν ότι, εκτός από την κατά το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων *κατάργηση ex lege* ορισμένων υφιστάμενων δικαιωμάτων επικαρπίας επί των αγροτικών γαιών, η Επιτροπή επιδιώκει την καταδίκη της Ουγγαρίας επίσης για τον λόγο ότι *περιόρισε τη δυνατότητα συστάσεως, στο μέλλον, τέτοιων δικαιωμάτων αποκλειστικά υπέρ των στενών συγγενών του κυρίου των γαιών*.

39. Ερωτηθείσα επί του σημείου αυτού κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ουγγαρία ανέφερε ότι αντιλαμβάνεται την προσφυγή της Επιτροπής ως αφορώσα, κατ' ουσίαν, την *ex lege* κατάργηση των συσταθέντων σε προγενέστερο χρονικό σημείο δικαιωμάτων επικαρπίας. Το εν λόγω κράτος μέλος θεωρεί, εντούτοις, ότι η προσφυγή της Επιτροπής, λαμβανομένου υπόψη του διφορούμενου χαρακτήρα της που εξηγήθηκε στα τρία προηγούμενα σημεία των παρουσών προτάσεων, δεν διατυπώθηκε κατά τρόπο συνεκτικό και κατανοητό. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, ισχυρίστηκε ότι δεν είχε πρόθεση να τροποποιήσει το αντικείμενο της διαφοράς, όπως αυτό οριοθετείται στην αιτιολογημένη γνώμη: αντικείμενο της δίκης είναι μόνον η κατάργηση προϋφισταμένων δικαιωμάτων επικαρπίας.

40. Κατά την άποψή μου, ο διφορούμενος χαρακτήρας του δικογράφου της προσφυγής της Επιτροπής δεν είναι τέτοιας εκτάσεως ώστε η προσφυγή της να θεωρηθεί απαράδεκτη στο σύνολό της. Η Ουγγαρία είχε τη δυνατότητα να προβάλει τα δικαιώματά της άμυνας και μάλιστα παραδέχθηκε ότι έχει κατανοήσει την ουσία της συγκεκριμένης προσφυγής, ήτοι την κατά το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων *ex lege* κατάργηση των υφισταμένων στις 30 Απριλίου 2014 δικαιωμάτων επικαρπίας τα οποία συστάθηκαν επί γεωργικών γαιών υπέρ προσώπων που δεν έχουν δεσμό στενής συγγένειας με τον κύριο των γαιών. Επομένως, φρονώ ότι η εν λόγω προσφυγή είναι παραδεκτή *κατά το μέρος που αφορά μόνο τη συγκεκριμένη προβληματική* –και ότι επομένως είναι απαράδεκτη *κατά τα λοιπά*.

13 Το αντικείμενο προσφυγής ασκηθείσας κατ' εφαρμογήν του άρθρου 258 ΣΛΕΕ οριοθετείται από την προβλεπόμενη στην εν λόγω διάταξη διαδικασία προ της ασκήσεως προσφυγής και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να διευρυνθεί κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου. Η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής και η προσφυγή πρέπει να στηρίζονται στους αυτούς λόγους και ισχυρισμούς, οπότε το Δικαστήριο δεν δύναται να προβεί στην εξέταση αιτιάσεως η οποία δεν διατυπώθηκε στην αιτιολογημένη γνώμη. Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 9ης Φεβρουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (C-305/03, EU:C:2006:90, σκέψη 22) της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-160/08, EU:C:2010:230, σκέψη 43), και της 10ης Μαΐου 2012, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-368/10, EU:C:2012:284, σκέψη 78).

14 Συγκεκριμένα, το άρθρο 11, παράγραφος 1, του νόμου του 1994, περί αρόσιμων γαιών, υπό τη μορφή που αυτός είχε κατά την 1η Ιανουαρίου 2013, και το άρθρο 37, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί των γεωργικών γαιών, αφορούν τη σύσταση (νέων) δικαιωμάτων επικαρπίας επί των γεωργικών γαιών.

B. Επί της πρώτης αιτιάσεως (συμβατότητα της επίμαχης ρυθμίσεως με τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 63 ΣΛΕΕ)

41. Με την πρώτη αιτίασή της, η Επιτροπή ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διαπιστώσει την ασυμβατότητα του άρθρου 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων με την ελευθερία εγκαταστάσεως, που προβλέπεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, και την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, την οποία εγγυάται το άρθρο 63 ΣΛΕΕ.

42. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, στην απόφαση SEGRO και Horváth, το Δικαστήριο είχε ερωτηθεί ως προς τη συμβατότητα της επίμαχης ρυθμίσεως με τις δύο αυτές ελευθερίες κυκλοφορίας. Το Δικαστήριο ωστόσο έκρινε ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση έπρεπε να εξεταστεί μόνον υπό το πρίσμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων¹⁵.

43. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο πρέπει αυτή τη φορά να εξετάσει την επίμαχη ρύθμιση υπό το πρίσμα αμφοτέρων των ελευθεριών κυκλοφορίας που επικαλέστηκε.

44. Ειδικότερα, η συγκεκριμένη ρύθμιση θα μπορούσε, αναλόγως της περιπτώσεως, να παραβιάζει τη μία ή την άλλη από τις εν λόγω ελευθερίες. Συναφώς, ορισμένοι εκ των θιγομένων ιδιωτών είχαν αποκτήσει δικαίωμα επικαρπίας επί γεωργικής εκτάσεως στην Ουγγαρία για κερδοσκοπικούς λόγους, ενώ άλλοι ασκούσαν την οικονομική τους δραστηριότητα μέσω του δικαιώματος αυτού. Επομένως, ενώ η πρώτη περίπτωση εμπίπτει στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, η δεύτερη συνδέεται με την ελευθερία εγκαταστάσεως. Στο πλαίσιο αυτό, μολοντί στην απόφαση SEGRO και Horváth το Δικαστήριο μπόρεσε, λαμβανομένων υπόψη των συγκεκριμένων περιστάσεων στις υποθέσεις που αφορούσε η απόφαση εκείνη, να περιοριστεί στην εξέταση της επίμαχης ρυθμίσεως υπό το πρίσμα μόνον της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, δεν δύναται να πράξει το ίδιο εν προκειμένω. Στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, η οποία έχει αντικειμενικό χαρακτήρα¹⁶, η ίδια ρύθμιση θα πρέπει να εξεταστεί συνολικά, διερευνωμένων όλων των ελευθεριών που δύναται να έχουν εφαρμογή στις διαφορετικές αυτές περιπτώσεις.

45. Αντιθέτως, η Ουγγρική Κυβέρνηση θεωρεί ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, ουδείς λόγος υπάρχει να υιοθετηθεί επί του συγκεκριμένου σημείου προσέγγιση διαφορετική από εκείνη που ακολουθήθηκε στην απόφαση SEGRO και Horváth.

46. Συμμερίζομαι την άποψη της δεύτερης. Κατ' εμέ, είναι σκόπιμο, επίσης εν προκειμένω, η επίμαχη ρύθμιση να εξεταστεί υπό το πρίσμα μόνον της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ.

47. Βεβαίως, η συγκεκριμένη ρύθμιση άπτεται και των δύο δυναμικώς εφαρμοστέων ελευθεριών κυκλοφορίας¹⁷: αφενός, ο ιδιώτης που έχει αποκτήσει δικαίωμα επικαρπίας επί γεωργικής εκτάσεως με σκοπό την άσκηση της οικονομικής του δραστηριότητας θα μπορούσε να επικαλεστεί την προβλεπόμενη στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ ελευθερία εγκαταστάσεως, επειδή «το δικαίωμα κτήσεως, εκμεταλλεύσεως και εκποιήσεως ακινήτων κειμένων στο έδαφος άλλου κράτους μέλους αποτελεί

15 Βλ. σκέψεις 50 έως 60 της εν λόγω αποφάσεως.

16 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους έχει αντικειμενικό χαρακτήρα. Στην Επιτροπή αναπόκειται να εκτιμήσει αν είναι σκόπιμο να στραφεί κατά κράτους μέλους και να προσδιορίσει τις διατάξεις που φέρεται ότι παραβιάστηκαν, το δε Δικαστήριο οφείλει να εξετάσει αν η προσαπτόμενη παράβαση όντως υφίσταται. Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 21ης Ιουνίου 1988, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (416/85, EU:C:1988:321, σκέψη 9) της 11ης Αυγούστου 1995, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-431/92, EU:C:1995:260, σκέψη 22), και της 8ης Δεκεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-33/04, EU:C:2005:750, σκέψη 66).

17 Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψη 55.

αναγκαίο συμπλήρωμα» της ελευθερίας αυτής¹⁸· αφετέρου, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα εθνικά μέτρα με τα οποία ρυθμίζονται οι επενδύσεις σε ακίνητα εμπίπτουν στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, την οποία εγγυάται το άρθρο 63 ΣΛΕΕ, ακόμη και όταν με τις επενδύσεις αυτές επιδιώκεται η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας¹⁹.

48. Ωστόσο, σε μια τέτοια κατάσταση σωρεύσεως εφαρμοστέων ελευθεριών, το Δικαστήριο εξετάζει, τουλάχιστον στην πρόσφατη νομολογία του, αν η μία από τις δύο αυτές ελευθερίες είναι δευτερεύουσα σε σχέση με την άλλη και αν δύναται να συνενωθεί με αυτήν. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο ενεργεί σύμφωνα με την αρχή «το παρεπόμενο ακολουθεί την τύχη του κυρίου» και εξετάζει την επίμαχη ρύθμιση μόνον υπό το πρίσμα της ελευθερίας που επικρατεί²⁰. Στο πλαίσιο αυτό, η ύπαρξη σχέσεως «κύριου/παρεπόμενου» μεταξύ των περιών πρόκειται ελευθεριών δεν εκτιμάται με γνώμονα την κατάσταση των ιδιωτών που αφορά η ένδικη διαφορά, αλλά με γνώμονα *το αντικείμενο της επίμαχης εθνικής ρυθμίσεως*²¹.

49. Πάντως, όταν πρόκειται για ρύθμιση όπως αυτή του άρθρου 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, η σχετική με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων πτυχή της ρυθμίσεως αυτής υπερισχύει της πτυχής που συνδέεται με την ελευθερία εγκαταστάσεως. Ειδικότερα, η εν λόγω ρύθμιση αφορά την έγγεια ιδιοκτησία και έχει γενικώς εφαρμογή στην επικαρπία επί των γεωργικών γαιών, χωρίς, επομένως, να περιορίζεται στις καταστάσεις όπου το δικαίωμα αυτό συστάθηκε με σκοπό την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας²². Στο πλαίσιο αυτό, οι ενδεχόμενοι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως που απορρέουν από την εν λόγω ρύθμιση αποτελούν αναπόφευκτη συνέπεια του περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων. Με άλλα λόγια, οι ενδεχόμενοι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως είναι *άρρηκτα συνδεδεμένοι* με εκείνους που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων²³.

50. Κατά συνέπεια, παρέλκει η αυτοτελής εξέταση της επίμαχης ρυθμίσεως υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΣΛΕΕ²⁴. Αντιθέτως προς τον ισχυρισμό της Επιτροπής, ο αντικειμενικός χαρακτήρας της διαδικασίας επί παραβάσει δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο να αποστεί το Δικαστήριο από τη νομολογία του σχετικά με τη σώρευση εφαρμοστέων ελευθεριών. Πέραν του ότι τούτο δυσχερώς θα συμβιβαζόταν με την επιταγή για συνετή διαχείριση των πόρων του, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο δεν καθορίζει τη σχέση «κύριου/παρεπόμενου» *κατά τρόπο υποκειμενικό*, με γνώμονα την κατάσταση των ιδιωτών τους οποίους αφορά η ένδικη διαφορά, αλλά *κατά τρόπο αντικειμενικό*, υπό το πρίσμα του αντικειμένου της επίμαχης ρυθμίσεως. Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι το Δικαστήριο έχει εφαρμόσει τη νομολογία αυτή σε σημαντικό αριθμό αποφάσεων με τις οποίες διαπίστωσε παραβάσεις κρατών μελών²⁵.

18 Αποφάσεις της 30ής Μαΐου 1989, Επιτροπή κατά Ελλάδας (305/87, EU:C:1989:218, σκέψη 22), και της 5ης Μαρτίου 2002, Reisch κ.λπ. (C-515/99, C-519/99 έως C-524/99 και C-526/99 έως C-540/99, EU:C:2002:135, σκέψη 29).

19 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 2002, Reisch κ.λπ. (C-515/99, C-519/99 έως C-524/99 και C-526/99 έως C-540/99, EU:C:2002:135, σκέψεις 28 έως 31)· της 23ης Σεπτεμβρίου 2003, Ospelt και Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, σκέψη 24), και της 25ης Ιανουαρίου 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, σκέψεις 22 έως 24). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις SEGRO και Horváth (C-52/16 και C-113/16, EU:C:2017:410, σημεία 48 έως 63).

20 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 3ης Οκτωβρίου 2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, σκέψη 34), και της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, σκέψη 37).

21 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, σκέψη 36)· της 5ης Φεβρουαρίου 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, σκέψη 21), καθώς και SEGRO και Horváth, σκέψη 53.

22 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, σκέψεις 49 έως 52).

23 Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψη 55.

24 Σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεν συμμεριστεί τη γνώμη μου, φρονώ ότι, ούτως ή άλλως, οι εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στην απόφαση SEGRO και Horváth σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μπορούν να εφαρμοστούν στην ελευθερία εγκαταστάσεως, όσον αφορά τόσο την ύπαρξη περιορισμού όσο και την έλλειψη δικαιολογητικών λόγων.

25 Βλ., μεταξύ πολλών, αποφάσεις της 9ης Ιουνίου 1982, Επιτροπή κατά Ιταλίας (95/81, EU:C:1982:216, σκέψη 30)· της 4ης Ιουνίου 2002, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-367/98, EU:C:2002:326, σκέψη 56)· της 28ης Σεπτεμβρίου 2006, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-282/04 και C-283/04, EU:C:2006:608, σκέψη 43)· της 8ης Ιουλίου 2010, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-171/08, EU:C:2010:412, σκέψη 80), και της 10ης Μαΐου 2012, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-370/11, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2012:287, σκέψη 21).

51. Κατόπιν της διευκρίνισης αυτής, υπενθυμίζω ότι στην απόφαση SEGRO και Horváth το Δικαστήριο έκρινε ότι ρύθμιση όπως αυτή του άρθρου 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων όχι μόνο *εμποδίζει* την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, αλλά δύναται επίσης να εισαγάγει *έμμεσες διακρίσεις* λόγω ιθαγένειας ή λόγω της προελεύσεως των κεφαλαίων.

52. Επιπλέον, το Δικαστήριο, στην απόφαση εκείνη, έκρινε ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί βάσει των λόγων που η Ουγγρική Κυβέρνηση είχε επικαλεστεί προς υπεράσπισή της²⁶, ιδίως λόγω του δυσανάλογου χαρακτήρα της.

53. Συνεπώς, δεν είναι αναγκαίο να επεκταθώ, στις παρούσες προτάσεις, επί του ζητήματος της συμβατότητας της συγκεκριμένης ρυθμίσεως με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, την οποία εγγυάται το άρθρο 63 ΣΛΕΕ. Επί του σημείου αυτού, η πρώτη αιτίαση της Επιτροπής είναι αναμφισβήτητα βάσιμη, για τους λόγους που εκτίθενται στην απόφαση SEGRO και Horváth, και παραπέμπω τον αναγνώστη στους λόγους αυτούς καθώς και στις προτάσεις μου στις συγκεκριμένες υποθέσεις²⁷.

54. Βεβαίως, η Επιτροπή προέβαλε, στο δικόγραφο της προσφυγής της, παραβίαση των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης περί *ασφάλειας δικαίου* και *δικαιολογημένης εμπιστοσύνης*, επειδή η επίμαχη ρύθμιση δεν προέβλεψε, στο πλαίσιο της *ex lege* καταργήσεως των επίμαχων δικαιωμάτων επικαρπίας, ούτε μεταβατική περίοδο ούτε αποζημίωση²⁸. Εντούτοις, από το δικόγραφο της προσφυγής αυτής προκύπτει ότι η Επιτροπή επικαλείται τις εν λόγω αρχές «επαλλήλως», ήτοι απλώς ως πρόσθετα επιχειρήματα κατά την εξέταση της συμβατότητας της ρυθμίσεως αυτής με τις ελευθερίες κυκλοφορίας των οποίων έγινε επίκληση. Εφόσον η πρώτη αιτίασή της είναι βάσιμη για άλλους λόγους, το Δικαστήριο δεν χρειάζεται να αποφανθεί επί των εν λόγω αρχών²⁹. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή βεβαίωσε εξάλλου ότι δεν απέβλεπε σε αυτοτελή εξέταση των αρχών αυτών και ισχυρίστηκε ότι, άλλωστε, η τήρηση των εν λόγω αρχών *δεν μπορεί να εκτιμηθεί ανεξαρτήτως της εξετάσεως υπό το πρίσμα των ελευθεριών κυκλοφορίας*. Συμφωνώ πλήρως με την ανάλυση αυτή, όπως θα εξηγήσω στη συνέχεια των προτάσεών μου³⁰.

Γ. Επί της δεύτερης αιτιάσεως (συμβατότητα της επίμαχης ρυθμίσεως με το άρθρο 17 του Χάρτη)

55. Με τη δεύτερη αιτίασή της, η Επιτροπή ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων αντίκειται στο δικαίωμα ιδιοκτησίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη.

26 Πρόκειται, αφενός, για επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενου στο να επιφυλάσσεται η κυριότητα των γεωργικών γαιών στα πρόσωπα που τις καλλιεργούν και να εμποδίζεται η απόκτηση των γαιών αυτών για αμιγώς κερδοσκοπικές δραστηριότητες καθώς και να καθίσταται δυνατή η εκμετάλλευση των εν λόγω γαιών από νέες επιχειρήσεις, να διευκολύνεται η δημιουργία ιδιοκτησιών μεγέθους τέτοιου ώστε να καθίσταται εφικτή η βιώσιμη και ανταγωνιστική γεωργική παραγωγή και να αποτρέπονται ο κατακερματισμός των γεωργικών γαιών καθώς και η αγροτική έξοδος και η πληθυσμιακή ερήμωση της υπαίθρου. Αφετέρου, η Ουγγρική Κυβέρνηση επικαλείται το άρθρο 65 ΣΛΕΕ και, ειδικότερα, τη βούληση να τιμωρηθούν παραβάσεις της εθνικής ρυθμίσεως σχετικά με τον έλεγχο συναλλάγματος καθώς και τη βούληση να καταπολεμηθούν, για λόγους δημοσίας τάξεως, καταχρηστικές πρακτικές όσον αφορά τις αγορές.

