



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
EVGENI TANCHEV
της 16ης Σεπτεμβρίου 2021¹

Υπόθεση C-177/20

**«Grossmania» Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft.
κατά
Vas Megyei Kormányhivatal**

[αίτηση του Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(δικαστηρίου διοικητικών και εργατικών διαφορών του Győr, Ουγγαρία)
για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Προδικαστική παραπομπή – Αρχές του δικαίου της Ένωσης – Υπεροχή – Άμεσο αποτέλεσμα – Σύγκρουση μεταξύ του δικαίου της Ένωσης και του εθνικού δικαίου – Παράβαση του δικαίου της Ένωσης διαπιστωθείσα από το Δικαστήριο στο πλαίσιο προδικαστικής απόφασης καθώς και στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως – Υποχρεώσεις και δικαιώματα των εθνικών διοικητικών αρχών και δικαστηρίων – Μη εφαρμογή του εθνικού δικαίου σε περιπτώσεις που είναι παρεμφερείς αλλά δεν ταυτίζονται πλήρως με τις περιπτώσεις επί των οποίων έκρινε η εν λόγω προδικαστική απόφαση – Διοικητική απόφαση που κατέστη απρόσβλητη καθόσον δεν ασκήθηκε ένδικη προσφυγή – Μη εφαρμογή ή ανάκληση μιας τέτοιας απόφασης λόγω αντίθεσής της προς το δίκαιο της Ένωσης – Νομολογιακή γραμμή Kühne & Heitz (C-453/00)»

1. Η υπό κρίση υπόθεση θέτει το Δικαστήριο ενώπιον ενός θεμελιώδους νομικού διλήμματος, ανάλογου των διλημάτων των τραγικών ηρώων: μεταξύ των αρχών της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου ποια αρχή πρέπει να υπερισχύει; Η αίτηση προδικαστικής απόφασης υποβλήθηκε από το Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (δικαστήριο διοικητικών και εργατικών διαφορών του Győr, Ουγγαρία) στο πλαίσιο απόφασης με την οποία απορρίφθηκε η επανεγγραφή των απολεσθέντων δικαιωμάτων επικαρπίας της προσφεύγουσας επί γεωργικών γαιών.

I. Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

2. Η Grossmania είναι εμπορική εταιρία με έδρα στην Ουγγαρία, της οποίας εταίροι είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών. Η Grossmania είχε δικαιώματα επικαρπίας επί ακινήτων στην Ουγγαρία. Τα δικαιώματα αυτά διαγράφηκαν από το κτηματολόγιο βάσει του άρθρου 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 θεσπίσεως διαφόρων διατάξεων και μεταβατικών μέτρων σχετικά με

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

τον νόμο αριθ. CXXII του 2013, περί συναλλαγών επί γεωργικών και δασικών γαιών, στο εξής: νόμος του 2013 περί μεταβατικών μέτρων) και του άρθρου 94, παράγραφος 5, του *az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény* (νόμου αριθ. CXLI του 1997, για το κτηματολόγιο, στο εξής: νόμος για το κτηματολόγιο). Η Grossmania δεν προσέφυγε κατά της διαγραφής των δικαιωμάτων επικαρπίας της.

3. Με την απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, SEGRO και Horváth, (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157, στο εξής: απόφαση SEGRO και Horváth) το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 63 ΣΛΕΕ αντιτίθεται σε εθνική νομοθεσία, όπως η επίμαχη στις υποθέσεις των κύριων δικών, δυνάμει της οποίας τα συσταθέντα σε προγενέστερο χρονικό σημείο δικαιώματα επικαρπίας επί γεωργικών γαιών υπέρ δικαιούχων οι οποίοι δεν είναι στενοί συγγενείς του κυρίου των γαιών αυτών αποσβέννυνται αυτοδικαίως και, συνακόλουθα, διαγράφονται από τα κτηματολόγια.

4. Ως αποτέλεσμα, η Grossmania υπέβαλε αίτηση στο Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (διοικητικές υπηρεσίες της περιφέρειας Vas - κτηματολογικό γραφείο της επαρχίας Celldömölk, Ουγγαρία, στο εξής: πρωτοβάθμια διοικητική αρχή) για την επανεγγραφή των δικαιωμάτων επικαρπίας της επί των επίμαχων αγροκτημάτων. Με απόφαση της 17ης Μαΐου 2019, η πρωτοβάθμια διοικητική αρχή απέρριψε την αίτηση αυτή, παραπέμποντας ιδίως στο άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων.

5. Η Grossmania άσκησε διοικητική προσφυγή και, με απόφαση της 5ης Αυγούστου 2019, η περιφέρεια Vas επιβεβαίωσε την ανωτέρω απόφαση. Επισήμανε ότι η αίτηση επανεγγραφής δεν ήταν παραδεκτή ιδίως λόγω του γεγονότος ότι το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων εξακολουθούσε να είναι σε ισχύ. Κατά την ίδια, η απόφαση SEGRO και Horváth και η απόφαση της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών) (C-235/17, EU:C:2019:432) (στο εξής: απόφαση Επιτροπή κατά Ουγγαρίας), δεν είχαν εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση.

6. Η Grossmania άσκησε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ένδικη προσφυγή κατά της απόφασης της 5ης Αυγούστου 2019. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι δεν είναι δυνατόν να επιδικασθεί χρηματική αποζημίωση υπέρ της Grossmania, δεδομένου ότι δεν υφίστανται διατάξεις του εθνικού δικαίου που να καθιστούν δυνατή την παροχή τέτοιου είδους αποζημίωσης. Επικαλείται νομολογία του *Alkotmánybíróság* (Συνταγματικού Δικαστηρίου, Ουγγαρία). Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή διαπιστώθηκε παράβαση του ουγγρικού Θεμελιώδους Νόμου καθόσον ο νομοθέτης δεν είχε θεσπίσει, όσον αφορά τα δικαιώματα επικαρπίας και χρήσης που είχαν θιγεί από την εφαρμογή του άρθρου 108 του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, εξαιρετικές διατάξεις που να παρέχουν δυνατότητα καταβολής χρηματικής αποζημίωσης, η οποία δεν μπορούσε να απαιτηθεί στο πλαίσιο διακανονισμού μεταξύ των αντισυμβαλλομένων, αλλά συνδεόταν με έγκυρη σύμβαση. Το *Alkotmánybíróság* (Συνταγματικό Δικαστήριο) κάλεσε τον νομοθέτη να αποκαταστήσει την παράλειψη αυτή έως την 1η Δεκεμβρίου 2015. Ωστόσο, μετά την παρέλευση πεντέμισι ετών και πλέον, ουδεμία διάταξη θεσπίστηκε προς τούτο. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων SEGRO και Horváth διαφέρουν από τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης ως προς το ότι η Grossmania δεν προσέβαλε δικαστικώς τις διοικητικές αποφάσεις με τις οποίες διαγράφηκαν τα δικαιώματα επικαρπίας της.

7. Συνεπώς, το Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (δικαστήριο διοικητικών και εργατικών διαφορών του Győr) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Πρέπει το άρθρο 267 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, όταν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αποφανθεί, με απόφαση εκδοθείσα στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής, ότι κανονιστική διάταξη κράτους μέλους είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, η διάταξη αυτή δεν μπορεί να εφαρμοσθεί ούτε σε μεταγενέστερες διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, ακόμη και εάν τα πραγματικά περιστατικά της μεταγενέστερης διαδικασίας δεν ταυτίζονται πλήρως με εκείνα της προηγούμενης διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής;»

II. Ανάλυση

A. Συνοπτική παράθεση των επιχειρημάτων των διαδίκων

8. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Grossmania, η Γερμανική, η Ισπανική και η Ουγγρική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

9. Δεδομένου ότι όλοι οι διάδικοι (πλην της Ουγγρικής Κυβέρνησης) επικαλούνται την ίδια νομολογία και προβάλλουν επιχειρήματα που συμπίπτουν μεταξύ τους προκειμένου να υποστηρίξουν ότι στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση, θα περιοριστώ κατά την ανάλυσή μου στο να παραπέμψω στα κύρια επιχειρήματά τους.

