



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
31 päivänä toukokuuta 2017<sup>1</sup>

**Yhdistetyt asiat C-52/16 ja C-113/16**

**”SEGRO” Kft.**

**vastaan**

**Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16)**

**ja**

**Günther Horváth**

**vastaan**

**Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szombathelyn hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 49 artikla – Sijoittautumisvapaus – SEUT 63 artikla – Pääomien vapaa liikkuvuus – Välillinen syrjintä – Maatalousmaan sopimussuhteiset hallinto- tai käyttöoikeudet – Kyseisten oikeuksien hankkimisen kieltäminen henkilöiltä, jotka eivät ole maatalousmaan omistajan lähiomaisia – Lainsäädäntö, jossa säädetään kyseisten oikeuksien poistamisesta, jos ne eivät täytä mainittua edellytystä – Oikeuttamisperusteen puuttuminen – Valuutanvaihtovalvontaa koskevan kansallisen lainsäädännön rikkominen – Väärinkäytösten torjunta – Kiinteistökeinottelun torjunta – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 ja 47 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjaa ei voida soveltaa erillään liikkumisvapauksien loukkaamista koskevasta kysymyksestä

## I. Johdanto

1. Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szombathelyn hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) esitti 25.1.2016 (C-52/16) ja 8.2.2016 (C-113/16) tekemillään päätöksillä, jotka saapuivat unionin tuomioistuimeen 29.1. ja 26.2.2016, unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 17 ja 47 artiklan tulkinnasta.

2. Kysymykset on esitetty asioissa, joissa ovat vastakkain yhtäältä ”SEGRO” Kft. ja Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (Vasin lääninhallitus – Sárvárin hallintopiirin kiinteistövirasto, Unkari) sekä toisaalta Günther Horváth ja Vas Megyei Kormányhivatal (Vasin lääninhallitus, Unkari), ja jotka koskevat päätöksiä maatalousmaan hallinto-oikeuksien, joiden haltijoita SEGRO ja Horváth olivat, poistamista kiinteistörekisteristä.

3. Rekisteristä poistamista koskevat päätökset perustuivat kansalliseen lainsäädäntöön, jossa säädetään viljelymaan hallinto- ja käyttöoikeuksien lakkaamisesta, ellei ole toimitettu näyttöä siitä, että oikeudet on perustettu lähiomaisten kesken.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: ranska.

4. Syistä, jotka esitän tuonnempana, katson, että mainittu lainsäädäntö ja sen perusteella tehdyt rekisteristä poistamista koskevat päätökset ovat vastoin pääomien vapaata liikkuvuutta. Vaatimus, jonka mukaan kyseisten oikeuksien on oltava lähiomaisten kesken perustettuja, synnyttää välillisesti syrjiviä vaikutuksia muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kustannuksella, eikä sitä voida oikeuttaa yhdelläkään Unkarin hallituksen esittämällä tavoitteella.

5. Aion toisaalta ehdottaa unionin tuomioistuimelle perusoikeuskirjan 17 ja 47 artiklan, joiden rikkomiseen ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on vedonnut asiassa C-52/16, SEGRO,<sup>2</sup> osalta, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkitaan siten, että kun kansallista lainsäädäntöä tutkitaan liikkumisvapauksien valossa, perusoikeuskirjalla taatun perusoikeuden loukkaamiseen ei voida vedota erillään näiden vapauksien loukkaamista koskevasta kysymyksestä.

## II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A. Unionin oikeus

6. Unkarin liittymisestä Euroopan unioniin määrätään liittymissopimuksella<sup>3</sup> (jäljempänä vuoden 2003 liittymissopimus), johon on liitetty liittymisen edellytyksiä koskeva asiakirja<sup>4</sup> (jäljempänä vuoden 2003 liittymisasikirja) tuon sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Liittymissopimus tuli voimaan 1.5.2004 sen 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

7. Vuoden 2003 liittymisasikirjan liitteessä X olevan 3 luvun otsikko on ”Pääomien vapaa liikkuvuus”. Tuon 3 luvun 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Niiden velvoitteiden estämättä, joista määrätään sopimuksissa, joihin Euroopan unioni perustuu, Unkari saa pitää voimassa seitsemän vuoden ajan liittymispäivästä maatalousmaan hankkimista koskeva[t], tämän asiakirjan allekirjoittamisajankohtana voimassa olevassa lainsäädännössään säädetyt kiellot, jotka koskevat luonnollisten henkilöiden, jotka eivät asu Unkarissa eivätkä ole Unkarin kansalaisia, tai oikeushenkilöiden maatalousmaan hankintaa. Jäsenvaltioiden kansalaisia tai jonkin muun jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustettuja oikeushenkilöitä ei missään tapauksessa saa maatalousmaan hankinnassa kohdella epäedullisemmin kuin [vuoden 2003] liittymissopimuksen allekirjoittamisen ajankohtana. – –

Toisen jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat asettua Unkariin itsenäisiksi viljelijöiksi ja jotka ovat laillisesti asuneet ja harjoittaneet maanviljelyä Unkarissa yhtäjaksoisesti vähintään kolmen vuoden ajan, ei sovelleta edellisen alakohdan määräyksiä eikä muita sääntöjä ja menettelyjä kuin Unkarin kansalaisiin sovellettavia menettelyjä. – –

Jos on riittävää näyttöä siitä, että siirtymäkauden päättyessä Unkarin maatalousmaan markkinoilla on vakavia häiriöitä tai vakavien häiriöiden uhka, komissio voi Unkarin pyynnöstä päättää siirtymäkauden jatkamisesta enintään kolmella vuodella.”

2 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

3 Sopimus Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan, Slovakian tasavallan välillä Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisestä Euroopan unioniin (EUVL 2003, L 236, s. 17).

4 Asiakirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdosta ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL 2003, L 236, s. 33).

8. Komissio pidensi 20.12.2010 tekemällään päätöksellä vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä X olevan 3 luvun 2 kohdassa tarkoitettua maatalousmaan hankintaa Unkarissa koskevaa siirtymäkautta 30.4.2014 asti.<sup>5</sup>

### **B. Unkarin oikeus**

9. Viljelymaasta vuonna 1994 annettua lakia nro LV (a termőfőldről szóló 1994. évi LV. törvény, jäljempänä viljelymaasta vuonna 1994 annettu laki) on muutettu 1.1.2013 lukien siten, että viljelymaan hallintaoikeuksien perustaminen sopimuksella on sallittua ainoastaan lähiomaisten kesken.

10. Tässä yhteydessä mainittuun lakiin lisättiin uusi 91 §:n 1 momentti, jonka sanamuoto on seuraava:

”Kaikki 1.1.2013 voimassa olevat hallintaoikeudet, jotka on perustettu määräämättömäksi ajaksi tai määrääjäksi ja jotka päättyvät 30.12.2032 jälkeen, sellaisten henkilöiden välillä tehdyllä sopimuksella, jotka eivät ole lähiomaisia, lakkaavat suoraan lain nojalla 1.1.2033.”

11. Maa- ja metsätalousmaan vaihdannasta vuonna 2013 annettu laki nro CXXII (a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény, jäljempänä viljelymaasta vuonna 2013 annettu laki) hyväksyttiin 21.6.2013 ja se tuli voimaan 15.12.2013. Sen 5 §:n 13 momenttiin sisältyy seuraava määritelmä:

”Lähiomaisia’ ovat: puoliset, sukulaiset suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa, adoptiolapset, omat lapset ja puolison lapset, adoptiovanhemmat, appivanhemmat sekä sisarukset.”

12. Viljelymaasta vuonna 2013 annetun lain 37 §:n 1 momentissa säädetään sopimuksella perustettujen viljelymaan hallintaoikeuksien mitättömyydestä, paitsi jos sopimus on tehty lähiomaisten kesken.

13. Viljelymaasta vuonna 2013 annettuun lakiin liittyvistä yksittäisistä säännöksistä ja siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annettu laki nro CCXII (a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CCXII. törvényel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény, jäljempänä siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annettu laki) hyväksyttiin 12.12.2013 ja se tuli voimaan 15.12.2013.

14. Mainitun lain 108 §:n 1 momentissa, jolla kumottiin viljelymaasta vuonna 1994 annetun lain 91 §:n 1 momentti, säädetään seuraavaa:

”Kaikki 30.4.2014 voimassa olevat hallinta- tai käyttöoikeudet, jotka on perustettu määräämättömäksi ajaksi tai määrääjäksi ja jotka päättyvät 30.4.2014 jälkeen, sellaisten henkilöiden välillä tehdyllä sopimuksella, jotka eivät ole lähiomaisia, lakkaavat suoraan lain nojalla 1.5.2014.”

15. Kiinteistörekisteristä vuonna 1997 annetun lain nro CXLI (az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény, jäljempänä kiinteistörekisterilaki) 94 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jotta kiinteistörekisteristä voidaan poistaa [siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain] 108 §:n 1 momentin nojalla lakkaavat hallinta- ja käyttöoikeudet (jäljempänä yhdessä hallintaoikeudet tässä pykälässä), hallintaoikeuksien haltijan, joka on luonnollinen henkilö, on virallisesta huomautuksesta, jonka rekisterin hallinnoinnista vastaavan viranomaisen on lähetettävä viimeistään

<sup>5</sup> Maatalousmaan hankintaa Unkarissa koskevan siirtymäkauden pidentämisestä 20.12.2010 annettu päätös 2010/792/EU (EUVL 2010, L 336, s. 60).

31.10.2014, ilmoitettava 15 päivän kuluessa huomautuksen jättämisestä ministeriön tähän tarkoitukseen laatimalla lomakkeella lähiomaissuhde, joka liittyy tämän mahdollisesti henkilöön, joka on ilmoitettu kiinteistön omistajaksi rekisteröinnin perustana olleessa asiakirjassa. Jos ilmoitusta ei tehdä tässä määräajassa, todistusta koskevaa hakemusta ei käsitellä 31.12.2014 jälkeen.