27 Προτάσεις στις συνεδिकाσθείσεις υποθέσεις SEGRO και Horváth (C-52/16 και C-113/16, EU:C:2017:410, σημεία 31 έως 118).

28 Βλ. απόφαση της 11ης Ιουνίου 2015, *Berlington Hungary* κ.λπ. (C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψεις 74 έως 88 καθώς και 92).

29 Αν χρειαστεί, οι εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στα σημεία 173 έως 182 των παρούσων προτάσεων σχετικά με το δικαίωμα ιδιοκτησίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 17 του Χάρτη μπορούν να εφαρμοστούν στις αρχές αυτές.

30 Βλ. σημεία 76 επ. των παρούσων προτάσεων.

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

56. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη έχουν εφαρμογή όταν εθνική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Πάντως, τούτο συμβαίνει όταν η ρύθμιση αυτή δύναται να περιορίσει μία ή περισσότερες από τις ελευθερίες κυκλοφορίας που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη ΛΕΕ και όταν το συγκεκριμένο κράτος μέλος επικαλείται επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος προς δικαιολόγηση του περιορισμού αυτού.

57. Εξάλλου, μολονότι το Δικαστήριο δεν εξέτασε το ζήτημα του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην απόφαση SEGRO και Horváth, θα πρέπει εντούτοις να αποφανθεί επί του ζητήματος αυτού στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής.

58. Συναφώς, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το δικαίωμα ιδιοκτησίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 17 του Χάρτη καλύπτει τα καταργηθέντα με την επίμαχη ρύθμιση δικαιώματα επικαρπίας. Συγκεκριμένα, το άρθρο αυτό αφορά γενικώς όλα τα δικαιώματα με περιουσιακή αξία, από τα οποία προκύπτει, λαμβανομένης υπόψη της έννομης τάξεως, μια δεδομένη νομική κατάσταση βάσει της οποίας είναι δυνατή η αυτοτελής άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων από τον κάτοχό τους και υπέρ του κατόχου τους.

59. Όσον αφορά την επέμβαση στο δικαίωμα αυτό, η επέμβαση αυτή λαμβάνει χώρα, όπως η απαλλοτρίωση, σε περίπτωση καταργήσεως, ανακλήσεως ή de facto στερήσεως ενός αγαθού, μεταξύ άλλων όταν η κατάργηση αυτή αφορά, όπως εν προκειμένω, μόνο δύο από τα τρία συστατικά στοιχεία της ιδιοκτησίας, ήτοι το δικαίωμα χρήσεως και το δικαίωμα κατοχής.

60. Πάντως, η επίμαχη στην παρούσα υπόθεση κατάργηση δεν είναι δυνατόν να δικαιολογηθεί. Η κατάργηση αυτή, αφενός, στηρίζεται στο εσφαλμένο γενικό τεκμήριο ότι όλες οι συμβάσεις επικαρπίας που έχουν συναφθεί μεταξύ μη συγγενικών προσώπων έχουν σκοπό την παράκαμψη των κανόνων που περιορίζουν την κτήση κυριότητας επί των γεωργικών γαιών. Αφετέρου, η εν λόγω κατάργηση έχει απροσδόκητο και απρόβλεπτο χαρακτήρα, χωρίς να προβλέπει κατάλληλη μεταβατική περίοδο ενώ συντέμνει την εικοσαετή μεταβατική περίοδο που είχε χορηγηθεί προηγουμένως στους επενδυτές. Επιπλέον, ακόμη και αν υποθεθεί ότι είναι δικαιολογημένη, η κατάργηση αυτή δεν είναι αναλογική.

61. Η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει, από την πλευρά της, ότι χωριστή εξέταση της επίμαχης ρυθμίσεως υπό το πρίσμα του Χάρτη δεν είναι αναγκαία.

62. Ούτως ή άλλως, πρώτον, από την απόφαση αριθ. 25 της 21ης Ιουλίου 2015 του Alkotmánybíróság (Συνταγματικού Δικαστηρίου) προκύπτει ότι η επίμαχη κατάργηση ex lege των δικαιωμάτων επικαρπίας δεν είναι συγκρίσιμη με την απαλλοτρίωση. Περαιτέρω, η συγκεκριμένη κατάργηση δικαιολογείται βάσει του γενικού συμφέροντος. Επιπλέον, οι κανόνες του αστικού δικαίου, οι οποίοι προβλέπουν την υποχρέωση του κυρίου να προβεί με τον πρώην επικαρπωτή σε διακανονισμό, δυνάμενο να απαιτηθεί αμέσως κατά την απόσβεση του δικαιώματος επικαρπίας, παρέχουν στον επικαρπωτή τη δυνατότητα να λάβει αποζημίωση δίκαιη, πλήρη και έγκαιρη προς αποκατάσταση της ζημίας του.

63. Δεύτερον, τα επίμαχα στην υπό κρίση υπόθεση δικαιώματα επικαρπίας δεν μπορούν να καλυφθούν από το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, καθόσον αποκτήθηκαν παρανόμως και κακή τη πίστει.

2. Ανάλυση

α) Προκαταρκτικές εκτιμήσεις

64. Η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής είναι αξιοσημείωτη. Ειδικότερα, εξ όσων γνωρίζω, είναι η πρώτη φορά που το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι κράτος μέλος παρέβη διάταξη του Χάρτη³¹. Πάντως, αιτίαση αυτού του είδους είχε προαναγγελθεί. Στην ανακοίνωσή της του 2010 σχετικά με την εφαρμογή του Χάρτη, η Επιτροπή είχε αναφέρει ότι, «όποτε το κρίνει σκόπιμο, θα κινεί διαδικασίες επί παραβάσει σε βάρος κρατών μελών για μη σεβασμό του Χάρτη κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης»³². Ωστόσο, το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο είχε μέχρι τώρα επιδείξει μια φαινομενικά συγκρατημένη στάση³³.

65. Η παρούσα υπόθεση είναι η πρώτη από σειρά προσφυγών³⁴ με τις οποίες η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο, με μια πρώτη αιτίαση, να αποφανθεί επί του συμβατού ρυθμίσεως κράτους μέλους με τις ελευθερίες κυκλοφορίας που εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ και, ακολούθως, με χωριστή αιτίαση, να εξετάσει την ίδια ρύθμιση υπό το πρίσμα του Χάρτη.

66. Το παραδεκτό μιας τέτοιας προσφυγής δεν εγείρει ζητήματα σχετικά με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ³⁵. Κατά το άρθρο αυτό, η Επιτροπή δύναται να ασκήσει προσφυγή προκειμένου να διαπιστωθεί ότι κράτος μέλος «έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών». Στις υποχρεώσεις αυτές συγκαταλέγονται αναμφισβήτητα τα δικαιώματα που κατοχυρώνει ο Χάρτης, η δεσμευτική ισχύς του οποίου προκύπτει από την παραπομπή που περιλαμβάνεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, το οποίο αποδίδει στον Χάρτη «το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες».

67. Τούτου λεχθέντος, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να διαπιστώσει προσβολή των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη μόνον αν οι διατάξεις του Χάρτη δεσμεύουν το εν λόγω κράτος μέλος στη συγκεκριμένη περίπτωση³⁶. Επομένως, η υπό κρίση υπόθεση θέτει εκ νέου το ζήτημα της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου να αποφαινεται επί της τηρήσεως από τα κράτη μέλη των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από την έννομη τάξη της Ένωσης.

68. Είναι σημαντικό να λαμβάνεται υπόψη το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το ζήτημα αυτό. Κατ' ουσίαν, ο βαθμός στον οποίο τα κράτη μέλη δεσμεύονται, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, από τις επιταγές περί προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι θέμα συνταγματικής τάξεως, λεπτό και θεμελιώδες, το οποίο επηρεάζει την κατανομή των αρμοδιοτήτων εντός της Ένωσης. Το να

31 Εξάλλου, αν δεν απατώμαι, σε όλο το ιστορικό των διαδικασιών επί παραβάσει, το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο έχει υποβάλει μόνον ένα αίτημα διαπίστωσης προσβολής θεμελιώδους δικαιώματος αναγνωριζόμενου στην έννομη τάξη της Ένωσης, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 27ης Απριλίου 2006, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-441/02, EU:C:2006:253). Η νομολογία του Δικαστηρίου περιλαμβάνει, ωστόσο, μερικές αποφάσεις όπου έγινε επίκληση των θεμελιωδών δικαιωμάτων προς στήριξη ερμηνείας της διατάξεως του δικαίου της Ένωσης η οποία φερόταν ότι είχε παραβιαστεί από το κράτος μέλος.

32 «Στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2010) 573 τελικό, σ. 10.

33 Οι διάφορες ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής επί της εφαρμογής του Χάρτη αναφέρουν την κίνηση διαφόρων διαδικασιών προ της ασκήσεως προσφυγής σχετικών ιδίως με τη μη τήρηση του Χάρτη από ορισμένα κράτη μέλη. Ωστόσο, ουδεμία από τις υποθέσεις αυτές έφθασε ενώπιον του Δικαστηρίου. Βλ. Łazowski, A., «Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings», ERA Forum, 2013, αριθ. 14, σ. 573 έως 587, ο οποίος παρατηρεί ότι η συγκρατημένη αυτή προσέγγιση της Επιτροπής υπαγορεύεται αναμφίβολα από στρατηγική επιλογή της, η οποία συνδέεται με την έλλειψη σαφήνειας σχετικά με το ζήτημα της εφαρμογής του Χάρτη στα κράτη μέλη.

34 Βλ., εκτός από την υπό κρίση υπόθεση, τις εκκρεμείς υποθέσεις Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-66/18, και Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-78/18.

35 Η ίδια διαπίστωση επιβάλλεται, κατά τη γνώμη μου, όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται ως γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης. Βλ. Baran, A., «Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law», *Common Market Law Review*, 1975, αριθ. 12, σ. 369 έως 383, στη σ. 377.

36 Εφόσον η διαδικασία επί παραβάσει μπορεί να στηρίζεται μόνο σε υποχρέωση ισχύουσα και έχουσα εφαρμογή *ratione temporis* στην επίμαχη κατάσταση, το Δικαστήριο δύναται να διαπιστώσει προσβολή των αναγνωριζόμενων στον Χάρτη δικαιωμάτων μόνον όσον αφορά πραγματικά περιστατικά που έλαβαν χώρα αφότου ο Χάρτης απέκτησε δεσμευτική ισχύ –ήτοι την 1η Δεκεμβρίου 2009, ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας. Τούτο συμβαίνει εν προκειμένω, δεδομένου ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά τα αποτελέσματα του άρθρου 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, διατάξεως η οποία θεσπίστηκε και τέθηκε σε ισχύ μετά την ημερομηνία αυτή (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψεις 38 έως 49).

επιβάλλεται στα κράτη μέλη να σέβονται, κατά τις δράσεις τους, τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά προβλέπονται στο δίκαιο της Ένωσης, έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των διαθέσιμων στα ίδια κράτη μέλη πολιτικών και νομοθετικών προσεγγίσεων, ενώ η εξουσία της Ένωσης να καθορίζει το πεδίο των δυνατοτήτων αυξάνεται αντιστοίχως. Τα θεμελιώδη δικαιώματα έχουν, επομένως, μια δυναμική *συγκεντρώσεως*³⁷. Περαιτέρω, σε θεσμικό επίπεδο, διακυβεύεται ο βαθμός στον οποίο *το Δικαστήριο*, ως ανώτατο δικαστήριο, έχει την αρμοδιότητα να υποκαταστήσει τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου³⁸ στον έλεγχο των ρυθμίσεων και δράσεων των κρατών μελών με γνώμονα τα θεμελιώδη δικαιώματα.

69. Έχοντας ασφαλώς ενδιαφέρον για τη συγκεκριμένη προβληματική, οι συντάκτες του Χάρτη φρόντισαν να περιορίσουν ρητώς τις περιπτώσεις εφαρμογής του Χάρτη στις εθνικές νομοθεσίες. Κατά το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, οι διατάξεις του έχουν ως αποδέκτες τα κράτη μέλη «μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης». Επιπλέον, ο Χάρτης και οι Συνθήκες διευκρινίζουν ότι ο Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ούτε δημιουργεί νέες αρμοδιότητες ή νέα καθήκοντα για την Ένωση και δεν τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που ορίζονται στις Συνθήκες³⁹.

70. Στην απόφαση Åkerberg Fransson⁴⁰, το Δικαστήριο έκρινε ότι «τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται από τον Χάρτη πρέπει να γίνονται σεβαστά όταν εθνική κανονιστική ρύθμιση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης» και ότι «δεν μπορούν να υφίστανται περιπτώσεις που να εμπίπτουν στο δίκαιο της Ένωσης, αλλά στις οποίες να μην μπορούν να εφαρμοστούν τα εν λόγω θεμελιώδη δικαιώματα», οπότε «[η] δυνατότητα εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης συνεπάγεται τη δυνατότητα εφαρμογής των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από τον Χάρτη». Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την ύπαρξη «ιστορικής συνέχειας»⁴¹ μεταξύ της νομολογίας του σχετικά με τη δυνατότητα επικλήσεως των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται ως γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης και του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη.

71. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι καταστάσεις όπου τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται στην έννομη τάξη της Ένωσης συνήθως μπορούν να καταταγούν σε –τουλάχιστον– δύο κατηγορίες.

72. Αφενός, κατά πάγια νομολογία κατόπιν της αποφάσεως Wachauf⁴², τα εν λόγω θεμελιώδη δικαιώματα δεσμεύουν τα κράτη μέλη όταν τα τελευταία *εφαρμόζουν* ρυθμίσεις της Ένωσης, οπότε αυτά οφείλουν, στο μέτρο του δυνατού, να εφαρμόζουν τις ρυθμίσεις αυτές κατά τρόπο που να μην αντιβαίνει στα εν λόγω δικαιώματα⁴³.

37 Βλ., μεταξύ άλλων, von Bogdandy, A., «The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union», *Common Market Law Review*, 2000, αριθ.°37, σ. 1307 έως 1338, στις σ. 1316 και 1317, καθώς και Dougan, M. «Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the “Scope of Union Law”», *Common Market Law Review*, 2015, αριθ.°52, σ. 1201 έως 1246, στις σ. 1204 έως 1210.

38 Στο εξής: ΕΔΔΑ.

39 Βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1, ΣΕΕ, άρθρο 51, παράγραφος 2, του Χάρτη και δήλωση σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι προσαρτημένη στη Συνθήκη ΛΕΕ.

40 Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, σκέψη 21).

41 Dougan, M., όπ.π. σ. 1206.

42 Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989 (5/88, EU:C:1989:321, σκέψεις 17 έως 19).

43 Η νομολογία αυτή καλύπτει τόσο την εφαρμογή των κανονισμών (απόφαση της 24ης Μαρτίου 1994, Bostock, C-2/92, EU:C:1994:116) όσο και τη μεταφορά των οδηγιών (απόφαση της 10ης Ιουλίου 2003, Booker Aquaculture και Hydro Seafood, C-20/00 και C-64/00, EU:C:2003:397) ή τη μεταφορά των αποφάσεων-πλαίσια (απόφαση της 5ης Απριλίου 2016, Aranyosi και Căldăraru, C-404/15 και C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), ή ακόμη την εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες (απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2017, M.A.S. και M.B., C-42/17, EU:C:2017:936). Για διεξοδική συζήτηση της νομολογιακής αυτής γραμμής, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, σημεία 32 έως 65).

73. Αφετέρου, κατά τη νομολογία που απορρέει από την απόφαση ΕΡΤ⁴⁴, όταν κράτος μέλος *παρεκκλίνει*, μέσω εθνικής ρυθμίσεως, από το δίκαιο της Ένωσης και επικαλείται προς υπεράσπιση της ρυθμίσεως αυτής *δικαιολογητικό λόγο* αναγνωριζόμενο από το δίκαιο της Ένωσης, μπορεί να επωφεληθεί του δικαιολογητικού αυτού λόγου μόνον αν η εν λόγω ρύθμιση στοιχεί με τα θεμελιώδη αυτά δικαιώματα.

74. Η Επιτροπή στηρίζει τη δεύτερη αιτιάσή της σε αυτή την τελευταία νομολογιακή γραμμή. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη έχει εφαρμογή εν προκειμένω, καθόσον η Ουγγαρία, με την επίμαχη ρύθμιση, *παρέκκλινε* από την ελευθερία εγκαταστάσεως και από την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

75. Ωστόσο, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να εξετάσει το ζήτημα της τυχόν παραβιάσεως του Χάρτη όχι στο πλαίσιο ενδεχόμενης δικαιολογήσεως της επίμαχης ρυθμίσεως βάσει των ελευθεριών κυκλοφορίας των οποίων έγινε επίκληση –ζήτημα που αποτελεί αντικείμενο της πρώτης αιτιάσεως– αλλά *ανεξαρτήτως* του ζητήματός αυτού, προκειμένου να επιτύχει *αυτοτελή διαπίστωση της παραβιάσεως του Χάρτη*. Ειδικότερα, το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι, όταν εθνική ρύθμιση που παρεκκλίνει από ελεύθερη κυκλοφορία δύναται επίσης να περιορίσει τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη, η ενδεχόμενη παραβίαση του Χάρτη πρέπει να εξετάζεται *χωριστά*.

76. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή. Όπως συνήγαγα στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις SEGRO και Horváth⁴⁵, σε συμφωνία με τη νομολογία «ΕΡΤ», το ζήτημα ενδεχόμενης προσβολής θεμελιώδους δικαιώματος που κατοχυρώνεται στον Χάρτη, ακριβώς όπως το ζήτημα της τηρήσεως των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τις οποίες επικαλέστηκε η Επιτροπή με την πρώτη αιτίαση⁴⁶, *δεν μπορεί να εξεταστεί από το Δικαστήριο ανεξαρτήτως του ζητήματος της προσβολής των ελευθεριών κυκλοφορίας*. Επομένως, θεωρώ αναγκαίο να εκθέσω λεπτομερέστερα, στις παρούσες προτάσεις, τους λόγους που στηρίζουν την άποψή μου.

β) Ο «λόγος υπάρξεως» και τα όρια της νομολογίας «ΕΡΤ»

77. Πρέπει να υπομνησθεί ότι η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση ΕΡΤ αφορούσε ελληνική ρύθμιση παρέχουσα σε εθνικό πάροχο μονοπώλιο στο ραδιόφωνο και στην τηλεόραση. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο είχε επιληφθεί σειράς ερωτημάτων που αφορούσαν τη συμβατότητα του μονοπωλίου αυτού με το δίκαιο της Ένωσης καθώς και με το άρθρο 10 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών⁴⁷, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στην ελευθερία εκφράσεως.

