



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 31. svibnja 2017.¹

Spojeni predmeti C-52/16 i C-113/16

„SEGRO” Kft.
protiv
Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16)
i
Günther Horváth
protiv
Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju, Mađarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Članak 63. UFEU-a – Slobodno kretanje kapitala – Neizravna diskriminacija – Ugovorna prava plodouživanja ili uporabe poljoprivrednih zemljišta – Zabrana da takva prava stječu osobe koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi s vlasnikom poljoprivrednih zemljišta – Zakonodavstvo kojim se predviđa ukidanje takvih prava koja ne ispunjavaju taj uvjet – Nepostojanje opravdanja – Povreda nacionalnih propisa o deviznim kontrolama – Borba protiv zlouporabe – Borba protiv špekulacija zemljištem – Članci 17. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Neprimjenjivost Povelje Europske unije o temeljnim pravima neovisno o pitanju povrede sloboda kretanja”

I. Uvod

1. Odlukama od 25. siječnja 2016. (C-52/16) i od 8. veljače 2016. (C-113/16), koje je Sud zaprimio 29. siječnja i 26. veljače 2016., Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju, Mađarska) uputio je Sudu dva zahtjeva za prethodnu odluku o tumačenju članka 49. i 63. UFEU-a kao i članka 17. i 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2. Ti su zahtjevi upućeni u okviru sporova između, s jedne strane, društva „SEGRO” Kft. i Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (upravno tijelo regije Vas – ured za katastar okruga Sárvár, Mađarska) te, s druge strane, Günthera Horvátha i Vas Megyei Kormányhivatal (upravno tijelo regije Vas, Mađarska), u pogledu odluka o brisanju iz zemljišnih knjiga prava plodouživanja poljoprivrednih zemljišta čiji su nositelji bili SEGRO i G. Horváth.

3. Te odluke o brisanju temeljile su se na nacionalnim propisima kojima se predviđa prestanak prava plodouživanja i uporabe produktivnih zemljišta, osim ako se ne dokaže da su ta prava nastala između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi.

¹ Izvorni jezik: francuski

4. Zbog razloga koje ću navesti u nastavku, smatram da su ti propisi i odluke o brisanju koje su na temelju njih donesene protivni slobodnom kretanju kapitala. Naime, zahtjev prema kojem takva prava moraju nastati između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi proizvodi neizravne diskriminacijske učinke na štetu državljana drugih država članica te se ne može opravdati nijednim ciljem koji je navela mađarska vlada.

5. Osim toga, što se tiče članaka 17. i 47. Povelje, na čiju se povredu sud koji je uputio zahtjev pozvao u predmetu C-52/16 SEGRO², predložiti ću Sudu da članak 51. stavke 1. i 2. Povelje tumači na način da se, kada se nacionalni propis ispituje s obzirom na slobode kretanja, na povredu temeljnog prava zajamčenog Poveljom nije moguće pozvati neovisno o pitanju povrede tih sloboda.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. Pristupanje Mađarske Europskoj uniji predviđeno je Ugovorom o pristupanju³ (u daljnjem tekstu: Ugovor o pristupanju iz 2003.) kojem je priložen akt kojim se predviđaju uvjeti tog pristupanja⁴ (u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju iz 2003.) u skladu s člankom 1. stavkom 2. tog ugovora. Navedeni ugovor na temelju svojeg članka 2. stavka 2. stupio je na snagu 1. svibnja 2004.

7. Glava 3. Priloga X. Aktu o pristupanju iz 2003. naslovljena je „Slobodno kretanje kapitala”. Stavkom 2. te glave 3. predviđa se:

„Bez obzira na obveze predviđene ugovorima o osnivanju Europske unije, Mađarska može tijekom razdoblja od sedam godina od datuma pristupanja na snazi zadržati zabrane predviđene u svom zakonodavstvu, važećem u trenutku potpisivanja ovog akta, vezano uz stjecanje poljoprivrednih zemljišta fizičkih osoba koje nemaju prebivalište u Mađarskoj ili koje nemaju mađarsko državljanstvo, s jedne strane, i pravnih osoba, s druge strane. Što se tiče stjecanja poljoprivrednih zemljišta, prema državljanima država članica ili pravnim osobama osnovanima u skladu s pravom druge države članice ne može se ni u kojem slučaju postupati nepovoljnije nego što se s njima postupalo na dan potpisivanja Ugovora o pristupanju [iz 2003.]. [...]

Državljanima druge države članice koji se u Mađarskoj žele nastaniti kao neovisni poljoprivrednici i koji u toj državi zakonito borave i obavljaju poljoprivrednu djelatnost već najmanje tri uzastopne godine ne podliježu ni odredbama iz prethodnog stavka ni pravilima i postupcima koji se ne primjenjuju i na mađarske državljanke. [...]

Ako postoje dostatni dokazi prema kojima će, po isteku prijelaznog razdoblja, na tržištu poljoprivrednih zemljišta u Mađarskoj doći do teških poremećaja ili postoji rizik od teških poremećaja, Komisija na zahtjev Mađarske odlučuje o produljenju prijelaznog razdoblja u trajanju od najviše tri godine.” [neslužbeni prijevod]

2 Vidjeti točku 21. ovog mišljenja.

3 Ugovor između Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Irske, Talijanske Republike, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Portugalske Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (država članica Europske unije) i Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije, Slovačke Republike o pristupanju Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike Europskoj uniji (SL 2003., L 236, str. 17.)

4 Akt o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Republike Slovačke te o izmjenama Ugovora na kojima se temelji Europska unija (SL 2003., L 236, str. 33.)

8. Komisija je odlukom od 20. prosinca 2010. produljila do 30. travnja 2014. prijelazno razdoblje predviđeno za stjecanje poljoprivrednih zemljišta u Mađarskoj navedeno u Prilogu X. poglavlju 3. točki 2. Akta o pristupanju iz 2003.⁵

B. Mađarsko pravo

9. Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Zakon br. LV iz 1994. o produktivnim zemljištima, u daljnjem tekstu: Zakon iz 1994. o produktivnim zemljištima) izmijenjen je, s učinkom od 1. siječnja 2013., na način da je uspostavljanje prava plodouživanja na produktivna zemljišta ugovorom dopušteno samo između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi.

10. Tom je prilikom u taj zakon uveden novi članak 91. stavak 1., koji glasi kako slijedi:

„Svako pravo plodouživanja koje postoji na dan 1. siječnja 2013. i koje je na neodređeno razdoblje ili određeno razdoblje koje istječe nakon 30. prosinca 2032. nastalo ugovorom sklopljenim između osoba koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi prestat će *ex lege* 1. siječnja 2033.”

11. Mező – és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Zakon br. CXXII iz 2013. o prodaji poljoprivrednih i šumskih zemljišta, u daljnjem tekstu: Zakon iz 2013. o produktivnim zemljištima) donesen je 21. lipnja 2013. te je stupio na snagu 15. prosinca 2013. Njegov članak 5. stavak 13. sadržava sljedeću definiciju:

„Blisko obiteljsko srodstvo’: supružnici, članovi obitelji u izravnoj silaznoj liniji, posvojena djeca, vlastita djeca i djeca supružnika, posvojitelji, roditelji supružnika te braća i sestre.”

12. Člankom 37. stavkom 1. Zakona iz 2013. o produktivnim zemljištima predviđa se ništavost prava plodouživanja na produktivna zemljišta koja su uspostavljena ugovorom, osim ako je taj ugovor sklopljen između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi.

13. Mező – és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Zakon br. CCXII iz 2013. o određenim odredbama i prijelaznim mjerama u pogledu Zakona iz 2013. o produktivnim zemljištima, u daljnjem tekstu: Zakon iz 2013. o prijelaznim mjerama) donesen je 12. prosinca 2013. te je stupio na snagu 15. prosinca 2013.

14. Članak 108. stavak 1. tog zakona, kojim je stavljen izvan snage članak 91. stavak 1. Zakona iz 1994. o produktivnim zemljištima, glasi:

„Svako pravo plodouživanja ili uporabe koje postoji na dan 30. travnja 2014. i koje je na neodređeno razdoblje ili određeno razdoblje koje istječe nakon 30. travnja 2014. nastalo ugovorom sklopljenim između osoba koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi prestat će *ex lege* 1. svibnja 2014.”

15. Člankom 94. Ingtatlan–nyilvánartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Zakon br. CXLI iz 1997. o zemljišnim knjigama, u daljnjem tekstu: Zakon o zemljišnim knjigama) propisuje se:

„1. U svrhu brisanja iz zemljišnih knjiga prava plodouživanja i uporabe koja bi trebala prestati na temelju članka 108. stavka 1. [Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama] (u daljnjem tekstu zajedno, u ovom članku, prava plodouživanja), fizička osoba koja je nositelj prava plodouživanja mora, po opomeni koju tijelo zaduženo za vođenje knjiga šalje najkasnije 31. listopada 2014., u roku od 15 dana

⁵ Odluka Komisije 2010/792/EU od 20. prosinca 2010. o produljenju prijelaznog razdoblja za stjecanje poljoprivrednog zemljišta u Mađarskoj (SL 2010., L 336, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 290.)

nakon predaje opomene na obrascu koji je u tu svrhu propisao ministar dati izjavu o bliskom obiteljskom srodstvu koje ga, ako je to slučaj, veže s osobom navedenom kao vlasnik nekretnine u dokumentu na temelju kojeg je izvršen upis. Ako se izjava ne preda u roku, zahtjev za potvrdu neće se prihvatiti nakon 31. prosinca 2014.