10. Η Ουγγρική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, πρώτον, ότι –όπως διαπίστωσε το ίδιο το αιτούν δικαστήριο– η περίπτωση της υπόθεσης της κύριας δίκης διαφέρει από την περίπτωση των υποθέσεων επί των οποίων εκδόθηκε η απόφαση SEGRO και Horváth, δεδομένου ότι η Grossmania δεν προσέβαλε δικαστικώς τη διαγραφή των δικαιωμάτων επικαρπίας της το 2014. Από την απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (στο εξής: απόφαση Kühne & Heitz), προκύπτει ότι μια διοικητική αρχή οφείλει να επανεξετάσει μια τέτοιου είδους απόφαση μόνον στην περίπτωση που πληρούνται οι τέσσερις προϋποθέσεις που διατυπώνονται στη σκέψη 28 της ως άνω απόφασης. Δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους ότι τούτο δεν συντρέχει εν προκειμένω. Υπό τις περιστάσεις αυτές, είναι απαραίτητο να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ της αρχής της ασφάλειας δικαίου και της αρχής της νομιμότητας βάσει του δικαίου της Ένωσης και να εξακριβωθεί αν τηρούνται οι αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας προκειμένου οι πολίτες να έχουν τη δυνατότητα να προβάλλουν αξιώσεις βάσει του δικαίου της Ένωσης. Η Ουγγρική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι οι εθνικοί κανόνες που ίσχυαν κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών σχετικά με τα ένδικα βοηθήματα πληρούσαν τις προϋποθέσεις αυτές. Δεύτερον, η Ουγγρική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι στο άμεσο μέλλον θα θεσπιστούν εθνικοί κανόνες που θα διασφαλίζουν –όσον αφορά τα απολεσθέντα δικαιώματα επικαρπίας– ότι θα λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα συμφέροντα των ενδιαφερομένων. Το ζήτημα αυτό αποτελεί επί του παρόντος αντικείμενο συζητήσεων με την Επιτροπή.

B. Ανάλυση

1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

11. Η υπό κρίση υπόθεση εγείρει το ζήτημα αν μια απόφαση του Δικαστηρίου –με την οποία κρίθηκε ότι μια εθνική διάταξη (το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων) αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης– εμποδίζει την εφαρμογή της διάταξης αυτής σε περιπτώσεις που είναι παρεμφερείς αλλά δεν ταυτίζονται με εκείνες επί των οποίων εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση. Στο ερώτημα αυτό προσήκει καταφατική απάντηση.

12. Τούτο συνάγεται μεταξύ άλλων από το γεγονός ότι προβλέπεται εξαίρεση από την υποχρέωση των δικαστηρίων που αποφαινόμενα σε τελευταίο βαθμό να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα σε περίπτωση που «το ανακύψαν ζήτημα είναι κατ' ουσία ταυτόσημο προς ένα ζήτημα που απετέλεσε ήδη το αντικείμενο προδικαστικής αποφάσεως σε ανάλογη περίπτωση»².

13. Στη σκέψη 129 της απόφασης SEGRO και Horváth το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 63 ΣΛΕΕ αντιτίθεται σε διάταξη όπως το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων³. Παρότι το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα παραπέμπει αποκλειστικά στην απόφαση SEGRO και Horváth, είναι σαφές ότι στις παρούσες προτάσεις πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη η απόφαση Επιτροπή κατά Ουγγαρίας. Πράγματι, η απόφαση αυτή έκρινε ειδικώς ότι η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει του άρθρου 63 ΣΛΕΕ και του άρθρου 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) θεσπίζοντας το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων.

14. Πρώτον, η απόφαση αυτή, με την οποία διαπιστώθηκε παράβαση υποχρεώσεων, αποτελεί δεδικασμένο σε σχέση με τα πραγματικά και νομικά ζητήματα επί των οποίων εκδόθηκε. Δεύτερον, «η διαπίστωση ότι ένα κράτος μέλος παρέβη τις [ενωσιακές] του υποχρεώσεις συνεπάγεται για τις αρχές αυτού του κράτους μέλους –δικαστικές και διοικητικές–, αφενός μεν, την αυτοδίκαιη απαγόρευση εφαρμογής [του επίμαχου εθνικού μέτρου], αφετέρου δε την υποχρέωση θεσπίσεως κάθε διατάξεως που είναι αναγκαία για την πλήρη υλοποίηση της αποτελεσματικότητας του δικαίου [της Ένωσης]»⁴.

15. Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι οι ουγγρικές αρχές (περιλαμβανομένου του αιτούντος δικαστηρίου) υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, το οποίο –περίπου δύομισι έτη μετά την έκδοση της απόφασης με την οποία διαπιστώθηκε η παράβαση των υποχρεώσεων της Ουγγαρίας– εξακολουθεί να διατηρείται σε ισχύ από τον Ούγγρο νομοθέτη.

16. Στην πραγματικότητα, η Ουγγαρία όχι μόνον παρέλειψε να ενεργήσει μετά την έκδοση των εν λόγω δύο αποφάσεων του Δικαστηρίου, αλλά θέσπισε και νέες διατάξεις που παρεμποδίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης. Οι διατάξεις αυτές καθιστούν δυσχερέστερη

² Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982, CILFIT κ.λπ. (283/81, EU:C:1982:335, σκέψεις 13 και 14).

³ Βλ. Leitner, P., «*Enteignung in Ungarn?*», *ecolex*, 2018, σ. 680· Guski, R., «*Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*», *GPR*, 3/2019, σ. 102· Mok, M.R., «*Redactionele aantekening*», *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, σ. 1090· Petit, Y., «*commentaire*», *Droit rural*, αριθ. 466, Οκτώβριος 2018, 163· και Ludwigs, M., «*Anmerkung*», *EuZW*, αριθ. 8/2018, σ. 339.

⁴ Απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1993, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-101/91, EU:C:1993:16, σκέψη 24).

την επανεγγραφή των δικαιωμάτων επικαρπίας μετά την παράνομη διαγραφή τους. Θα εξετάσω τις νέες διατάξεις (άρθρο 108, παράγραφοι 4 και 5, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων) στο τέλος των προτάσεών μου.

2. *Συντρέχει εν προκειμένω περίπτωση «μη εφαρμογής μιας απρόσβλητης απόφασης εθνικής αρχής»;*

17. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων της δικογραφίας, ενδέχεται να μην είναι απαραίτητο να ακυρωθούν οι αποφάσεις διαγραφής των δικαιωμάτων επικαρπίας. Εάν τα πράγματα έχουν όντως έτσι, δεν συντρέχει περίπτωση στην οποία δεν θα εφαρμοστεί απρόσβλητη απόφαση εθνικής αρχής.

18. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, τα πραγματικά περιστατικά στην περίπτωση της Grossmania διαφέρουν από εκείνα της περίπτωσης SEGRO/Horváth, οι οποίοι προσέβαλαν τις αποφάσεις διαγραφής των δικαιωμάτων επικαρπίας τους. Οι αποφάσεις σχετικά με την Grossmania αποτελούν διοικητικό δεδικασμένο, δηλαδή απρόσβλητες αποφάσεις εθνικής αρχής, με αποτέλεσμα να μην είναι πλέον δυνατό να τροποποιηθούν οι αποφάσεις διαγραφής των δικαιωμάτων επικαρπίας της Grossmania.

19. Ωστόσο, αντίθετα προς τα επιχειρήματα αυτά, φαίνεται ότι η ουγγρική νομοθεσία προβλέπει μια ειδική διαδικασία, που ονομάζεται «διαδικασία επανεξέτασης», η οποία μπορεί να κινηθεί με πρωτοβουλία της εθνικής διοίκησης, εντός πέντε ετών αφότου καταστεί απρόσβλητη η απόφαση.

20. Συνεπώς, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αποφανθεί επί πλειόνων ζητημάτων. Πρώτον, όπως επισήμανε η Επιτροπή, θα πρέπει να προσδιορίσει αν η αρμόδια αρχή παρέλειψε να προβάλλει ότι οι αποφάσεις με τις οποίες διαγράφηκαν τα δικαιώματα επικαρπίας της Grossmania είχαν καταστεί απρόσβλητες. Δεύτερον, θα πρέπει να διατάξει την επανεγγραφή των δικαιωμάτων της Grossmania που έχουν διαγραφεί ή, αν είναι απαραίτητο, να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση (με την οποία απορρίφθηκε η αίτηση της Grossmania για επανεγγραφή των δικαιωμάτων επικαρπίας). Τρίτον, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να υποχρεώσει την αρμόδια αρχή να κινηθεί νέα διαδικασία και, στην περίπτωση αυτή, να ερμηνεύσει τους εθνικούς κανόνες υπό το πρίσμα της πρακτικής αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης. Συναφώς, αν είναι απαραίτητο, η διοίκηση θα πρέπει να κάνει χρήση της προαναφερθείσας διαδικασίας επανεξέτασης, προκειμένου να προβεί σε επανεγγραφή των δικαιωμάτων που έχουν διαγραφεί.

