



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
EVGENI TANCHEV  
esitatud 16. septembril 2021<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-177/20**

**„Grossmania“ Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft.**

*versus*

**Vas Megyei Kormányhivatal**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Győri haldus- ja töökohus, Ungari))

Eelotsusetaotlus – Liidu õiguse põhimõtted – Esimus – Vahtu õigusmõju – Liidu õiguse ja liikmesriigi õiguse konflikt – Euroopa Kohtu eelotsusega ja rikkumismenetluses kehtestatud liidu õiguse rikkumine – Liikmesriikide haldusasutuste ja kohtute kohustused ning õigused – Liikmesriigi õiguse kohaldamata jätmise eelotsuses käsitletuga sarnaste, kuid mitte identsete kohtuasjade suhtes – Haldusotsuse lõplik jõustumine selle kohtus vaidlustamata jätmise korral – Sellise otsuse kohaldamata jätmise või tagasivõtmine seoses vastuoluga liidu õigusega – Kohtuotsusest Kühne ja Heitz (C-453/00) tulenev kohtupraktika suund

1. Selles asjas on Euroopa Kohus liidu õiguses esineva põhimõttelise Corneille' dilemma ees: kas eelistada seaduslikkuse põhimõtet või õiguskindluse põhimõtet? Eelotsusetaotluse esitas Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Győri haldus- ja töökohus, Ungari) seoses otsusega, millega lükati tagasi taotlus põllumajandusmaale seatud kustutatud kasutusvalduse uuesti registreerimiseks.

## I. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimus

2. Grossmania on Ungaris tegutsev äriühing, mille moodustavad muude liikmesriikide kui Ungari kodanikud. Grossmaniale kuuluvad Ungaris asuvate kinnisasjade kasutusvaldused. Need valdused kustutati 2013. aasta CCXII seaduse, millega kehtestatakse 2013. aasta CXXII seaduse põllumajandus- ja metsamaa müügi kohta teatavad üleminekusätted ja -meetmed (a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény; edaspidi „2013. aasta üleminekumeetmete seadus“), § 108 lõike 1 ning 1997. aasta CXLI seaduse kinnistusraamatu kohta (az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény; edaspidi „kinnistusraamatuseadus“) § 94 lõike 5 alusel kinnistusraamatust. Grossmania ei esitanud oma kasutusvalduste kustutamise peale valet.

<sup>1</sup> Algkeel: inglise.

3. Kohus tuvastas 6. märtsi 2018. aasta kohtuotsuses SEGRO ja Horváth (liidetud kohtuasjad C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2018:157; edaspidi „kohtuotsus SEGRO ja Horváth“), et niisugused liikmesriigi õigusnormid, mis olid vaatluse all põhikohtuasjas ja mille alusel põllumajandusmaale varem seatud kasutusvaldused, mille omanikud ei ole selle maa omaniku lähisugulased, lõpetati seadusest tulenevalt ja kustutati seega kinnistusraamatust, on vastuolus ELTL artikliga 63.

4. Grossmania esitas seejärel Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatalale (Celldömölki maakonnaamet, mis kuulub Ungari Vasi komitaadi kohalikku omavalitsusse; edaspidi „esimese astme haldusasutus“) taotluse registreerida uuesti tema kasutusvaldused nimetatud kinnistutele. Esimese astme haldusasutus jättis 17. mai 2019. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata, viidates eelkõige 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõikele 1.

5. Grossmania esitas vaide ning Vasi komitaadi kohalik omavalitsus jättis 5. augusti 2019. aasta otsusega eespool nimetatud otsuse muutmata. Otsuses märgiti, et uuesti registreerimise taotlus ei ole vastuvõetav, kuna 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõige 1 oli endiselt jõus. Omavalitsuse hinnangul ei olnud kohtuotsus SEGRO ja Horváth ning 21. mai 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (kasutusvaldus põllumajandusmaale) (C-235/17, EU:C:2019:432; edaspidi „kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari“) kõnesoleval juhul kohaldatavad.

6. Grossmania esitas 5. augusti 2019. aasta otsuse peale halduskaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Grossmaniale ei saa maksta rahalist hüvitist, kuna puuduvad sellist hüvitamist võimaldavad liikmesriigi õigusnormid. Ta osutab Alkotmánybírósági (Ungari konstitutsioonikohus) praktikale. Selles kohtupraktikas tuvastati, et oli tekkinud olukord, mis oli vastuolus Ungari põhiseadusega, kuna nende kasutusvalduste ja -õiguste suhtes, mis olid 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 alusel lõpetatud, ei olnud seadusandja kehtestanud õigusnorme, mis võimaldaksid erakorralise varalise kahju hüvitamist, mida ei saa nõuda lepingupoolte vahelises likvideerimismenetluses, kuid mis tuleneb kehtivatest lepingutest. Alkotmánybíróság nõudis, et seadusandja kõrvaldaks selle puuduse, mis on põhiseadusega vastuolus, 1. detsembriks 2015. Sellele vaatamata ei ole kõnealusel küsimuses viis ja pool aastat hiljem vastu võetud ühtegi õigusnormi. Eelotsusetaotluse esitanud kohus juhib tähelepanu sellele, et kohtuotsuse SEGRO ja Horváth aluseks olnud faktilised asjaolud erinevad käesoleva asja faktidest, kuna Grossmania ei esitanud kaebust nende haldusotsuste peale, millega tema kasutusvaldused kustutati.

7. Seetõttu otsustas Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Győri haldus- ja töökohus) menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et kui Euroopa Kohus on eelotsusemenetluses teinud otsuses tuvastanud, et liikmesriigi õigusnorm on liidu õigusega vastuolus, ei või seda liikmesriigi õigusnormi kohaldada ka hilisemates liikmesriigi haldus- või kohtumenetlustes, sõltumata asjaolust, et hilisema menetluse asjaolud ei ole varasema eelotsusemenetluse asjaoludega täielikult identsed?“

## II. Analüüs

### A. Menetlusosaliste argumentide lühikokkuvõte

8. Kirjalikud seisukohad esitasid Grossmania, Saksamaa, Hispaania ja Ungari valitsus ning Euroopa Komisjon.

9. Kuna kõik pooled (välja arvatud Ungari valitsus) tuginevad samale kohtupraktikale ja esitavad kattuvaid argumente väitmaks, et esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, piirdun oma analüüsis nende põhiargumentidele osutamisega.