[...]

3. Ako u izjavi nije dokazano blisko obiteljsko srodstvo ili ako nije predana nikakva izjava u roku, tijelo zaduženo za vođenje zemljišnih knjiga po službenoj dužnosti briše prava plodouživanja iz navedenih knjiga u roku od šest mjeseci nakon isteka roka u kojem je trebala biti dana izjava, a najkasnije 31. srpnja 2015.

[...]

5. Uprava za poslove vođenja zemljišnih knjiga po službenoj dužnosti, a najkasnije 31. prosinca 2014., iz zemljišnih knjiga briše prava plodouživanja koja su upisana u korist pravnih osoba ili subjekata koji nemaju pravnu osobnost, ali mogu stjecati prava koja se mogu upisati u knjige, te koja su ukinuta primjenom članka 108. stavka 1. [Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama].”

III. Glavni postupci i prethodna pitanja

A. *Predmet C-52/16*

16. SEGRO je trgovačko društvo s registriranim sjedištem u Mađarskoj, čiji su dioničari fizičke osobe državljani drugih država članica koji borave u Njemačkoj.

17. SEGRO je prije 30. travnja 2014. stekao prava plodouživanja na dvama poljoprivrednim zemljištima u Mađarskoj. Ta su prava upisana u zemljišne knjige. Mađarska vlada u tom je pogledu pojasnila da su prava o kojima je riječ u glavnim predmetima nastala prije 1. svibnja 2004.

18. Dvjema odlukama od 10. odnosno 11. rujna 2014. ured za katastar okruga Sárvár upravnog tijela regije Vas izbrisao je ta prava plodouživanja iz zemljišnih knjiga, pozivajući se na članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama i članak 94. stavak 5. Zakona o zemljišnim knjigama.

19. SEGRO je u svojoj tužbi podnesenoj pred sudom koji je uputio zahtjev osobito tvrdio da se gore navedenim nacionalnim odredbama povređuju mađarski Temeljni zakon i pravo Unije.

20. Sud koji je uputio zahtjev pokrenuo je postupak pred Alkotmánybíróságom (Ustavni sud, Mađarska) kako bi utvrdio da su te odredbe protivne mađarskom Temeljnom zakonu. Alkotmánybíróság je presudom br. 25 od 21. srpnja 2015. utvrdio protivnost mađarskom Temeljnom zakonu te je pozvao zakonodavca da predmetne propise izmijeni najkasnije do 1. prosinca 2015. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, taj je rok istekao a da u tu svrhu nije poduzeta nikakva mjera.

21. Kad je ponovno pokrenut glavni postupak, sud koji je uputio zahtjev najprije je smatrao da predmetne nacionalne odredbe mogu odvratiti državljane drugih država članica od izvršavanja njihovih prava na slobodu poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i slobodno kretanje kapitala (članak 63. UFEU-a) na način da steknu prava plodouživanja na zemljištima u Mađarskoj, zbog opasnosti od preuranjenog ukidanja takvih prava bez pravične odštete. Nadalje, te odredbe također sadržavaju neproporcionalno zadiranje u pravo vlasništva zainteresiranih osoba, koje je zajamčeno

člankom 17. Povelje. Naposljetku, implicitnom pravnom pretpostavkom prema kojoj su svi privatni ugovori kojima su uspostavljena prava plodouživanja i uporabe produktivnih zemljišta bili sklopljeni kako bi se izbjegla ograničenja povezana sa stjecanjem vlasništva povrijedilo bi se pravo na pošteno suđenje, zaštićeno člankom 47. Povelje.

22. U tim je okolnostima Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članke 49. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članke 17. i 47. [Povelje] tumačiti na način da im je protivan propis države članice, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koji – bez razmatranja drugih kriterija – uspostavlja obvezu brisanja upisa prava plodouživanja i uporabe na poljoprivrednim zemljištima koja su bila upisana u korist trgovačkih društava ili fizičkih osoba koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi s vlasnikom, pri čemu istovremeno u korist nositelja ukinutih prava plodouživanja i uporabe nije propisana naknada štete zbog financijskih gubitaka koja, iako se na nju ne može pozivati u sklopu razrješavanja međusobnih odnosa ugovornih strana, ima osnovu u valjanim ugovorima?
2. Treba li članke 49. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članke 17. i 47. [Povelje] tumačiti na način da im je protivan propis države članice koji – bez razmatranja drugih kriterija – uspostavlja obvezu brisanja upisa prava plodouživanja i uporabe na poljoprivrednim zemljištima koja su, na temelju ugovora sklopljenih prije 30. travnja 2014., bila upisana u korist trgovačkih društava ili fizičkih osoba koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi s vlasnikom, pri čemu istovremeno u korist nositelja ukinutih prava plodouživanja i uporabe propisuje naknadu štete zbog financijskih gubitaka koja, iako se na nju ne može pozivati u sklopu razrješavanja međusobnih odnosa ugovornih strana, ima osnovu u valjanim ugovorima?”

B. Predmet C-113/16

23. G. Horváth austrijski je državljanin koji boravi u Austriji te je prije 30. travnja 2014. stekao prava plodouživanja, koja nestaju nakon njegove smrti, na dvama poljoprivrednim zemljištima u Mađarskoj. Ta su prava upisana u zemljišne knjige. Mađarska vlada u tom je pogledu pojasnila da su prava o kojima je riječ u glavnim predmetima nastala prije 1. svibnja 2004.

24. Odlukom od 12. listopada 2015. upravno tijelo regije Vas izbrisalo je ta prava plodouživanja iz zemljišnih knjiga, pozivajući se na članak 5. točku 13. Zakona iz 2013. o produktivnim zemljištima, članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama i članak 94. stavke 1. i 3. Zakona o zemljišnim knjigama.

25. G. Horváth podnio je sudu koji je uputio zahtjev tužbu protiv te odluke.

26. Sud koji je uputio zahtjev pita predstavlja li zahtjev bliskog obiteljskog srodstva među strankama ugovora kojim je uspostavljeno pravo plodouživanja prikrivenu diskriminaciju u odnosu na državljane drugih država članica, s obzirom na to da poljoprivredna zemljišta uglavnom pripadaju mađarskim državljanima. Taj diskriminirajući učinak još je očitiji jer je ranije stranim fizičkim i pravnim osobama bilo zabranjeno stjecati vlasništvo nad takvim zemljištima, tako da je udio nositelja prava plodouživanja i prava uporabe znatno veći među državljanima drugih država članica nego među mađarskim državljanima.

27. U tim je okolnostima Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Predstavljaju li ograničenje protivno člancima 49. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisi države članice kao što su oni u glavnom postupku kojima se očuvanje prava plodouživanja i uporabe poljoprivrednih zemljišta uvjetuje dokazom o postojanju bliskog obiteljskog srodstva s osobom koja je to pravo zasnovala tako da, ako nositelj prava na plodouživanje ili uporabu ne može dokazati postojanje bliskog obiteljskog srodstva, njegovo pravo prestaje *ex lege* bez ikakve imovinske naknade?
2. Uzimajući u obzir članke 49. i 63. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, utječu li propisi države članice kao što su oni u glavnom postupku, kojima se očuvanje prava plodouživanja i uporabe poljoprivrednih površina uvjetuje dokazom o postojanju bliskog obiteljskog srodstva s osobom koja je to pravo zasnovala tako da, ako nositelj prava plodouživanja ili uporabe ne može dokazati postojanje bliskog obiteljskog srodstva, njegovo pravo prestaje *ex lege* bez ikakve imovinske naknade, doista u istoj mjeri na državljane države članice o kojoj je riječ i na državljane drugih država članica?”

IV. Postupak pred Sudom

28. Zahtjeve za prethodnu odluku tajništvo Suda zaprimilo je 29. siječnja 2016. (C-52/16) i 26. veljače 2016. (C-113/16).

29. Pisana očitovanja podnijele su mađarska, talijanska, austrijska i portugalska vlada te Komisija.

30. Mađarska vlada i Komisija sudjelovale su na raspravi održanoj 7. ožujka 2017. tijekom koje su saslušana njihova očitovanja.

V. Analiza

31. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima u biti želi doznati treba li članke 49. i 63. UFEU-a i članke 17. i 47. Povelje tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se predviđa prestanak prava plodouživanja i uporabe produktivnih zemljišta, osim ako se ne dokaže da su ta prava nastala između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi.

32. Sve stranke koje su Sudu podnijele očitovanja, osim mađarske vlade, smatraju da na to pitanje valja odgovoriti potvrdno.