78. Η επίμαχη ρύθμιση συνεπαγόταν διακρίσεις εις βάρος των εκπομπών που προέρχονταν από άλλα κράτη μέλη. Επομένως, ήταν ασύμβατη με την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών που προβλεπόταν από το άρθρο 59 ΕΚ (νυν άρθρο 56 ΣΛΕΕ), εκτός αν μπορούσε να δικαιολογηθεί βάσει ενός από τους δικαιολογητικούς λόγους που ρητώς προβλέπονταν στα άρθρα 56 και 66 ΕΚ⁴⁸, ήτοι τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια και τη δημόσια υγεία⁴⁹.

44 Απόφαση της 18ης Ιουνίου 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254, σκέψεις 43 έως 45), στο εξής: απόφαση ΕΡΤ.

45 C-52/16 και C-113/16, EU:C:2017:410, σημείο 121.

46 Βλ. σημείο 54 των παρουσών προτάσεων.

47 Υπεγράφη στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (στο εξής: ΕΣΔΑ).

48 Πιο συγκεκριμένα, οι εν λόγω δικαιολογητικοί λόγοι περιλαμβάνονται στο άρθρο 56 ΕΚ (νυν άρθρο 52 ΣΛΕΕ) και κατέστησαν εφαρμοστέοι στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών διά της παραπομπής στην οποία προβαίνει το άρθρο 66 ΕΚ (νυν άρθρο 62 ΣΛΕΕ).

49 Απόφαση ΕΡΤ, σκέψη 26.

79. Σε αυτό το στάδιο, το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ είχε, για το Δικαστήριο, ενδιαφέρον. Υπενθυμίζοντας ότι δεν εναπόκειται σε αυτό να αξιολογήσει, υπό το πρίσμα της εν λόγω Συμβάσεως, τις εθνικές ρυθμίσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης⁵⁰, το Δικαστήριο έκρινε ότι, στην προκειμένη περίπτωση, έπρεπε να εξετάσει το ζήτημα των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁵¹.

80. Πιο συγκεκριμένα, στο μέτρο που η Ελληνική Δημοκρατία είχε θελήσει να επικαλεστεί τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 56 και 66 ΕΚ προκειμένου να δικαιολογήσει την επίμαχη ρύθμιση, το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο δικαιολογητικός αυτός λόγος, τον οποίο προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο», πρέπει «να ερμηνεύεται με γνώμονα τις γενικές αρχές του δικαίου, και ιδίως τα θεμελιώδη δικαιώματα». Επομένως, η ρύθμιση αυτή θα μπορούσε να εμπίπτει στις προβλεπόμενες από τις εν λόγω διατάξεις εξαιρέσεις μόνον «αν είναι σύμφωνη με τα θεμελιώδη δικαιώματα για τον σεβασμό των οποίων μεριμνά το Δικαστήριο»⁵², συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας εκφράσεως που κατοχυρώνεται στο άρθρο 10 της ΕΣΔΑ, η οποία έχει ενσωματωθεί στην κοινοτική έννομη τάξη ως γενική αρχή του δικαίου⁵³. Με άλλα λόγια, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων συμπεριλαμβάνεται στις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για τη δικαιολόγηση βάσει λόγων δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας⁵⁴.

81. Από την πρώτη ματιά προκύπτει ότι η νομολογία «ΕΡΤ» δεν ακολουθεί μια λογική τόσο προφανή όσο εκείνη στην οποία βασίζεται η απόφαση Wachauf⁵⁵, η οποία αφορά τις περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης.

82. Η νομολογία «Wachauf» ευθυγραμμίζεται πλήρως με τη λογική που οδήγησε το Δικαστήριο να αναγνωρίσει τα θεμελιώδη δικαιώματα ως αναπόσπαστο μέρος της έννομης τάξεως της Ένωσης⁵⁶: αφενός, είναι αναγκαία η προστασία των ιδιωτών έναντι των παράνομων παρεμβάσεων της Ένωσης στα δικαιώματά τους· αφετέρου, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αναθεωρούν τη δράση της Ένωσης με βάση τα δικά τους συνταγματικά πρότυπα, χωρίς να θίξουν την ενότητα, την υπεροχή και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης. Επομένως, τα εθνικά πρότυπα απορρίπτονται, αλλά, ως αντιστάθμισμα, το Δικαστήριο συμπεριλαμβάνει τα θεμελιώδη δικαιώματα που βασίζονται στις «κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών» στις γενικές αρχές του δικαίου, τον σεβασμό των οποίων διασφαλίζει το Δικαστήριο⁵⁷. Πάντως, εφόσον η εφαρμογή των περισσότερων πολιτικών της Ένωσης στηρίζεται στα κράτη μέλη, είναι απαραίτητο η εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στην έννομη τάξη της Ένωσης να επεκταθεί στα ίδια αυτά κράτη, όταν κατ' αυτόν τον τρόπο ενεργούν ως «εκπρόσωποι» της Ένωσης. Όταν εφαρμόζεται πολιτική της Ένωσης, είναι αρμοδιότητα της τελευταίας να διασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη δεν προσβάλλουν θεμελιώδη δικαιώματα εξ ονόματός της⁵⁸.

50 Η έκφραση αυτή είχε χρησιμοποιηθεί για πρώτη φορά από το Δικαστήριο μερικά χρόνια πριν, στην απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

51 Απόφαση ΕΡΤ, σκέψη 42.

52 Απόφαση ΕΡΤ, σκέψη 43 (η υπογράμμιση δική μου).

53 Βλ. απόφαση ΕΡΤ, σκέψη 44.

54 Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση ΕΡΤ, σκέψη 45.

55 Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989 (5/88, EU:C:1989:321).

56 Τάση που άρχισε με τις αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1969, Stauder (29/69, EU:C:1969:57)· της 17ης Δεκεμβρίου 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), και της 14ης Μαΐου 1974, Nold κατά Επιτροπής (4/73, EU:C:1974:51).

57 Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, σκέψη 3)· της 13ης Δεκεμβρίου 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, σκέψη 14)· της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, σκέψη 60), και της 6ης Μαρτίου 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, σκέψεις 31 και 32).

58 Weiler, J.H.H. και Lockhart, N.J.S., «“Taking rights seriously” seriously: the European court and its fundamental rights jurisprudence – part II», *Common Market Law Review*, 1995, αριθ. 32, σ. 579 έως 627, στις σ. 583 και 610.

83. Αντιθέτως, σε μια κατάσταση τύπου «ΕΡΤ», με την επίμαχη εθνική ρύθμιση του συγκεκριμένου κράτους μέλους δεν εφαρμόζεται πολιτική της Ένωσης, αλλά *εθνική πολιτική* εμπίπτουσα στις αρμοδιότητές του⁵⁹. Απλώς, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, το εν λόγω κράτος μέλος «προσκρούει» –ηθελημένα ή μη– σε κανόνες του δικαίου της Ένωσης, όπως οι ελευθερίες κυκλοφορίας τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ, και το κράτος αυτό επιδιώκει να δικαιολογηθεί⁶⁰.

84. Τούτου λεχθέντος, κατά τη γνώμη μου, τρεις δικαιολογητικοί λόγοι, οι οποίοι συνδέονται αλλά είναι όμως διακριτοί, αποτελούν το υπόβαθρο της νομολογίας «ΕΡΤ» και συνιστούν τον «λόγο υπάρξεώς» της.

85. Κατ' αρχάς, ο βαθμός στον οποίο τα κράτη μέλη μπορούν εγκύρως να παρεκκλίνουν από τις ελευθερίες κυκλοφορίας είναι αναμφισβήτητο ζήτημα δικαίου της Ένωσης⁶¹. Η έκταση της δυνατότητας αυτής εξαρτάται από την ερμηνεία των διατάξεων των Συνθηκών που αφορούν τις ελευθερίες αυτές και δεν μπορεί να καθορίζεται από κάθε κράτος μέλος με βάση τις δικές του αξίες, προκειμένου να μη θιγούν η αποτελεσματικότητα και η ομοιόμορφη εφαρμογή των εν λόγω ελευθεριών στο σύνολο των κρατών μελών. Η ίδια δυνατότητα πρέπει να οριοθετείται *υπό το πρίσμα των αρχών και αξιών της Ένωσης*⁶².

86. Ακολούθως, η απόφαση ΕΡΤ αντικατοπτρίζει την αρχή ότι το δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων των Συνθηκών που αφορούν τις ελευθερίες κυκλοφορίας, *πρέπει πάντοτε να ερμηνεύεται σε συμφωνία με τα θεμελιώδη δικαιώματα, τον σεβασμό των οποίων διασφαλίζει το Δικαστήριο*. Πράγματι, αν το Δικαστήριο κρίνει, υπό το πρίσμα των εν λόγω ελευθεριών, επιτρεπτή μια εθνική ρύθμιση η οποία προσβάλλει τα θεμελιώδη δικαιώματα, τούτο θα ισοδυναμεί με την αποδοχή ότι, σε αντίθεση με την εδώ υπομνησθείσα ερμηνευτική αρχή, οι επίμαχες ελευθερίες μπορεί να έχουν την έννοια ότι *ανέχονται τέτοιου είδους παραβιάσεις*⁶³.

87. Τέλος, ανάλυση υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι, υπό ορισμένες περιστάσεις, απαραίτητη για τη λύση της διαφοράς αναφορικά με ελευθερίες κυκλοφορίας. Ειδικότερα, *ορισμένοι δικαιολογητικοί λόγοι είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι με ζητήματα θεμελιωδών δικαιωμάτων*. Αυτό συμβαίνει, ιδίως, όταν κράτος μέλος επικαλείται δικαιολογητικό λόγο που ανάγεται στη δημόσια

59 Για τον λόγο αυτόν, η νομολογία «ΕΡΤ» πόρρω απέχει από το να είναι τόσο συναινετική όσο η νομολογία «Wachauf». Το Δικαστήριο έχει τακτικά κληθεί να εγκαταλείψει τη νομολογία «ΕΡΤ» (βλ. Jacobs, F.G., «Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice», *European Law Review*, 2001, αριθ. 26, σ. 331 έως 341· Huber, P.M., «The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: The ERT-Docctrine Needs to be Reviewed», *European Public Law*, 2008, αριθ. 14, σ. 323 έως 333· Kühn, Z., «Wachauf and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review», Poiares Maduro, M., Azoulaï, L. (επιμ.), *The Past and Future of EU Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, σ. 151 έως 161, στη σ. 157.) ή να επιδείξει σύνεση κατά την εφαρμογή της (βλ. Weiler, J.H.H., «Fundamental rights and fundamental boundaries», *The constitution of Europe*, Chapter 3, Cambridge University Press, 1999, ο οποίος προτείνει στο Δικαστήριο να περιορίζεται να υπενθυμίζει στα κράτη μέλη τις υποχρεώσεις τους βάσει της ΕΣΔΑ, καθώς και Snell, J., «Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charter?», *European Public Law*, 2015, τόμος 21, αριθ. 2, σ. 285 έως 308, στη σ. 306).

60 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ακόμη και όταν τα κράτη μέλη ενεργούν στο πλαίσιο των αποκλειστικών τους αρμοδιοτήτων, οφείλουν, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, να σέβονται το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, τις ελευθερίες κυκλοφορίας που προβλέπουν οι Συνθήκες. Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 2ας Οκτωβρίου 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, σκέψη 25)· της 11ης Δεκεμβρίου 2007, International Transport Workers' Federation και Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, σκέψη 40), και της 5ης Ιουνίου 2018, Coman κ.λπ. (C-673/16, EU:C:2018:385, σκέψεις 37 και 38).

61 Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Pfeleger κ.λπ. (C-390/12, EU:C:2013:747, σημείο 45)· Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, Oxford University Press, 2η έκδοση, σ. 325· Craig, P., «The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis», *Common Market Law Review*, 2011, αριθ. 48, σ. 395 έως 437, στη σ. 431· Eriksen, C.C., Stubberud, J.A., «Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon», Andenas, M., Bekkedal, T., Pantaleo, L., *The Reach of Free Movement*, Springer, 2017, σ. 229 έως 252, στη σ. 240.

62 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα W. Van Gerven στην υπόθεση Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, μη δημοσιευθείσα, EU:C:1991:249, σημείο 31)· Weiler, J.H.H., Fries, S.C., «A human right policy for the European Community and Union: The question of competences», Alston, P., (επιμ.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, σ. 163, καθώς και Dougan, M., όπ.π., σ. 1216, ο οποίος υπογραμμίζει ότι οι νομολογίες «Wachauf» και «ΕΡΤ» συνδέονται, εντέλει, με την ίδια επιταγή ενότητας και αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης.

63 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesaurο στην υπόθεση Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, σημείο 26) και Eeckhout, P., «The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question», *Common Market Law Review*, 2002, αριθ. 39, σ. 945 έως 994, στη σ. 978.

ασφάλεια ή θεμελιώδες δικαίωμα της δικής του εθνικής έννομης τάξεως⁶⁴. Ας εξετάσουμε, παραδείγματος χάριν, την υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC)⁶⁵. Υπενθυμίζω ότι επίμαχη στην υπόθεση εκείνη ήταν ιρλανδική ρύθμιση απαγορεύουσα τη διάδοση κάθε πληροφορίας σχετικά με τις δυνατότητες διενέργειας αμβλώσεως –συνταγματικώς απαγορευμένης στην Ιρλανδία μέχρι προ τινος– που υπήρχαν σε άλλα κράτη μέλη. Αν υποθεθεί ότι, στην απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο είχε θεωρήσει, αντιθέτως προς ό,τι έκρινε, ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση συνιστά εμπόδιο για την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, το Δικαστήριο θα έπρεπε να εξετάσει τον δικαιολογητικό λόγο της Ιρλανδίας, ο οποίος βασιζόταν στο δικαίωμα στη ζωή, όπως αυτό γινόταν αντιληπτό στο ιρλανδικό Σύνταγμα. Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν ιδιαίτερα δυσχερές, σε μεθοδολογικό και κανονιστικό επίπεδο, να μη γίνει στάθμιση του δικαιώματος αυτού με την ελευθερία εκφράσεως⁶⁶.

88. Σε μεταγενέστερες αποφάσεις του, ιδίως στην απόφαση Familiapress⁶⁷, το Δικαστήριο επέκτεινε τη νομολογία «ΕΡΤ» στις καταστάσεις όπου κράτος μέλος επιδιώκει να δικαιολογήσει παρέκκλιση από τις ελευθερίες κυκλοφορίας επικαλούμενο, όχι εξαίρεση που ρητώς προβλέπεται από τη Συνθήκη ΛΕΕ –δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια, δημόσια υγεία–, αλλά έναν εκ των άγραφων δικαιολογητικών λόγων που δέχεται η νομολογία του Δικαστηρίου –οι οποίοι αποκαλούνται «επιτακτικές ανάγκες», «επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος» ή ακόμη «στόχοι γενικού ενδιαφέροντος».

89. Επρόκειτο για μια αξιοσημείωτη επέκταση, αλλά, κατά την άποψή μου, δικαιολογημένη. Πράγματι, δεν υπάρχει λόγος να γίνεται διάκριση αναλόγως του αν κράτος μέλος επικαλείται εξαίρεση που ρητώς προβλέπεται στη Συνθήκη ΛΕΕ ή άγραφο δικαιολογητικό λόγο⁶⁸. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, βασίζεται σε διάταξη της Συνθήκης ΛΕΕ επιτρέπουσα την εν λόγω παρέκκλιση –στο πλαίσιο των άγραφων δικαιολογητικών λόγων, είναι ο ίδιος ο κανόνας ελεύθερης κυκλοφορίας– και η λογική είναι η ίδια: η διάταξη αυτή «ερμηνεύεται με γνώμονα τις γενικές αρχές του δικαίου και, ιδίως, τα θεμελιώδη δικαιώματα»⁶⁹.

90. Από τις ανωτέρω εκτιμήσεις προκύπτει ότι η νομολογία «ΕΡΤ» στηρίζεται στην ερμηνεία των σχετικών με τις ελευθερίες κυκλοφορίας διατάξεων των Συνθηκών υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η εξέταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων σκοπό έχει να κριθεί το ζήτημα της τηρήσεως αυτών των ελευθεριών κυκλοφορίας⁷⁰. Η νομολογία αυτή καθιστά δυνατή την απόρριψη δικαιολογητικού λόγου προβληθέντος από κράτος μέλος, λόγω της προσβολής θεμελιώδους δικαιώματος αναγνωριζόμενου στην έννομη τάξη της Ένωσης⁷¹.

91. Επομένως, στο πλαίσιο της νομολογίας «ΕΡΤ», το ζήτημα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και το ζήτημα των ελευθεριών κυκλοφορίας είναι *αρρήκτως συνδεδεμένα μεταξύ τους*. Συνεπώς, δεν είναι δυνατόν, κατά την άποψή μου, τόσο σε μεθοδολογικό όσο και σε κανονιστικό επίπεδο, να γίνει διαχωρισμός των δύο αυτών ζητημάτων, όπως η Επιτροπή προτείνει στην παρούσα υπόθεση.

64 Περίπτωση που αφορούν, μεταξύ άλλων, οι αποφάσεις της 12ης Ιουνίου 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), και της 14ης Οκτωβρίου 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991 (C-159/90, EU:C:1991:378).

66 Βλ. Eeckhout, P., όπ.π., σ. 978 (δανείστηκε το παράδειγμα από το άρθρο αυτό), και Van Danwitz, T., Paraschas, K., «A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights», *Fordham International Law Journal*, 2017, αριθ. 35, σ. 1396 έως 1425, στη σ. 1406.

67 Απόφαση της 26ης Ιουνίου 1997 (C-368/95, EU:C:1997:325, σκέψη 24).

68 Βλ., contra. Besselink, L.F.M., «The Member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter», *Maastricht Journal*, 2001, αριθ. 8, σ. 68 έως 80, στη σ. 77.

69 Απόφαση της 26ης Ιουνίου 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, σκέψη 24). Βλ., της ίδιας απόψεως, Tridimas, T., όπ.π., στη σ. 326.

70 Ο εν λόγω λειτουργικός χαρακτήρας απορρέει από τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Tesauro στην υπόθεση Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, σημείο 26): «Θεωρώ ότι το πρόβλημα της συμφωνίας της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας προς το άρθρο 10 της [ΕΣΔΑ], το οποίο εθίγη κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, πρέπει να εξεταστεί από το Δικαστήριο. [...] Βέβαια, τούτο ισχύει αν το Δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η επίμαχη νομοθεσία μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει των επιτακτικών αναγκών που εξετάστηκαν αμέσως ανωτέρω.»

71 Βλ. προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις SEGRO και Horváth (C-52/16 και C-113/16, EU:C:2017:410, σημείο 129).