21. Πράγματι, από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι οι ουγγρικές αρχές παρέλειψαν απλώς να εξακριβώσουν κατά πόσον οι αποφάσεις με τις οποίες διαγράφηκαν τα δικαιώματα επικαρπίας της Grossmania είχαν καταστεί απρόσβλητες. Επίσης, δεν εξέτασαν με ποιον τρόπο θα μπορούσε να εφαρμοστεί η ουγγρική νομοθεσία ώστε να συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης.

22. Μολονότι όλοι οι διάδικοι επικεντρώθηκαν στην προσβαλλόμενη σύγκρουση μεταξύ της αρχής της ασφάλειας δικαίου και των αρχών της νομιμότητας και της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης, εντούτοις έχει σημασία να εξακριβωθεί πρώτα κατά πόσο μια τέτοιου είδους σύγκρουση ανακύπτει πράγματι στην υπόθεση της κύριας δίκης.

23. Επισημαίνω (όπως και η Γερμανική Κυβέρνηση) ότι το αιτούν δικαστήριο στηρίζεται στην παραδοχή ότι τα δικαιώματα επικαρπίας διαγράφηκαν αυτοδικαίως και ότι, στην πραγματικότητα, δεν εκδόθηκε νόμιμη διοικητική απόφαση. Η κρίση επ' αυτού εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο, ωστόσο σε μια τέτοια περίπτωση δεν θα συντρέχουν τα συστατικά στοιχεία

των υποθέσεων Kühne & Heitz⁵ και i-21 Germany⁶.

24. Σε μια τέτοια περίπτωση, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ), «τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εξαλείφουν τις παράνομες συνέπειες της παραβίασής του δικαίου [της Ένωσης]» και «εναπόκειται στις αρχές του οικείου κράτους μέλους να λάβουν τα κατάλληλα γενικά ή ειδικά μέτρα για να διασφαλίσουν, στην επικράτειά τους, την τήρηση του δικαίου [της Ένωσης] [...] Οι εν λόγω αρχές διατηρούν μεν την ευχέρεια επιλογής των ληπτέων μέτρων, αλλά οφείλουν, ιδίως, να μεριμνούν ώστε το εθνικό δίκαιο να εναρμονισθεί προς το [δίκαιο της Ένωσης] το συντομότερο δυνατόν και να καταστούν πλήρως αποτελεσματικά τα δικαιώματα που αντλούν οι ιδιώτες από [αυτό]»⁷.

25. Επιπλέον, «τα αποτελέσματα που συνδέονται με την αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης ισχύουν για το σύνολο των οργάνων κράτους μέλους [...]. [...] δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι κανόνες του εθνικού δικαίου, έστω και συνταγματικής ισχύος, δύναται να θίγουν την ενότητα και την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης»⁸.

26. Πρώτον, οι ουγγρικές αρχές πρέπει να προσδιορίσουν κατά πόσον οι αποφάσεις διαγραφής έχουν καταστεί απρόσβλητες. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, πρέπει να διαπιστωθεί αν είναι δυνατόν οι αποφάσεις αυτές να επανεξετασθούν βάσει του εθνικού δικαίου. Εφόσον οι ουγγρικές αρχές ολοκληρώσουν την εκτίμηση αυτή, θα πρέπει να λάβουν υπόψη την πρακτική αποτελεσματικότητα και την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης.

3. Η υποχρέωση μη εφαρμογής εθνικής νομοθεσίας ως αποτέλεσμα προδικαστικής απόφασης του Δικαστηρίου

27. Για την περίπτωση που, παρά τα προεκτεθέντα, αποδειχθεί απαραίτητο να εξετάσει το αιτούν δικαστήριο την υποχρέωση μη εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας, θα διατυπώσω τις ακόλουθες παρατηρήσεις.

28. Προκαταρκτικώς, όλοι οι διάδικοι (ακόμη και η Ουγγρική Κυβέρνηση) συμφωνούν, κατ' ουσίαν, ως προς το ότι η ερμηνεία του Δικαστηρίου στην απόφαση SEGRO και Horváth (σκέψεις 45 και 46) συνεπάγεται, στην υπό κρίση υπόθεση, την υποχρέωση μη εφαρμογής της ουγγρικής νομοθεσίας, καθόσον αυτή αντιβαίνει στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ.

29. Η διαδικασία προδικαστικής παραπομπής αποσκοπεί στο να διασφαλίσει τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων και του Δικαστηρίου, με απώτερο στόχο την εξασφάλιση της υπεροχής και της ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Συνεπώς, όπως επισήμανε η

⁵ Η απόφαση αυτή προκάλεσε έντονη διχογνωμία: βλ. Caranta, R., «Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z», *CMLR* 42, 2005, σ. 179· Prechal, S., «Annotation of Kühne & Heitz», *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, σ. 278· Katz, D., «Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice», *JCP A*, 2004, σ. 707· Peerbux-Beaugendre, Z., «Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire», *RDUE*, 2004, σ. 559· και Simon, D., «Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci», *Europe*, 2004, σ. 66. Σχετικά με την ιδιαιτερότητα της υπόθεσης αυτής, βλ. Lenaerts, K. και Corthaut, T., «Rechtsvinding door het Hof van Justitie», *AA*, 55, 2006, σ. 581 και 582.

⁶ Απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, i-21 Germany και Arcor (C-392/04 και C-422/04, EU:C:2006:586, στο εξής: απόφαση i-21 Germany). Βλ. σχολιασμό του Taborowski, M., «Joined cases C-392/04 & C-422/04», *CMLR*, 44, 2007, σ. 1463.

⁷ Απόφαση της 21ης Ιουνίου 2007, Jonkman κ.λπ. (C-231/06 έως C-233/06, EU:C:2007:373, σκέψεις 37 και 38, στο εξής: απόφαση Jonkman).

⁸ Απόφαση της 2ας Μαρτίου 2021, A.B. κ.λπ. (Διορισμός Δικαστών στο Ανώτατο Δικαστήριο – Προσφυγές) (C-824/18, EU:C:2021:153, σκέψη 148).

Ισπανική Κυβέρνηση, είναι απαραίτητο να διασφαλιστεί ο δεσμευτικός χαρακτήρας των αποφάσεων του Δικαστηρίου, άλλως τίθεται σε κίνδυνο όχι μόνον η προστασία που παρέχεται από το δίκαιο της Ένωσης, αλλά και η συνοχή του δικαίου της Ένωσης, με αποτέλεσμα τη δημιουργία δυσμενών διακρίσεων στο πλαίσιο του δικαίου αυτού.

30. Περαιτέρω, παρόλο που το αιτούν δικαστήριο δεσμεύεται από την απόφαση του Δικαστηρίου, τα έννομα αποτελέσματα *erga omnes* των αποφάσεων του Δικαστηρίου εφαρμόζονται σε αντίστοιχες καταστάσεις σε ολόκληρη την Ένωση⁹.

31. Το δεσμευτικό αποτέλεσμα μιας προδικαστικής απόφασης του Δικαστηρίου αφορά την ερμηνεία ενός κανόνα του δικαίου της Ένωσης και η ερμηνεία αυτή «έχει αμιγώς ερμηνευτική και όχι πρωτογενή αξία, με συνέπεια τα αποτελέσματά της να ανάγονται, καταρχήν, στην ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του ερμηνευομένου κανόνα»¹⁰. Το δεσμευτικό αποτέλεσμα αυτό *συνδέεται με τον επίμαχο κανόνα* του δικαίου της Ένωσης. Αν ένα τέτοιου είδους δεσμευτικό αποτέλεσμα *περιοριζόταν αποκλειστικά σε μια συγκεκριμένη περίπτωση*, τούτο θα ήταν αντίθετο προς τον σκοπό της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής, που συνίσταται στην ομοιόμορφη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης¹¹.

32. Ο δεσμευτικός χαρακτήρας της ερμηνείας αυτής προκύπτει από την υπεροχή του δικαίου της Ένωσης, τις αποφάσεις *Da Costa* και *Cilfit*¹², τον δηλωτικό και αναδρομικό χαρακτήρα της ερμηνείας του Δικαστηρίου και τον σκοπό της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση της ενότητας και της συνοχής (ήτοι στην αποφυγή αποκλίνουσας ερμηνείας), της πλήρους αποτελεσματικότητας και της αυτονομίας του δικαίου της Ένωσης.

