



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 31. maja 2017¹

Združeni zadevi C-52/16 in C-113/16

**„SEGRO“ Kft.
proti
Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16)
in
Günther Horváth
proti
Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(upravno in delovno sodišče v Szombathelyju, Madžarska))

„Predhodno odločanje – Člen 49 PDEU – Svoboda ustanavljanja – Člen 63 PDEU – Prosti pretok kapitala – Posredna diskriminacija – Pogodbene pravice užitka ali rabe na kmetijskih zemljiščih – Prepoved pridobitve takih pravic za osebe, ki niso ožji družinski člani lastnika kmetijskih zemljišč – Zakonodaja, ki določa ukinitvev takih pravic, ki ne izpolnjujejo tega pogoja – Neobstoj utemeljitve – Kršitev nacionalne zakonodaje o deviznem nadzoru – Boj proti zlorabam – Boj proti špekulacijskim zemljiškim transakcijam – Člena 17 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Neuporaba Listine Evropske unije o temeljnih pravicah neodvisno od vprašanja kršitve prostega pretoka“

I. Uvod

1. S sklepora z dne 25. januarja 2016 (C-52/16) oziroma z dne 8. februarja 2016 (C-113/16), ki sta na Sodišče prispela 29. januarja oziroma 26. februarja 2016, je Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szombathelyju, Madžarska) pri Sodišču vložilo dva predloga za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago členov 49 in 63 PDEU ter členov 17 in 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
2. Predloga sta bila vložena v okviru sporov med, prvič, družbo „SEGRO“ Kft. in Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (upravne službe Železne županije – zemljiški urad okrožja Sárvár, Madžarska) ter, drugič, Güntherjem Horváthom in Vas Megyei Kormányhivatal (upravne službe Železne županije, Madžarska) v zvezi z odločbami, s katerimi so bile iz zemljiške knjige izbrisane pravice užitka na kmetijskih zemljiščih, ki sta jih imela družba SEGRO in G. Horváth.
3. Te odločbe o izbrisu so temeljile na nacionalni zakonodaji, ki določa ugasnitev pravic užitka in rabe na obdelovalnih zemljiščih, razen če se predloži dokaz, da so bile te pravice ustanovljene med ožjimi družinskim člani.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

4. Iz razlogov, ki jih bom predstavil v nadaljevanju, menim, da so ta zakonodaja in odločbe o izbrisu, sprejete na njeni podlagi, v nasprotju s prostim pretokom kapitala. Zahteva, da morajo biti take pravice ustanovljene med ožjimi družinskimi člani, ima namreč posredno diskriminatorne učinke v škodo državljanov drugih držav članic in je ni mogoče utemeljiti z nobenim od ciljev, ki jih je navedla madžarska vlada.

5. Poleg tega, kar zadeva člena 17 in 47 Listine, na katerih kršitev se predložitveno sodišče sklicuje v zadevi SEGRO (C-52/16),² bom Sodišču predlagal, naj člen 51(1) in (2) Listine razlaga tako, da kadar se nacionalna zakonodaja preučuje z vidika prostega pretoka, se na kršitev temeljnih pravic, zagotovljenih z Listino, ni mogoče sklicevati neodvisno od vprašanja kršitve te svoboščine.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. Pristop Madžarske k Evropski uniji je bil predviden s pristopno pogodbo³ (v nadaljevanju: Pristopna pogodba iz leta 2003), ki ji je bil priložen akt o pogojih tega pristopa⁴ (v nadaljevanju: Akt o pristopu iz leta 2003) v skladu s členom 1(2) te pogodbe. Navedena pogodba je v skladu s svojim členom 2(2) začela veljati 1. maja 2004.

7. Poglavje 3 Priloge X k Aktu o pristopu iz leta 2003 je naslovljeno „Prosti pretok kapitala“. V točki 2 tega poglavja 3 je navedeno:

„Ne glede na obveznosti iz pogodb, na katerih temelji Evropska unija, lahko Madžarska sedem let od dne pristopa ohrani v veljavi prepovedi iz svoje na dan podpisa tega akta obstoječe zakonodaje glede pridobitve kmetijskih zemljišč s strani fizičnih oseb, ki ne prebivajo ali niso državljani Madžarske, ali s strani pravnih oseb. V nobenem primeru se državljani držav članic ali pravne osebe, ki so ustanovljene v skladu z zakonodajo drugih držav članic, glede pridobitve kmetijskih zemljišč ne smejo obravnavati manj ugodno kot na dan podpisa Pristopne pogodbe [iz leta 2003]. [...]

Za državljane drugih držav članic, ki želijo imeti sedež kot samozaposleni kmetje ter so na Madžarskem tri leta neprekinjeno zakonito prebivali in opravljali kmetijsko dejavnost, ne veljajo določbe prejšnjega pododstavka ali kakršnakoli pravila in postopki, ki ne veljajo za madžarske državljane. [...]

