



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä maaliskuuta 2018^{*i}

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 63 artikla – Pääomien vapaa liikkuvuus – Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet – Kansallinen lainsäädäntö, jolla mahdollisuus hankkia tällaisia oikeuksia vastaisuudessa varataan maanomistajan lähimaisille ja jolla korvauksesta säätämättä poistetaan sellaisten oikeushenkilöiden tai luonnollisten henkilöiden aikaisemmin hankkimat oikeudet, jotka eivät voi todistaa olevansa kyseisen omistajan lähimaisia

Yhdistetyissä asioissa C-52/16 ja C-113/16,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyyntöistä, jotka Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (hallinto- ja sosiaaliasioiden tuomioistuin, Szombathely, Unkari) on esittänyt 25.1. ja 8.2.2016 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 29.1. ja 26.2.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

”SEGRO” Kft.

vastaan

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

ja

Günther Horváth

vastaan

Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, E. Levits, C. G. Fernlund ja C. Vajda sekä tuomarit J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (esittelevä tuomari), S. Rodin ja F. Biltgen,

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.3.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

- Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér, G. Koós ja M. M. Tátrai,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Garofoli, avvocato dello Stato,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,
- Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes, M. Figueiredo ja M. J. Castello-Branco,
- Euroopan komissio, asiamiehinään L. Havas, L. Malferrari ja E. Montaguti,

kuultuaan julkisasiamiehen 31.5.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 17 ja 47 artiklan tulkintaa.
- 2 Nämä pyynnot on esitetty asioissa, joista ensimmäisessä asianosaisina ovat SEGRO Kft. ja Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járás Földhivatala (Vasin lääninhallitus – Sárvárin hallintopiirin kiinteistövirasto, Unkari) ja toisessa Günther Horváth ja Vas Megyei Kormányhivatal (Vasin lääninhallitus, Unkari) ja jotka koskevat päätöksiä SEGROlla ja Horváthilla olevien maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeuksien poistamisesta kiinteistörekisteristä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltaan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EUVL 2003, L 236, s. 33; jäljempänä vuoden 2003 liittymisasiakirja) liitteen X otsikko on ”Liittymisasiakirjan 24 artiklassa tarkoitettu luettelo: Unkari”. Mainitussa liitteessä olevan 3 luvun, jonka otsikko on ”Pääomien vapaa liikkuvuus”, 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 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.”

- 4 Komissio pidensi vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä X olevan 3 luvun 2 kohdassa tarkoitettua siirtymäkautta 30.4.2014 asti maatalousmaan hankintaa Unkarissa koskevan siirtymäkauden pidentämisestä 20.12.2010 annetulla päätöksellä 2010/792/EU (EUVL 2010, L 336, s. 60).

Unkarin oikeus

- 5 Vuoden 1897 maalaissa nro I (a földröl szóló 1897. évi I. törvény) säädettiin, että ulkomaalaiset luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat hankkia maatalousmaan omistus- taikka hallinta- tai käyttöoikeuden ainoastaan, jos valtiovarainministeri oli antanut tähän edeltä käsin luvan.
- 6 Hallituksen asetuksella nro 171/1991 (171/1991 Korm. rendelet), joka annettiin 27.12.1991 ja tuli voimaan 1.1.1992, ja tämän jälkeen maatalousmaasta vuonna 1994 annetulla lailla nro LV (a termőföldről szóló 1994. évi LV törvény, jäljempänä vuoden 1994 laki) suljettiin pois sellaisten luonnollisten henkilöiden, jotka eivät olleet Unkarin kansalaisia, mahdollisuus hankkia tällaista maata. Vuoden 1994 lailla suljettiin lisäksi pois oikeushenkilöiden mahdollisuus tällaisen maan hankintaan. Jokainen oli sitä vastoin vapaa hankkimaan sopimukseen perustuvan maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeuden.
- 7 Vuoden 1994 lakia muutettiin 1.1.2002 alkavin vaikutuksin siten, että sillä suljettiin pois myös sellaisten luonnollisten henkilöiden, jotka eivät olleet Unkarin kansalaisia, tai oikeushenkilöiden mahdollisuus saada sopimukseen perustuva maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeus.
- 8 Kyseisen lain 1.1.2013 voimaan tulleiden muutosten mukaan maatalousmaahan kohdistuvat käyttö- ja tuotto-oikeussopimukset olivat enää sallittuja vain silloin, jos kyseinen oikeus annetaan ”lähiomaiselle”, ja tämän edellytyksen vastaiset sopimukset olivat vastedes mitättömiä. Tässä vaiheessa vuoden 1994 lakiin lisättiin uusi 91 §:n 1 momentin a kohta, jossa säädetään, että ”1.1.2013 voimassa oleva käyttö- ja tuotto-oikeus, joka on annettu muiden kuin lähiomaisten välillä tehdyllä sopimuksella ennalta määräämättömäksi ajaksi tai määrääjäksi, joka päättyy 30.12.2032 jälkeen, lakkaa 1.1.2033 suoraan lain nojalla”.
- 9 Maa- ja metsätalousmaan vaihdannasta vuonna 2013 annettu laki nro CXXII (a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII., jäljempänä maatalousmaasta vuonna 2013 annettu laki) hyväksyttiin 21.6.2013, ja se tuli voimaan 15.12.2013.
- 10 Kyseisen lain 5 §:n 13 kohdassa on seuraava määritelmä:
- ”Lähiomaisia’ ovat puoliset, sukulaiset suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa, adoptiolapset, puolison lapset ja kasvattilapset, adoptiovanhemmat, appivanhemmat ja hoidossa olevat vanhemmat sekä sisarukset.”
- 11 Maatalousmaasta vuonna 2013 annetun lain 37 §:n 1 momentissa on pysytetty voimassa sääntö, jonka mukaan maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeussopimukset ovat sallittuja ainoastaan lähiomaisten kesken, tai muutoin ne ovat mitättömiä.
- 12 Maatalousmaan vaihdannasta vuonna 2013 annettuun lakiin liittyvistä erityisistä säännöksistä ja siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annettu laki nro CCXII (a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CCXII. törvényvel 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.

- 13 Kyseisen lain 108 §:n 1 momentissa, jolla kumottiin vuonna 1994 annetun lain 91 §:n 1 momentti, säädetään seuraavaa:

”Kaikki 30.4.2014 voimassa olevat, muiden kuin lähiomaisten välillä tehtyyn sopimukseen perustuvat ennalta määräämättömäksi ajaksi tai määräajaksi, joka päättyy 30.4.2014 jälkeen, annetut käyttö- ja tuotto-oikeudet lakkaavat suoraan lain nojalla 1.5.2014.”

- 14 Kiinteistörekisteristä vuonna 1997 annetun lain nro CXLI (az ingatlannyilvántartásról 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 käyttö- ja tuotto-oikeudet sekä käyttö-oikeudet (jäljempänä yhdessä käyttö- ja tuotto-oikeudet tässä pykälässä), käyttö- ja tuotto-oikeuksien haltijan, joka on luonnollinen henkilö, on virallisesta huomautuksesta, joka rekisterin hallinnoinnista vastaavan viranomaisen on lähetettävä viimeistään 31.10.2014, ilmoitettava 15 päivän kuluessa huomautuksen saamisesta ministeriön tähän tarkoitukseen laatimalla lomakkeella lähiomaissuhde, joka mahdollisesti liittää hänet 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 lähisukulaisuussuhde ei ilmene ilmoituksesta tai jos ilmoitusta ei ole tehty määräajassa, kiinteistörekisteristä vastaava viranomainen poistaa viran puolesta käyttö- ja tuotto-oikeudet rekisteristä kuuden kuukauden kuluessa sen määräajan päättymisestä, jonka kuluessa ilmoitus oli tehtävä, ja viimeistään 31.7.2015.

--

5. Kiinteistöasioista vastaavat viranomaiset poistavat viran puolesta kiinteistörekisteristä viimeistään 31.12.2014 sellaiset käyttö- ja tuotto-oikeudet, jotka oli kirjattu oikeushenkilöille tai yksiköille, joilla ei ole oikeushenkilön asemaa mutta jotka voivat hankkia kiinteistörekisteriin kirjattavissa olevia oikeuksia, ja jotka ovat lakanneet [siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain] 108 §:n 1 momentin nojalla.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-52/16

- 15 SEGRO on kaupallinen yhtiö, jonka kotipaikka on Unkarissa ja jonka osakkaat ovat luonnollisia henkilöitä, jotka ovat Saksassa asuvia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.
- 16 SEGRO hankki käyttö- ja tuotto-oikeudet kahteen Unkarissa sijaitsevaan maatalouskiinteistöön. Oikeudet merkittiin kiinteistörekisteriin. Unkarin hallituksen kirjallisista huomautuksista ilmenee lähemmin, että kyseiset oikeudet perustettiin ennen 1.1.2002 ja että ne merkittiin rekisteriin 8.1.2002.
- 17 Vasin lääninhallituksen alaisuuteen kuuluvan Sárvarin hallintopiirin kiinteistövirasto teki 10. ja 11.9.2014 päätökset, joilla se siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentin ja kiinteistörekisterilain 94 §:n 5 momentin nojalla poisti kyseiset käyttö- ja tuotto-oikeudet kiinteistörekisteristä.