33. Πράγματι, στην απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, σκέψη 35), το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι, «προκειμένου να εξασφαλιστεί η διαφύλαξη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και της αυτονομίας της έννομης τάξεως της Ένωσης, οι Συνθήκες έχουν καθιερώσει ένα δικαιοδοτικό σύστημα με σκοπό τη διασφάλιση της συνοχής και της ενότητας κατά την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης». Στο πλαίσιο αυτό, «σύμφωνα με το άρθρο 19 ΣΕΕ, εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια και στο Δικαστήριο να εγγυώνται *την πλήρη εφαρμογή* του δικαίου της Ένωσης στο σύνολο των κρατών μελών και την ένδικη προστασία των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο αυτό»¹³. Ειδικότερα, «ακρογωνιαίο λίθο του διαμορφωμένου κατ' αυτόν τον τρόπο δικαιοδοτικού συστήματος αποτελεί η διαδικασία προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 267 ΣΛΕΕ η οποία, καθιερώνοντας τον διάλογο σε επίπεδο δικαιοδοτικών οργάνων ακριβώς μεταξύ του Δικαστηρίου και των δικαστηρίων των κρατών μελών, αποσκοπεί στη διασφάλιση της ενότητας της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης, καθιστώντας κατά τον τρόπο αυτό δυνατή τη διασφάλιση της συνοχής του, της πλήρους αποτελεσματικότητάς του και της αυτονομίας του καθώς και, εν τέλει, του ιδιάζοντος χαρακτήρα του δικαίου που θεσπίζουν οι Συνθήκες»¹⁴.

⁹ Βλ. επίσης απόφαση της 5ης Απριλίου 2016, *PFE* (C-689/13, EU:C:2016:199, σκέψη 38).

¹⁰ Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2008, *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, σκέψη 35). Βλ. σημειώσεις του Simon, D., *Europe*, Απρίλιος 2008, σ. 13.

¹¹ Απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 1974, *Rheinmühlen-Düsseldorf* (166/73, EU:C:1974:3, σκέψη 2).

¹² Αποφάσεις της 27ης Μαρτίου 1963 (28/62 έως 30/62, EU:C:1963:6) και της 6ης Οκτωβρίου 1982 (283/81, EU:C:1982:335).

¹³ Η υπογράμμιση δική μου (απόφαση *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, σκέψη 36).

¹⁴ Απόφαση *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

34. Συνεπώς, «βάσει της αρχής της υπεροχής, σε περίπτωση που είναι αδύνατη η σύμφωνη προς τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας, το εθνικό δικαστήριο στο οποίο έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, η εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητά τους, αφήνοντας εν ανάγκη αυτεπαγγέλτως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξαφάνισή της είτε διά της νομοθετικής οδού είτε μέσω οποιασδήποτε άλλης συνταγματικής διαδικασίας»¹⁵. Συναφώς, αν το εθνικό δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες «ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία υφίσταται νομολογία του Δικαστηρίου επιλύουσα το επίμαχο νομικό ζήτημα, τα εθνικά δικαστήρια διατηρούν πλήρως την ευχέρεια να υποβάλουν αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο εάν το κρίνουν σκόπιμο»¹⁶. Ωστόσο, σαφώς, το εθνικό δικαστήριο δεν υπέχει συναφή υποχρέωση αν δεν διατηρεί τέτοιου είδους αμφιβολίες¹⁷.

4. Οι συνέπειες του απρόσβλητου χαρακτήρα των αποφάσεων διαγραφής δικαιωμάτων επικαρπίας

35. Επίσης, μολονότι από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι οι αποφάσεις SEGRO και Horváth και Επιτροπή κατά Ουγγαρίας πρέπει να οδηγήσουν το αιτούν δικαστήριο στο να μην εφαρμόσει τις επίμαχες εθνικές διατάξεις που επικαλέστηκαν οι ουγγρικές αρχές προκειμένου να απορρίψουν την αίτηση της Grossmania για επανεγγραφή –και πράγματι το αιτούν δικαστήριο λαμβάνει ως δεδομένο ότι πρέπει να ενεργήσει κατ' αυτόν τον τρόπο–, από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει εντούτοις ότι οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου αφορούν περισσότερο την ύπαρξη διοικητικών αποφάσεων (για τη διαγραφή των δικαιωμάτων αυτών) που είχαν καταστεί απρόσβλητες.

36. Είναι αληθές ότι «στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους απόκειται να καθορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίσει τις διαδικαστικές προϋποθέσεις των ενδίκων βοηθημάτων που έχουν προορισμό να εξασφαλίζουν τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες έλκουν από το άμεσο αποτέλεσμα του δικαίου [της Ένωσης], υπό τον όρον όμως ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από τις αφορώσες παρόμοιες αξιώσεις που στηρίζονται στο εσωτερικό δίκαιο (αρχή της ισοδυναμίας) και ότι δεν έχουν διαμορφωθεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η έννομη τάξη [της Ένωσης] (αρχή της αποτελεσματικότητας)»¹⁸.

37. Ωστόσο, όπως επισήμανε η Επιτροπή, δεδομένης της σημασίας της ασφάλειας δικαίου, δεν μπορεί να γίνει επίκληση της αρχής αυτής προκειμένου να δικαιολογηθεί ο περιορισμός της πρακτικής αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης από ένα κράτος μέλος. Από τη νομολογία συνάγεται ότι «απόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν τα δικαστήρια και/ή τα όργανα που είναι αρμόδια για τον έλεγχο του κύρους εθνικής διάταξης και να προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και τις διαδικασίες για την αμφισβήτηση του κύρους αυτού και, σε περίπτωση που η προσφυγή είναι βάσιμη, για την ακύρωση της εν λόγω διάταξης καθώς και, ενδεχομένως, για τον προσδιορισμό των συνεπειών της ακύρωσης αυτής»¹⁹.

¹⁵ Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2020, La Quadrature du Net κ.λπ. (C-511/18, C-512/18 και C-520/18, EU:C:2020:791, σκέψεις 214 και 215).

¹⁶ Απόφαση της 3ης Μαρτίου 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, σκέψη 46).

¹⁷ Απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, σκέψεις 53 και 54).

¹⁸ Απόφαση της 16ης Μαΐου 2000, Preston κ.λπ. (C-78/98, EU:C:2000:247, σκέψη 31).

¹⁹ Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 2018, Minister for Justice and Equality και Commissioner of Garda Síochána, (C-378/17, EU:C:2018:979, σκέψη 34).

38. Από τα στοιχεία της δικογραφίας συνάγεται ότι οι ουγγρικές αρχές δεν επικαλέστηκαν τον απρόσβλητο χαρακτήρα των αποφάσεων διαγραφής των δικαιωμάτων επικαρπίας της Grossmania. Το αν οι αποφάσεις αυτές είναι απρόσβλητες εξαρτάται από τους εφαρμοστέους διαδικαστικούς κανόνες του ουγγρικού δικαίου, αλλά κατ' αρχήν μια τέτοιου είδους παράλειψη έχει ως αποτέλεσμα να μην μπορούν οι αρχές αυτές να επικαλεστούν τον εν λόγω απρόσβλητο χαρακτήρα. Ενδέχεται το ουγγρικό δίκαιο να παρέχει στις ως άνω αρχές την ευχέρεια να μην επικαλεστούν τον απρόσβλητο χαρακτήρα των αποφάσεων αυτών –ή, με άλλη διατύπωση, το εθνικό δίκαιο να παρέχει στις αρχές τη δυνατότητα ανατροπής τέτοιου είδους αποφάσεων. Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία, «αν οι εφαρμοστέοι εσωτερικοί δικονομικοί κανόνες προβλέπουν ότι εθνικό δικαστήριο [ή η εθνική διοικητική αρχή] έχει τη δυνατότητα υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να επανεξετάσει απόφαση έχουσα ισχύ δεδικασμένου, προκειμένου να δημιουργήσει κατάσταση συμβατή με το εθνικό δίκαιο, η δυνατότητα αυτή πρέπει, σύμφωνα με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, να κατισχύσει, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, ώστε να αποκατασταθεί το συμβατό της επίμαχης καταστάσεως με το δίκαιο της Ένωσης»²⁰. Συνεπώς, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να λάβει υπόψη τα ανωτέρω, προκειμένου να μην παραβιαστεί εν προκειμένω η αρχή της ισοδυναμίας.

39. Ειδικότερα, από την απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, στο εξής: απόφαση Byankov) προκύπτει ότι «το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι το γεγονός ότι μια διοικητική απόφαση είναι οριστική ή έχει καταστεί απρόσβλητη συμβάλλει στην ασφάλεια δικαίου, με συνέπεια να μην απαιτείται, κατά το δίκαιο της Ένωσης, να έχει το διοικητικό όργανο καταρχήν την υποχρέωση να επανεξετάσει τη διοικητική απόφαση που, κατά τα ανωτέρω, είναι οριστική ή έχει καταστεί απρόσβλητη» (σκέψη 76 της απόφασης αυτής).