Če obstajajo zadostni dokazi, da bo po izteku prehodnega obdobja na trgu s kmetijskimi zemljišči na Madžarskem prišlo do resnih motenj ali do groženj resnih motenj, Komisija na zahtevo Madžarske odloči o podaljšanju prehodnega obdobja za največ tri leta.“

8. Komisija je s sklepom z dne 20. decembra 2010 prehodno obdobje v zvezi s pridobitvijo kmetijskega zemljišča na Madžarskem iz Priloge X, poglavje 3, točka 2, Akta o pristopu iz leta 2003 podaljšala do 30. aprila 2014.⁵

² Glej točko 21 teh sklepnih predlogov.

³ Pogodba med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji (UL 2003, L 236, str. 17).

⁴ Akt o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33).

⁵ Sklep Komisije 2010/792/EU z dne 20. decembra 2010 o podaljšanju prehodnega obdobja v zvezi s pridobitvijo kmetijskega zemljišča na Madžarskem (UL 2010, L 336, str. 60).

B. Madžarsko pravo

9. Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (zakon št. LV iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih) (v nadaljevanju: zakon iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih) je bil z učinkom od 1. januarja 2013 spremenjen tako, da je pogodbeno ustanovitev pravic užitka na obdelovalnih zemljiščih dovoljena le še med ožjimi družinskimi člani.

10. Ob tej priložnosti je bil v ta zakon vstavljen novi člen 91(1), ki določa:

„Vsaka pravica užitka, ki obstaja 1. januarja 2013 in je za nedoločen čas ali za določen čas, ki se izteče po 30. decembru 2032, ustanovljena s pogodbo, sklenjeno med osebam, ki niso ožji družinski člani, bo po samem zakonu ugasnila 1. januarja 2033.“

11. Mező és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (zakon št. CXXII iz leta 2013 o prodaji kmetijskih in gozdnih zemljišč) (v nadaljevanju: zakon iz leta 2013 o obdelovalnih zemljiščih) je bil sprejet 21. junija 2013 in je začel veljati 15. decembra 2013. V členu 5, točka 13, je naslednja opredelitev:

„Ožji družinski član‘ pomeni zakonca, prednike v ravni črti, posvojence, lastne otroke in otroke zakonca, posvojitelje, taste in tašče ter brate in sestre.“

12. Člen 37(1) zakona iz leta 2013 o obdelovalnih zemljiščih določa ničnost pravic užitka, ki so pogodbeno ustanovljene na obdelovalnih zemljiščih, razen če je ta pogodba sklenjena med ožjimi družinskimi člani.

13. Mező és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (zakon št. CCXII iz leta 2013 o uvedbi nekaterih prehodnih in drugih določb v zvezi z zakonom iz leta 2013 o obdelovalnih zemljiščih) (v nadaljevanju: zakon iz leta 2013 o prehodnih ukrepih) je bil sprejet 12. decembra 2013 in začel veljati 15. decembra 2013.

14. Člen 108(1) tega zakona, s katerim je bil razveljavljen člen 91(1) zakona iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih, določa:

„Vsaka pravica užitka ali rabe, ki obstaja 30. aprila 2014 in je za nedoločen čas ali za določen čas, ki se izteče po 30. aprilu 2014, ustanovljena s pogodbo, sklenjeno med osebam, ki niso ožji družinski člani, bo po samem zakonu ugasnila 1. maja 2014.“

15. Člen 94 ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (zakon št. CXLI iz leta 1997 o zemljiški knjigi) (v nadaljevanju: zakon o zemljiški knjigi) določa:

„1. Za namene izbrisa pravic užitka in pravic rabe, ki ugasnejo na podlagi člena 108(1) [zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih], iz zemljiške knjige (v nadaljevanju: v tem členu: pravice užitka) mora fizična oseba, ki je imetnica pravic užitka, na podlagi opomina, ki ga najpozneje 31. oktobra 2014 pošlje organ, pristojen za vodenje zemljiške knjige, v 15 dneh po prejemu opomina na obrazcu, ki ga za ta namen določi minister, prijaviti ožje sorodstveno razmerje, ki jo eventualno povezuje z osebo, ki je kot lastnica nepremičnine omenjena na dokumentu, na podlagi katerega je bil opravljen vpis. Če ta prijava ni podana v zahtevanem roku, se po 31. decembru 2014 zavrne zahteva za izdajo potrdila.

[...]

3. Če v prijavi ni navedeno ožje sorodstveno razmerje ali če prijava ni bila podana v zahtevanem roku, organ, pristojen za vodenje zemljiške knjige, po uradni dolžnosti izbriše pravice užitka iz navedene knjige v šestih mesecih po izteku roka za predložitev prijave oziroma najpozneje 31. julija 2015.

[...]

5. Uprava za zemljiške zadeve po uradni dolžnosti najpozneje 31. decembra 2014 iz zemljiške knjige izbriše pravice užitka, ki so bile vpisane v korist pravnih oseb ali subjektov, ki nimajo pravne osebnosti, vendar so sposobni pridobiti pravice, ki se lahko vpišejo v knjigo, in ki so bile odpravljene na podlagi člena 108(1) [zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih].“

III. Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

A. Zadeva C-52/16

16. Družba SEGRO je gospodarska družba s sedežem na Madžarskem, katere delničarji so fizične osebe, ki so državljani drugih držav članic in prebivajo v Nemčiji.