- 18 SEGRO on Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságissa (Szombathelyn työ- ja sosiaalituomioistuin, Unkari) väittänyt erityisesti, että kyseisillä säännöksillä rikotaan sekä Unkarin perustuslakia että unionin oikeutta.
- 19 Mainittu tuomioistuin pani vireille menettelyn Alkotmánybíróságissa (perustuslakituomioistuin, Unkari) saadakseen yhtäältä todetuksi, että siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentti ja kiinteistörekisteristä annetun lain 94 §:n 5 momentti olivat perustuslain vastaisia, koska näillä säännöksillä lakkautettiin aikaisemmin perustetut käyttö- ja tuotto-oikeudet ja määrättiin niiden poistamisesta kiinteistörekisteristä, ja toisaalta se vaati tätä kieltämään mainittujen säännösten soveltamisen kyseisessä asiassa.
- 20 Alkotmánybíróság vastasi 21.7.2015 antamassaan tuomiossa nro 25 kieltävästi näihin vaatimuksiin.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää Alkotmánybíróságin kyseisessä tuomiossaan kuitenkin todenneen, että Unkarin perustuslakia oli rikottu siitä syystä, ettei lainsäätäjällä ollut antanut siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n soveltamisen vuoksi menetettyjen käyttö- ja tuotto-oikeuksien ja käyttöoikeuksien korvaamisesta sellaiseen vahingonkorvaukseen liittyviä poikkeussäännöksiä, joita ei olisi voitu vaatia kyseisen sopimuksen osapuolten välisissä järjestelyissä siitäkään huolimatta, että korvaus olisi liittynyt voimassa olevaan sopimukseen. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan Alkotmánybíróság oli mainitussa tuomiossa lisäksi kehottanut lainsäätäjää korjaamaan tämän puutteen viimeistään 1.12.2015. Määräaika on päättynyt ilman että tässä tarkoituksessa olisi ryhdytty toimenpiteisiin.
- 22 Unkarin hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan tältä osin täsmentänyt, että Alkotmánybíróságin näin muotoilema kehoitus uusien säännösten antamiseen oli koskenut ainoastaan omistajille mahdollisesti aiheutuneiden vahinkojen korvaamista niiltä osin kuin tällaiset vahingot eivät siviilioikeudellisten sääntöjen mukaan olleet korvattavissa osapuolten välisillä järjestelyillä. Alkotmánybíróság oli sen mukaan käyttö- ja tuotto-oikeuksien haltijoiden osalta katsonut, että siviilioikeudelliset säännöt riittivät varmistamaan näille mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen korvaamisen.
- 23 Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság katsoo, että kyseisillä kansallisilla säännöksillä rajoitetaan muiden jäsenvaltioiden kuin Unkarin kansalaisten sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta, koska ne ovat omiaan vähentämään kyseisten kansalaisten halukkuutta käyttää kyseisiä oikeuksia hankkimalla käyttö- ja tuotto-oikeuksia maatalousmaahan, kun otetaan huomioon riski, että nämä oikeudet evätään heiltä ennaikaisesti, vaikka ne perustuvat päteviin sopimuksiin.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää maatalousmaasta vuonna 2013 annetun lain tavoitteiden osalta otteita 21.7.2015 annetusta Alkotmánybíróságin tuomiosta nro 25, joista ilmenee muun muassa, että kyseisellä lailla ”toteutetaan kansallinen strateginen tavoite, joka on järjestelmän muuttumisen jälkeen yleisesti tunnustettu ja hyväksytty ja joka on perustuslaillisesti taattu perustuslain P artiklassa, jossa määrätään pääasiallisesti, että viljelymaat voivat olla ainoastaan niillä työskentelevien luonnollisten henkilöiden omistuksessa”. Kyseisessä tuomiossa lisätään tähän, että ”samoin tämän tavoitteen nimissä kyseisessä laissa säädetään, ettei maa- aluetta voida hankkia vastaisessa sijoitustarkoituksessa, toisin sanoen maan hinnannoususta aiheutuvan arvonnousun saamiseksi” ja että ”samoin kuin mainitun lain johdanto-osasta ilmenee, kyseisen lain laatimiseen johtaneilla muilla oikeuspoliittisilla tavoitteilla pyrittiin muun muassa myötävaikuttamaan siihen, että maa- ja metsätalouden myynnillä ja niihin luottojen vakuudeksi perustettavilla kiinteistökiinnityksillä voitaisiin tehokkaasti myötävaikuttaa siihen, että uudet yritykset voivat hyödyntää niitä tehokkaasti, ja helpottamaan sellaisten tilojen perustamista, jotka kokonsa puolesta mahdollistavat elinkelpoisen ja kilpailukykyisen maataloustuotannon, ettei tilojen pirstoutumisesta aiheutuvilla haitallisilla vaikutuksilla uhattaisi omistusoikeuteen perustuvaa maanviljelyjärjestelmää, sekä siihen, että maataloustuottajat voisivat rauhassa harjoittaa tuotantotoimintaansa”.

- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tarkemmin ottaen pääasiassa kyseessä olevista säännöksistä, että Alkotmánybíróságin mainitusta tuomiosta ilmenee, että ”siirtymätoimenpiteistä [vuonna 2013] annetun lain 108 §:n 1 momentin tarvetta ja hyödyllisyyttä on perusteltu erityisesti sillä, että lailla oli tarkoitus viljelymaiden omistuksen osalta toteuttaa täysimääräisesti uudella järjestelmällä haluttu kansallinen strateginen tavoite poistamalla sellaisen lähes kahden vuosikymmenen aikana kehittyneen, viljelymaiden hankintaan liittyvän käytännön oikeudelliset vaikutukset, jonka vuoksi käyttö- ja tuotto-oikeutta oli sovellettu epäasianmukaisesti”. Kyseisessä tuomiossa täsmennetään, että ”uuden järjestelmän toiminnassa ei nimittäin voida viljelymaan omistusoikeuksien, käyttö- ja tuotto-oikeuksien eikä käyttöoikeuksien osalta sivuuttaa vaatimusta, jonka mukaan kiinteistörekisteriin merkittyjen seikkojen on heijastettava perustuslain mukaisia oikeudellisia suhteita”. Näin ollen samassa tuomiossa todetaan, että ”oli tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, joilla estetään sellaisten oikeudellisten rakennelmien soveltaminen, joita yleiskielessä nimitetään peitesopimuksiksi, ja siis säätää, ettei olemassa olevien oikeudellisten suhteiden perusteella voida enää panna toimeen oikeuksia tai velvollisuuksia taikka minkäänlaisia oikeuskeinoja omistusoikeuden hankintaan liittyvien aikaisempien kieltojen ja rajoitusten välttämiseksi”.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Unkarin lainsäätäjä ei kuitenkaan ole riittävästi perustellut kyseisten sääntöjen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta, sillä siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain perustelut eivät mahdollista sitä, että kyseisestä laista tai sen perusteluista voitaisiin yksilöidä riittävästi osoitettu, yleisen edun mukainen oikeutettu tavoite, eikä niistä voida päätellä niitä perusteluja, joilla kyseiset käyttö- ja tuotto-oikeudet erotuksetta poistettiin ilman korvausta tai asianmukaista siirtymäaikaa, sen enempää kuin tarvetta tältä osin lyhentää muutamaksi kuukaudeksi sitä tuohon asti 20 vuoden pituista ajanjaksoa, jonka asianomaiset käyttö- ja tuotto-oikeudet voivat olla voimassa niiden poistamiseen saakka.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sen perusteena olleella, kyseisessä lainsäädännössä kylläkin nimenomaisesti muotoilematta jääneellä lakiin perustuvalla olettamalla, jonka mukaan kaikki yksityisten välillä tehdyt sopimukset, joilla oli perustettu käyttö- ja tuotto-oikeuksia tai käyttöoikeuksia, oli tehty omistusoikeuden hankintaan liittyneiden aikaisempien kieltojen välttämiseksi, pyrittiin lopettamaan väitetyt aikaisemmat lain rikkomiset. Unkarin lainsäätäjä on näin lainsäädäntötoimenpiteillä vahvistanut kyseisten sopimusten väitetyn pätemättömyyden vaikutukset perustelematta kuitenkaan kyseisen lainsäädännön yleisen edun mukaisuutta, ja se on evännyt asianomaisilta mahdollisuuden todistaa sopimustensa pätevyyden hallinnollisessa menettelyssä, millä se on loukannut näiden perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvaa oikeutta saattaa asiansa puolueettoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 28 Kyseisen tuomioistuimen mukaan pääasioissa kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä on lisäksi loukattu perusoikeuskirjan 17 artiklassa turvattua omistusoikeutta muun muassa jättämällä takaamatta, että peruutettujen käyttö- ja tuotto-oikeuksien haltijat saavat vahinkoa vastaavan korvauksen, ja sivuuttamalla luottamuksensuojan periaate, kun otetaan huomioon se seikka, että käyttö- ja tuotto-oikeuteen tehty investointi on lähtökohtaisesti pitkäksi ajaksi toteutettu oikeustoimi.
- 29 Tässä tilanteessa Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság on päättänyt 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 sellaisen käyttö- ja tuotto-oikeuden tai käyttöoikeuden rekisteröinti, joka rasittaa maatalouskiinteistöä ja jonka haltijana on yritys tai luonnollinen henkilö, jota ei voida pitää omaisuuden omistajan lähiomaisena, säätämättä samalla lakanneen oikeuden haltijoiden hyväksi pätevistä mutta sopimuspuolten välisessä selvitysmenettelyssä täytäntöönpanokelvottomista 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 käyttö- ja tuotto-oikeuden tai 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 oikeuden haltijan hyväksi pätevistä mutta sopimuspuolten välisessä selvitysmenettelyssä täytäntöönpanokelvottomista sopimuksista aiheutuvien varallisuusvahinkojen korvaamisesta?”