33. Zbog razloga navedenih u nastavku, predlažem Sudu da na ta pitanja odgovori na način da se takav propis protivi članku 63. UFEU-a, kojim se jamči slobodno kretanje kapitala.

A. Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

34. Mađarska vlada izrazila je određene sumnje u pogledu dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku.

35. Kao prvo, ta vlada ističe da su prava plodouživanja o kojima je riječ u glavnom postupku nastala prije stupanja na snagu Ugovora o pristupanju iz 2003. i da je, osim toga, njihov nastanak bio protivan nacionalnom propisu koji se tada primjenjivao. Stoga nije moguće ocijeniti s obzirom na pravo Unije činjenicu da je nacionalni zakonodavac ukinuo ta prava koja su nezakonito nastala prije stupanja na snagu tog ugovora.

36. Podsjećam da je, što se tiče primjene prava Unije u novoj državi članici, Sud nadležan za tumačenje tog prava od datuma pristupanja te države Uniji⁶.

37. U glavnim je predmetima nesporno da su predmetna prava plodouživanja izbrisana iz zemljišnih knjiga upravnim odlukama donesenima nakon 1. svibnja 2004.⁷, odnosno datuma stupanja na snagu Ugovora o pristupanju iz 2003.⁸, i to na temelju zakonskih odredbi donesenih nakon stupanja na snagu tog ugovora⁹.

38. Stoga mi se ne čini spornim da je Sud nadležan za tumačenje prava Unije što se tiče odluka o brisanju i zakonskih odredbi o kojima je riječ u glavnim postupcima, i to čak i pod pretpostavkom da su ta prava nastala prije 1. svibnja 2004.

39. Ističem da ću argument mađarske vlade koji se temelji na nezakovitosti *ab initio* prava plodouživanja ispitati u nastavku svojeg izlaganja¹⁰.

40. Kao drugo, mađarska vlada ističe da se prethodna pitanja pogrešno odnose na članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama. Prema mišljenju te vlade, predmetna prava plodouživanja prestala su *ex lege* 1. svibnja 2014. na temelju prethodno navedene odredbe, tako da je u glavnim postupcima upitna samo primjena članka 94. Zakona o zemljišnim knjigama.

41. U tom pogledu valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje ili valjanost pravnog pravila Unije, Sud je načelno dužan odlučiti¹¹.

42. Iz toga slijedi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud moguće je samo ako je očito da zatraženo tumačenje ili ocjena valjanosti prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja¹².

43. Pitanja postavljena u okviru ovih predmeta nisu obuhvaćena nijednim slučajem koji je utvrđen tom sudskom praksom. Naime, nije sporno da je članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama od odlučujuće važnosti u glavnim predmetima jer se njime predviđa prestanak prava plodouživanja uspostavljenih između osoba koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi.

44. Kao treće, mađarska vlada tvrdi da je sud koji je uputio zahtjev doveo u pitanje presudu br. 25 od 21. srpnja 2015. koju je donio Alkotmánybíróság (Ustavni sud), iako su odluke tog suda za njega obvezujuće.

6 Vidjeti u tom smislu presude od 15. lipnja 1999., Andersson i Wåkerås–Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, t. 31.) i od 10. siječnja 2006., Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, t. 36).

7 Vidjeti točke 18. i 24. ovog mišljenja.

8 Vidjeti točku 6. ovog mišljenja.

9 Vidjeti točke 9. do 15. ovog mišljenja.

10 Vidjeti točke 90. do 99. ovog mišljenja.

11 Vidjeti osobito presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 24. i navedena sudska praksa).

12 Vidjeti osobito presudu od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25. i navedena sudska praksa).

45. Podsjećam da, kao što je to Sud uzastopno presudio, nacionalni sudovi imaju najširu mogućnost postavljanja Sudu pitanja tumačenja relevantnih odredbi prava Unije, a ta se mogućnost pretvara u obvezu za sudove koji sude u posljednjem stupnju, uz primjenu iznimki koje su priznate u sudskoj praksi Suda. Pravilo nacionalnog prava ne može spriječiti nacionalni sud da, ovisno o slučaju, koristi tu mogućnost ili postupi sukladno toj obvezi. Naime, ta mogućnost kao i ta obveza svojstvene su sustavu suradnje između nacionalnih sudova i Suda, koji je uređen člankom 267. UFEU-a, i funkcijama suda nadležnog za primjenu prava Unije, koje su tom odredbom dodijeljene nacionalnim sudovima¹³.

46. Stoga pravilo nacionalnog prava na koje se pozvala mađarska vlada ne može predstavljati prepreku mogućnosti suda koji je uputio zahtjev da se obrati Sudu kako bi mu postavio prethodno pitanje koje se odnosi na tumačenje prava Unije, kao što su ona o kojima je riječ u ovim predmetima.

47. Iz prethodno navedenog zaključujem da su zahtjevi za prethodnu odluku dopušteni.

B. Primjenjiva sloboda kretanja

48. S obzirom na očitovanja podnesena Sudu, valja utvrditi jesu li nacionalne mjere o kojima je riječ u glavnim postupcima obuhvaćene odredbama UFEU-a koje se odnose na slobodno kretanje kapitala ili odredbama koje se odnose na slobodu poslovnog nastana. Cilj je tih mjera urediti nastanak i očuvanje prava plodouživanja i uporabe poljoprivrednih zemljišta.

49. Smatram da navedene mjere nisu obuhvaćene slobodom poslovnog nastana iz članka 49. UFEU-a, već slobodnim kretanjem kapitala, zajamčenim člankom 63. UFEU-a, i to zbog sljedećih razloga.

50. Prema mojima saznanjima, Sud je uvijek presudio, osim u jednom davnom slučaju¹⁴, da su nacionalne mjere kojima se uređuju ulaganja u nekretnine obuhvaćene slobodnim kretanjem kapitala¹⁵.

51. Prema toj sudskoj praksi, s jedne strane, pravo stjecanja, iskorištavanja i raspolaganja nekretninama na području druge države članice dovodi, kada se ostvaruje, do kretanja kapitala¹⁶.

52. S druge strane, kretanje kapitala podrazumijeva transakcije kojima nerezidenti vrše ulaganja u nekretnine na području neke države članice, kao što, uostalom, proizlazi iz nomenklature kretanja kapitala iz Priloga I. Direktivi Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora [o EZ-u, članka koji je stavljen izvan snage Ugovorom iz Amsterdama]¹⁷, pri čemu ta nomenklatura i dalje ima indikativnu vrijednost za definiranje pojma kretanja kapitala iz članka 63. UFEU-a¹⁸.

53. U tom pogledu iz napomena za pojašnjenje u Prilogu I. Direktivi 88/361 izričito proizlazi da kategorija ulaganja u nekretnine „također obuhvaća *pravo na plodouživanje*, olakšice i pravo na gradnju” (moje isticanje).

¹³ Presuda od 5. travnja 2016., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, t. 32. i 33. i navedena sudska praksa)

¹⁴ Vidjeti presudu od 6. studenoga 1984., Fearon (182/83, EU:C:1984:335, t. 9.). Ta se presuda odnosila na irsko društvo koje su osnovali državljani drugih država članica i koje je bilo predmet mjere izvlaštenja zbog toga što ti državljani nisu poštovali uvjet boravišta na poljoprivrednim zemljištima. Ipak smatram da je rješenje koje je u tom pogledu doneseno u toj presudi bilo promijenjeno u novijoj sudskoj praksi Suda.

¹⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 5. ožujka 2002., Reisch i dr. (C-515/99, C-519/99 do C-524/99 i C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, t. 28. do 31.), od 23. rujna 2003., Ospelt i Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, t. 24.), od 25. siječnja 2007., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, t. 22. do 24.) i od 1. listopada 2009., Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, t. 20.).

¹⁶ Presude od 5. ožujka 2002., Reisch i dr. (C-515/99, C-519/99 do C-524/99 i C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, t. 29.), od 25. siječnja 2007., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, t. 22.) i od 1. listopada 2009., Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, t. 20.).

¹⁷ SL 1988., L 178, str. 5. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.)

¹⁸ Presude od 5. ožujka 2002., Reisch i dr. (C-515/99, C-519/99 do C-524/99 i C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, t. 30.), od 25. siječnja 2007., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, t. 23.) i od 1. listopada 2009., Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, t. 20.).

54. Osim toga, prema mojem mišljenju, tom se sudskom praksom ne utvrđuje nikakva razlika s obzirom na to jesu li zemljišta koja su predmet dotičnih ulaganja namijenjena za privatne ili poslovne svrhe. Konkretno, Sud je izričito naveo kretanja kapitala nastala na temelju *prava iskorištavanja* nekretnina u drugoj državi članici, što, prema mojem mišljenju, uključuje mogućnost iskorištavanja tih nekretnina u okviru aktivnosti koja je, osim toga, obuhvaćena slobodom poslovnog nastana¹⁹.