17. Družba SEGRO je pred 30. aprilom 2014 pridobila pravice užitka na dveh kmetijskih zemljiščih na Madžarskem. Te pravice so bile vpisane v zemljiško knjigo. Madžarska vlada je v zvezi s tem navedla, da so bile pravice, obravnavane v postopkih v glavni stvari, ustanovljene pred 1. majem 2004.

18. Z odločbama z dne 10. oziroma 11. septembra 2014 je zemljiški urad okrožja Sárvár upravnih služb Železne županije te pravice užitka izbrisal iz zemljiške knjige na podlagi člena 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih in člena 94(5) zakona o zemljiški knjigi.

19. Družba SEGRO je v tožbi, ki jo je vložila pri predložitvenem sodišču, med drugim trdila, da sta z zgoraj navedenimi nacionalnimi določbami kršena madžarski temeljni zakon in pravo Unije.

20. Predložitveno sodišče je začelo postopek pri Alkotmánybíróság (ustavno sodišče, Madžarska), da bi to ugotovilo, ali so te določbe v nasprotju z madžarskim temeljnim zakonom. Alkotmánybíróság (ustavno sodišče) je s sodbo št. 25 z dne 21. julija 2015 ugotovilo neskladnost z madžarskim temeljnim zakonom in zakonodajalca pozvalo, naj zadevno zakonodajo spremeni do 1. decembra 2015. Po mnenju predložitvenega sodišča se je ta rok iztekel, ne da bi bil sprejet ustrezen ukrep.

21. Predložitveno sodišče, ki mu je bil znova predložen spor o glavni stvari, je najprej menilo, da lahko zadevne nacionalne določbe odvrta državljanke drugih držav članic od tega, da svoji pravici do svobode ustanavljanja (člen 49 PDEU) in prostega pretoka kapitala (člen 63 PDEU) uresničujejo s pridobitvijo pravice užitka na zemljiških posestih na Madžarskem, zaradi tveganja, da bi bile take pravice predčasno odpravljene brez pravične odškodnine. Dalje, te določbe naj bi pomenile tudi nesorazmerno kršitev lastninske pravice zadevnih oseb, zagotovljene v členu 17 Listine. Nazadnje, implicitna pravna domneva, v skladu s katero naj bi bile vse zasebne pogodbe, s katerimi so bile ustanovljene pravice užitka in rabe na obdelovalnih zemljiščih, sklenjene zaradi izoginitve omejitvam pri pridobivanju lastninske pravice, naj bi posegala v pravico do nepristranskega sodišča, varovano s členom 47 Listine.

22. V teh okoliščinah je Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szombathelyju, Madžarska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanja:

„1. Ali je treba člena 49 in 63 Pogodbe o delovanju Evropske unije ter člena 17 in 47 [Listine] razlagati tako, da nasprotujejo zakonodaji države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari in ki – brez tehtanja drugih meril – določa obveznost izbrisa vpisa pravic užitka in rabe, ki so bile ustanovljene na kmetijskih zemljiščih in vpisane na ime gospodarskih družb ali fizičnih oseb, ki niso ožji

družinski člani lastnika, ne da bi obenem v korist imetnikov ugaslih pravic užitka in rabe nalagala povračilo škode za premoženjske izgube, ki izvira iz veljavnih pogodb, čeprav ga ni mogoče uveljavljati v okviru prenehanja razmerja med sopogodbenicami?

2. Ali je treba člena 49 in 63 Pogodbe o delovanju Evropske unije ter člena 17 in 47 [Listine] razlagati tako, da nasprotujejo zakonodaji države članice, ki – brez tehtanja drugih meril – določa obveznost izbrisa vpisa pravic užitka in rabe, ki so bile ustanovljene na kmetijskih zemljiščih in so bile na podlagi pogodb, sklenjenih pred 30. aprilom 2014, vpisane na ime gospodarskih družb ali fizičnih oseb, ki niso ožji družinski člani lastnika, in ki obenem v korist imetnikov ugaslih pravic užitka in rabe nalaga povračilo škode za premoženjske izgube, ki izvira iz veljavnih pogodb, čeprav ga ni mogoče uveljavljati v okviru prenehanja razmerja med sopogodbenicami?“

B. Zadeva C-113/16

23. G. Horváth je avstrijski državljan s prebivališčem v Avstriji, ki je pred 30. aprilom 2014 na dveh kmetijskih zemljiščih na Madžarskem pridobil pravice užitka, ki bi morale ugasniti ob njegovi smrti. Te pravice so bile vpisane v zemljiško knjigo. Madžarska vlada je v zvezi s tem navedla, da so bile pravice, obravnavane v postopkih v glavni stvari, ustanovljene pred 1. majem 2004.