Asia C-113/16

- 30 Günther Horváth on Itävallassa asuva Itävallan kansalainen, joka hankki ennen 30.4.2014 käyttö- ja tuotto-oikeuksia kahteen Unkarissa sijaitsevaan maatalouskiinteistöön. Oikeudet kirjattiin kiinteistörekisteriin. Unkarin hallitus täsmensi unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että pääasioissa kyseessä olevat kirjaukset tehtiin 2.11.1999.
- 31 Vasin läänihallitus teki 12.10.2015 päätöksen, jolla se siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentin sekä kiinteistörekisterilain 94 §:n 1 ja 3 momentin nojalla poisti kyseiset käyttö- ja tuotto-oikeudet kiinteistörekisteristä.
- 32 Horváth valitti tästä päätöksestä Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságiin (hallinto- ja sosiaaliasioiden tuomioistuin, Szombathely, Unkari).
- 33 Kyseinen tuomioistuin pohtii ensinnäkin sitä, aiheuttavatko kyseessä olevat kansalliset säännökset, joiden mukaan käyttö- ja tuotto-oikeuksien voimassa pysyminen riippuu siitä, todistaako niiden haltija olevansa kyseisten oikeuksien luovuttajan, joka useimmiten on Unkarin kansalainen, lähiomainen, muiden jäsenvaltioiden kuin Unkarin kansalaisten peiteltyä syrjintää. Näin saattaa olla siitä syystä, että aikaisemmin voimassa olleessa lainsäädännössä kiellettiin nimenomaisesti ulkomaalaisia luonnollisia henkilöillä ja oikeushenkilöitä, jotka halusivat hyödyntää maatalousmaata Unkarissa, hankkimasta tällaisten maiden omistusoikeutta ja että hallinto- tai käyttöoikeuksien tai käyttöoikeuksien haltijoina olevien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten suhteellinen osuus on selvästi Unkarin kansalaisten suhteellista osuutta suurempi.
- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täydentää asiaan C-52/16 liittyvässä ennakkoratkaisupyynnössä esittämänsä tarkastelua siltä osin kuin kyse on asianomaisten toimenpiteiden tarpeellisuuden arvioinnista kansallisen lainsäätäjän tavoittelemiin päämääriin nähden. Se toteaa näin, että Unkarin lainsäätaja oletti vuonna 2013 maatalousmaista annettua lakia ja siirtymätoimenpiteistä annettua lakia antaessaan, että muiden kuin lähiomaisten välillä perustettuja maatalousmaiden käyttö- ja tuotto-oikeuksia oli pidettävä henkilökohtaisen voiton saamiseen tähtävinä sijoituksina. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan lähiomaissuhde ei kuitenkaan mahdollista henkilökohtaisen voiton saamiseen liittyvän syyn olemassa olon automaattista poissulkemista.
- 35 Tässä tilanteessa Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan vastaiseksi rajoitukseksi katsottava pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännös, jolla sidotaan maatalousmaahan perustetun käyttö- ja tuotto-oikeuden tai 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 SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan kannalta tarkastellen pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännös täysin samalla tavalla kyseessä olevan jäsenvaltion ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, kun kyseisessä säännöksessä sidotaan maatalousmaahan perustetun käyttö- ja tuotto-oikeuden tai 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?”

36 Asiat C-52/16 ja C-113/16 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 10.3.2016 tekemällä päätöksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kysymyksissään, jotka on syytä tutkia yhdessä, pääasiallisesti, onko SEUT 49 ja SEUT 63 artiklaa sekä perusoikeuskirjan 17 ja 47 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan maatalousmaihin aikaisemmin perustetut käyttö- ja tuotto-oikeudet, joiden haltijat eivät ole maatalousmaan omistajien lähiomaisia, lakkaavat suoraan lain nojalla ja ne poistetaan näin ollen kiinteistörekisteristä.

Unionin tuomioistuimen toimivalta ja ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

38 Unkarin hallitus väittää aluksi, että koska pääasioissa kyseessä olevat käyttö- ja tuotto-oikeussopimukset tehtiin ennen vuoden 2003 liittymissopimuksen voimaantuloa, niiden pätevyys riippuu yksinomaan niiden tekohetkellä voimassa olleista kansallisen oikeuden säännöistä. Unionin tuomioistuin ei näin ollen ole toimivaltainen arvioimaan mainittuja sääntöjä unionin oikeuden valossa eikä tämän vuoksi lausumaan siitä, että kyseiset käyttö- ja tuotto-oikeudet, joiden perustaminen oli kyseisessä jäsenvaltiossa ennen unioniin liittymistä voimassa olleen lainsäädännön vastaista, myöhemmin poistettiin.

39 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu unionin oikeuden tulkitseminen ainoastaan siltä osin kuin kyse on tämän soveltamisesta uudessa jäsenvaltiossa sen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen (ks. vastaavasti tuomio 10.1.2006, Ynos, C-302/04, EU:C:2006:9, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 On kuitenkin todettava, että tässä tapauksessa – kuten ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee – pääasioissa kyseessä olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet olivat olemassa vielä 30.4.2014 ja ettei niitä lakkautettu ja poistettu kiinteistörekisteristä sellaisen lainsäädännön perusteella, joka olisi ollut voimassa ja tuottanut kaikki näihin oikeuksiin kohdistuvat vaikutuksensa jo sellaisesta ajankohdasta lähtien, jona Unkari ei vielä ollut liittynyt unioniin, vaan yksinomaan pääasioissa kyseessä olevien, lähes kymmenen vuotta kyseisen liittymisen jälkeen annettujen säännösten perusteella.

41 Toiseksi Unkarin hallitus väittää, ettei esitettyjä kysymyksiä voida ottaa tutkittaviksi siltä osin kuin ne koskevat vuonna 2013 siirtymätoimenpiteistä annetun lain 108 §:ää, koska pääasioissa on Unkarin hallituksen mukaan sovellettu pelkästään kiinteistörekisterilain 94 §:ää. Mainittu 108 § on jo tuottanut kaikki vaikutuksensa, eikä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kyseisen hallituksen mukaan voi päättää siitä, onko pääasioissa kyseessä olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet palautettava tai pysyttävä voimassa.

- 42 Tältä osin on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklan mukaisessa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä 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 siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (tuomio 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisupyyntö voidaan jättää tutkimatta vain, jos on ilmeistä, ettei pyydettyllä unionin oikeuden tulkitsemisella 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 (tuomio 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n seurauksena pääasioissa kyseessä olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet ovat lakanneet ex lege. Kyseinen pykälä on näin kiinteistörekisterilain 94 §:n tavoin pääasioissa kyseessä olevien poistamispäätösten synnä. Tästä seuraa yhtäältä, että tässä tapauksessa pyydetty unionin oikeuden tulkitseminen, jolla pyritään siihen, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi mahdollista arvioida näiden kansallisen oikeuden säännösten unionin oikeuden mukaisuutta, on selvästi yhteydessä pääasioiden kohteeseen, ja toisaalta, etteivät esitetyt kysymykset ole luonteeltaan hypoteettisia.
- 45 Unkarin hallituksen esittämästä väitteestä, jonka mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei voisi päättää siitä, onko siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n nojalla lakkautetut tai kiinteistörekisterilain 94 §:n nojalla rekisteristä poistetut käyttö- ja tuotto-oikeudet pysyttävä voimassa, on muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan määräyksiin, jotka ovat välittömästi sovellettavia, voidaan vedota kansallisissa tuomioistuimissa ja ne saattavat johtaa niiden vastaisten kansallisten sääntöjen soveltamatta jättämiseen (ks. vastaavasti tuomio 5.11.2002, Überseering, C-208/00, EU:C:2002:632, 60 kohta ja tuomio 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Näin siis sekä kansalliset hallintoviranomaiset että kansalliset tuomioistuimet, joiden tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä, ovat velvollisia varmistamaan näiden säännösten täyden vaikutuksen niin, että ne tarvittaessa jättävät kaikki unionin oikeuden vastaiset kansalliset säännökset omasta aloitteestaan soveltamatta ilman, että niiden olisi pyydettyä tai odotettava, että nämä kansalliset säännökset ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä (tuomio 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Kolmanneksi Unkarin hallitus väittää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kyseenalaistaa eräät 21.7.2015 annetusta Alkotmánybíróságin (perustuslakituomioistuin) tuomiosta nro 25 ilmenevät periaatteet, vaikka Unkarin perustuslain nojalla kyseisen tuomioistuimen antamat päätökset velvoittavat alemmanasteisia tuomioistuinta.
- 48 Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten oikeus saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi asian kannalta merkityksellisten unionin oikeussääntöjen tulkintaa koskeva kysymys on mitä laajin eikä kansallista tuomioistuinta voida kansallisen oikeuden säännöllä estää käyttämästä kyseistä oikeutta. Kyseinen oikeus on 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 (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, 32 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on näin erityisesti todennut, että vaikka kansallisessa oikeudessa on sääntö, joka sitoo tuomioistuimet, joiden päätöksiin saadaan hakea muutosta, ylemmän oikeusasteen tuomioistuimen tekemään oikeudelliseen arviointiin, ne eivät voi pelkästään tämän perusteella menettää kyseistä oikeutta (tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 42 kohta).