10. Ungari valitsus väidab esiteks, et – nagu ka eelotsusetaotluse esitanud kohus ise täheldas – põhikohtuasjas käsitletud olukord erineb kohtuotsuse SEGRO ja Horváth aluseks olnud olukorrast, kuna Grossmania ei esitanud oma kasutusvalduste kustutamise peale 2014. aastal valet. 13. jaanuari 2004. aasta kohtuotsusest Kühne ja Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17; edaspidi „kohtuotsus Kühne ja Heitz“) järeldub, et haldusasutus on kohustatud niisuguse otsuse uuesti läbi vaatama üksnes juhul, kui nimetatud kohtuotsuse punktis 28 nimetatud 4 tingimust on täidetud. Poolte vahel puudub vaidlus selles, et käesolevas asjas see nii ei ole. Sellisel juhul on vaja leida tasakaal liidu õigusest tulenevate õiguskindluse põhimõtte ja seaduslikkuse põhimõtte vahel ning kontrollida, kas järgitakse võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid, selleks et isikud saaksid liidu õiguse alusel nõudeid esitada. Ungari valitsus väidab, et asjaomasel ajal kehtinud riigisisised eeskirjad olid nende nõuetega kooskõlas. Teiseks väidab Ungari valitsus, et lähitulevikus kavatakse vastu võtta riigisisised eeskirjad, mis võimaldavad tagada asjaomaste poolte huvide nõuetekohase arvessevõtmise seoses kustutatud kasutusvaldustega. Sellel teemal peetakse praegu arutelusid Euroopa Komisjoniga.

### B. Analüüs

#### 1. Sissejuhatavad märkused

11. Kõnealune kohtuasi tekitab küsimuse, kas Euroopa Kohtu otsus, millega tunnistati liikmesriigi õigusnorm (2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõige 1) liidu õigusega vastuolus olevaks, takistab sama õigusnormi kohaldamist olukordades, mis on võrreldavad varasema kohtuotsuseni viinud olukorraga, kuid ei ole sellega identsed. Sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt.

12. See tuleneb muu hulgas asjaolust, et viimase astme kohtutele pandud kohustuse suhtes esitada eelotsuse küsimus kehtib erand, kui „üleskerkinud küsimus langeb sisuliselt kokku küsimusega, mille kohta on analoogilises asjas eelotsus juba tehtud“.<sup>2</sup>

13. Kohtuotsuse SEGRO ja Horváth punktis 129 tuvastas Euroopa Kohus, et selline õigusnorm nagu 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõige 1 on vastuolus ELTL artikliga 63.<sup>3</sup> Kuigi eelotsuse küsimuses mainitakse ainult kohtuotsust SEGRO ja Horváth, on selge, et käesolevas ettepanekus tuleb arvesse võtta ka kohtuotsust komisjon vs. Ungari. Selles

<sup>2</sup> 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus Cilfit jt (283/81, EU:C:1982:335, punktid 13 ja 14).

<sup>3</sup> Vt Leitner, P., „Enteignung“ in Ungarn?, *ecolex*, 2018, lk 680; Guski, R., „Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik“, *GPR*, 3/2019, lk 102; Mok, M.R., „Redactionele aantekening“, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, lk 1090; Petit, Y., „commentaire“, *Droit rural*, nr 466, oktoober 2018, lk 163, ja Ludwigs, M., „Anmerkung“, *EuZW*, nr 8/2018, lk 339.

kohtuotsuses märgiti konkreetselt, et Ungari on 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõike 1 vastuvõtmisega rikkunud kohustusi, mis tulenevad ELTL artiklist 63 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklist 17.

14. Esiteks on nimetatud kohtuotsusel, milles tuvastati kohustuste rikkumine, selles käsitletud faktiliste ja õiguslike asjaolude, mille kohta on tehtud otsus, suhtes seadusjõud. Teiseks „kaasneb järeldusega, et liikmesriik ei ole täitnud talle [liidu] õigusega pandud kohustusi, ühelt poolt selle riigi kohtu- ja haldusasutustele kehtiv automaatne keeld [kõnealust riigisisest meedet] kohaldada ja teiselt poolt nende asutuste kohustus rakendada kõiki asjakohaseid meetmeid [liidu] õiguse täieliku kohaldamise võimaldamiseks“.<sup>4</sup>

15. Eelnevast järeldub, et Ungari ametiasutused (kaasa arvatud eelotsusetaotluse esitanud kohus) on kohustatud mitte kohaldama 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõiget 1, mille kehtivust Ungari seadusandja ei ole – ligi kaks ja pool aastat pärast Ungari kohustuste rikkumist tuvastava kohtuotsuse tegemist – endiselt lõpetanud.

16. Peale selle, et Ungari ei ole võtnud Euroopa Kohtu nimetatud kahe otsuse tagajärjel meetmeid, on ta ka vastu võtnud uusi õigusnorme, mis takistavad liidu õiguse täielikku õigusmõju. Need õigusnormid raskendavad ebaseaduslikult kustutatud kasutusvalduste uuesti registreerimist. Käsitlen neid uusi õigusnorme (2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõiked 4 ja 5) oma ettepaneku lõpus.

## 2. Kas tegemist on „riigisisese lõpliku otsuse kohaldamata jätmise“ olukorraga?

17. Kohtule esitatud dokumentide põhjal on täiesti võimalik, et kasutusvalduste kustutamise otsuseid pole üldse vaja tühistada. Kui see on nii, siis ei teki olukorda, kus tuleb jätta kohaldamata riigisisene lõplik otsus.

18. Ungari valitsus väidab, et Grossmania on faktiliselt teistsuguses olukorras kui SEGRO või Horváth, kes kaebasid nende kasutusvalduste kustutamise otsuse edasi. Grossmania asjas tehtud kohtuotsused on *res iudicata* või teisiti öeldes lõplikud liikmesriigi kohtuotsused, mille tagajärjel Grossmania kasutusvalduse kustutamise otsuseid enam muuta ei saa.

19. Nendele argumentidele vasturääkivalt näib siiski, et Ungari õiguses on ette nähtud erimenetlus, mida nimetatakse kontrollimenetluseks ning mida riigi ametiasutus võib omal algatusel taotleda viie aasta jooksul alates otsuse lõpliku jõustumise hetkest.

20. Seega peab eelotsusetaotluse esitanud kohus lahendama mitu küsimust. Esiteks, nagu komisjon on märkinud, peab ta kindlaks tegema, kas pädev asutus jättis esitamata põhjenduse, mille alusel Grossmania kasutusvalduse kustutamise otsused lõplikult jõustusid. Teiseks peab ta andma korralduse Grossmania kustutatud kasutusvalduste uuesti registreerimiseks või vaidlusaluse otsuse (millega lükati tagasi Grossmania taotlus kasutusvalduste uuesti registreerimiseks) vajaduse korral tühistama. Kolmandaks peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tegema pädevale asutusele korralduse uue menetluse läbiviimiseks, milles see asutus täidab sel juhul kohustust tõlgendada liikmesriigi eeskirju liidu õiguse soovitud toime aspektist. Seoses sellega peab asutus vajaduse korral kasutama kustutatud kasutusvalduste uuesti registreerimiseks eespool nimetatud kontrollimenetlust.

<sup>4</sup> 19. jaanuari 1993. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-101/91, EU:C:1993:16, punkt 24).

21. Kohtule esitatud dokumentidest ilmneb, et Ungari ametiasutused lihtsalt ei kontrollinud, kas Grossmania kasutusvalduse kustutamise otsused olid lõplikult jõustunud. Samuti ei analüüsinud nad seda, kuidas Ungari õigust saaks kohaldada kooskõlas liidu õigusega.