24. Z odločbo z dne 12. oktobra 2015 so upravne službe Železne županije te pravice užitka izbrisale iz zemljiške knjige na podlagi člena 5, točka 13, zakona iz leta 2013 o obdelovalnih zemljiščih, člena 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih in člena 94(1) in (3) zakona o zemljiški knjigi.

25. G. Horváth je pri predložitvenem sodišču vložil tožbo zoper to odločbo.

26. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali zahteva po ožjem sorodstvenem razmerju med strankama pogodbe, s katero je ustanovljena pravica užitka, pomeni prikrito diskriminacijo državljanov drugih držav članic, ker so kmetijska zemljiška večinoma last madžarskih državljanov. Ta diskriminatorni učinek naj bi bil še toliko bolj očiten, ker je bilo prej tujim fizičnim in pravnim osebam prepovedano pridobiti lastništvo na takih zemljiščih, tako da je delež imetnikov pravic užitka ali pravic rabe veliko večji med državljani drugih držav članic kot med madžarskimi državljani.

27. V teh okoliščinah je Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szombathelyju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašnji:

- „1. Ali zakonodaja države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ki ohranitev pravic užitka in rabe, ki so bile ustanovljene na kmetijskih zemljiščih, pogojuje z dokazom vezi bližnjega sorodstva s tistim, ki je te pravice ustanovil, tako da če imetnik pravic užitka ali rabe ne more dokazati vezi bližnjega sorodstva, njegova pravica brez kakršnega koli premoženjskega nadomestila *ex lege* ugasne, povzroča omejitve, ki je v nasprotju s členoma 49 in 63 [PDEU]?
2. Ali ob upoštevanju členov 49 in 63 [PDEU] zakonodaja države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ki ohranitev pravic užitka in rabe, ki so bile ustanovljene na kmetijskih zemljiščih, pogojuje z dokazom vezi bližnjega sorodstva s tistim, ki je te pravice ustanovil, tako da če imetnik pravic užitka ali rabe ne more dokazati vezi bližnjega sorodstva, njegova pravica brez kakršnega koli premoženjskega nadomestila *ex lege* ugasne, zares v isti meri vpliva na državljane zadevne državne članice in na državljane drugih držav članic?“

IV. Postopek pred Sodiščem

28. Predloga za sprejetje predhodne odločbe sta bila v sodnem tajništvu Sodišča vpisana 29. januarja 2016 (C-52/16) in 26. februarja 2016 (C-113/16).

29. Pisna stališča so predložili madžarska, italijanska, avstrijska in portugalska vlada ter Komisija.
30. Madžarska vlada in Komisija sta na obravnavi 7. marca 2017 podali ustne navedbe.

V. Analiza

31. Predložitveno sodišče želi s svojimi vprašanji v bistvu izvedeti, ali je treba člena 49 in 63 PDEU ter člena 17 in 47 Listine razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki določa ugasnitev pravic užitka in rabe na obdelovalnih zemljiščih, razen če se predloži dokaz, da so bile te pravice ustanovljene med ožjimi družinskim člani.
32. Vse stranke, ki so pri Sodišču predložile stališča, razen madžarske vlade, menijo, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.
33. Iz razlogov, predstavljenih v nadaljevanju, Sodišču predlagam, naj na ta vprašanja odgovori tako, da člen 63 PDEU, ki zagotavlja prosti pretok kapitala, nasprotuje taki zakonodaji.

A. Dopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe

34. Madžarska vlada je izrazila dvom o dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe.
35. Na prvem mestu ta vlada poudarja, da so bile pravice užitka, obravnavane v postopkih v glavni stvari, ustanovljene pred začetkom veljavnosti Pristopne pogodbe iz leta 2003 in da je bila njihova ustanovitev poleg tega v nasprotju z nacionalno zakonodajo, ki je veljala takrat. Posledično naj tega, da je nacionalni zakonodajalec ukinil te pravice, ki so bile nezakonito ustanovljene pred začetkom veljavnosti te pogodbe, ne bi bilo mogoče presoјati z vidika prava Unije.
36. Opozoriti moram, da je, kar zadeva uporabo prava Unije v novi državi članici, Sodišče pristojno za razlago tega prava od datuma pristopa te države k Uniji.⁶
37. V postopkih v glavni stvari ni sporno, da so bile zadevne pravice užitka iz zemljiške knjige izbrisane z upravnimi odločbami, sprejetimi po 1. maju 2004,⁷ ko je začela veljati Pristopna pogodba iz leta 2003,⁸ in to na podlagi zakonodajnih določb, sprejetih po začetku veljavnosti te pogodbe.⁹
38. Posledično se mi ne zdi sporno, da je Sodišče pristojno za razlago prava Unije tako v zvezi z odločbami o izbrisu kot v zvezi z zakonodajnimi določbami, obravnavanimi v sporih o glavni stvari, in to tudi ob domnevi, da so bile te pravice ustanovljene pred 1. majem 2004.
39. Pojasniti moram, da bom trditev madžarske vlade, ki se nanaša na nezakonitost *ab initio* pravic užitka, preučil v nadaljevanju.¹⁰
40. Na drugem mestu madžarska vlada trdi, da se vprašanja za predhodno odločanje napačno nanašajo na člen 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih. Po mnenju te vlade so zadevne pravice užitka na podlagi zgoraj navedenih določb ugasnile *ex lege* 1. maja 2014, tako da gre v sporih o glavni stvari le za uporabo člena 94 zakona o zemljiški knjigi.