- 49 Kaikesta edellä lausutusta seuraa, että Unkarin hallituksen väitteet, joilla se riitauttaa unionin tuomioistuimen toimivallan vastata kyseisiin ennakkoratkaisukysymyksiin tai joiden mukaan näitä ei voida tutkittaviksi, on hylättävä.

Asiakysymys

SEUT 49 artiklan (sijoittautumisvapaus) ja/tai SEUT 63 artiklan (pääomien vapaa liikkuvuus) sovellettavuus

- 50 Pääasioissa kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä pyritään pääasiallisesti suoraan lain nojalla poistamaan maatalousmaihin aiemmin hankitut käyttö- ja tuotto-oikeudet silloin, kun niiden oikeuksien haltijat eivät täytä niitä edellytyksiä, jotka kansallisessa lainsäädännössä vastedes asetetaan kyseisten oikeuksien hankinnalle, ja näin ollen järjestämään tällaisten aiemmin hankittujen oikeuksien poistaminen kiinteistörekisteristä.
- 51 Aluksi on syytä muistuttaa, että vaikka SEUT 345 artiklassa, johon Unkarin hallitus on huomautuksissaan viitannut, ilmaistaan periaate perussopimusten neutraalisuudesta jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin nähden, kyseinen määräys ei kuitenkaan merkitse sitä, etteivät EUT-sopimuksen perustavanlaatuiset säännöt koskisi jäsenvaltioissa sovellettavia omistusoikeusjärjestelmiä (tuomio 22.10.2013, Essent ym., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 29 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja lausunto 2/15 (Singaporen kanssa tehty vapaakauppasopimus), 16.5.2017, EU:C:2017:376, 107 kohta). Vaikka kyseisellä määräyksellä ei kyseenalaisteta jäsenvaltioiden vapautta säätää kiinteän omaisuuden hankintaa koskevasta järjestelmästä, jolla otetaan käyttöön erityisiä toimia, jotka koskevat maa- ja metsätalousmaahan liittyviä oikeustoimia, tällaiseen järjestelmään sovelletaan kuitenkin muun muassa syrjäntäkieltoa, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä (ks. vastaavasti tuomio 23.9.2003, Ospelt ja Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Koska ennakkoratkaisukysymys koskee samalla sekä sijoittautumisvapautta että pääomien vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä EUT-sopimuksen määräyksiä, on ratkaistava, kummasta vapaudesta pääasioissa on kyse (ks. vastaavasti tuomio 5.2.2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, 20 kohta).
- 53 Tämän ratkaisemiseksi on otettava huomioon kyseisen kansallisen lainsäädännön tarkoitus (tuomio 5.2.2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 54 Pääasioissa kyseessä olevan kaltaisen lainsäädännön, jonka tarkoitusta on kuvattu tämän tuomion 50 kohdassa, osalta on muistutettava, että kiinteän omaisuuden hankkimista, käyttämistä ja luovuttamista toisessa jäsenvaltiossa koskeva oikeus, joka täydentää sijoittautumisvapautta, synnyttää sitä käytettäessä pääomanliikkeitä (ks. vastaavasti tuomio 25.1.2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 55 Vaikka kyseinen lainsäädäntö saattaakin a priori kuulua ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemien kahden perusvapauden alaan, on kuitenkin niin, että tästä lainsäädännöstä sijoittautumisvapaudelle aiheutuvat mahdolliset rajoitukset olisivat pääasioille ominaisessa asiayhteydessä väistämätön seuraus pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta, eivätkä ne näin ollen olisi peruste sille, että kyseistä lainsäädäntöä tutkittaisiin itsenäisesti SEUT 49 artiklan kannalta (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, EU:C:2009:559, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 56 Pääomanliikkeisiin kuuluvat ne toimenpiteet, joilla henkilöt, jotka eivät asu kyseessä olevassa jäsenvaltiossa, tekevät sinne kiinteistösijoituksia, kuten perustamissopimuksen 67 artiklan [joka on kumottu Amsterdamin sopimuksella] täytäntöönpanosta 24.6.1988 annetun neuvoston direktiivin 88/361/ETY (EYVL 1988, L 178, s. 5) liitteessä I olevasta pääomanliikkeiden nimikkeistä ilmenee, ja kyseinen nimikkeistö on säilyttänyt pääomanliikkeiden käsitteen määrittämistä koskevan ohjeellisen arvonsa (tuomio 25.1.2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Tämän käsitteen alaan kuuluvat muun muassa maatalousmaata koskevan käyttö- ja tuotto-oikeuden hankintaan liittyvät kiinteistösijoitukset, minkä osoittaa erityisesti direktiivin 88/361 liitteessä I oleviin selittäviin huomautuksiin sisältyvä täsmennys, jonka mukaan viimeksi mainitun kattamien kiinteistösijoitusten ryhmä sisältää rakennettuihin ja rakentamattomiin kiinteistöihin saadut käyttöoikeudet.
- 58 Tässä tapauksessa asiassa C-113/16 on kiistatonta, että pääasia koskee Itävallan kansalaista, joka ei asu Unkarissa ja joka hankki sopimuksin kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevaan maatalousmaahan liittyviä käyttö- ja tuotto-oikeuksia, jotka häneltä sittemmin evättiin pääasioissa kyseessä olevien kansallisten säännösten perusteella. Tämä tilanne kuuluu näin ollen pääomien vapaan liikkuvuuden alaan.
- 59 Sama koskee asialle C-52/16 luonteenomaista tilannetta. Vaikka tosin onkin kiistatonta, että mainitussa asiassa kyseessä olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet on hankkinut Unkarissa perustettu kaupallinen yhtiö, ennakkoratkaisupyynnössä esitetyistä seikoista ilmenee myös, että kyseinen yhtiö on toisessa jäsenvaltiossa asuvien luonnollisten henkilöiden perustama. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 55 kohdassa muistuttanut, ulkomailla asuvien henkilöiden tekemät kiinteistöhankinnat voivat kuulua pääomien vapaan liikkuvuuden alaan myös silloin, kun hankkijana on asianomaisten kiinteistöjen sijaintijäsenvaltiossa perustettu oikeushenkilö (ks. vastaavasti tuomio 11.12.2003, Barbier, C-364/01, EU:C:2003:665, 58 ja 59 kohta ja tuomio 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, 12, 13, 19, 20 ja 39 kohta).
- 60 Tästä seuraa, että pääasioissa kyseessä olevaa lainsäädäntöä on tutkittava yksinomaan suhteessa pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.

Pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen olemassaolo

- 61 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 63 artiklan 1 kohdalla kielletään yleisesti pääomanliikkeiden rajoitukset jäsenvaltioiden välillä (tuomio 22.10.2013, Essent ym., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 62 Nyt käsiteltävissä asioissa on syytä todeta, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisella lainsäädännöllä, jonka mukaan maatalousmaahan sopimuksin saadut käyttö- ja tuotto-oikeudet, näiden joukossa myös ne oikeudet, jotka on hankittu käytettäessä oikeutta pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, lakkaavat, rajoitetaan jo pelkästään lainsäädännön tarkoituksen perusteella kyseistä vapautta. Tähän toteamukseen ei vaikuta se ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiassa C-52/16 esittämässä toisessa kysymyksessä sivuama seikka, jonka mukaan henkilöt, joilta nämä oikeudet on niiden hankinnan jälkeen evätty kyseisellä lainsäädännöllä, voivat mahdollisesti saada vahingonkorvausta.