22. Kõik pooled on keskendunud õiguskindluse põhimõtte ning seaduslikkuse ja liidu õiguse esimuse põhimõtete vahelisele konfliktile, kuid esmalt tuleb kindlaks teha, kas selline konflikt põhikohtuasjas üldse tekib.

23. Juhin tähelepanu sellele (nagu seda teeb Saksamaa valitsus), et eelotsusetaotluse esitanud kohus eeldab, et kasutusvalduste kustutamine toimus vastavalt seadusele, aga tegelikult õiguspärasest haldusotsust ei tehtudki. See on asjaolu, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kindlaks tegema, aga sellisel juhul ei oleks käesoleval juhul tegemist kohtuasjadega Kühne ja Heitz<sup>5</sup> ning i-21 Germany<sup>6</sup> sarnase olukorraga.

24. Vastavalt lojaalse koostöö põhimõttele (ELL artikli 4 lõige 3) on liikmesriigid sellisel juhul „kohustatud kõrvaldama [liidu] õiguse rikkumise õigusvastased tagajärjed“ ning liikmesriigid on „kohustatud võtma kõik kohased üld- või erimeetmed Euroopa Liidu õigusest kinnipidamise kindlustamiseks oma territooriumil [...]. Säilitades õiguse meetmete valikuks, peavad liikmesriigid iseäranis jälgima, et liikmesriigi õigus viidaks võimalikult kiiresti kooskõlla [liidu] õigusega ja et õigussubjektidele [liidu] õigusest tulenevatele õigustele antaks täielik õiguslik mõju.“<sup>7</sup>

25. Pealegi „liidu õiguse esimuse põhimõttega kaasnev mõju on siduv kõigile liikmesriigi organitele [...] [E]i ole nimelt lubatav, et riigisisised õigusnormid, isegi kui need on põhiseaduse sätted, kahjustavad liidu õiguse ühtsust ja tõhusust“.<sup>8</sup>

26. Esmalt peavad Ungari asutused tuvastama, kas kustutamise otsused on lõplikud. Kui on, peavad nad kontrollima, kas neid on võimalik liikmesriigi õiguse alusel uuesti läbi vaadata. Kui Ungari asutused on selle analüüsi lõpetanud, peavad nad arvesse võtma soovitud toimet ja liidu õiguse esimust.

### 3. Euroopa Kohtu eelotsusest tulenev kohustus jätta liikmesriigi õigusnorm kohaldamata

27. Kui eespool osutatud kaalutlustele vaatamata selgub, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab liikmesriigi õigusnormi kohaldamata jätmise kohustust käsitlema, esitan järgmised tähelepanekud.

<sup>5</sup> See kohtuotsus tekitas palju poleemikat: vt Caranta, R., „Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z“, *CMLR* 42, 2005, lk 179; Prechal, S., „Annotation of Kühne & Heitz“, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, lk 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, lk 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, lk 559, ja 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, lk 66. Selle kohtuasja eripära kohta vt Lenaerts, K., ja Corthaut, T., „Rechtsvinding door het Hof van Justitie“, *AA* 55, 2006, lk 581 ja 582.

<sup>6</sup> 19. septembri 2006. aasta kohtuotsus i-21 Germany ja Arcor (C-392/04 ning C-422/04, EU:C:2006:586; edaspidi „kohtuotsus i-21 Germany“). Vt kohtuasja kokkuvõtte Taborowski, M., „Joined cases C-392/04 & C-422/04“, *CMLR* 44, 2007, lk 1463.

<sup>7</sup> 21. juuni 2007. aasta kohtuotsus Jonkman jt (C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, punktid 37 ja 38) (edaspidi „kohtuotsus Jonkman“).

<sup>8</sup> 2. märtsi 2021. aasta kohtuotsus A.B. jt (ülekohtu kohtunike ametisse nimetamine – õiguskaitsevahendid) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 148).

28. Alustuseks on kõik pooled (isegi Ungari valitsus) põhimõtteliselt nõus, et kohtuotsuses SEGRO ja Horváth (punktid 45 ja 46) Euroopa Kohtu esitatud tõlgendusega kaasneb käesolevas asjas kohustus jätta kohaldamata Ungari õigusnorm, mis on vastuolus ELTL artikliga 63.

29. Eelotsusemenetlus on liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu koostöö instrument, mille eesmärk on tagada liidu õiguse esimus ja ühetaolisus. Seega, nagu Hispaania valitsus on märkinud, tuleb tagada Euroopa Kohtu otsuste siduvus, sest vastasel korral ei satuks ohtu mitte ainult liidu õigusega võimaldatud kaitse, vaid väheneks ka liidu õiguse ühtsus ja seega tekiks liidu õiguses diskrimineerimine.

30. Lisaks, kuigi Euroopa Kohtu otsus on eelotsusetaotluse esitanud kohtule täielikult siduv, on Euroopa Kohtu otsuste *erga omnes* mõju samasuguste olukordade suhtes kohaldatav liidus tervikuna<sup>9</sup>.

31. Euroopa Kohtu eelotsuse siduvus on seotud liidu õigusnormi tõlgendusega ning sellel tõlgendusel on „üksnes deklaratiivne väärtus, mistõttu selle mõju avaldub põhimõtteliselt alates tõlgendatud normi jõustumisest“.<sup>10</sup> See siduvus on *seotud* vaidlusaluse liidu õigusnormiga. Rangelt *ainult konkreetse olukorraga piirduv* siduvus oleks vastuolus eelotsusemenetluse eesmärgiga, milleks on tagada liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine.<sup>11</sup>

32. Tõlgenduse siduvus tuleneb liidu õiguse esimesest, kohtuasjade *Da Costa* ja *Cilfit* kohtupraktikast<sup>12</sup>, Euroopa Kohtu tõlgenduse deklaratiivsest ja tagasiulatuvast laadist ning eelotsusemenetluse eesmärgist, milleks on tagada liidu õiguse ühtsus ja järjepidevus (ehk lahkevate tõlgenduste vältimine), täielik õigusmõju ja autonoomia.