--

3. Jos ilmoituksesta ei käy ilmi suhdetta lähiomaiseen tai jos yhtään ilmoitusta ei ole tehty määräajassa, kiinteistörekisteristä vastaava viranomaisena poistaa viran puolesta hallintaoikeudet rekisteristä kuuden kuukauden kuluessa sen määräajan päättymisestä, jonka kuluessa ilmoitus on tehtävä, ja viimeistään 31.7.2015.

--

5. Kiinteistöasioista vastaavat viranomaiset poistavat viran puolesta kiinteistörekisteristä viimeistään 31.12.2014 hallintaoikeudet, jotka oli merkitty oikeushenkilöille tai yksiköille, joilla ei ole oikeushenkilön asemaa mutta jotka voivat hankkia oikeuksia, jotka voidaan merkitä kiinteistörekisteriin, ja jotka on poistettu [siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain] 108 §:n 1 momentin nojalla.”

### III. Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

#### A. Asia C-52/16

16. SEGRO on kaupallinen yhtiö, jonka kotipaikka on Unkarissa ja jonka osakkaat ovat luonnollisia henkilöitä, jotka ovat Saksassa asuvia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

17. SEGRO hankki ennen 30.4.2014 hallintaoikeudet kahteen Unkarissa sijaitsevaan maatalousmaahan. Oikeudet merkittiin kiinteistörekisteriin. Unkarin hallitus täsmensi tässä yhteydessä, että pääasioissa kyseessä olevat oikeudet oli perustettu ennen 1.5.2004.

18. Vasin lääninhallituksen alaisuuteen kuuluvan Sárvárin hallintopiirin kiinteistövirasto poisti 10. ja 11.9.2014 päivätyillä päätöksillä kiinteistörekisteristä kyseiset hallintaoikeudet siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentin ja kiinteistörekisterilain 94 §:n 5 momentin nojalla.

19. SEGRO väitti ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen tekemässään valituksessa erityisesti, että edellä mainitut kansalliset säännökset rikkovat Unkarin perustuslakia ja unionin oikeutta.

20. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pani vireille menettelyn Alkotmánybíróságissa (perustuslakituomioistuin, Unkari) saadakseen todetuksi, että kyseiset säännökset ovat Unkarin perustuslain vastaisia. Alkotmánybíróság totesi 21.7.2015 antamallaan tuomiolla nro 25, että kyseessä oli Unkarin perustuslain vastainen tilanne, sekä kehotti lainsäätäjää muuttamaan kyseistä lainsäädäntöä 1.12.2015 mennessä. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan tämä määräaika on päättynyt ilman että tässä tarkoituksessa olisi ryhdytty toimenpiteisiin.

21. Pääasia saatettiin uudelleen ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi; tämä totesi ensiksi, että kyseiset kansalliset säännökset voivat saada muiden jäsenvaltioiden kansalliset luopumaan aikeestaan käyttää vapaata sijoittautumisoikeuttaan (SEUT 49 artikla) tai pääomien vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä oikeuksiaan (SEUT 63 artikla) hankkimalla hallintaoikeuksia Unkarissa sijaitsevaan kiinteään omaisuuteen, koska on olemassa vaara, että oikeudet poistetaan ennalta aikaisesti ilman kohtuullista korvausta. Säännöksillä loukataan myös kohtuuttomasti

asianomaisten omistusoikeutta, joka taataan perusoikeuskirjan 17 artiklalla. Oikeudellinen implisiittinen oletama, jonka mukaan kaikki yksityiset sopimukset, joilla on perustettu viljelymaan hallinta- ja käyttöoikeuksia, olisi tehty omaisuuden hankkimista koskevien rajoitusten kiertämiseksi, loukkaa perusoikeuskirjan 47 artiklalla turvattua oikeutta puolueettomaan tuomioistuimeen.

22. Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko SEUT 49 ja SEUT 63 artiklaa sekä [perusoikeuskirjan] 17 ja 47 artiklaa tulkittava siten, että niiden vastainen on pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännös, jossa säädetään – muita näkökohtia arvioimatta – velvollisuudesta poistaa rekisteristä sellainen hallinta- ja käyttöoikeuden rekisteröinti, joka rasittaa maatalouskiinteistöä ja jonka haltijana on yritys tai luonnollinen henkilö, jota ei voida pitää omaisuuden omistajan lähiomaisena, säätämättä samalla lakanneen hallinta- ja käyttöoikeuden haltijoiden hyväksi sopimuspuolten välisessä selvitysmenettelyssä täytäntöönpanokelvottomista mutta voimassa olevista sopimuksista aiheutuvien varallisuusvahinkojen korvaamisesta?
- 2) Onko SEUT 49 ja SEUT 63 artiklaa sekä [perusoikeuskirjan] 17 ja 47 artiklaa tulkittava siten, että niiden vastainen on sellainen jäsenvaltion oikeussääntö, jossa säädetään – muita näkökohtia arvioimatta – velvollisuudesta poistaa rekisteristä sellainen hallinta- ja käyttöoikeuden rekisteröinti, joka rasittaa maatalouskiinteistöä ja joka on ennen 30.4.2014 tehdyn sopimuksen perusteella rekisteröity yrityksen tai sellaisen luonnollisen henkilön nimiin, jota ei voida pitää omaisuuden omistajan lähiomaisena, ja jossa samalla säädetään lakanneen hallinta- ja käyttöoikeuden haltijan hyväksi sopimuspuolten välisessä selvitysmenettelyssä täytäntöönpanokelvottomista mutta voimassa olevista sopimuksista aiheutuvien varallisuusvahinkojen korvaamisesta?”

## ***B. Asia C-113/16***

23. Horváth on Itävallassa asuva Itävallan kansalainen, joka hankki ennen 30.4.2014 hallintaoikeuksia, jotka lakkaisivat tämän kuoltua, kahteen Unkarissa sijaitsevaan maatalousmaahan. Oikeudet merkittiin kiinteistörekisteriin. Unkarin hallitus täsmensi tässä yhteydessä, että pääasioissa kyseessä olevat oikeudet oli perustettu ennen 1.5.2004.

24. Vasin läänihallitus poisti 12.10.2015 päivätyllä päätöksellä kiinteistörekisteristä kyseiset hallintaoikeudet viljelymaasta vuonna 2013 annetun lain 5 §:n 13 momentin, siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentin sekä kiinteistörekisterilain 94 §:n 1 ja 3 momentin nojalla.

25. Horváth valitti tästä päätöksestä ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen.

26. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee, merkitseekö vaatimus siitä, että hallintaoikeuden perustamista koskevan sopimuksen osapuolten on oltava keskenään lähiomaisia, muiden jäsenvaltioiden kansalaisten peiteltyä syrjintää, kun enemmistö maatalousmaista kuuluu Unkarin kansalaisille. Syrjivä vaikutus on sitäkin ilmeisempi, kun ulkomaalaisilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä ei aiemmin ollut oikeutta hankkia omistusoikeutta tällaiseen maahan, joten hallinta- tai käyttöoikeuksien hallitsijoiden osuus on selvästi suurempi muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kuin Unkarin kansalaisten keskuudessa.

27. Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 ja 63 artiklan vastaiseksi rajoitukseksi katsottava pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännös, jolla sidotaan maatalousmaahan perustetun hallinta- ja käyttöoikeuden voimassa pysyminen näyttöön siitä, että niiden haltija on mainitut oikeudet luovuttaneen henkilön lähiomainen, ja jonka mukaan siinä tapauksessa, että näiden oikeuksien haltija ei kykene esittämään näyttöä läheisestä sukulaisuussuhteestaan, oikeudet lakkaavat suoraan lain nojalla ilman minkäänlaista taloudellista korvausta?
- 2) Vaikuttaako Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 49 ja 63 artiklan kannalta tarkastellen pääasiassa kyseessä olevan kaltainen sellainen kansallinen säännös täysin samalla tavalla kyseessä olevan jäsenvaltion ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, jolla sidotaan maatalousmaahan perustetun hallinta- ja käyttöoikeuden voimassa pysyminen näyttöön siitä, että näiden oikeuksien haltija on mainitut oikeudet luovuttaneen henkilön lähiomainen, ja jonka mukaan siinä tapauksessa, että näiden oikeuksien haltija ei kykene esittämään näyttöä läheisestä sukulaisuussuhteestaan, oikeudet lakkaavat suoraan lain nojalla ilman minkäänlaista taloudellista korvausta?”

#### **IV. Menettely unionin tuomioistuimessa**

28. Ennakkoratkaisupyynnöt rekisteröitiin unionin tuomioistuimen kirjaamossa 29.1.2016 (C-52/16) ja 26.2.2016 (C-113/16).

29. Unkarin, Italian, Itävallan ja Portugalin hallitukset sekä komissio esittivät kirjallisia huomautuksia.

30. Unkarin hallituksen ja komission huomautuksia kuultiin 7.3.2017 pidetyssä istunnossa.

#### **V. Asian tarkastelu**

31. Ennakkoratkaisukysymykset esittäneen tuomioistuimen tavoitteena on näillä kysymyksillä saada selvyys lähinnä siihen, onko SEUT 49 ja SEUT 63 artiklaa sekä perusoikeuskirjan 17 ja 47 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään viljelymaan hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaamisesta, ellei ole toimitettu näyttöä siitä, että oikeudet on perustettu lähiomaisten kesken.

32. Kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet asianosaiset Unkarin hallitusta lukuun ottamatta katsovat, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

33. Ehdotan jäljempänä esitetystä syistä, että unionin tuomioistuin vastaa näihin kysymyksiin siten, että pääomien vapaan liikkuvuuden takaava SEUT 63 artikla on esteenä tällaiselle lainsäädännölle.