- 63 Kyseisellä lainsäädännöllä asianomaiselta evätään nimittäin sekä mahdollisuus jatkaa hankkimansa oikeuden käyttämistä, koska hän on muun muassa estynyt käyttämästä kyseisiä maatalousmaita niihin tarkoituksiin, joita varten hän oikeuden hankki, että mahdollisuus oikeuden luovuttamiseen.
- 64 Koska pääasioissa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä estetään pääomien vapaan liikkuvuuden soveltamisalaan kuuluvia, muiden jäsenvaltioiden kuin Unkarin kansalaisia käyttämästä omaisuutta, johon nämä ovat sijoittaneet pääomaa, kyseinen lainsäädäntö on mainitun vapaan liikkuvuuden rajoitus.
- 65 Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, toimenpiteisiin, jotka SEUT 63 artiklan 1 kohdassa kielletään pääomanliikkeiden rajoituksina, kuuluvat erityisesti toimenpiteet, joilla aiheutetaan se, että jäsenvaltiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia muissa jäsenvaltioissa (tuomio 25.1.2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, 21 kohta).
- 66 Tästä seuraa, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä rajoitetaan SEUT 63 artiklassa taattua perusvapautta.
- 67 Siitä asiassa C-113/16 esitetystä toisesta kysymyksestä ilmenevästä kysymyksestä, onko kyseistä lainsäädäntöä lisäksi pidettävä syrjivänä, on julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 72 kohdassa esittämien tavoin todettava, että vaatimus, jonka mukaan – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – käyttö- ja tuotto-oikeuden haltijan ja maatalousmaan omistajan on oltava keskenään lähiomaisia, sisältää perusteen, joka ei näennäisesti riipu käyttö- ja tuotto-oikeuden haltijan kansalaisuudesta ja pääomien alkuperästä ja joka ei näin ollen ole välittömästi syrjivä.
- 68 On silti tärkeää korostaa ensinnäkin, että todennäköisyys siihen, että tällaisen käyttö- ja tuotto-oikeuden hankkineet muiden jäsenvaltioiden kansalaiset täyttäisivät kyseisen vaatimuksen, on suhteellisen vähäinen.
- 69 Tämän tuomion 5 ja 6 kohdassa kuvattu kansallinen lainsäädännöllinen yhteys ja liittymisasiakirjassa määrätyt ja tämän tuomion 3 ja 4 kohdasta ilmenevät siirtymätoimenpiteet – joista ilmenee, että Unkarin kansalaisuutta vailla olevien henkilöiden maatalousmaan omistusoikeuden hankintaan sovellettiin useiden vuosien ajan ensin ennakkolupajärjestelmää ja sitten kieltojärjestelmää – ovat olleet omiaan vähentämään sitä mahdollisuutta, että nämä maat joutuisivat ulkomaalaisten omistukseen ja tämän seurauksena todennäköisyyttä siihen, että tähän maahan kohdistuvan käyttö- ja tuotto-oikeuden ulkomaalainen haltija täyttäisi vaatimuksen, jonka mukaan hänen on oltava maanomistajan lähiomainen.
- 70 Toiseksi se seikka, että Unkarin kansalaisuutta vailla olevien henkilöiden ainoana mahdollisuutena hankkia kiinteistöihin kohdistuvia esineoikeuksia Unkarissa sijaitseviin maatalousmaihin vuosien 1992 ja 2002 välisenä aikana oli juuri se, että he hankkivat näiden maiden käyttö- ja tuotto-oikeuksia, aiheutti tällaisten maiden käyttö- ja tuotto-oikeuden haltijoina olevien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten lukumäärän lisääntymisen.
- 71 Unkarin hallitus on tosin kirjallisissa huomautuksissaan väittänyt tältä osin, että niistä yli 100 000 haltijasta, joiden käyttö- ja tuotto-oikeudet tai käyttöoikeudet oli lakkautettu siirtymätoimenpiteistä vuonna 2013 annetun lain 108 §:n 1 momentin perusteella, vain 5 058 oli ollut kolmansien maiden kansalaisia tai muiden jäsenvaltioiden kuin Unkarin kansalaisia.
- 72 Vaikka oletettaisiinkin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin – jonka toimivaltaan tällainen arviointi kuuluu – toteaisi, että nämä numerotiedot pitävät paikkansa, tällä seikalla ei yksinään voida kyseenalaistaa sitä, että pääasioissa kyseessä oleva lainsäädäntö asettaa erityisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaiset Unkarin kansalaisia epäedullisempaan asemaan.

- 73 Tällaisen epäedullisen kohtelun mahdollista olemassaoloa on nimittäin mitattava vertaamalla maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeuksien haltijoina suoraan tai välillisesti olevien, muiden jäsenvaltioiden kuin Unkarin kansalaisten muodostamaa ryhmää tällaisten oikeuksien haltijoina suoraan tai välillisesti olevien Unkarin kansalaisten muodostamaan ryhmään, ja määrittämällä oikeuksia menettäneiden henkilöiden suhteellinen osuus kummastakin ryhmästä. Tämän tuomion 68–70 kohdassa mainitut seikat huomioon ottaen vaikuttaa todennäköiseltä, että mainittu toimenpide on vaikuttanut ensin mainittuun ryhmään suhteellisesti paljon enemmän kuin toiseksi mainittuun (ks. vastaavasti tuomio 9.2.1999, Seymour-Smith ja Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, 59 kohta).
- 74 Tässä tilanteessa on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi kuuluvista tarkistuksista aiheutuvin varauksin selvää, että pääasioissa kyseessä oleva lainsäädäntö on omiaan aiheuttamaan enemmän haittaa muiden jäsenvaltioiden kuin Unkarin kansalaisille ja että siitä saattaa näin aiheutua käyttö- ja tuotto-oikeuden haltijan kansallisuuteen tai pääomien alkuperään perustuvaa välillistä syrjintää.
- 75 Ei kuitenkaan ole mahdotonta, että kyseisestä lainsäädännöstä aiheutuva ja tämän tuomion 62–66 kohdassa yksilöity pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus voi tietyssä tapauksessa olla oikeutettu, vaikka se olisikin välillisesti syrjivä.

Pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan rajoituksen oikeuttaminen

- 76 Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, pääasioissa kyseessä olevien kaltaiset toimenpiteet, joilla rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta ja joilla kaiken todennäköisyyden mukaan on välillinen syrjivä vaikutus, voidaan hyväksyä ainoastaan, jos niitä voidaan asianomaisen pääoman alkuperästä riippumattomilla objektiivisilla perusteilla pitää oikeutettuna yleistä etua koskevista pakottavista syistä ja jos ne noudattavat suhteellisuusperiaatetta, joka edellyttää, että kyseisillä toimenpiteillä on voitava taata hyväksyttävän tavoitteen toteuttaminen ja ettei niillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2007, Geurts ja Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, 24 kohta ja tuomio 5.2.2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, 41 ja 42 kohta).
- 77 Tällaiset toimenpiteet voidaan samalla tavoin oikeuttaa SEUT 65 artiklassa mainituilla syillä, kunhan ne noudattavat suhteellisuusperiaatetta (tuomio 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 78 Tältä osin on myös tärkeää muistuttaa, että kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan sillä halutun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (tuomio 26.5.2016, komissio v. Kreikka, C-244/15, EU:C:2016:359, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 79 Vaikka viime kädessä kansallisen tuomioistuimen, jonka yksinomaiseen toimivaltaan tosiseikkojen arviointi ja kansallisen lainsäädännön tulkinta kuuluvat, on päätettävä, täytyvätkö nämä edellytykset käsiteltävässä asiassa, unionin tuomioistuin, jonka tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisiä vastauksia ennakkoratkaisumenettelyssä, on toimivaltainen antamaan pääasian asiakirja-aineiston sekä sille esitettyjen kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella ohjeita, joiden avulla kansallinen tuomioistuin voi antaa ratkaisunsa (ks. vastaavasti tuomio 17.7.2014, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 80 Unkari on nyt käsiteltävissä asioissa väittänyt, että pääasioissa kyseessä oleva lainsäädäntö on oikeutettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettujen, yleistä etua koskevien pakottavien syiden – toisin sanoen tässä tapauksessa maatalousmaan hyödyntämiseen liittyvän yleisen edun mukaisen tavoitteen – ja SEUT 65 artiklassa tarkoitettujen syiden perusteella. Kyseinen hallitus vetoaa mainitun

määräyksen osalta tarkemmin yhtäältä haluun määrätä sanktioita valuuttavalvonnan alan kansallisen lainsäädännön rikkomisesta ja toisaalta yleiseen järjestykseen perustuvaan haluun torjua väärinkäytön luonteiset hankintakäytännöt.

– *Maatalousmaiden käyttöön liittyvään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen perustuvan oikeuttamisperusteen olemassaolo*