55. Drugim riječima, nacionalne mjere koje utječu na ulaganja u nekretnine obuhvaćene su slobodnim kretanjem kapitala čak i kad se tim ulaganjima želi omogućiti ostvarivanje prava na poslovni nastan u predmetnoj državi članici, bilo kao fizička osoba²⁰ ili preko društva osnovanog u toj državi članici²¹.

56. Potvrdu tog tumačenja nalazim u napomenama za pojašnjenje iz Priloga I. Direktivi 88/361, prema kojima se pojam ulaganja u nekretnine odnosi na „kupnj[u] zgrada i zemljišta i izgradnj[u] zgrada od strane privatnih osoba za stvaranje dobiti ili osobnu upotrebu” (moje isticanje).

57. Stoga predmetne nacionalne mjere ne mogu na temelju eventualnog iskorištavanja poljoprivrednih zemljišta o kojima je riječ u glavnim predmetima, bilo da ih iskorištava SEGRO ili G. Horváth, biti obuhvaćene područjem primjene slobode poslovnog nastana.

58. To je tumačenje također potvrđeno sadržajem Priloga X. Aktu o pristupanju iz 2003., kojim se predviđaju određene prijelazne mjere u pogledu pristupanja Mađarske Uniji, na temelju članka 24. tog akta.

59. Pojašnjavam da se te prijelazne mjere, na koje se ne odnose pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, ne primjenjuju u okolnostima glavnih postupaka, kao što je to tvrdila Komisija, jer su upravne odluke o kojima je riječ u glavnim postupcima donesene nakon 30. travnja 2014., odnosno nakon datuma isteka prijelaznog razdoblja koje je, nakon produljenja, predviđeno za stjecanje poljoprivrednih zemljišta u Mađarskoj iz Priloga X. poglavlja 3. točke 2. Akta o pristupanju iz 2003.²²

60. Ipak, u tekstu tih mjera daju se korisna pojašnjenja o području primjene slobodnog kretanja kapitala. Naime, poglavlje 3. stavak 2. tog priloga omogućivao je Mađarskoj da na snazi zadrži, pod određenim uvjetima i tijekom prijelaznog razdoblja od sedam godina od datuma pristupanja (koje je Komisija produljila do 30. travnja 2014.²³), zabrane vezane uz stjecanje poljoprivrednih zemljišta fizičkih osoba koje nemaju prebivalište u Mađarskoj ili koje nemaju mađarsko državljanstvo, s jedne strane, i pravnih osoba, s druge strane.

61. Navedeno poglavlje 3. naslovljeno je „Slobodno kretanje kapitala”. Tako su autori Akta o pristupanju iz 2003. izričito smatrali da je stjecanje poljoprivrednih zemljišta fizičkih ili pravnih osoba obuhvaćeno slobodnim kretanjem kapitala.

62. Iz prethodno navedenog proizlazi da valja ispitati doseg nacionalnih mjera o kojima je riječ u glavnom postupku s obzirom na slobodno kretanje kapitala zajamčeno člankom 63. UFEU-a.

63. Ipak podredno pojašnjavam da se razmatranja koja slijede mogu prenijeti na slobodu poslovnog nastana što se tiče postojanja ograničenja i nepostojanja opravdanja.

19 Vidjeti točku 51. ovog mišljenja.

20 Presuda od 5. ožujka 2002., Reisch i dr. (C-515/99, C-519/99 do C-524/99 i C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135) odnosila se na sustav kojim se odobrava stjecanje zemljišta kada se stjecatelj obvezao da će na tom zemljištu uspostaviti svoje glavno boravište ili profesionalnu djelatnost (vidjeti točku 6. te presude). Presuda od 25. siječnja 2007., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59) odnosila se, među ostalim, na poništenje stjecanja poljoprivrednog područja fizičke osobe zbog toga što ta osoba na tom području nije uspostavila svoje boravište.

21 Presuda od 1. listopada 2009., Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593) odnosila se na odbijanje odobrenja ulaganja u nekretnine u Belgiji koja je namjeravala provesti zaklada sa sjedištem u Nizozemskoj koja je predmetne nekretnine htjela iskorištavati preko belgijskih trgovačkih društava (vidjeti točke 12. do 14. kao i 23. i 24. te presude).

22 Vidjeti točke 8., 18. i 24. ovog mišljenja.

23 Vidjeti točku 8. ovog mišljenja.

C. Postojanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala

64. Sada valja utvrditi sadržavaju li nacionalne mjere o kojima je riječ u glavnim postupcima ograničenje slobodnog kretanja kapitala.

65. Uvodno, mađarska vlada tvrdila je da se člankom 345. UFEU-a državama članicama daje velika sloboda što se tiče sadržaja i uvjeta stjecanja određenih prava u pogledu vlasništva, kao što je pravo plodouživanja, s jednim ograničenjem da ne onemoguće njihovo stjecanje i da ne diskriminiraju.

66. Podsjećam da, iako se u članku 345. UFEU-a navodi načelo neutralnosti Ugovora u pogledu sustava vlasništva u državama članicama, ta neutralnost ipak ne podrazumijeva da se na nacionalne mjere kojima se uređuje stjecanje vlasništva nad nekretninama ne primjenjuju temeljna pravila prava Unije, osobito pravila o nediskriminaciji, slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju kapitala²⁴.

67. Stoga se na temelju činjenice da mjere o kojima je riječ u glavnom postupku mogu biti obuhvaćene člankom 345. UFEU-a ne može isključiti primjenjivost pravila UFEU-a o slobodnom kretanju kapitala.

68. Člankom 63. UFEU-a zabranjuju se sva ograničenja kretanja kapitala među državama članicama. Tom je zabranom osobito obuhvaćena svaka nacionalna mjera koja predstavlja diskriminaciju s obzirom na podrijetlo kapitala²⁵.

69. Ističem da utvrđenje postojanja diskriminacije, koja predstavlja težu povredu obveza koje proizlaze iz prava Unije od povrede koja proizlazi iz jednostavnog nediskriminirajućeg ograničenja, može imati određene posljedice u fazi opravdanja²⁶.

70. Međutim, prema mojem mišljenju, nacionalne mjere o kojima je riječ u glavnim postupcima predstavljaju neizravnu diskriminaciju s obzirom na podrijetlo kapitala, kao što su to pravilno tvrdile austrijska i portugalska vlada te Komisija.

71. U tom pogledu podsjećam da postojanje neizravne diskriminacije mora biti utvrđeno kada uvjet propisan nacionalnim propisom, iako se njime ne pravi formalna razlika s obzirom na podrijetlo, lakše ispunjavaju državljani predmetne države članice nego državljani drugih država članica²⁷.

72. Točno je da nacionalna mjera kao što je članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, kojom se predviđa prestanak *ex lege* prava plodouživanja i uporabe, osim ako se ne dokaže da je ugovor kojim se uspostavlja takvo pravo sklopljen između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi, ne uspostavlja izravnu razliku s obzirom na podrijetlo kapitala.

24 Vidjeti u tom smislu presude od 6. studenoga 1984., Fearon (182/83, EU:C:1984:335, t. 7.); od 15. svibnja 2003., Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, t. 39.); od 23. rujna 2003., Ospelt i Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, t. 24.) i od 22. listopada 2013., Essent i dr. (C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 29. i 36.).

25 Vidjeti u tom smislu presude od 14. listopada 1999., Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, t. 31.); od 4. ožujka 2004., Komisija/Francuska (C-334/02, EU:C:2004:129, t. 24. i 25.) i od 12. prosinca 2006., Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, t. 64. i 65.).

26 Vidjeti točke 115. do 118. ovog mišljenja.

27 Vidjeti osobito u tom smislu, što se tiče uvjeta prebivališta, presude od 27. studenoga 1997., Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, t. 45. i 46.); od 24. rujna 1998., Komisija/Francuska (C-35/97, EU:C:1998:431, t. 39.); od 11. rujna 2008., Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, t. 54. i 55.) i od 5. svibnja 2011., Komisija/Njemačka (C-206/10, EU:C:2011:283, t. 37. i 38.). Takav je učinak priznat drugim kriterijima osobito u presudi od 12. srpnja 1979., Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, t. 12. do 14.), koja se odnosila na odredbu kojom se dodjela potpore majkama podređivala državljanstvu djece majke korisnice potpore; u presudama od 12. rujna 1996., Komisija/Belgija (C-278/94, EU:C:1996:321, t. 28. do 30.) i od 25. listopada 2012., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, t. 29. do 31.), koje su se odnosile na zahtjeve u pogledu pohađanja studija u predmetnoj državi članici; ili pak u presudi od 25. listopada 2007., Geurts i Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, t. 21. i 22.), koja se odnosila na uvjet zapošljavanja određenog broja radnika u predmetnoj državi članici.

73. Međutim, takvo zakonodavstvo predstavlja prikrivenu diskriminaciju s obzirom na podrijetlo kapitala jer je vjerojatnost bliskog obiteljskog srodstva s osobom koja je ustupila takvo pravo nad mađarskim zemljištem veća za mađarske državljane nego za državljane drugih država članica. Drugim riječima, uvjet propisan člankom 108. stavkom 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama lakše će ispuniti, u smislu prethodno navedene sudske prakse, skupina mađarskih državljana nego skupina državljana drugih država članica.