##### ***A. Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen***

34. Unkarin hallitus esitti joitakin epäilyjä ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisesta.

35. Unkarin hallitus korostaa ensinnäkin, että pääasioissa kyseessä olevat hallintaoikeudet on perustettu ennen vuoden 2003 liittymissopimuksen voimaantuloa ja että niiden perustaminen oli sitä paitsi vastoin tuolloin sovellettua kansallista lainsäädäntöä. Sitä, että kansallinen lainsäätäjät on poistanut nämä ennen liittymissopimuksen voimaantuloa lainvastaisesti perustetut oikeudet, ei siten voida arvioida unionin oikeuden valossa.

36. Muistutan, että kun on kyse unionin oikeuden soveltamisesta uudessa jäsenvaltiossa, unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita tätä oikeutta vasta tämän jäsenvaltion Euroopan unioniin liittymisen jälkeen.<sup>6</sup>

37. Pääasioissa on selvää, että kyseiset hankintaoikeudet poistettiin kiinteistörekisteristä hallintopäätöksillä, jotka oli annettu 1.5.2004<sup>7</sup> – joka oli vuoden 2003 liittymissopimuksen<sup>8</sup> voimaantulopäivä – jälkeen, ja tämä perustui mainitun sopimuksen voimaantulon jälkeen annettuihin lakeihin.<sup>9</sup>

38. Siten minusta on kiistatonta, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan unionin oikeutta käsiteltävissä asioissa kyseessä olevien rekisteristä poistamista koskevien päätösten ja lakien osalta, vaikka katsottaisiin, että nämä oikeudet oli perustettu ennen 1.5.2004.

39. Tarkennan, että tarkastelen myöhemmin esityksessäni Unkarin hallituksen argumenttia, jonka mukaan hallintaoikeudet olivat alun alkaenkin lainvastaisia.<sup>10</sup>

40. Toiseksi Unkarin hallitus väittää, että ennakkoratkaisukysymykset koskevat virheellisesti siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momenttia. Tämän hallituksen mukaan kyseessä olevat hallintaoikeudet lakkasivat lain nojalla 1.5.2014 mainitun säännöksen mukaisesti, joten pääasioissa on sen mukaan kyse ainoastaan kiinteistörekisteristä annetun lain 94 §:n soveltamisesta.

41. Tästä on aiheellista huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeussäännön tulkintaa tai pätevyyttä, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne.<sup>11</sup>

42. Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.<sup>12</sup>

43. Käsiteltävissä asioissa esitetyt kysymykset eivät kuulu yhdenkään mainitussa oikeussäännössä esitetyn tapauksen alaan. On näet kiistatonta, että siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentilla on ratkaiseva merkitys pääasioissa, koska tuossa pykälässä säädetään sellaisten henkilöiden välillä perustettujen hallintaoikeuksien lakkaamisesta, jotka eivät ole lähiomaisia keskenään.

6 Ks. vastaavasti tuomio 15.6.1999, Andersson ja Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, 31 kohta) ja tuomio 10.1.2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, 36 kohta).

7 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 18 ja 24 kohta.

8 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

9 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 9–15 kohta.

10 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 90–99 kohta.

11 Ks. erityisesti tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 Ks. erityisesti tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44. Unkarin hallitus väittää kolmanneksi, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on kyseenalaistanut Alkotmánybíróságin 21.7.2015 antaman tuomion nro 25, vaikka tämän tuomioistuin päätökset sitovat sitä.

45. Muistutan, kuten unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että kansallisten tuomioistuinten oikeus saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi asian kannalta merkityksellisten unionin oikeussääntöjen tulkintaa koskeva kysymys on mitä laajin, ja tämä oikeus muuttuu velvollisuudeksi, kun kyse on tuomioistuimista, jotka ratkaisevat asian viimeisenä oikeusasteena, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Kansallisella oikeussäännöllä ei voida estää kansallista tuomioistuinta kulloisenkin tapauksen mukaan joko käyttämästä tätä oikeutta tai noudattamasta tätä velvollisuutta. Sekä kyseinen oikeus että velvollisuus ovat nimittäin erottamaton osa SEUT 267 artiklalla käyttöön otettua, kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välistä yhteistyömekanismia ja niitä unionin oikeutta soveltavalle tuomioistuimelle kuuluvia tehtäviä, jotka tällä määräyksellä on osoitettu kansallisille tuomioistuimille.<sup>13</sup>

46. Kansallinen oikeussääntö, johon Unkarin hallitus on vedonnut, ei siten voi olla esteenä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mahdollisuudelle pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta voidakseen esittää tälle kysymyksen unionin oikeuden tulkinnasta, kuten käsiteltävien asioiden kohteena olevilla kysymyksillä on tehty.

47. Päätelen edellä esitetystä, että ennakkoratkaisukysymykset on otettava tutkittaviksi.

## ***B. Sovellettava liikkumisvapaus***

48. Unionin tuomioistuimelle esitettyjen huomautusten vuoksi on aiheellista selvittää, kuuluvatko pääasioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet EUT-sopimuksen niiden määräysten alaan, jotka koskevat pääomien vapaata liikkuvuutta, vai sijoittautumisvapautta koskevien määräysten alaan. Toimenpiteillä pyritään sääntelemään maatalousmaata koskevien hallinta- ja käyttöoikeuksien perustamista ja voimassa pitämistä.

49. Kyseiset toimenpiteet eivät mielestäni kuulu SEUT 49 artiklassa vahvistetun sijoittautumisvapauden vaan SEUT 63 artiklalla taatun pääomien vapaan liikkuvuuden alaan, ja tätä mieltä olen seuraavista syistä.

50. Unionin tuomioistuin on tietääkseni aina – yhtä kauan sitten tehtyä poikkeusta lukuun ottamatta<sup>14</sup> – katsonut, että kiinteistöalan sijoituksia sääntelevät kansalliset toimenpiteet kuuluvat pääomien vapaan liikkuvuuden alaan.<sup>15</sup>

51. Mainitun oikeuskäytännön mukaan kiinteän omaisuuden hankkimista, käyttämistä ja luovuttamista toisessa jäsenvaltiossa koskeva oikeus synnyttää ensinnäkin sitä käytettäessä pääomanliikkeitä.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Tuomio 5.4.2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, 32 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

<sup>14</sup> Ks. tuomio 6.11.1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, 9 kohta). Tämä tuomio koski muiden jäsenvaltioiden kansalaisten perustamaa irlantilaista yhtiötä, ja siinä oli kyse pakkolunastustoimenpiteestä, joka perustui siihen, että kyseiset kansalaiset eivät olleet noudattaneet maatalousmaahan kohdistuvaa asumista koskevaa edellytystä. Katson kuitenkin, että unionin tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on tehty täyskäänös verrattuna mainitussa tuomiossa tästä kysymyksestä tehtyyn ratkaisuun.

<sup>15</sup> Ks. vastaavasti tuomio 5.3.2002, Reisch ym. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 ja C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, 28–31 kohta); tuomio 23.9.2003, Ospelt ja Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, 24 kohta); tuomio 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, 22–24 kohta) ja tuomio 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, 20 kohta).

<sup>16</sup> Tuomio 5.3.2002, Reisch ym. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 ja C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, 29 kohta); tuomio 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, 22 kohta) ja tuomio 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, 20 kohta).



52. Toiseksi pääomanliikkeisiin kuuluvat ne toimenpiteet, joilla henkilöt, jotka eivät asu kyseessä olevassa jäsenvaltiossa, tekevät sinne kiinteistösijoituksia, kuten [EY:n] perustamissopimuksen 67 artiklan [joka on kumottu Amsterdamin sopimuksella] täytäntöönpanosta 24.6.1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY liitteessä I olevasta pääomanliikkeiden nimikkeistöstä lisäksi ilmenee;<sup>17</sup> kyseinen nimikkeistö on säilyttänyt SEUT 63 artiklaan sisältyvän pääomanliikkeiden käsitteen määrittämistä koskevan ohjeellisen arvonsa.<sup>18</sup>

53. Direktiivin 88/361 liitteeseen I sisältyvistä selityksistä ilmenee tältä osin selvästi, että kiinteistösijoitusten ryhmään ”kuuluvat myös *käyttö-, rasite- ja rakennusoikeudet*” (kursivointi tässä).

54. Mainitussa oikeuskäytännössä ei mielestäni myöskään tehdä minkäänlaista eroa sen mukaan, onko sijoitusten kohteena oleva kiinteä omaisuus tarkoitettu yksityiseen vai ammatilliseen käyttöön. Unionin tuomioistuin on nimenomaisesti tarkoittanut pääomaliikkeitä, joita synnyttää *oikeus käyttää* kiinteää omaisuutta toisessa jäsenvaltiossa, ja tämä pitää mielestäni sisällään mahdollisuuden käyttää tätä omaisuutta sellaisen toiminnan yhteydessä, joka kuuluu sijoittautumisvapauden alaan.<sup>19</sup>

55. Kiinteistöalan sijoituksia koskevat kansalliset toimenpiteet kuuluvat toisin sanoen pääomien vapaan liikkuvuuden alaan myös silloin, kun sijoituksilla on tarkoitus mahdollistaa, että voidaan käyttää oikeutta sijoittautua jäsenvaltioon joko luonnollisena henkilönä<sup>20</sup> tai tähän jäsenvaltioon perustetun yhtiön välityksellä.<sup>21</sup>

56. Tätä tulkintaa vahvistavat mielestäni direktiivin 88/361 liitteeseen I sisältyvät selitykset, joiden mukaan kiinteistösijoitusten käsitteellä tarkoitetaan ”yksityishenkilöiden suorittamia rakennusten ja maan ostoja sekä rakennusten rakentamista *voittotarkoituksessa tai henkilökohtaiseen käyttöön*” (kursivointi tässä).