- 81 Unkarin hallitus väittää Alkotmánybíróságin 21.7.2015 antamasta tuomiosta nro 25 ilmeneviin, tämän tuomion 24 kohdassa esitettyihin lausumiin vedoten, että pääasioissa kyseessä olevalla lainsäädännöllä, jolla maatalousmaan vastaisuudessa tapahtuvan käyttö- ja tuotto-oikeuksien hankinnan ja tällaisten olemassa olevien oikeuksien voimassapysyttämisen edellytykseksi asetetaan se, että käyttö- ja tuotto-oikeuden haltija on asianomaisen omaisuuden omistajan lähiomainen, pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen. Tällä lainsäädännöllä pyritään näin varaamaan maatalousmaan omistus niillä työskenteleville henkilöille ja estämään näiden maiden hankkiminen puhtaasti keinottelutarkoituksiin sekä mahdollistamaan se, että uudet yritykset voivat hyödyntää niitä tehokkaasti, ja helpottamaan sellaisten tilojen perustamista, jotka kokonsa puolesta mahdollistavat elinkelpoisen ja kilpailukykyisen maataloustuotannon, sekä torjumaan tilojen pirstoutumista sekä maaltapakoa ja maaseudun autioitumista.
- 82 Unionin tuomioistuin on tältä osin myöntänyt, että kansallisella lainsäädännöllä voidaan rajoittaa pääomien vapaata liikkuvuutta, jos sillä pyritään sellaisiin tavoitteisiin kuin maanomistajan itsensä harjoittaman maatalouden säilyttämiseen, siihen, että maatalouskiinteistöillä asuisivat ja niitä hyödyntäisivät pääasiallisesti niiden omistajat, maaseudun pysyvän asutuksen säilyttämiseen aluesuunnitteluun liittyvistä syistä sekä edistämään käytettävissä olevan maan järkevää käyttöä hillittäessä kiinteistöalan paineita. Nämä tavoitteet vastaavat lisäksi yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita, sillä SEUT 39 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan kyseisen politiikan tavoitteena on ”taata – – maatalousväestölle kohtuullinen elintaso” ja kyseistä politiikkaa suunniteltaessa on SEUT 39 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan otettava huomioon ”maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista” (ks. vastaavasti tuomio 25.1.2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, 27 ja 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 83 Tämä koskee myös tavoitetta säilyttää sellainen maanomistuksen jakautuminen, joka mahdollistaa elinkelpoisten maatilojen kehittymisen ja alueiden sekä maisemien harmonisen hoidon (tuomio 23.9.2003, Ospelt ja Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, 39 kohta).
- 84 Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin tärkeää tarkistaa – kuten tämän tuomion 76 kohdassa on muistutettu –, voidaanko pääasioissa kyseessä olevaa lainsäädäntöä todellakin pitää oikeutettuna asianomaisen pääoman alkuperästä riippumattomilla objektiivisilla perusteilla ja onko lainsäädäntö omiaan takaamaan yleisen edun mukaisten hyväksyttävien tavoitteiden toteuttamisen ylittämättä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi.
- 85 Tässä yhteydessä on myös syytä panna merkille, että niiden oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin jäsenvaltio voi vedota, on esitettävä kyseisen jäsenvaltion toteuttaman rajoittavan toimenpiteen soveltuvuutta ja oikeasuhteisuutta koskevia asianmukaisia selvityksiä tai analyysi sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea (ks. analogisesti tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym., C-333/14, EU:C:2015:845, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Jos siis jäsenvaltio aikoo vedota tavoitteeseen, joka on omiaan oikeuttamaan rajoittavasta kansallisesta toimenpiteestä johtuvan pääomien vapaan liikkuvuuden esteen, sen on toimitettava tuomioistuimelle, jota on pyydetty lausumaan kysymyksestä, kaikki tiedot, joiden perusteella jälkimmäinen voi varmistaa, että toimenpide täyttää suhteellisuusperiaatteesta johtuvat edellytykset (ks. analogisesti tuomio 8.9.2010, Stoß ym., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, 71 kohta).

- 86 Tässä yhteydessä on ensinnäkin huomautettava, että – kuten muun muassa komissio on väittänyt ja julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 111–113 kohdassa todennut – pääasioissa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö, jonka mukaan maatalousmaahan kohdistuvat, olemassa olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet saadaan pitää voimassa vain sillä edellytyksellä, että käyttö- ja tuotto-oikeuden haltija on kyseisen maatalousmaan omistajan lähiomainen, ei näytä Unkarin hallituksen esittämien tavoitteiden toteuttamiseen soveltuvalta eikä se ole suorassa yhteydessä kyseisiin tavoitteisiin.
- 87 Vaaditun sukulaisuussuhteen olemassaolo ei nimittäin ole omiaan takaamaan sitä, että käyttö- ja tuotto-oikeuden haltija itse pitää kyseistä tilaa ja ettei hän ole hankkinut kyseistä oikeutta puhtaasti keinottelutarkoituksessa. Samalla tavoin millään perusteella ei voida a priori katsoa, ettei omistajan perheen ulkopuolinen, tällaista tilaa koskevan käyttö- ja tuotto-oikeuden hankkinut henkilö kykenisi itse pitämään maatilaa ja että kyseinen hankinta olisi välttämättä tehty puhtaasti keinottelutarkoituksessa ilman minkäänlaista halua tilanpitoon.
- 88 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei myöskään ilmene, että pääasioissa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetty edellytys, jonka mukaan omistajan ja käyttö- ja tuotto-oikeuden haltijan on oltava keskenään lähiomaisia, olisi omiaan myötävaikuttamaan elinkelpoisen ja kilpailukykyisen maataloustuotannon säilymiseen ja kehittymiseen erityisesti torjumalla tilojen pirstoutumista.
- 89 Lisäksi on huomautettava, että lähisukulaisuutta koskeva vaatimus ei selvästi sellaisenaan ole myöskään omiaan takaamaan maaltapaon ja maaseudun autioitumisen välttämiseen liittyvän väitetyn tavoitteen toteuttamista. Kansallisen lainsäätäjän tässä tapauksessa valitsemalla perusteella ei nimittäin ole mitään yhteyttä maaseutuasutuksen säilyttämistavoitteeseen, koska se seikka, että käyttö- ja tuotto-oikeuden haltija on omistajan lähiomainen, ei välttämättä tarkoita sitä, että kyseinen haltija asuisi asianomaisen maatalousmaan läheisyydessä.
- 90 Toiseksi pääasioissa kyseessä oleva lainsäädäntö ylittää joka tapauksessa sen, mikä on tarpeen Unkarin hallituksen esittämien tavoitteiden saavuttamiseksi.
- 91 Yhtäältä siltä osin kuin käyttö- ja tuotto-oikeuksien haltijat eivät saa vahingonkorvausta, Unkarin hallitus on tosin väittänyt, että kyseisten haltijoiden pitäisi voida saada vahingonkorvausta asianomaisten osapuolten välillä Unkarin siviilioikeuden sääntöjen mukaan tehtävän järjestelyn yhteydessä. Tällaisella viittauksella siviilioikeuden yleisiin sääntöihin kyseisille haltijoille kuitenkin asetetaan joka tapauksessa velvollisuus periä tilan omistajalta mahdollisesti saatavat vahingonkorvaukset menettelyissä, jotka voivat osoittautua pitkiksi ja kalliiksi. Näiden siviilioikeudellisten sääntöjen – joita pääasioissa kyseessä olevassa lainsäädännössä ei lisäksi mainita – perusteella ei nimittäin ole mahdollista helposti määrittää, voidaanko tällaisten menettelyjen päätteeksi todellakin saada vahingonkorvausta, eikä tietää, millaista korvausta voidaan saada. Käyttö- ja tuotto-oikeuden haltijoilla ei myöskään ole sen suurempaa varmuutta siitä, voivatko he saada täyden korvauksen menetyksestä, joka heille on aiheutunut muun muassa käyttö- ja tuotto-oikeuden kohteena olevan tilan omistajan maksukyvyttömyyden vuoksi.
- 92 Toisaalta näyttää siltä, että Unkari olisi voinut toteuttaa muita toimenpiteitä, joilla pääomien vapaata liikkuvuutta olisi rajoitettu vähemmän kuin pääasioissa kyseessä olevalla lainsäädännöllä, varmistaakseen sen, ettei maatalousmaahan kohdistuvasta käyttö- ja tuotto-oikeudesta aiheutuisi, että oikeudenhaltija lopettaa kyseisten maiden viljelyn, tai ettei tällaista oikeutta hankittaisi puhtaasti keinottelutarkoituksessa ja ettei tällainen hankinta johtaisi sellaiseen käyttöön tai pirstoutumiseen, josta aiheutuisi vaara, ettei maata voitaisi pysyvästi käyttää maatalouden tarpeisiin.
- 93 Tässä suhteessa olisi esimerkiksi ollut mahdollista – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 114 kohdassa toteaa – vaatia, että käyttö- ja tuotto-oikeuden haltija pysyttää kyseisen maan maatalouskäytössä harjoittamalla siellä tarvittaessa itse tosiasiallista maataloutta siten, että tilan elinkelpoisuus varmistetaan. Unkarin hallituksen esittämistä selityksistä näyttäisi lisäksi ilmenevän, että

tätä vaatimusta pidettiin ensisijaisena tilanteessa, jossa hankitaan maatalousmaan täysi omistusoikeus tai jossa tehdään sitä koskeva pitkäaikainen vuokrasopimus. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevan asiakirja-aineiston nojalla ei ole selvää, ettei käyttö- ja tuotto-oikeuksien hankintojen osalta olisi voitu tehdä tällaista ratkaisua.

- 94 Koska pääasioissa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö ei edellä lausuttu huomioon ottaen vaikuta sellaiselta, että se olisi omiaan takaamaan väitettyjen, maatalousmaan hyödyntämiseen liittyvien yleisen edun mukaisten tavoitteiden johdonmukaisen toteuttamisen, eikä sellaiselta, että siinä rajoituttaisiin näiden tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin, siitä aiheutuvaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusta ei voida oikeuttaa kyseisillä tavoitteilla.