40. Ωστόσο, «υπό ορισμένες ιδιαίτερες περιστάσεις, ένα εθνικό διοικητικό όργανο ενδέχεται να υποχρεούται, κατ' εφαρμογή της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας που απορρέει από το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, να επανεξετάσει μια διοικητική απόφαση που έχει καταστεί απρόσβλητη, προκειμένου ιδίως να λάβει υπόψη του την ερμηνεία μιας κρίσιμης διάταξης του δικαίου της Ένωσης στην οποία έχει προβεί εν τω μεταξύ το Δικαστήριο [...]. Από τη νομολογία προκύπτει ότι, στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες των καταστάσεων και των εμπλεκόμενων συμφερόντων, ώστε να επιτυγχάνεται ισορροπία μεταξύ της απαίτησης για ασφάλεια δικαίου και της απαίτησης νομιμότητας από την άποψη του δικαίου της Ένωσης»²¹.

41. Επιπλέον, από τη νομολογία συνάγεται ότι η αρχή της αποτελεσματικότητας απορρέει (όπως και η αρχή της ισοδυναμίας) από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ (απόφαση XC)²².

42. Σύμφωνα με τη σκέψη 23 της απόφασης XC «οι απορρέουσες από τις ανωτέρω αρχές απαιτήσεις ισχύουν τόσο για τον καθορισμό των δικαστηρίων τα οποία είναι αρμόδια να εκδικάζουν τα ένδικα βοηθήματα που στηρίζονται στο δίκαιο [της Ένωσης] όσο και για τον καθορισμό των δικονομικών προϋποθέσεων άσκησης των εν λόγω ενδίκων βοηθημάτων».

²⁰ Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, σκέψη 29).

²¹ Σκέψη 77 της απόφασης αυτής. Βλ., όσον αφορά τη νομολογία σε σχέση με εθνικούς δικονομικούς κανόνες, Biondi, A., «The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship», *CMLR*, 36, 1999, σ. 1271· και Hoskins, M., «Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules», *European Law Review*, 21, 1996, σ. 365.

²² Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 2018, XC κ.λπ. (C-234/17, EU:C:2018:853, στο εξής: απόφαση XC, σκέψη 22).

43. Στη συνέχεια, η σκέψη 24 της ίδιας απόφασης αναφέρει ότι «η τήρηση των εν λόγω απαιτήσεων πρέπει να εξετάζεται λαμβανομένων υπόψη της σημασίας των οικείων κανόνων στην όλη διαδικασία, του τρόπου διεξαγωγής της και των ιδιαιτεροτήτων των κανόνων αυτών ενώπιον των διαφόρων εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων».

44. Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι η απαίτηση για τον σεβασμό του απρόσβλητου χαρακτήρα αποφάσεων όπως οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης πρέπει να εξετάζεται υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικότητας.

45. Στην υπό κρίση υπόθεση πρέπει να εφαρμοστεί η απόφαση Byankov. Πράγματι, το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση αυτή ότι αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης νομοθεσία κράτους μέλους κατά την οποία η επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας που κατέληξε στην επιβολή απαγόρευσης εξόδου από την επικράτεια, η οποία δεν επιδέχεται πλέον προσβολή και δεν έχει ασκηθεί συναφώς ένδικη προσφυγή, δεν είναι κατ' ουσίαν δυνατή στην περίπτωση που η απαγόρευση αυτή είναι προδήλως αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης και παρότι η απαγόρευση εξακολουθεί να παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι του αποδέκτη της.

46. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα τέτοιου είδους αποτέλεσμα δεν μπορεί ευλόγως να δικαιολογηθεί από την αρχή της ασφάλειας δικαίου²³.

47. Όπως κρίθηκε στην απόφαση Byankov, φρονώ (όπως η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή) ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία υπόκειται σε στάθμιση έναντι της απαίτησης συμμόρφωσης προς το δίκαιο της Ένωσης, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί από ένα κράτος μέλος ως μέσο για να αποφευχθεί η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης²⁴.

48. Φρονώ ότι η Ουγγαρία δεν μπορεί νομίμως να επικαλεστεί, στην υπό κρίση υπόθεση, την αρχή της ασφάλειας δικαίου ενώ διατηρεί στην έννομη τάξη της διατάξεις που κρίθηκαν από το Δικαστήριο αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης πριν από δύομισι έτη. Πράγματι, όπως προέβλεπε το ρωμαϊκό δίκαιο: «*Commodum ex injuria sua nemo habere debet*» (ο νόμος δεν πρέπει να παρέχει στον παραβάτη τη δυνατότητα να επωφελείται από τις πράξεις του). Επιπλέον, η συζήτηση περί ασφάλειας δικαίου θα είχε λάβει γρήγορα τέλος αν οι ουγγρικές αρχές είχαν συμμορφωθεί προς τις αποφάσεις αυτές του Δικαστηρίου και είχαν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχουν βάσει του δικαίου της Ένωσης. Ειδικότερα, ο Ούγγρος νομοθέτης πρέπει να θεσπίσει κανόνες που θα παρέχουν στα πρόσωπα των οποίων τα δικαιώματα επικαρπίας διαγράφηκαν παρανόμως τη δυνατότητα να αποζημιωθούν, περιλαμβανομένης της δυνατότητας επανεγγραφής των δικαιωμάτων αυτών, και στις περιπτώσεις που τούτο δεν είναι πλέον δυνατό τη δυνατότητα να λάβουν αντίστοιχη χρηματική αποζημίωση. Δεδομένου ότι τέτοιου είδους μέτρα δεν ελήφθησαν, είναι εύλογο να θεωρηθεί στην υπό κρίση υπόθεση, όπως άλλωστε ισχυρίστηκε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι οι ουγγρικές αρχές έχουν την πρόθεση να περιορίσουν τα αποτελέσματα των αποφάσεων του Δικαστηρίου.

49. Είναι αληθές ότι η απόφαση Byankov εκδόθηκε στο πλαίσιο υπόθεσης στην οποία ο σεβασμός του απρόσβλητου χαρακτήρα της επίμαχης απόφασης θα οδηγούσε στη διατήρηση της απαγόρευσης εξόδου από την επικράτεια κράτους μέλους, η οποία είχε προβλεφθεί για αόριστη διάρκεια, και συνεπώς αποτελούσε προσβολή του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 21 ΣΛΕΕ.

²³ Απόφαση Byankov (σκέψεις 79, 81 και 82).

²⁴ Βλ. αποφάσεις Kühne & Heitz (σκέψεις 25 και 26) και Byankov (σκέψη 77).

50. Ωστόσο, υπάρχει σαφής παραλληλισμός μεταξύ της υπό κρίση υπόθεσης και της υπόθεσης στην απόφαση *Byankov*, καθόσον στην προκειμένη περίπτωση υπήρξε σοβαρή προσβολή του θεμελιώδους δικαιώματος της ιδιοκτησίας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ και στο άρθρο 17 του Χάρτη. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο καθόσον φαίνεται ότι η προσβολή αυτή έλαβε χώρα σε μεγάλη κλίμακα²⁵.

51. Συνεπώς, στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο πρέπει να ακολουθήσει την ίδια συλλογιστική με εκείνη της απόφασης *Byankov* προκειμένου να μετριάσει τη σημασία που πρέπει να δοθεί στον απρόσβλητο χαρακτήρα μιας απόφασης.

52. Επιπλέον, πρέπει να εξεταστεί με ποιον τρόπο πρέπει να ερμηνευθεί το γεγονός ότι οι ουγγρικές αρχές δεν στήριξαν τις αποφάσεις τους της 17ης Μαΐου 2019 και της 5ης Αυγούστου 2019 (με τις οποίες απορρίφθηκε η αίτηση της *Grossmania* για επανεγγραφή) στον απρόσβλητο χαρακτήρα των αποφάσεων διαγραφής, αλλά στο γεγονός ότι το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων εξακολουθεί να διατηρείται σε ισχύ.

53. Φρονώ (όπως και η Επιτροπή) ότι οι ουγγρικές αρχές υπέπεσαν συναφώς σε πλάνη περί το δίκαιο. Ωστόσο, η πλάνη δεν συνίσταται απλώς στην επιλογή εσφαλμένης νομικής βάσης. Αντιθέτως, φοβούμαι ότι καταδεικνύει ένα σοβαρότερο, συστημικό πρόβλημα. Αντίθετα προς τα επιχειρήματα της Ουγγρικής Κυβέρνησης, οι ουγγρικές αρχές δεν προσέγγισαν το πρόβλημα υπό το πρίσμα της αρχής της ασφάλειας δικαίου – απλώς δεν έλαβαν υπόψη τις αποφάσεις του Δικαστηρίου. Τούτο προσκρούει στις αρχές της καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ), της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης και/ή της αρχής της αποτελεσματικότητας που απορρέει από αυτές.