6 Glej v tem smislu sodbi z dne 15. junija 1999, Andersson in Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, točka 31), in z dne 10. januarja 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, točka 36).

7 Glej točki 18 in 24 teh sklepnih predlogov.

8 Glej točko 6 teh sklepnih predlogov.

9 Glej točke od 9 do 15 teh sklepnih predlogov.

10 Glej točke od 90 do 99 teh sklepnih predlogov.

41. V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po predhodni odločbi, da bo lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče načeloma zavezano odločati, če se predložena vprašanja nanašajo na razlago ali veljavnost pravila prava Unije.¹¹

42. Iz tega sledi, da za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odgovor na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo nacionalno sodišče, le če je očitno, da zahtevana razlaga ali zahtevana presoja veljavnosti pravila prava Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih okoliščin, ki jih potrebuje, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore.¹²

43. Vprašanja, postavljena v okviru teh zadev, ne spadajo v nobenega od primerov, opredeljenih v tej sodni praksi. Ni namreč sporno, da je člen 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih odločilnega pomena v postopkih v glavni stvari, ker je v njem določena ugasnitev pravic užitka, ustanovljenih med osebami, ki niso ožji družinski člani.

44. Na tretjem mestu madžarska vlada trdi, da je predložitveno sodišče podvomilo o sodbi št. 25 z dne 21. julija 2015, ki jo je izdalo Alkotmánybíróság (ustavno sodišče), čeprav so odločitve tega sodišča zanj zavezujoče.

45. Opozoriti moram, da je Sodišče večkrat razsodilo, da imajo nacionalna sodišča najširšo diskrecijsko pravico, da predložijo Sodišču vprašanje o razlagi upoštevni določb prava Unije, ta pravica pa se v primeru sodišč, ki odločajo na zadnji stopnji, spremeni v obveznost, z izjemami, priznanimi v sodni praksi Sodišča. Pravilo nacionalnega prava ne more preprečiti, da nacionalno sodišče to pravico po potrebi uporabi ali da to obveznost izpolni. Ta pravica in ta obveznost sta namreč lastni sistemu sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenem s členom 267 PDEU, in nalogam sodišča, pristojnega za uporabo prava Unije, ki so s to določbo zaupane nacionalnim sodiščem.¹³

46. Zato pravilo nacionalnega prava, na katero se sklicuje madžarska vlada, ne more ovirati možnosti predložitvenega sodišča, da Sodišču v predhodno odločanje predloži vprašanje v zvezi z razlago prava Unije, kakršna so vprašanja, ki so predmet teh zadev.

47. Iz zgoraj navedenega sklepam, da sta predloga za sprejetje predhodne odločbe dopustna.

B. Prosti pretok, ki se uporabi

48. Glede na stališča, predložena Sodišču, je treba ugotoviti, ali nacionalni ukrepi, obravnavani v sporih o glavni stvari, spadajo na področje določb Pogodbe DEU v zvezi s prostim pretokom kapitala ali tistih v zvezi s svobodo ustanavljanja. Namen teh ukrepov je zakonsko urediti ustanovitev in ohranitev pravic užitka in pravic rabe na kmetijskih zemljiščih.

49. Menim, da navedeni ukrepi ne spadajo v okvir svobode ustanavljanja, določene v členu 49 PDEU, temveč spadajo v okvir prostega pretoka kapitala, zagotovljenega s členom 63 PDEU, in to iz naslednjih razlogov.

¹¹ Glej zlasti sodbo z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 24 in navedena sodna praksa).

¹² Glej zlasti sodbo z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25 in navedena sodna praksa).

¹³ Sodba z dne 5. aprila 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, točki 32 in 33 ter navedena sodna praksa).

50. Kolikor vem, je Sodišče vedno, z eno daljno izjemo,¹⁴ odločilo, da nacionalni ukrepi, ki urejajo naložbe v nepremičnine, spadajo na področje prostega pretoka kapitala.¹⁵

51. V skladu s to sodno prakso po eni strani pravica pridobiti, izkoriščati in odsvojiti nepremičnine na ozemlju druge države članice ustvarja, če se izvršuje, pretok kapitala.¹⁶

52. Po drugi strani pretok kapitala zajema transakcije, s katerimi nerezidenti opravijo naložbe v nepremičnine na ozemlju države članice, kot to izhaja med drugim iz nomenklature pretoka kapitala v Prilogi I k Direktivi Sveta 88/361/EGS z dne 24. junija 1988 o izvajanju člena 67 Pogodbe (ES, člen razveljavljen z Amsterdamsko pogodbo),¹⁷ pri čemer je ta nomenklatura obdržala naravo napotila za opredelitev pojma pretok kapitala, vpisanega v člen 63 PDEU.¹⁸

53. V zvezi s tem je iz pojasnil v Prilogi I k Direktivi 88/361 izrecno razvidno, da kategorija naložb v nepremičnine „vključuje tudi *pravice uporabe [pravice užitka]*, služnostne pravice in gradbene pravice“ (moj poudarek).