– *Valuuttavalvontaa koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomiseen perustuvan oikeuttamisperusteen olemassaolo*

- 95 SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään, että SEUT 63 artikla ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen, taikka säätää pääomanliikkeitä koskevista ilmoitusmenettelyistä hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi taikka toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. SEUT 65 artiklan 3 kohdan mukaan nämä toimenpiteet ja menettelyt eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään taikka SEUT 63 artiklassa tarkoitettun pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista.
- 96 Tältä osin on syytä muistuttaa, että koska SEUT 65 artiklan 1 kohdan alakohdassa poiketaan pääomien vapaan liikkuvuuden peruseriaatteesta, sitä on tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 14.9.2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, EU:C:2006:568, 31 kohta).
- 97 Unkarin hallitus väittää käsiteltävässä asiassa, että koska pääasioissa kyseessä olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet hankittiin ennen 1.1.2002 ja koska ne kuuluivat valuuttavalvontaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetuille muille kuin Unkarissa asuville henkilöille, niiden toteuttamisedellytyksenä oli kyseisen lainsäädännön perusteella ollut valuutanvaihdosta vastaavan viranomaisen eli Unkarin kansallisen keskuspankin antama lupa. Viimeksi mainitun pankin antamasta tiedosta ilmenee, ettei maatalousmaahan liittyvien käyttö- ja tuotto-oikeuksien hankintaan ollut koskaan haettu valuutanvaihtolupaa. Tästä seuraa Unkarin hallituksen mukaan, että pääasioissa kyseessä olevien käyttö- ja tuotto-oikeuksien hankintoihin liittyvät saannot olivat pätemättömiä.
- 98 On muistutettava, että SEUT 267 artiklassa tarkoitettussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, oikeusriidan tosiseikaston arvioiminen kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan (tuomio 8.5.2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kansallisen lainsäädännön tulkitseminen kuuluu samoin yksinomaan kansallisille tuomioistuimille (ks. vastaavasti tuomio 15.1.2013, Križan ym., C-416/10, EU:C:2013:8, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Yksin kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää ne kysymykset, jotka se aikoo esittää unionin tuomioistuimelle (tuomio 1.10.2009, Gaz de France – Berliner Investissement, C-247/08, EU:C:2009:600, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 99 On syytä huomauttaa, etteivät ennakkoratkaisupyynnöt tässä tapauksessa sisällä minkäänlaisia tietoja niistä erityisistä tosiasiallisista olosuhteista, joissa pääasioissa kyseessä olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet hankittiin, eivätkä mainintaa virheistä, joita niissä kansallisen oikeuden perusteella mahdollisesti saattoi olla.

- 100 Lisäksi kyseisissä pyynnöissä esitetyistä seikoista ilmenee, että pääasiat eivät koske mainittujen alkuperäisten saantojen laillisuutta vaan ennen kaikkea pääasioissa kyseessä olevien käyttö- ja tuotto-oikeuksien poistamista sellaisen yleisesti sovellettavan kansallisen lainsäädännön perusteella, jolla päätettiin poistaa kaikki ne käyttö- ja tuotto-oikeudet, jotka eivät olleet tilan omistajan lähiomaisen hallussa, näihin saantoihin mahdollisesti liittyneistä erityisistä olosuhteista riippumatta.
- 101 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin vastattaessa on siis pelkästään tarkistettava, voidaanko pääasioissa kyseessä oleva lainsäädäntö oikeuttaa pyrkimyksellä määrätä seuraamuksia valuuttavalvontaa koskevan Unkarin lainsäädännön rikkomisesta.
- 102 Tältä osin on ensinnäkin syytä todeta, ettei unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmene, että valuuttavalvontaa koskevasta lainsäädännöstä olisi tosiasiallisesti seurannut, että ulkomailla asuvien henkilöiden käyttö- ja tuotto-oikeuden hankintaedellytyksenä olisi kyseisen saannon pätemättömyyden uhalla ollut valuutanvaihtolupa, eikä että pääasioissa kyseessä olevan lainsäädännön antamista olisi ohjannut pyrkimys määrätä seuraamuksia kyseisen lainsäädännön rikkomisesta.
- 103 Näistä kahdesta seikasta ensimmäisen osalta Unkarin hallituksen esittämistä huomautuksista ilmenee lisäksi, ettei yhtään tämän tyyppistä lupaa ole koskaan haettu käyttö- ja tuotto-oikeuden hankkimiseksi maatalousmaahan ja että tästä seikasta huolimatta erittäin lukuisia ulkomailla asuvien henkilöiden ilman tällaista lupaa hankkimia käyttö- ja tuotto-oikeuksia on merkitty kiinteistörekisteriin.
- 104 Toiseksi mainitusta seikasta on syytä muistuttaa, että pääasioissa kyseessä olevassa lainsäädännössä säädetään, että sellaisten henkilöiden hallussa olevat maatalousmaiden käyttö- ja tuotto-oikeudet, jotka eivät voi osoittaa olevansa kyseisen tilan omistajan lähiomaisia, lakkaavat systemaattisesti. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 94 kohdassa toteaa, tällä sukulaisuuteen liittyvällä perusteella ei ole mitään yhteyttä valuuttavalvonnan alan lainsäädäntöön. Lisäksi kyseinen peruste vaikuttaa siten, että käyttö- ja tuotto-oikeuksien lakkauttamista ei sovelleta pelkästään ulkomailla asuviin vaan myös Unkarissa asuviin henkilöihin, ja Unkarin hallitus on lisäksi itsekin kirjelmässään todennut, että tämän lakkauttamistoimenpiteen kohteena olevasta noin 100 000:sta käyttö- ja tuotto-oikeuksien haltijasta noin 95 000 on Unkarin kansalaisia.
- 105 Toiseksi – ja olettaen, että pääasioissa kyseessä olevan lainsäädännön antamista olisi ainakin osittain ohjannut pyrkimys määrätä seuraamuksia valuuttavalvonnan alalla sovellettavien sääntöjen rikkomisesta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarvittaessa tarkistettava – olisi vielä tarpeen varmistua siitä, että kyseisessä lainsäädännössä säädetty käyttö- ja tuotto-oikeuksien lakkauttamistoimenpide ei ole kyseiseen tavoitteeseen nähden suhteeton.
- 106 Tältä osin on julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 95 ja 98 kohdassa esittämien tavoin todettava olevan ilmeistä, että Unkari olisi valuuttavalvonnan alalla sovellettavan lainsäädännön mahdollisesta rikkomisesta seuraamuksia määrätessään voinut toteuttaa vaikutuksiltaan asianomaisten esineoikeuksien lakkauttamista suppeampia toimenpiteitä, kuten hallinnollisia seuraamusmaksuja (ks. analogisesti tuomio 1.12.2005, Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, 60 kohta).
- 107 Pääasioissa kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä – jos sen antamista oletetaan todellakin ohjanneen pyrkimys määrätä seuraamuksia valuuttavalvonnan alalla sovellettavan lainsäädännön rikkomisesta tai korjata näitä rikkomisia – ei kaiken edellä lausutun valossa voitane pitää tähän tarkoitukseen oikeasuhteisena toimenpiteenä, eikä sitä näin ollen tällä perusteella voida pitää SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla oikeutettuna.

– *Yleisen järjestyksen suojelun vuoksi toteutettavaan kansallisen lain kiertämistä merkitsevien käytäntöjen torjumiseen perustuvan oikeuttamisperusteen olemassaolo*