33. Meenutas ju Euroopa Kohus 6. märtsi 2018. aasta kohtuotsuses *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 35), et „[l]iidu õiguskorra eripärade ja autonoomia säilitamise tagamiseks on aluslepingutes kehtestatud kohtusüsteem, mille eesmärk on kindlustada liidu õiguse tõlgendamise järjepidevus ja ühtsus“. Selles kontekstis on liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesanne ELL artikli 19 kohaselt „tagada liidu õiguse *täielik kohaldamine* kõikides liikmesriikides ning nende õiguste kohtulik kaitse, mis on liidu õigusega isikutele antud“.<sup>13</sup> Täpsemalt on sel viisil kavandatud kohtusüsteemi alustala ELTL artiklis 267 ette nähtud eelotsusemenetlus, „mille eesmärk on Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise dialoogi loomise teel tagada liidu õiguse tõlgendamise ühtsus ning võimaldada seeläbi kindlustada selle järjepidevus, täielik õigusmõju ja autonoomia ning lõpuks ka aluslepingutega kehtestatud õiguse ainuomane olemus“.<sup>14</sup>

34. Järelikult „[e]simuse põhimõtte kohaselt on liikmesriigi kohtul, kelle ülesanne on oma pädevuse piires kohaldada liidu õigusnorme, kohustus juhul, kui liikmesriigi õigusnorme ei saa tõlgendada kooskõlas liidu õiguse nõuetega, tagada liidu õigusnormide täielik toime, jättes vajaduse korral omal algatusel kohaldamata liikmesriigi õigusakti mis tahes sätte, mis on vastuolus liidu õigusega, isegi kui see sätte on vastu võetud hiljem, ja sel kohtul ei ole vaja taotleda või oodata niisuguse sätte eelnevat kõrvaldamist seadusandlike või muude põhiseaduslike

<sup>9</sup> Vt ka 5. aprilli 2016. aasta kohtuotsus *PFE* (C-689/13, EU:C:2016:199, punkt 38).

<sup>10</sup> 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, punkt 35). Vt kohtuasja kokkuvõte *Simon, D.*, *Europe*, aprill 2008, lk 13.

<sup>11</sup> 16. jaanuari 1974. aasta kohtuotsus *Rheinmühlen-Düsseldorf* (166/73, EU:C:1974:3, punkt 2).

<sup>12</sup> 27. märtsi 1963. aasta kohtuotsused 28/62–30/62 (EU:C:1963:6) ja 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsus 283/81 (EU:C:1982:335).

<sup>13</sup> Kohtujuristi kursiiv (kohtuotsus *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 36).

<sup>14</sup> Kohtuotsus *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika.

vahenditega“.<sup>15</sup> Seega kui liikmesriigi kohtul on kahtlusi ja „isegi kui on olemas Euroopa Kohtu praktika, mille alusel on kõnealune õigusküsimus lahendatav, võivad liikmesriigi kohtud eelotsuse küsimusega vabalt pöörduda Euroopa Kohtu poole, kui nad seda otstarbekaks peavad“.<sup>16</sup> Samas on selge, et liikmesriigi kohus ei ole kohustatud seda tegema, kui tal taolisi kahtlusi ei ole.<sup>17</sup>

#### 4. Kasutusvalduste kustutamise otsuste lõplikkuse mõju

35. Seejärel, kuigi eespool esitatud kaalutlustest järeldub, et kohtuotsuste SEGRO ja Horváth ning komisjon *vs.* Ungari põhjal peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus jätma kohaldamata vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid, mille alusel Ungari asutused lükkasid tagasi Grossmania esitatud uuesti registreerimise taotluse – ja eelotsusetaotluse esitanud kohus alustabki eeldusest, et ta peab selliselt toimima –, ilmneb Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused on pigem seotud lõplikuks muutunud haldusotsustega (millega kõnealused kasutusvaldused kustutati).

36. On tõsi, et „iga liikmesriigi õiguskorras tuleb määrata pädevad kohtud ja sätestada menetlusnormid menetluste jaoks, mille eesmärk on tagada isikutele [liidu] õiguse vahetu õigusemõju kaudu antud õiguste kaitse, tingimusel et sellised normid ei ole ebasoodsamad kui need, mis on kohaldatavad samalaadsete riigisiseste kohtuasjade suhtes (võrdväarsuse põhimõte), ning need ei ole sõnastatud viisil, mis muudaks praktiliselt võimatuks [liidu] õigusega antud õiguste kasutamise (tõhususe põhimõte)“.<sup>18</sup>

37. Nagu on aga märkinud komisjon, ei saa õiguskindluse tähtsust arvestades selle põhimõtte abil õigustada liikmesriigi tegevust, mis vähendab liidu õiguse soovitud toimet. Kohtupraktikast nähtub, et liikmesriigid on „kohustatud määrama kohtud ja/või asutused, kellel on pädevus kontrollida riigisisese sätte kehtivust, ning nägema ette õiguskaitsevahendid ja menetlused kehtivuse vaidlustamiseks ning kaebuse rahuldamise korral tühistama asjaomase sätte ja vajaduse korral määratlema niisuguse tühistamise tagajärjed“.<sup>19</sup>

38. Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest nähtub, et Ungari asutused ei osutanud Grossmania kasutusvalduse kustutamise otsuste lõplikkusele. See, kas need otsused on lõplikud, sõltub küll kohaldatavatest Ungari menetlusnormidest, kuid põhimõtteliselt peaks selline tegematajätmine tähendama, et need asutused ei saa otsuste lõplikkusele tugineda. On võimalik, et Ungari õigus lubab neil asutustel loobuda õigusest osutada kõnealuste otsuste lõplikkusele, või on liikmesriigi õiguses asutustel lubatud sellised otsused tühistada, mis teeb sama välja. Vastavalt kohtupraktikale, „juhul, kui kohaldatavad riigisisemed menetlusnormid võimaldavad liikmesriigi kohtul [või liikmesriigi haldusasutusel] teatavatel tingimustel muuta oma lahendit, millel on jõustunud kohtulahendi seadusjõud, et viia olukord liikmesriigi õigusega kooskõlla, tuleb võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetest lähtudes nende tingimuste täidetuse korral seda võimalust eelistada, et taastada vaidlusaluse olukorra kooskõla liidu õigusega“.<sup>20</sup> Seega peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus seda arvesse võtma, et vältida käesolevas asjas võrdväarsuse põhimõtte rikkumist.

<sup>15</sup> 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus La Quadrature du Net jt (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, punktid 214 ja 215).

<sup>16</sup> 3. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, punkt 46).

<sup>17</sup> 19. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punktid 53 ja 54).

<sup>18</sup> 16. mai 2000. aasta kohtuotsus Preston jt (C-78/98, EU:C:2000:247, punkt 31).

<sup>19</sup> 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 34).

<sup>20</sup> 11. septembri 2019. aasta kohtuotsus Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, punkt 29).

39. Eriti 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsusest Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608) (edaspidi „kohtuotsus Byankov“) nähtub, et Euroopa Kohus on „juba möönnud, et haldusakti jõustumine tekitab õiguskindluse, millest tulenevalt ei nõua liidu õigus, et haldusorgan oleks põhimõtteliselt kohustatud jõustunud haldusakti uuesti läbi vaatama“ (selle kohtuotsuse punkt 76).

40. „[T]eatavad asjaolud võivad ELL artikli 4 lõikest 3 tuleneva koostööpõhimõtte alusel panna haldusorganile kohustuse vaadata uuesti läbi jõustunud haldusakt, et arvestada eelkõige tõlgendusega, mille Euroopa Kohus on hiljem liidu asjakohasele sättele andnud [...] Kohtupraktikast tuleneb, et selles kontekstis võttis Euroopa Kohus arvesse olukordade eripära ja asjasse puutuvaid huvisid, et leida tasakaal õiguskindluse nõude ja liidu õigusega kooskõlalise nõude vahel“.<sup>21</sup>

41. Lisaks nähtub kohtupraktikast, et tõhususe põhimõte (nagu ka võrdväarsuse põhimõte) on tuletatud ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttest (kohtuotsus XC).<sup>22</sup>

42. Vastavalt kohtuotsuse XC punktile 23 kehtivad nendest põhimõtetest tulenevad õigused „nii sellele õigusele tuginevate nõuete läbivaatamiseks pädevate kohtute kui ka neid nõudeid reguleerivate menetlusnormide määratlemise suhtes“.