92. Κατά τις αποφάσεις του Δικαστηρίου που έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα, η θέση του Χάρτη σε ισχύ δεν κλόνισε την ανάλυση αυτή. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο στην απόφαση Pflieger κ.λπ.⁷² επιβεβαίωσε ότι η νομολογία «ΕΡΤ» εξακολουθεί να έχει εφαρμογή εντός του πλαισίου του Χάρτη. Ειδικότερα, στην απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι, «[ε]πομένως, όταν ένα κράτος μέλος χρησιμοποιεί τις εξαιρέσεις που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης ως δικαιολογητικό λόγο της παρακώλυσης μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνει η Συνθήκη [ΛΕΕ], πρέπει να γίνεται δεκτό [...] ότι το κράτος μέλος “εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης”, υπό την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη»⁷³.

93. Πάντως, στις αποφάσεις Berlington Hungary κ.λπ.⁷⁴, ΑΓΕΤ Ηρακλής⁷⁵ και Global Starnet⁷⁶, οι οποίες εκδόθηκαν με γνώμονα τον Χάρτη, το Δικαστήριο εφάρμοσε κατά τρόπο απολύτως «ορθόδοξο» τη νομολογία «ΕΡΤ», λαμβάνοντας υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα στο πλαίσιο της αναλύσεως ενδεχόμενου λόγου δικαιολογήσεως των επίμαχων εθνικών ρυθμίσεων υπό το πρίσμα των εφαρμοστέων ελευθεριών κυκλοφορίας.

94. Βεβαίως, στην απόφαση Pflieger κ.λπ.⁷⁷, το Δικαστήριο διαχώρισε, σε τυπικό επίπεδο, το ζήτημα της συμφωνίας της επίμαχης εθνικής ρυθμίσεως με τα άρθρα 15 έως 17 του Χάρτη από το ζήτημα των ελευθεριών κυκλοφορίας. Ωστόσο, κατ' εμέ, από την απόφαση αυτή δεν είναι δυνατόν να συναχθούν σαφή συμπεράσματα. Αφενός, η επίμαχη εθνική ρύθμιση μπορούσε να δικαιολογηθεί υπό το πρίσμα των ελευθεριών κυκλοφορίας, το δε Δικαστήριο παρέπεμψε στο αιτούν δικαστήριο την εξέταση της αναλογικότητας⁷⁸. Στο πλαίσιο αυτό, μια πρόσθετη ανάλυση της εν λόγω ρυθμίσεως υπό το πρίσμα των διατάξεων του Χάρτη δικαιολογούνταν από την άποψη της νομολογίας «ΕΡΤ». Αφετέρου, το Δικαστήριο απέκλεισε την ανάγκη χωριστής εξετάσεως των εν λόγω διατάξεων του Χάρτη *in concreto*, διευκρινίζοντας ότι, αν η εθνική νομοθεσία συνιστούσε δυσανάλογο περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, θα ήταν αυτομάτως ασύμβατη με τις διατάξεις αυτές, οπότε δεν ήταν απαραίτητη μια τέτοια εξέταση⁷⁹. Επομένως, όπως εξέθεσα με τις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις SEGRO και Horváth⁸⁰, η απόφαση Pflieger κ.λπ.⁸¹ δημιουργεί το πολύ μια αμφιβολία ως προς τη δυνατότητα να εξεταστεί φερόμενη παραβίαση του Χάρτη ανεξάρτητα από το ζήτημα της προσβολής των ελευθεριών κυκλοφορίας.

γ) Οι εκτιμήσεις που, κατ' εμέ, πρέπει να ωθήσουν το Δικαστήριο να μην προχωρήσει πέρα από τη νομολογία «ΕΡΤ»

95. Κατά την άποψή μου, η δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής δεν απορρέει απλώς και μόνον από τη λογική της νομολογίας «ΕΡΤ». Πρόκειται, κατά την άποψή μου, για μια νέα επέκταση –και μάλιστα παραμόρφωση– της νομολογίας αυτής.

96. Η Επιτροπή, ούτε λίγο ούτε πολύ, ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί ενός θεμελιώδους δικαιώματος που κατοχυρώνεται στον Χάρτη, σχετικά με εθνική ρύθμιση ήδη αντιβαίνουσα στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Με το να κρίνει εαυτό αρμόδιο ή, αντιθέτως, αναρμόδιο να αποφανθεί επί της δεύτερης αιτιάσεως της Επιτροπής, το Δικαστήριο θα επιλέξει μεταξύ δύο διαφορετικών προσεγγίσεων ως προς τον ρόλο των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις καταστάσεις «παρεκκλίσεως».

72 Απόφαση της 30ής Απριλίου 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

73 Απόφαση της 30ής Απριλίου 2014, Pflieger κ.λπ. (C-390/12, EU:C:2014:281, σκέψη 36).

74 Απόφαση της 11ης Ιουνίου 2015 (C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψεις 74 έως 91).

75 Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016 (C-201/15, EU:C:2016:972, σκέψεις 61 έως 70 καθώς και 102 και 103).

76 Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017 (C-322/16, EU:C:2017:985, σκέψεις 44 έως 50).

77 Απόφαση της 30ής Απριλίου 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

78 Βλ. απόφαση της 30ής Απριλίου 2014, Pflieger κ.λπ. (C-390/12, EU:C:2014:281, σκέψεις 48 έως 55).

79 Βλ. απόφαση της 30ής Απριλίου 2014, Pflieger κ.λπ. (C-390/12, EU:C:2014:281, σκέψεις 59 και 60).

80 C-52/16 και C-113/16, EU:C:2017:410, σημείο 141.

81 Απόφαση της 30ής Απριλίου 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281).

97. Κατά την πρώτη προσέγγιση –η οποία απορρέει από την απόφαση ΕΡΤ– το Δικαστήριο δεν λύνει, στις καταστάσεις «παρεκκλίσεως», ένα πρόβλημα θεμελιωδών δικαιωμάτων ως τέτοιο, όπως ένα συνταγματικό δικαστήριο. Εξετάζει ένα τέτοιο πρόβλημα στο μέτρο που αυτό είναι απαραίτητο για να εξακριβωθεί αν κράτος μέλος βάσιμα παρέκκλινε, ειδικά, από ελευθερία κυκλοφορίας. Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο αποφαινεται επί ζητημάτων θεμελιωδών δικαιωμάτων όταν αυτά *εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, νοούμενου στη λειτουργική του διάσταση*.

98. Κατά τη δεύτερη προσέγγιση –την οποία προτείνει εν προκειμένω η Επιτροπή– ο έλεγχος του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι χωριστός από το ζήτημα της συμβατότητας με τις ελευθερίες κυκλοφορίας. Ο περιορισμός των εν λόγω ελευθεριών λειτουργεί ως *πύλη εισόδου* στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη. Ανοίγοντας την πύλη αυτή, το κράτος μέλος *υποχρεούται να σέβεται τον κατάλογο των θεμελιωδών δικαιωμάτων που περιλαμβάνονται στον Χάρτη*, το δε Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα να αποφαινεται αυτοτελώς επί της συμβατότητας της σχετικής εθνικής ρυθμίσεως με κάθε ένα από αυτά.

99. Για την Επιτροπή, η εξέταση των νομοθεσιών των κρατών μελών υπό το πρίσμα του Χάρτη στις υποθέσεις όπως η παρούσα είναι αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί ο σεβασμός του κράτους δικαίου στα κράτη αυτά. Η διαπίστωση παραβιάσεως του Χάρτη στις υποθέσεις αυτές συνιστά, για τα άτομα που θίγονται από τις επίμαχες νομοθετικές ρυθμίσεις, συγκεκριμενοποίηση του κράτους δικαίου. Επιπλέον, μια τέτοια εφαρμογή του Χάρτη θα τον κάνει ευρύτερα ορατό και θα οδηγήσει σε νομιμοποίηση του δικαίου της Ένωσης στα μάτια όλων των πολιτών της Ένωσης.

100. Κατά την άποψή μου, το Δικαστήριο θα πρέπει να περιοριστεί στην πρώτη προσέγγιση, και να μην εισέλθει στο πεδίο που η Επιτροπή επιθυμεί να το οδηγήσει.

101. Πρώτον, πρέπει να υπομνησθεί ότι, στην έννομη τάξη της Ένωσης, διάσταση του κράτους δικαίου εξίσου σημαντική με την προώθηση μιας πολιτικής θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί ο σεβασμός της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών⁸². Διακυβεύεται η νομιμότητα παρεμβάσεως του Δικαστηρίου, υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει το Δικαστήριο, σε εθνική πολιτική.

102. Κατ' εμέ, από απόψεως δίκαιης κατανομής των αρμοδιοτήτων, όσο περισσότερο η Ένωση διαθέτει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, πολιτικές και μέσα με σκοπό τη θέσπιση κοινών κανόνων σε έναν τομέα, τόσο πιο θεμιτό είναι γι' αυτήν να επιβάλλει εκεί τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων όπως προβλέπονται στο δίκαιο της Ένωσης. Υπενθυμίζω πάντως ότι, σε κατάσταση παρεκκλίσεως, το συγκεκριμένο κράτος μέλος δρα, εξ ορισμού, σε τομέα όπου δεν υφίσταται νομοθέτημα της Ένωσης το οποίο ενοποιεί, εναρμονίζει ή ακόμη και συντονίζει το ζήτημα. Το εν λόγω κράτος μέλος εφαρμόζει μια εθνική πολιτική που εμπίπτει στις αρμοδιότητές του. Εφαρμοστέα είναι μόνον μια ελευθερία κυκλοφορίας, ήτοι ένας κανόνας *αρνητικής εναρμονίσεως*, όσο σημαντικός και αν είναι. Με άλλα λόγια, το δίκαιο της Ένωσης *οριοθετεί* την αρμοδιότητα των κρατών μελών να υλοποιούν τις εθνικές πολιτικές της επιλογής τους, *αλλά δεν αντλούν την αρμοδιότητα αυτή από το δίκαιο της Ένωσης*⁸³ και το δίκαιο της Ένωσης *δεν ορίζει την άσκησή της*⁸⁴.

82 Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, σημείο 162), καθώς και Weiler, J.H.H., και Fries, S.C., όπ.π.

83 Οι καταστάσεις «παρεκκλίσεως» πρέπει επομένως να διακρίνονται από εκείνες στις οποίες ρύθμιση της Ένωσης αφήνει περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη: η εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ένωσης στο πλαίσιο αυτό δικαιολογείται πλήρως, δεδομένου ότι το εν λόγω περιθώριο εντάσσεται στο πλαίσιο πολιτικής της Ένωσης [βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2011, N. S. κ.λπ. (C-411/10 και C-493/10, EU:C:2011:865, σκέψη 68), και της 9ης Μαρτίου 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, σκέψεις 52 και 53)] και ο νομοθέτης της Ένωσης δεν μπορεί να παρέχει στα κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια να προσβάλλουν τα θεμελιώδη δικαιώματα.

84 Διευκρινίζεται ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, με την επίμαχη ρύθμιση ουδείς κανόνας της Ένωσης τίθεται σε εφαρμογή, κατά την αυστηρή έννοια του όρου. Ειδικότερα, η ρύθμιση αυτή δεν θέτει σε εφαρμογή το παράρτημα Χ της πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μεταξύ άλλων, της Ουγγαρίας, καθόσον η συγκεκριμένη πράξη αφορούσε τις προϋποθέσεις κτήσεως κυριότητας και όχι την επικαρπία. Δεν πρόκειται ούτε για εσφαλμένη μεταφορά της οδηγίας 88/361/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, για τη θέση σε εφαρμογή του άρθρου 67 της Συνθήκης [ΕΚ, άρθρου το οποίο καταργήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ] (ΕΕ 1988, L 178, σ. 5), στο μέτρο, ιδίως, που η οδηγία αυτή δεν είναι πλέον σε ισχύ.

103. Παρά το γεγονός αυτό, όπως επισημάνθηκε στα σημεία 85 έως 87 των παρούσων προτάσεων, η νομολογία «ΕΡΤ» έχει δικαιολογητικούς λόγους: (1) την επιταγή να διασφαλιστούν η ομοιομορφία και η αποτελεσματικότητα των ελευθεριών κυκλοφορίας, (2) την υποχρέωση ερμηνείας της Συνθήκης ΛΕΕ, σε όλες τις περιστάσεις, κατά τρόπο που να σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και (3) την ανάγκη αποφάνσεως επί των δικαιωμάτων αυτών για τη λύση της διαφοράς σχετικά με τις εν λόγω ελευθερίες.

104. Ωστόσο, κατά την προσέγγιση που προτείνεται από την Επιτροπή στην παρούσα υπόθεση, οι δικαιολογητικοί αυτοί λόγοι δεν ισχύουν πλέον: (1) δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί ότι υπάρχει κίνδυνος για την ομοιομορφία και την αποτελεσματικότητα των ελευθεριών κυκλοφορίας, ο οποίος θα πρέπει να αντιμετωπιστεί –καθόσον η εθνική ρύθμιση, ούτως ή άλλως, δεν είναι συμβατή με τις εν λόγω ελευθερίες–, (2) δεν πρόκειται πλέον για ζήτημα ερμηνείας της Συνθήκης ΛΕΕ υπό το φως των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά για ζήτημα εφαρμογής, με αυτοτελή τρόπο, θεμελιώδους δικαιώματος, και (3) παρέμβαση στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν είναι αναγκαία για τη λύση της διαφοράς σχετικά με τις εν λόγω ελευθερίες. Μένει μόνο το επιχείρημα περί του «πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης», νοούμενου όχι στη λειτουργική του διάσταση, αλλά κατά τρόπο αμιγώς τυπικό: υπάρχει παρέκκλιση από το δίκαιο της Ένωσης, οπότε ο Χάρτης έχει εφαρμογή. Πάντως, δεν είμαι βέβαιος ότι το επιχείρημα αυτό συνιστά επαρκή δικαιολογητικό λόγο για να νομιμοποιηθεί ο έλεγχος, από το Δικαστήριο, μιας εθνικής πολιτικής υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων των οποίων την τήρηση διασφαλίζει το Δικαστήριο⁸⁵.

105. Δεύτερον, η θέση σε ισχύ του Χάρτη δεν δύναται να δικαιολογήσει την επέκταση της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις καταστάσεις «παρεκκλίσεως». Συναφώς, δεν μπορώ παρά να υπενθυμίσω ότι ο Χάρτης ακριβώς δεν πρέπει να επεκτείνει τις αρμοδιότητες της Ένωσης⁸⁶. Επέκταση της νομολογίας «ΕΡΤ» θα ήταν, άλλωστε, μια παρανόηση της ιστορίας, αν ληφθεί υπόψη η διαδικασία θεσπίσεως του Χάρτη.

106. Συγκεκριμένα, πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, κατά το οποίο ο Χάρτης δεσμεύει τα κράτη μέλη μόνον όταν αυτά «εφαρμόζουν» το δίκαιο της Ένωσης, αποτέλεσε το αντικείμενο μιας τουλάχιστον ταραχώδους διαδικασίας συντάξεώς του, κατά τη διάρκεια της οποίας διαφάνηκε η ανησυχία μήπως ο Χάρτης τύχει ευρείας εφαρμογής από το Δικαστήριο ώστε να ελέγχονται οι εθνικές νομοθεσίες⁸⁷. Το αποτέλεσμα, ως γνωστόν, είναι αμφίσημο: αφενός, το γράμμα της εν λόγω διατάξεως, στην τελική της μορφή, φαίνεται να αποκλείει τις καταστάσεις «παρεκκλίσεως», αλλά, αφετέρου, οι επεξηγηματικές σημειώσεις που συνοδεύουν τον Χάρτη⁸⁸ μνημονεύουν την απόφαση ΕΡΤ. Πάντως, από τη διαδικασία αυτή συνάγεται σαφώς μια επιθυμία συνέσεως κατά την εφαρμογή του Χάρτη επί εθνικών πολιτικών: αυτό ισχύει πρωτίστως για τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης και, «μόνο» σε περιορισμένες περιπτώσεις, για τα κράτη μέλη. Λαμβανομένων υπόψη των όρων που οι συντάκτες του Χάρτη επέλεξαν στο εν λόγω άρθρο 51, παράγραφος 1, και παρά τις επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη, η σύνεση αυτή απαιτείται *όλως ιδιαιτέρως όσον αφορά τις καταστάσεις «παρεκκλίσεως»*.

85 Βλ., επίσης, Eeckhout, P., *όπ.π.*, σ. 975.

86 Βλ. σημείο 69 των παρούσων προτάσεων.

87 Βλ., ιδίως, σημείωμα του Προεδρείου της Συνελεύσεως με ημερομηνία 15 Φεβρουαρίου 2000 (CHARTE 4123/1/00 REV 1), όπου αναφέρεται ότι ο Χάρτης θα πρέπει να έχει εφαρμογή στα κράτη μέλη μόνον όταν αυτά *μεταφέρουν ή εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης*, με δικαιολογητική βάση τη μέριμνα να αποφευχθεί το ενδεχόμενο τα εν λόγω κράτη να δεσμεύονται από αυτόν όταν ενεργούν στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας. Τα διαδοχικά σχέδια κυμάνθηκαν μεταξύ της «εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης» (CHARTE 4149/00 και CHARTE 4235/00) και του «πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης» (CHARTE 4316/00).

88 Επεξηγήσεις σχετικά με τον [Χάρτη] (ΕΕ 2007, C 303, σ. 17).

107. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο θεμιτά μπόρεσε, στην απόφαση Åkerberg Fransson⁸⁹, να βεβαιώσει τη *συνέχεια* της αρμοδιότητάς του στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁹⁰ και, επομένως, να διασφαλίσει μια ευπρόσδεκτη συνοχή μεταξύ του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη και του πεδίου των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης. Αντιθέτως, δεν θα ήταν σύμφωνο με τη βούληση των συντακτών του Χάρτη να προχωρήσει *πέρα από αυτό που συνέβαινε προηγουμένως* σε καταστάσεις «παρεκκλίσεως». Ειδικότερα, δεν είμαι βέβαιος ότι η εξέταση εθνικής ρυθμίσεως υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στον Χάρτη, ενώ αυτό δεν είναι αναγκαίο για την επίλυση του ζητήματος των ελευθεριών κυκλοφορίας, είναι σύμφωνο με τη λογική η οποία αποτελεί το υπόβαθρο του ορίου που τέθηκε από τους ίδιους συντάκτες στο άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη. Θα ήταν ακόμη λιγότερο σύμφωνο με τη λογική αυτή, επί παραδείγματι, να χρησιμοποιηθεί ένα εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων προκειμένου να αναθεωρηθεί μια εθνική νομοθεσία, κατά τρόπο χωριστό και αυτοτελή, υπό το πρίσμα ενός θεμελιώδους δικαιώματος που αναγνωρίζεται στους εργαζομένους, όπως το άρθρο 31 του Χάρτη («Δίκαιες και πρόσφορες συνθήκες εργασίας»).