- 108 Kuten tämän tuomion 95 kohdassa on muistutettu, SEUT 65 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään muun muassa, ettei SEUT 63 artikla rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta perusteltuja.
- 109 Aluksi on syytä todeta, että – kuten tämän tuomion 6 ja 7 kohdassa on todettu ja kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamista, kansallista oikeutta koskevista selityksistä ilmenee – vuosina 1991 ja 1994 tehtyjen lainmuutosten, joilla kiellettiin Unkarin kansalaisuutta vailla olevia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä hankkimasta maatalousmaata, jälkeen kaikki olivat sitä vastoin vapaita hankkimaan käyttö- ja tuotto-oikeuden tällaisiin maihin. Näiden samojen selitysten mukaan maatalousmaista vuonna 1994 annettua lakia muutettiin vasta 1.1.2002 alkaen siten, ettei tällaisilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä ollut enää mahdollisuutta perustaa maatalousmaihin liittyviä käyttö- ja tuotto-oikeuksia myöskään sopimuksin.
- 110 Näin on siis kiistatonta, että – kuten Unkarin hallituksen esittämistä ja tämän tuomion 16 ja 30 kohdassa toistetusta seikoista lisäksi nimenomaisesti ilmenee – pääasioissa kyseessä olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet perustettiin ennen 1.1.2002 eli ajankohtana, jona niiden perustaminen ei voimassa olleen lainsäädännön mukaan ollut kiellettyä. Samoin on kiistatonta, että toimivaltaiset viranomaiset rekisteröivät mainitut käyttö- ja tuotto-oikeudet kiinteistörekisteriin.
- 111 Unkarin hallitus väittää kuitenkin, että pääasioissa kyseessä olevien käyttö- ja tuotto-oikeuksien hankintojen kaltaisia hankintoja oli tehty sen lakiin perustuvan kiellon kiertämiseksi, jonka mukaan Unkarin kansalaisuutta vailla olevat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt eivät saaneet hankkia maatalousmaata omistukseensa.
- 112 Unkarin hallituksen mukaan tuontyyppisten tilanteiden voimassa pysyttäminen oli vastoin yleistä järjestystä, joten valtion oli niihin puututtava. Unkarin lainsäätäjät – sen sijaan, että se olisi turvautunut perinteisempään ratkaisuun, jonka mukaan olisi kussakin yksittäistapauksessa käydyn oikeudenkäynnin päätteeksi todettu, että kyseiset sopimukset olivat mitättömiä – oli päättänyt korjata aikaisemmin käyttöön otetun säännön puutteet tai jopa asian kannalta merkityksellisen säännön puuttumisen lainsäädäntötoimella. Tätä ratkaisua pidettiin parempana muun muassa budjettiin sekä oikeuskeinojen taloudellisuuteen liittyvistä syistä, kun otetaan huomioon sekä mahdollisesti tällä perusteella tutkittavaksi tulevien asioiden suuri määrä että tarve uudistaa maatalousmaiden hankintaa koskeva lainsäädäntö ennen 1.5.2014, jolloin vuoden 2003 liittymisasiakirjaan perustuva siirtymäaika päättyisi.
- 113 Tältä osin on kuitenkin syytä todeta, että kun huomioon otetaan tämän tuomion 98 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö ja tämän saman tuomion 99 ja 100 kohdassa esitetyt seikat, unionin tuomioistuimen ei ole ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin vastatakseen syytä tutkia niitä erityisiä olosuhteita, joissa pääasioissa kyseessä olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet hankittiin. Sen on tässä tarkoituksessa yksinomaan tarkistettava, voidaanko pääasioissa kyseessä olevaa lainsäädäntöä perustella pyrkimyksellä torjua kansallisen lain kiertämiseen tarkoitettuja käytäntöjä ja näin ollen, kuten Unkarin hallitus väittää, SEUT 65 artiklassa tarkoitettuun yleiseen järjestykseen liittyvillä syillä.
- 114 Kansallisen lain kiertämiseen tarkoitettujen käytäntöjen torjumisen osalta unionin tuomioistuin on jo todennut, että toimenpide, jolla rajoitetaan perusvapautta, voi mahdollisesti olla oikeutettu silloin, kun sillä torjutaan täysin keinotekoisia järjestelyjä, joilla pyritään kiertämään asianomaisen kansallisen lainsäädännön vaikutusta (tuomio 1.4.2014, *Felixstowe Dock and Railway Company ym.*, C-80/12, EU:C:2014:200, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 115 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kuitenkin myös todettu, että tällainen oikeuttaminen on mahdollista vain siltä osin kuin se nimenomaisesti koskee tällaisessa tarkoituksessa tehtyjä keinotekoisia järjestelyjä (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2006, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, 51 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, EU:C:2007:161, 72 ja 74 kohta).
- 116 Tämä sulkee pois erityisesti väärinkäytöstä koskevan yleisen oletaman, joka riittäisi oikeuttamaan pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen (ks. vastaavasti tuomio 19.11.2009, komissio v. Italia, C-540/07, EU:C:2009:717, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 117 Jotta tällainen toimenpide, jolla pyritään nimenomaan täysin keinotekoisien järjestelyjen torjumista koskevaan tavoitteeseen, olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, sen on päinvastoin 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 tai petosta merkitsevä käyttäytyminen (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, EU:C:2009:559, 99 kohta).
- 118 On todettava, ettei pääasioissa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö täytä yhtäkään tämän tuomion 115–117 kohdassa esitetystä edellytyksestä.
- 119 Ensinnäkin on huomattava, että vaikka Alkotmánybíróságin 21.7.2015 antaman tuomion nro 25 otteista, jotka esitetään tämän tuomion 25 kohdassa, näyttää ilmenevän, että pääasioissa kyseessä olevalla lainsäädännöllä pyrittiin ainakin osittain poistamaan sellaisesta maatalousmaiden hankintakäytännöstä aiheutuvat oikeudelliset vaikutukset, jonka perusteella käyttö- ja tuotto-oikeutta sovellettiin epäasianmukaisesti, näistä samoista otteista ilmenee myös, että kyseistä poistamista pidettiin tarpeellisena etenkin uudella oikeudellisella järjestelmällä halutun kansallisen strategisen tavoitteen, jona oli se, että maatalousmaiden tuli olla yksinomaan niillä työskentelevien luonnollisten henkilöiden omistamia, täysimääräiseksi toteuttamiseksi.
- 120 Näin ollen ei voida katsoa, että tällaisella lainsäädännöllä pyrittäisiin nimenomaisesti torjumaan menettelyjä, joilla oli luotu keinotekoisia järjestelyjä, joilla pyrittiin välttämään maatalojen hankintaan liittyvän kansallisen lainsäädännön vaikutusta. Tältä osin on lisäksi syytä muistuttaa, että kyseisellä lainsäädännöllä pyritään yleisesti poistamaan suoraan lain nojalla kaikkien sellaisten oikeushenkilöiden tai luonnollisten henkilöiden hallussa olevat käyttö- ja tuotto-oikeudet, jotka eivät voi todistaa olevansa maatalon omistajan lähiomaisia, eikä tämä poistaminen ole millään tavoin yhteydessä niihin syihin, joiden vuoksi asianomaiset ovat tällaisia hankintoja tehneet (ks. analogisesti tuomio 12.12.2002, Lankhorst-Hohorst, C-324/00, EU:C:2002:749, 37 kohta).
- 121 Toiseksi – ja olettaen, että pääasioissa kyseessä olevan lainsäädännön voitaisiin katsoa tulleen annetuksi nimenomaisin tarkoituksin torjua keinotekoiset järjestelyt – pelkästään siitä seikasta, että maatalousmaahan liittyvän käyttö- ja tuotto-oikeuden haltija on oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, joka ei ole kyseisen maan omistajan lähiomainen, ei kohtuullisesti ottaen voida päätellä, että kyseinen henkilö olisi tällaista käyttö- ja tuotto-oikeutta hankkiessaan syyllistynyt väärinkäyttöön. Kuten tämän tuomion 116 kohdassa on todettu, väärinkäytöstä koskevaa yleistä olettamaa ei voida hyväksyä.
- 122 Näiden väärinkäytösten torjumiseksi voitaisiin säätää pääomien vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavista muista toimenpiteistä, kuten seuraamuksista tai kansallisessa tuomioistuimessa käytävistä erityisistä mitättömyysmenettelyistä, joiden avulla voitaisiin torjua mahdollisesti todettavat sovellettavan kansallisen lainsäädännön kiertämiset, edellyttäen, että nämä toimenpiteet ovat muiden unionin oikeudesta johtuvien vaatimusten mukaisia.

- 123 Unkarin hallituksen tältä osin esittämiä, budjettiin ja oikeuskeinojen taloudellisuuteen liittyviä lausumia ei voida hyväksyä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkästään taloudellisia syitä ei voida pitää sellaisena yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, jonka vuoksi EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden rajoittaminen voisi olla oikeutettua (tuomio 17.3.2005, Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämä koskee myös täysin hallinnollisia syitä (ks. vastaavasti tuomio 23.11.1999, Arblade ym., C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 124 Edellä esitetyt lausumat riittävät siihen, ettei pääasioissa kyseessä olevasta lainsäädännöstä aiheutuvaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista voida oikeuttaa pyrkimyksellä torjua sellaiset täysin keinotekoiset järjestelyt, joiden tavoitteena olisi ollut välttää maatalouskiinteistöjen hankinnan alalla sovellettavan kansallisen lainsäädännön vaikutukset.
- 125 SEUT 65 artiklasta on lopuksi riittävää todeta, että vaikka oletettaisiinkin, että jäsenvaltion tarve torjua sellaiset keinotekoiset järjestelyt, joilla pyritään maatalouskiinteistöjen omistusoikeuden hankintaa koskevan kiellon kiertämiseen, voi myös kuulua kyseisessä artiklassa tarkoitettujen yleiseen järjestykseen liittyvien syiden alaan, tämän tuomion 115–124 kohdasta ilmenee joka tapauksessa, että koska pääasioissa kyseessä oleva lainsäädäntö ei täytä etenkin suhteellisuusperiaatteesta johtuvia edellytyksiä, sitä ei voida oikeuttaa kyseisen artiklan perusteella.
- 126 Edellä esitettyjen lausumien perusteella on syytä todeta, että jos pääasioissa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä on todellakin ohjannut pyrkimys torjua sellaiset väärinkäytökset, joilla on yritetty kiertää maatalouskiinteistöjen hankinnan alalla sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä, kyseistä lainsäädäntöä ei voida pitää tässä tarkoituksessa oikeasuhteisena toimenpiteenä.

– Perusoikeuskirjan 17 ja 47 artikla

- 127 Kuten tämän tuomion 81–126 kohdassa esitetystä seikoista ilmenee, pääasioissa kyseessä olevan kaltaista lainsäädäntöä, joka on pääomien vapaan liikkuvuuden este, ei suhteellisuusperiaatteen mukaisesti voida oikeuttaa oikeuskäytännössä hyväksytyillä yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä eikä SEUT 65 artiklalla, joten sillä rikotaan SEUT 63 artiklaa.
- 128 Pääasioita ratkaistaessa kyseistä kansallista lainsäädäntöä ei näin ollen ole tarpeen tutkia perusoikeuskirjan 17 ja 47 artiklan valossa.
- 129 Kaiken edellä lausutun nojalla esitettyihin kysymyksiin on vastattava niin, että SEUT 63 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella maatalousmaihin aiemmin perustetut käyttö- ja tuotto-oikeudet, joiden haltijat eivät ole kyseisten maiden omistajien lähiomaisia, lakkaavat suoraan lain nojalla ja ne poistetaan näin ollen kiinteistörekisteristä.

Oikeudenkäyntikulut

- 130 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

SEUT 63 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka perusteella maatalousmaihin aiemmin perustetut käyttö- ja tuotto-oikeudet, joiden haltijat eivät ole kyseisten maiden omistajien lähiomaisia, lakkaavat suoraan lain nojalla ja ne poistetaan näin ollen kiinteistörekisteristä.

Allekirjoitukset

i — Tämän tuomion 62 kohtaan on tehty kielellisiä muutoksia sen ensimmäisen julkaisemisen jälkeen.