43. Edasi öeldakse sama kohtuotsuse punktis 24, et „[n]ende nõuete järgimist analüüsid tuleb arvesse võtta asjaomaste õigusnormide kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ja õigusnormide eripära liikmesriigi eri kohtutes“.

44. Eeltoodust järeldub, et põhikohtuasjas tehtud otsustega sarnaste otsuste lõplikkuse tunnustamise nõuet tuleb hinnata tõhususe põhimõttest lähtudes.

45. Käesolevas asjas tuleb aluseks võtta kohtuotsus Byankov. Euroopa Kohus otsustas selles, et liidu õigusega *on vastuolus* selline liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt ei saa sisuliselt taasavada haldusmenetlust – mille tulemusena kehtestati riigi territooriumilt lahkumise keeld, mida ei ole kohtulikult vaidlustatud ja mis on jõustunud – juhul, kui see keeld on ilmselgelt vastuolus liidu õigusega, ja seda hoolimata sellest, et see keeld avaldab adressaadi suhtes jätkuvalt õiguslikke tagajärgi.

46. Euroopa Kohus otsustas, et sellist tagajärge ei saa mõistlikult õigustada õiguskindluse põhimõttega.<sup>23</sup>

47. Ma leian sarnasel sellele, nagu on otsustatud kohtuotsuses Byankov (samal seisukohal on ka Saksamaa valitsus ja komisjon), et liikmesriik ei või kasutada õiguskindluse põhimõtet – mida peab tasakaalustama liidu õiguse järgimise nõue – selleks, et vältida liidu õiguse kohaldamist.<sup>24</sup>

48. Arvan nimelt, et Ungari ei saa käesolevas asjas õiguspäraselt tugineda õiguskindluse põhimõttele, kui ta säilitab samal ajal oma õiguskorras sätteid, mille Euroopa Kohus on juba ligi kaks ja pool aastat tagasi tunnistanud liidu õigusega vastuolus olevaks. Nimelt, nagu oli sätestatud Rooma õiguses: „*Commodum ex iniuria sua nemo habere debet.*“ (seadus ei tohi

<sup>21</sup> Selle kohtuotsuse punkt 77. Liikmesriigi menetlusnormidega seotud kohtupraktika kohta vt Biondi, A., „The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship“, *CMLR* 36, 1999, lk 1271, ja Hoskins, M., „Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules“, *European Law Review* 21, 1996, lk 365.

<sup>22</sup> 24. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus XC jt (C-234/17, EU:C:2018:853, edaspidi „kohtuotsus XC“, punkt 22).

<sup>23</sup> Kohtuotsus Byankov, punktid 79, 81 ja 82.

<sup>24</sup> Vt kohtuotsused Kühne ja Heitz (punktid 25 ja 26) ning Byankov (punkt 77).



võimaldada õiguserikkujal oma tegudest kasu saada). Pealegi saaks õiguskindluse põhimõttega seotud vaidluse kiiresti lõpetada, kui Ungari asutused täidaksid neid Euroopa Kohtu otsuseid ja oma liidu õigusest tulenevaid kohustusi. Eelkõige peaks Ungari seadusandja kehtestama normid, mis võimaldavad isikutele kasutusvalduse kustutamise hüvitamist võimalusega need kasutusvaldused uuesti registreerida või, kui seda ei saa enam teha, siis võimalusega maksta vastavat rahalist hüvitist. Kuna selliseid samme ei ole tehtud, ja nagu komisjon kohtuistungil märkis, võib käesolevas asjas põhjendatult eeldada, et Ungari ametiasutustel on tahe vähendada Euroopa Kohtu otsuste õiguspõhjust.

49. On tõsi, et kohtuotsus Byankov tehti asjas, kus vaidlusaluse otsuse lõplikkuse tunnustamisega oleks põlistatud liikmesriigi territooriumilt lahkumise keeld, mis kehtestati tähtajatult ja oli seetõttu vastuolus ELTL artiklist 21 tuleneva õigusega vabalt liikuda.

50. Sellegipoolest on käesoleva kohtuasja ja kohtuasja Byankov vahel selge seos, kuivõrd käesolevas asjas on oluliselt rikutud põhiõigust omandile, mis tuleneb ELTL artiklist 63 ja harta artiklist 17. Enamgi veel, näib, et kõnealune rikkumine on väga suure ulatusega.<sup>25</sup>

51. Seetõttu peaks Euroopa Kohus käesolevas asjas kasutama samasugust arutluskäiku nagu kohtuotsuses Byankov, et vähendada otsuse lõplikkuse põhimõttelist tähtsust.

52. Järgmiseks on asjakohane uurida, kuidas tõlgendada asjaolu, et Ungari ametiasutused ei võtnud oma 17. mai 2019. aasta ja 5. augusti 2019. aasta otsuste (millega lükati Grossmania esitatud uuesti registreerimise taotlus tagasi) aluseks kustutamise otsuste lõplikku jõustumist, vaid pigem asjaolu, et 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõige 1 on jätkuvalt kehtiv.

53. Leian (sarnaselt komisjoniga), et Ungari ametiasutused tegid sellega seoses õigusliku vea. Viga ei seisne siiski üksnes vale õigusliku aluse valimises. Kardetavasti osutab see pigem tõsisemale süsteemsele probleemile. Erinevalt Ungari valitsuse esitatud argumentidest ei lähenenud Ungari ametiasutused probleemile õiguskindluse põhimõtte aspektist, vaid lihtsalt ignoreerisid Euroopa Kohtu otsuseid. See on vastuolus lojaalse koostöö (ELL artikli 4 lõige 3), liidu õiguse esimese ja/või sellest tuleneva tõhususe põhimõttega.

5. *Kas on olemas kasutusvalduste uuesti registreerimise kohustus?*

54. Nõustun Grossmania ja komisjoniga, et Grossmania kasutusvalduste uuesti registreerimine oleks nende ebaseadusliku kustutamise loogiline tulem. Käesolevas asjas tuleks 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 alusel kustutatud kasutusvalduste omanike jaoks luua olukord, nagu vaidlusalust liikmesriigi õigusnormi ei oleks kunagi vastu võetud. Vastavalt kohtuotsusele Jonkman peavad Ungari ametiasutused võtma kõik vajalikud üksik- või üldmeetmed, et anda liidu õigusest isikutele tulenevatele õigustele täielik õiguspõhjust. Eriti kehtib see käesoleva kohtuasja puhul, kus on olemas Euroopa Kohtu pretsedent eelotsuseasjas (milles käsitleti sama õigusküsimust) ning peale selle on Euroopa Kohus leidnud, et vaidlusalune õigusnorm on liikmesriigi kohustuste rikkumise asja kontekstis vastuolus liidu õigusega.

