



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
esitatud 29. novembril 2018¹

Kohtuasi C-235/17

Euroopa Komisjon
versus

Ungari

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – ELTL artikkel 63 – Kapitali vaba liikumine –
Põllumajandusmaa kasutusvaldus – Liikmesriigi õigusnormid, millega lõpetatakse hüvitamist ette
nägemata õigused, mis on varem tekkinud juriidilistel isikutel või füüsilistel isikutel, kes ei suuda
tõendada, et nad on omaniku lähisugulased – Euroopa Kohtu pädevus tuvastada eraldivõetuna Euroopa
Liidu põhiõiguste harta artikli 17 rikkumine

I. Sissejuhatus

1. Käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagiga palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et Ungari on rikkunud kohustusi, mis tulenevad asutamisevabadusest (ELTL artikkel 49), kapitali vabast liikumisest (ELTL artikkel 63) ja põhiõigusest omandile (Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikkel 17), kuna ta piiras ilmselgelt ebaproportsionaalselt põllumajandusmaa kasutusvaldust ja kasutusõigust², pidades silmas eeskätt 1994. aasta seaduse nr LV põllumajandusmaa kohta (termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény; edaspidi „1994. aasta põllumajandusmaa seadus“) 1. jaanuaril 2013. aastal jõustunud sätteid, 2013. aasta seaduse nr CXXII põllumajandus- ja metsamaa müügi kohta (mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény, edaspidi „2013. aasta põllumajandus- ja metsamaa müügi seadus“) asjasse puutuvaid sätteid, samuti 2013. aasta seaduse nr CCXII, millega kehtestatakse 2013. aasta seaduse nr CXXII põllumajandus- ja metsamaa müügi kohta teatavad üleminekusätted ja -meetmed (mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényvel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény, edaspidi „2013. aasta üleminekumeetmete seadus“), mõnda sätet ja viimaks 1997. aasta seaduse nr CXLI kinnistusraamatu kohta (ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, edaspidi „kinnistusraamatuseadus“) § 94 lõiget 5.

2. Vaidlusaluste õigusnormide vastuolu kohta ELTL artikliga 63 tagatud kapitali vaba liikumisega on juba tehtud 6. märtsi 2018. aasta kohtuotsus SEGRO ja Horváth³ ning seda vastuolu on käsitletud minu poolt neis kahes liidetud kohtuasjas tehtud ettepanekus⁴. Mul ei ole selles küsimuses niisiis midagi uut lisada, kuna vastavalt sellele kohtuotsusele ei jää Euroopa Kohtul üle muud, kui tuvastada vastavas osas liidu õiguse rikkumine.

1 Algeel: prantsuse.

2 Edaspidi kasutan käesolevas ettepanekus otstarbekuse kaalutlustel esiteks termineid „kasutusvaldus“ ja „kasutusvaldusest tulenev õigus“, et tähistada nii kasutusvaldust kitsas tähenduses kui ka kasutusõigust, ning teiseks väljendit „põllumajandusmaa“ nii põllu- kui ka metsamaa tähistamiseks.

3 C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2018:157, edaspidi „kohtuotsus SEGRO ja Horváth“.

4 Kohtujuristi ettepanek liidetud kohtuasjades SEGRO ja Horváth (C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2017:410).

3. Ent käesoleva kohtuasja tähtsus seisneb teises küsimuses. Tuletan meelde, et nimetatud kohtuotsuses esitati Euroopa Kohtule ka küsimus nende õigusnormide kooskõla kohta harta artikliga 17. Euroopa Kohus ei pidanud siiski vajalikuks seda küsimust käsitleda. Käesoleval juhul peaks Euroopa Kohus komisjoni arvates selle sätte osas seisukoha võtma ning seda sõltumatult liikumisvabadustest lähtuvast käsitlusest.

4. Käesolevas ettepanekus selgitan, miks minu hinnangul *ei ole Euroopa Kohtu pädevuses* harta artikli 17 osas seisukoha võtmine sel moel, nagu komisjon taotleb. Teise võimalusena esitan põhjendused, miks on vaidlusaluste õigusnormide analüüsimine sellest sättest lähtudes minu meelest igal juhul üleliigne. Viimaks, kolmanda võimalusena analüüsin neid õigusnorme artiklit 17 silmas pidades ja see analüüs annab minu arvates alust tuvastada nende õigusaktide vastuolu selle artikliga tagatud põhiõigusega omandile.

II. Ungari õigus

A. Põllumajandusmaa omandamist reguleerivad õigusnormid

5. 1994. aasta põllumajandusmaa seaduses on sätestatud kõigile füüsilistele isikutele, kellel ei ole Ungari kodakondsust, välja arvatud isikud, kellel on alaline elamisluba ja isikud, kelle pagulasstaatust on tunnustatud, ning kõigile nii välisriigi kui ka Ungari juriidilistele isikutele keeld omandada põllumajandusmaad.

6. Et välistada põllumajandusmaale lepingu alusel kasutusvalduse seadmine Ungari kodakondsuseta isikute või juriidilistele isikute kasuks, tehti 2001. aasta seadusega nr CXVIII [1994. aasta põllumajandusmaa seaduse] muutmiseks (termőfőldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény) 1994. aasta põllumajandusmaa seadusse muudatused, mis jõustusid 1. jaanuaril 2002. Pärast nende muudatuste tegemist oli 1994. aasta põllumajandusmaa seaduse § 11 lõikes 1 sätestatud, et „lepingu alusel kasutusvalduse seadmisele või kasutusõiguse andmisele kohaldatakse II peatüki sätteid, mis käsitlevad maa omandamise piiranguid [...]“.

7. Seejärel muudeti 1994. aasta põllumajandusmaa seaduse § 11 lõiget 1 2012. aasta seadusega nr CCXIII mõne põllumajandust reguleeriva seaduse muutmise kohta (egyres agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény). § 11 lõike 1 uues redaktsioonis, mis vastavalt muudetuna jõustus 1. jaanuaril 2013, oli sätestatud: „lepingu alusel seatud kasutusvaldus on tühine, välja arvatud juhul, kui see on seatud lähisugulase kasuks“.

8. 2012. aasta seadusega nr CCXIII mõnede põllumajandust reguleerivate seaduste muutmise kohta lisati 1994. aasta põllumajandusmaa seadusesse uue sättena § 91 lõige 1, mille kohaselt „[k]õik 1. jaanuari 2013. aasta seisuga kehtivad kasutusvaldused, mis on seatud kas tähtajatult või tähtajaks, mis lõpeb pärast 30. detsembril 2032, lepingu alusel, mille pooled ei ole lähisugulased, lõpevad seadusest tulenevalt 1. jaanuaril 2033.“

9. 2013. aasta põllumajandusmaa müügi seadus võeti vastu 21. juunil 2013 ning jõustus 15. detsembril 2013. Selle seaduse § 37 lõike 1 kohaselt jäi kehtima norm, mille kohaselt on lepingu alusel seatud kasutusvaldus tühine, välja arvatud juhul, kui see on seatud lähisugulase kasuks.

10. Viimati nimetatud seaduse § 5 punktis 13 on mõiste „lähisugulane“ defineeritud järgmiselt: „abikaasad, otseliinis ülenejad sugulased, lapsendatud, lapsed ja abikaasa lapsed, lapsendajad, abikaasa vanemad ning õed ja vennad“.

11. 2013. aasta üleminekumeetmete seadus võeti vastu 12. detsembril 2013 ning jõustus 15. detsembril 2013. Selle seadusega tunnistati kehtetuks 1994. aasta põllumajandusmaa seaduse § 91 lõige 1 ning selle seaduse § 108 lõikes 1 on sätestatud: „[k]õik 30. aprilli 2014. aasta seisuga kehtivad kasutusvaldused või -õigused, mis on seatud või antud kas tähtajatult või tähtajaks, mis lõpeb pärast 30. aprilli 2014, lepingu alusel, mille pooled ei ole lähisugulased, lõpevad seadusest tulenevalt 1. mail 2014“.

12. Kinnistusraamatuseaduse §-s 94 on sätestatud:

„1. [2013. aasta üleminekumeetmete seaduse] § 108 lõike 1 alusel lõppenud kasutusvalduse ja -õiguse (käesolevas paragrahvis edaspidi koos „kasutusvaldus“) kinnistusraamatu kande kustutamiseks peab füüsilisest isikust kasutusvaldaja registrit pidava ametiasutuse hiljemalt 31. oktoobril 2014 saadetud märgukirja peale 15 päeva jooksul pärast märgukirja kättetoimetamist deklareerima selleks ministri kehtestatud vormil sugulussideme – kui see on olemas –, mis seob teda registrisse kandmise aluseks oleval dokumendil kinnistu omanikuna märgitud isikuga. Deklaratsiooni tähtajaks esitamata jätmise korral tõendamistaotlusi pärast 31. detsembril 2014 vastu ei võeta.

[...]

3. Kui deklaratsioon ei kajasta sidet lähisugulasega või kui see jäetakse tähtajaks esitamata, kustutab kinnistusraamatut pidav ametiasutus omal algatusel kasutusvalduse nimetatud registrit kuue kuu jooksul pärast deklaratsiooni esitamiseks antud tähtaja möödumist ja hiljemalt 31. juulil 2015.

[...]“.

B. Tsiviilõigus

13. 1959. aasta seaduse nr IV, millega kehtestatakse tsiviilseadustik (polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, edaspidi „vana tsiviilseadustik“), sätted kehtisid kuni 14. märtsini 2014.

14. Vana tsiviilseadustiku §-s 215 oli sätestatud:

„(1) Kui lepingu jõustumiseks on vajalik kolmanda isiku nõusolek või ametiasutuste kooskõlastus, ei saa leping enne sellise nõusoleku või kooskõlastuse andmist jõustuda, ent poolte tahteavaldused jäävad pooltele siduvaks. Pooled vabanevad oma kohustustest, kui asjaomane kolmas isik või ametiasutus poolte vahel kokku lepitud tähtpäevaks nõusolekut või kooskõlastust ei anna.

[...]

(3) Nõusoleku või kooskõlastuse puudumisel kohaldatakse lepingu suhtes tehingu tühisuse tagajärgi.

[...]“.

15. Vana tsiviilseadustiku §-s 237 on sätestatud:

„(1) Lepingu tühisuse korral tuleb taastada olukord, mis valitses enne lepingu sõlmimist.

(2) Kui enne lepingu sõlmimist valitsenud olukorda ei ole võimalik taastada, võib kohus otsustada, et lepingut tuleb täita kuni kohtuotsuse tegemiseni. Tühise lepingu võib tunnistada kehtivaks, kui tühisuse aluseks olev asjaolu on võimalik kõrvaldada, eriti kui on võimalik kaotada ebaproportsionaalne eelis, mille tõttu on lepingus kokku lepitud vastastikuste kohustuste maht heade kommete vastaselt tasakaalust väljas. Neil juhtudel tuleb anda korraldus juhtumipõhiselt vastusooritusega jäänud soorituse tulemusena saadu tagastamiseks.“

16. 2013. aasta seadus nr V, millega kehtestatakse tsiviilseadustik (polgári törvénykönyvról szóló 2013. évi V. törvény, edaspidi „uus tsiviilseadustik“), jõustus 15. märtsil 2014.

17. Uue tsiviilseadustiku §-des 6:110 ja 6:111, mis sisalduvad XIX peatükis „Tühisuse tagajärjed“, on sätestatud:

„§ 6:110 [Kohtu poolt lepingu tagasiulatuvalt kehtivaks tunnistamine]

(1) Kohus võib tunnistada tühise lepingu kehtivaks tagasiulatuvalt alates lepingu sõlmimisest, kui

a) tühisusest tingitud kahju on võimalik heastada lepingut kohaselt muutes või kui

b) tühisuse aluseks olev asjaolu on tagantjärele ära langenud.

(2) Tühise lepingu kehtivaks tunnistamise korral peavad pooled täitma lepingus sätestatud vastastikused kohustused ning vastutama lepingu rikkumise eest pärast lepingu kehtivaks tunnistamist samamoodi nagu siis, kui leping oleks olnud kehtiv sõlmimisest alates.

§ 6:111 [Poolte tahtest tulenev lepingu kehtivus]

(1) Leping muutub kehtivaks tagasiulatuvalt selle sõlmimisest alates, kui pooled kõrvaldavad tagantjärele tühisuse aluseks olnud asjaolu või kui nad kinnitavad tahet lepingut täita, kui see asjaolu on ära langenud muul põhjusel.

(2) Tühise lepingu kehtivaks muutumise korral peavad pooled täitma lepingus sätestatud vastastikused kohustused ning vastutama lepingu rikkumise eest pärast lepingu kehtivaks muutumist samamoodi nagu siis, kui leping oleks olnud kehtiv sõlmimisest alates.

(3) Kui pooled kõrvaldavad tagantjärele tühisuse aluseks olnud asjaolu ja lepivad kokku lepingu kehtivuse edasiulatuvalt, kohaldatakse varem selle lepingu täitmiseks tehtud toimingute suhtes tühisuse tagajärgi.“

III. Asjaolud ja kohtueelne menetlus

18. Ungaris on välisriigi isikute poolt põllumajandusmaa omandamine olnud pikka aega piiratud. 1987. aasta seaduses nr I maa kohta⁵ oli sätestatud, et välisriigi füüsilised või juriidilised isikud võivad sellist maad ostu, vahetuse või kinke teel omandada ainult Ungari valitsuse eelneval loal.

19. Valitsuse dekreediga,⁶ mis jõustus 1. jaanuaril 1992, välistati seejärel igasugune võimalus põllumajandusmaad omandada isikutel, kellel ei olnud Ungari kodakondsust, välja arvatud alalise elamisloaga isikud ja pagulased. 1994. aasta põllumajandusmaa seadus laiendas seda keeldu ka nii välisriigi kui ka Ungari juriidilistele isikutele.

20. Selles õiguslikus raamistikus ei olnud seevastu kehtestatud erilisi piiranguid põllumajandusmaale kasutusvalduse seadmisele ja kasutusõiguse andmisele.

5 1987. aasta seaduse nr I maa kohta (földról szóló 1987. évi I. törvény), mida on muudetud 30. juuli 1987. aasta ministrite nõukogu dekreediga nr 26/1987. aasta seaduse nr I kohaldamise kohta (26/1987. (VII. 30.) MT rendelet a földról szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról) ja seejärel ministrite nõukogu 7. juuli 1989. aasta dekreediga nr 73 (A földról szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7.)), § 38 lõige 1.

6 Valitsuse 27. detsembri 1991. aasta dekreeidi nr 171 (A külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm.) § 1 lõige 5.

21. 1994. aasta põllumajandusmaa seaduse muudatustega⁷, mis jõustusid 1. jaanuaril 2002, laiendati põllumajandusmaa omandamist puudutavaid piiranguid ka sellele maale kasutusvalduse seadmisele ja kasutusõiguse andmisele. Selle tulemusel ei saanud ei välisriikide kodanikud ega juriidilised isikud niisuguseid õigusi omandada.

22. Ungari ühinemisel Euroopa Liiduga kehtestati üleminekuaja nii, et sellel liikmesriigil lubati jätta põllumajandusmaa omandamisega seotud piirangud kehtima 10 aasta jooksul pärast ühinemiskuupäeva ehk 30. aprillini 2014. Siiski pidi see liikmesriik alates 1. maist 2004 lubama neil liidu kodanikel, kes on Ungaris elanud ja tegutsenud vähemalt kolm aastat, omandada põllumajandusmaad samasugustel tingimustel nagu Ungari kodanikel⁸.

23. Kui selle üleminekuperioodi lõpp lähenema hakkas, võttis Ungari seadusandja vastu 1994. aasta põllumajandusmaa seaduse⁹ uued muudatused, millega keelati alates 1. jaanuarist 2013 üldiselt põllumajandusmaale kasutusvalduse seadmine, välja arvatud lähisugulaste kasuks. 2013. aasta lõpus vastu võetud ja 1. jaanuaril 2014 jõustunud 2013. aasta põllumajandusmaa müügi seadusega jäeti see keeld kehitma¹⁰.

24. Sätetes, mis jõustusid 1. jaanuaril 2013, nähti ette, et sel kuupäeval kehtiv kasutusvaldus, mis oli sõlmitud tähtajatult või tähtajaks, mis lõpeb hiljem kui 31. detsembril 2032, lepingu alusel, mille pooled ei olnud lähisugulased, lõpeb seaduse alusel 20-aastase üleminekuaja lõppemisel. Niisiis pidid need kasutusvaldused täielikult lõppema hiljemalt 1. jaanuaril 2033.

25. Ülalnimetatud üleminekuajaga lühendati aga oluliselt 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõikega 1, mis jõustus 15. detsembril 2013. Viimati nimetatud sätte kohaselt pidid 30. aprillil 2014 kehtivad kasutusvaldused seaduse alusel lõppema 1. mail 2014, välja arvatud juhul, kui need on seatud lähisugulaste vahel sõlmitud lepingute alusel.

26. Leides, et Ungari rikkus ELTL artiklitest 49 ja 63 ning harta artiklist 17 tulenevaid kohustusi, sisuliselt lõpetades teatavad varem põllumajandusmaale seatud kasutusvaldused, saatis komisjon sellele liikmesriigile 17. oktoobril 2014 märgukirja¹¹. Viimane vastas 18. detsembri 2014. aasta kirjaga, milles leidis, et ei ole kõnealuseid rikkumisi toime pannud.