54. Poleg tega v tej sodni praksi po mojem mnenju ni vzpostavljeno razlikovanje glede na zasebno ali poklicno namembnost zemljiških posesti, v zvezi s katerimi se opravijo zadevne naložbe. Sodišče je zlasti izrecno omenjalo pretok kapitala, ki nastane zaradi *pravice izkoriščati* nepremičnine v drugi državi članici, kar po mojem mnenju vključuje možnost izkoriščati te nepremičnine v okviru dejavnosti, ki sicer spada v okvir svobode ustanavljanja.¹⁹

55. Drugače povedano, nacionalni ukrepi, ki vplivajo na naložbe v nepremičnine, spadajo v okvir prostega pretoka kapitala, tudi če je namen teh naložb omogočiti uresničevanje pravice do ustanavljanja v zadevni državi članici kot fizična oseba²⁰ ali prek družbe, ustanovljene v tej državi članici.²¹

56. Potrditev te razlage najdem v pojasnilih v Prilogi I k Direktivi 88/361, v skladu s katerimi pojem naložbe v nepremičnine zajema „[n]akup[e] stavb in zemljišč ter gradnj[o] stavb s strani zasebnih oseb *zaradi dobička ali za osebno uporabo*“ (moj poudarek).

57. To, da bi družba SEGRO ali G. Horváth morebiti izkoriščala kmetijska zemljišča, ki so predmet postopkov v glavni stvari, zato ne more povzročiti, da bi zadevni nacionalni ukrepi spadali na področje uporabe svobode ustanavljanja.

14 Glej sodbo z dne 6. novembra 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, točka 9). Ta sodba je zadevala irsko družbo, ki so jo ustanovili državljani drugih držav članic in proti kateri je bil sprejet ukrep razlastitve, ker ti niso izpolnjevali pogoja stalnega prebivališča na kmetijskih zemljiščih. Vendar menim, da je bila rešitev, sprejeta v zvezi s tem v tej sodbi, v novejši sodni praksi Sodišča spremenjena.

15 Glej v tem smislu sodbe z dne 5. marca 2002, Reisch in drugi (C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 in od C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, točke od 28 do 31); z dne 23. septembra 2003, Ospelt in Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, točka 24); z dne 25. januarja 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, točke od 22 do 24), in z dne 1. oktobra 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, točka 20).

16 Sodbe z dne 5. marca 2002, Reisch in drugi (C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 in od C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, točka 29); z dne 25. januarja 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, točka 22), in z dne 1. oktobra 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, točka 20).

17 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 10.

18 Sodbe z dne 5. marca 2002, Reisch in drugi (C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 in od C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, točka 30); z dne 25. januarja 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, točka 23), in z dne 1. oktobra 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, točka 20).

19 Glej točko 51 teh sklepnih predlogov.

20 Sodba z dne 5. marca 2002, Reisch in drugi (C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 in od C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135), se je nanašala na sistem, s katerim je bila dovoljena pridobitev zemljiških posesti, če se je pridobitelj zavezal, da bo na tej posesti imel glavno prebivališče ali opravljal poklicno dejavnost (glej točko 6 te sodbe). Sodba z dne 25. januarja 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), se je zlasti nanašala na to, da se za fizično osebo razveljavi nakup kmetijskega posestva, če ta na tem posestvu nima prebivališča.

21 V sodbi z dne 1. oktobra 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), je bila obravnavana zavrnitev dovoljenja za naložbe v nepremičnine v Belgiji, ki jih je načrtovala ustanova s sedežem na Nizozemskem, ki je te nepremičnine želela izkoriščati prek belgijskih gospodarskih družb (glej točke od 12 do 14 ter 23 in 24 te sodbe).

58. Ta razlaga je potrjena tudi z vsebino Priloge X k Aktu o pristopu iz leta 2003, v kateri so določeni nekateri prehodni ukrepi v zvezi s pristopom Madžarske k Uniji na podlagi člena 24 tega akta.

59. Pojasniti moram, da se ti prehodni ukrepi, ki niso predmet vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, ne uporabljajo v okoliščinah sporov o glavni stvari, kot je trdila Komisija, ker so bile upravne odločbe, obravnavane v sporih o glavni stvari, sprejete po 30. aprilu 2014, ko se je po podaljšanju izteklo prehodno obdobje v zvezi s pridobitvijo kmetijskega zemljišča na Madžarskem iz Priloge X, poglavje 3, točka 2, Akta o pristopu iz leta 2003.²²

60. Besedilo teh ukrepov vseeno ponuja koristno pojasnilo o področju uporabe prostega pretoka kapitala. S točko 2 poglavja 3 tega akta je bilo namreč Madžarski omogočeno, da pod nekaterimi pogoji in za prehodno obdobje sedmih let od datuma pristopa (ki ga je Komisija podaljšala do 30. aprila 2014²³) ohrani v veljavi prepovedi glede pridobitve kmetijskih zemljišč za fizične osebe, ki ne prebivajo ali niso državljani Madžarske, ali za pravne osebe.