55. Sellegipoolest võib taolise õiguskaitsevahendi kasutamisel esineda objektiivseid takistusi (näiteks kui pärast kasutusvalduste kustutamist on vastav maatükk üle läinud uuele omanikule või kui maatüki omanik ja endine kasutusvalduste omanik sõlmivad omavahel kasutusvalduste

<sup>25</sup> Kohtuotsuse SEGRO ja Horváth punktist 71 nähtub, et kustutatud on muu liikmesriigi kui Ungari 5058 kodaniku kasutusvaldused. Selle kustutamise eest ei kaasnenud mingisugust hüvitist ja seega jäeti need kodanikud lihtsalt oma varast/investeeringutest ilma.

kustutamise seotud hüvitiselepingu või kui asjaomasele maatükile seatakse muu kasutusõigus). Kui sellisel juhul ei ole võimalik maksta ka rahalist hüvitist (sest Ungari seadusandja ei ole selle kohta eeskirju kehtestanud), peaks eelotsusetaotluse esitanud kohus viimase õiguskaitseabinõuna kontrollima, kas Grossmania saaks tugineda kohtuotsusest *Brasserie du pêcheur* ja *Factortame*<sup>26</sup> tulenevale kohtupraktikale, et esitada riigile nõue riigile omistatava liidu õiguse rikkumisega Grossmaniale põhjustatud kahju hüvitamiseks.

## 6. Üldised kaalutlused ja kriitika Euroopa Kohtu praktika kohta, mis käsitleb liidu õigust rikkuvate haldusotsuste lõplikkust ning nende kehtetuks tunnistamist

56. Haldusotsuste kehtetuks tunnistamine on õiguslik menetlus, mis on põhimõtteliselt olemas kõikide liikmesriikide haldusõiguses.<sup>27</sup>

57. Leian sarnaselt juba varem kohtujuristide Léger',<sup>28</sup> Ruiz-Jarabo Colomeri<sup>29</sup> ja Boti<sup>30</sup> poolt põhjendatud lähenemisega, et Euroopa Kohus peaks muutma kohtuotsusest Kühne ja Heitz lähtuvat kohtupraktika suunda. Selle kohtupraktikaga kaasnevad põhjalikult dokumenteeritud tõlgendusprobleemid: vt näiteks Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) esitatud küsimust asjas, milles tehti kohtuotsus i-21 Germany. Lisaks sellele on kohtuotsust Kühne ja Heitz kui kasuistlikku ja ebaselget<sup>31</sup> kritiseeritud õiguskirjanduses<sup>32</sup>.

58. Esiteks näitab käesolev kohtuasi minu arvates, et liidu õigusest selliste osapoolte nagu Grossmania jaoks tulenevate õiguste kaitse seisukohast on 29. aprilli 1999. aasta kohtuotsuses Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punkt 32) (ning sellistes esimuse ja tõhususe põhimõtetega seotud kohtuotsustes nagu Simmenthal, Factortame ja Larsy<sup>33</sup>) valitud lähenemine asjakohasem kui kohtuotsuses Kühne ja Heitz. Kohtuotsuses Ciola leidis Euroopa Kohus, et liidu õiguse esimust saab kinnitada ka üksikute haldusotsuste puhul, nii et esimuse küsimus ei ole seotud ainult vastuoludega abstraktsete normide vahel.<sup>34</sup> Seega näitab käesolev kohtuasi kokkuvõttes, et sellega sarnanevates olukordades tuleks esimuse põhimõttele omistada rohkem kaalu kui menetlusautonoomia põhimõttele.<sup>35</sup> Tridimast<sup>36</sup> parafraseerides ei seisne tegelik küsimus selles,

<sup>26</sup> 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus C-46/93 ja C-48/93 (EU:C:1996:79), punktid 21, 22, 31 ja 36.

<sup>27</sup> Rittleng, D., „Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire“, *Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, lk 237, ja Taborowski, M., *op. cit.*, lk 1481. Vt ka Müller, H., „Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts“, Duncker & Humblot, Berlin 2000, ja Kovar, R., „Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire“, *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Dalloz 2007. Seoses ELi haldusaktide kehtetuks tunnistamisega vt lisaks Lübbig, T., „Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane“, *EuZW*, 2003, lk 233.

<sup>28</sup> Ettepanek kohtuasjas Kühne ja Heitz (C-453/00, EU:C:2003:350).

<sup>29</sup> Ettepanek liidetud kohtuasjades i-21 Germany ja Arcor (C-392/04 ja C-422/04, EU:C:2006:181).

<sup>30</sup> Ettepanek kohtuasjas Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245).

<sup>31</sup> Täiendavaid viiteid vt 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, lk 350.

<sup>32</sup> Nagu õiguskirjanduses selle kohtuotsuse kohta kriitiliselt öeldakse, avas Euroopa Kohus sellega Pandora laeka, sest otsuses minnakse õiguskindluse ühe kõige olulisema põhimõtte kallale, kuid samas puudub selles võetud seisukohale arusaadav põhjendus ja see külvab ebakindlust kohtuotsuse Kühne ja Heitz nelja tingimuse tõlgendamise suhtes. Kirjanduses juhitakse tähelepanu ka sellele, et kõnealune otsus tekitab liikmesriigi kohtutele probleeme selle rakendamisega (Taborowski, M., *op. cit.*, lk 1464, 1465 ja 1469). Katset sobitada seda kohtuotsust esimuse, tõhususe, võrdväarsuse ja autonoomia põhimõtete raamidesse vt Becker, F., „Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness“, *CMLR* 44, 2007, lk 1035.

<sup>33</sup> 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); 19. juuni 1990. aasta kohtuotsus Factortame jt (C-213/89, EU:C:1990:257) ning 28. juuni 2001. aasta kohtuotsus Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368).

<sup>34</sup> Nende teemade kohta üldiselt vt Ruffert, M., „The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law“, *Review of European Administrative Law*, 1. kd, nr 2, 2008, lk 127–135.

<sup>35</sup> Sama seisukohta toetavat käsitlust vt Ginter, C., ja Schasmin, P., „Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?“, veebis aadressil researchgate.net, lk 157.

<sup>36</sup> Tridimas, T., „General Principles of EU Law“, OUP, 2006, lk 528.

kas minu soovitatud lähenemisviis vähendab haldusotsuste lõplikkust ja õiguskindlust, vaid kas vajadus tagada õigusriigi põhimõtete järgmine ja liidu õiguse tõhusus kaalub selle vähendava toime üles. Minu kindel veendumus on, et käesoleval juhul on esimus kohtuotsusest Ciola tuleneval lähenemisel ja vajadusel tagada õigusriigi põhimõtte austamine.