27. Kuna see vastus komisjoni ei rahuldanud, saatis ta 19. juunil 2015 põhjendatud arvamuse, milles jäi seisukohale, et lõpetades *ex lege* vastavalt 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõikele 1 alates 1. maist 2014 teatud kasutusvaldused, rikkus Ungari liidu õiguse ülalmainitud sätteid. See liikmesriik vastas 9. oktoobri 2015. aasta ja 18. aprilli 2016. aasta kirjadega, leides, et väidetud kohustuse rikkumist ei esine.

28. Samal ajal esitas üks neist kahest liikmesriigi kohtust, kes olid esitanud Euroopa Kohtule eelotsusetaotlused, mille alusel tehti kohtuotsus SEGRO ja Horváth, Alkotmánybíróság'ile (konstitutsioonikohus, Ungari) taotlused, mis puudutasid eespool nimetatud seaduse § 108 lõike 1 kooskõla Ungari põhiseadusega.

7 Seadus, mida muudeti 2001. aasta seadusega nr CXVII [1994. aasta põllumajandusmaa seaduse] muutmise kohta.

8 Vastavalt Akti Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (ELT 2003, L 236, lk 33) lisa X artikli 3 punktile 2 ning komisjoni 20. detsembri 2010. aasta otsusele 2010/792/EL, millega pikendatakse üleminekuperioodi seoses põllumajandusmaa omandamisega Ungaris (ELT 2010, L 336, lk 60).

9 2012. aasta seadus nr CCXIII mõnede põllumajandust reguleerivate seaduste muutmise kohta.

10 Vastavalt selle seaduse § 37 lõikele 1.

11 Märgukirjas heitis komisjon Ungarile ette ka seda et viimane lubas vastavalt 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 60 lõikele 5 alates 25. veebruarist 2014 ühepoolset üles öelda pikemaks perioodiks kui 20 aastaks sõlmitud põllumajandusmaa rendilepingud, mis olid sõlmitud enne 27. juulit 1994. Komisjon on hiljem ilmselt selle etteheite tagasi võtnud, sest põhjendatud arvamuses see puudub.

29. Alkotmánybíróság (konstitutsioonikohus) leidis 21. juuli 2015. aasta kohtuotsuses nr 25, et see säte on osaliselt põhiseadusega vastuolus, kuna liikmesriigi seadusandja ei ole ette näinud hüvitamise mehhanismi maaomanikele, kelle maad olid kehtetuks tunnistatud kasutusvaldustega koormatud, ning andis seadusandjale tähtaja kuni 31. detsembrini 2015 see viga parandada. Ülejäänud osas jättis see kohus taotluse rahuldamata. Alkotmánybírósági (konstitutsioonikohus) poolt seadusandjale antud tähtaeg möödus, ilma et ühtki meetet võetud oleks.

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

30. Käesolev liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitati 5. mail 2017.

31. Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul:

- tuvastada, et Ungari on rikkunud ELTL artiklitest 49 ja 63 ning harta artiklist 17 tulenevaid kohustusi, võttes vastu põllumajandusmaade kasutusvaldust käsitlevad õigusnormid, ning
- mõista kohtukulud välja Ungarilt.

32. Ungari palub Euroopa Kohtul:

- jätta komisjoni hagi põhjendamatus tõttu rahuldamata, ning
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

33. Kohtuistung, millel olid esindatud komisjon ja Ungari, toimus 9. juulil 2018.

V. Analüüs

A. Vastuvõetavus

34. Ungari valitsus ei ole ei vastustaja vastuses ega repliigis väitnud, et käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi oleks vastuvõetamatu. Kuivõrd aga väljakujunenud kohtupraktika kohaselt sellise hagi vastuvõetavuse tingimused *põhinevad avalikul huvil*, peab Euroopa Kohus seda käsitlema omal algatusel¹².

35. Kõrvutades põhjendatud arvamust komisjoni haviga, näib komisjon viimati nimetatud olevat vaidluse eset esimeses piiritletuga võrreldes laiendanud, minnes vastuollu sellist laiendamist keelava Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikaga¹³.

36. Märgin sellega seoses, et põhjendatud arvamuses heitis komisjon Ungarile ette muude isikute kui lähisugulaste vahel sõlmitud lepingute alusel seatud ning 30. aprillil 2014 kehtivate kasutusvalduste *ex lege lõpetamist* vastavalt 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõikele 1.

12 Vt eriti 9. septembri 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (C-417/02, EU:C:2004:503, punkt 16); 1. veebruari 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (C-199/04, EU:C:2007:72, punkt 20) ja 22. veebruari 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (C-336/16, EU:C:2018:94, punkt 42). Kohtupraktikast ei tulene üheselt, kas avaliku huvi alusel omal algatusel hagi vastuvõetavuse küsimuse käsitlemine on kohtu õigus või kohustus. Tulenevalt aga avaliku huviga seotud normide imperatiivsusest ning kaalutlustest, mis puudutavad isikute võrdsust kohtu ees ja poolte võrdsuse põhimõtet, tuleks asuda seisukohale, et tegemist on kohustusega (vt Clausen, F., „*Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*“, Thèses, Bruylant, 2018, lk 455–472).

13 ELTL artikli 258 alusel esitatava hagi ese piiritletakse samas sättes ette nähtud kohtueelses menetluses ning seega ei saa seda kohtumenetluses laiendada. Komisjoni põhjendatud arvamuse ja hagil peavad olema samad põhjendused ja väited, seega ei saa Euroopa Kohus kontrollida etteheiteid, mida ei ole sõnastatud põhjendatud arvamuses (vt eelkõige 9. veebruari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (C-305/03, EU:C:2006:90, punkt 22); 29. aprilli 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-160/08, EU:C:2010:230, punkt 43) ja 10. mai 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-368/10, EU:C:2012:284, punkt 78)).

37. Hagi sissejuhatavas osas sõnastatud nõudest, mis on ära toodud käesoleva ettepaneku punktis 1, tuleneb seevastu, et Euroopa Kohtule esitatud hagi peab komisjon lisaks põhjendatud arvamuses vaidlustatud sätetele silmas ka muid sätteid, millest mõned ei puuduta kehtivate põllumajandusmaa kasutusvalduste lõpetamist, vaid käsitlevad sellistele maadele kasutusvalduse seadmist¹⁴. Teiseks heidab komisjon hagiavalduse kokkuvõttes Ungarile ette lisaks varem seatud kasutusvalduste „lõpetamisele“ üldisemalt sellise õiguse „piiramist“.

38. Neist asjaoludest näib, et komisjoni eesmärk ei ole Ungari süüdi mõistmine mitte ainult teatavate põllumajandusmaale kehtivate kasutusvalduste *ex lege lõpetamise* eest, mis tuleneb 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõikest 1, vaid ka *tulevikus kasutusvalduse seadmise piiramise eest selliselt, et see on võimalik ainult maaomaniku lähedase sugulase kasuks*.

39. Vastuseks kohtuistungil esitatud küsimusele märkis Ungari, et tema mõistab komisjoni esitatud hagi nii, et see puudutab põhiliselt teatud hulga varem seatud kasutusvalduste *ex lege lõpetamist*. See liikmesriik leiab siiski, et võttes arvesse komisjoni hagi ebaselgust, mida on kajastatud käesoleva ettepaneku kolmes eelnevas punktis, ei ole hagi esitatud selgelt ja arusaadavalt. Komisjon omalt poolt väitis, et ei soovinud hagi eset põhjendatud arvamuses piiritletuga võrreldes muuta: vaidluse all on üksnes olemasolevate kasutusvalduste lõpetamine.

40. Minu meelest ei ole komisjoni hagi sel määral ebaselge, et seda saaks täielikult vastuvõetamatuks pidada. Ungari sai teostada oma kaitseõigust ning isegi möönis, et sai aru, et hagi puudutab maaomaniku lähisugulaseks mitteolevate isikute kasuks seatud ja 30. aprillil 2014. aastal kehtinud põllumajandusmaa kasutusvalduste *ex lege lõpetamist*, mis on sätestatud 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõikes 1. Seetõttu leian, et kõnealune hagi on vastuvõetav *ainult selles küsimuses* ning on ülejäänud osas vastuvõetamatu.

B. Esimene etteheide (vaidlusaluste õigusnormide kooskõla ELTL artiklitega 49 ja 63)

41. Esimese etteheitega soovib komisjon sisuliselt, et Euroopa Kohus tuvastaks, et 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõige 1 on vastuolus ELTL artiklis 49 sätestatud asutamisevabaduse ning ELTL artikliga 63 tagatud kapitali vaba liikumisega.

42. Märgin sellega seoses, et kohtuotsuses SEGRO ja Horváth¹⁵ küsis liikmesriigi kohus Euroopa Kohtult juba, kas vaidlusalused sätted on kooskõlas nende kahe liikumisvabadusega. Euroopa Kohus leidis ometi, et neid õigusnorme tuleb käsitleda üksnes kapitali vaba liikumise seisukohast.

43. Käesolevas kohtuasjas väidab komisjon, et Euroopa Kohus peab seekord käsitlema vaidlusaluseid õigusnorme mõlema nimetatud liikumisvabaduse vaatenurgast.

44. Olenevalt olukorrast võivad need normid tõepoolest piirata ühte või teist neist vabadustest. Mõned asjaomastest isikutest olid Ungaris põllumajandusmaa kasutusvalduse omandanud hangeldamise eesmärgil, samas kui teised kasutasid seda õigust oma majandustegevuses. Niisiis, kui esimene olukord kuulub kapitali vaba liikumise kohaldamisalasse, siis teine seondub asutamisevabadusega. Kui kohtuotsuses SEGRO ja Horváth sai Euroopa Kohus selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjades

14 1994. aasta seaduse põllumajandusmaa kohta § 11 lõige 1 (1. jaanuaril 2013 jõustunud redaktsioonis) ning 2013. aasta põllumajandusmaa seaduse § 37 lõige 1 käsitlevad tegelikult põllumajandusmaale (uute) kasutusvalduste seadmist.

15 Vt selle kohtuotsuse punktid 50–60.

kõne all olnud asjaolusid silmas pidades piirduda nende õigusnormide käsitlemisega üksnes kapitali vabast liikumisest lähtudes, siis käesoleval juhul ta seda teha ei saa. Seoses käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagiga, mis on oma laadilt objektiivne¹⁶, tuleks neid õigusnorme käsitleda üldiselt, pidades silmas kõiki vabadusi, mis erinevates olukordades kohaldamisele võivad kuuluda.

45. Ungari valitsus leiab seevastu, et käesolevas kohtuasjas ei ole vaja sellele küsimusele läheneda teistmoodi kui kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus SEGRO ja Horváth.

46. Ma jagan viimast seisukohta. Minu hinnangul tuleb ka käesolevas asjas käsitleda vaidlusaluseid õigusnorme üksnes ELTL artikliga 63 tagatud kapitali vaba liikumise seisukohast.

47. Peab paika, et need õigusnormid võivad potentsiaalselt kuuluda *samal ajal mitme liikumisvabaduse kohaldamisalasse*¹⁷: ühelt poolt saab isik, kes on omandanud põllumajandusmaa kasutusvalduse majandustegevusega tegelemise eesmärgil, tugineda ELTL artiklis 49 sätestatud asutamisevabadusele, kuna selle vabaduse hulka „kuulub tingimata ka õigus omandada, kasutada ja võõrandada kinnisasja teise liikmesriigi territooriumil“¹⁸; teiselt poolt kuuluvad kinnisvarainvesteeringuid reguleerivad liikmesriikide meetmed Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ELTL artikliga 63 tagatud kapitali vaba liikumise kohaldamisalasse ning seda ka juhul, kui nende investeeringute eesmärk on võimaldada tegeleda majandustegevusega¹⁹.

48. Siiski on Euroopa Kohus sellises olukorras, kus normid võivad kuuluda samal ajal mitme vabaduse kohaldamisalasse, vähemalt oma hiljutise kohtupraktika kohaselt kontrollinud, kas üks neist kahest vabadusest on teisega võrreldes teisejärguline ja esimesega kaasaskäiv. Kui see nõnda on, toimib Euroopa Kohus vastavalt põhimõttele *accessorium sequitur principale* ning hindab vaidlusalust regulatsiooni üksnes tähtsamal kohal olevast vabadusest lähtudes²⁰. Seejuures ei hinnata kõnealuste vabaduste vahelist „peamine/täiendav“ suhet mitte vaidlusega seotud isikute olukorrast, vaid *vaidlusaluste liikmesriigi õigusnormide eesmärgist* lähtuvalt²¹.

49. Selliste õigusnormide nagu 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõike 1 puhul on kapitali vaba liikumise aspekt asutamisevabadusega võrreldes olulisemal kohal. Need õigusnormid puudutavad kinnisomandit ning neid kohaldatakse põllumajandusmaa kasutusvalduse suhtes üldiselt, mitte üksnes neil juhtudel, kus kasutusvaldus on seotud majandustegevusega tegelemise eesmärgil²². Kõnealuses kontekstis on sellest regulatsioonist tulenevad võimalikud asutamisevabaduse piirangud kapitali vaba liikumise piirangu vältimatu tagajärg. Teisisõnu on võimalikud asutamisevabaduse piirangud *lahutamatu* seotud kapitali vaba liikumise piirangutega²³.

16 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi aluseks nende kohustuste objektiivne rikkumine. Komisjoni ülesanne on hinnata vajadust algatada menetlus liikmesriigi vastu ja teha kindlaks, milliseid sätteid liikmesriik on rikkunud, Euroopa Kohus peab hindama, kas ette heidetav kohustuste rikkumine on aset leidnud või mitte (vt selle kohta 21. juuni 1988. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik, 416/85, EU:C:1988:321, punkt 9; 11. augusti 1995. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-431/92, EU:C:1995:260, punkt 22, ja 8. detsembri 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Luksemburg, C-33/04, EU:C:2005:750, punkt 66).

17 Vt selle kohta kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punkt 55.

18 30. mai 1989. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (305/87, EU:C:1989:218, punkt 22) ning 5. märtsi 2002. aasta kohtuotsus Reisch jt (C-515/99, C-519/99–C-524/99 ja C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punkt 29).

19 Vt eelkõige 5. märtsi 2002. aasta kohtuotsus Reisch jt (C-515/99, C-519/99–C-524/99 ja C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punktid 28–31); 23. septembri 2003. aasta kohtuotsus Ospelt ja Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 24) ja 25. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punktid 22–24). Vt ka minu ettepanek liidetud kohtuasjades SEGRO ja Horváth (C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2017:410, punktid 48–63).

20 Vt eelkõige 3. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, punkt 34) ja 17. septembri 2009. aasta kohtuotsus Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, punkt 37).

21 Vt eelkõige 17. septembri 2009. aasta kohtuotsus Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, punkt 36); 5. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, punkt 21) ning kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punkt 53.

22 Vt analoogia alusel 17. septembri 2009. aasta kohtuotsus Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, punktid 49–52).

23 Vt selle kohta kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punkt 55.

50. Järelikult ei ole vaja hinnata vaidlusalust regulatsiooni eraldi ELTL artiklist 49 lähtudes²⁴. Vastupidi sellele, mida väidab komisjon, ei õigusta see, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus on objektiivset laadi, seda, et Euroopa Kohus kaldub kõrvale põhiõiguste kohaldamisalade kumuleerumisega seotud kohtupraktikast. Peale asjaolu, et see on raskesti ühitatav ressursside aruka kasutamise nõudega, tuletan meelde, et vahekorda „põhiline/täiendav“ ei määra Euroopa Kohus kindlaks mitte vaidlusega seotud isikute olukorraga seotud *subjektiivsete*, vaid vaidlusaluse regulatsiooni eesmärgiga seotud *objektiivsete* kriteeriumide alusel. Tõden pealegi, et Euroopa Kohus on seda kohtupraktikat kohaldanud märkimisväärse hulga liikmesriigi kohustuste rikkumise hagide kohta tehtud kohtuotsustes²⁵.

51. Sellegipoolest tuletan meelde, et kohtuotsuses SEGRO ja Horváth leidis Euroopa Kohus, et selline õigusnorm nagu 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõige 1 mitte üksnes ei *piira* kapitali vaba liikumist, vaid võib olla ka *kaudselt diskrimineeriv* kodakondsuse või kapitali päritolu alusel.

52. Teiseks välistas Euroopa Kohus selles otsuses võimaluse, et neid õigusnorme, iseäranis nende ebaproportsionaalsust silmas pidades, saaks põhjendada selliste argumentidega, mille Ungari nende õigusnormide kaitseks esitas²⁶.

53. Niisiis ei ole käesolevas ettepanekus vaja käsitleda nende õigusnormide kooskõla ELTL artikliga 63 tagatud kapitali vaba liikumisega. Selles osas on komisjoni esimene etteheide vaieldamatult põhjendatud kohtuotsuses SEGRO ja Horváth toodud põhjustel, ning ma viitan neile põhjendustele ja minu ettepanekule neis kohtuasjades²⁷.

54. Peab paika, et komisjon tugines oma hagis ka liidu õiguse üldpõhimõtetele olevate *õiguskindluse* ja *õiguspärase ootuse* põhimõtete rikkumisele seoses sellega, et vaidlusalustes õigusnormides ei olnud kasutusvalduse *ex lege* lõpetamise raames ette nähtud ei üleminekuperioodi ega hüvitamist²⁸. Siiski nähtub hagist, et komisjon märkis need põhimõtted ära „kõrvalmärkusena“ kui täiendavad argumentid nende õigusnormide ja viidatud liikumisvabaduste vahelise kooskõla käsitlemisel. Kuivõrd komisjoni esimene etteheide on muudel põhjustel põhjendatud, ei pea Euroopa Kohus kõnealuste põhimõtete osas seisukohta võtma²⁹. Liiati kinnitas komisjon kohtuistungil, et tema eesmärk ei olnud, et kohus käsitleks neid põhimõtteid eraldivõetuna, ning väitis veel, et nende põhimõtete järgimist *ei saa hinnata liikumisvabadustest lähtuvast käsitlusest sõltumatult*. Jagan seda seisukohta täielikult, nagu ma käesolevas ettepanekus järgnevalt selgitan³⁰.