108. Τρίτον, πρέπει να υπομνησθεί ότι, στην Ένωση, τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν το αντικείμενο συστήματος πολυεπίπεδης προστασίας, συνεπαγόμενου τη συμμετοχή των εθνικών συνταγμάτων και της ΕΣΔΑ, στην οποία όλα τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη⁹¹,

109. Επομένως, το γεγονός ότι το Δικαστήριο δεν αποφαίνεται, σε κατάσταση «παρεκκλίσεως», επί ζητήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν σημαίνει, από συστηματικής απόψεως, ότι υπάρχουν κενά στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης. Αυτοί έχουν στη διάθεσή τους εθνικά ένδικα βοηθήματα και μέσα και, όταν εξαντληθούν τα εν λόγω μέσα, έχουν δυνατότητα προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ).

110. Η παρέμβαση του Δικαστηρίου στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων θα πρέπει, επομένως, να επικεντρώνεται στους τομείς που όντως εμπίπτουν στο πεδίο ευθύνης του, ήτοι πρώτον στη δράση της ίδιας της Ένωσης και των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν τις πολιτικές της⁹². Στον τομέα αυτόν, το Δικαστήριο οφείλει να εκπληρώνει την αποστολή του με τη μεγαλύτερη συνέπεια⁹³. Αντιθέτως, σε καταστάσεις «παρεκκλίσεως», έχουν πραγματικά η Ένωση και το Δικαστήριο την ευθύνη να παρεμβαίνουν όταν αυτό δεν είναι αναγκαίο, προς επίλυση ζητήματος ελευθεριών κυκλοφορίας και προς διασφάλιση της ενότητας ή της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης;

89 Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

90 Βλ. σημείο 70 των παρουσών προτάσεων.

91 Βλ. εικοστό πέμπτο συνέδριο της Διεθνούς Ομοσπονδίας Ευρωπαϊκού Δικαίου (FIDE), εισαγωγική ομιλία του J. M. Sauvé που πραγματοποιήθηκε στις 30 Μαΐου 2012 στο Ταλίν (Εσθονία), όπου υπογραμμίστηκαν οι τρεις τάσεις που υπάρχουν στην ευρωπαϊκή ήπειρο σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ήτοι η επέκταση των δικαιωμάτων, ο πολλαπλασιασμός των πηγών τους και η ύπαρξη πολλών ερμηνευτών τους.

92 Βλ. σημείο 82 των παρουσών προτάσεων. Αυτός ο έλεγχος της εφαρμογής των πολιτικών της Ένωσης από τα κράτη μέλη περιλαμβάνει τον έλεγχο των ενδίκων βοηθημάτων που προβλέπονται από τα εν λόγω κράτη, βάσει του άρθρου 19 ΣΕΕ, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ιδιώτες έχουν, στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, πραγματική δυνατότητα να αμφισβητήσουν δικαστικώς τη νομιμότητα κάθε εθνικής πράξεως θέτουσας σε εφαρμογή το δίκαιο της Ένωσης. Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψεις 29 έως 37).

93 Η δήλωση ότι η Επιτροπή, «όποτε το κρίνει σκόπιμο, θα κινεί διαδικασίες επί παραβάσει σε βάρος κρατών μελών για μη σεβασμό του Χάρτη κατά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης», της οποίας έγινε μνεία στο σημείο 64 των παρουσών προτάσεων, εντάσσεται σε πλαίσιο όπου το θεσμικό αυτό όργανο ήθελε να διασφαλίσει ότι η δράση της Ένωσης σε θέματα θεμελιωδών δικαιωμάτων πρέπει να είναι άμεμπτη, ο δε Χάρτης πρέπει να αποτελεί *πυξίδα για τις πολιτικές της Ένωσης και για την εφαρμογή τους από τα κράτη μέλη* [βλ. «Στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση», COM (2010) 0573 τελικό, σ. 4].

111. Στο Δικαστήριο, ως τον υπέρτατο ερμηνευτή του δικαίου της Ένωσης, εναπόκειται να διασφαλίσει τον σεβασμό των ως άνω δικαιωμάτων εντός του πεδίου αρμοδιότητας της Ένωσης⁹⁴. Το Δικαστήριο, αντιθέτως προς τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια και το ΕΔΔΑ, δεν έχει *ειδική εντολή να επιβάλλει κυρώσεις για ενδεχόμενες προσβολές των θεμελιωδών δικαιωμάτων από τα κράτη μέλη*. Ως εκ τούτου, δεν μπορώ παρά να προτείνω στο Δικαστήριο να προβαίνει, στις καταστάσεις «παρεκκλίσεως, σε στενή ερμηνεία της αρμοδιότητάς του στον τομέα αυτόν.

112. Το σύνολο των ανωτέρω εκτιμήσεων με ωθεί να προτείνω στο Δικαστήριο, κυρίως, να απορρίψει τη δεύτερη αιτίαση της Επιτροπής.

δ) Επικουρικός: Ο επάλληλος χαρακτήρας χωριστής εξετάσεως του άρθρου 17 του Χάρτη στην υπό κρίση υπόθεση

113. Αν υποθεθεί ότι το Δικαστήριο κρίνει ότι είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί της δεύτερης αιτιάσεως της Επιτροπής, συνάγω, επικουρικός, ότι χωριστή εξέταση, υπό το πρίσμα του άρθρου 17 του Χάρτη, του άρθρου 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων θα ήταν, ούτως ή άλλως, *επάλληλη*.

114. Ειδικότερα, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι εθνική ρύθμιση που περιορίζει τις ελευθερίες κυκλοφορίας περιορίζει επίσης τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο άρθρο 15 («Ελευθερία του επαγγέλματος και δικαίωμα προς εργασία»), στο άρθρο 16 («Επιχειρηματική ελευθερία») και στο άρθρο 17 («Δικαίωμα ιδιοκτησίας») του Χάρτη. Εξάλλου, στο μέτρο που ο περιορισμός αυτός δεν μπορεί να δικαιολογηθεί στο πλαίσιο των ελευθεριών κυκλοφορίας, δεν μπορεί να γίνει δεκτός, δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη⁹⁵, ούτε με γνώμονα τα εν λόγω άρθρα 15, 16 και 17⁹⁶.

115. Η Επιτροπή υποστηρίζει ωστόσο ότι, μολοντί χωριστή ανάλυση βάσει των άρθρων 15 και 16 του Χάρτη δεν δικαιολογείται εν γένει –καθόσον το περιεχόμενο των άρθρων αυτών συμπίπτει με το περιεχόμενο των ελευθεριών κυκλοφορίας που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη ΛΕΕ–, μια τέτοια ανάλυση είναι εν προκειμένω απαραίτητη, για τον λόγο ότι το περιεχόμενο του άρθρου 17 του Χάρτη είναι *ευρύτερο* από εκείνο της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων ή της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

116. Το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό. Εκ προοιμίου, επισημαίνω ότι στη νομολογία που παρατίθεται στο σημείο 114 των παρουσών προτάσεων το Δικαστήριο δεν προέβη σε διάκριση μεταξύ των άρθρων 15, 16 και 17 του Χάρτη, κατά τη γνώμη μου, για έναν απλό λόγο: το δικαίωμα ιδιοκτησίας αποτελεί προστατευόμενο οικονομικό δικαίωμα, όπως η ελευθερία επαγγέλματος και η επιχειρηματική ελευθερία, στο πλαίσιο των ελευθεριών κυκλοφορίας, οπότε το αντίστοιχο περιεχόμενό τους επικαλύπτεται, αν όχι πλήρως, τουλάχιστον σε μεγάλο βαθμό⁹⁷. Ειδικότερα, όπως επισημάνθηκε στο πλαίσιο της αναλύσεως της πρώτης αιτιάσεως⁹⁸, οι εθνικές νομοθεσίες που περιορίζουν την πρόσβαση στην ιδιοκτησία, μεταξύ άλλων στην έγγεια ιδιοκτησία, ή ρυθμίζουν τη χρήση της, συνιστούν περιορισμούς της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων (κυρίως) και της ελευθερίας εγκαταστάσεως (επικουρικός).

94 Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, σημείο 155).

95 Κατά τη διάταξη αυτή, «[κ]άθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων».

96 Βλ. αποφάσεις της 30ής Απριλίου 2014, Pflieger κ.λπ. (C-390/12, EU:C:2014:281, σκέψεις 57 έως 60)· της 11ης Ιουνίου 2015, Berlington Hungary κ.λπ. (C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψεις 90 και 91)· της 21ης Δεκεμβρίου 2016, ΑΓΕΤ Ηρακλής (C-201/15, EU:C:2016:972, σκέψεις 102 και 103), και της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, σκέψη 50).

97 Βλ. Kovar, R., «Droit de propriété», Répertoire du droit européen, janvier 2007, § 4, και Gauthier, C., Platon, S., Szymczak, D., *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, σ. 215.

98 Βλ. νομολογία της οποίας έγινε μνεία στο σημείο 47 των παρουσών προτάσεων.

117. Πάντως, όσον αφορά εθνική νομοθετική ρύθμιση όπως αυτή του άρθρου 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, όντως υφίσταται *πλήρης επικάλυψη* μεταξύ του δικαιώματος ιδιοκτησίας και της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.

118. Πράγματι, στην απόφαση SEGRO και Horváth, το Δικαστήριο έκρινε ότι, «ως εκ του αντικειμένου της», ρύθμιση, η οποία προβλέπει την απόσβεση των συμβατικώς κτηθέντων δικαιωμάτων επικαρπίας επί γεωργικών γαιών, περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, με το σκεπτικό ότι η εν λόγω ρύθμιση «στερεί τον ενδιαφερόμενο τόσο από τη δυνατότητα να εξακολουθήσει να απολαμβάνει το δικαίωμα το οποίο απέκτησε [...] όσο και από τη δυνατότητα να μεταβιβάσει το δικαίωμα αυτό»⁹⁹. Πάντως, οι ίδιοι λόγοι οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η επίμαχη ρύθμιση συνεπάγεται «στέρηση ιδιοκτησίας», απαγορευόμενη από το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη¹⁰⁰.

119. Επιπλέον, στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι η επίμαχη ρύθμιση δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί βάσει των άρθρων 63 και 65 ΣΛΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, στοιχεία ικανά να αποδείξουν την ασυμβατότητα της συγκεκριμένης ρυθμίσεως με το άρθρο 17 και το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, ήτοι, αφενός, το γεγονός ότι μέτρα λιγότερο περιοριστικά των συγκεκριμένων δικαιωμάτων επικαρπίας θα μπορούσαν να είχαν θεσπιστεί προς υλοποίηση των επιδιωκόμενων από την Ουγγαρία σκοπών¹⁰¹ και, αφετέρου, την έλλειψη κατάλληλου μηχανισμού αποζημιώσεως των θιγόμενων επικαρπωτών¹⁰².

120. Με άλλα λόγια, οι αναλύσεις που πρέπει να διενεργηθούν προκειμένου να αποδειχθεί τόσο επέμβαση στα δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 17 του Χάρτη όσο και η μη δυνατότητα δικαιολογήσεως της επεμβάσεως αυτής *στηρίζονται σε ίδια στοιχεία, τα οποία οδηγούν σε αποτέλεσμα που στην ουσία είναι το ίδιο.*

121. Στο πλαίσιο αυτό, το επίπλαστο της χωριστής εξετάσεως της επίμαχης ρυθμίσεως υπό το πρίσμα του άρθρου 17 του Χάρτη, επιπλέον της προηγηθείσας εξετάσεως βάσει του άρθρου 63 ΣΛΕΕ, απορρέει περαιτέρω από το γεγονός ότι οι διάδικοι προβάλλουν, στο πλαίσιο της δεύτερης αιτιάσεως, κατ' ουσίαν τα ίδια επιχειρήματα με εκείνα που προέβαλαν στο πλαίσιο της πρώτης αιτιάσεως –ή μάλλον περιορίζονται να παραπέμψουν σε αυτά.

122. Δεν έχω πειστεί ούτε από το επιχείρημα της Επιτροπής ότι χωριστή εξέταση της επίμαχης ρυθμίσεως υπό το πρίσμα του άρθρου 17 του Χάρτη είναι απαραίτητη για να διασφαλιστεί καλύτερη θέση των ιδιωτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ιδίως στο πλαίσιο ενδεχόμενης αγωγής αποζημιώσεως κατά του Ουγγρικού Δημοσίου.

123. Πράγματι, έχω σοβαρές αμφιβολίες ως προς την προστιθέμενη αξία που θα είχε για τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες τυχόν απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία διαπιστώνεται παράβαση του άρθρου 17 του Χάρτη. Τα συμφέροντά τους ήδη προστατεύονται με το άρθρο 63 ΣΛΕΕ, το οποίο αποτελεί κανόνα άμεσου αποτελέσματος δυνάμενο να προβληθεί ενώπιον του εθνικού δικαστή. Το τελευταίο αυτό άρθρο «προσάπτει» στην επίμαχη ρύθμιση τα ίδια προσκόμματα με εκείνα που απαγορεύονται από το εν λόγω άρθρο 17 –στέρηση ιδιοκτησίας χωρίς αποζημίωση– και συναφώς παρέχει το δικαίωμα δίκαιης αποζημιώσεως λόγω της στερήσεως αυτής. Εν ολίγοις, το Δικαστήριο δεν θα αποτύχει στην αποστολή του διαφυλάξεως των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το δικαίο της Ένωσης αν δεν αποφανθεί επί του τελευταίου αυτού άρθρου. Ειδικότερα, όσον αφορά ενδεχόμενες αγωγές αποζημιώσεως λόγω ευθύνης του Δημοσίου, οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από το δικαίο

99 Απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψεις 62 και 63.

100 Βλ. σημεία 157 έως 159 των παρουσών προτάσεων.

101 Βλ., αφενός, σκέψεις 92 και 106 της αποφάσεως SEGRO και Horváth και, αφετέρου, σημείο 176 των παρουσών προτάσεων.

102 Βλ., αφενός, σκέψη 91 της αποφάσεως SEGRO και Horváth και, αφετέρου, σημεία 179 έως 182 των παρουσών προτάσεων.

της Ένωσης στον τομέα αυτόν¹⁰³ μπορεί ήδη να πληρούνται λαμβανομένης υπόψη της ασυμβατότητας της επίμαχης ρυθμίσεως με το άρθρο 63 ΣΛΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, πολλαπλασιασμός των αποτελούντων αντικείμενο επικλήσεως κανόνων του δικαίου της Ένωσης δεν θα παράσχει στους εν λόγω ιδιώτες τη δυνατότητα να προβάλουν μεγαλύτερη ζημία.

124. Κατά τη γνώμη μου, μια τέτοια εξέταση της επίμαχης ρυθμίσεως υπό το πρίσμα του άρθρου 17, παράγραφος 1, του Χάρτη δεν δύναται να πραγματοποιηθεί ούτε για να μπορέσει η Επιτροπή, στο πλαίσιο ενδεχόμενης μελλοντικής διαδικασίας επί παραβάσει, να ζητήσει μεγαλύτερο πρόστιμο ή μεγαλύτερη χρηματική ποινή κατά της Ουγγαρίας. Δεδομένου ότι οι ελευθερίες κυκλοφορίας που εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ αποτελούν θεμελιώδεις κανόνες του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, προσβολή μιας από τις ελευθερίες αυτές ήδη θεωρείται, αυτή καθ' εαυτή, ως «σοβαρή» για τον υπολογισμό των χρηματικών κυρώσεων¹⁰⁴. Δεν βλέπω τι θα προσέθετε στην εξίσωση στην παρούσα υπόθεση η διαπίστωση προσβολής του δικαιώματος ιδιοκτησίας.

125. Τέλος, αυτοτελής εξέταση του εν λόγω άρθρου 17, παράγραφος 1, δεν μπορεί να επιβληθεί απλώς και μόνο για τον λόγο ότι η διαδικασία επί παραβάσει αποτελεί αντικειμενική διαδικασία και ότι, ως εκ τούτου, στην Επιτροπή εναπόκειται να προσδιορίσει τις διατάξεις που φέρεται ότι παρέβη το κράτος μέλος, το δε Δικαστήριο οφείλει να εξετάσει αν η παράβαση υφίσταται ή όχι¹⁰⁵.

126. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η διαδικασία του άρθρου 258 ΣΛΕΕ αποσκοπεί στη διαπίστωση συμπεριφοράς κράτους μέλους αντιβαίνουσας στο δίκαιο της Ένωσης. Ο σκοπός της συγκεκριμένης διαδικασίας είναι να επιτευχθεί η αποτελεσματική εξάλειψη τέτοιων συμπεριφορών και των συνεπειών τους¹⁰⁶. Πάντως, εν προκειμένω, όπως προσπάθησα να αποδείξω, το άρθρο 63 ΣΛΕΕ και το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη προστατεύουν τα ίδια συμφέροντα και *επιβάλλουν κυρώσεις για τα ίδια προσκόμματα που θέτει η εθνική νομοθεσία*. Κατά συνέπεια, απόφαση μόνον υπό το πρίσμα του πρώτου άρθρου αρκεί για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

127. Άλλωστε, εξ όσων γνωρίζω, στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής το Δικαστήριο δεν εξετάζει εθνική ρύθμιση υπό το πρίσμα του Χάρτη *επαλλάγως*, όταν η εν λόγω ρύθμιση είναι ήδη ασύμβατη με άλλον κανόνα του ουσιαστικού δικαίου της Ένωσης¹⁰⁷. Η απόφαση SEGRO και Horváth παρέχει ένα παράδειγμα της προσεγγίσεως αυτής. Πρόκειται, κατά την άποψή μου, για ορθή νομολογιακή πολιτική¹⁰⁸, και, κατά τη γνώμη μου, θα ήταν ατυχές να μην ακολουθηθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας επί παραβάσει.

103 Ο παραβιασθείς κανόνας του δικαίου της Ένωσης πρέπει να αποσκοπεί στην παροχή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, η παράβαση του κανόνα αυτού πρέπει να είναι κατάφωρη και πρέπει να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβάσεως αυτής και της προκληθείσας ζημίας. Βλ. απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 51), καθώς και, για πρόσφατη εφαρμογή, απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Kantarev (C- 571/16, EU:C:2018:807, σκέψη 94).