57. Siitä, että SEGRO tai Horváth mahdollisesti hyödyntävät pääasioissa kyseessä olevaa maatalousmaata, ei siten voi aiheutua, että kyseiset kansalliset toimenpiteet kuuluisivat sijoittautumisvapauden soveltamisalaan.

58. Tätä tulkintaa vahvistaa myös vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteen X sisältö, jossa määrätään Unkarin liittymistä unioniin koskevista tietyistä siirtymätoimenpiteistä tuon asiakirjan 24 artiklan mukaisesti.

59. Täsmennän, että siirtymätoimenpiteitä, jotka eivät ole ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten kohteena, ei sovelleta pääasioiden olosuhteissa, kuten komissio on todennut, koska pääasioissa kyseessä olevat hallintopäätökset on tehty 30.4.2014 jälkeen; tämä on se päivämäärä, jolloin vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä X olevan 3 luvun 2 kohdassa tarkoitettua maa- ja metsätalousmaan hankintaa Unkarissa koskeva siirtymäkausi päättyi pidennyksen jälkeen.<sup>22</sup>

17 EYVL 1988, L 178, s. 5.

18 Tuomio 5.3.2002, Reisch ym. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 ja C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, 30 kohta); tuomio 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, 23 kohta) sekä tuomio 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, 20 kohta).

19 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohta.

20 Tuomio 5.3.2002, Reisch ym. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 ja C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135) koski järjestelmää, joka mahdollisti kiinteän omaisuuden hankinnan, kun ostaja sitoutuu siihen, että hän asettuu sinne vakituisesti asumaan tai käyttää kiinteistöä ammattitoimintaan (ks. mainitun tuomion 6 kohta). Tuomio 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59) puolestaan koski varsinkin luonnollisen henkilön tekemän maatalouskiinteistöankinnan julistamista pätemättömäksi sillä perusteella, että tämä ei ollut asettunut vakituisesti asumaan kiinteistöön.

21 Tuomio 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593) koski sitä, että Alankomaihin sijoittautunut säätiö ei saanut lupaa kaavailmilleen kiinteistösijoituksille Belgiassa, jossa se halusi käyttää kiinteää omaisuutta belgialaisten kaupallisten yhtiöiden välityksellä (ks. tämän tuomion 12–14 sekä 23 ja 24 kohta).

22 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8, 18 ja 24 kohta.

60. Toimenpiteiden sanamuoto selventää kuitenkin hyödyllisellä tavalla pääomien vapaan liikkuvuuden soveltamisalaa. Mainitun liitteen 3 luvun 2 kohta näet antoi Unkarille mahdollisuuden pitää tietyin edellytyksin voimassa seitsemän vuotta kestävä siirtymäjakson ajan liittymispäivästä lukien (komissio jatkoi siirtymäkautta 30.4.2014 asti)<sup>23</sup> kieltoja, joiden mukaan yhtäältä luonnollisilla henkilöillä, jotka eivät asu Unkarissa eivätkä ole Unkarin kansalaisia, tai toisaalta oikeushenkilöillä, ei ole oikeutta hankkia maatalousmaata.

61. Mainitun 3 luvun otsikko on ”pääomien vapaa liikkuvuus”. Vuoden 2003 liittymisasiakirjan tekijät ovat täten nimenomaisesti ajatelleet, että toiminta, jossa luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt hankkivat maatalousmaata, kuuluu pääomien vapaan liikkuvuuden alaan.

62. Edellä esitetystä seuraa, että pääasioissa kyseessä olevien kansallisten toimenpiteiden laajuutta on tarkasteltava SEUT 63 artiklalla taatun pääomien vapaan liikkuvuuden valossa.

63. Tarkennan kuitenkin toissijaisesti, että jäljempänä esitetty tarkastelu pätee myös sijoittautumisvapautteen sekä rajoittamisen olemassaolon että oikeuttamisperusteen puuttumisen osalta.

### ***C. Pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamisen olemassaolo***

64. Tässä vaiheessa on aiheellista selvittää, sisältävätkö pääasioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen.

65. Unkarin hallitus on väittänyt aluksi, että SEUT 345 artiklalla jäsenvaltioille annetaan laajat vapaudet omistukseen liittyvien tiettyjen oikeuksien, kuten hankintaoikeuden, hankinnan sisällön ja edellytysten osalta niin, että ainoana rajoituksena on, ettei niiden hankintaa tehdä mahdottomaksi ja ettei siinä harjoiteta syrjintää.

66. Muistutan, että vaikka SEUT 345 artiklassa ilmaistaan periaate perussopimusten neutraalisuudesta jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin nähden, tämä neutraalisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että unionin oikeuden perustavanlaatuiset säännöt, kuten erityisesti syrjintäkieltoa, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt, eivät koskisi kiinteän omaisuuden hankintaa säänteleviä kansallisia toimenpiteitä.<sup>24</sup>

67. Se seikka, että pääasioissa kyseessä olevat toimenpiteet voivat kuulua SEUT 345 artiklan alaan, ei siten ole omiaan sulkemaan pois EUT-sopimuksen niiden sääntöjen soveltamista, jotka koskevat pääomien vapaata liikkuvuutta.

68. SEUT 63 artiklassa määrätään, että kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä. Kiellon alaan kuuluvat erityisesti kaikki kansalliset toimenpiteet, joilla luodaan syrjintää pääomien alkuperän mukaan.<sup>25</sup>

69. Korostan, että syrjinnän olemassaolon toteamisella, mikä merkitsee unionin oikeudesta johtuvien velvoitteiden vakavampaa loukkausta kuin loukkaus, joka johtuu pelkästä rajoittamisesta, joka ei ole syrjivää, voi olla tiettyjä vaikutuksia perusteluvaiheessa.<sup>26</sup>

23 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

24 Ks. vastaavasti tuomio 6.11.1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, 7 kohta); tuomio 15.5.2003, Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, 39 kohta); tuomio 23.9.2003, Ospelt ja Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, 24 kohta) ja tuomio 22.10.2013, Essent ym. (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 29 ja 36 kohta).

25 Ks. vastaavasti tuomio 14.10.1999, Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, 31 kohta); tuomio 4.3.2004, komissio v. Ranska (C-334/02, EU:C:2004:129, 24 ja 25 kohta) ja tuomio 12.12.2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, 64 ja 65 kohta).

26 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 115–118 kohta.

70. Pääasioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet luovat mielestäni kuitenkin pääomien alkuperään perustuvaa välillistä syrjintää, kuten Itävallan ja Portugalin hallitukset sekä komissio ovat oikeutetusti todenneet.

71. Muistutan tässä yhteydessä, että välillisen syrjinnän olemassaolo on todettava, jos kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisten on muiden jäsenvaltioiden kansalaisia helpompi täyttää kansallisessa lainsäädännössä vaadittu edellytys, vaikka lainsäädännössä ei tehtäisi muodollista eroa pääomien alkuperän mukaan.<sup>27</sup>

72. Kansallisessa toimenpiteessä, kuten siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentissa, jossa säädetään hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaamisesta suoraan lain nojalla, ellei ole toimitettu näyttöä siitä, että oikeuden perustava sopimus on tehty lähiomaisten kesken, ei tosin tehdä suoranaista eroa pääomien alkuperän mukaan.

73. Tämänkaltainen lainsäädäntö kuitenkin luo pääomien alkuperään perustuvaa peiteltyä syrjintää, koska Unkarin kansalainen on Unkarissa sijaitsevaan maahan hallinta- tai käyttöoikeuden luovuttaneen henkilön lähiomainen todennäköisemmin kuin jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen. Toisin sanoen Unkarin kansalaisten on edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetussa mielessä helpompi täyttää siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentissa vaadittu edellytys kuin toisten jäsenvaltioiden kansalaisten.

74. Syrjivää vaikutusta vahvistavat lisäksi maatalousmaan omistuksen hankintaa koskevat rajoitukset, jotka olivat olemassa jo ennen näissä asioissa kyseissä olevien kansallisten toimenpiteiden voimaantuloa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista selvityksistä näet ilmenee, että viljelymaasta vuonna 1994 annetun lain alkuperäisversiossa oli suljettu pois mahdollisuus siihen, että ulkomaalaiset voisivat hankkia viljelymaata omistukseensa, mutta nämä saattoivat kuitenkin vapaasti hankkia niihin hallinta- tai käyttöoikeuden. Edelleen saman tuomioistuimen mukaan valtiovarainministeriön lupa oli ennen viljelymaasta vuonna 1994 annetun lain voimaantuloa edellytyksenä sille, että ulkomaalainen sai hankkia omistusoikeuden viljelymaahan.

75. Nämä rajoitukset ovat vahvistaneet siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentin syrjivää vaikutusta kahdella tavalla.

76. Ensinnäkin mainitut rajoitukset lisäävät sen todennäköisyyttä, että Unkarissa sijaitsevan maatalousmaan nykyiset omistajat ovat Unkarin kansalaisia. Unkarin kansalainen on kuitenkin todennäköisimmin unkarilaisen omistajan kuin jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisen lähiomainen. Tällaiset rajoitukset lähiomaissuhdetta koskevan vaatimuksen ohella ovat epäedullisia toisten jäsenvaltioiden kansalaisten kannalta katsoen.

77. Toiseksi kyseiset rajoitukset ovat houkutelleet toisten jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka ovat halunneet sijoittaa Unkarissa sijaitsevaan maatalousmaahan, hankkimaan hallinta- tai käyttöoikeuksia näihin maihin. Oikeuksien lakkaaminen, josta säädetään siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentissa, saattaa siten vaikuttaa suhteellisesti enemmän toisten jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin Unkarin kansalaisiin.