5. Υφίσταται υποχρέωση επανεγγραφής των δικαιωμάτων επικαρπίας;

54. Συμφωνώ με την *Grossmania* και την Επιτροπή ότι η επανεγγραφή των δικαιωμάτων της *Grossmania* θα αποτελούσε λογική συνέπεια της παράνομης διαγραφής τους. Πράγματι, στην υπό κρίση υπόθεση, οι κάτοχοι των δικαιωμάτων επικαρπίας, τα οποία διαγράφηκαν βάσει του άρθρου 108 του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων πρέπει να περιέλθουν στην ίδια κατάσταση όπως αν δεν είχε θεσπιστεί η επίμαχη εθνική νομοθεσία. Συμφώνως προς την απόφαση *Jonkman*, οι ουγγρικές αρχές πρέπει να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα ατομικά ή γενικά μέτρα προκειμένου να διασφαλίζεται η πλήρης αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης. Τούτο ισχύει ιδίως σε μια περίπτωση, όπως η υπό κρίση, στην οποία όχι μόνον υφίσταται νομολογιακό προηγούμενο το οποίο διαμορφώθηκε εξ αφορμής αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής απόφασης (αφωρόσας το ίδιο νομικό ζήτημα), αλλά και όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι η επίμαχη νομοθεσία ήταν παράνομη βάσει του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο διαδικασίας επί παραβάσει.

55. Ωστόσο, ενδέχεται να υπάρχουν αντικειμενικά εμπόδια σε ένα τέτοιου είδους μέτρο (για παράδειγμα στην περίπτωση που μετά τη διαγραφή των δικαιωμάτων επικαρπίας ένας νέος κύριος απέκτησε το οικείο γεωτεμάχιο ή στην περίπτωση που ο κύριος του γεωτεμαχίου και ο προηγούμενος κάτοχος των δικαιωμάτων αυτών συνάπτουν συμφωνία αποζημίωσης σε σχέση με τη διαγραφή των δικαιωμάτων ή στην περίπτωση που ένα άλλο δικαίωμα χρήσης εγγράφεται επί του οικείου γεωτεμαχίου). Έπειτα, στην περίπτωση που δεν είναι δυνατή η καταβολή χρηματικής

²⁵ Από τη σκέψη 71 της απόφασης *SEGRO* και *Hornáth* προκύπτει ότι διαγράφηκαν τα δικαιώματα επικαρπίας 5 058 υπηκόων κρατών μελών εκτός Ουγγαρίας. Η ανωτέρω διαγραφή των δικαιωμάτων δεν συνοδεύταν από κανενός είδους αποζημίωση, με αποτέλεσμα να στερεί απλώς από τους υπηκόους αυτούς την περιουσία ή τις επενδύσεις τους.

αποζημίωσης λόγω του γεγονότος ότι ο Ούγγρος νομοθέτης δεν θέσπισε συναφείς κανόνες, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να κρίνει ως ύστατη λύση αν η Grossmania μπορεί να επικαλεστεί τη νομολογία Brasserie du pêcheur and Factortame²⁶, προκειμένου να απαιτήσει από το κράτος να αποκαταστήσει τη ζημία που η ίδια υπέστη λόγω παραβίασης του δικαίου της Ένωσης καταλογιζόμενης στο κράτος.

6. Γενικές εκτιμήσεις και κριτική επί της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με το απρόσβλητο των διοικητικών αποφάσεων που αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης και την ανάκλησή τους

56. Η ανάκληση των διοικητικών αποφάσεων αποτελεί νομικό εργαλείο γνωστό, κατ' αρχήν, στο διοικητικό δίκαιο όλων των κρατών μελών²⁷.

57. Κατ' αναλογία με την προσέγγιση που έχουν υποστηρίξει ήδη οι γενικοί εισαγγελείς P. Léger²⁸, D. Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ και Y. Bot³⁰, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να αποκλίνει από τη νομολογιακή γραμμή Kühne & Heitz. Η νομολογία αυτή δημιουργεί αποδεδειγμένα προβλήματα ερμηνείας, όπως για παράδειγμα το προδικαστικό ερώτημα που έθεσε το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση i-21 Germany. Επιπλέον, η απόφαση Kühne & Heitz έχει επικριθεί ως περιπτώσιολογική και ασαφής³¹ στη νομική θεωρία³².

58. Πρώτον, φρονώ ότι, προκειμένου να διαφυλαχθούν δικαιώματα διαδίκων όπως η Grossmania, θα πρέπει να ακολουθηθεί η προσέγγιση που υιοθετήθηκε στην απόφαση της 29ης Απριλίου 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, σκέψη 32) (και σε αποφάσεις όπως οι Simmenthal, Factortame και Larsy³³, που κρίνουν υπέρ της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης και της αποτελεσματικότητας) αντί της προσέγγισης που υιοθετήθηκε στην απόφαση Kühne & Heitz. Στην απόφαση Ciola το Δικαστήριο έκρινε ότι η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης μπορεί να προβληθεί και σε σχέση με ατομικές διοικητικές αποφάσεις, με αποτέλεσμα η υπεροχή να μην ασκεί επιρροή μόνο όσον αφορά συγκρούσεις αφηρημένων κανόνων³⁴. Συνεπώς, η υπό κρίση υπόθεση δείχνει ότι σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη σημασία

²⁶ Απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996 (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψεις 21, 22, 31 και 36).

²⁷ Ritleng, D., «Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire», σε *Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, σ. 237· και Taborowski, M., όπ.π., σ. 1481. Βλ. επίσης Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Βερολίνο, 2000· και Kovar, R., «Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire», *Mél. L. Favoreu, Dalloz*, 2007. Επιπλέον, όσον αφορά την ανάκληση των διοικητικών πράξεων της Ένωσης, βλ. Lübbig, T., «Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane», *EuZW*, 2003, σ. 233.

²⁸ Προτάσεις στην υπόθεση Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Προτάσεις στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις i-21 Germany και Arcor (C-392/04 και C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ Προτάσεις στην υπόθεση Kempster (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ Βλ. επίσης αναφορές σε Wallerman, A., «Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy», *CMLR*, 53, 2016, σ. 350.

³² Όπως επισημαίνει κριτικά η νομική θεωρία σχετικά με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο άνοιξε το κουτί της Πανδώρας, καθόσον, παρόλο που η απόφαση αυτή πραγματεύεται μία από τις πλέον θεμελιώδεις αρχές της ασφάλειας δικαίου, δεν περιέχει μια κατανοητή αιτιολογία για την άποψη που υιοθετεί και δημιουργεί ανασφάλεια σχετικά με την ερμηνεία των τεσσάρων προϋποθέσεων της απόφασης Kühne & Heitz. Η θεωρία επισημαίνει επίσης ότι η απόφαση αυτή δημιουργεί στα εθνικά δικαστήρια προβλήματα κατά την εφαρμογή της (Taborowski, M., όπ.π., σ. 1464, 1465 και 1469). Όσον αφορά ένα εγχείρημα ένταξης της απόφασης αυτής στο πλαίσιο των αρχών της υπεροχής, της αποτελεσματικότητας, της ισοδυναμίας και της αυτονομίας, βλ. Becker, F., «Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness», *CMLR*, 44, 2007, σ. 1035.

³³ Αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), της 19ης Ιουνίου 1990, Factortame κ.λπ. (C-213/89, EU:C:1990:257), και της 28ης Ιουνίου 2001, Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ Βλ., γενικά επί των θεμάτων αυτών, Ruffert, M., «The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law», *Review of European Administrative Law*, τόμ. 1, τχ. 2, 2008, σ. 127-135.

στην αρχή της υπεροχής παρά στην αρχή της δικονομικής αυτονομίας³⁵. Παραφράζοντας τον Τ. Τριδήμα³⁶, το ουσιαστικό ζήτημα δεν είναι το αν η προτεινόμενη προσέγγισή μου υπονομεύει το απρόσβλητο των διοικητικών αποφάσεων και την ασφάλεια δικαίου, αλλά το αν η υπονόμηση αυτή αντισταθμίζεται από την ανάγκη να διασφαλιστεί ο σεβασμός του κράτους δικαίου και της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης. Θεωρώ κατηγορηματικά ότι στην προκειμένη περίπτωση υπερισχύει η προσέγγιση της απόφασης Cioia και η ανάγκη προάσπισης του κράτους δικαίου.

59. Η προσέγγιση της απόφασης Kühne & Heitz πρόκειται να οδηγήσει σε αποκλίσεις ως προς την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων στα διάφορα κράτη μέλη και για τον λόγο αυτόν η εφαρμογή της νομολογιακής γραμμής Simmenthal και Cioia πρέπει να προτιμηθεί, προκειμένου να διασφαλίζονται οι αρχές του κράτους δικαίου³⁷.