61. Navedeno poglavje 3 pa je naslovljeno „Prosti pretok kapitala“. Tako so avtorji Akta o pristopu iz leta 2003 izrecno določili, da pridobitev kmetijskih zemljišč za fizične ali pravne osebe spada na področje prostega pretoka kapitala.

62. Iz navedenega izhaja, da je treba obseg nacionalnih ukrepov, obravnavanih v postopkih v glavni stvari, preučiti z vidika prostega pretoka kapitala, zagotovljenega s členom 63 PDEU.

63. Vseeno moram podredno pojasniti, da je preučitev v nadaljevanju mogoče prenesti na svobodo ustanavljanja, kar zadeva tako obstoj omejitve kot neobstoj utemeljitve.

C. Obstoj omejitve prostega pretoka kapitala

64. Zdaj je treba ugotoviti, ali nacionalni ukrepi, obravnavani v postopkih v glavni stvari, vključujejo omejitev prostega pretoka kapitala.

65. Uvodoma je madžarska vlada trdila, da je s členom 345 PDEU državam članicam podeljena velika svoboda glede vsebine in pogojev pridobitve nekaterih pravic v zvezi z lastnino, kot je pravica užitka, z edino omejitvijo, da zaradi tega pridobitev ne postane nemogoča in da ni diskriminacije.

66. Poudariti moram, da člen 345 PDEU sicer izraža načelo nevtralnosti Pogodb glede lastninskopravne ureditve v državah članicah, vendar ta nevtralnost ne pomeni, da naj bi se nacionalni ukrepi, ki urejajo pridobitev zemljiške posesti, izognili temeljnemu pravilu prava Unije, zlasti pravilom o prepovedi diskriminacije, svobodi ustanavljanja in prostem pretoku kapitala.²⁴

67. Zato okoliščina, da ukrepi, obravnavani v postopkih v glavni stvari, lahko spadajo na področje uporabe člena 345 PDEU, ne more povzročiti, da se pravila iz Pogodbe DEU v zvezi s prostim pretokom kapitala ne uporabljajo.

²² Glej točke 8, 18 in 24 teh sklepnih predlogov.

²³ Glej točko 8 teh sklepnih predlogov.

²⁴ Glej v tem smislu sodbe z dne 6. novembra 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, točka 7); z dne 15. maja 2003, Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, točka 39); z dne 23. septembra 2003, Ospelt in Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, točka 24), in z dne 22. oktobra 2013, Essent in drugi (od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točki 29 in 36).

68. Člen 63 PDEU določa, da so prepovedane vse omejitve pretoka kapitala med državami članicami. Ta prepoved zajema med drugim vsak nacionalni ukrep, ki uvaja diskriminacijo na podlagi izvora kapitala.²⁵

69. Poudariti moram, da ima lahko ugotovitev obstoja diskriminacije, ki pomeni resnejšo kršitev obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, od kršitve, ki je posledica zgolj nediskriminatorne omejitve, določene posledice v fazi utemeljevanja.²⁶

70. Po mojem mnenju pa nacionalni ukrepi, obravnavani v postopkih v glavni stvari, uvajajo posredno diskriminacijo na podlagi izvora kapitala, kot so pravilno trdile avstrijska in portugalska vlada ter Komisija.

71. V zvezi s tem moram spomniti, da je treba obstoj posredne diskriminacije ugotoviti, če pogoj, določen v nacionalni zakonodaji, čeprav ne uvaja formalnega razlikovanja na podlagi izvora, lažje izpolnjujejo državljani zadevne države članice kot pa državljani drugih držav članic.²⁷

72. Nacionalni ukrep, kot je člen 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih, v skladu s katerim po zakonu ugasnejo pravice užitka in pravice rabe, razen če se predloži dokaz, da je bila pogodba o ustanovitvi take pravice sklenjena med ožjimi družinskimi člani, seveda ne vsebuje odkritega razlikovanja na podlagi izvora kapitala.

73. Vendar je s tako zakonodajo uvedena prikrita diskriminacija na podlagi izvora kapitala, ker je verjetnost, da je oseba ožji družinski član osebe, ki je prenesla tako pravico na madžarskih zemljiščih, večja pri madžarskem državljanu kot pri državljanu druge države članice. Drugače povedano, pogoj, določen v členu 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih, bo lažje izpolnila v smislu zgoraj navedene sodne prakse skupina madžarskih državljanov kot pa skupina državljanov drugih držav članic.