74. Taj je diskriminirajući učinak, osim toga, pojačan ograničenjima u pogledu stjecanja vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem koja su postojala prije stupanja na snagu nacionalnih mjera o kojima je riječ u ovim predmetima. Naime, iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da se Zakonom iz 1994. o produktivnim zemljištima, u njegovoj izvornoj verziji, isključivala mogućnost da stranci stječu vlasništvo nad produktivnim zemljištima, ali su te osobe ipak mogle steći pravo plodouživanja ili uporabe takvih zemljišta. Osim toga, i dalje prema tvrdnjama tog suda, prije stupanja na snagu Zakona iz 1994. o produktivnim zemljištima stranci su mogli stjecati pravo vlasništva nad produktivnim zemljištima samo uz odobrenje ministarstva financija.

75. Ta su ograničenja na dva načina pojačala diskriminirajući učinak članka 108. stavka 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama.

76. S jedne strane, ta ograničenja povećavaju vjerojatnost da trenutni vlasnici poljoprivrednih zemljišta u Mađarskoj imaju mađarsko državljanstvo. Vjerojatnost bliskog obiteljskog srodstva s mađarskim vlasnikom veća je za mađarske državljane nego za državljane drugih država članica. Stoga ta ograničenja u kombinaciji sa zahtjevom bliskog obiteljskog srodstva idu na štetu državljana drugih država članica.

77. S druge strane, ta su ograničenja potaknula državljane drugih država članica koji su htjeli ulagati u poljoprivredna zemljišta u Mađarskoj da steknu prava plodouživanja i uporabe takvih zemljišta. Stoga prestanak tih prava, predviđen u članku 108. stavku 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, može zahvatiti razmjerno više državljana drugih država članica nego mađarskih državljana.

78. U tom pogledu mađarska vlada ističe da od više od 100 000 osoba zahvaćenih ukidanjem prava plodouživanja i uporabe, predviđenim u članku 108. stavku 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama, broj stranih državljana, uključujući treće zemlje, iznosi samo 5058.

79. Taj argument, koji je usmjeren samo na sastav skupine osoba zahvaćenih tom mjerom, nije relevantan za ocjenu postojanja neizravne diskriminacije na temelju podrijetla. Naime, postojanje takve diskriminacije mora biti utvrđeno na temelju usporedbe između:

- udjela zahvaćenih osoba među mađarskim državljanima i
- udjela zahvaćenih osoba među državljanima drugih država članica.

80. Tako postojanje neizravne diskriminacije na temelju podrijetla treba biti utvrđeno ako je vjerojatno da je udio, a ne apsolutni broj²⁸, osoba zahvaćenih predmetnom mjerom veći među državljanima drugih država članica nego među mađarskim državljanima. Na temelju argumenata navedenih u točkama 70. do 77. ovog mišljenja, smatram da je upravo to slučaj u okolnostima glavnih postupaka.

81. Kad joj je o tome postavljeno pitanje na raspravi, mađarska vlada nije podnijela nijedan statistički podatak ili neki drugi element kojim bi se moglo dovesti u pitanje to utvrđenje.

²⁸ Drugim riječima, argument mađarske vlade treba odbiti jer se temelji na *apsolutnim* vrijednostima (koje se odnose samo na sastav skupine zahvaćenih osoba), iako se postojanje neizravne diskriminacije treba temeljiti na *relativnim* vrijednostima (u okviru kojih se uspoređuje udio zahvaćenih osoba među državljanima drugih država članica i među mađarskim državljanima).

82. Mađarska vlada također je navela argument mogućnosti da nositelj tih prava u slučaju prestanka prava plodouživanja ili uporabe zahtijeva financijsku naknadu od svojeg suugovaratelja. Ta je vlada pojasnila da je, na temelju relevantnih odredbi mađarskog Građanskog zakonika, ta naknada u načelu jednaka iznosu bogatstva koje je vlasnik stekao bez protunaknade. Prema mišljenju navedene vlade, mogućnost takve financijske naknade potvrđena je u presudi Alkotmánybírósága (Ustavni sud) br. 25 od 21. srpnja 2015.

83. U tom pogledu ističem da pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev postavio u predmetu C-113/16 isključuju mogućnost takve financijske naknade, za razliku od pitanja postavljenih u predmetu C-52/16.

84. S obzirom na to, eventualna mogućnost da nositelj takvih prava zahtijeva financijsku naknadu ne može, u skladu s Komisijinim tvrdnjama, dovesti do nestanka neizravne diskriminacije čije je postojanje prethodno utvrđeno.

85. Naime, bez obzira na tu mogućnost, nacionalnim mjerama o kojima je riječ u glavnim postupcima predviđa se prestanak prava plodouživanja i uporabe za privatne osobe, i to protiv njihove volje. Međutim, mogu postojati mnogi razlozi zbog kojih privatni suugovaratelji ne žele da takva prava prestanu, kao što su želja nositelja da i dalje uživa prava nad tim zemljištima zbog njihovih posebnosti, mogućnost budućih dohodaka za obje stranke ili pak nemogućnost da nositelj plati financijsku naknadu u slučaju prestanka. Drugim riječima, prestanak takvih prava za privatne suugovaratelje koji su ih uspostavili može prouzročiti neugodnost koju mogućnost eventualne financijske naknade ne može u potpunosti nadoknaditi.

86. Stoga, s obzirom na to da bi prestanak tih prava, protivno želji suugovaratelja koji su ih uspostavili, zahvatio veći udio državljana drugih država članica, iz toga valja zaključiti da je taj prestanak diskriminirajući, i to bez obzira na eventualnu mogućnost da nositelj takvih prava zahtijeva financijsku naknadu od svojeg suugovaratelja.

87. Iz prethodno navedenog proizlazi da nacionalne mjere o kojima je riječ u glavnim postupcima, a kojima se predviđa prestanak *ex lege* prava plodouživanja i uporabe, osim ako se ne dokaže da je ugovor kojim se uspostavlja takvo pravo sklopljen između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi, sadržavaju diskriminirajuće ograničenje slobodnog kretanja kapitala zajamčenog člankom 63. UFEU-a.

D. Mogućnost opravdanja ograničenja slobodnog kretanja kapitala

88. Mađarska vlada u biti je istaknula tri razloga za opravdanje, koji se temelje na povredi nacionalnog propisa u području deviznih kontrola, borbi protiv zlouporabe i cilju u općem interesu povezanom s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta.

89. Zbog razloga navedenih u nastavku, smatram da se nijednim od tih razloga ne može opravdati nacionalni propis o kojem je riječ u ovim predmetima.

1. Postojanje opravdanja koje se temelji na povredi nacionalnog propisa u području deviznih kontrola

90. U skladu s člankom 65. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a, člankom 63. UFEU-a ne povređuje se pravo država članica da poduzmu sve mjere koje su neophodne za prekid povreda njihovih zakona i propisa, osobito u području poreza ili području bonitetnog nadzora financijskih ustanova.

91. Mađarska vlada tvrdila je da je, neovisno o njihovu upisu u zemljišne knjige, stjecanje prava plodouživanja na koja se odnose mjere o kojima je riječ u glavnom postupku nezakonito „*ab initio*”. Naime, prije 1. siječnja 2002. stjecanje prava plodouživanja i uporabe produktivnih zemljišta nerezidenata bilo je podređeno, na temelju nacionalnih propisa u području deviznih kontrola, dodjeli

odobrenja koje izdaje mađarska središnja banka. Međutim, ta je banka navela da nije zatraženo nijedno odobrenje za razmjenu deviza s ciljem stjecanja takvih prava. Stoga je mađarska država donijela članak 108. stavak 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama kako bi ispravila tu nepravilnost koja je zahvaćala sva prava plodouživanja i uporabe koja su stekli nerezidenti.

92. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da sankcija koja zahvaća ostvarivanje sloboda kretanja zajamčenih UFEU-om treba biti u skladu s načelom proporcionalnosti²⁹.

93. U ovom slučaju smatram da je prestanak prava plodouživanja i uporabe predviđen nacionalnim mjerama o kojima je riječ u glavnom postupku neproporcionalan s obzirom na cilj sankcioniranja povrede nacionalnog propisa u području deviznih kontrola.

94. Kao prvo, predviđena sankcija ne čini mi se primjerenom za ostvarivanje cilja koji joj se pripisuje, odnosno za uređivanje transakcija provedenih protivno sustavu deviznih kontrola. Naime, ta sankcija, odnosno prestanak, zahvaća svako pravo koje nije nastalo između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi, što je kriterij koji nema nikakve veze s eventualnom povredom sustava deviznih kontrola.