<sup>27</sup> Ks. vastaavasti erityisesti asumista koskevien edellytysten osalta tuomio 27.11.1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, 45 ja 46 kohta); tuomio 24.9.1998, komissio v. Ranska (C-35/97, EU:C:1998:431, 39 kohta); tuomio 11.9.2008, Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, 54 ja 55 kohta) ja tuomio 5.5.2011, komissio v. Saksa (C-206/10, EU:C:2011:283, 37 ja 38 kohta). Tällainen vaikutus on tunnustettu muidenkin arviointiperusteiden osalta erityisesti tuomiossa 12.7.1979, Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, 12–14 kohta), joka koski säännöstä, jossa perheenäideille myönnettävän korvauksen edellytykseksi asetettiin edunsaajaäidin lasten kansallisuus; tuomiossa 12.9.1996, komissio v. Belgia (C-278/94, EU:C:1996:321, 28–30 kohta) ja tuomiossa 25.10.2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, 29–31 kohta), joissa oli kyse jäsenvaltiossa opiskelua koskevista vaatimuksista, tai tuomiossa 25.10.2007, Geurts ja Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, 21 ja 22 kohta), jossa oli kyse tiettyjen työntekijöiden työssäoloa asianomaisessa jäsenvaltiossa koskevasta edellytyksestä.

78. Unkarin hallitus on korostanut tässä yhteydessä, että niistä yli 100 000 henkilöstä, joita siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettu hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaaminen on koskenut, ulkomaan kansalaisten määrä kolmannet maat mukaan lukien on vain 5 058.

79. Tämä argumentti, jossa keskitytään yksistään kyseisen toimenpiteen kohteena olevan henkilöryhmän rakenteeseen, ei ole merkityksellinen arvioitaessa pääomien alkuperään perustuvan välillisen syrjinnän olemassaoloa. Välillisen syrjinnän olemassaolo on näet todettava seuraavanlaisen vertailun päätteeksi:

- toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden osuus Unkarin kansalaisista, ja
- toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden osuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisista.

80. Pääomien alkuperään perustuvan välillisen syrjinnän on siten todettava olevan olemassa, jos on todennäköistä, että kyseisen toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden osuus – ei absoluuttinen määrä<sup>28</sup> – on suurempi muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kuin Unkarin kansalaisten parissa. Tämän ratkaisuehdotuksen 70–77 kohdassa esitettyjen argumenttien perusteella katson, että näin todella on pääasioiden olosuhteissa.

81. Tiedusteltaessa asiaa Unkarin hallitukselta suullisessa pääkäsitelyssä tämä ei toimittanut yhtään tilastotietoa tai muuta tietoa, joilla tämä toteamus olisi voitu asettaa kyseenalaiseksi.

82. Unkarin hallitus vetosi myös siihen, että hallinta- tai käyttöoikeuksien lakatessa näiden oikeuksien haltijoilla on mahdollisuus vaatia taloudellista korvausta sopimuskumppaniltaan. Mainittu hallitus täsmensi, että Unkarin siviililain asiaa koskevien säännösten mukaan tällainen korvaus vastaa lähtökohtaisesti omistajan vastikkeetta saaman edun määrää. Saman hallituksen mukaan taloudellisen korvauksen mahdollisuus vahvistetaan Alkotmánybíróságin 21.7.2015 antamassa tuomiossa nro 25.

83. Korostan edellä mainitusta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiassa C-113/16 esittämissä kysymyksissä suljetaan pois taloudellisen korvauksen mahdollisuus, toisin kuin asiassa C-52/16 esitetyissä kysymyksissä.

84. Näin ollen kyseisten oikeuksien haltijan mahdollisuus vaatia taloudellista korvausta ei komission väitteen mukaan voi poistaa välillistä syrjintää, jonka on aiemmin todettu olevan olemassa.

85. Pääasioissa kyseessä olevissa kansallisissa toimenpiteissä näet edellytetään tästä mahdollisuudesta huolimatta yksityishenkilöiden perustamien hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaamista vastoin heidän tahtoaan. Siihen, miksi yksityiset sopimuskumppanit eivät halua kyseisten oikeuksien lakkaavan, voi kuitenkin olla useita syitä, kuten esimerkiksi se, että haltija halua säilyttää maan käyttöoikeuden sen erityisominaisuuksien vuoksi, molempien osapuolten tulonäkymien vuoksi tai siksi, ettei omistajalla ole mahdollisuutta maksaa taloudellista korvausta oikeuksien lakatessa. Oikeuksien lakkaaminen saattaa toisin sanoen aiheuttaa yksityisille sopimuskumppaneille, jotka ovat nämä oikeudet perustaneet, haittoja, joita ei voida mahdollisella taloudellisella järjestelyllä täysin poistaa.

86. Koska mainittujen oikeuksien lakkaaminen yksityisten sopimuskumppanien, jotka ovat oikeudet perustaneet, tahdon vastaisesti koskee suuremmaksi osaksi muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, tästä on pääteltävä, että lakkaaminen on syrjivää, ja näin on huolimatta oikeuksien haltijoiden mahdollisuudesta vaatia sopimuskumppaniltaan taloudellista korvausta.

<sup>28</sup> Unkarin hallituksen argumentti on toisin sanoen hylättävä siltä osin kuin se perustuu *absoluuttisiin* arvoihin (jotka koskevat yksistään toimenpiteen kohteena olevan henkilöryhmän rakennetta), vaikka välillisen syrjinnän olemassaolon on perustuttava *suhteellisiin* arvoihin (joissa vertaillaan toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden osuutta sekä muiden jäsenvaltioiden kansalaisista että Unkarin kansalaisista).

87. Edellä esitetystä seuraa, että pääasioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet, joissa säädetään hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaamisesta suoraan lain nojalla, ellei ole toimitettu näyttöä siitä, että oikeuden perustava sopimus on tehty lähiomaisten kesken, sisältävät syrjivän rajoituksen SEUT 63 artiklalla taattuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.

#### ***D. Mahdollisuus oikeuttaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittaminen***

88. Unkarin hallitus on esittänyt keskeisesti kolme oikeuttamisperustetta, jotka liittyvät valuutanvaihtovalvontaa koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomiseen, väärinkäytösten torjuntaan sekä maatalousmaan hyödyntämiseen liittyvään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen.

89. Katson jäljempänä esitettävistä syistä, ettei pääasioissa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä voida oikeuttaa yhdelläkään näistä perusteista.

#### ***1. Valuutanvaihtovalvontaa koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomiseen perustuvan oikeuttamisperusteen olemassaolo***

90. SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan on niin, että mitä 63 artiklassa määrätään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen.

91. Unkarin hallitus on väittänyt, että vaikka pääasioissa kyseessä olevien toimenpiteiden kohteena olevat hallintaoikeudet on kirjattu kiinteistörekisteriin, niiden hankinta oli jo ”alun alkaenkin” lainvastainen. Edellytykseksi sille, että muut kuin Unkarin kansalaiset voivat hankkia viljelymaata koskevia hallinta- ja käyttöoikeuksia, oli näet ennen 1.1.2002 asetettu valuutanvaihtovalvontaa koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla Unkarin kansallisen keskuspankin myöntämä lupa. Tämä pankki oli kuitenkin Unkarin hallituksen mukaan ilmoittanut, ettei kyseisten oikeuksien hankinnalle ollut haettu yhtään valuutanvaihtolupaa. Unkarin valtio oli siten antanut siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentin korjatakseen kaikkia muita kuin Unkarin kansalaisten hankkimia hallinta- ja käyttöoikeuksia koskevan lainvastaisuuden.

92. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan seuraamuksen, joka vaikuttaa EUT-sopimuksella taattujen liikkumisvapauksien käyttöön, on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen.<sup>29</sup>

93. Käsiteltävässä asiassa katson, että pääasioissa kyseessä olevissa kansallisissa toimenpiteissä edellytetty hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaaminen on suhteeton suhteessa tavoitteeseen määrätä seuraamuksia valuutanvaihtovalvontaa koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomisesta.

94. Ensinnäkin seuraamuksella ei nähdäkseni voida saavuttaa sille asetettua tavoitetta, jona on valuutanvaihtovalvontajärjestelmän vastaisesti toteutettujen liiketoimien sääntely. Seuraamus – hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaaminen – koskee näet kaikkia oikeuksia, joita ei ole perustettu lähiomaisten kesken; tällaisella arviointiperusteella ei ole minkäänlaista yhteyttä valuutanvaihtovalvontajärjestelmän mahdollisen rikkomisen kanssa.

<sup>29</sup> Ks. vastaavasti pääomien vapaasta liikkuvuudesta tuomio 1.12.2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, 54 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ks. vastaavasti työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta tuomio 12.12.1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, 14 kohta) ja tuomio 30.4.1998, komissio v. Saksa (C-24/97, EU:C:1998:184, 14 kohta). Ks. vastaavasti tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta tuomio 2.10.2003, Grilli (C-12/02, EU:C:2003:538, 49 kohta). Ks. vastaavasti palvelujen vapaasta liikkuvuudesta tuomio 12.9.2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, 52 ja 57 kohta). Ks. vastaavasti sijoittautumisvapaudesta tuomio 29.2.1996, Skanavi ja Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin) ja tuomio 6.11.2003, Gambelli ym. (C-243/01, EU:C:2003:597, 72 kohta).

95. Toiseksi seuraamus vaikuttaa minusta sen laajuuden vuoksi suhteettomalta. Sellaisen lainsäädännön rikkomisesta, jossa säädetään ulkomaisen valuutan oston ja myynnin hallinnollisesta valvonnasta, ei näet nähdäkseni pidä rangaista lakkauttamalla oikeuksia, jotka on perustettu yksityisten henkilöiden välillä tehdyillä sopimuksilla, joiden pätevyyttä ei sitä paitsi ole aineellisten sääntöjen perusteella kiistetty. Hallinnollisen valvonnan laiminlyöntiin olisi siten minusta tarkoituksenmukaisempaa liittää hallinnollisia, etenkin rahamääräisiä, seuraamuksia.