24 Kui Euroopa Kohus ei peaks minuga samal arvamusel olema, leian igal juhul, et kohtuotsuses SEGRO ja Horváth sisalduvad mõttearendused, mis puudutavad kapitali vaba liikumist, on ülekantavad asutamisevabadusele nii piirangu olemasolu kui ka põhjenduse puudumise osas.

25 Vt teiste näidete hulgas 9. juuni 1982. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (95/81, EU:C:1982:216, punkt 30); 4. juuni 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Portugal (C-367/98, EU:C:2002:326, punkt 56); 28. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad (C-282/04 ja C-283/04, EU:C:2006:608, punkt 43); 8. juuli 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Portugal (C-171/08, EU:C:2010:412, punkt 80) ja 10. mai 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-370/11, ei avaldata, EU:C:2012:287, punkt 21).

26 See tähendab esiteks ülekaalukast üldisest huvist tulenevat põhjust, milleks on jätta põllumajandusmaa neile, kes seda harivad, ja takistada selle maa omandamist puht spekulatiivsetel eesmärkidel, samuti võimaldada maad kasutada uutel ettevõtjatel, hõlbustada maaomandi väljakujunemist suuruses, mis võimaldab edukat ja konkurentsivõimelist põllumajandustootmist, ning vältida põllumajandusmaa tükeldamist, väljarännet maapiirkondadest ja maapiirkondade rahvastikukadu. Teiseks tugines Ungari valitsus ELTL artiklile 65 ja täpsemalt soovile näha ette sanktsioonid valuutavahetuse kontrollimist käsitlevate liikmesriigi õigusnormide rikkumise eest ja teiseks võidelda avaliku korra kaalutlustel kuritarvituste vastu maa omandamisel.

27 Kohtujuristi ettepanek liidetud kohtuasjades SEGRO ja Horváth (C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2017:410, punktid 31–118).

28 Vt 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Berlington Hungary jt (C-98/14, EU:C:2015:386, punktid 74–88 ning 92).

29 Vajadusel on neile põhimõtetele ülekantavad käesoleva ettepaneku punktides 173–182 sisalduvad mõttearendused, mis puudutavad harta artikliga 17 tagatud omandiõigust.

30 Vt käesoleva ettepaneku punkt 76 jj.

C. Teine etteheide (vaidlusaluste õigusnormide kooskõla harta artikliga 17)

55. Teise etteheitega taotleb komisjon sisuliselt, et Euroopa Kohus tuvastaks, et 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõige 1 on vastuolus harta artikli 17 lõikega 1 tagatud õigusega omandile.

1. Poolte argumendid

56. Komisjon väidab, et hartaga tagatud põhiõigused on kohaldatavad, kui liikmesriigi õigusnormid kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse. Nõnda on see juhul, kui need õigusnormid piiravad üht või mitut EL toimimise lepinguga tagatud liikumisvabadust ja asjaomane liikmesriik tugineb selle piirangu põhjendamisel ülekaaluka üldise huviga seotud põhjustele.

57. Lisaks sellele, kuigi Euroopa Kohus kohtuotsuses SEGRO ja Horváth põhiõiguste austamise küsimust ei puudutanud, tuleb tal seda küsimust käsitleda käesoleva hagi puhul.

58. Seoses sellega leiab komisjon, et harta artikliga 17 tagatud omandiõigusega on hõlmatud ka vaidlusaluste õigusnormide kohaselt lõpetatud kasutusvaldused. Selles artiklis peetakse tegelikult laias tähenduses silmas kõiki varalise väärtusega õigusi, millest õiguskorda arvestades tuleneb omandatud õiguslik seisund, mis võimaldab õigustatud isikul neid õigusi enda kasuks sõltumatult teostada.

59. Mis puudutab selle õiguse riivet, siis nagu sundvõõrandamise puhul, on sellega tegu ka sellise vara lõpetamise, tühistamise või *de facto* äravõtmise korral, sealhulgas siis, kui see lõpetamine puudutab, nagu käesoleval juhul, ainult kahte kolmest omandiõiguse koosseisu kuuluvast õigusest, see tähendab õigust kasutada ja vallata.

60. Selline käesolevas kohtuasjas käsitletav kasutusvalduste lõpetamine ei saa aga olla põhjendatud. Ühelt poolt tugines see kasutusvalduste lõpetamine üldiselt ekslikule eeldusele, mille kohaselt kõigi omavahel suguluses mitteolevate isikute vahel sõlmitud kasutusvalduse lepingute eesmärk oli põllumajandusmaa omandamist piiravate normide kohaldamise vältimine. Teiseks on selline lõpetamine ootamatu ja ettearvamatu, sest ilma üleminekuperioodi ette nägemata lühendati investoritele varem antud 20-aastast üleminekuperioodi. Lisaks sellele, isegi kui eeldada, et kasutusvalduste selline lõpetamine on põhjendatud, on see ebaseaduslik.

61. Kostja vastuses leiab *Ungari valitsus* omalt poolt, et vaidlusalust regulatsiooni ei ole hartat silmas pidades vaja eraldi hinnata.

62. Tema sõnul tuleneb igal juhul Alkotmánybíróság'i (konstitutsioonikohus) 21. juuli 2015. aasta kohtuotsusest nr 25 esiteks, et selline kasutusvalduse *ex lege* lõpetamine ei ole võrreldav sundvõõrandamisega. Liiasi on selline lõpetamine põhjendatud üldise huviga. Peale selle võimaldavad tsiivilõiguse normid, mis näevad ette omaniku kohustuse leppida endise kasutusvaldajaga kokku meetmetes, mille võtmist võib nõuda kohe kasutusvalduse lõppemise korral, viimasel saada tekkinud kahju eest õiglase, kõikehõlmava ja õigeaegse hüvitise.

63. Teiseks ei ole käesolevas kohtuasjas kõne all olevad kasutusvaldused harta artikli 17 lõikega 1 hõlmatud, kuivõrd need on saanud ebaseaduslikult ja pahauskselt.

2. Analüüs

a) Sissejuhatavad kaalutlused

64. Komisjoni teine etteheide on tähelepanuväärne. Mulle teadaolevalt on tegu esimese korraga, mil see institutsioon taotleb, et Euroopa Kohus tuvastaks, et liikmesriik on rikkunud harta sätet³¹. Sedalaadi etteheitest on siiski juttu olnud. Juba komisjoni 2010. aasta teatises, mis käsitleb harta rakendamist, märkis komisjon, et „algatab vajaduse korral liikmesriigi vastu rikkumismenetluse harta järgimata jätmise kohta liidu õiguse kohaldamisel“³². Senini pole see institutsioon seda siiski teinud³³.

65. Käesolev kohtuasi on esimene selliste hagide hulgas³⁴, mille esimeses etteheites taotleb komisjon Euroopa Kohtult seisukoha võtmist küsimuses, kas liikmesriigi õigusnormid on kooskõlas EL toimimise lepinguga tagatud liikumisvabadustega, ning seejärel taotleb eraldiseisvas etteheites nende samade õigusnormide hindamist hartast lähtudes.

66. Sellise hagi vastuvõetavuses ei ole ELTL artikli 258 kohaselt küsimust³⁵. Selles artiklis on sätestatud, et komisjon võib esitada hagi tuvastamiseks, et „liikmesriik ei ole täitnud aluslepingutest tulenevat kohustust“. Kõnealused kohustused hõlmavad vaieldamatult ka põhiõigusi, mis on tagatud hartaga, mille siduvus tuleneb ELL artikli 6 lõike 1 esimeses lõigus tehtud viitest, mille kohaselt on sellel „aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud“.

67. Sellegipoolest on hartaga tagatud põhiõiguste rikkumise tuvastamine Euroopa Kohtu pädevuses vaid juhul, kui harta sätted on konkreetsel juhul liikmesriigile siduvad³⁶. Käesolevas kohtuasjas tekib niisiis jälle kord küsimus, kas Euroopa Kohtu pädevuses on hinnata liidu õiguskorras tunnustatud põhiõiguste järgimist liikmesriikide poolt.

68. Oluline on mitte tähelepanuta jätta selle sätte konteksti. See, mil määral on põhiõiguste kaitsega seotud nõuded liidu õiguse alusel liikmesriikidele siduvad, on sisuliselt õiguskorra põhialustega seotud delikaatne ja põhimõtteline küsimus, mis puudutab pädevusjaotust liidus. Liikmesriikidele pandud kohustus austada oma tegevuses liidu põhiõigusi nii, nagu need liidu õiguses sätestatud on, piirab liikmesriikide poliitilist ja õigusloomelist otsustusvabadust, samas kui liidu pädevus valikuvõimaluste

31 Pealegi, kui ma ei eksi, siis on see institutsioon kogu rikkumismenetluste ajaloo jooksul esitanud ainult ühe taotluse liidu õiguskorras tunnustatud põhiõiguse rikkumise tuvastamiseks, nimelt kohtuasjas, milles tehti 27. aprilli 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-441/02, EU:C:2006:253). Euroopa Kohtu praktikas on siiski mõned kohtuotsused, kus põhiõigustele on tuginetud selleks, et toetada väidetavalt liikmesriigi poolt rikutud liidu õiguse sätte teatud tõlgendust.

32 „Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks“ (KOM(2010) 0573 (lõplik), lk 10).

33 Erinevates komisjoni iga-aastastes harta kohaldamist käsitlevates aruannetes on kajastatud mitme kohtueelse menetluse alustamist seonduvalt teatud liikmesriikide poolt just harta rikkumisega. Euroopa Kohtusse pole ükski neist asjadest siiski jõudnud. Vt Łazowski, A., „Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings“, *ERA Forum*, 2013, nr 14, lk 573–587, kus märgitakse, et komisjoni selline tagasihoidlikkus on kahtlemata viimase strateegiline valik, mis on seotud liikmesriikide suhtes harta kohaldamise küsimust ümbritseva ebaselgusega.

34 Vt käesolevale kohtuasjale lisaks menetluses olevad kohtuasjad komisjon vs. Ungari C-66/18 ja komisjon vs. Ungari C-78/18.

35 Sama tuleb minu arvates tõdeda ka nende põhiõiguste puhul, mida tunnustatakse liidu õiguse üldpõhimõtetena. Vt Barav, A., „Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law“, *Common Market Law Review*, 1975, nr 12, lk 369–383, lk 377.

36 Kuna rikkumismenetluse aluseks saab olla vaid kohustus, mis on vaadeldava olukorra suhtes kehtiv ja mille ajalisse kohaldamisalasse see kuulub, siis saab Euroopa Kohus hartas tunnustatud õiguste rikkumise muidugi tuvastada vaid selliste *asjaolude puhul, mis on aset leidnud pärast seda, kui harta omandas siduva õigusjõu* – ehk pärast 1. detsembrist 2009, mil jõustus Lissaboni leping. Antud juhul see nõnda on, kuna käesolev kohtuasi puudutab 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõiget 1, mis võeti vastu ja jõustus pärast eelnimetatud kuupäeva (vt analoogia alusel kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punktid 38–49).

kindlaksmääramisel vastavalt suureneb. Ka põhiõiguste puhul esineb *tentraliseerimise* võimalus³⁷. Institutsionaalses plaanis on küsimus liiati selles, mil määral saab *Euroopa Kohus* viimase kohtuinstantsina asuda liikmesriikide konstitutsioonikohtute ja Euroopa Inimõiguste Kohtu³⁸ asemele, et hinnata liikmesriikide õigusnorme ja tegevust põhiõiguste seisukohast.

69. Kahtlemata sellesama probleemaatika pärast muret tundes on harta teksti koostajad hoolitsenud selle eest, et asjaolud, mille esinemisel harta liikmesriikide õigusnormide suhtes kohaldub, oleksid sõnaselgelt piiratud. Harta artikli 51 lõike 1 kohaselt on harta sätted ette nähtud liikmesriikidele „üksnes liidu õiguse kohaldamise korral“. Lisaks sellele on hartas ja aluslepingutes sätestatud, et hartaga ei laiendata liidu õiguse kohaldamisala liidu pädevusvaldkonnast väljapoole, ei anta liidule ühtki uut pädevust ega ülesannet ega muudeta liidu pädevust, mis on määratletud aluslepingutega³⁹.

70. Kohtuotsuses Åkerberg Fransson⁴⁰ leidis Euroopa Kohus, et „hartaga tagatud põhiõigusi [tuleb] kaitsta siis, kui siseriiklik õigusnorm kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse“ ning „ei saa olla olukorda, mis jääb küll liidu õiguse kohaldamisalasse, ilma et nimetatud põhiõigused kehtiksid“, nõnda et „liidu õiguse kohaldamine tähendab seda, et hartaga tagatud põhiõigused kehtivad“. Seeläbi kinnitas Euroopa Kohus „ajaloolist järjepidevust“⁴¹ liidu õiguse üldpõhimõtetenä tunnistatud põhiõigustele tuginemise võimalust käsitleva kohtupraktika ning harta kohaldamisala vahel.

71. Tuletan sellega seoses meelde, et olukorrad, kus liidu õiguskorras tunnistatud põhiõigused liikmesriikidele siduvad on, võib Euroopa Kohtu tavakohaselt jagada vähemalt kaheks.

72. Esiteks on kohtuotsuse Wachuf⁴² järel väljakujunenud kohtupraktika kohaselt need põhiõigused liikmesriikidele siduvad siis, kui nad *rakendavad* liidu õigusnorme, nii et liikmesriigid peavad, niivõrd kui see on võimalik, kohaldama neid õigusnorme tingimustel, mis neid õigusi ei riku⁴³.

73. Teiseks saab liikmesriik vastavalt kohtuotsusest ERT⁴⁴ tulenevale kohtupraktikale, siis, kui ta teeb riigisiseste õigusnormidega *erandi* liidu õigusest ning tugineb nende õigusnormide kaitsmisel liidu õiguses tunnistatud *põhjendusele*, kasutada seda põhjendust vaid juhul, kui kõnealused õigusnormid on kooskõlas nende põhiõigustega.

74. Komisjon tugineb oma teises etteheites viimati nimetatud kohtupraktikale. Komisjoni hinnangul kuulub harta artikli 17 lõige 1 käesoleval juhul kohaldamisele, kuna Ungari on vaidlusaluste õigusnormidega *teinud erandi* asutamisevabadusest ja kapitali vabast liikumisest.

37 Vt eelkõige von Bogdandy, A., „The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union“, *Common Market Law Review*, 2000, nr 37, lk 1307–1338, eriti lk 1316 ja 1317, ning Dougan, M., „Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the „Scope of Union Law““, *Common Market Law Review*, 2015, nr 52, lk 1201–1246, eriti lk 1204–1210.

38 Edaspidi „EIK“.

39 Vt ELL artikli 6 lõige 1, harta artikli 51 lõige 2 ja EL toimimise lepingule lisatud deklaratsioon Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohta.

40 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 21).

41 Dougan, M., *op. cit.*, lk 1206.

42 13. juuli 1989. aasta kohtuotsus (5/88, EU:C:1989:321, punktid 17–19).

43 See kohtupraktika hõlmab nii määruste kohaldamist (24. märtsi 1994. aasta kohtuotsus Bostock, C-2/92, EU:C:1994:116) kui ka direktiivide (10. juuli 2003. aasta kohtuotsus Booker Aquaculture ja Hydro Seafood, C-20/00 ja C-64/00, EU:C:2003:397) või raamotsuste (5. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Aranyosi ja Căldăraru, C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) ülevõtmist, aga ka aluslepingutest tulenevate kohustuste täitmist (5. detsembri 2017. aasta kohtuotsus M.A.S. ja M.B., C-42/17, EU:C:2017:936). Kohtupraktika selle suundumuse põhjalikuma käsitluse kohta vt kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, punktid 32–65).

44 18. juuni 1991. aasta kohtuotsus (C-260/89, EU:C:1991:254, punktid 43–45) (edaspidi „kohtuotsus ERT“).

75. Siiski ei palu komisjon Euroopa Kohtul hinnata harta võimalikku rikkumist mitte seondult vaidlusaluste õigusnormide võimaliku põhjendatusega liikumisvabaduste kontekstis – mis on esimese etteheite ese –, vaid sellest küsimusest *sõltumatult*, et saavutada *eraldi harta rikkumise tuvastamine*. Sisuliselt leiab see institutsioon, et kui liikmesriigi õigusnormid, millega tehakse erand liikumisvabadusest, võivad piirata ka hartaga tagatud põhiõigusi, tuleb harta võimalikku rikkumist käsitleda *eraldi*.

76. Mina seda seisukohta ei jaga. Nagu ma liidetud kohtuasjades SEGRO ja Horváth⁴⁵ kooskõlas kohtuotsusest ERT tuleneva kohtupraktikaga leidsin, *ei saa Euroopa Kohus* küsimust, mis puudutab hartaga tagatud põhiõiguste, nagu ka komisjoni esimeses etteheites nimetatud õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte⁴⁶ võimalikku rikkumist, *hinnata liikumisvabaduse rikkumisest sõltumatult*. Pean käesolevas ettepanekus seega vajalikuks üksikasjalikumalt selgitada põhjusi, millele minu seisukoht tugineb.

b) Kohtuotsusest ERT tuleneva kohtupraktika olemasolu põhjused

77. Tuleb meelde tuletada, et kohtuasi, milles tehti kohtuotsus ERT, puudutas Kreeka õigusnorme, millega anti ühele selle liikmesriigi ettevõtjale monopol raadio- ja televisiooniturul. Euroopa Kohtule esitati rida küsimusi, mis puudutasid sellise monopoli kokkusobivust liidu õigusega ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁴⁷ artikliga 10, millega on tagatud sõnavabadus.