104 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Σουηδίας (C-270/11, EU:C:2013:339, σκέψη 49). Βλ., επίσης, ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 228 της Συνθήκης ΕΚ [SEC (2005) 1658], σημείο 16.1: «Προκειμένου να αξιολογηθεί η σπουδαιότητα των κοινοτικών διατάξεων που παραβιάστηκαν, η Επιτροπή δεν λαμβάνει υπόψη τόσο την ιεραρχική βαθμίδα του κανόνα του οποίου έχει διαπιστωθεί η μη τήρηση, όσο τον χαρακτήρα και την εμβέλεια των διατάξεων που έχουν παραβιασθεί. [...] [Κ]άθε προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών που προβλέπονται στη Συνθήκη επιβάλλεται να θεωρείται ως σοβαρή και να συνεπάγεται την επιβολή της ενδεδειγμένης για τον εκάστοτε βαθμό σοβαρότητας χρηματικής κύρωσης» (η υπογράμμιση δική μου).

105 Βλ. νομολογία που παρατίθεται στην υποσημείωση 16 των παρουσών προτάσεων.

106 Βλ. αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 1973, Επιτροπή κατά Γερμανίας (70/72, EU:C:1973:87, σκέψη 13), και της 16ης Οκτωβρίου 2012, Ουγγαρία κατά Σλοβακίας (C-364/10, EU:C:2012:630, σκέψη 68).

107 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 6ης Νοεμβρίου 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685) της 18ης Απριλίου 2013, Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250) της 4ης Ιουλίου 2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, σκέψεις 37 έως 41) της 5ης Ιουνίου 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, σκέψη 64) της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Zeman (C-543/12, EU:C:2014:2143, σκέψη 39) της 4ης Φεβρουαρίου 2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, σκέψη 29) της 25ης Ιουνίου 2015, Loutfi Management Propriété intellectuelle (C-147/14, EU:C:2015:420, σκέψη 27), και της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Wójcieszowski (C-408/14, EU:C:2015:591, σκέψη 53).

108 Έστω και μόνο για τον λόγο ότι η ερμηνεία του περιεχομένου ενός θεμελιώδους δικαιώματος, προτύπου υπέρτερης τάξεως, η οποία δεσμεύει μεταξύ άλλων τον νομοθέτη της Ένωσης στην κανονιστική του αρμοδιότητα, δεν είναι ανώδυνη.

ε) Όλως επικουρικός: εξέταση της επίμαχης ρυθμίσεως υπό το πρίσμα του άρθρου 17 του Χάρτη

128. Για την περίπτωση που το Δικαστήριο δεν δεχθεί την άποψή μου και επιλέξει να εξετάσει την επίμαχη ρύθμιση υπό το πρίσμα του άρθρου 17 του Χάρτη, θα εκθέσω, όλως επικουρικός, τις παρατηρήσεις που ακολουθούν.

1) Προκαταρκτικές εκτιμήσεις

129. Το θεμελιώδες δικαίωμα ιδιοκτησίας αποτελεί, από μακρού, μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης, την τήρηση των οποίων διασφαλίζει το Δικαστήριο¹⁰⁹. Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται πλέον στο άρθρο 17 του Χάρτη, η παράγραφος 1¹¹⁰ του οποίου ορίζει ότι «[κ]άθε πρόσωπο δικαιούται να είναι κύριος των νομίμως κτηθέντων αγαθών του, να τα χρησιμοποιεί, να τα διαθέτει και να τα κληροδοτεί. Κανείς δεν μπορεί να στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνον για λόγους δημόσιας ωφέλειας, στις περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στον νόμο και έναντι δίκαιης και έγκαιρης αποζημίωσης για την απώλειά της. Η χρήση των αγαθών μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από τον νόμο, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο προς το γενικό συμφέρον».

130. Οι επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη διευκρινίζουν ότι, σύμφωνα με το άρθρο του 52, παράγραφος 3, το δικαίωμα ιδιοκτησίας το οποίο αναγνωρίζεται στο άρθρο του 17, παράγραφος 1, έχει την ίδια έννοια και την ίδια εμβέλεια με το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ¹¹¹. Ως εκ τούτου, για τους σκοπούς ερμηνείας του πρώτου, θα επικεντρωθώ στην έννοια που το ΕΔΔΑ αποδίδει στο δεύτερο¹¹².

131. Λαμβανομένων υπόψη των δύο αυτών νομικών πράξεων, θα εκθέσω στη συνέχεια των προτάσεών μου τους λόγους για τους οποίους, κατά την άποψή μου, τα δικαιώματα επικαρπίας που αποσβέννυνται σύμφωνα με το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων συνιστούν «αγαθά» (2), τα οποία «είναι νομίμως κτηθέντα» (3), η δε επίμαχη ρύθμιση, η οποία συνεπάγεται προσβολή των δικαιωμάτων αυτών, συνιστά «στέρηση ιδιοκτησίας» (4) που δεν δύναται να δικαιολογηθεί (5).

2) Επί της εννοίας του «αγαθού»

132. Κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ σχετικά με το άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ και τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, η έννοια του «αγαθού» που προστατεύεται με το θεμελιώδες δικαίωμα ιδιοκτησίας έχει *αυτοτελές περιεχόμενο*, δηλαδή είναι ανεξάρτητη των χαρακτηρισμών που δίνει το εσωτερικό δίκαιο, και δεν περιορίζεται στην ιδιοκτησία *stricto sensu*¹¹³.

109 Βλ. αποφάσεις της 14ης Μαΐου 1974, Nold κατά Επιτροπής (4/73, EU:C:1974:51), και της 13ης Δεκεμβρίου 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290).

110 Το άρθρο 17, παράγραφος 2, του Χάρτη αφορά την προστασία της διανοητικής ιδιοκτησίας και, ως εκ τούτου, δεν είναι κρίσιμο στην παρούσα υπόθεση.

111 Η διάταξη αυτή, η οποία επιγράφεται «Προστασία της ιδιοκτησίας», ορίζει ότι «[π]αν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού εμμή διά λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουν το δικαίωμα παντός κράτους όπως θέση εν ισχύ νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων».

112 Βλ. αποφάσεις της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461, σκέψη 356), και της 13ης Ιουνίου 2017, Florescu κ.λπ. (C-258/14, EU:C:2017:448, σκέψη 49).

113 Όσον αφορά τη νομολογία του ΕΔΔΑ, βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 23ης Φεβρουαρίου 1995, Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH κατά Κάτω Χωρών (CE:ECHR:1995:0223JUD001537589, § 53) της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Wittek κατά Γερμανίας (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 42), και της 18ης Νοεμβρίου 2010, Consorts Richet και Le Ber κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, § 89). Όσον αφορά τη νομολογία του Δικαστηρίου, βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 34).

133. Κατά το ΕΔΔΑ, προκειμένου να διαπιστωθεί αν ένα πρόσωπο διαθέτει ένα «αγαθό», πρέπει να εξεταστεί αν οι περιστάσεις, θεωρούμενες στο σύνολό τους, έχουν ως συνέπεια ότι το εν λόγω πρόσωπο έχει «ουσιαστικό συμφέρον» προστατευόμενο με το άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ. Επομένως, τυγχάνουν προστασίας όχι μόνο τα «υφιστάμενα αγαθά», αλλά επίσης κάθε «περιουσιακό στοιχείο», συμπεριλαμβανομένων των απαιτήσεων βάσει των οποίων το πρόσωπο αυτό μπορεί να έχει, λαμβανομένου υπόψη του εθνικού δικαίου, τουλάχιστον μια θεμιτή και εύλογη προσδοκία να αποκτήσει τη δυνατότητα να απολαύσει πραγματικά ένα δικαίωμα ιδιοκτησίας¹¹⁴.

134. Το Δικαστήριο, από την πλευρά του, έχει κρίνει ότι στα «αγαθά» που αναφέρει το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη περιλαμβάνονται «όλα τα δικαιώματα με περιουσιακή αξία», εκ των οποίων απορρέει, λαμβανομένης υπόψη της έννομης τάξεως, «μια δεδομένη νομική κατάσταση βάσει της οποίας ασκούνται αυτοτελώς τα εν λόγω δικαιώματα από και υπέρ του κατόχου τους»¹¹⁵. Μολονότι το εν λόγω κριτήριο διαφέρει στη διατύπωσή του από εκείνο που έχει τεθεί από το ΕΔΔΑ, τα διασφαλιζόμενα συμφέροντα είναι, κατά τη γνώμη μου, στην ουσία τα ίδια.

135. Σε συμφωνία με το κριτήριο που έχει γίνει δεκτό από το Δικαστήριο, για να καθοριστεί αν τα επίμαχα δικαιώματα επικαρπίας στην υπό κρίση υπόθεση αποτελούν προστατευόμενα «αγαθά» πρέπει να εξακριβωθεί αν πληρούνται δύο προϋποθέσεις, ήτοι, αφενός, αν τα εν λόγω δικαιώματα έχουν περιουσιακή αξία και, αφετέρου, αν από τα εν λόγω δικαιώματα απορρέει συγκεκριμένη νομική κατάσταση βάσει της οποίας ασκούνται αυτοτελώς τα εν λόγω δικαιώματα από τον κάτοχό τους και υπέρ του κατόχου τους.

136. Όσον αφορά την *πρώτη προϋπόθεση*, παρατηρώ, όπως η Επιτροπή, ότι το δικαίωμα επικαρπίας παρέχει στον δικαιούχο του τη μερική εξουσίαση του πράγματος ενός τρίτου. Συγκεκριμένα, παρέχει τη δυνατότητα χρήσεως του πράγματος αυτού (*usus*) και λήψεως των καρπών του (*fructus*), ενώ το δικαίωμα διαθέσεως του πράγματος (*abusus*) παραμένει στον κύριο –ο οποίος, έχοντας απολέσει με τον τρόπο αυτόν τα ωφελήματα από το πράγμα, ονομάζεται ψιλός κύριος¹¹⁶. Ως εκ τούτου, η επικαρπία θεωρείται παραδοσιακά ως κλάσμα του δικαιώματος κυριότητας ή ως περιορισμένο εμπράγματο δικαίωμα το οποίο πρέπει να χαρακτηρίζεται ως προσωπική δουλεία¹¹⁷.

137. Δικαίωμα που παρέχει στον κάτοχό του τη δυνατότητα να απολαμβάνει κατά τον τρόπο αυτόν το πράγμα αποτελεί αναμφίβολα στοιχείο πλούτου και, ως εκ τούτου, έχει *περιουσιακή αξία*. Επιπλέον, τα επίμαχα στην παρούσα υπόθεση δικαιώματα επικαρπίας, υπενθυμίζω, αφορούν γεωργικές γαίες και παρείχαν δυνατότητα εκμεταλλεύσεως των γαιών αυτών. Τέτοιου είδους δικαιώματα έχουν, ως εκ τούτου, *ουσιαστική περιουσιακή αξία*. Συναφώς, αντιθέτως προς όσα φαίνεται να υποστηρίζει η Ουγγρική Κυβέρνηση, οι περιστάσεις ότι τα επίμαχα δικαιώματα επικαρπίας συστάθηκαν διά συμβάσεως και, εξ ορισμού, παρείχαν στους δικαιούχους τους μερική μόνον εξουσίαση επί των συγκεκριμένων εκτάσεων δεν έχουν σημασία εν προκειμένω¹¹⁸.

114 Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 29ης Νοεμβρίου 1991, *Pine Valley Developments Ltd κ.λπ. κατά Ιρλανδίας* (CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51)· της 20ής Νοεμβρίου 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. κ.λπ. κατά Βελγίου* (CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, § 29), και της 18ης Απριλίου 2002, *Ουζούνης κ.λπ. κατά Ελλάδας* (CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, § 24).

115 Αποφάσεις της 22ας Ιανουαρίου 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 34), και της 3ης Σεπτεμβρίου 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, σκέψη 60).

116 Όσον αφορά το δικαίωμα χρήσεως, μόνον ο *usus* μεταφέρεται στον δικαιούχο, ο δε κύριος διατηρεί τον *fructus* και τον *abusus*.

117 Βλ., για περιγραφή των χαρακτηριστικών της επικαρπίας, όπως προβλέπεται ιστορικά στο ρωμαϊκό δίκαιο και στο δίκαιο διαφόρων κρατών μελών, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην υπόθεση «*Goed Wonen*» (C 326/99, EU:C:2001:115, σημεία 54 έως 56).

118 Ενδεικτικώς, στο πλαίσιο του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ, ως «αγαθά» το ΕΔΔΑ έχει θεωρήσει δικαιώματα επικαρπίας (αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 12ης Δεκεμβρίου 2002, *Wittek κατά Γερμανίας*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 43 και 44, και της 16ης Νοεμβρίου 2004, *Brunçona κατά Φινλανδίας*, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78), άλλα είδη δουλειών (απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 13ης Δεκεμβρίου 1984, *S κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, § 238 και 239), ή ακόμη και *προσωπικό δικαίωμα* απολαύσεως του πράγματος απορρέον από σύμβαση μισθώσεως (απόφαση του ΕΔΔΑ της 24ης Ιουνίου 2003, *Stretch κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, § 35).

138. Η ερμηνεία αυτή δεν κλονίζεται από το επιχείρημα που η Ουγγρική Κυβέρνηση προέβαλε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, σύμφωνα με το οποίο τέτοια δικαιώματα επικαρπίας *δεν είναι μεταβιβάσιμα* και ως εκ τούτου δεν έχουν, κατά την κυβέρνηση αυτή, αγοραία αξία.

139. Ειδικότερα, οι ενδεχόμενοι περιορισμοί νομικής ή συμβατικής προελεύσεως όσον αφορά τη δυνατότητα μεταβίβασης των εν λόγω δικαιωμάτων επικαρπίας¹¹⁹ δεν επηρεάζουν τον περιουσιακό χαρακτήρα τους. Συναφώς, αρκεί η παρατήρηση ότι τα επίμαχα δικαιώματα όντως είχαν *μεταβιβαστεί*, στο πλαίσιο συμβατικής σχέσεως, από τους κυρίους των γαιών στους επικαρπωτές. Όπως αναγνώρισε η Ουγγρική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η σύσταση των εν λόγω δικαιωμάτων έγινε *έναντι χρηματικού ανταλλάγματος*. Οι ως άνω περιστάσεις αποδεικνύουν, από μόνες τους, τον περιουσιακό χαρακτήρα των περιών πρόκειται δικαιωμάτων¹²⁰.

140. Όσον αφορά τη δεύτερη προϋπόθεση, είναι περιττό να υπομνησθεί ότι, εφόσον η επικαρπία αποτελεί εμπράγματο δικαίωμα, τα δικαιώματα που παρέχει στον επικαρπωτή είναι *αποκλειστικά δικαιώματα*, δηλαδή δυνάμενα να αντιτάσσονται έναντι πάντων¹²¹. Κατά συνέπεια, από τα επίμαχα στην υπό κρίση υπόθεση δικαιώματα επικαρπίας προδήλως απορρέει, λαμβανομένης υπόψη της έννομης τάξεως, μια δεδομένη νομική κατάσταση βάσει της οποίας τα εν λόγω δικαιώματα ασκούνται αυτοτελώς από τον κάτοχό τους και υπέρ του κατόχου τους.

3) Επί της προϋποθέσεως περί νόμιμης κτήσεως των επίμαχων αγαθών

141. Υπενθυμίζω ότι, κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, τα αποσβεσθέντα με την επίμαχη ρύθμιση δικαιώματα επικαρπίας δεν απολαύουν της προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, επειδή η απόκτησή τους ήταν παράνομη και *ab initio* άκυρη βάσει των εφαρμοστέων κανόνων του αστικού δικαίου.

142. Ειδικότερα, αφενός, στο μέτρο που τα εν λόγω δικαιώματα είχαν συσταθεί προ της 1ης Ιανουαρίου 2002 υπέρ προσώπων μη μονίμως διαμενόντων, η κτήση τους από τα πρόσωπα αυτά προϋπέθετε, δυνάμει της εφαρμοστέας εθνικής ρυθμίσεως περί ελέγχου συναλλάγματος, τη χορήγηση άδειας από την αρμόδια εθνική αρχή, ήτοι την Εθνική Τράπεζα της Ουγγαρίας. Ωστόσο, από δήλωση του ως άνω ιδρύματος προκύπτει ότι, όσον αφορά την απόκτηση δικαιωμάτων επικαρπίας επί γεωργικών γαιών, ουδέποτε ζητήθηκε άδεια συναλλάγματος. Πάντως, ελλείψει της άδειας αυτής, τα επίμαχα δικαιώματα επικαρπίας δεν είχαν συσταθεί εγκύρως.

143. Αφετέρου, οι συμβάσεις με τις οποίες συστάθηκαν τα επίμαχα δικαιώματα επικαρπίας είχαν συναφθεί *δολίως*, προκειμένου να καταστρατηγηθεί η εκ του νόμου απαγόρευση στα φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν την ουγγρική ιθαγένεια και στα νομικά πρόσωπα να αποκτήσουν την κυριότητα γεωργικών γαιών.

144. Ως προς το ζήτημα αυτό, από το γράμμα του άρθρου 17, παράγραφος 1, του Χάρτη προκύπτει ότι η διάταξη αυτή προστατεύει μόνον τα «*νομίμως κτηθέντα*» αγαθά. Η προϋπόθεση αυτή δεν περιλαμβάνεται στο κείμενο του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ. Ως εκ τούτου, δεν πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να ερμηνεύεται με υπερβολικά ευρύ τρόπο –εκτός αν

119 Συναφώς, επισημαίνω ότι, σε πολλά εθνικά δίκαια, η μεταβίβαση του δικαιώματος επικαρπίας απαγορεύεται εκ του νόμου ή, τουλάχιστον, εξαρτάται από την συγκατάθεση του κυρίου. Επιπλέον, ως προσωπική δουλεία, η επικαρπία είναι, κατ' ανώτατο όριο, ισόβια, οπότε δεν μεταβιβάζεται στους κληρονόμους του επικαρπωτή κατά τον θάνατό του, αλλά επανέρχεται στον κύριο. Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην υπόθεση «Goed Wonen» (C-326/99, EU:C:2001:115, σημείο 56).

120 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 35). Με άλλα λόγια, το γεγονός ότι η επικαρπία δεν μπορεί να μεταβιβαστεί από τον επικαρπωτή σε τρίτον δεν την μεταμορφώνει σε *μη περιουσιακό δικαίωμα* που δεν μπορεί να αποτιμηθεί.

121 Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην υπόθεση «Goed Wonen» (C-326/99, EU:C:2001:115, σημείο 56).

υπολείπεται του επιπέδου προστασίας που προσφέρει η τελευταία αυτή διάταξη. Επομένως, κατά την άποψή μου, η προϋπόθεση αυτή πρέπει να θεωρηθεί ότι πληρούται όταν η απόκτηση των επίμαχων αγαθών εύλογα μπορούσε να θεωρηθεί έγκυρη και νόμιμη, μέχρι την έκδοση των επίμαχων μέτρων επεμβάσεως, και λαμβανομένων υπόψη των *θεμιτών προσδοκιών* των κατόχων των εν λόγω αγαθών.