96. Kolmanneksi seuraamus on minusta suhteeton myös yleisen soveltamisalansa valossa siinä mielessä, ettei se anna henkilöille, joiden oikeudet ovat lakanneet, mahdollisuutta osoittaa, että he ovat noudattaneet valuutanvaihtovalvontaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä.

97. Neljänneksi olen sitä mieltä, että seuraamus on suhteeton luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuutta koskevien vaatimusten valossa. Minusta näiden vaatimusten vastaista on nimittäin se, että riidanalaisten oikeuksien lakkaamista vaaditaan, kun niiden perustamisesta sekä valuutanvaihtovalvontaa koskevan kansallisen lainsäädännön väitetystä rikkomisesta on kulunut yli 12 vuotta.<sup>30</sup>

98. Edellä esitettyyn päättelyyn löytyy mielestäni vahvistus tuomiosta Burtscher,<sup>31</sup> joka koski käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaan tapaukseen verrattavissa olevaa tapausta eli oikeustoimen takautuvaa pätemättömyyttä sillä perusteella, että ennakoilmoitusta koskevan velvollisuuden käyttöönotosta annettua hallintolainsäädäntöä oli rikottu. Unionin tuomioistuimien katsoi, että oikeustoimen pätemättömyyttä koskeva seuraamus, joka annettiin sillä perusteella, että ennakoilmoitus oli jätetty määräajan jälkeen, oli suhteeton syistä, jotka vastaavat osittain aiemmin esitettyjä syitä:

- seuraamuksen soveltamisala oli suhteeton, koska seuraamus määrättiin automaattisesti ennakoilmoituksen toimittamisen myöhästymisen syistä riippumatta (mainitun tuomion 55 kohta)
- myös seuraamuksen laajuus oli suhteeton siinä mielessä, että seuraamuksella kyseenalaistettiin perustavanlaatuisesti osapuolten tahdon ilmaiseva sopimus ilman, että tämä olisi perustunut sovellettavien aineellisten oikeussääntöjen rikkomiseen, vaikka muilla seuraamuksilla, kuten sakoilla, olisi tehokkaasti voitu rangaista määräajan päätyttyä tapahtuvasta ilmoituksen toimittamisesta (saman tuomion 56–60 kohta), ja
- seuraamus ei vastannut oikeusvarmuuden vaatimuksiin, jotka ovat erityisen tärkeitä kiinteän omaisuuden hankinnassa (saman tuomion 56 kohta).

99. Päättelen edellä esitetystä, että pääasioissa kyseessä olevaa hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaamista ei voida oikeuttaa valuutanvaihtovalvontaa koskevan kansallisen lainsäädännön mahdollisella rikkomisella.

30 Unkarin hallituksen huomautuksista ilmenee, että Unkarin kansallisen keskuspankin antaman luvan myöntämistä edellytettiin 1.1.2002 asti. Siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentissa kuitenkin säädetään, että riidanalaiset hallinta- tai käyttöoikeudet lakkaavat suoraan lain nojalla 1.5.2014.

31 Tuomio 1.12.2005 (C-213/04, EU:C:2005:731). Tässä asiassa kyseessä olevan Itävallan lainsäädännön mukaan ostajan oli tietyn ajan kuluessa toimitettava ilmoitus siitä, että kiinteistö on rakennettu, ettei hankintaa ole tehty vapaa-ajan asumisen tarkoituksessa ja että hän on Itävallan kansalainen tai häntä on kohdeltava samoin kuin Itävallan kansalaista (6 ja 25 kohta).

## 2. Väärinkäytösten torjuntaan perustuvan oikeuttamisperusteen olemassaolo

100. Unkarin hallitus on väittänyt myös, että kyseisissä kansallisissa toimenpiteissä edellytetty hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkauttaminen oli väärinkäytösten torjunnan tavoitteen nojalla oikeutettua. Tämän argumentaation mukaan pääasioissa kyseessä olevia sopimuksia on käytetty kiertämään ulkomaalaisille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille asetettua kieltoa hankkia viljelymaata omistukseensa. Unkarin hallitus täsmentää, ettei omistusoikeuden, joka on menettänyt oleellisen sisältönsä hallintaoikeuden myöntämisen vuoksi, voimassa pitäminen ole missään suhteessa taloudellisesti järkevää.

101. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että väärinkäytösten torjunta on sellainen perusteltu syy, jolla voidaan oikeuttaa EUT-sopimuksella taattujen liikkumisvapauksien rajoittaminen. Tämän etenkin verotuksen alalla kehitetyn oikeuskäytännön mukaan liikkumisvapauksia rajoittava kansallinen toimenpide voi olla perusteltu silloin, kun se koskee erityisesti puhtaasti keinotekoisia järjestelyjä, joilla pyritään kiertämään asianomaisten jäsenvaltion lainsäädännön vaikutusta.<sup>32</sup>

102. Jos mainittu tavoite ei kuitenkaan kata puhtaasti keinotekoisien järjestelyjen torjuntaa, siihen ei voida vedota yleiseen väärinkäytösten oletettavaan perustuvan kansallisen toimenpiteen oikeuttamiseksi.<sup>33</sup> Jotta tällaisen tavoitteen mukainen toimenpide olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, sen on mahdollistettava se, että kansallinen tuomioistuin voi tehdä tapauskohtaisen tutkimuksen siten, että se ottaa huomioon kunkin yksittäistapauksen erityispiirteet ja nojautuu objektiivisiin seikkoihin, jotta otettaisiin huomioon asianomaisten henkilöiden väärinkäyttöä merkitsevä käyttäytyminen.<sup>34</sup>

103. Maatalousmaan hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaaminen ei pääasioiden yhteydessä ole tarkoituksenmukainen keino väärinkäytösten torjumiseen. On näet mahdollista, että väärinkäytös, joka muodostuu siitä, että kierretään kieltoa myydä maatalousmaata ulkomaalaisille, on suunniteltu lähimaisten kesken.

104. Mainitut toimenpiteet ylittävät sitä paitsi sen, mikä on tarpeen mainitun tavoitteen saavuttamiseksi, koska ne perustuvat väärinkäytösten olettavaan, joka koskee kaikkia sellaisia oikeuksia, joita ei ole perustettu lähimaisten kesken, ja näin on siitä riippumatta, onko puhtaasti keinotekoisien järjestelyjen olemassaolo näytetty toteen.

105. Edellä esitetystä seuraa, ettei mainittuja toimenpiteitä voida oikeuttaa väärinkäytösten torjunnan tavoitteella.

## 3. Maatalousmaan hyödyntämiseen liittyvään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen perustuvan oikeuttamisperusteen olemassaolo

106. Oikeuttaakseen maatalousmaan hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaamisen – lukuun ottamatta lähimaisten kesken perustettuja oikeuksia – Unkarin hallitus on vielä väittänyt, että pääasioissa kyseessä olevalla lainsäädännöllä pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen eli varmistamaan, että viljelymaan omistavat ne luonnolliset henkilöt, jotka sitä viljelevät. Juuri tämän tavoitteen nimissä maatalousmaan omistuksen hankinta on kielletty sijoitustarkoituksissa tai kiinteistökeinottelun tarkoituksessa eli maan hinnannousun tuloksena saatavan arvonnousun saamiseksi.

32 Ks. vastaavasti etenkin tuomio 12.9.2006, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, 51 kohta); tuomio 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, 72 kohta) ja tuomio 1.4.2014, Felixstowe Dock and Railway Company ym. (C-80/12, EU:C:2014:200, 31 kohta).

33 Ks. vastaavasti etenkin tuomio 12.9.2006, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, 50 kohta); tuomio 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, 73 ja 79 kohta) ja tuomio 19.11.2009, komissio v. Italia (C-540/07, EU:C:2009:717, 58 kohta).

34 Tuomio 17.9.2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, 99 kohta).

107. Unkarin hallituksen mukaan kyseisellä lainsäädännöllä pyritään myös mahdollistamaan se, että uudet yritykset voivat hyödyntää viljelymaata, helpottamaan sellaisten tilojen perustamista, jotka kokonsa puolesta mahdollistavat elinkelpoisen ja kilpailukykyisen maataloustuotannon, sekä torjumaan tilojen pirstomista.

108. Kuten Unkarin hallitus on oikeutetusti todennut, unionin tuomioistuin on jo aiemmin pitänyt tällaisia tavoitteita yleisen edun mukaisina, erityisesti niitä, joilla pyritään varmistamaan, että maa kuuluu sitä viljeleville, torjumaan kiinteistökeinottelua, varmistamaan elinkelpoisten tilojen kehittymisen mahdollistava kiinteistöjen jakautuminen, sekä edistämään käytettävissä olevan maan järkevää käyttöä kiinteistöalan paineita hillitsemällä.<sup>35</sup>

109. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan liikkumisvapauksia rajoittava toimenpide voidaan kuitenkin hyväksyä ainoastaan, jos sillä pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, sitä sovelletaan syrjimättömästi ja sen osalta noudatetaan suhteellisuusperiaatetta, toisin sanoen jos sillä voidaan varmistaa tavoitellun tavoitteen toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>36</sup>

110. Katson tämän oikeuskäytännön valossa, että yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen pyrkimisellä, mihin Unkarin hallitus on vedonnut, ei voida oikeuttaa pääasioissa kyseessä olevia toimenpiteitä, ja tähän on ainakin kaksi ellei kolmekin syytä.

111. Ensinnäkin kyseiset toimenpiteet, jotka tekevät mahdolliseksi ainoastaan lähiomaisten kesken perustettujen hallinta- ja käyttöoikeuksien voimassa pitämisen, eivät sovellu Unkarin hallituksen esittämien tavoitteiden ajamiseen.