78. Kõnealuste õigusnormidega kaasnes diskrimineeriv mõju teistest liikmesriikidest pärit saadetele. Seetõttu olid need vastuolus EÜ asutamislepingu artiklis 59 (nüüd ELTL artikkel 56) sätestatud teenuste vaba liikumisega, vähemalt juhul, kui neid ei saanud pidada põhjendatuks mõnel EÜ asutamislepingu artiklites 56 ja 66⁴⁸ sõnaselgelt sätestatud põhjusel, milleks olid avalik kord, avalik julgeolek ja rahvatervis⁴⁹.

79. Siinkohal hakkas Euroopa Kohtule huvi pakkuma EIÕK artikkel 10. Nentides, et tema pädevuses ei ole hinnata sellest konventsioonist lähtudes neid liikmesriigi õigusnorme, mis ei asu liidu õiguse kohaldamisalas⁵⁰, leidis Euroopa Kohus, et antud juhul tuleb põhiõiguste küsimust käsitleda⁵¹.

80. Konkreetsemalt, kui võrd Kreeka Vabariik soovis vaidlusaluste õigusnormide põhjendamisel tugineda EÜ asutamislepingu artiklite 56 ja 66 sätetele nende koosmõjus, leidis Euroopa Kohus, et „seda ühenduse õiguses lubatud põhjendust“ tuleb „*tõlgendada õiguse üldpõhimõtteid ja eriti põhiõigusi silmas pidades*“. Seetõttu saanuks neid õigusnorme nende sätete kohaselt lubatud eranditena käsitada vaid „juhul kui need normid on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimist Euroopa Kohus tagab“⁵², sealhulgas EIÕK artikkel 10 nimetatud sõnavabadusega, mis on õiguse üldpõhimõttena ühenduse õiguse osa⁵³. Teisisõnu kuulub põhiõiguste järgimine nende tingimuste hulka, mis peavad olema täidetud selleks, et õigusnormi saaks põhjendada avaliku korra, avaliku julgeoleku ja rahvatervise kaitse vajadusega⁵⁴.

45 C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2017:410, punkt 121.

46 Vt käesoleva ettepaneku punkt 54.

47 Allkirjastatud Roomas 4. novembril 1950 (edaspidi „EIÕK“).

48 Täpsemalt sisalduvad need põhjused EÜ asutamislepingu artiklis 56 (nüüd ELTL artikkel 52), mille kohaldamisele teenuste osutamise vabaduse suhtes viidatakse EÜ asutamislepingu artiklis 66 (nüüd ELTL artikkel 62).

49 Kohtuotsus ERT, punkt 26.

50 Seda väljendit kasutas Euroopa Kohus esimest korda paar aastat varem 30. septembri 1987. aasta kohtuotsuses Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

51 Kohtuotsus ERT, punkt 42.

52 Kohtuotsus ERT, punkt 43 (kohtujuristi kursiiv).

53 Kohtuotsus ERT, punkt 44.

54 Vt selle kohta kohtuotsus ERT, punkt 45.

81. Esmapilgul ei lähtu kohtuotsusest ERT tulenev kohtupraktika nii ilmsest loogikast kui see, millele tugineb kohtuotsus Wachauf⁵⁵, mis puudutab olukorda, kus liikmesriigid rakendasid liidu õigust.

82. Kohtuotsusest Wachauf tulenev kohtupraktika haakub täielikult loogikaga, mis ajendas Euroopa Kohut tunnustama põhiõigusi liidu õiguskorra osana⁵⁶: esiteks on isikuid vaja kaitsta liidu õigusvastase sekkumise eest nende õigustesse; teiseks ei saa liikmesriigid hinnata liidu tegevust liikmesriikide enda põhiseaduslikest standarditest lähtudes, ilma et see kahjustaks liidu õiguse ühtsust, esimuslikkust ja tõhusust. Liikmesriikide standardid jäetakse niisiis kõrvale, ent vastukaaluks lisab Euroopa Kohus „liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest traditsioonidest“ kantud põhiõigused selle õiguse üldpõhimõtete hulka, mille järgimist tema tagab⁵⁷. Kuna enamiku liidu poliitikate elluviimisega tegelevad liikmesriigid, tuleb liidu õiguskorras tunnustatud põhiõiguste kohaldamist vältimatult laiendada ka neile liikmesriikidele, kui nad tegutsevad liidu „esindajana“. Liidu poliitika elluviimisel vastutab viimane selle eest, et liikmesriigid tema nimel põhiõigusi ei rikuks⁵⁸.

83. Seevastu sellises olukorras, nagu kohtuotsuses ERT käsitletu, ei rakenda asjaomane liikmesriik asjasse puutuvate riigisiseste õigusnormidega mitte liidu poliitikat, vaid *riigi enda poliitikat*⁵⁹, mis kuulub tema pädevusvaldkonda. Nii tegutsedes see liikmesriik „põrkub“ – tahtlikult või mitte – liidu õiguse normiga, nagu seda on EL toimimise lepinguga tagatud liikumisvabadused, ning püüab seda põhjendada⁶⁰.

84. Sellegipoolest tugineb kohtuotsusest ERT tulenev kohtupraktika minu meelest kolmele seotud, ent siiski erinevale normatiivsele põhjendusele, mis on selle olemasolu põhjused.

85. Kõigepealt on see, mil määral võivad liikmesriigid teha õiguspäraselt erandeid liikumisvabadustest, vaieldamatult liidu õiguse küsimus⁶¹. Selle võimaluse ulatus sõltub neid vabadusi käsitlevate aluslepingute sätete tõlgendusest ning seda ei saa kindlaks määrata liikmesriik oma väärtustest lähtudes, kahjustamata nimetatud vabaduste tõhusust ja ühtset kohaldamist kõigis liikmesriikides. See võimalus tuleb piiritleda *liidu põhimõtetest ja väärtustest lähtudes*⁶².

55 13. juuli 1989. aasta kohtuotsus (5/88, EU:C:1989:321).

56 Seda suunda jätkati 12. novembri 1969. aasta kohtuotsuses Stauder (29/69, EU:C:1969:57), 17. detsembri 1970. aasta kohtuotsuses Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114) ning 14. mai 1974. aasta kohtuotsuses Nold vs. komisjon (4/73, EU:C:1974:51).

57 Vt selle kohta 17. detsembri 1970. aasta kohtuotsus Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, punkt 3); 13. detsembri 1979. aasta kohtuotsus Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punkt 14); 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, punkt 60) ning 6. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punktid 31 ja 32).

58 Weiler, J. H. H., ja Lockhart, N. J. S., „Taking rights seriously“ seriously: the European court and its fundamental rights jurisprudence – part II“, *Common Market Law Review*, 1995, nr 32, lk 579–627, eriti lk 583 ja 610.

59 Sel põhjusel ei valitse kohtuotsusest ERT tuleneva kohtupraktika osas kaugelgtki samasugust konsensust nagu kohtuotsusest Wachauf tuleneva kohtupraktika puhul. Euroopa Kohtult on järjepidevalt palutud kohtuotsusest ERT tulenevast kohtupraktikast lahti ütelda (vt Jacobs, F. G., „Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice“, *European Law Review*, 2001, nr 26, lk 331–341; Huber, P. M., „The Unitary Effect of the Community’s Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed“, *European Public Law*, 2008, nr 14, lk 323–333; Kühn, Z., „Wachauf and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review“, Poiars Maduro, M., Azoulai, L. (eds), *The Past and Future of EU Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, lk 151–161, eriti lk 157) või kontrollida hoolikalt selle kohaldamist (vt Weiler, J. H. H., „Fundamental rights and fundamental boundaries“, *The constitution of Europe, Chapter 3*, Cambridge University Press, 1999, kus tehti Euroopa Kohtule ettepanek piirduda liikmesriikidele neile EIÖK-st tulenevate kohustuste meeldetuletamisega, ning Snell, J., „Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charte?“, *European Public Law*, 2015, Vol. 21, nr 2, lk 285–308, eriti lk 306).

60 Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikale peavad liikmesriigid ka oma ainupädevuse raames tegutsedes järgima liidu õigust ja eriti aluslepingutes sätestatud liikumisvabadusi. Vt eelkõige 2. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 25); 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus International Transport Workers’ Federation ja Finnish Seamen’s Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punkt 40) ja 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Coman jt (C-673/16, EU:C:2018:385, punktid 37 ja 38).

61 Vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2013:747, punkt 45), Tridimas, T., „The General Principles of EU Law“, Oxford University Press, 2nd ed., 2006, lk 325; Craig, P., „The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis“, *Common Market Law Review*, 2011, nr 48, lk 395–437, eriti lk 431; Eriksen, C. C., Stubberud, J. A., „Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon“, Andenas, M., Bekkedal, T., Pantaleo, L., *The Reach of Free Movement*, Springer, 2017, lk 229–252, eriti lk 240.

62 Vt kohtujurist Van Gerven ettepanek kohtuasjas Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, ei avaldata, EU:C:1991:249, punkt 31); Weiler, J. H. H., Fries, S. C., „A human right policy for the European Community and Union: The question of competences“, Alston, P., (toim), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, lk 163, ning Dougan, M., *op. cit.*, lk 1216, rõhutades, et kohtuotsustest Wachauf ja ERT tulenev kohtupraktika on lõpuks seotud ühe ja sama liidu õiguse ühtsuse ja tõhususe nõudega.

86. Teiseks tuletatakse kohtuotsuses ERT meelde põhimõtet, mille kohaselt tuleb liidu õigust, sealhulgas liikumisvabadust käsitlevaid aluslepingute sätteid *alati tõlgendada kooskõlas põhiõigustega, mille järgimist Euroopa Kohus tagab*. Kui Euroopa Kohus peaks neid põhiõigusi rikkuvaid liikmesriigi õigusnorme kõnealuste vabaduste seisukohast lubatavaks, tähendaks see, et vastupidi eelnimetatud tõlgenduspõhimõttele võib kõnealustel vabadustel olla tähendus, mis *selliseid rikkumisi lubab*⁶³.

87. Viimaks tuleb märkida, et teatud juhtudel on põhiõiguste käsitlemine liikumisvabadustega seotud vaidluse lahendamisel vältimatu. Nimelt *on mõned põhjendused põhiõiguste küsimustega lahutamatult seotud*. Nõnda on see iseäranis juhul, kui liikmesriik tugineb enda tegevuse põhjendamiseks avaliku julgeolekuga seotud põhjusele või tema riigisisest õiguskorrast tulenevale põhiõigusele⁶⁴. Võtame näiteks kohtuasja, milles tehti kohtuotsus Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC)⁶⁵. Tuletan meelde, et selles kohtuasjas olid vaidluse all Iirimaa õigusnormid, mille kohaselt oli keelatud avaldada mis tahes teavet aborti – mis oli Iirimaaal põhiseaduse kohaselt kuni viimase ajani keelatud – võimaluste kohta teistes liikmesriikides. Juhul kui Euroopa Kohus oleks vastupidi sellele, mida ta otsustas, asunud selles kohtuotsuses seisukohale, et need õigusnormid piiravad teenuste vaba liikumist, oleks Euroopa Kohus pidanud käsitlema Iirimaa esitatud põhjendust, mille aluseks oli Iirimaa põhiseaduses sätestatud õigus elule. Seejuures olnuks meetodilises ja normatiivses plaanis iseäranis keeruline selle õiguse ja sõnavabaduse vahelise tasakaalu leidmine⁶⁶.

88. Oma järgnevas kohtuotsustes, eriti kohtuotsuses Familiapress⁶⁷, laiendas Euroopa Kohus kohtuotsusest ERT tulenevat kohtupraktikat olukordadele, kus liikmesriik ei soovi liikumisvabadustest tehtud erandi põhjendamisel tugineda mitte EL toimimise lepingus sõnaselgelt sätestatud asjaoludele, mis võivad olla erandi aluseks – avalik kord, avalik julgeolek, rahvatervis –, vaid ühele Euroopa Kohtu poolt aktsepteeritud kirjutamata põhjendustest, mille kohta kasutatakse mõisteid „kohustuslikud nõuded“, „ülekaalukas üldine huvi“ või ka „üldise huvi eesmärgid“.

89. Tegemist oli märkimisväärse, ent minu meelest põhjendatud laiendamisega. Tegelikult ei ole vaja teha vahet selle põhjal, kas liikmesriik tugineb EL toimimise lepingus sõnaselgelt sätestatud erandi aluseks olla võivale asjaolule või kirjutamata põhjendusele⁶⁸. Nii ühel kui ka teisel juhul tuginetakse sellise erandi tegemist võimaldavale EL toimimise lepingu sättele – kirjutamata põhjenduste puhul on selleks liikumisvabadust käsitlev norm ise – ja loogika on sama: kõnealust sätet „*tõlgendatakse õiguse üldpõhimõtteid ja iseäranis põhiõigusi silmas pidades*“⁶⁹.

90. Eeltoodud kaalutlustest järeldub, et kohtuotsusest ERT tulenev kohtupraktika rajaneb *asutamislepingute liikumisvabadusi käsitlevate sätete tõlgendamisel põhiõigustest lähtudes*. Põhiõigusi analüüsitakse selleks, et vastata küsimusele, kas neid liikumisvabadusi on järgitud⁷⁰. See kohtupraktika lubab liidu õiguskorras tunnustatud põhiõiguse rikkumise tõttu liikmesriigi esitatud *põhjenduse tagasi lükata*⁷¹.

63 Vt kohtujurist Tesouro ettepanek kohtuasjas Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, punkt 26) ja Eeckhout, P., „The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question“, *Common Market Law Review*, 2002, nr 39, lk 945–994, eriti lk 978.

64 Sellist olukorda käsitleti iseäranis 12. juuni 2003. aasta kohtuotsuses Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333) ja 14. oktoobri 2004. aasta kohtuotsuses Omega (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 4. oktoobri 1991. aasta kohtuotsus (C-159/90, EU:C:1991:378).

66 Vt Eeckhout, P., *op. cit.*, lk 978 (näide on laenatud sellest artiklist), ja Von Danwitz, T., Paraschas, K., „A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights“, *Fordham International Law Journal*, 2017, nr 35, lk 1396–1425, eriti lk 1406.

67 26. juuni 1997. aasta kohtuotsus (C-368/95, EU:C:1997:325, punkt 24).

68 Vt vastupidine seisukoht Besselink, L. F. M., „The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter“, *Maastricht Journal*, 2001, nr 8, lk 68–80, lk 77.

69 26. juuni 1997. aasta kohtuotsus Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, punkt 24). Vt samasugune seisukoht Tridimas, T., *op. cit.*, lk 326.

70 Käsitlemise selline eesmärk tuleneb kohtujurist Tesouro ettepanekust kohtuasjas Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, punkt 26): „leian, et vaidlusaluste liikmesriigi õigusnormide kooskõla [EIÖK] artikliga 10, millele kohtumenetluses tugineti, väärib Euroopa Kohtu seisukohta. Seda mõistagi juhul, kui Euroopa Kohus jõuab järeldusele, et vaidlusalused õigusnormid on põhjendatavad nende kohustuslike nõuetega, mida ma äsja käsitlesin.“

71 Vt minu ettepanek liidetud kohtuasjades SEGRO ja Horváth (C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2017:410, punkt 129).

91. Nii on kohtuotsusest ERT tulenevas kohtupraktikas põhiõiguste ja liikumisvabaduste küsimused omavahel *lahutamatult seotud*. Sellest järeldub minu hinnangul, et neid kahte küsimust ei ole ei meetoodilises ega normatiivses plaanis võimalik teineteisest eraldada, nagu komisjon käesolevas asjas ette paneb.

92. Harta jõustumine ei ole Euroopa Kohtu tänaseni tehtud otsustes seda käsitlust kõigutanud. Tuletan sellega seoses meelde, et Euroopa Kohus kinnitas kohtuotsuses *Pfleger jt*⁷², et kohtuotsusest ERT tulenev kohtupraktika on ka harta raames jätkuvalt kohaldatav. Täpsemalt asus Euroopa Kohus seisukohale, et „[k]ui liikmesriik tugineb liidu õiguses ette nähtud eranditele, et õigustada aluslepinguga tagatud põhivabaduse piiramist, tuleb seda [...] pidada „liidu õiguse kohaldamise[ks]“ harta artikli 51 lõike 1 tähenduses [...]“⁷³.

93. Kohtuotsustes *Berlington Hungary jt*⁷⁴, *AGET Iraklis*⁷⁵ ning *Global Starnet*⁷⁶, mis on tehtud hartat silmas pidades, kohaldas Euroopa Kohus kohtuotsusest ERT tulenevat kohtupraktikat, selle õigsust kuidagi kahtluse alla seadmata, ning võttis arvesse põhiõigusi, käsitledes vaidlusaluste liikmesriigi õigusnormide võimalikku põhjendatust kohaldatavate liikumisvabaduste seisukohast.