59. Kohtuotsuse Kühne ja Heitz lähenemisviisi rakendamine erinevates liikmesriikides toob paratamatult kaasa erinevused üksikisikute õiguste kaitses ning seetõttu oleks olnud mõistlikum lähtuda kohtuotsuste Simmenthal ja Ciola arutluskäigust, et tagada õigusriigi põhimõtte austamine.<sup>37</sup>

60. Teiseks seisneb kaalukas põhjus, miks Euroopa Kohus peaks otsusest Kühne ja Heitz lähtuvat kohtupraktikat muutma, selles, et kohtupraktika kohaselt ei tulene liidu õigusega vastuolus oleva riigisisese haldusakti kehtetuks tunnistamise õiguse „olemasolu“ liidu õigusest, vaid sõltub hetkel eri liikmesriikide riigisisestest õigusaktidest.<sup>38</sup>

61. Olen nimelt nõus kohtujurist Botiga, kui ta väidab, et „[ELL artikli 4 lõige 3 nõuab] kõikide siseriiklikes menetlusnormides ette nähtud meetmete rakendamist, et juhul, kui siseriiklikud menetlusnormid seda lubavad, haldusakt uuesti läbi vaadata ja [liidu] õigusega vastuolus olev haldusakt vajaduse korral kehtetuks tunnistada“.<sup>39</sup>

62. Euroopa Kohus on juba nentunud järjepidevuse tähtsust seoses esialgse õiguskaitsega, kui ta järeldas, et „[liidu] õigusega õigussubjektile liikmesriigi kohtus tagatud esialgne õiguskaitse ei tohi olla erinev sõltuvalt sellest, kas ta vaidlustab liikmesriigi õigusnormide vastavuse [liidu] õigusele või [liidu] teiseste õigusaktide kehtivuse, kuna mõlemal juhul põhineb vaidlus [liidu] õigusel endal“.<sup>40</sup>

63. Ka otsuses Brasserie du pêcheur ja Factortame juhtis Euroopa Kohus tähelepanu sellele, et „riigivastutuse kohaldamise tingimused [ei tohi] üksikisikutele [liidu] õiguse rikkumisega põhjustatud kahju puhul erineda [liidu] vastutusest võrreldavates tingimustes, kui see ei ole eriliste põhjustega õigustatud. [Liidu] õigusega üksikisikutele antud õiguste kaitse ei saa varieeruda sõltuvalt sellest, kas kahju põhjustas liikmesriigi või [liidu] ametiasutus“.<sup>41</sup>

64. Seega ühtlustas Euroopa Kohus liidu õiguse rikkumise korral liikmesriigi vastutuse korda ja liidu lepinguvälise vastutuse korda.<sup>42</sup>

65. Nagu õiguskirjanduses on juba tabavalt märgitud,<sup>43</sup> haakub ühtsuse nõue kodanike õiguskaitse valdkonnas teatud määral küsimusega, mis ei ole liiga kaugel liidu õigusega vastuolus olevate riigisiseste haldusaktide kehtetuks tunnistamise temaatikast.

<sup>37</sup> Sama seisukohta kaitsevad ka Groussot, X., ja Minssen, T., „Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?“, *European Constitutional Law Review*, 3, lk 401.

<sup>38</sup> Vt ka Ritleng, D., *op. cit.*, lk 248.

<sup>39</sup> Vt tema ettepanek kohtuasjas Kempfer (C-2/06, EU:C:2007:245, punkt 79).

<sup>40</sup> 21. veebruari 1991. aasta kohtuotsus Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest (C-143/88 ja C-92/89, EU:C:1991:65, punkt 20).

<sup>41</sup> 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus C-46/93 ja C-48/93 (EU:C:1996:79), punkt 42.

<sup>42</sup> 4. juuli 2000. aasta kohtuotsus Bergaderm ja Goupil vs. komisjon (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punktid 41–44).

<sup>43</sup> Ritleng, D., *op. cit.*, lk 252.

66. Kohtuotsuses *Gerekens ja Procola*<sup>44</sup> leidiski Euroopa Kohus nimelt, et „[liidu] õiguskorras tunnustatud õiguse üldpõhimõtete kaitsmise nõue on ka liikmesriikidele [liidu] õigusnormide rakendamisel siduv. [...] Kuigi üldreeglina ei võimalda õiguskindluse põhimõte viia [liidu] õigusakti kehtivuse algust tema avaldamise kuupäevast varasemale kuupäevale, võib esineda erandeid, kui see on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik ja huvitatud isikute õiguspärasest ootust on nõuetekohaselt arvesse võetud.“

67. Seega, nagu on otsustatud selle kohtuotsuse punktis 24, ning sarnaselt käesolevas kohtuasjas käsitletavate küsimustega „ei riku õiguskindluse põhimõtet tagasiulatuva jõuga liikmesriigi õigusnormid, kui see on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik ja huvitatud isikute õiguspärasest ootust on nõuetekohaselt arvesse võetud“.

68. Kuna tuleks leida ühtne lähenemine seaduslikkuse põhimõtte ja õiguskindluse põhimõtte vahel tasakaalu leidmiseks, ei tohiks see lähenemine minu arvates muutuda sõltuvalt sellest, kas kaalutakse liidu või liikmesriigi õigusvastase akti kehtetuks tunnistamist. Seega ei peaks Euroopa Kohus jätma selle lähenemise määratlemist riigisisese menetlusautonoomia nimel liikmesriikide õigusaktide tasandile.<sup>45</sup> Sarnaselt kohtuotsusega *Gerekens ja Procola* peaks Euroopa Kohus hoopis viima liikmesriigi õigusvastaste haldusaktide kehtetuks tunnistamise korra kooskõlla liidu õigusvastaste haldusaktide kehtetuks tunnistamise korraga.<sup>46</sup>

69. Nagu on märkinud kohtujurist Ruiz-Jarabo Colomer,<sup>47</sup> peaks Euroopa Kohus leidma tasakaalu „[liidu] õiguse üliluslikkuse ja õiguskindluse [...] vahel, tehes täispöörde kohtuotsuses *Kühne ja Heitz* [...] võetud suunast, mille õigusteooria viis tupikusse“, ning liikmesriigi „õigusest lähtumine, mida Euroopa Kohus on selles valdkonnas soovitanud, tekitab lisaks tõsiseid probleeme, mille hulgast tuleks rõhutada [liidu] õiguskorral põhinevate õiguste kohtuliku kaitse süsteemide erinevust“.<sup>48</sup>

## 7. 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 uued lõiked 4 ja 5

70. Lõpetuseks, kuigi seda eelotsuse küsimuses otseselt ei mainita, nähtub eelotsusetaotlusest ka asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõigete 4 ja 5 suhtes, mis võeti vastu pärast Euroopa Kohtu otsust *SEGRO ja Horváth*. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ilmselt peab neid lõikeid käesoleva kohtuasja puhul kohaldatavaks (eelotsusetaotluse lk 11). Seetõttu käsitlen sellele kohtule põhikohtuasja lahendamise seisukohast kasuliku vastuse andmiseks küsimust, kas liidu õigus on vastuolus

<sup>44</sup> 15. juuli 2004. aasta kohtuotsus *Gerekens ja Procola* (C-459/02, EU:C:2004:454, punktid 21–24; edaspidi „kohtuotsus *Gerekens ja Procola*“).