112. Kuten Itävallan ja Portugalin hallitukset sekä komissio ovat perustellusti todenneet, mikään ei näet estä sitä, että omistajan lähiomaiset ovat hankkineet oikeudet maatalousmaahan kiinteistökeinottelutarkoituksessa. Toisinpäin voidaan aivan yhtä hyvin ajatella, että henkilöt, jotka eivät ole omistajan lähiomaisia, ovat hankkineet oikeudet harjoittaakseen maataloustoimintaa.

113. Unkarin hallituksen valitsema arviointiperuste eli lähiomaissuhde maanomistajaan ei toisin sanoen sovellu mainittujen tavoitteiden ajamiseen.

114. Toiseksi pääasioissa kyseessä olevat toimenpiteet eivät myöskään ole välttämättömiä Unkarin hallituksen mainitsemien tavoitteiden ajamiseksi. On näet olemassa muitakin perusteita, joilla näihin tavoitteisiin voidaan pyrkiä niin, että liikkumisvapaudet voidaan ottaa paremmin huomioon. Tällainen olisi esimerkiksi vaatimus siitä, että maata viljelevät tosiasiallisesti kyseiseen maahan perustettujen hallinta- tai käyttöoikeuksien haltijat, jos kyse on luonnollisista henkilöistä, tai näiden osakkaat, jos kyse on oikeushenkilöistä.

115. Kolmanneksi pääasioissa kyseessä oleviin toimenpiteisiin sisältyy syrjivä piirre, kuten olen tämän ratkaisuehdotuksen 70–86 kohdassa jo todennut.

116. Syrjivyyttä riittää tämän ratkaisuehdotuksen 109 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan sulkemaan pois oikeuttamisperusteen, joka perustuu maatalousmaan hyödyntämiseen liittyvään Unkarin hallituksen esittämään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen.

35 Ks. vastaavasti tuomio 6.11.1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, 3 ja 10 kohta); tuomio 23.9.2003, Ospelt ja Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, 38–40 kohta) ja tuomio 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, 27 ja 28 kohta).

36 Tuomio 5.3.2002, Reisch ym. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 ja C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, 33 kohta); tuomio 23.9.2003, Ospelt ja Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 1.12.2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, 26 kohta).



117. Minun on kuitenkin tältä osin otettava esiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sisältyvä tietty epäjohdonmukaisuus. Unionin tuomioistuin on nimittäin aiemmin suostunut tutkimaan, onko yleisen edun mukainen tavoite ollut omiaan oikeuttamaan toimenpiteet, joiden syrjivyyden sama tuomioistuin oli aiemmin todennut.<sup>37</sup>

118. Vaikka minusta olisi suotavaa, että unionin tuomioistuin tarkentaisi oikeusvarmuuden nimissä oikeuskäytäntöään tältä osin, edellä esitetystä ilmenee joka tapauksessa, ettei pääasioissa kyseessä olevia kansallisia toimenpiteitä voida oikeuttaa maatalousmaan hyödyntämiseen liittyvällä yleisen edun mukaisella tavoitteella, johon Unkarin hallitus on vedonnut.

### ***E. Perusoikeuskirjan 17 ja 47 artikla***

119. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tiedustellut unionin tuomioistuimelta myös pääasioissa kyseessä olevien kansallisten toimenpiteiden yhteensoveltuvuutta perusoikeuskirjan 17 ja 47 artiklan kanssa.

120. En pidä tarpeellisena vastata esitettyjen kysymysten tähän näkökohtaan, koska kyseiset toimenpiteet ovat unionin oikeuden vastaisia siinä mielessä, että niillä rajoitetaan perusteettomasti pääomien vapaata liikkuvuutta, ja tätä mieltä olen riippumatta siitä, miten edellä mainittuja perusoikeuskirjan määräyksiä tulkitaan.

121. Olen myös sitä mieltä, ettei perusoikeuskirjan 17 ja 47 artiklan väitettyä rikkomista voida käsiteltävissä asioissa tutkia liikkumisvapauksien loukkaamista koskevasta kysymyksestä erillään.

122. Esitettyjen kysymysten tämä näkökohta tuo näet esiin hankalan problematiikan perusoikeuskirjan sovellettavuudesta arvioitaessa pääasioissa kyseessä olevien kansallisten toimenpiteiden kaltaisia toimenpiteitä, joilla ei panna täytäntöön unionin johdetun oikeuden säännöksiä vaan luodaan perusteeton este EUT-sopimuksessa taatuille liikkumisvapauksille.

123. On syytä muistuttaa, että perusoikeuskirjan soveltamisala on jäsenvaltioiden toimenpiteiden osalta määritelty perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.<sup>38</sup>

124. Unionin tuomioistuin on todennut tästä, että kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 51 artiklaa koskevat selitykset, jotka on perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan nojalla otettava asianmukaisesti huomioon, 51 artiklassa käytetty soveltamisen käsite vahvistaa oikeuskäytännön siitä, missä laajuudessa jäsenvaltioiden toimenpiteiden on oltava unionin oikeusjärjestyksessä taatuista perusoikeuksista johtuvien vaatimusten mukaisia.<sup>39</sup>

125. Unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa Åkerberg Fransson,<sup>40</sup> että perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on noudatettava silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Muistutuksena todettakoon, ettei tuossa asiassa ollut kyse liikkumisvapauksien loukkaamisesta vaan kansallisesta lainsäädännöstä, jolla sovellettiin arvonlisäveroa koskevaa unionin lainsäädäntöä sekä SEUT 325 artiklaa.<sup>41</sup>

37 Ks. erityisesti tuomio 25.10.2007, Geurts ja Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, 22–24 kohta).

38 Ks. erityisesti tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 17 kohta) ja tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748, 13 kohta).

39 Ks. vastaavasti tuomio 30.4.2014, Pflieger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 32 kohta) ja tuomio 10.7.2014, Julián Hernández ym. (C-198/13, EU:C:2014:2055, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksiineen).

40 Tuomio 26.2.2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, 21 kohta).

41 Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 27 kohta).

126. Liikkumisvapauksista unionin tuomioistuin on puolestaan todennut tuomioissa Pflieger ym.,<sup>42</sup> että sitä, että jäsenvaltio soveltaa unionin oikeudessa määrättyjä poikkeuksia oikeuttaakseen EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden rajoittamisen, on pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena.

127. Tältä osin unionin vakiintuneesta tuomioistuimesta ilmenee vielä tarkemmin, että kun unionin tuomioistuin tarkastelee kansallista lainsäädäntöä liikkumisvapauksien valossa, perusoikeuksiin, joiden turvaaminen taataan unionin oikeudella, voidaan vedota kahdessa tilanteessa, joka molemmat liittyvät oikeuttamisperusteen olemassaoloon.<sup>43</sup>

128. Ensimmäisessä tilanteessa jäsenvaltio vetoaa oikeuttamisperusteeseen, joka liittyy suoranaisesti perusoikeuden turvaamiseen. Tässä niin sanotussa Schmidberger-tilanteessa<sup>44</sup> perusoikeuksia käytettiin perusteena asianomaisen lainsäädännön oikeuttamiseksi.

129. Toinen tilanne koskee sitä, että oikeuttamisperuste, johon jäsenvaltio oli vedonnut, hylättiin sillä perusteella, että perusoikeutta oli loukattu. Tässä niin sanotussa ERT-tilanteessa<sup>45</sup> perusoikeudet johtavat asianomaisen lainsäädännön oikeuttamiseksi käytetyn perusteen menetykseen.

130. Unionin tuomioistuin ei sitä vastoin ole tietääkseni koskaan katsonut, että perusoikeuksien väitettyä loukkaamista voitaisiin tarkastella liikkumisvapauksien loukkaamisesta *erillään*. Toisin sanoen kun ainoa liittymä unionin oikeuteen on vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolo, perusoikeuksien turvaamista voidaan käyttää joko oikeuttamisperusteena (Schmidberger-tilanne) tai se voi aiheuttaa oikeuttamisperusteen menetyksen (ERT-tilanne), mutta sitä ei voida käyttää unionin oikeuden vastaisuuden erillisenä oikeuttamisperusteena.

131. Käsiteltävät asiat kuuluvat juuri viimeksi mainitun tapauksen alaan. Ainoa liittymä unionin oikeuteen on näet pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolo.<sup>46</sup> Unkarin hallitus ei ole vedonnut perusoikeuskirjan 17 ja 47 artiklaan asianomaisten kansallisten toimenpiteiden oikeuttamiseksi (Schmidberger-tilanne), eikä niiden tulkinta ole välttämätön mainitun hallituksen esittämien oikeuttamisperusteiden hylkäämiseksi (ERT-tilanne).<sup>47</sup> Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yrittää itse asiassa saada selvyyden siihen, loukataanko kyseisillä toimenpiteillä – kun niitä tarkastellaan *erillään* pääomien vapaan liikkuvuuden loukkaamisesta – perusoikeuskirjan 17 ja 47 artiklaa.<sup>48</sup>

42 Tuomio 30.4.2014 (C-390/12, EU:C:2014:281, 36 kohta).

43 Näitä kahta tilannetta tarkastellaan yhdessä otsikolla ”The derogation situation” artikkelissa Lenaerts, K., ”Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *European Constitutional Law Review*, 2012, s. 383–386.

44 Tuomio 12.6.2003 (C-112/00, EU:C:2003:333). Tässä asiassa Itävallan hallitus oli tärkeän liikenneyhteyden sulkemiseen johtaneesta kokoontumisesta aiheutuneen tavaroiden vapaan liikkumisen rajoittamisen oikeuttamiseksi vedonnut mielenosoittajien sananvapautta ja kokoontumisvapautta koskevien perusoikeuksien turvaamiseen (ks. mainitun tuomion 17 kohta sekä 69 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Ks. lisäksi tuomio 11.12.2007, International Transport Workers’ Federation ja Finnish Seamen’s Union, ns. ”Viking-tuomio” (C-438/05, EU:C:2007:772, 45 ja 46 kohta).