94. Vastab tõele, et kohtuotsuses *Pfleger jt*⁷⁷ eraldas Euroopa Kohus küsimuse, mis puudutas vaidlusaluste liikmesriigi õigusnormide koosõla harta artiklitega 15–17, formaalselt liikumisvabadusi puudutavast küsimusest. Minu hinnangul ei saa selle kohtuotsuse pinnalt siiski üheseid järeldusi teha. Esiteks olid kõne all olnud liikmesriigi õigusnormid liikumisvabaduste seisukohast vaadates põhjendatavad ning Euroopa Kohus jättis nende proportsionaalsuse hindamise ülesande eelotsusetaotluse esitanud kohtule⁷⁸. Selles olukorras oli kohtuotsusest ERT tulenevat kohtupraktikat silmas pidades põhjendatud käsitleda kõnealuseid õigusnorme täiendavalt harta sätete seisukohast. Teiseks ei asunud Euroopa Kohus *in concreto* neid harta sätteid eraldi analüüsima, märkides, et kui liikmesriigi õigusnormid peaksid endast kujutama teenuste osutamise vabaduse ebaproportsionaalset piiramist, on need automaatselt vastuolus ka nende harta sätetega, mistõttu ei ole selline eraldi analüüsimine vajalik⁷⁹. Nagu ma ka liidetud kohtuasjades *SEGRO* ja *Horváth* tehtud ettepanekus⁸⁰ leidsin, tekib kohtuotsuse *Pfleger jt*⁸¹ pinnalt pelgalt kahtlus, kas harta väidetavat rikkumist on võimalik analüüsida sõltumatult liikumisvabaduste rikkumise küsimusest.

c) Kaalutlused, mille tõttu ei peaks Euroopa Kohus minu hinnangul kohtuotsusest ERT tulenevast kohtupraktikast eemalduma

95. Olen arvamusel, et komisjoni teine etteheide ei lähtu kohtuotsusest ERT tuleneva kohtupraktika loogikast. Minu hinnangul on tegu selle kohtupraktika järjekordse laiendamise, kui mitte selle moonutamisega.

96. Komisjon palub Euroopa Kohtult ei rohkem ega vähem kui seisukoha võtmist hartaga tagatud põhiõiguse kohta lähtuvalt liikmesriigi õigusnormidest, mis on igal juhul liidu esmase õigusega vastuolus. Leides, et komisjoni teise etteheite osas seisukoha võtmine on tema pädevuses, või vastupidi seda pädevust eitades valib Euroopa Kohus *kahe erineva tõlgendusviisi* vahel, mis käsitlevad seda, milline koht on põhiõigustel „erandi tegemise“ olukorras.

72 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus (C-390/12, EU:C:2014:281).

73 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus *Pfleger jt* (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 36).

74 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus (C-98/14, EU:C:2015:386, punktid 74–91).

75 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus (C-201/15, EU:C:2016:972, punktid 61–70 ning 102 ja 103).

76 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus (C-322/16, EU:C:2017:985, punktid 44–50).

77 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus (C-390/12, EU:C:2014:281).

78 Vt 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus *Pfleger jt* (C-390/12, EU:C:2014:281, punktid 48–55).

79 Vt 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus *Pfleger jt* (C-390/12, EU:C:2014:281, punktid 59 ja 60).

80 C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2017:410, punkt 141.

81 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus (C-390/12, EU:C:2014:281).

97. Esimese tõlgendusviisi kohaselt – mis tuleneb kohtuotsusest ERT – ei lahenda Euroopa Kohus „erandi tegemise“ olukordades põhiõigustega seotud probleemi kui sellist, nagu seda teeb konstitutsioonikohus. Ta käsitleb seda küsimust niivõrd, kuivõrd see on vajalik kontrollimaks, kas liikmesriik on põhjendanud iseäranis liikumisvabadusest erandi tegemist. Teisisõnu võtab Euroopa Kohus põhiõiguste küsimustes seisukoha, *kui need küsimused kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse selle funktsionaalses tähenduses*.

98. Teise tõlgendusviisi kohaselt – mida soovib antud juhul komisjon – kontrollitakse põhiõiguste järgimist eraldi küsimusest, kas normid on koosõlas liikumisvabadusega. Liikumisvabaduste piirang toimib nagu *üks* harta kohaldamisalasse. Seda ust paotades *peab* liikmesriik *järgima selles tunnustatud põhiõigusi kogumis* ning Euroopa Kohtu pädevuses on sõltumatult otsustada, kas asjaomased liikmesriigi õigusnormid on iga sellesse kogumisse kuuluva põhiõigusega koosõlas.

99. Komisjoni jaoks on sellistes kohtuasjades nagu käesolev vaja liikmesriikide õigusnorme hartast lähtudes käsitleda selleks, et tagada õigusriigi põhimõtete järgimine neis liikmesriikides. Sellistes kohtuasjades harta rikkumise tuvastamisega konkretiseerusid need õigusriigi põhimõtted isikute jaoks, keda kõnealused õigusnormid mõjutavad. Lisaks suureneks harta sellisel kohaldamisel selle nähtavus ning sellega kaasneks liidu õiguse legitiimsus kõigi liidu kodanike silmis.

100. Minu meelest peaks Euroopa Kohus jääma esimese tõlgendusviisi juurde ja mitte minema sellele teele, kuhu komisjon teda juhtida soovib.

101. Esiteks on oluline meeles pidada, et liidu õiguskorras on põhiõiguste edendamise sama oluline ka õigusriigi põhimõtte see tahk, mis puudutab liidu ja liikmesriikide vahelise pädevusjaotuse järgimist⁸². Mängus on Euroopa Kohtu õigus sekkuda liikmesriigi poliitikasse seonduvalt põhiõigustega, mille järgimist ta tagab.

102. Õiglase pädevusjaotuse vaatenurgast on minu hinnangul liidul seda suurem õigus nõuda põhiõiguste – nii nagu need tulenevad liidu õigusest – järgimist, mida ulatuslikum on tema pädevusele vastavalt tema poliitika vastavas valdkonnas ja mida rohkem on tal selles valdkonnas ühiseeskirju sisaldavaid õigusakte. Tuletan meelde, et erandi tegemise olukorras tegutseb asjaomane liikmesriik eelduslikult valdkonnas, kus ei ole ühtki liidu õigusakti, mis kõnealust küsimust ühtselt reguleeriks või sellega seotud liikmesriikide õigusnorme ühtlustaks või kas või lähendaks. See liikmesriik viib ellu tema pädevusse kuuluvat riigisisest poliitikat. Kohaldada tuleb ainult liikumisvabadust ehk *negatiivse ühtlustamise* normi, nii tähtis kui see ka pole. Teisisõnu on liidu õigus *seadnud teatud piirid* liikmesriikide pädevusele oma riigisiseste poliitiliste valikute tegemisel, ent *liikmesriikide pädevus ei tulene liidu õigusest*⁸³ ja liidu õigus ei reguleeri selle pädevuse teostamist⁸⁴.

103. Hoolimata sellest on kohtuotsusest ERT tuleneval kohtupraktikal, nagu käesoleva ettepaneku punktides 85–87 märgitud, normatiivsed põhjendused: (1) range kohustus tagada liikumisvabaduse ühtsus ja tõhusus, (2) kohustus tõlgendada EL toimimise lepingut mis tahes asjaoludel nii, et sellega järgitakse põhiõigusi, ning (3) vajadus võtta põhiõiguste osas seisukoht liikumisvabadusi puudutava vaidluse lahendamiseks.

82 Vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 162) ning Weiler, J. H. H., ja Fries, S. C., *op. cit.*

83 „Erandi tegemise“ olukordi tuleb niisiis eristada nendest olukordadest, kus liidu õigusnormides on jäetud liikmesriikidele kaalutlusruum: viimasel juhul on liidu põhiõiguste kohaldamine täielikult põhjendatud, kuna selle kaalutlusõiguse teostamine toimub liidu poliitika elluviimisel (vt selle kohta 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 68) ning 9. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punktid 52 ja 53) ning liidu seadusandja ei saa jätta liikmesriikidele kaalutlusruumi selleks, et nad saaksid põhiõigusi rikkuda.

84 Täpsustan, et käesolevas kohtuasjas ei rakendatud selle sõna kitsas tähenduses vaidlusaluste õigusnormidega ühtki liidu normi. Nendega ei rakendatud iseäranis Ungari Euroopa Liiduga ühinemise tingimusi käsitleva akti X lisa, kuna see akt käsitles maa omandamise tingimusi ja mitte kasutusvaldust. Tegu ei ole ka nõukogu 24. juuni 1988. aasta direktiivi 88/361/EMÜ [EÜ] asutamislepingu artikli 67 [mis tunnistati Amsterdamis lepinguga kehtetuks] rakendamise kohta (EÜT 1988, L 178, lk 5) puuduliku ülevõtmisega, eriti kuivõrd see direktiiv enam ei kehti.

104. Komisjoni poolt käesolevas kohtuasjas pakutud tõlgendusviisi järgides need põhjendused enam siiski asjakohased ei ole: (1) on raske väita, et esineb kõrvaldamist vajav oht liikumisvabaduste ühtsusele ja tõhususele, kuna liikmesriigi õigusnormid ei ole nende vabadustega niikuinii kooskõlas, (2) tegu ei ole enam EL toimimise lepingu tõlgendamise põhiõigusi silmas pidades, vaid põhiõiguse sõltumatu kohaldamisega, ning (3) sekkumine põhiõiguste kohaldamisalasse ei ole nende vabadustega seonduva vaidluse lahendamiseks vajalik. Alles jääb üksnes argument, mis ei puuduta „liidu õiguse kohaldamisala“ mitte funktsionaalses, vaid puhtalt formaalses tähenduses: on tehtud erand liidu õigusest, järelikult kuulub harta kohaldamisele. Ma ei ole aga kindel, et selline argument on piisav normatiivne põhjendus selleks, et oleks õiguspärane riigi poliitika kontrollimine Euroopa Kohtu poolt, lähtudes põhiõigustest, mille järgimist ta tagab⁸⁵.

105. Teiseks ei saa põhiõigustega seonduva Euroopa Kohtu pädevuse laiendamist „erandi tegemise“ olukordadele põhjendada harta jõustumisega. Selles osas saan vaid meelde tuletada, et harta just nimelt ei pidanud liidu pädevust laiendama⁸⁶. Kohtuotsusest ERT tuleneva kohtupraktika laiendamine oleks harta vastuvõtmise menetlust silmas pidades peaaegu et ajas tagasiminekuks.

106. Tuleb meelde tuletada, et harta artikli 51 lõike 1, mille kohaselt on harta liikmesriikidele siduv vaid siis, kui nad „kohaldavad“ liidu õigust, sõnastamise protsessi käigus toimusid tulised vaidlused, millest paistis läbi kartus, et Euroopa Kohus võib hakata hartat laialdaselt kohaldama liikmesriikide õigusnormide kontrollimiseks⁸⁷. Tulemus, nagu kõik teavad, on ebaselge: ühelt poolt näib selle sätte lõpliku versiooni sõnastus välistavat „erandi tegemise“ olukorrad, ent teiselt poolt mainitakse hartale lisatud selgitustes⁸⁸ kohtuotsust ERT. Sellest protsessist tuleneb siiski selgelt soov olla liikmesriikide poliitika suhtes harta kohaldamisel ettevaatlik: harta kohaldub ennekõike liidu institutsioonide, organite ja asutuste suhtes ning „üksnes“ teatavatel piiratud juhtudel liikmesriikide suhtes. Pidades silmas liidu seadusandja poolt nimetatud artikli 51 lõikele 1 valitud sõnastust, ja hoolimata selgitustest harta kohta, tuleb seda ettevaatlikkust üles näidata *iseäranis „erandi tegemise“ olukordades*.

107. Selles kontekstis sai Euroopa Kohus kohtuotsuses Åkerberg Fransson⁸⁹ õiguspäraselt kinnitada enda põhiõiguste-alase pädevuse *järjepidevust*⁹⁰ ning seega tagada oodatud sidususe harta ja liidu õiguse üldpõhimõtete kohaldamisala vahel. Seevastu oleks vaevalt harta koostajate tahtega kooskõlas see, kui minna „erandi tegemise“ olukordades *kaugemale, kui Euroopa Kohus varem läks*. Iseäranis ei ole ma kindel, et liikmesriigi õigusnormide käsitlemine hartaga tagatud põhiõigusi silmas pidades, kui see pole vajalik liikumisvabadustega seotud küsimuse lahendamiseks, oleks kooskõlas selle loogikaga, millele tugineb harta koostajate enda poolt harta artikli 51 lõikes 1 seatud piirang. Veelgi vähem on selle loogikaga kooskõlas näiteks see, kui kasutada võimalikku kaupade vaba liikumise piirangut selleks, et kontrollida liikmesriigi õigusnormi eraldi ja iseseisvalt harta artiklis 31 („Head ja õiglased töötingimused“) tunnustatud töötajate põhiõiguse vaatenurgast.

108. Kolmandaks tuleb meelde tuletada, et Euroopa Liidus on põhiõiguste mitmetasandilise kaitse süsteem, mis hõlmab liikmesriikide põhiseadusi ja EIÕKd, millega kõik liikmesriigid on ühinenud⁹¹.

85 Vt ka Eeckhout, P., *op. cit.*, lk 975.

86 Vt käesoleva ettepaneku punkt 69.

87 Vt eriti Euroopa konvendi presiidiumi 15. veebruari 2000. aasta märgukiri (CHARTE 4123/1/00 REV 1), milles märgitakse, et harta peaks liikmesriikide suhtes kohalduma ainult siis, kui nad *võtavad üle või kohaldavad liidu õigust*, mida põhjendati sooviga vältida seda, et harta oleks liikmesriikide jaoks siduv siis, kui nad tegutsevad omaenda pädevusvaldkonnas. Järgnevates redaktsioonides on kasutatud sõnastust „liidu õiguse kohaldamine“ (CHARTE 4149/00 ja CHARTE 4235/00) ning „liidu õiguse kohaldamisala“ (CHARTE 4316/00).

88 Selgitused [harta] kohta (ELT 2007, C 303, lk 17).

89 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus (C-617/10, EU:C:2013:105).

90 Vt käesoleva ettepaneku punkt 70.

91 Vt rahvusvahelise Euroopa õiguse ühenduse (FIDE) XXV kongress, J. M. Sauvé sissejuhatav sõnavõtt 30. mail 2012 Tallinnas (Eesti), kus rõhutati Euroopas toimuvat kolme põhiõigustega seotud arengusuundumust, nimelt õiguste laienemist, õigusallikate mitmekesisustumist ja õigusallikate tõlgendajate paljusust.

109. Asjaolu, et Euroopa Kohus „erandi tegemise“ olukorras põhiõiguste küsimuse kohta seisukohta ei võta, ei tähenda, et liidu kodanike põhiõiguste kaitse süsteemis oleksid lüngad. Liidu kodanikel on võimalik kasutada riigisiseseid õiguskaitsevahendeid ning nende ammendumise korral võivad nad esitada kaebuse EIK-le.

110. Põhiõiguste valdkonnas peaks Euroopa Kohtu tegevus niisiis keskendumata tõepoolest tema vastutusalasse kuuluvatele valdkondadele ehk eelkõige liidu enda ja liikmesriikide tegevusele liidu poliitika elluviimisel⁹². Selles vallas peab kohus oma ülesandeid täitma eriti jõuliselt⁹³. Kas seevastu „erandi tegemise“ olukorras on selline sekkumine tõesti liidu ja Euroopa Kohtu ülesanne, kui see ei ole vajalik liikumisvabadusega seotud küsimuse lahendamisesks ning liidu õiguse ühtsuse ja tõhususe tagamiseks?

111. Liidu õiguse kõrgeima tõlgendajana tuleb Euroopa Kohtul tagada nende õiguste austamine liidu pädevusala piires⁹⁴. Erinevalt konstitutsioonikohtutest ja EIK-st ei ole Euroopa Kohtul *erilist volitust liikmesriike võimalike põhiõiguste rikkumiste eest karistada*. Niisiis saab Euroopa Kohtule vaid soovitada „erandi tegemise“ valdkonnas oma pädevust kitsalt tõlgendada.

112. Kõik need kaalutlused ajendavad mind tegema Euroopa Kohtule esimese võimalusena ettepaneku komisjoni teine etteheide tagasi lükata.

d) Teise võimalusena: käesolevas kohtuasjas harta artikli 17 eraldi analüüsimise üleliigsus

113. Juhul kui Euroopa Kohus leiab, et komisjoni teise etteheite osas seisukoha võtmine on tema pädevuses, leian teise võimalusena, et 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõike 1 eraldi analüüsimine harta artikli 17 seisukohast oleks igal juhul *üleliigne*.

114. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et liikmesriigi õigusnormid, mis piiravad liikumisvabadusi, piiravad samas harta artiklis 15 („Kutsevabadus ja õigus teha tööd“), artiklis 16 („Ettevõtlusvabadus“) ja artiklis 17 („Õigus omandile“) nimetatud õigusi. Lisaks sellele ei ole juhul, kui selline piirang ei ole põhjendatud nende liikumisvabaduste seisukohast, see harta artikli 52 lõike 1 kohaselt⁹⁵ lubatav ka artiklite 15, 16 ja 17 seisukohast⁹⁶.

115. Siiski leiab komisjon, et kuigi harta artiklitest 15 ja 16 lähtuv eraldi analüüsimine ei ole üldjuhul põhjendatud – sest nende õiguste sisu langeb ühte EL toimimise lepinguga tagatud liikumisvabaduste omale –, on käesoleval juhul selline analüüsimine vajalik, kuna harta artikli 17 sisu on *laiem* kui kapitali vaba liikumise või asutamisevabaduse oma.

92 Vt käesoleva ettepaneku punkt 82. Liikmesriikide poolt liidu poliitika elluviimise kontroll hõlmab ka õiguskaitsevahendeid, mis on liikmesriikides ette nähtud ELL artikli 19 alusel, tagamaks, et isikutele on liidu õigusega hõlmatud valdkondades tõhus võimalus kõigi selle õiguse kohaldamiseks vastu võetud aktide õiguspärasust kohtus vaidlustada (vt selle kohta 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 29–37).