<sup>45</sup> Menetlusautonoomia positsiooni liidu õiguses käsitleva debati kohta vt Kakouris, K. N., „Do the Member States possess judicial procedural „autonomy“?“, *CMLR* 34, 1997, lk 1389; Rodríguez Iglesias, G.-C., ja Keppenne, J.-P., „L'incidence du droit communautaire sur le droit national“, *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*, 1. kd, Bruylant, 1999, lk 517. Vt ka Bobek, M., „Why There is no „Principle of Procedural Autonomy“ of the Member States“, Micklitz, H.-W., de Witte, B. (toim), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, lk 305.

<sup>46</sup> Vt Rittleng, D., *op. cit.*, lk 253.

<sup>47</sup> Vt tema ettepanek liidetud kohtuasjades i-21 *Germany ja Arcor* (C-392/04 ja C-422/04, EU:C:2006:181, punktid 3 ja 67). Galetta, D. U., „Autotutela decisoria e diritto comunitario“, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, lk 35–59, väidab, et vaidlustamisvõimaluseta haldusmeetme mis tahes ülevaatamine eeldab väärtuste hoolikat tasakaalustamist. Ühel kaalukausil on liidu õiguse üliluslikkus, mida toetavad seaduslikkuse, võrdväarsuse, tõhususe ja lojaalse koostöö põhimõtted. Teisel kaalukausil on õiguskindlus (lk 50).

<sup>48</sup> Selles ettepanekus on viidatud teosele Coutron, A., „Cour de Justice, 13 janvier 2004, *Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren*“, *Revue des affaires européennes*, 13. aastakäik (2003–2004), 3, lk 417–434. Peerbux-Beaugendre, Z., „Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004“, *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, lk 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*, nr 5, oktoober 2004 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

selliste liikmesriigi õigusnormidega nagu kõnealused kaks lõiget, mille kohaselt liidu õigust rikkudes kustutatud kasutusvalduste uuesti registreerimine on peatatud kuni prokuratuuri korraldatud uurimise ja selle tagajärjel algatatava kohtumenetluse lõppemiseni.

71. Nõustun Saksamaa valitsuse ja komisjoniga, et need sätted näivad olevat vastuolus ELTL artikliga 63, sest need halvendavad (taas) kapitali vaba liikumist ja välistavad liidu õiguse soovitud toime nii seetõttu, et nende tagajärjel on takistatud kohtuotsuse SEGRO ja Horváth tõhus kohaldamine, kui ka põhjusel, et need raskendavad liidu õigusel põhinevate õiguste omanike jaoks (kellele tekitati õigusvastaselt kahju juba kohtuasjas SEGRO ja Horváth) oma õiguste kaitsmist.

72. Kõnealused kaks uut õigusnormi panevad kasutusvalduste omanikud, kes on pärit teistest liikmesriikidest, vähemalt kaudselt ebasoodsamasse olukorda, sest nende normide alusel on nende kasutusvalduste omanikud – kõnealuste menetluste ajal – jäetud jätkuvalt ilma oma kasutusvaldustest, mis tühistati liidu õigust rikkudes. Lisaks ei ole selge, milliseid nõudeid investorite suhtes seoses kõnealuste menetlustega kohaldatakse või milliseid raskusi see võib neile selles kontekstis tekitada.

73. Samuti näib, et lõigete 4 ja 5 vastuvõtmine on vastuolus ELL artikli 4 lõikest 3 tuleneva lojaalse koostöö põhimõttega. Nii lähtub Ungari seadusandja 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõikes 4 teatud eeldusest või olukorrast (asjaõiguse tühistamine lõike 1 kohaldamisega) – mis on liidu õigusega vastuolus – ning püüab seda olukorda lõikes 5 nimetatud juhtudel säilitada. Ometi oleks kohtuotsuses komisjon *vs.* Ungari tehtud järeldus kohustuste rikkumise kohta pidanud viima selleni, et Ungari lõpetab täielikult ja võimalikult kiiresti 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõikega 1 loodud õigusvastase olukorra, piiramata veelgi selle õigusnormi lõigete 4 ja 5 kapitali vaba liikumist.

74. Seega, nagu Hispaania valitsus märgib, ei ole Euroopa Kohtu otsuste SEGRO ja Horváth ning komisjon *vs.* Ungari ning 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 uute lõigete 4 ja 5 valguses mingit kahtlust, et käesolevas kohtuasjas ei ole Grossmania poolt oma kasutusvalduse tühistamise otsuste vaidlustamata jätmise kindlasti selline faktiline asjaolu, mille põhjal saaks järeldada, et siin on tegemist põhimõtteliselt teistsuguse hüpoteesiga, ning seega jätta käesolevas asjas kohaldamata järelduse, milleni Euroopa Kohus jõudis otsuses SEGRO ja Horváth – milles tuvastati, jätmata asjaolude suhtes mingit kaalutlusruumi, et 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõige 1 ja kinnistusraamatuseaduse § 94 lõige 5 on vastuolus liidu õigusega.

75. Sama järeldus tuleb teha, lähtudes vajadusest tagada siseturu tõhus toimimine, eesmärgist vältida lahknevusi eri liikmesriikide vahel liidu õiguse kohaldamisel ja tagada liidu õiguse ühetaoline rakendamine, samuti kaalutlustest, mis on seotud Euroopa Kohtu otsuste üldkohaldatava ja tagasiulatuva jõuga, liidu õiguse esimuse põhimõttega ning liikmesriigi kohtunike ülesandega tegutseda liidu õiguse kohtunikena.

### III. Ettepanek

76. Teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bírósági (Győri haldus- ja töökohus, Ungari) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab täitma 6. märtsi 2018. aasta kohtuotsust SEGRO ja Horváth (C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2018:157) ning peab liidu õiguse soovitud toime tagamiseks jätma omal algatusel kohaldamata liikmesriigi õigusnormid, mis on Euroopa Kohtu tõlgenduse kohaselt vastuolus ELTL artikliga 63. Liidu õiguse soovitud toime tagamise kohustus on peale asja menetleva kohtu siduv ka liikmesriigi kõikidele teistele ametiasutustele. Need ametiasutused peavad jätma kohaldamata liidu õigust rikkuvad liikmesriigi õigusnormid ning kohaldama liikmesriigi õigust viisil, mis võimaldab võimalikult kiiresti lõpetada liikmesriigi õiguse ja liidu õiguse vastuolu ning kõrvaldada liidu õiguse rikkumise õiguslikud tagajärjed.
2. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt kontrollimisele kuuluva asjaoluna näib, et ELTL artikliga 63 on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõiked 4 ja 5, kuna liidu õiguse vastaselt kustutatud kasutusvalduse uuesti registreerimise menetlus on peatatud kuni prokuratuuri korraldatud uurimise ja selle tagajärjel algatatava kohtumenetluse lõppemiseni.