145. Εν προκειμένω, όσον αφορά την προβαλλόμενη ακυρότητα *ab initio* της κτήσεως των καταργηθέντων με την επίμαχη ρύθμιση δικαιωμάτων επικαρπίας, κατ' αρχάς δεν είμαι πεπεισμένος ότι η Ουγγρική Κυβέρνηση έχει όντως αποδείξει την ερμηνεία των κανόνων του αστικού δικαίου την οποία προτείνει.

146. Συγκεκριμένα, όσον αφορά το γεγονός ότι οι δικαιούχοι των καταργηθέντων δικαιωμάτων επικαρπίας δεν είχαν λάβει άδεια από την αρμόδια αρχή συναλλάγματος, ασφαλώς προκύπτει από το άρθρο 215, παράγραφοι 1 και 3, του παλαιού αστικού κώδικα ότι, σε περίπτωση που έγκριση δημόσιας αρχής είναι αναγκαία για να τεθεί σε ισχύ μια σύμβαση, τα έννομα αποτελέσματα της ακυρότητας εφαρμόζονται στην εν λόγω σύμβαση αν δεν ληφθεί η έγκριση αυτή.

147. Ωστόσο, αφενός, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, και όπως η ίδια η Ουγγρική Κυβέρνηση παραδέχθηκε στην απάντησή της επί της αιτιολογημένης γνώμης, ουδεμία απόφαση εκδοθείσα από ουγγρικό δικαστήριο έχει κρίνει ότι η έλλειψη άδειας συναλλάγματος αποτελεί ελάττωμα που δικαιολογεί να θεωρηθεί άκυρη *ab initio* η σύμβαση επικαρπίας.

148. Αφετέρου, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι από τη νομολογία των ουγγρικών δικαστηρίων σχετικά με το άρθρο 237, παράγραφοι 1 και 2, του παλαιού αστικού κώδικα απορρέει ότι ο δικαστής, πριν κηρύξει άκυρη μια συγκεκριμένη σύμβαση, πρέπει κατ' αρχάς να εξετάσει αν είναι δυνατή η επικύρωση της εν λόγω συμβάσεως, πράγμα που συμβαίνει όταν ο λόγος ακυρότητας έχει εκλείψει μετά τη σύναψή της, μεταξύ άλλων, σε περίπτωση τροποποίησης των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου. Πάντως, η υποχρέωση λήψεως άδειας συναλλάγματος καταργήθηκε από 16ης Ιουνίου 2001 για την απόκτηση περιουσιακών στοιχείων¹²². Συνεπώς, ακόμη και αν υποθεθεί ότι οι συμβάσεις με τις οποίες συστάθηκαν οι επίμαχες επικαρπίες ήσαν, σε δεδομένη στιγμή, άκυρες ελλείψει της άδειας αυτής, οι συμβάσεις αυτές θα μπορούσαν να επικυρωθούν αναδρομικώς από την εν λόγω ημερομηνία¹²³. Η συγκεκριμένη ερμηνεία του εθνικού δικαίου μου φαίνεται απολύτως εύλογη.

149. Όσον αφορά τον προβαλλόμενο λόγο ακυρότητας λόγω καταστρατηγήσεως των περιορισμών σχετικά με την απόκτηση γεωργικών γαιών, πάλι εδώ η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν ανέφερε την ύπαρξη αποφάσεως εθνικού δικαστηρίου που έχει κηρύξει παράνομο ένα δικαίωμα επικαρπίας για αυτόν τον λόγο. Αντιθέτως, η Επιτροπή επικαλέστηκε απόφαση του Κίγια (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Ουγγαρία), το οποίο, κατ' ουσίαν, έκρινε ότι η απλώς και μόνο σύσταση δικαιώματος επικαρπίας σε γεωργική γη δεν μπορεί, από μόνη της, να θεωρηθεί ως τέτοιου είδους καταστρατήγηση.

150. Δεύτερον, ακόμη και αν υποθεθεί ότι η ερμηνεία των κανόνων του εθνικού αστικού δικαίου που προτείνει η Ουγγρική Κυβέρνηση είναι ορθή, αυτό δεν εμποδίζει να θεωρηθούν οι επίμαχες επικαρπίες ως αγαθά «νομίμως κτηθέντα», λαμβανομένων υπόψη των δικαιολογημένων προσδοκιών που είχαν δημιουργηθεί στους επικαρπωτές από τις περιστάσεις.

151. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, μετά τις νομοθετικές τροποποιήσεις που επήλθαν το 1991 και το 1994 προκειμένου να απαγορευθεί η απόκτηση γεωργικών γαιών στα μη έχοντα την ουγγρική ιθαγένεια φυσικά πρόσωπα και στα νομικά πρόσωπα, κάθε πρόσωπο παρέμενε, κατά πάσα πιθανότητα, ελεύθερο να αποκτήσει δικαίωμα επικαρπίας επί τέτοιων γαιών. Μόνον από την 1η Ιανουαρίου 2002

¹²² Βλ. άρθρο 1 του διατάγματος αριθ. 88 της 15ης Ιουνίου 2001 περί εκτελέσεως του νόμου αριθ. XCV του 1995 περί συναλλάγματος.

¹²³ Τα άρθρα 6:110 και 6:111 του νέου αστικού κώδικα διατηρούν τη λύση αυτή.

όταν τροποποιήθηκε ο νόμος του 1994 περί των αρόσιμων γαιών, αποκλείστηκε επίσης η δυνατότητα συμβατικής συστάσεως δικαιώματος επικαρπίας επί των γεωργικών γαιών υπέρ των ως άνω φυσικών ή νομικών προσώπων. Πάντως, τα δικαιώματα που αφορά η υπό κρίση προσφυγή συστάθηκαν πριν από την ημερομηνία αυτή.

152. Επομένως, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, τα επίμαχα δικαιώματα επικαρπίας είχαν συσταθεί –τουλάχιστον κατά τα φαινόμενα– νομίμως και είχαν καταχωριστεί χωρίς επιφύλαξη στο κτηματολόγιο από τις αρμόδιες δημόσιες αρχές. Η καταχώριση αυτή συνιστά αποφασιστικής σημασίας στοιχείο¹²⁴, λαμβανομένης υπόψη της σημασίας της όσον αφορά την απόδειξη¹²⁵ και όσον αφορά το αντιτάξιμο των εν λόγω δικαιωμάτων έναντι τρίτων¹²⁶. Επιπλέον, ουδείς είχε αμφισβητήσει τη νομιμότητα των εν λόγω δικαιωμάτων μέχρι τη θέσπιση της επίμαχης ρυθμίσεως –ήτοι δυνητικά επί πολλά έτη¹²⁷.

153. Η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν μπορεί, στο πλαίσιο αυτό, να διαψεύσει την ύπαρξη τέτοιων θεμιτών προσδοκιών προβάλλοντας κακή πίστη των συγκεκριμένων επικαρπωτών. Πράγματι, η κακή πίστη δεν τεκμαίρεται, αλλά πρέπει να αποδεικνύεται¹²⁸. Όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν μπορεί να αρκείται να δηλώνει *in abstracto*, χωρίς εξέταση κατά περίπτωση, ότι κάθε επικαρπωτής που δεν έχει την ιδιότητα του στενού συγγενούς του κυρίου της γης, και ο οποίος απλώς άσκησε τις δυνατότητες που το ισχύον νομικό πλαίσιο του παρείχε, ενήργησε κακόπιστα.

4) Επί της εννοίας της «στερήσεως ιδιοκτησίας»

154. Όπως το άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ¹²⁹, το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη περιέχει τρεις χωριστούς κανόνες, ήτοι έναν γενικό κανόνα (πρώτη περίοδος, «[κ]άθε πρόσωπο δικαιούται να είναι κύριος [...] αγαθών [...]»), έναν κανόνα σχετικά με τη στέρηση ιδιοκτησίας (δεύτερη περίοδος, «Κανείς δεν μπορεί να στερείται την ιδιοκτησία του [...]») και έναν κανόνα σχετικά με τη ρύθμιση της χρήσεως των αγαθών (τρίτη περίοδος, «Η χρήση των αγαθών μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς από τον νόμο [...]»).

155. Όπως προανέφερα, η επίμαχη ρύθμιση συνεπάγεται, κατά τη γνώμη μου, επέμβαση στο θεμελιώδες δικαίωμα ιδιοκτησίας που έχουν οι θιγόμενοι από αυτήν κάτοχοι των δικαιωμάτων επικαρπίας, η οποία αναλύεται ως *στέρηση ιδιοκτησίας* (δεύτερη περίοδος του εν λόγω άρθρου 17, παράγραφος 1).

124 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψη 103. Βλ., επίσης, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 29ης Νοεμβρίου 1991, Pine Valley Developments Ltd κ.λπ. κατά Ιρλανδίας (CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51), και της 22ας Ιουλίου 2008, Kökertepe κατά Τουρκίας (CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, § 89): «ο προσφεύγων απέκτησε καλόπιστα το 1993 το επίμαχο γεωτεμάχιο το οποίο τότε είχε χαρακτηριστεί, χωρίς αμφισβητήσεις, ως γεωργική έκταση [...] και το οποίο δεν ήταν το αντικείμενο οποιασδήποτε περιοριστικής εγγραφής στο κτηματολόγιο, το οποίο αποτελεί τη μόνη απόδειξη κατά το τουρκικό δίκαιο. Επομένως, κατά την απόκτηση του γεωτεμαχίου από τον προσφεύγοντα δεν είχε σημειωθεί καμία παρανομία δυνάμενη να αντιταχθεί σε αυτόν· άλλως, η Γενική Διεύθυνση Τίτλων και Κτηματολογίου ασφαλώς δεν θα του είχε χορηγήσει τον προσηκόντως συνταχθέντα τίτλο ιδιοκτησίας [...]» (η υπογράμμιση δική μου).

125 Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του νόμου περί κτηματολογίου «τεκμαίρεται, μέχρι αποδείξεως του εναντίου, ότι δεδομένα ακινήτων καταχωρισμένα στο κτηματολόγιο είναι υπαρκτά και ότι δεδομένα ακινήτων διαγραφμένα από το κτηματολόγιο δεν είναι υπαρκτά».

126 Το άρθρο 3 του νόμου περί κτηματολογίου, το οποίο καταργήθηκε από 15ης Μαρτίου 2014 από το άρθρο 12, στοιχείο α, του νόμου αριθ. CCIV του 2013 περί τροποποιήσεως του [νόμου περί κτηματολογίου], προέβλεπε μέχρι την ημερομηνία αυτή ότι δικαίωμα γεννάται μόνο με την καταχώρισή του στο κτηματολόγιο και ότι οποιαδήποτε μεταβολή προϋποθέτει νέα καταχώριση.

127 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψεις 109 και 110. Βλ. επίσης, απόφαση του ΕΔΔΑ της 23ης Σεπτεμβρίου 2014, Valle Pierimpiedi Società Agricola S.p.a. κατά Ιταλίας (CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, § 48 έως 51).

128 Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψεις 116, 117 και 121.

129 Βλ. αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 23ης Σεπτεμβρίου 1982, Sporrong και Lönnroth κατά Σουηδίας (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 67) της 21ης Φεβρουαρίου 1986, James κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 37), και της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Wittek κατά Γερμανίας (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 41).

156. Ειδικότερα, από τη νομολογία του ΕΔΔΑ προκύπτει ότι τέτοια στέρηση υπάρχει σε περίπτωση μεταβιβάσεως ιδιοκτησίας που απορρέει από ρητή αποβολή από το αγαθό¹³⁰.

157. Πάντως, αφενός, η επίμαχη ρύθμιση, καταργώντας ex lege ορισμένα δικαιώματα επικαρπίας υφιστάμενα επί γεωργικών γαιών, όντως απέβαλε τους κατόχους των σχετικών δικαιωμάτων. Τα πρόσωπα αυτά πράγματι στερήθηκαν το δικαίωμα χρήσεως (usus) και το δικαίωμα λήψεως των καρπών (fructus) των σχετικών γαιών¹³¹.

158. Αφετέρου, μετά την κατάργηση των εν λόγω δικαιωμάτων επικαρπίας, τα χαρακτηριστικά της ιδιοκτησίας που τα ίδια πρόσωπα απολάμβαναν στις εν λόγω γεωργικές γαίες (usus και fructus) μεταβιβάστηκαν –ή, ακριβέστερα, επανήλθαν– στους κυρίου των γαιών. Όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή, το γεγονός ότι από τη μεταβίβαση αυτή δεν ωφελήθηκε το ίδιο το κράτος, αλλά ωφελήθηκαν ιδιώτες –οι εν λόγω κύριοι– δεν ασκεί επιρροή¹³².

159. Επομένως, κατά την άποψή μου, τα δύο συστατικά της στέρσεως περιουσιακού αγαθού –αποβολή και μεταβίβαση– υπάρχουν εν προκειμένω.

5) Επί της δυνατότητας δικαιολογήσεως μιας τέτοιου είδους στέρσεως ιδιοκτησίας

160. Το ζήτημα της ενδεχόμενης δικαιολογήσεως της επίμαχης ρυθμίσεως απαιτεί, προκαταρκτικώς, μια διευκρίνιση ως προς την εφαρμοστέα μεθοδολογία.

161. Συναφώς, στο πλαίσιο του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ, το κριτήριο δικαιολογήσεως ενός μέτρου που συνεπάγεται στέρηση ιδιοκτησίας συνίσταται στην εξακρίβωση, ευθύς εξαρχής, όπως προβλέπει το άρθρο αυτό, αν η στέρηση αυτή έγινε για «λόγους δημοσίας ωφελείας» και «υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους».

162. Εν συνεχεία, σύμφωνα με τις επιταγές της νομολογίας του ΕΔΔΑ, πρέπει να εξετάζεται αν ο εθνικός νομοθέτης έχει τηρήσει «μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος της κοινότητας και των επιταγών της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου», πράγμα που συνεπάγεται ότι πρέπει να εξακριβωθεί η ύπαρξη «εύλογης σχέσεως αναλογικότητας μεταξύ των χρησιμοποιηθέντων μέσων και του σκοπού που επιδιώκει κάθε μέτρο, το οποίο στερεί ένα άτομο από την ιδιοκτησία του»¹³³.

130 Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 23ης Σεπτεμβρίου 1982, Sporrang και Lönnroth κατά Σουηδίας (CE:ECHR:1982:0923JUD000715275, § 62 και 63), και της 21ης Φεβρουαρίου 1986, James κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 40).

131 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψη 63.

132 Συναφώς, το ΕΔΔΑ έχει αναγνωρίσει ως περιπτώσεις «μεταβιβάσεως ιδιοκτησίας» και επομένως ως «στερήσεως» την υποχρέωση ιδιώτη να παραχωρήσει το ακίνητό του σε άλλον ιδιώτη (βλ. αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 21ης Φεβρουαρίου 1986, James κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379 της 21ης Φεβρουαρίου 1990, Håkansson και Sturesson κατά Σουηδίας, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, και της 10ης Ιουλίου 2014, Milhau κατά Γαλλίας, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

133 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 23ης Σεπτεμβρίου 1982, Sporrang και Lönnroth κατά Σουηδίας (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69), και της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Wittek κατά Γερμανίας (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 53).

163. Προκειμένου να προσδιοριστεί αν η επίμαχη στέρηση ιδιοκτησίας τηρεί την επιθυμητή δίκαιη ισορροπία, το Δικαστήριο πρέπει ιδίως να διερευνήσει αν επιβάλλεται στον θιγόμενο ιδιώτη «δυσανάλογη επιβάρυνση»¹³⁴. Για να εκτιμήσει αν συντρέχει τέτοια περίπτωση, το ΕΔΔΑ λαμβάνει υπόψη τις προϋποθέσεις αποζημιώσεως¹³⁵. Κατά πάγια νομολογία του εν λόγω δικαστηρίου, «χωρίς την καταβολή ποσού εύλογα ανάλογου με την αξία της περιουσίας»¹³⁶, η στέρηση ιδιοκτησίας συνιστά συνήθως υπέρμετρη προσβολή, και η πλήρης έλλειψη αποζημιώσεως δεν μπορεί να δικαιολογηθεί στο πλαίσιο του άρθρου 1, παρά μόνον υπό εξαιρετικές περιστάσεις¹³⁷. Επιπλέον, για να πληρούται η προϋπόθεση αναλογικότητας, η αποζημίωση αυτή πρέπει να καταβάλλεται εντός εύλογης προθεσμίας¹³⁸.

164. Στο σύστημα του Χάρτη τα πράγματα φαίνεται να περιπλέκονται. Αφενός, κατά το γράμμα του άρθρου του 17, παράγραφος 1, μέτρο που συνεπάγεται στέρηση ιδιοκτησίας μπορεί να γίνει δεκτό μόνο (1) για λόγους δημόσιας ωφέλειας, (2) όταν προβλέπεται από τον νόμο και (3) έναντι «δίκαιης» και «έγκαιρης» αποζημιώσεως –τα δύο τελευταία στοιχεία συνιστούν κωδικοποίηση των απαιτήσεων που έχει θέσει η νομολογία του ΕΔΔΑ.

165. Αφετέρου, το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη εφαρμόζεται ως «γενική ρήτρα παρεκκλίσεως». Πάντως, κατά την εν λόγω διάταξη, κάθε περιορισμός στην άσκηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας πρέπει (4) να προβλέπεται από τον νόμο, (5) να σέβεται το «βασικό περιεχόμενο» του δικαιώματος αυτού και (6) να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, η οποία με τη σειρά της απαιτεί ο εν λόγω περιορισμός (α) να είναι αναγκαίος και (β) να ανταποκρίνεται πράγματι σε στόχο γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.

166. Εντούτοις, λαμβανομένης υπόψη της επιτακτικής ανάγκης, σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, να μην επιτυγχάνεται επίπεδο προστασίας χαμηλότερο από αυτό που προβλέπει η ΕΣΔΑ, φρονώ ότι είναι δυνατόν οι ως άνω πολλαπλές προϋποθέσεις να ομαδοποιηθούν ως εξής:

- η στέρηση ιδιοκτησίας πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο [προϋποθέσεις (2) και (4)],
- η στέρηση αυτή πρέπει να επιδιώκει στόχο γενικού συμφέροντος [προϋποθέσεις (1) και (6β)],
- η εν λόγω στέρηση πρέπει να είναι αναλογική με τον στόχο αυτόν [προϋπόθεση (6.α)], και
- αποζημίωση εύλογα ανάλογη με την αξία του περιουσιακού αγαθού πρέπει να καταβληθεί εντός εύλογης προθεσμίας [προϋποθέσεις (3) και (5)]¹³⁹.

134 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του ΕΔΔΑ της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Wittek κατά Γερμανίας, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 54.