93 Käesolevas ettepanekus viidatud märkus, et komisjon algatab „vajaduse korral liikmesriigi vastu rikkumismenetluse harta järgimata jätmise kohta liidu õiguse kohaldamisel“, tehti samuti seonduvalt nimetatud institutsiooni sooviga tagada, et *liidu põhiõigustega seonduv tegevus oleks laitmatu*, mistõttu peab *liit oma poliitika kujundamisel ja liikmesriigid selle elluviimisel* juhinduma hartast (vt Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks, KOM(2010) 0573 (lõplik), lk 4).

94 Vt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 155).

95 Selle sätte kohaselt „[tohib] [h]artaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist [...] piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi“.

96 Vt 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281, punktid 57–60); 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Berlington Hungary jt (C-98/14, EU:C:2015:386, punktid 90 ja 91); 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, punktid 102 ja 103) ning 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 50).

116. See argument mind ei veena. Märgin kõigepealt, et käesoleva ettepaneku punktis 114 viidatud kohtupraktikas ei eristanud Euroopa Kohus harta artikleid 15, 16 ja 17 minu meelest lihtsal põhjusel: omandiõigus on, nagu ka kutsevabadus ja ettevõtlusvabadus, majanduslik õigus, mida kaitsevad liikumisvabadused, nii et nende sisu kattub kui mitte täielikult, siis vähemalt suures osas⁹⁷. Konkreetsemalt kujutavad omandi, eriti kinnisomandi tekkimist või selle kasutamist piiravad liikmesriigi õigusnormid endast (eelkõige) kapitali vaba liikumise ja (täiendavalt) asutamisevabaduse piiranguid, nagu ma esimest etteheidet analüüsid märkisin⁹⁸.

117. Ent 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõike 1 puhul *kattuvad* omandiõigus ja kapitali vaba liikumine käesoleval juhul *täielikult*.

118. Kohtuotsuses SEGRO ja Horváth leidis Euroopa Kohus, et regulatsioon, mis näeb ette põllumajandusmaale lepingu alusel seatud kasutusvalduse lõppemise, piirab kapitali vaba liikumist „juba oma eesmärgi tõttu“, kuna selline regulatsioon „jätab asjaomase isiku ilma nii võimalusest tema poolt omandatud õigust kasutada [...] kui ka võimalusest see õigus võõrandada“⁹⁹. Samadel põhjustel tuleb asuda seisukohale, et vaidlusaluste õigusnormidega kaasneb „omandi äravõtmine“, mis on harta artikli 17 lõike 1 kohaselt keelatud¹⁰⁰.

119. Lisaks leidis Euroopa Kohus selles kohtuotsuses, et vaidlusalused õigusnormid ei saa ELTL artiklitest 63 ja 65 lähtudes olla põhjendatud, võttes eriti arvesse asjaolusid, millest nähtus, et need õigusnormid on vastuolus harta artikliga 17 ja artikli 52 lõikega 1, see tähendab esiteks asjaolu, et Ungari taotletud eesmärkide saavutamiseks oleks olnud võimalik vastu võtta asjaomaste kasutusvaldustega seotud õigusi vähem kahjustavaid meetmeid¹⁰¹, ning teiseks puudus puudutatud kasutusvaldajate jaoks kohane hüvitamise mehhanism¹⁰².

120. Teisisõnu tuleb nii küsimust, kas tegemist on ELTL artikliga 63 ja harta artikliga 17 tagatud õiguste piiramisega, kui ka küsimust selle piirangu põhjendatuse kohta analüüsida *samadest asjaoludest lähtudes ning see analüüs viib sisuliselt samasugusele tulemusele*.

121. Liiasi nähtub vaidlusaluste õigusnormide harta artiklist 17 lähtudes eraldi analüüsimise kunstlikkus – pärat seda, kui neid on juba analüüsitud ELTL artikli 63 alusel – eeltoodud asjaolusid arvestades tõigast, et teise etteheitega seonduvalt esitasid pooled põhiliselt needsamad argumendid, mis esitati esimese etteheite raames – või piirdusid lausa viimati nimetatutele viitamisega.

122. Mind ei veena ka komisjoni argument, et vaidlusaluste õigusnormide eraldiseisev analüüsimine harta artiklist 17 lähtuvalt on vältimatu selleks, et tagada isikutele parem positsioon liikmesriigi kohtutes, eriti seoses Ungari riigi vastu kavandatavate kahju hüvitamise hagidega.

123. Ma kahtlen nimelt tõsiselt selles, et Euroopa Kohtu otsusega harta artikli 17 rikkumise tuvastamine isikute jaoks mingisuguse lisandväärtuse annab. Nende huve kaitseb juba ELTL artikkel 63, mis on vahetu õiguseõiguse norm, millele saab tugineda liikmesriigi kohtus. Viimati nimetatud artikkel „teeb etteheite“ vaidlusaluste õigusnormide puhul sama asja eest, mis on keelatud harta artikli 17 kohaselt – omandi äravõtmine ilma seda hüvitamata –, ning annab isikutele vastavalt õiguse saada omandi äravõtmise eest õiglast hüvitist. Kokkuvõttes ei oleks see, kui Euroopa Kohus viimati nimetatud artikli osas seisukohta ei võta, tema jaoks ebaõnnestumine isikutele liidu õigusest

97 Vt Kovar, R., „Droit de propriété“, *Répertoire du droit européen*, janvier 2007, § 4, ja Gauthier, C., Platon, S., Szymczak, D., „Droit européen des droits de l'Homme“, Sirey, 2017, lk 215.

98 Vt käesoleva ettepaneku punktis 47 viidatud kohtupraktika.

99 Kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punktid 62 ja 63.

100 Vt käesoleva ettepaneku punktid 157–159.

101 Vt esiteks kohtuotsuse SEGRO ja Horváth punktid 92 ja 106 ning teiseks käesoleva ettepaneku punkt 176.

102 Vt esiteks kohtuotsuse SEGRO ja Horváth punkt 91 ning teiseks käesoleva ettepaneku punktid 179–182.

tulenevate õiguste kaitsmisel. Mis puudutab konkreetsemalt võimalikke kahju hüvitamise hagsid, siis selle kohta liidu õiguses sätestatud tingimused¹⁰³ on juba täidetud seonduvalt sellega, et vaidusalused õigusnormid on vastuolus ELTL artikliga 63. Selles olukorras ei anna mitmele liidu õiguse normile tuginemine isikutele võimalust nõuda suurema kahju hüvitamist.

124. Samuti ei ole minu arvates vaidlusaluseid õigusnorme harta artikli 17 lõike 1 alusel vaja analüüsida üksnes selleks, et komisjon saaks võimalikus tulevases rikkumise tuvastamisele järgnevas rikkumismenetluses taotleda Ungarile suurema trahvi määramist. EL toimimise lepinguga tagatud liikumisvabadused on liidu esmase õiguse alusnormid, sellise vabaduse rikkumist käsitatakse rahalise karistuse määramisel iseenesest „raskena“¹⁰⁴. Ma ei näe, et omandiõiguse rikkumise tuvastamine käesolevas asjas sellesse võrrandisse midagi lisaks.

125. Viimaks ei ole kõnealuse artikli 17 lõike 1 eraldi analüüsimine vajalik üksnes sel põhjusel, et rikkumismenetlus on menetlus, mille aluseks on objektiivne rikkumine, ning seetõttu on komisjoni ülesanne määratleda, milliseid norme on liikmesriik väidetavalt rikkunud, kuna Euroopa Kohus peab hindama, kas sellise rikkumisega on tegemist või mitte¹⁰⁵.

126. Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et ELTL artiklis 258 sätestatud menetlus on suunatud liidu õigust rikkuva liikmesriigi tegevuse tuvastamisele. Selle menetluse eesmärk on saavutada selliste rikkumiste ja nende tagajärgede tõhus kõrvaldamine¹⁰⁶. Käesoleval juhul, nagu ma näidata püüdsin, kaitsevad ELTL artikkel 63 ja harta artikli 17 lõige 1 samu huve ja *keelavad liikmesriikide õiguses samad asjad*. Seetõttu piisab selle eesmärgi täitmiseks vastuse andmisest esimesena nimetatud normist lähtudes.

127. Lisaks ei analüüsi minu teada Euroopa Kohus eelotsusetaotluse raames liikmesriigi õigusnorme hartast lähtudes *kõrvalmärkuse korras*, kui need õigusnormid on juba vastuolus liidu muu normiga¹⁰⁷. Näide selle lähenemise kohta on kohtuotsus SEGRO ja Horváth. Minu meelest on tegu hea põhimõttega, millest õigusemõistmisel lähtuda¹⁰⁸, ning minu hinnangul oleks kahetsusväärne sellest rikkumismenetluste puhul lahti öelda.

e) Kolmanda võimalusena: vaidlusaluste normide analüüs lähtuvalt harta artiklist 17

128. Kui Euroopa Kohus ei peaks minu seisukohta jagama ning otsustama vaidlusaluseid norme harta artiklist 17 lähtuvalt analüüsida, teen kolmanda võimalusena järgmised tähelepanekud.

103 Rikutud liidu õigusnorm annab isikutele õigusi, selle õigusnormi rikkumine on piisavalt selge ning rikkumise ja tekkinud kahju vahel on otsene põhjuslik seos. Vt 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51) ning hilisema kohaldamise kohta 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 94).

104 Vt eelkõige 30. mai 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. Roots (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 49). Vt ka komisjoni teatise, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artikli 228 kohaldamist (SEK(2005) 1658), punkt 16.1: „Rikutud ühenduse õigusaktide olulisuse hindamise juures lähtub komisjon pigem nende laadist ja ulatusest kui õigusaktide hierarhiast. [...] [P]õhiõiguste ja põhilepingus sätestatud nelja põhivabaduse rikkumist [tuleks] käsitleda alati kui rasket rikkumist ning määrata rahaline karistus, mille juures on nimetatud tegurit arvesse võetud.“ (Kohtujuristi kursiiv.)

105 Vt käesoleva ettepaneku 16. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktika.

106 Vt 12. juuli 1973. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (70/72, EU:C:1973:87, punkt 13) ja 16. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus Ungari vs. Slovakkia (C-364/10, EU:C:2012:630, punkt 68).

107 Vt eelkõige 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus K (C-245/11, EU:C:2012:685); 18. aprilli 2013. aasta kohtuotsus Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250); 4. juuli 2013. aasta kohtuotsus Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, punktid 37–41); 5. juuni 2014. aasta kohtuotsus Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 64); 4. septembri 2014. aasta kohtuotsus Zeman (C-543/12, EU:C:2014:2143, punkt 39); 4. veebruari 2015. aasta kohtuotsus Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, punkt 29); 25. juuni 2015. aasta kohtuotsus Loutfi Management Propriété intellectuelle (C-147/14, EU:C:2015:420, punkt 27) ja 10. septembri 2015. aasta kohtuotsus Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, punkt 53).

108 See on nii juba ainuüksi selle tõttu, et põhiõiguse kui kõrgeima järgu õigusnormi, mis seob liidu seadusandjat tema seadusandlikus tegevuses, tõlgendamisel ei puudu oma ohud.

1) Sissejuhatavad kaalutlused

129. Põhiõigus omandile on pikka aega kuulunud liidu õiguse üldpõhimõtete hulka, mille järgimist Euroopa Kohus tagab¹⁰⁹. Nüüdseks on see õigus kirja pandud harta artiklis 17, mille lõikes 1¹¹⁰ on sätestatud, et „[i]gaühel on õigus vallata, kasutada, käsutada ja parandada oma seaduslikul teel saadud omandit. Kellelki ei tohi tema omandit ära võtta muidu kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud juhtudel ja tingimustel ning õigeaegse ja õiglase hüvituse eest. Omandi kasutamist võib reguleerida seadusega niivõrd, kui see on vajalik üldistes huvides.“

130. Selgitustes harta kohta on täpsustatud, et vastavalt harta artikli 52 lõikele 3 on harta artikli 17 lõikes 1 kaitstud omandiõigusel sama tähendus ja ulatus, nagu EÕIK esimese protokollil lõikes 1 nimetatud õigusel¹¹¹. Niisiis tuleb esimesena nimetatud tõlgendamisel lähtuda tähendusest, mille EIK on omistanud teisele¹¹².

131. Selgitan käesolevas ettepanekus neist kahest õigusaktist lähtudes, miks on minu hinnangul 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõike 1 kohaselt lõpetatud kasutusvalduste näol tegemist „omandiga“ (2), mis on „seaduslikul teel saadud“ (3) ja millest tulenevaid õigusi vaidlusalused õigusnormid piiravad nii, et see on käsitatav „omandi äravõtmisena“ (4), mis ei ole põhjendatav (5).

2) Mõiste „omand“

132. Vastavalt EÕIK esimese protokollil artiklit 1 käsitlevale EIK praktikale ning Euroopa Kohtu praktikale, mis puudutab harta artikli 17 lõiget 1, on „omand“, mida kaitseb põhiõigus omandile, autonoomne mõiste, mis tähendab, et selle ulatus ei sõltu siseriiklikus õiguses sisalduvatest määratlustest ega piirdu omandiga selle mõiste kitsas tähenduses¹¹³.

133. Et teha kindlaks, kas isikul on „omand“, tuleb EIK hinnangul uurida, kas kõigist asjaoludest nende kogumis on tal tekkinud EIÕK esimese protokollil artikliga 1 kaitstav „oluline huvi“. Lisaks „olemasolevale varale“ on kaitstud kõik „varalised väärtused“, sealhulgas nõuded, millest tulenevalt saab sel isikul siseriikliku õiguse kohaselt olla vähemalt õiguspärane ja mõistlik ootus omandiõiguse tõhusale teostamisele¹¹⁴.

134. Euroopa Kohus leiab omalt poolt, et harta artikli 17 lõikes 1 nimetatud „omand“ hõlmab kõiki „varalise väärtusega õigusi“, millest õiguskorda arvestades tuleneb „omandatud õiguslik seisund, mis võimaldab õiguste valdajal neid õigusi enda kasuks sõltumatult teostada“¹¹⁵. Kuigi see määratlus on sõnastatud teisiti kui EIK oma, on tagatud huvid minu arvates sisuliselt samad.

109 Vt 14. mai 1974. aasta kohtuotsus *Nold vs. komisjon* (4/73, EU:C:1974:51) ja 13. detsembri 1979. aasta kohtuotsus *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290).

110 Harta artikli 17 lõige 2 puudutab intellektuaalomandi kaitset ega ole seetõttu käesolevas kohtuasjas asjasse puutuv.

111 Selles sättes, mille pealkiri on „Vara kaitse“, on sätestatud, et „[i]gal füüsilisel või juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada. Kellelki ei või võtta tema omandit muidu, kui üldistes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. Eelnenud sätted ei piira siiski mingil viisil riigi õigust vajaduse korral kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks.“

112 Vt 3. septembri 2008. aasta kohtuotsus *Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon* (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 356) ja 13. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Florescu jt* (C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 49).

113 Seoses EIK praktikaga vt selle kohta EIK 23. veebruari 1995. aasta kohtuotsus *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH vs. Madalmaal*, CE:ECHR:1995:0223JUD001537589, punkt 53; EIK 12. detsembri 2002. aasta kohtuotsus *Wittek vs. Saksamaa*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, punkt 42, ja EIK 18. novembri 2010. aasta kohtuotsus *Consorts Richet ja Le Ber vs. Prantsusmaa*, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, punkt 89. Seoses Euroopa Kohtu praktikaga vt selle kohta 22. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 34).

114 Vt selle kohta EIK 29. novembri 1991. aasta kohtuotsus *Pine Valley Developments Ltd jt vs. Iirimaa*, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, punkt 51; EIK 20. novembri 1995. aasta kohtuotsus *Pressos Compania Naviera S.A. jt vs. Belgia*, CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, punkt 29, ning EIK 18. aprilli 2002. aasta kohtuotsus *Ouzounis jt vs. Kreeka*, CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, punkt 24.

115 22. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 34) ning 3. septembri 2015. aasta kohtuotsus *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. komisjon* (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 60).

135. Selle Euroopa Kohus kasutatava kriteeriumi kohaselt tuleb selleks, et teha kindlaks, kas käesolevas asjas vaidluse all olev kasutusvaldus on kaitstav „omand“, kontrollida, kas täidetud on kaks tingimust: esiteks, kas tegu on varalise väärtusega õigusega, ning teiseks, kas sellest õigusest tuleneb omandatud õiguslik seisund, mis võimaldab õiguste valdajal neid õigusi enda kasuks sõltumatult teostada.

136. *Esimese tingimuse* kohta märgin komisjoni eeskujul, et kasutusvaldus annab kasutusvaldajale osalise võimu teise isiku asja üle. See võimaldab seda asja kasutada (*usus*) ja saada asjast tulu (*fructus*), samas kui õigus asja võõrandada (*abusus*) jääb asja omanikule, keda nimetatakse tema piiratud õiguste tõttu kasutusvalduseta omanikuks¹¹⁶. Nõnda loetakse kasutusvaldust traditsiooniliselt omandiõiguse jagamiseks või *piiratud asjaõiguseks*, mida tuleb käsitada isikliku servituudina¹¹⁷.