95. Kao drugo, ta mi se sankcija čini neproporcionalnom s obzirom na svoj opseg. Naime, prema mojem se mišljenju povreda propisa kojima se uspostavlja upravni nadzor u području kupoprodaje deviza ne može sankcionirati prestankom prava nastalih ugovorom između privatnih osoba čija valjanost, uostalom, nije osporena s obzirom na materijalna pravila. U tom pogledu čini mi se primjerenije povezati povredu takvog upravnog nadzora s upravnim kaznama, osobito novčane naravi.

96. Kao treće, ta mi se sankcija također čini neproporcionalnom s obzirom na svoje opće područje primjene jer se njome osobama čija su prava prestala ne omogućuje da dokažu da su poštovala nacionalni propis u području deviznih kontrola.

97. Kao četvrto, smatram da je ta sankcija neproporcionalna s obzirom na zahtjeve legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti. Naime, čini mi se da je protivno tim zahtjevima da se prestanak spornih prava propisuje više od dvanaest godina nakon njihova nastanka i navodne povrede nacionalnog propisa u području deviznih kontrola³⁰.

98. Potvrdu tog obrazloženja nalazim u presudi Burtscher³¹, koja se odnosila na slučaj sličan ovom predmetu, odnosno na retroaktivno poništenje prometa nekretninama zbog povrede upravnog propisa kojim se utvrđuje obveza prethodne izjave. Sud je presudio da je sankcija ništavosti prometa nekretninama, propisana zbog nepravodobnog podnošenja te izjave, neproporcionalna zbog razloga koji su djelomično slični gore navedenima:

- područje primjene te sankcije bilo je neproporcionalno jer je ona izrečena automatski, bez obzira na razloge nepravodobnog podnošenja (točka 55. te presude);

²⁹ U području slobodnog kretanja kapitala vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2005., Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, t. 54. i sljedeće). U području slobodnog kretanja radnika vidjeti u tom smislu presude od 12. prosinca 1989., Messner (C-265/88, EU:C:1989:632 t. 14.) i od 30. travnja 1998., Komisija/Njemačka (C-24/97, EU:C:1998:184, t. 14.). U području slobodnog kretanja robe vidjeti u tom smislu presudu od 2. listopada 2003., Grilli (C-12/02, EU:C:2003:538, t. 49.). U području slobodnog pružanja usluga vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2013., Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, t. 52. i 57.). U području slobode poslovnog nastana vidjeti u tom smislu presude od 29. veljače 1996., Skanavi i Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, t. 36. i navedena sudska praksa) i od 6. studenoga 2003., Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597, t. 72.).

³⁰ Iz očitovanja mađarske vlade proizlazi da se dodjela odobrenja koje izdaje mađarska središnja banka zahtijevala do 1. siječnja 2002. Međutim, člankom 108. stavkom 1. Zakona iz 2013. o prijelaznim mjerama propisuje se da sporna prava plodouživanja ili uporabe prestaju *ex lege* 1. svibnja 2014.

³¹ Presuda od 1. prosinca 2005. (C-213/04, EU:C:2005:731). U skladu s austrijskim propisom o kojem je riječ u tom predmetu, stjecatelj nekretnine bio je dužan u određenom roku podnijeti izjavu da je zemljište građevinsko, da do stjecanja nije došlo radi gradnje kuće za odmor i da je stjecatelj austrijski građanin ili da ima jednaka prava kao austrijski građanin (točke 6. i 25.).

- njezin je opseg također bio neproporcionalan jer se njome radikalno dovodio u pitanje sporazum u kojem su stranke izrazile namjere, bez razloga koji se temeljio na primjenjivim materijalnim pravilima, i to iako se drugim sankcijama, kao što je novčana kazna, učinkovito moglo sankcionirati nepravodobno podnošenje predmetne izjave (točke 56. do 60. navedene presude), i
- tom se sankcijom nisu poštovali zahtjevi pravne sigurnosti, koji su osobito važni u području stjecanja nekretnina (točka 56. iste presude).

99. Iz prethodno navedenoga zaključujem da prestanak prava plodouživanja i uporabe o kojima je riječ u glavnom postupku ne može biti opravdan eventualnom povredom nacionalnog propisa u području deviznih kontrola.

2. Postojanje opravdanja koje se temelji na borbi protiv zlouporabe

100. Mađarska vlada također je istaknula da je prestanak prava plodouživanja i uporabe predviđen predmetnim nacionalnim mjerama opravdan nastojanjima u borbi protiv zlouporabe. U skladu s tom argumentacijom, ugovori o kojima je riječ u glavnom postupku služili su zaobilaženju zabrane stjecanja vlasništva nad produktivnim zemljištem koja se propisuje za strane fizičke osobe i pravne osobe. Ta vlada u tom pogledu pojašnjava da očuvanje prava vlasništva koje je izgubilo svoju bit ustupanjem prava plodouživanja nipošto nije ekonomski razumno.

101. U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse proizlazi da borba protiv zlouporabe predstavlja opravdan razlog kojim se može opravdati ograničavanje sloboda kretanja zajamčenih UFEU-om. Na temelju te sudske prakse koja je ponajprije razvijena u području poreza, nacionalna mjera kojom se ograničavaju slobode kretanja može se opravdati i ako je usmjerena konkretno na potpuno umjetne konstrukcije čiji je cilj izbjegavanje primjene zakonodavstva dotične države članice³².

102. Međutim, s obzirom na to da se taj cilj odnosi samo na borbu protiv potpuno umjetnih konstrukcija, na njega se nije moguće pozvati s ciljem opravdanja nacionalne mjere koja se temelji na općoj pretpostavci zlouporabe³³. Naime, da bi bila u skladu s načelom proporcionalnosti, mjera kojom se želi postići taj cilj mora nacionalnom sudu omogućiti da ispita svaki pojedini slučaj, uzimajući u obzir posebnosti svakog slučaja i oslanjajući se na objektivne elemente u svrhu uzimanja u obzir zlouporabe dotičnih osoba³⁴.

103. U okolnostima glavnih predmeta prestanak prava plodouživanja i uporabe poljoprivrednih zemljišta nije primjeren za borbu protiv zlouporabe. Naime, ne može se isključiti da je do zlouporabe koja se sastoji od zaobilaženja zabrane prodaje poljoprivrednih zemljišta stranim državljanima došlo između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi.

104. Osim toga, te mjere prelaze ono što je potrebno za postizanje tog cilja jer se temelje na pretpostavci zlouporabe koja se odnosi na sva prava koja nisu nastala između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi, i to neovisno o utvrđenom postojanju potpuno umjetne konstrukcije.

105. Iz prethodno navedenog proizlazi da se te mjere ne mogu opravdati ciljem borbe protiv zlouporabe.

³² Vidjeti u tom smislu osobito presude od 12. rujna 2006., Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, t. 51.); od 13. ožujka 2007., Test Claimants in the FII Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, t. 72.) i od 1. travnja 2014., Felixstowe Dock and Railway Company i dr. (C-80/12, EU:C:2014:200, t. 31.).

³³ Vidjeti u tom smislu osobito presude od 12. rujna 2006., Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, t. 50.); od 13. ožujka 2007., Test Claimants in the FII Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, t. 73. i 79.) i od 19. studenoga 2009., Komisija/Italija (C-540/07, EU:C:2009:717, t. 58.).

³⁴ Presuda od 17. rujna 2009., Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, t. 99.)

3. Postojanje opravdanja koje se temelji na cilju u općem interesu povezanom s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta

106. Kako bi opravdala prestanak prava plodouživanja i uporabe poljoprivrednih zemljišta, osim prava nastalih između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi, mađarska vlada također je navela da se propisom o kojem je riječ u glavnom postupku nastoji postići cilj u općem interesu, odnosno nastoji se osigurati da su produktivna zemljišta u vlasništvu fizičkih osoba koje ih obrađuju. Osobito je zbog tog cilja zabranjeno stjecanje vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem s ciljem ulaganja ili špekulacija nekretninama, odnosno s ciljem stjecanja dodatne vrijednosti koja proizlazi iz povećanja cijene zemljišta.

107. Prema mišljenju te vlade, tim se propisom također želi omogućiti iskorištavanje produktivnih zemljišta novim poduzetnicima, olakšati stvaranje zemljišta koja su dovoljno velika za održivu i konkurentnu poljoprivrednu proizvodnju te izbjeći rascjepkanost poljoprivrednih fondova.

108. Kao što je to pravilno tvrdila mađarska vlada, Sud je takve ciljeve već priznao kao ciljeve u općem interesu, a osobito ciljeve osiguranja da zemljište pripada onima koji ga obrađuju, borbe protiv špekulacija zemljištem, osiguranja raspodjele vlasništva nad nekretninama koja omogućuje razvoj održivih poslovanja ili pak poticanja razumne uporabe raspoloživih zemljišta u borbi protiv manjka poljoprivrednih zemljišta³⁵.

109. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, mjera kojom se ograničavaju slobode kretanja može se prihvatiti samo ako se njome nastoji postići cilj u općem interesu, ako se primjenjuje na nediskriminirajući način i ako se njome poštuje načelo proporcionalnosti, odnosno ako je prikladna za ostvarenje cilja kojem teži i ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje tog cilja³⁶.