135 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Φεβρουαρίου 1986, James κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54). Πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ δεν αναφέρεται σε τέτοιου είδους αποζημίωση. Εντούτοις, όπως το ΕΔΔΑ επισήμανε στην απόφαση αυτή, έλλειψη υποχρέωσης αποζημιώσεως θα καθιστούσε την προστασία του δικαιώματος ιδιοκτησίας «σε μεγάλη έκταση απατηλή και αναποτελεσματική». Κατά τον τρόπο αυτόν, το εν λόγω δικαστήριο κάλυψε το κενό από τη σιωπή του κειμένου αυτού, κρίνοντας ότι η ανάγκη αποζημιώσεως «απορρέει έμμεσα από το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 1 στο σύνολό του» (απόφαση του ΕΔΔΑ της 8ης Ιουλίου 1986, Lithgow κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, § 109).

136 Το άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ δεν εγγυάται το δικαίωμα πλήρους αποζημιώσεως, καθόσον θεμιτοί σκοποί δημοσίου συμφέροντος μπορούν να συνηγορούν υπέρ της καταβολής ποσού χαμηλότερου από την πλήρη αγοραία αξία. Επιπλέον, το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει στο κράτος, στον τομέα αυτόν, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως (απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Φεβρουαρίου 1986, James κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54).

137 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 21ης Φεβρουαρίου 1986, James κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54), της 9ης Δεκεμβρίου 1994, Ιερές Μονές κατά Ελλάδας (CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, § 71), και της 23ης Νοεμβρίου 2000, Τέως Βασιλιάς της Ελλάδας κ.λπ. κατά Ελλάδας (CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, § 89).

138 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Φεβρουαρίου 1997, Guillemin κατά Γαλλίας (CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, § 54).

139 Πράγματι, κατά την άποψή μου, οι προϋποθέσεις (3) και (5) είναι δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Μέτρο που συνεπάγεται στέρηση ελευθερίας δεν σέβεται το *βασικό περιεχόμενο* του δικαιώματος ιδιοκτησίας αν δεν προβλέπει, σε αντιστάθμισμα της εν λόγω αποβολής, δίκαιη αποζημίωση εντός εύλογης προθεσμίας –πλην εξαιρετικών περιστάσεων.

167. Επομένως, εν προκειμένω, η επίμαχη ρύθμιση πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των τεσσάρων αυτών προϋποθέσεων.

i) Η απαίτηση νομιμότητας

168. Κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ, οι όροι «προβλεπόμενοι από τον νόμο» σημαίνουν ότι οι προϋποθέσεις και οι λεπτομέρειες της εν λόγω στερήσεως ιδιοκτησίας καθορίζονται από αρκούντως προσιτούς, ακριβείς και προβλέψιμους κανόνες του εσωτερικού δικαίου¹⁴⁰.

169. Εν προκειμένω, η επίμαχη ρύθμιση προβλέπει κατά τρόπο προσιτό, σαφή και προβλέψιμο την κατάργηση δικαιωμάτων επικαρπίας συσταθέντων επί γεωργικών γαιών υπέρ προσώπων που δεν έχουν σχέση στενής συγγένειας με τον κύριο των οικείων γαιών. Επιπλέον, το ουγγρικό δίκαιο καθορίζει επακριβώς τα πρόσωπα που έχουν τέτοιο συγγενικό δεσμό¹⁴¹. Συνεπώς, φρονώ ότι η πρώτη ως άνω προϋπόθεση πληρούται.

ii) Η ύπαρξη στόχου γενικού συμφέροντος

170. Όσον αφορά την ύπαρξη λόγου «δημόσιας ωφέλειας» δικαιολογούντος την επίμαχη στέρηση, το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει στα συμβαλλόμενα στην ΕΣΔΑ κράτη ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως. Το εν λόγω δικαστήριο σέβεται τον τρόπο που ο εθνικός νομοθέτης αντιλαμβάνεται τις επιταγές της «δημόσιας ωφέλειας», εκτός αν η κρίση του «προδήλως στερείται λογικής βάσεως»¹⁴².

171. Υπενθυμίζω ότι η Ουγγρική Κυβέρνηση επικαλέστηκε τρεις διαφορετικούς στόχους για να δικαιολογήσει την επίμαχη ρύθμιση, ήτοι έναν στόχο γεωργικής πολιτικής, τη βούληση επιβολής κυρώσεων για τις παραβιάσεις της εθνικής ρυθμίσεως σχετικά με τον έλεγχο συναλλάγματος και τον στόχο καταπολεμήσεως, για λόγους δημόσιας τάξεως, των καταχρηστικών πρακτικών αγοράς¹⁴³.

172. Λαμβανομένου υπόψη του περιθωρίου εκτιμήσεως που πρέπει να διαθέτουν τα κράτη μέλη, οι στόχοι αυτοί μπορούν, κατά τη γνώμη μου, να θεωρηθούν στόχοι γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζονται από την Ένωση, κατά την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 1, και του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη.

iii) Η αναλογικότητα της επίμαχης ρυθμίσεως

173. Κατά γενικό κανόνα, το Δικαστήριο θα πρέπει, όπως το ΕΔΔΑ, να αναγνωρίζει περιθώριο εκτιμήσεως στον εθνικό νομοθέτη όσον αφορά την αναλογικότητα μιας στερήσεως ιδιοκτησίας¹⁴⁴.

174. Τούτου λεχθέντος, ακόμη και αν ληφθεί υπόψη αυτό το περιθώριο εκτιμήσεως, φρονώ ότι η επίμαχη στέρηση ιδιοκτησίας δεν μπορεί να θεωρηθεί αναλογική με τους επιδιωκόμενους από την Ουγγαρία σκοπούς.

140 Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση του ΕΔΔΑ της 1ης Δεκεμβρίου 2005, Păduraru κατά Ρουμανίας (CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, § 77).

141 Βλ. άρθρο 5, σημείο 13, του νόμου του 2013 περί των γεωργικών γαιών.

142 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 21ης Φεβρουαρίου 1986, James κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 46) της 22ας Ιουνίου 2004, Broniowski κατά Πολωνίας (CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 149), και της 14ης Φεβρουαρίου 2006, Lecarpentier κ.λπ. κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, § 44).

143 Βλ. υποσημείωση 26 των παρούσων προτάσεων.

144 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 13ης Ιουνίου 2017, Florescu κ.λπ. (C-258/14, EU:C:2017:448, σκέψη 57).

175. Αφενός, το βάρος αποδείξεως της αναλογικότητας της *ex lege* αποσβέσεως των σχετικών δικαιωμάτων επικαρπίας φέρει, κατά την άποψή μου, το εν λόγω κράτος μέλος. Πάντως, το κράτος αυτό πράγματι δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο προς τον σκοπό αυτόν, περιοριζόμενο, κατ' ουσίαν, να προβάλλει τον παράνομο χαρακτήρα των επίμαχων δικαιωμάτων επικαρπίας.

176. Αφετέρου, και ούτως ή άλλως, η Επιτροπή ανέφερε ότι ορισμένα λιγότερο δραστικά μέτρα σε σχέση με τη συγκεκριμένη *ex lege* κατάργηση θα καθιστούσαν δυνατή την επίτευξη των επιδιωκόμενων από την Ουγγαρία σκοπών. Όσον αφορά τον σκοπό γεωργικής πολιτικής, θα ήταν δυνατό να απαιτηθεί από τον επικαρπωτή να διατηρήσει τη γεωργική χρήση των συγκεκριμένων γαιών, ενδεχομένως προβαίνοντας ο ίδιος στην πραγματική εκμετάλλευση, υπό συνθήκες κατάλληλες για τη διασφάλιση της βιωσιμότητάς της. Όσον αφορά το σκοπό επιβολής κυρώσεων για τυχόν παραβιάσεις της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με τον έλεγχο συναλλάγματος, απλώς και μόνον πρόστιμα θα επαρκούσαν. Όσον αφορά το σκοπό καταπολεμήσεως, για λόγους δημοσίας τάξεως, καταχρηστικών πρακτικών αγοράς, ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να δικαιολογήσει την κατάργηση των δικαιωμάτων επικαρπίας χωρίς την κατά περίπτωση εξέταση του πραγματικά απατηλού χαρακτήρα τους¹⁴⁵. Εξάλλου, κατά την άποψή μου, οι σκοποί αυτοί δεν δικαιολογούν την κατάργηση των επίμαχων δικαιωμάτων επικαρπίας *με την πρόβλεψη μιας τόσο σύντομης μεταβατικής περιόδου*¹⁴⁶.

iv) Ο τρόπος αποζημίωσης

177. Υπενθυμίζω ότι η επίμαχη ρύθμιση δεν προβλέπει ειδικό μηχανισμό αποζημίωσης για τους αποβληθέντες επικαρπωτές. Αυτοί μπορούν μόνο να λάβουν αποζημίωση από τους κυρίους των γαιών στο πλαίσιο διακανονισμού που πρέπει να πραγματοποιηθεί με την απόσβεση της επικαρπίας, σύμφωνα με τους κανόνες του αστικού δικαίου¹⁴⁷.

178. Η Επιτροπή και η Ουγγρική Κυβέρνηση διαφωνούν ως προς τους συγκεκριμένους κανόνες δικαίου που πρέπει να εφαρμοστούν και ως προς την έκταση της αποζημίωσης που ο επικαρπωτής μπορεί να λάβει από τον κύριο. Η πρώτη θεωρεί ότι πρόκειται για το άρθρο 5:150, παράγραφος 2, του νέου αστικού κώδικα¹⁴⁸, το οποίο περιορίζεται να προβλέπει την απόδοση, κατά την απόσβεση της επικαρπίας, του κόστους των έκτακτων εργασιών ανακαινίσεως και επισκευής που έχει πραγματοποιήσει ο επικαρπωτής και κατ' αρχήν βαρύνουν τον κύριο. Αντιθέτως, η δεύτερη ισχυρίζεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 6:180, παράγραφος 1, του εν λόγω κώδικα¹⁴⁹, οι οποίες αφορούν τον διακανονισμό των συνεπειών της νομικής αδυναμίας εκτελέσεως μιας συμβάσεως, έχουν εφαρμογή, ενδεχομένως σε συνδυασμό με διακανονισμό βάσει του άρθρου 5:150, παράγραφος 2. Συνολικώς, κατά την κυβέρνηση αυτή, ο επικαρπωτής μπορεί να λάβει αποζημίωση ισοδύναμη με μερίδιο του οικονομικού ανταλλάγματος που είχε αρχικώς καταβάλει για την επικαρπία και με τις

145 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψεις 92, 93, 106, 121 και 122.

146 Υπενθυμίζω ότι η μεταβατική αυτή περίοδος ορίστηκε αρχικά σε είκοσι έτη, για να μειωθεί τελικά σε 4 μήνες και 15 ημέρες (βλ. σημεία 24 και 25 των παρούσων προτάσεων).

147 Όπως αναφέρθηκε στα σημεία 29 και 62 των παρούσων προτάσεων, το Alkotmánybíróság (Συνταγματικό Δικαστήριο) έκρινε, στην απόφαση του αριθ. 25, της 21ης Ιουλίου 2015, ότι ο εν λόγω τρόπος αποζημίωσης είναι συμβατός με τον ουγγρικό θεμελιώδη νόμο, αρκεί ο κύριος να δύναται να λάβει αποζημίωση από το κράτος.

148 Κατά τη διάταξη αυτή, «κατά την κατάργηση της επικαρπίας, ο επικαρπωτής δύναται να απαιτήσει από τον κύριο, βάσει των κανόνων περί αδικαιολόγητου πλουτισμού, την απόδοση του ποσού που αντιστοιχεί στην αύξηση της αξίας του ακινήτου κατόπιν έκτακτων εργασιών αποκαταστάσεως ή επισκευής που πραγματοποίησε για λογαριασμό του».

149 Κατά τη διάταξη αυτή, «[α]ν η ευθύνη για την αδυναμία εκτελέσεως της συμβάσεως δεν μπορεί να καταλογισθεί σε κάποιο από τα συμβαλλόμενα μέρη, το χρηματικό αντάλλαγμα της υπηρεσίας που παρασχέθηκε πριν από τον χρόνο λήξεως της συμβάσεως αποτελεί αντικείμενο συμψηφισμού. Αν το άλλο μέρος δεν έχει εκτελέσει την παροχή στην οποία αντιστοιχεί η ήδη καταβληθείσα χρηματική αντιπαροχή, η τελευταία επιστρέφεται». Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, είναι τουλάχιστον περίεργο, λαμβανομένης υπόψη της επιχειρηματολογίας της Ουγγαρίας σχετικά με τη φερομένη ακυρότητα *ab initio* των επίμαχων συμβάσεων επικαρπίας, ότι ης Ουγγαρία επικαλείται εν προκειμένω, τους κανόνες του αστικού δικαίου που αφορούν την αδυναμία εκτελέσεως μιας συμβάσεως –εξ ορισμού έγκυρη– και όχι τους κανόνες που αφορούν την επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση σε περίπτωση ακυρότητας της συμβάσεως.

επενδύσεις τις οποίες έχει πραγματοποιήσει –εργαλεία, φυτεύσεις κλπ.– προς όφελος του γεωτεμαχίου. Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι, ούτως ή άλλως, μια τέτοια αποζημίωση δεν καλύπτει ούτε τις επενδύσεις που δεν είναι άμεσα αποτιμητές αλλά πραγματοποιήθηκαν από τον επικαρπωτή με την προσδοκία ότι θα εξακολουθήσει να απολαύει της γης, ούτε τα διαφυγόντα κέρδη.

179. Κατά τη γνώμη μου, ασχέτως του εφαρμοστέου άρθρου του ουγγρικού Αστικού Κώδικα, ο προβλεπόμενος τρόπος αποζημίωσης δεν στοιχεί με τις απαιτήσεις του άρθρου 17, παράγραφος 1, του Χάρτη –και τούτο, παρά το περιθώριο εκτιμήσεως που πρέπει να αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη στον τομέα αυτόν.

180. Ειδικότερα, κατ' αρχάς, οι προβαλλόμενοι ως άνω κανόνες του αστικού δικαίου μετακυλίου στους επικαρπωτές το βάρος να αξιώσουν, μέσω διαδικασιών που μπορούν να αποδειχθούν μακροχρόνιες και δαπανηρές, την καταβολή της οφειλόμενης σε αυτούς αποζημίωσης¹⁵⁰. Πάντως, η νομολογία του ΕΔΔΑ δείχνει ότι εθνική ρύθμιση η οποία δεν χορηγεί *αυτομάτως* την αναγκαία αποζημίωση και η οποία υποχρεώνει τον θιγόμενο ιδιώτη να διεκδικήσει το δικαίωμά του στο πλαίσιο τέτοιας δικαστικής διαδικασίας δεν πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου αριθ. 1 της ΕΣΔΑ¹⁵¹.

181. Περαιτέρω, οι ίδιοι ως άνω κανόνες του αστικού δικαίου δεν εγγυώνται στον επικαρπωτή ότι θα λάβει αποζημίωση *εύλογα ανάλογη με την αξία του περιουσιακού αγαθού του*¹⁵². Οι κανόνες αυτοί παρέχουν, στην καλύτερη περίπτωση, δυνατότητα εισπράξεως μεριδίου του αρχικώς καταβληθέντος ανταλλάγματος –το οποίο, ως εκ τούτου, δεν λαμβάνει υπόψη την πραγματική αξία της επικαρπίας κατά την ημέρα της *ex lege* καταργήσεώς της– και του ποσού ορισμένων επενδύσεων επί της γης. Επιπλέον, στο μέτρο που, εν προκειμένω, τα αγαθά από τα οποία αποβλήθηκαν οι επικαρπωτές αποτελούσαν «εργαλείο εργασίας» τους, η αποζημίωση πρέπει οπωσδήποτε να καλύπτει αυτή τη συγκεκριμένη ζημία, πράγμα που συνεπάγεται όχι μόνο αποκατάσταση των ζημιών που είχαν επέλθει μέχρι την ημέρα της εν λόγω καταργήσεως, αλλά και εύλογη εκτίμηση της απώλειας του πρόσθετου μεριδίου των μελλοντικών εσόδων που θα προέκυπταν από την εκμετάλλευση της γης, αν τα δικαιώματά τους δεν είχαν καταργηθεί¹⁵³.

182. Τέλος, ένας τέτοιος τρόπος αποζημίωσης υποχρεώνει τον επικαρπωτή να φέρει αυτός τον κίνδυνο ο κύριος να καταστεί αφερέγγυος και να μην δύναται να καταβάλει τη συγκεκριμένη αποζημίωση¹⁵⁴.

183. Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω, είμαι της γνώμης ότι το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων είναι ασύμβατο με το άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη.

150 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψη 91.

151 Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 30ής Μαΐου 2000, Carbonara και Ventura κατά Ιταλίας (CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, § 67), και της 9ης Οκτωβρίου 2003, ΒΙΟΖΩΚΑΤ Α.Ε. κατά Ελλάδας (CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29). Βλ., επίσης, Kjølbros, J.F., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 4. udgave, σ. 1230.

152 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψη 91.

153 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση του ΕΔΔΑ της 12ης Ιουνίου 2003, Lallement κατά Γαλλίας (CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, § 10).

154 Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση SEGRO και Horváth, σκέψη 91. Όσο για το επιχείρημα της Ουγγαρίας ότι τα πρόσωπα που στερήθηκαν το δικαίωμά τους επικαρπίας θα μπορούν να συνεχίσουν να απολαμβάνουν τις εν λόγω γεωργικές γαίες συνάπτοντας, παραδείγματος χάριν, σύμβαση μισθώσεως με τους κυρίους των γαιών, αρκεί η παρατήρηση, όπως σημείωσε η Επιτροπή, ότι η λύση αυτή δεν παρέχει καμία εγγύηση στους πρώτους, καθόσον τίποτα δεν επιβάλλει στους δεύτερους να συνάψουν μια τέτοια σύμβαση.

VI. Πρόταση

184. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- 1) Η Ουγγαρία, καταργώντας *ex lege*, σύμφωνα με το άρθρο 108, παράγραφος 1, του *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény* (νόμου αριθ. CCXII του 2013, περί διαφόρων διατάξεων και μεταβατικών μέτρων σχετικά με τον νόμο αριθ. CXXII του 2013, περί της πώλησεως γεωργικών και δασικών γαιών), τα δικαιώματα επικαρπίας και τα δικαιώματα χρήσεως των γεωργικών και δασικών γαιών τα οποία είχαν σε προγενέστερο χρονικό σημείο συσταθεί υπέρ νομικών προσώπων ή υπέρ φυσικών προσώπων μη δυνάμενων να αποδείξουν δεσμό στενό συγγένειας με τον κύριο των οικείων γαιών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 63 ΣΛΕΕ.
- 2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.