45 Tuomio 18.6.1991 (C-260/89, EU:C:1991:254). Tämä asia koski erityisesti sitä, että se, että ERT:lle oli kumuloitunut yksinoikeus lähettää omia lähetyksiä ja yksinoikeus vastaanottaa ja lähettää edelleen muista jäsenvaltioista peräisin olevia lähetyksiä, merkitsi mahdollisesti syrjintää (mainitun tuomio 21–23 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltiot voivat vedota perustamissopimuksessa määrättyihin poikkeuksiin yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä ainoastaan, jos asianomainen kansallinen lainsäädäntö on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin varmistaa, kuten erityisesti sananvapauden (ks. mainitun tuomion 43–45 kohta). Ks. lisäksi tuomio 26.6.1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, 24–27 kohta) ja tuomio 30.4.2014, Pflieger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 35 ja 36 kohta).

46 Täsmennän tästä, ettei minusta ole mahdollista ajatella, että käsiteltävissä asioissa kyseessä olevilla kansallisilla toimenpiteillä ”sovelletaan” direktiiviä 88/361, ja tätä mieltä olen kahdesta syystä. Ensinnäkin tämä direktiivi, jonka tavoitteena oli panna täytäntöön EY 67 artikla, on jäänyt vain kuolleeksi kirjaimiksi, koska mainittu artikla on kumottu Amsterdamin sopimuksella, ja näin huolimatta siitä, että unionin tuomioistuin on tunnustanut liitteen I havainnollistavuuden: ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta. Toiseksi kyseisillä kansallisilla toimenpiteillä rikotusta velvollisuudesta määrätään SEUT 63 artiklassa, ja mainitussa liitteessä I vain esitetään pääomaliikkeiden luettelo, joka ei ole tyhjentävä.

47 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 88–118 kohta.

48 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

132. Tässä tilanteessa ja kun otetaan huomioon edellä mainittu oikeuskäytäntö, olen taipuvainen katsomaan, ettei unionin tuomioistuin voi tutkia perusoikeuskirjan 17 ja 47 artiklan väitettyä rikkomista.

133. Haluan tuoda selvästi esiin tämän näkökannan ulottuvuuden; sen mukaan perusoikeuskirjaa ei sovelleta nyt käsiteltävinä oleville asioille ominaisissa olosuhteissa. Näkökanta ei tietenkään koske unionin toimielinten toimia (ns. Kadi-tilanne)<sup>49</sup> eikä jäsenvaltioiden toimia, joilla sovelletaan unionin lainsäädäntöä (ns. Åkerberg Fransson -tilanne).<sup>50</sup>

134. Näkökanta ei koske myöskään sellaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka ovat oikeutettuja liikkumisvapauksien valossa mutta joilla loukataan perusoikeuskirjalla taattua perusoikeutta (ERT-tilanne).<sup>51</sup> Viimeksi mainitussa tilanteessa perusoikeuksia ei näet sovelleta erikseen vaan liikkumisvapauksien rajoittamisen oikeuttamisen asiayhteydessä.

135. Ajamalla näkökannalla, jossa suljetaan pois mahdollisuus tutkia perusoikeuskirjan väitettyä loukkaamista *erillään* liikkumisvapauksien loukkaamista koskevasta kysymyksestä, viitataan itse asiassa kahteen seuraavaan tapaukseen. Perusoikeuskirjaa ei ensinnäkään voida soveltaa itsenäisesti, kun kansallisiin toimenpiteisiin sisältyy rajoitus, jota ei missään tapauksessa voida oikeuttaa liikkumisvapauksien valossa (tilanne nyt käsiteltävissä asioissa). Toiseksi perusoikeuskirjaa ei voida soveltaa itsenäisesti, kun tällaiset toimenpiteet eivät sisällä yhtään liikkumisvapauksien rajoitusta (ns. Keck ja Mithouard -tilanne).<sup>52</sup>

136. Ensiksi mainitussa tapauksessa, josta on kyse nyt käsiteltävänä olevissa asioissa, on selvää, että perusoikeuskirjan itsenäisen soveltamisen mahdollisuuden poissulkeminen ei muuta tilannetta käytännössä mitenkään, koska kyseiset kansalliset toimenpiteet ovat joka tapauksessa unionin oikeuden vastaisia.

137. Ajamani oikeudellisen näkökannan todellinen käytännön ulottuvuus rajoittuu siten kansallisiin säännöstöihin Keck ja Mithouard -tilanteen tyyppisissä tapauksissa. Jos tällöin näet hyväksyttäisiin, että perusoikeuskirjan rikkominen voitaisiin tutkia erillään liikkumisvapauksien loukkaamisesta, tämä tarkoittaisi sitä, että kaikkia kansallisia säännöstöjä, myös niitä, joilla ei rajoiteta liikkumisvapauksia, voitaisiin arvostella perusoikeuskirjan valossa silloin, kun ne on riitautettu mainittujen vapauksien soveltamisalaan kuuluvassa tosiasiallisessa tilanteessa eli kaikissa tilanteissa, joissa ylitetään valtioiden rajat. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi erityisesti sitä, että yötyön leipomoissa kieltävää lainsäädäntöä, josta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei se rajoita tavaroiden vapaata liikkuvuutta,<sup>53</sup> voitaisiin vastedes tutkia perusoikeuskirjan määräysten (erityisesti sen 15 ja 16 artiklan) valossa.

138. Tämänkaltainen tulkinta on mielestäni vaikeasti sovitettavissa yhteen SEU 6 artiklan 1 kohdan ja perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdan kanssa, sillä niiden mukaan perusoikeuskirjan määräykset eivät millään tavoin laajenna perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa.

49 Tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 281–327 kohta) ja tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 65–69 kohta).

50 Tuomio 26.2.2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

51 Tuomio 18.6.1991 (C-260/89, EU:C:1991:254).

52 Tuomio 24.11.1993 (C-267/91 et C-268/91, EU:C:1993:905).

53 Tuomio 14.7.1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177).

139. Tämä tulkinta on mielestäni hylättävä, koska se sulkee pois mahdollisuuden tutkia perusoikeuskirjan väitettyä rikkomista erillään liikkumisvapauksien loukkaamista koskevasta kysymyksestä. Juuri tällainen näkemys on omaksuttu tuomioissa Pelckmans Turnhout,<sup>54</sup> jossa unionin tuomioistuin katsoi, ettei perusoikeuskirjaa voida soveltaa itsenäisesti, jos kansallisella lainsäädännöllä ei rajoiteta liikkumisvapauksia.

140. Mielestäni tuomio Pflieger ym.,<sup>55</sup> jossa oli kyse palvelujen tarjoamisen vapautta perusteettomasti rajoittavasta kansallisesta lainsäädännöstä, sitä vastoin jättää jäljelle epätietoisuuden siitä, voidaanko perusoikeuskirjaa soveltaa itsenäisesti.

141. Unionin tuomioistuin muistutti asianmukaisesti mainitun tuomion 35 ja 36 kohdassa, että perusoikeuskirjaan voidaan vedota oikeuttamisperusteita arvioitaessa. Unionin tuomioistuin suostui kuitenkin saman tuomio 57–60 kohdassa tutkimaan perusoikeuskirjan 15–17 artiklan rikkomisen olemassaoloa *erillään* palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamista (joka todetaan saman tuomion 39–56 kohdassa) koskevasta kysymyksestä.<sup>56</sup> Tämä näkemys jättää mielestäni jäljelle epätietoisuuden, joka on poistettava, siitä, voidaanko väitettyä perusoikeuskirjan rikkomista tutkia erillään liikkumisvapauksien loukkaamista koskevasta kysymyksestä.

142. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa esitettyjen kysymysten tähän näkökohtaan siten, että kun unionin tuomioistuin tutkii kansallista lainsäädäntöä liikkumisvapauksien valossa, perusoikeuskirjalla taatun perusoikeuden väitettyä loukkaamista ei voida tutkia erillään näiden vapauksien loukkaamista koskevasta kysymyksestä.

## VI. Ratkaisuehdotus

143. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

SEUT 63 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasioissa kyseessä olevan lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään viljelymaan hallinta- ja käyttöoikeuksien lakkaamisesta, ellei ole toimitettu näyttöä siitä, että oikeudet on perustettu lähiomaisten kesken, ja näin on huolimatta oikeuksien haltijoiden mahdollisuudesta saada sopimuskumppaniltaan taloudellinen korvaus.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että kun unionin tuomioistuin tutkii kansallista lainsäädäntöä liikkumisvapauksien valossa, perusoikeuskirjalla taatun perusoikeuden väitettyä loukkaamista ei voida tutkia erillään näiden vapauksien loukkaamista koskevasta kysymyksestä.

<sup>54</sup> Ks. vastaavasti tuomio 8.5.2014 (C-483/12, EU:C:2014:304, 24–26 kohta). Tämä tuomio koski kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan elinkeinonharjoittajien on suljettava liikkeensä yhtenä päivänä viikossa. Ks. lisäksi vastaavasti tuomio 4.10.1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, ns. Grogan-tuomio (C-159/90, EU:C:1991:378, 30 ja 31 kohta).

<sup>55</sup> Tuomio 30.4.2014 (C-390/12, EU:C:2014:281). Unionin tuomioistuin on myöhemmin noudattanut tätä samaa näkemystä tuomioissa 11.6.2015, Berlington Hungary ym. (C-98/14, EU:C:2015:386, 89–91 kohta).

<sup>56</sup> Unionin tuomioistuin on kuitenkin tyytynyt huomauttamaan tarkastelunsa lopuksi, että SEUT 56 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapauden perusteeton tai suhteeton rajoitus ei ole sallittu myöskään mainitun perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan perusteella suhteessa perusoikeuskirjan 15–17 artiklaan, joten tätä koskeva erillinen tarkastelu ei ollut tarpeen. Ks. tuomio 30.4.2014, Pflieger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281, 59 ja 60 kohta).