110. S obzirom na tu sudsku praksu, smatram da se postizanjem cilja u općem interesu na koji se poziva mađarska vlada zbog najmanje dvaju, a možda i triju razloga ne mogu opravdati mjere o kojima je riječ u glavnom postupku.

111. Kao prvo, te mjere, koje omogućuju samo očuvanje prava plodouživanja i uporabe nastala između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi, nisu primjerene za postizanje ciljeva koje ističe mađarska vlada.

112. Naime, kao što su to pravilno objasnile austrijska i portugalska vlada te Komisija, ni na temelju čega nije moguće isključiti da su osobe koje su u uskoj obiteljskoj vezi s vlasnikom stekle takva prava nad poljoprivrednim zemljištima s ciljem špekulacija nekretninama. Suprotno tomu, isto je tako moguće da su osobe koje nisu u uskoj obiteljskoj vezi s vlasnikom stekle takva prava s ciljem obavljanja poljoprivredne aktivnosti.

113. Drugim riječima, kriterij koji je izabrala mađarska vlada, odnosno činjenica da postoji blisko obiteljsko srodstvo s vlasnikom, nije prikladan za postizanje navedenih ciljeva.

114. Kao drugo, mjere o kojima je riječ u glavnom postupku također nisu potrebne za postizanje ciljeva koje navodi mađarska vlada. Naime, drugi kriteriji, kojima se u većoj mjeri poštuju slobode kretanja, omogućili bi postizanje tih ciljeva. To je slučaj sa zahtjevom da poljoprivredno zemljište stvarno iskorištavaju bilo nositelji prava plodouživanja ili uporabe uspostavljenih nad tim zemljištem ako se radi o fizičkim osobama, bilo dioničari ako se radi o pravnim osobama.

³⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 6. studenoga 1984., Fearon (182/83, EU:C:1984:335, t. 3. i 10.); od 23. rujna 2003., Ospelt i Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, t. 38. do 40.) i od 25. siječnja 2007., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, t. 27. i 28.).

³⁶ Presude od 5. ožujka 2002., Reisch i dr. (C-515/99, C-519/99 do C-524/99 i C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, t. 33.); od 23. rujna 2003., Ospelt i Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, t. 34. i navedena sudska praksa); od 1. prosinca 2005., Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, t. 44. i navedena sudska praksa) i od 25. siječnja 2007., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, t. 26.)

115. Kao treće, mjere o kojima je riječ u glavnom predmetu diskriminirajuće su naravi, kao što sam to utvrdio u točkama 70. do 86. ovog mišljenja.

116. Ta je diskriminirajuća narav, na temelju sudske prakse navedene u točki 109. ovog mišljenja, dovoljna da se odbije opravdanje koje se temelji na cilju u općem interesu povezanom s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta koji navodi mađarska vlada.

117. Ipak moram istaknuti da u tom pogledu u sudskoj praksi Suda postoji određena nedosljednost. Naime, Sud je već prihvatio ispitati mogu li se ciljem u općem interesu opravdati mjere za koje je prethodno utvrdio da su diskriminirajuće naravi³⁷.

118. Iako smatram da je radi pravne sigurnosti poželjno da Sud pojasni svoju sudsku praksu u tom pogledu, iz prethodno navedenog u svakom slučaju proizlazi da se nacionalne mjere o kojima je riječ u glavnom postupku ne mogu opravdati ciljem u općem interesu povezanim s iskorištavanjem poljoprivrednih zemljišta koji navodi mađarska vlada.

E. Članci 17. i 47. Povelje

119. Sud koji je uputio zahtjev također je Sudu postavio pitanje o usklađenosti nacionalnih mjera o kojima je riječ u glavnom postupku s člancima 17. i 47. Povelje.

120. Smatram da nije potrebno odgovoriti na taj dio postavljenih pitanja, s obzirom na to da su te mjere protivne pravu Unije jer sadržavaju neopravdano ograničenje slobodnog kretanja kapitala, i to neovisno o tumačenju prethodno navedenih odredbi Povelje.

121. Štoviše, smatram da se u okolnostima ovih predmeta navedena povreda članaka 17. i 47. Povelje ne može ispitati neovisno o pitanju povrede sloboda kretanja.

122. Naime, tim se dijelom postavljenih pitanja ističe osjetljiva problematika primjenjivosti Povelje u svrhu ocjene nacionalnih mjera kao što su one u glavnom postupku, kojima se ne provode odredbe sekundarnog prava Unije, nego se stvaraju neopravdane prepreke slobodama kretanja koje su zajamčene UFEU-om.

123. Valja podsjetiti da je područje primjene Povelje, u pogledu djelovanja država članica, definirano u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije³⁸.

124. Sud je u tom pogledu presudio da, s obzirom na objašnjenja uz članak 51. Povelje, koja na temelju njezina članka 52. stavka 7. treba uzeti u obzir, pojam primjene predviđen u članku 51. potvrđuje sudsku praksu Suda koja se odnosi na dio u kojem djelovanje država članica mora biti usklađeno sa zahtjevima koji proizlaze iz temeljnih prava zajamčenih u pravnom poretku Unije³⁹.

125. Sud je u presudi Åkerberg Fransson⁴⁰ presudio da se temeljna prava zajamčena Poveljom moraju poštovati kada je nacionalni propis obuhvaćen područjem primjene prava Unije. Podsjećam, taj se predmet nije odnosio na povredu sloboda kretanja, nego na nacionalni propis kojim su se provodili zakonodavstvo Unije u području PDV-a i članak 325. UFEU-a⁴¹.

37 Vidjeti osobito presudu od 25. listopada 2007., Geurts i Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, t. 22. do 24.).

38 Vidjeti osobito presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17.) i od 6. listopada 2016., Paoletti i dr. (C-218/15, EU:C:2016:748, t. 13.).

39 Vidjeti u tom smislu presude od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 32.) i od 10. srpnja 2014., Julián Hernández i dr. (C-198/13, EU:C:2014:2055, t. 33. i navedena sudska praksa).

40 Presuda od 26. veljače 2013. (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 21.)

41 Presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 27.)

126. Što se tiče sloboda kretanja, Sud je u presudi *Pfleger i dr.*⁴² pojasnio da primjenu jedne države članice iznimaka koje pravo Unije predviđa za opravdavanje prepreke temeljnoj slobodi zajamčenoj Ugovorom valja smatrati primjenom prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

127. U tom pogledu, da budem još precizniji, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kada Sud nacionalni propis ispituje s obzirom na slobode kretanja, na temeljna prava čija je zaštita zajamčena pravom Unije moguće se pozvati u dvama slučajevima, od kojih se oba odnose na postojanje opravdanja⁴³.

128. Prvi se odnosi na pozivanje države članice na razlog za opravdanje koji se izravno temelji na zaštiti temeljnog prava. To je slučaj „*Schmidberger*”⁴⁴, u kojem temeljna prava trebaju služiti kao štit za obranu predmetnih propisa.

129. Drugi se odnosi na odbijanje razloga za opravdanje na koji se država članica poziva zbog zadiranja u temeljno pravo. To je slučaj „*ERT*”⁴⁵, u kojem temeljna prava uzrokuju gubitak štita za obranu predmetnih propisa.

130. Suprotno tomu, Sud, prema mojim saznanjima, nikad nije smatrao da je navodnu povredu temeljnog prava moguće ispitati *neovisno* o povredi sloboda kretanja. Drugim riječima, kad je jedina točka povezanosti s pravom Unije postojanje ograničenja slobodnog kretanja, zaštita temeljnih prava može služiti kao opravdanje (slučaj „*Schmidberger*”) ili prouzročiti gubitak opravdanja (slučaj „*ERT*”), ali ne može predstavljati neovisan razlog protivljenja pravu Unije.

131. Ovi predmeti ulaze upravo u taj potonji slučaj. Naime, jedina točka povezanosti s pravom Unije jest postojanje ograničenja slobodnog kretanja kapitala⁴⁶. Mađarska vlada nije se pozvala na članke 17. i 47. Povelje kako bi opravdala predmetne nacionalne mjere (slučaj „*Schmidberger*”) te nije potrebno njihovo tumačenje kako bi se odbili razlozi za opravdanje koje je istaknula ta vlada (slučaj „*ERT*”) ⁴⁷. Sud koji je uputio zahtjev zapravo želi znati povređuju li te mjere članke 17. i 47. Povelje *neovisno* o povredi slobodnog kretanja kapitala⁴⁸.

132. U tim okolnostima i s obzirom na prethodno navedenu sudsku praksu, skloniji sam smatrati da Sud ne može ispitati tu navodnu povredu članaka 17. i 47. Povelje.

42 Presuda od 30. travnja 2014. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 36.)

43 Ta su dva slučaja zajedno ispitana pod naslovom „The derogation situation” u Lenaerts, K., „Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *European Constitutional Law Review*, 2012., str. 383. do 386.