137. Õigus sel moel asjast kasu saada on õigustatud isiku jaoks vaieldamatult rikkus ja seega on sellel *varaline väärtus*. Tuletan meelde, et käesolevas kohtuasjas vaidluse all olevad kasutusvaldused puudutavad põllumajandusmaad ja võimaldavad kasutada seda maad tulu saamiseks. Sellistel õigustel on niisiis *oluline varaline väärtus*. Vastupidi sellele, mida näib välja pakkuvat Ungari valitsus, ei oma tähtsust see, et kõnealused kasutusvaldused olid seatud lepingute alusel ning andsid kasutusvaldajatele nende maade osas juba määratlusest tulenevalt vaid piiratud õigused¹¹⁸.

138. Selle tõlgenduse õigsust ei sea kahtluse alla ka Ungari valitsuse poolt kohtuistungil esitatud argument, et kõnealused kasutusvaldused *ei olnud üleantavad* ning seega ei olnud neil turuväärtust.

139. Seadusest või lepingust tulenevad võimalikud piirangud selliste kasutusvalduste üleandmisel¹¹⁹ ei mõjuta nende varalist laadi. Sellega seoses piisab, kui märkida, et maa omanikud olid vaidlusalused õigused kasutusvaldajatele lepinguga *loovutanud*. Nagu ka Ungari valitsus kohtuistungil möönis, toimus nende kasutusvalduste seadmine *rahalise tasu eest*. Need asjaolud iseenesest kinnitavad seda varalisust.¹²⁰

140. *Teise tingimusega* seonduvalt on tarbetu meelde tuletada, et kuna kasutusvaldus on asjaõigus, on sellest õigustatud isikule tekkivad õigused *absoluutsed*, ehk kehtivad kõigi suhtes¹²¹. Seetõttu tuleneb käesolevas asjas vaidluse all olevatest kasutusvaldustest õiguslik seisund, mis võimaldab õiguste valdajal neid õigusi enda kasuks sõltumatult teostada.

3) Tingimus, et omand peab olema „seaduslikul teel saadud“

141. Tuletan meelde, et Ungari valitsuse hinnangul ei kuulu vaidlusaluste õigusnormide kohaselt lõpetatud kasutusvaldused harta artikli 17 lõike 1 kaitsealasse, kuna algul oli nende kasutusvalduste omandamine kohaldamisele kuuluvaid tsiviilõigusnorme silmas pidades ebaseaduslik ja kehtetu.

¹¹⁶ Kasutusõiguse puhul antakse õigustatud isikule üle üksnes *usus*, ent *fructus* ja *abusus* jäävad omanikule.

¹¹⁷ Vt kasutusvalduse tunnuste kohta, nagu need olid ajalooliselt sätestatud Rooma õiguses ning erinevate liikmesriikide õiguses, kohtujurist Jacobi ettepanek kohtuasjas Goed Wonen (C-326/99, EU:C:2001:115, punktid 54–56).

¹¹⁸ Näiteks EIK on leidnud, et EIÖK esimese protokolli artikli 1 mõistes on kasutusvaldus käsitatav „omandina“ (EIK 12. detsembri 2002. aasta kohtuotsus Wittek vs. Saksamaa, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, punktid 43 ja 44, ning EIK 16. novembri 2004. aasta kohtuotsus Bruncrona vs. Soome, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, punkt 78), muud liiki servituudid (Euroopa inimõiguste komisjoni 13. detsembri 1984. aasta otsus S vs. Ühendkuningriik, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, punktid 238 ja 239) või rendilepingust tulenev isiklik õigus asjast kasu saada (EIK 24. juuni 2003. aasta kohtuotsus Stretch vs. Ühendkuningriik, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, punkt 35).

¹¹⁹ Märgin seejuures, et mitme riigi õiguses on kasutusvalduse võõrandamine seadusega välistatud või nõuab vähemalt omaniku nõusolekut. Lisaks sellele kehtib kasutusvaldus isikliku servituudina kõige rohkem kuni kasutusvaldaja elu lõpuni ega lähe viimase surma korral üle tema pärijatele Vt kohtujurist Jacobi ettepanek kohtuasjas Goed Wonen (C-326/99, EU:C:2001:115, punkt 56).

¹²⁰ Vt analoogia alusel 22. jaanuari 2013. aasta kohtuotsus Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 35). Teisisõnu ei muuda asjaolu, et kasutusvaldaja ei saa kasutusvaldust kolmandale isikule võõrandada, seda rahas hinnatava väärtuseta *mittevaraliseks õiguseks*.

¹²¹ Vt kohtujurist Jacobi ettepanek kohtuasjas Goed Wonen (C-326/99, EU:C:2001:115, punkt 56).

142. Esiteks olgu öeldud, et kuivõrd need kasutusvaldused seati mitteresidentide kasuks enne 1. jaanuari 2002, oli toona kehtivate valuutavahetuse kontrollimist käsitlevate riigisiseste õigusnormide kohaselt selliste isikute poolt nende õiguste saamiseks vajalik luba valuutavahetuse eest vastutavalt ametiasutuselt, see tähendab Ungari keskpangalt. Viimasena nimetatud asutuse esitatud teabest nähtub sellegipoolest, et põllumajandusmaa kasutusvalduse omandamisega seonduvalt ei ole kunagi ühtki valuutavahetusluba taotletud. Sellise loa puudumisel ei saanud kehtivat kasutusvaldust tekkida.

143. Teiseks olid kõnealuste kasutusvalduste seadmise lepingud sõlmitud pettusega, et hoida kõrvale seaduses sätestatud põllumajandusmaa omandamise keelust, mis kehtis füüsiliste isikute suhtes, kellel ei olnud Ungari kodakondsust, ja juriidiliste isikute suhtes.

144. Harta artikli 17 lõike 1 sõnastuse kohaselt kaitseb see säte ainult „seaduslikul teel saadud“ omandit. EIÖK esimese protokollil artikkel 1 sellist tingimust ei sisalda. Seetõttu ei saa seda minu hinnangul tõlgendada liiga laialt, langemata seejures madalamale viimati nimetatud sättega tagatud kaitsetasemest. Seetõttu tuleb see tingimus minu meelest täidetuks lugeda, kui kuni vaidlusaluste piiravate meetmete kehtestamiseni võis õigustatud isikute *õiguspärasest ootust* arvestades neid õigusi mõistlikult pidada kehtivaks ja õiguspäraseks.

145. Mis puudutab käesoleval juhul seda, et vaidlusaluste õigusnormide kohaselt lõpetatud kasutusvalduste seadmine oli väidetavalt algusest peale kehtetu, siis ei ole ma esiteks veendunud, et Ungari valitsus on tõpoolest ära põhjendanud, et neid tsiviilõigusnorme tuleb tõlgendada nii, nagu ta välja pakub.

146. Mis nimelt puutub tõika, et lõpetatud kasutusvalduste õigustatud subjektidel ei olnud valuutavahetuse eest vastutava ametiasutuse luba, siis tulenes vana tsiviilseadustiku § 215 lõigetest 1 ja 3 tõepoolest, et kui lepingu jõustumiseks oli vajalik avaliku võimu organi luba, kohaldati siis, kui seda luba ei saadud, lepingu suhtes lepingu tühisuse tagajärgi.

147. Kuid nagu leiab komisjon ning möönab põhjendatud arvamusele esitatud vastuses ka Ungari valitsus ise, ei ole esiteks siiski üheski Ungari kohtu otsuses valuutavahetusloa puudumist käsitatud asjaoluna, mille tõttu saaks kasutusvalduse lepingut pidada algusest peale kehtetuks.

148. Teiseks väidab komisjon, et vana tsiviilseadustiku § 237 lõikeid 1 ja 2 käsitlevast Ungari kohtute praktikast tuleneb, et enne lepingu tühisuse tuvastamist peab kohus kontrollima, kas vaidlusalune leping on võimalik kehtivaks muuta, mis on nõnda juhul, kui tühisuse aluseks olnud asjaolu on eeskätt kohaldatavate normide muutmise tingituna pärast lepingu sõlmimist ära langenud. Varaliste hüvede omandamise korral valuutavahetusloa saamise kohustus tunnistati kehtetuks alates 16. juunist 2001¹²². Seega oleksid need lepingud, isegi kui eeldada, et vaidlusaluste kasutusvalduste seadmise lepingud võisid mingil ajahetkel sellise loa puudumisest tingituna kehtetud olla, saanud sel kuupäeval muutuda kehtivaks tagasiulatuvalt¹²³. Liikmesriigi õiguse selline tõlgendamine näib igatahes mõistlik.

149. Seoses väidetava tühisuse aluseks oleva asjaoluga, mis puudutab põllumajandusmaa omandamise piirangutest kõrvale hoidmist, siis ka selle puhul ei ole Ungari valitsus viidanud mitte ühelegi riigisisese kohtu otsusele, kus kasutusvaldus sel põhjusel õigusvastaseks tunnistatud oleks. Seevastu tugines komisjon ühele Kúria (Ungari kõrgeim kohus) otsusele, kus viimane sisuliselt leidis, et ainuüksi põllumajandusmaa koormamist kasutusvaldusega ei saa iseenesest käsitada sellise kõrvalehoidmisena.

122 Vt 15. juuni 2001. aasta dekreedil nr 88 1995. aasta seaduse nr XCV valuutaseaduse rakendamise kohta § 1.

123 Sama olukord jäi kehtima uue tsiviilseadustiku §-des 6:110 ja 6:111.

150. Teiseks ei takista Ungari valitsuse poolt pakutud riigisiseste tsiviilõigusnormide tõlgendus – isegi kui see oleks õige – asumast seisukohale, et kõnealused kasutusvaldused on „seaduslikul teel saadud“ omand, arvestades õigustatud isikutele asjaoludest tulenevalt tekkida võinud õiguspärasest ootust.

151. Tuletan siinkohal meelde, et pärast seda, kui aastatel 1991 ja 1994 tehti seadusemuudatused, millega keelati põllumajandusmaa omandamine füüsilistel isikutele, kellel ei ole Ungari kodanikuseisust, ja juriidilistel isikutele, oli kõigil isikutele tõenäoliselt jätkuvalt õigus omandada sellise maa kasutusvaldus. Alles 1. jaanuarist 2002 muudeti 1994. aasta põllumajandusmaa seadust selliselt, et välistati ka lepingu alusel selliste füüsiliste isikute või juriidiliste isikute kasuks põllumajandusmaale kasutusvalduse seadmise võimalus. Käesolevas kohtuasjas vaadeldavad õigused tekkisid aga enne nimetatud kuupäeva.

152. Nagu ka komisjon märkis, toimus niisiis kõnealuste kasutusvalduste seadmine ja märkusteta kinnistusraamatusse kandmine pädevate asutuste poolt vähemalt näiliselt õiguspäraselt. Otsustavaks asjaoluks on kinnistusraamatusse kandmine¹²⁴, võttes arvesse selle tähtsust tõendamise¹²⁵ ja kolmandate isikute suhtes kehtivuse seisukohast¹²⁶. Liiasi ei seadnud mitte keegi nende kasutusvalduste õiguspärasust kahtluse alla kuni vaidlusaluste õigusnormide vastuvõtmiseni – ehk võimalik, et paljude aastate jooksul¹²⁷.

153. Selles kontekstis ei saa Ungari valitsus asjaomaste kasutusvaldajate pahausksusele viidates sellise õiguspärase ootuse tekkimist eitada. Pahausksust nimelt ei eeldata, vaid see tuleb tõendada¹²⁸. Nagu komisjon väidab, ei saa Ungari valitsus iga üksikjuhtumit eraldi hindamata piirduda abstraktse väitega, et kõik kasutusvaldajad, kes ei ole maaomaniku lähisugulased ja kes üksnes kasutasid neile olemasolevas õiguslikus raamistikus pakutud võimalust, käitusid pahauskselt.

4) Mõiste „omandit ära võtma“

154. Nagu ka EIÕK esimese protokolliga artikkel 1¹²⁹, sisaldab harta artikli 17 lõige 1 kolme erinevat normi ehk üldnormi (esimene lause „Igaühel on õigus vallata, kasutada, käsutada ja parandada oma seaduslikul teel saadud omandit“), omandi äravõtmist käsitlevat normi (teine lause „Kellelki ei tohi tema omandit ära võtta [...]“) ning omandi kasutamise reguleerimist käsitlevat normi (kolmas lause „Omandi kasutamist võib reguleerida seadusega [...]“).

155. Nagu ma juba näitasin, piiravad vaidlusalused õigusnormid minu hinnangul nende mõjualasse jäävate kasutusvaldajate põhiõigust omandile, mis on käsitatav *selle omandi äravõtmisena* (eelnimetatud artikli 17 lõike 1 teine lause).

124 Vt analoogia alusel kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punkt 103. Vt ka EIK 29. novembri 1991. aasta kohtuotsus Pine Valley Developments Ltd jt vs. Iirimaa, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, punkt 51, ning EIK 22. juuli 2008. aasta kohtuotsus Köktepe vs. Türgi, CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, punkt 89: „hageja omandas heas usus 1993. aastal vaidlusaluse maa, mida tol ajal loeti vaieldamatult põllumajandusmaaks [...] ja mille kohta ei olnud kantud mitte ühtki piirangut kinnistusraamatusse, mis Türgi õiguse kohaselt ainsana selliseid piiranguid autentselt kajastab [...]“. Hageja poolt selle maa omandamine ei läinud niisiis vastuollu ühegi õigusnormiga, mis oleks saanud seda takistada; kui see nõnda olnud ei oleks, ei oleks katastri- ja tõendite peadirektoraat talle kindlasti nõuetekohaselt koostatud omanditunnistust väljastanud [...]“ (kohtujuristi kursiiv).

125 Vastavalt kinnistusraamatusseaduse § 5 lõikele 1 „kuni pole tõendatud vastupidist, tuleb eeldada, et kinnisasja kohta tehtud kanne on kehtiv ning läbikriipsutatud kanne on kehtetu“.

126 Kinnistusraamatusseaduse § 3, mis tunnistati 2013. aasta seaduse nr CCIV [kinnistusraamatusseaduse] muutmise kohta § 12 punktiga a alates 15. märtsist 2014 kehtetuks, oli kuni selle ajani sätestatud, et õigus tekib ainult kande tegemisega kinnistusraamatusse ning mis tahes muudatused eeldavad uue kande tegemist.

127 Vt analoogia alusel kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punktid 109 ja 110. Vt ka EIK 23. septembri 2014. aasta kohtuotsus Valle Pierimpì Società Agricola S.p.a. vs. Itaalia, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, punktid 48–51.

128 Vt selle kohta kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punktid 116, 117 ja 121.

129 Vt EIK 23. septembri 1982. aasta kohtuotsus Sporrang ja Lönnroth vs. Rootsi, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, punkt 67, EIK 21. veebruari 1986. aasta kohtuotsus James jt vs. Ühendkuningriik, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, punkt 37, ja EIK 12. detsembri 2002. aasta kohtuotsus Wittek vs. Saksamaa, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, punkt 41.

156. EIK praktikast tuleneb, et omandi äravõtmisega on tegemist *omandiõiguse ülemineku* korral *omandist formaalse ilmajätmise tõttu*¹³⁰.

157. Ühelt poolt vaidlusalused õigusnormid, kuivõrd nendega lõpetatakse seadusest tulenevalt teatud põllumajandusmaale varem seatud kasutusvaldus, *jätsid* kõnealuste õiguste omajad neist *ilma*. Need isikud ei saanud sisuliselt enam teostada asjasse puutuva maaga seotud kasutus- (*usus*) ja tulu saamise (*fructus*) õigust¹³¹.

158. Teiselt poolt *läksid* pärast kõnealuste kasutusvalduste lõpetamist need omandiõiguse elemendid, mis neil isikutel olid (*usus* ja *fructus*), *üle* või täpsemalt läksid tagasi maa omanikele. Nagu komisjon õigesti leiab, ei puutu asjasse see, et omand ei läinud üle mitte riigile endale, vaid isikutele – kasutusvalduseta omanikele¹³².

159. Niisiis esinevad minu hinnangul käesoleval juhul mõlemad omandi äravõtmise elemendid – õigustest ilmajätmine ja üleminek.

5) Sellise omandi äravõtmise põhjendatavus

160. Vaidlusaluste õigusnormide võimaliku põhjenduse küsimus nõuab esmalt aluseks võetava meetodika selgitamist.

161. EIÕK esimese protokoll artikli 1 puhul tuleb omandi äravõtmises seisneva meetme põhjendatuse hindamisel kõigepealt kontrollida, nagu selles artiklis sätestatud, kas omandi äravõtmine on toimunud „üldistes huvides“ ja „seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides“.

162. Järgnevalt tuleb vastavalt EIK kohtupraktikast tulenevatele nõuetele kindlaks teha, kas riigi seadusandja on leidnud „õiglase tasakaalu ühiskonna üldiste huvide ja isiku põhiõiguste kaitse kohustuslike nõuete vahel“, milleks tuleb kontrollida, kas „võetud meetmete ja isikult tema omandi äravõtmisega taotletava eesmärgi vahel esineb mõistlik proportsionaalne seos“¹³³.

130 Vt selle kohta EIK 23. septembri 1982. aasta kohtuotsus *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715275 punktid 62 ja 63, ning EIK 21. veebruari 1986. aasta kohtuotsus *James jt vs. Ühendkuningriik*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, punkt 40.

131 Vt analoogia alusel kohtuotsus *SEGRO ja Horváth*, punkt 63.

132 EIK on tunnustanud „omandiõiguse üleminekuna“ ja seega „omandi äravõtmisena“ isikule pandud kohustust loovutada kinnisasi teisele isikule (vt EIK 21. veebruari 1986. aasta kohtuotsus *James jt vs. Ühendkuningriik*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379; EIK 21. veebruari 1990. aasta kohtuotsus *Håkansson ja Sturesson vs. Rootsi*, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, ning EIK 10. juuli 2014. aasta kohtuotsus *Milhau vs. Prantsusmaa*, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

133 Vt eelkõige EIK 23. septembri 1982. aasta kohtuotsus *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi*, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, punkt 69, ning EIK 12. detsembri 2002. aasta kohtuotsus *Witteck vs. Saksamaa*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, punkt 53.