60. Δεύτερον, ένας σοβαρός λόγος για τον οποίο το Δικαστήριο πρέπει να αποκλίνει από τη νομολογία Kühne & Heitz συνίσταται στο ότι, σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, η «ύπαρξη» του δικαιώματος ανάκλησης μιας διοικητικής πράξης του εθνικού δικαίου η οποία είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης δεν απορρέει από το δίκαιο της Ένωσης, αλλά εξαρτάται επί του παρόντος από το εθνικό δίκαιο των διαφόρων κρατών μελών³⁸.

61. Πράγματι, συμφωνώ με τον γενικό εισαγγελέα Υ. Bot, ο οποίος αναφέρει ότι «το άρθρο [4, παράγραφος 3, ΣΕΕ] επιβάλλει, στην προκειμένη περίπτωση, να χρησιμοποιηθούν όλοι οι εν δυνάμει κανόνες του εθνικού δικονομικού δικαίου για να επιτευχθεί, αν το δίκαιο αυτό το επιτρέπει, η επανεξέταση και, ενδεχομένως, η ανάκληση της διοικητικής απόφασης που έχει καταστεί απρόσβλητη και αντίκειται στο δίκαιο [της Ένωσης]»³⁹.

62. Το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει τη σημασία της συνοχής στο πεδίο της προσωρινής προστασίας, καθόσον έκρινε ότι «η προσωρινή προστασία που διασφαλίζει στους πολίτες το δίκαιο [της Ένωσης] ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν μπορεί να διαφέρει ανάλογα με το αν εγείρουν ζήτημα ασυμβιβάστου διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας προς το δίκαιο [της Ένωσης] ή ζήτημα κύρους πράξεων του παραγωγού δικαίου [της Ένωσης], εφόσον και στις δύο περιπτώσεις η αμφισβήτηση αφορά αυτό τούτο το δίκαιο [της Ένωσης]»⁴⁰.

63. Επίσης, στην απόφαση Brasserie du pêcheur και Factortame, το Δικαστήριο επισήμανε ότι «οι προϋποθέσεις γενέσεως ευθύνης του Δημοσίου εκ ζημιών που προκαλούνται σε ιδιώτες λόγω παραβάσεως του δικαίου [της Ένωσης] δεν πρέπει, χωρίς ιδιαίτερη δικαιολογία, να διαφέρουν από τις προϋποθέσεις που διέπουν την ευθύνη της [Ένωσης] υπό ανάλογες συνθήκες. Και τούτο διότι η προστασία των δικαιωμάτων τα οποία αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο [της Ένωσης] δεν μπορεί να ποικίλλει αναλόγως του αν η πρόξενος της ζημίας αρχή είναι εθνική ή ενωσιακή»⁴¹.

³⁵ Βλ., υπέρ της ίδιας προσέγγισης, μεταξύ άλλων, Ginter, C. και Schasmin, P., «Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?», διαθέσιμο στο researchgate.net, σ. 157.

³⁶ Tridimas, T., *General Principles of EU Law*, OUP, 2006, σ. 528.

³⁷ Η άποψη αυτή υποστηρίζεται επίσης από τους Groussot, X. και Minssen, T., «Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?», *European Constitutional Law Review*, 3, σ. 401.

³⁸ Βλ., επίσης, Ritleng, D., όπ.π., σ. 248.

³⁹ Βλ. τις προτάσεις του στην υπόθεση Kempster (C-2/06, EU:C:2007:245, σημείο 79).

⁴⁰ Απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen and Zuckerfabrik Soest (C-143/88 και C-92/89, EU:C:1991:65, σκέψη 20).

⁴¹ Απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996 (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 42).

64. Συνεπώς, το Δικαστήριο εναρμόνισε το καθεστώς για την ευθύνη των κρατών μελών λόγω παραβίασης του δικαίου της Ένωσης και το καθεστώς για την εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης⁴².

65. Όπως εύστοχα έχει επισημανθεί στη νομική θεωρία⁴³, η απαίτηση της συνοχής έχει ήδη βρει ανταπόκριση στο πεδίο της νομικής προστασίας των πολιτών σε σχέση με ζήτημα που δεν απέχει πολύ από το ζήτημα της ανάκλησης των διοικητικών πράξεων του εθνικού δικαίου που είναι αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης.

66. Πράγματι, στην απόφαση *Gereken* και *Procola*⁴⁴ το Δικαστήριο έκρινε ότι «οι απορρέουσες από την προστασία των αναγνωρισμένων στην [ενωσιακή] έννομη τάξη γενικών αρχών επιταγές δεσμεύουν και τα κράτη μέλη όταν τα τελευταία θέτουν σε εφαρμογή [ενωσιακές] ρυθμίσεις. [...] Μολονότι, κατά γενικό κανόνα, αντίκειται προς την αρχή της ασφάλειας του δικαίου το να εκτείνεται η διαχρονική ισχύς των [ενωσιακών] πράξεων και προ του χρόνου της δημοσιεύσεώς τους, ωστόσο, είναι δυνατή η κατ' εξαίρεση διαφορετική ρύθμιση όταν τούτο επιβάλλει ο επιδιωκόμενος σκοπός και λαμβάνεται δεόντως υπόψη η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων».

67. Συνεπώς, όπως κρίθηκε στη σκέψη 24 της απόφασης αυτής και καθόσον ασκεί επιρροή ως προς την υπό κρίση υπόθεση, «ομοίως, δεν θίγει την αρχή της ασφάλειας του δικαίου μια εθνική ρύθμιση που ισχύει αναδρομικώς όταν τούτο επιβάλλεται από τον επιδιωκόμενο σκοπό, ενώ τυγχάνει του δέοντος σεβασμού η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων».

68. Επίσης, δεδομένου ότι πρέπει να υιοθετηθεί μια συνεπής προσέγγιση όσον αφορά τη στάθμιση μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου, η προσέγγιση αυτή δεν πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να διαφέρει αναλόγως του αν πρόκειται για ανάκληση μιας παράνομης πράξης της Ένωσης ή μιας παράνομης πράξης του εθνικού δικαίου. Συνεπώς, το Δικαστήριο δεν πρέπει να αφήνει την εξειδίκευση της προσέγγισης αυτής στο δίκαιο των κρατών μελών στο όνομα της εθνικής δικονομικής αυτονομίας⁴⁵. Αντιθέτως, όπως στην περίπτωση της απόφασης *Gereken* και *Procola*, το Δικαστήριο πρέπει να ευθυγραμμίσει το καθεστώς της ανάκλησης των παράνομων πράξεων του εθνικού δικαίου με εκείνο των παράνομων διοικητικών πράξεων της Ένωσης⁴⁶.

69. Πράγματι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας D. Ruiz-Jarabo Colomer⁴⁷, το Δικαστήριο πρέπει «να χαράξει τη χρυσή τομή μεταξύ της υπεροχής του δικαίου [της Ένωσης] και της ασφάλειας δικαίου και να άρει έτσι το αδιέξοδο στο οποίο οδηγεί η νομολογία *Kühne & Heitz*»,

⁴² Απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, *Bergaderm* και *Goupil* κατά Επιτροπής (C-352/98 P, EU:C:2000:361, σκέψεις 41 έως 44).

⁴³ *Ritleng*, D., όπ.π., σ. 252.

⁴⁴ Απόφαση της 15ης Ιουλίου 2004, *Gereken* και *Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, σκέψεις 21 έως 24, στο εξής: απόφαση *Gereken* και *Procola*).

⁴⁵ Όσον αφορά τη συζήτηση σχετικά με τη δικονομική αυτονομία στο δίκαιο της Ένωσης βλ. Κακούρης, Κ. Ν., «Do the Member States possess judicial procedural 'autonomy'?, *CMLR*, 34, 1997, σ. 1389» και Rodríguez Iglesias, G.-C., και Keppenne, J.-P., «L'incidence du droit communautaire sur le droit national», σε *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, τόμ. 1. Bruylant, 1999, σ. 517. Βλ. επίσης Bobek, M., «Why There is no "Principle of Procedural Autonomy" of the Member States», σε de Witte, B. και Micklitz, H.-W., (επιμ), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, σ. 305.

⁴⁶ Βλ. *Ritleng*, D., όπ.π., σ. 253.