44 Presuda od 12. lipnja 2003. (C-112/00, EU:C:2003:333). U tom se predmetu austrijska vlada, kako bi opravdala ograničenje slobodnog kretanja robe koje je proizišlo iz okupljanja koje je dovelo do blokade važnog komunikacijskog puta, pozvala na zaštitu temeljnih prava prosvjednika u području slobode izražavanja i slobode okupljanja (vidjeti točke 17. i 69. i sljedeće te presude). Vidjeti također presudu od 11. prosinca 2007., *International Transport Workers’ Federation i Finnish Seamen’s Union*, takozvana presuda „*Viking*” (C-438/05, EU:C:2007:772, t. 45. i 46.).

45 Presuda od 18. lipnja 1991. (C-260/89, EU:C:1991:254). Taj se predmet osobito odnosio na potencijalno diskriminirajuću narav kumuliranja, koje je provodio ERT, isključivog prava na emitiranje vlastitih emisija i isključivog prava na primanje i prijenos emisija iz drugih država članica (vidjeti točke 21. do 23. te presude). Sud je presudio da se države članice mogu pozvati na odstupanja predviđena Ugovorom zbog razloga javnog reda, javne sigurnosti i javnog zdravlja samo ako je predmetni nacionalni propis u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud, osobito sa slobodom izražavanja (vidjeti točke 43. do 45. te presude). Vidjeti također presude od 26. lipnja 1997., *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:325, t. 24. do 27.) i od 30. travnja 2014., *Pfleger i dr.* (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 35. i 36.).

46 U tom pogledu pojašnjavam da mi se zbog sljedećih dvaju razloga ne čini mogućim smatrati da nacionalne mjere o kojima je riječ u ovim predmetima „primjenjuju” Direktivu 88/361. S jedne strane, ta je direktiva, čiji je cilj bio primjena članka 67. UEZ-a, postala mrtvo slovo na papiru nakon što je taj članak stavljen izvan snage Ugovorom iz Amsterdama, i to bez obzira na ilustrativnu vrijednost koju Sud priznaje u njezinu Prilogu I.: vidjeti točku 52. ovog mišljenja. S druge strane, obveza koja je povrijeđena predmetnim nacionalnim mjerama utvrđena je u članku 63. UFUEU-a, a navedeni Prilog I. sadržava samo netaksativan popis kretanja kapitala.

47 Vidjeti točke 88. do 118. ovog mišljenja.

48 Vidjeti točku 21. ovog mišljenja.

133. Htio bih jasno istaknuti doseg tog stajališta kojim se isključuje primjenjivost Povelje u specifičnim okolnostima ovih predmeta. To se stajalište očito ne odnosi na akte institucija Unije (slučaj „Kadi”⁴⁹) ni na akte država članica kojima se primjenjuje zakonodavstvo Unije (slučaj „Åkerberg Fransson”⁵⁰).

134. Također se ne odnosi na nacionalne mjere koje su opravdane s obzirom na slobode kretanja, ali kojima se povređuje temeljno pravo zajamčeno Poveljom (slučaj „ERT”⁵¹). Naime, u tom se potonjem slučaju temeljna prava ne primjenjuju neovisno, već u okolnostima opravdanja ograničenja sloboda kretanja.

135. Stajalište koje zastupam, a kojim se isključuje mogućnost ispitivanja navodne povrede Povelje *neovisno* o pitanju povrede sloboda kretanja, zapravo se odnosi na sljedeća dva slučaja. S jedne strane, Povelja se ne može primijeniti samostalno kada nacionalne mjere sadržavaju ograničenje koje ni u kojem slučaju nije opravdano s obzirom na slobode kretanja (slučaj ovih predmeta). S druge strane, Povelja se ne može primijeniti samostalno kada takve mjere ne sadržavaju nikakvo ograničenje sloboda kretanja (slučaj „Keck i Mithouard”⁵²).

136. U prvom je slučaju, koji je slučaj ovih predmeta, očito da isključivanje mogućnosti samostalne primjene Povelje u praksi ne čini nikakvu razliku jer su predmetne nacionalne mjere u svakom slučaju protivne pravu Unije.

137. Stoga je stvaran praktičan doseg pravnog stajališta koje ovdje zastupam ograničen na nacionalne propise tipa „Keck i Mithouard”. Naime, kad bi se u tom slučaju prihvatilo da je povredu Povelje moguće ispitati neovisno o povredi sloboda kretanja, to bi značilo da svi nacionalni propisi, čak i oni kojima se ne ograničavaju te slobode, podliježu cenzuri s obzirom na Povelju kada su dovedeni u pitanje u činjeničnoj situaciji koja ulazi u područje primjene navedenih sloboda, odnosno u svakoj prekograničnoj situaciji. U konkretnom primjeru to bi osobito značilo da bi propis kojim se zabranjuje noćni rad u pekarnicama, za koji je Sud presudio da se njime ne ograničava slobodno kretanje robe⁵³, bilo moguće ispitati s obzirom na odredbe Povelje (osobito njezine članke 15. i 16.).

138. Čini mi se da je takvo tumačenje teško uskladiti s člankom 6. stavkom 1. UEU-a i člankom 51. stavkom 2. Povelje, u skladu s kojima odredbe Povelje ni na koji način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima.

139. Prema mojem mišljenju, to tumačenje treba odbiti i isključiti mogućnost ispitivanja navodne povrede Povelje neovisno o pitanju povrede sloboda kretanja. To je upravo pristup koji je usvojen u presudi Pelckmans Turnhout⁵⁴, u kojoj je Sud presudio da se Povelja ne može primijeniti samostalno kada se predmetnim nacionalnim propisom ne ograničavaju slobode kretanja.

140. Suprotno tomu, čini mi se da se u presudi Pfleger i dr.⁵⁵, koja se odnosila na nacionalni propis koji je sadržavao neopravdano ograničenje slobodnog pružanja usluga, ostavlja mjesta sumnji u pogledu mogućnosti samostalne primjene Povelje.

49 Presude od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 281. do 327.) i od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 65. do 69.)

50 Presuda od 26. veljače 2013. (C-617/10, EU:C:2013:105)

51 Presuda od 18. lipnja 1991. (C-260/89, EU:C:1991:254)

52 Presuda od 24. studenoga 1993. (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905)

53 Presuda od 14. srpnja 1981., Oebel (155/80, EU:C:1981:177)

54 Vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2014. (C-483/12, EU:C:2014:304, t. 24. do 26.). Ta se presuda odnosila na nacionalni propis kojim se trgovcima određivao jedan dan zatvaranja tjedno. Vidjeti u tom smislu također presudu od 4. listopada 1991., Society for the Protection of Unborn Children Ireland, takozvana presuda „Grogan” (C-159/90, EU:C:1991:378, t. 30. i 31.).

55 Presuda od 30. travnja 2014. (C-390/12, EU:C:2014:281). Taj je isti pristup Sud zatim slijedio u presudi od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr. (C-98/14, EU:C:2015:386, t. 89. do 91.).

141. Naime, Sud je u točkama 35. i 36. te presude pravilno podsjetio na to da se na Povelju moguće pozvati u okviru ocjene razloga za opravdanje. Međutim, Sud je u točkama 57. do 60. navedene presude pristao ispitati postojanje povrede članka 15. do 17. Povelje, *neovisno* o pitanju povrede slobodnog pružanja usluga (utvrđene u točkama 39. do 56. iste presude)⁵⁶. Prema mojem mišljenju, taj pristup ostavlja mjesta sumnji, koju valja ukloniti, u pogledu mogućnosti ispitivanja navodne povrede Povelje neovisno o pitanju povrede sloboda kretanja.

142. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na taj dio postavljenih pitanja odgovori na način da, kada Sud ispituje nacionalni propis s obzirom na slobode kretanja, navodnu povredu temeljnog prava zajamčenog Poveljom nije moguće ispitati neovisno o pitanju povrede tih sloboda.

VI. Zaključak

143. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szombathelyju, Mađarska) odgovori kako slijedi:

Članak 63. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kao što je onaj u glavnim postupcima, kojim se predviđa prestanak prava plodouživanja i uporabe produktivnih zemljišta, osim ako se ne dokaže da su ta prava nastala između osoba koje su u uskoj obiteljskoj vezi, i to bez obzira na mogućnost da nositelj navedenih prava dobije financijsku naknadu od svojeg suugovaratelja.

Članak 51. stavke 1. i 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da, kada Sud ispituje nacionalni propis s obzirom na slobode kretanja, navodnu povredu temeljnog prava zajamčenog navedenom Poveljom nije moguće ispitati neovisno o pitanju povrede tih sloboda.

⁵⁶ Sud je na kraju svoje analize ipak samo istaknuo da neopravdano ili neproporcionalno ograničenje slobodnog pružanja usluga na temelju članka 56. UFEU-a također nije dopušteno na temelju navedenog članka 52. stavka 1., u odnosu na članke 15. do 17. Povelje, tako da zasebno ispitivanje na temelju toga nije potrebno. Vidjeti presudu od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 59. i 60.).