163. Tegemaks kindlaks, kas omandi äravõtmine konkreetsel juhul soovitud tasakaalu nõudele vastab, tuleb Euroopa Kohtul uurida, ega see pole puudutatud isikule „ebaproportsionaalselt koormav“¹³⁴. Seda, kas see nõnda on, hindab EIK hüvitamise tingimustest¹³⁵ lähtuvalt. EIK väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on omandi äravõtmine üldjuhul ülemäärane õiguste riive, kui ei maksta „summat, mis vastab mõistlikult vara väärtusele“¹³⁶, ning täielik hüvitamata jätmise saab artiklist 1 tulenevalt põhjendatud olla vaid erandlikel asjaoludel¹³⁷. Lisaks peab hüvitamine selleks, et proportsionaalsuse nõue täidetud oleks, toimuma mõistliku aja jooksul¹³⁸.

164. Harta süsteemis näivad asjad keerulisemad. Esiteks on harta artikli 17 lõike 1 sõnastuse kohaselt meede, millega kaasneb omandi äravõtmine, lubatav üksnes (1) üldistes huvides, (2) seaduses ettenähtud juhtudel ja (3) „õigeaegse“ ja „õiglase“ hüvitise eest – kahe viimati nimetatud elemendi näol on tegemist EIK praktikast tulenevate nõuete kodifitseerimisega.

165. Teiselt poolt kuulub harta artikli 52 lõige 1 kohaldamisele kui „erandi tegemise üldnorm“. Selle sätte kohaselt peavad mis tahes omandiõiguse piirangud olema (4) sätestatud seadusega, (5) arvestama nimetatud õiguse „olemust“ ja (6) olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, mis nõuab omakorda, et need piirangud oleksid (a) vajalikud ning (b) vastaksid tegelikult liidu poolt tunnustatud üldise huvi eesmärkidele või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmise vajadusele.

166. Pidades silmas harta artikli 52 lõikest 3 tulenevat nõuet, et kaitsetase ei tohi olla madalam kui EIÖK-s sätestatu, näib mulle siiski olevat võimalik rühmitada need tingimused järgmiselt:

- omandi äravõtmine peab olema ette nähtud seaduses (tingimused 2 ja 4);
- äravõtmine peab toimuma üldistes huvides (tingimused 1 ja 6.b);
- äravõtmine peab olema proportsionaalne selle eesmärgi suhtes (tingimus 6.a), ning
- mõistliku aja jooksul tuleb maksta vara väärtust arvestades mõistliku suurusega hüvitist (tingimused 3 ja 5¹³⁹).

167. Niisiis on käesoleval juhul vaja kõnealuseid õigusnorme analüüsida neid nelja tingimust arvestades.

i) Seaduslikkuse nõue

168. EIK kohtupraktika kohaselt tähendab sõnastus „seaduses ette nähtud“ seda, et kõnealuse omandi äravõtmise tingimused ja kord on määratletud piisavalt kättesaadavates, täpsetes ja ettenähtavates riigisisese õiguse normides¹⁴⁰.

134 Vt eelkõige EIK 12. detsembri 2002. aasta kohtuotsus *Wittek vs. Saksamaa*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, punkt 54.

135 Vt eelkõige EIK 21. veebruari 1986. aasta kohtuotsus *James jt vs. Ühendkuningriik*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, punkt 54. Tuleb märkida, et EIÖK esimese protokoll artikkel 1 ei sisalda viidet sellisele hüvitamisele. Siiski muudaks hüvitamise kohustuse puudumine omandiõiguse kaitse „suuresti illusoorseks ja ebatõhusaks“, nagu EIK selles kohtuotsuses esile tõi. EIK kompenseeris asjaolu, et artikli tekstis hüvitamise kohta midagi sätestatud ei ole, asudes seisukohale, et hüvitamise vajalikkus „tuleneb kaudselt esimese protokoll artiklist 1 tervikuna“ (EIK 8. juuli 1986. aasta kohtuotsus *Lithgow jt vs. Ühendkuningriik*, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, punkt 109).

136 EIÖK esimese protokoll artikkel 1 ei taga õigust täielikule hüvitamisele, kuna üldise huviga seotud õiguspärased eesmärgid võivad õigustada hüvitamist turuväärtusest väiksemas ulatuses. Lisaks on EIK tunnustanud sellega seonduvalt riikide avarat kaalutusõigust (EIK 21. veebruari 1986. aasta kohtuotsus *James jt vs. Ühendkuningriik*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, punkt 54).

137 Vt eelkõige EIK 21. veebruari 1986. aasta kohtuotsus *James jt vs. Ühendkuningriik*, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, punkt 54; EIK 9. detsembri 1994. aasta kohtuotsus *Les saints monastères vs. Kreeka*, CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, punkt 71, ning EIK 23. novembri 2000. aasta kohtuotsus *Kreeka endine kuningas jt vs. Kreeka*, CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, punkt 89.

138 Vt eelkõige EIK 21. veebruari 1997. aasta kohtuotsus *Guillemin vs. Prantsusmaa*, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, punkt 54.

139 Minu hinnangul on tingimused 3 ja 5 samasisulised. Meede, millega kaasneb isiku vabadusest ilmajätmine, ei saa omandiõiguse põhisisuga kooskõlas olla, kui see ei näe nimetatud õigusest ilmajätmise eest ette mõistliku aja jooksul õiglast hüvitist, välja arvatud erandlikel asjaoludel.

140 Vt selle kohta EIK 1. detsembri 2005. aasta kohtuotsus *Păduraru vs. Rumeenia* CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, punkt 77.

169. Käesoleval juhul on vaidlusalustes õigusnormides kättesaadavalt, täpselt ja ettenähtavalt sätestatud, et kasutusvaldus, mis on seatud põllumajandusmaale isiku kasuks, kes ei ole maa omaniku lähisugulane, lõpeb. Samuti on Ungari seaduses täpselt määratletud, millised isikud selliste sugulaste hulka kuuluvad¹⁴¹. Leian niisiis, et esimene tingimus on täidetud.

ii) Üldise huvi olemasolu

170. Omandi äravõtmist õigustava „üldistest huvist“ lähtuva põhjusega seoses on EIK tunnustanud EIÕK osalisriikide laia kaalutlusruumi. EIK aktsepteerib seda, kuidas riigi seadusandja „üldise huvi“ nõuet sisustab, välja arvatud juhul, kui selleks „ilmselgelt puudub mõistlik alus“¹⁴².

171. Tuletan meelde, et Ungari valitsus tõi vaidlusaluste õigusnormide põhjendamiseks esile kolm erinevat eesmärki ehk põllumajanduspoliitika eesmärgi, valuutavahetust käsitlevate liikmesriigi õigusnormide rikkumise eest karistamise ning avaliku korra kaitseks kuritarvitusliku omandamise vastu võitlemise eesmärgi¹⁴³.

172. Arvestades kaalutlusruumi, mis liikmesriikidel selles küsimuses olema peab, saab neid eesmärke minu hinnangul käsitada liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvate eesmärkidenä harta artikli 17 lõike 1 ja artikli 52 lõike 1 tähenduses.

iii) Vaidlusaluste õigusnormide proportsionaalsus

173. Üldjuhul peaks Euroopa Kohus EIK eeskujul tunnustama liikmesriigi seadusandja kaalutlusruumi omandi äravõtmise proportsionaalsuse üle otsustamisel¹⁴⁴.

174. Sellegipoolest leian, et isegi seda kaalutlusruumi arvesse võttes ei saa vaidlusalust omandi äravõtmist pidada Ungari poolt taotletavate eesmärkide suhtes proportsionaalseks.

175. Esiteks lasub kõnealuste kasutusvalduste *ex lege* lõpetamise proportsionaalsuse tõendamise kohustus minu meelest Ungaril. Viimane pole aga tegelikult sellekohaseid tõendeid esitanud, piirdudes põhiliselt väitega kõnealuste kasutusvalduste ebaseaduslikkuse kohta.

176. Teiseks on komisjon igal juhul ära näidanud, et Ungari taotletud eesmärkide saavutamine oleks olnud võimalik ka mitme vähem drastilise meetmega kui selline kasutusvalduste lõpetamine seaduse alusel. Põllumajanduspoliitika eesmärgi puhul oluks võimalik nõuda kasutusvaldajalt, et ta jätaaks asjaomase maa põllumajanduslikku kasutusse, vajaduse korral tagades ise selle maa kasutamise tõhusal viisil ja tingimustel, mis tagavad selle põllumajandusliku kasutuse elujõulisuse. Valuutavahetust käsitlevate liikmesriigi õigusnormide rikkumise eest karistamise eesmärgi puhul oleks piisanud lihtsalt trahvimisest. Avaliku korra kaitseks kuritarvituslike omandamiste vastu võitlemise eesmärgiga ei saa kõnealuste kasutusvalduste lõpetamist põhjendada ilma, et oleks uuritud iga üksikjuhtumi puhul eraldi, kas ka tegelikult on tegemist pettusega¹⁴⁵. Lisaks sellele näib mulle, et nende eesmärkidega ei saa põhjendada kõnealuste kasutusvalduste lõpetamist *sedavõrd lühikese üleminekuperioodi andmisega*¹⁴⁶.

141 Vt 2013. aasta põllumajandusmaa seaduse § 5 punkt 13.

142 Vt eelkõige EIK 21. veebruari 1986. aasta kohtuotsus James jt vs. Ühendkuningriik, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, punkt 46, EIK 22. juuni 2004. aasta kohtuotsus Broniowski vs. Poola, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, punkt 149, ning EIK 14. veebruari 2006. aasta kohtuotsus Lecarpentier jt vs. Prantsusmaa, CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, punkt 44.

143 Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 26.

144 Vt analoogia alusel 13. juuni 2017. aasta kohtuotsus Florescu jt (C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 57).

145 Vt analoogia alusel kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punktid 92, 93, 106, 121 ning 122.

146 Tuletan meelde, et algul kehtestatud 20-aastast üleminekuperioodi lühendati lõpuks nelja kuu ja 15 päevani (vt käesoleva ettepaneku punktid 24 ja 25).

iv) *Hüvitamise kord*

177. Tuletan meelde, et vaidlusalustes õigusnormides ei ole kasutusvaldusest ilma jäetud kasutusvaldajate jaoks ette nähtud erilist hüvitamise mehhanismi. Viimased saavad tsiviilõiguse normide alusel nõuda kahju hüvitamist üksnes maa omanikult seoses viimase kohustustega kasutusvalduse lõppemisel¹⁴⁷.

178. Komisjoni ja Ungari valitsuse vahel on erimeelsus küsimuses, milliseid erinorme tuleks kohaldada ning kui suurt hüvitist võib kasutusvaldaja omanikult saada. Komisjon leiab, et selleks on uue tsiviilkoodeksi § 5:150 lõige 2¹⁴⁸, mis piirdub vaid kasutusvalduse lõppemisel hüvitise ette nägemisega sellistele uuendamis- ja erakorraliste parandustöödele tehtud kulutuste eest, mille on teinud kasutusvaldaja ja mille tulemus jääb põhimõtteliselt omanikule. Ungari valitsus seevastu leiab, et kõigepealt kohalduv uue tsiviilseadustiku § 6:180 lõige 1¹⁴⁹, mis reguleerib lepingu täitmise õigusliku võimatuse tagajärgi, ning vajaduse korral kohaldatakse eelnimetatud § 5:150 lõiget 2. Kokku võiks kasutusvaldaja Ungari valitsuse väitel saada hüvitise, mis vastab osale kasutusvaldaja poolt algul kasutusvalduse eest makstud summast ja tema tehtud investeeringutele – seadmed, istandikud jne –, mis on vara väärtust suurendanud. Komisjon vaidleb vastu, et mingil juhul ei kata selline hüvitis neid investeeringuid, mille suurus ei ole otseselt mõõdetav, ent mille kasutusvaldaja tegi, kuna lootis jätkuvalt sellest maast kasu saada, ega saamata jäänud tulu.

179. Minu meelest ei vasta ette nähtud hüvitamise tingimused harta artikli 17 lõike 1 nõuetele, olenemata sellest, millist Ungari tsiviilseadustiku paragrahvi kohaldada, ning hoolimata sellest, et liikmesriikidele tuleb jätta selles küsimuses kaalutlusruum.

180. Esiteks sunnivad viidatud tsiviilõiguse normid kasutusvaldajat selleks, et saada hüvitis, millele tal õigus on, esitama hüvitisnõude menetluses, mis võib kujuneda kauakestvaks ja kulukaks¹⁵⁰. EIK kohtupraktikast nähtub aga pigem, et liikmesriigi õigusnormid, milles ei nähta ette vajaliku hüvitise automaatset maksmist ja millega pannakse puudutatud isikule kohustus kaitsta oma õigusi sellises kohtumenetluses, ei vasta EIÕK esimese protokollis artiklis 1 sätestatud nõuetele¹⁵¹.

181. Teiseks ei taga needsamad tsiviilõiguse normid kasutusvaldajale *maa väärtusega mõistlikus seoses* oleva hüvitise saamist¹⁵². Parimal juhul võimaldavad need tal saada tagasi osa algul kasutusvalduse eest makstud tasust, mis ei arvesta niisiis kasutusvalduse tegeliku väärtusega kasutusvalduse *ex lege* lõpetamise päeva seisuga. Kuivõrd käesoleval juhul oli vara, millest kasutusvaldajad ilma jäeti, nende jaoks „töövahend“, peab hüvitis lisaks tingimata katma selle erilise kahju, mis tähendab, et lõpetamise päevaks juba tekkinud kahju kõrval tuleb hüvitada hinnanguliselt mõistlikus ulatuses tulevikus saamata jääv sissetulek, mille nad oleksid maa kasutamisest saanud, kui nende kasutusvaldust ei oleks lõpetatud¹⁵³.

147 Nagu käesoleva ettepaneku punktides 29 ja 62 märgitud, leidis Alkotmánybíróság (konstitutsioonikohus) 21. juuli 2015. aasta kohtuotsuses nr 25, et selline hüvitamise kord on Ungari põhiseadusega kooskõlas juhul, kui omanikul on omakorda võimalik saada hüvitist riigilt.

148 Seal on sätestatud, et „kasutusvalduse lõppemisel võib kasutusvaldaja nõuda omanikult alusetu rikastumise sätete alusel hüvitist ulatuses, mille võrra on asja väärtus kasutusvaldaja kulul tehtud uuendamis- või parandustööde tulemusel suurenenud“.

149 Selle sätte kohaselt: „[k]ui lepingu täitmist takistava asjaolu eest ei vastuta kumbki pool, kuulub enne lepingu lõppemist osutatud teenuse rahaline väärtus hüvitamisele. Kui teine pool ei täida kohustust osutada teenus, mille eest on juba tasutud, tuleb saadu tagastada.“ Nagu komisjon märkis, on vähemalt kummaline, et Ungari, arvestades tema argumenti, et kõnealused kasutusvalduse lepingud olid algusest peale kehtetud, tugineb siinkohal tsiviilõiguse normidele, mis seonduvad – eelduslikult kehtiva – lepingu täitmise võimatusega, mitte aga normidele, kus on sätestatud *restitutio in integrum* lepingu tühisuse korral.

150 Vt analoogia alusel kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punkt 91.

151 Vt selle kohta EIK 30. mai 2000. aasta kohtuotsus Carbonara ja Ventura vs. Itaalia, CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, punkt 67, ning EIK 9. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Biozokat A. E. vs. Kreeka, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, punkt 29. Vt ka Kjølbros, J. F., „Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere“, 4. udgave, lk 1230.

152 Vt analoogia alusel kohtuotsus SEGRO ja Horváth, punkt 91

153 Vt analoogia alusel EIK 12. juuni 2003. aasta kohtuotsus Lallement vs. Prantsusmaa, CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, punkt 10.

182. Viimaks jätavad sellised hüvitamise tingimused kasutusvaldaja jaoks ohu, et omanik on maksejõuetu ega saa hüvitist maksta¹⁵⁴.

183. Kõike eelnevat arvesse võttes olen seisukohal, et 2013. aasta üleminekumeetmete seaduse § 108 lõige 1 on vastuolus harta artikli 17 lõikega 1.

VI. Ettepanek

184. Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku tuvastada järgmist.

1. Kuna Ungari lõpetas vastavalt 2013. aasta seaduse nr CCXII, millega kehtestatakse 2013. aasta seaduse nr CXXII põllumajandus- ja metsamaa müügi kohta teatavad üleminekusätted ja -meetmed (mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény), § 108 lõikele 1 seaduse alusel põllumajandus- ja metsamaa kasutusvaldused, mis olid varem seatud kas juriidiliste isikute kasuks või füüsiliste isikute kasuks, kes ei tõendanud, et nad on maa omaniku lähisugulased, on Ungari rikkunud ELTL artiklist 63 tulenevaid kohustusi.
2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.

¹⁵⁴ Vt analoogia alusel kohtuotsuse SEGRO ja Horváth punkt 91. Mis puudutab Ungari argumenti, et kasutusvaldustest ilma jäänud eraõiguslikud isikud saaksid jätkata nende maade kasutamist, sõlmides maa omanikuga näiteks rendilepingu, siis tuleb komisjoni eeskujul märkida, et see lahendus ei anna esimesena nimetatutele mitte mingisugust tagatist, kuna miski ei kohusta teisena nimetatuid sellise lepingu sõlmimiseks.