⁴⁷ Βλ. προτάσεις του ίδιου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *i-21 Germany* και *Arcor* (C-392/04 και C-422/04, EU:C:2006:181, σημεία 3 και 67). Ο Galetta, D.U., «Autotutela decisoria e diritto comunitario», σε *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, σ. 35 έως 59, υποστηρίζει ότι η τυχόν επανεξέταση απρόσβλητης διοικητικής πράξης εξαρτάται από τη σώφρονα στάθμιση διαφόρων αρχών. Από τη μια πλευρά της πλάστιγγας ίσταται η υπεροχή του δικαίου της ΕΕ, η οποία στηρίζεται στις αρχές της νομιμότητας, της ισοδυναμίας, της αποτελεσματικότητας και της καλόπιστης συνεργασίας. Στην άλλη πλευρά της πλάστιγγας ίσταται η ασφάλεια δικαίου (σ. 50).

ενώ «η προσκόλληση στο εθνικό δίκαιο, υπέρ της οποίας τάσσεται στο ζήτημα αυτό το Δικαστήριο, δημιουργεί επιπλέον σοβαρά προβλήματα από τα οποία πρέπει να τονιστεί η άνιση δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που στηρίζονται στην [έννομη τάξη της Ένωσης]»⁴⁸.

7. *Νέες παράγραφοι 4 και 5 του άρθρου 108 του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων*

70. Τέλος, παρόλο που τούτο δεν αναφέρεται ρητώς στο προδικαστικό ερώτημα που υποβλήθηκε, από την απόφαση περί παραπομπής συνάγεται ότι το αιτούν δικαστήριο αμφισβητεί επίσης τις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου 108 του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, οι οποίες θεσπίστηκαν μετά την έκδοση της απόφασης SEGRO και Horváth του Δικαστηρίου. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί σαφώς ότι οι παράγραφοι αυτές έχουν εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση (σελίδα 11 της απόφασης περί παραπομπής). Επομένως, προκειμένου να δοθεί στο δικαστήριο αυτό απάντηση η οποία να είναι χρήσιμη για την επίλυση της υπόθεσης της κύριας δίκης, θα εξετάσω το ζήτημα αν το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε εθνικές διατάξεις όπως οι επίμαχες δύο παράγραφοι, σύμφωνα με τις οποίες η διαδικασία για την επανεγγραφή των δικαιωμάτων που διαγράφηκαν κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης αναστέλλεται μέχρι να ολοκληρωθεί η εισαγγελική έρευνα και η επακόλουθη δικαστική διαδικασία.

71. Συμφωνώ με τη Γερμανική Κυβέρνηση και την Επιτροπή ότι οι διατάξεις αυτές φαίνεται να είναι αντίθετες προς το άρθρο 63 ΣΛΕΕ καθόσον θίγουν (εκ νέου) την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και αναιρούν την πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης – τούτο δεν ισχύει μόνον επειδή επιδιώκουν, μέσω των αποτελεσμάτων τους, να εμποδίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή της απόφασης SEGRO και Horváth, αλλά και επειδή καθιστούν δυσχερές για τους κατόχους των δικαιωμάτων που στηρίζονται στο δίκαιο της Ένωσης (οι οποίοι εθίγησαν παράνομα ήδη στην υπόθεση SEGRO and Horváth) το να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους.

72. Οι νέες αυτές διατάξεις θέτουν τους κατόχους των δικαιωμάτων επικαρπίας που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών σε μειονεκτική θέση, τουλάχιστον έμμεσα, καθόσον έχουν ως αποτέλεσμα οι ανωτέρω κάτοχοι να εξακολουθούν να στερούνται –κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής– τα δικαιώματα επικαρπίας τους, τα οποία είχαν ανακληθεί κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης. Επιπλέον, δεν προκύπτει με σαφήνεια ποιες απαιτήσεις έχουν εφαρμογή στους επενδυτές στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας ούτε ποιες δυσκολίες αντιμετωπίζουν ενδεχομένως οι τελευταίοι στο συγκεκριμένο πλαίσιο.

73. Περαιτέρω, η θέσπιση των παραγράφων 4 και 5 φαίνεται να παραβιάζει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Πράγματι, στο άρθρο 108, παράγραφος 4, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων ο Ούγγρος νομοθέτης εκκινεί από μια παραδοχή ή κατάσταση (τη διαγραφή ενός εμπράγματος δικαιώματος βάσει της παραγράφου 1) –η οποία είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης– και επιδιώκει να διατηρήσει την κατάσταση αυτή στις περιπτώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 5. Ωστόσο, η διαπίστωση της παράβασης υποχρέωσε στην απόφαση Επιτροπή κατά Ουγγαρίας έπρεπε να έχει οδηγήσει την Ουγγαρία στο να ανατρέψει πλήρως και όσο το δυνατόν ταχύτερα την

⁴⁸ Οι προτάσεις αυτές παραπέμπουν σε Coutron, A., «Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren», σε *Revue des affaires européennes*, 13^e έτος (2003-2004), 3, σ. 417 έως 434. Peerbux-Beaugendre, Z., «Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004», σε *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, σ. 566. Martín Rodríguez, P., «La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV», *Revista General de Derecho Europeo*, αριθ. 5, Οκτώβριος 2004 (www.iustel.com).

παραιομία που δημιουργήθηκε βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, χωρίς να περιορίζει περαιτέρω την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μέσω των παραγράφων 4 και 5 της διάταξης αυτής.

74. Ως αποτέλεσμα, όπως επισήμανε η Ισπανική Κυβέρνηση, λαμβανομένων υπόψη των αποφάσεων του Δικαστηρίου SEGRO και Horváth και Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, καθώς και των νέων παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 108 του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, το γεγονός ότι η Grossmania δεν προσέβαλε τις αποφάσεις διαγραφής των δικαιωμάτων επικαρπίας της δεν αποτελεί εν πάση περιπτώσει πραγματικό στοιχείο από το οποίο μπορεί να συναχθεί ότι η προκειμένη περίπτωση είναι ουσιωδώς διαφορετική ώστε να δικαιολογείται η μη εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση του συμπεράσματος στο οποίο κατέληξε το Δικαστήριο στην απόφαση SEGRO και Horváth – το οποίο έκρινε, χωρίς να αφήσει κανένα περιθώριο εκτίμησης σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά, ότι το άρθρο 108, παράγραφος 1, του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων και το άρθρο 94, παράγραφος 5, του νόμου για το κτηματολόγιο αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης.

75. Το ίδιο συμπέρασμα επιβάλλει η ανάγκη διασφάλισης της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, ο στόχος της αποφυγής αποκλίσεων στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης μεταξύ των κρατών μελών, ώστε να εξασφαλίζεται ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, καθώς και οι εκτιμήσεις που αφορούν τα αποτελέσματα *erga omnes* και *ex tunc* των αποφάσεων του Δικαστηρίου, η αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης και το καθήκον των εθνικών δικαστών να επιτελούν τον ρόλο τους ως δικαστές του δικαίου της Ένωσης.

III. Πρόταση

76. Προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα του Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (δικαστηρίου διοικητικών και εργατικών διαφορών του Győr, Ουγγαρία) ως εξής:

- 1) Το αιτούν δικαστήριο πρέπει να συμμορφωθεί προς την απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, SEGRO και Horváth (C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157), και πρέπει, προκειμένου να διασφαλιστεί η πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, να μην εφαρμόσει, αυτεπαγγέλτως, εθνικές διατάξεις οι οποίες, σύμφωνα με την ερμηνεία του Δικαστηρίου, αντιβαίνουν στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ. Η υποχρέωση διασφάλισης της πρακτικής αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης δεν δεσμεύει μόνον το δικαστήριο που επιλαμβάνεται της υπόθεσης, αλλά και οποιαδήποτε άλλη εθνική αρχή. Οι αρχές αυτές πρέπει να μην εφαρμόζουν εθνικούς νομικούς κανόνες που παραβιάζουν το δίκαιο της Ένωσης και πρέπει να εφαρμόζουν το εθνικό δίκαιο κατά τρόπο που καθιστά δυνατό να τεθεί τέρμα, όσο το δυνατόν ταχύτερα, στην αντίθεση μεταξύ του εθνικού δικαίου και του δικαίου της Ένωσης και που εξαλείφει τις έννομες συνέπειες της παράβασης του δικαίου της Ένωσης.
- 2) Υπό την επιφύλαξη σχετικής επαλήθευσης από το αιτούν δικαστήριο, το άρθρο 63 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αποκλείει εθνικές διατάξεις όπως οι παράγραφοι 4 και 5 του άρθρου 108 του νόμου του 2013 περί μεταβατικών μέτρων, καθόσον η διαδικασία για την επανεγγραφή δικαιώματος που διαγράφηκε κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης αναστέλλεται μέχρι να ολοκληρωθεί η εισαγγελική έρευνα και η επακόλουθη δικαστική διαδικασία.