74. Ta diskriminatorni učinek je poleg tega še večji zaradi omejitev pri pridobitvi lastninske pravice na kmetijskih zemljiščih, ki so obstajale pred začetkom veljavnosti nacionalnih ukrepov, obravnavanih v teh zadevah. Iz pojasnil, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, je namreč razvidno, da je bila v prvotni različici zakona iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih izključena možnost, da tujci pridobijo lastništvo na obdelovalnih zemljiščih, vendar so te osebe še vedno lahko pridobile pravico užitka ali pravico rabe na takih zemljiščih. Poleg tega in še vedno po navedbah tega sodišča je bilo za pridobitev lastninske pravice na obdelovalnih zemljiščih za tujce pred začetkom veljavnosti zakona iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih potrebno dovoljenje ministrstva za finance.

75. S temi omejitvami je bil na dva načina okrepljen diskriminatorni učinek člena 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih.

²⁵ Glej v tem smislu sodbe z dne 14. oktobra 1999, Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, točka 31); z dne 4. marca 2004, Komisija/Francija (C-334/02, EU:C:2004:129, točki 24 in 25), in z dne 12. decembra 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, točki 64 in 65).

²⁶ Glej točke od 115 do 118 teh sklepnih predlogov.

²⁷ Glej zlasti v tem smislu, kar zadeva pogoje glede stalnega prebivališča, sodbe z dne 27. novembra 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, točki 45 in 46); z dne 24. septembra 1998, Komisija/Francija (C-35/97, EU:C:1998:431, točka 39); z dne 11. septembra 2008, Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, točki 54 in 55), in z dne 5. maja 2011, Komisija/Nemčija (C-206/10, EU:C:2011:283, točki 37 in 38). Tak učinek je bil drugim merilom priznan med drugim v sodbi z dne 12. julija 1979, Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, točke od 12 do 14), ki je zadevala določbo, v skladu s katero je bila dodelitev dodatkov materam odvisna od državljanstva otrok upravičene matere; v sodbah z dne 12. septembra 1996, Komisija/Belgija (C-278/94, EU:C:1996:321, točke od 28 do 30), in z dne 25. oktobra 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, točke od 29 do 31), ki sta se nanašali na zahteve po opravljenem izobraževanju v zadevni državi članici; ali v sodbi z dne 25. oktobra 2007, Geurts in Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, točki 21 in 22), ki je zadevala pogoj zaposlitve določenega števila delavcev v zadevni državi članici.

76. Po eni strani te omejitve povečujejo verjetnost, da so sedanji lastniki kmetijskih zemljišč na Madžarskem madžarski državljani. Verjetnost, da je oseba ožji družinski član madžarskega lastnika, pa je večja pri madžarskem državljanu kot pri državljanu druge države članice. Zato te omejitve v povezavi z zahtevo po tem, da je oseba ožji družinski član, delujejo v škodo državljanov drugih držav članic.

77. Po drugi strani so te omejitve državljane drugih držav članic, ki so želeli vlagati v kmetijska zemljišča na Madžarskem, spodbudile k pridobitvi pravic užitka ali pravic rabe na takih zemljiščih. Zato lahko ugasnitev teh pravic, določena v členu 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih, prizadene sorazmerno večje število državljanov drugih držav članic kot madžarskih državljanov.

78. V zvezi s tem je madžarska vlada trdila, da je bilo med več kot 100.000 osebami, katerim so bile ukinjene pravice užitka in rabe v skladu s členom 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih, le 5058 tujih državljanov, vključno z državljani tretjih držav.

79. Ta trditev, ki temelji le na sestavi skupine oseb, ki jih je prizadel ta ukrep, ni upoštevana za presojo obstoja posredne diskriminacije na podlagi izvora. Obstoj take diskriminacije je treba namreč ugotoviti s primerjavo med:

- deležem prizadetih oseb med madžarskimi državljani in
- deležem prizadetih oseb med državljani drugih držav članic.

80. Tako je treba obstoj posredne diskriminacije na podlagi izvora ugotoviti, če obstaja verjetnost, da je delež – in ne absolutno število²⁸ – oseb, ki jih prizadene zadevni ukrep, večji med državljani drugih držav članic kot med madžarskimi državljani. Na podlagi trditev, predstavljenih v točkah od 70 do 77 teh sklepnih predlogov, menim, da to velja v okoliščinah sporov o glavni stvari.

81. Ko je bila madžarska vlada o tem vprašana na obravnavi, ni predložila nobenih statističnih podatkov ali drugih informacij, s katerimi bi bilo mogoče ovreči to ugotovitev.

82. Madžarska vlada se je sklicevala tudi na možnost, da v primeru ugasnitve pravic užitka ali rabe imetnik teh pravic zahteva finančno nadomestilo od sopogodbene stranke. Ta vlada je pojasnila, da na podlagi upoštevanih določb madžarskega civilnega zakonika to nadomestilo načeloma ustreza znesku obogatitve, ki ga je brez protidajatve pridobil lastnik. Po mnenju te vlade je bila možnost takega finančnega nadomestila potrjena v sodbi Alkotmánybíróság (ustavno sodišče) št. 25 z dne 21. julija 2015.

83. V zvezi s tem poudarjam, da je v vprašanih, ki ju je predložitveno sodišče postavilo v zadevi C-113/16, izključena možnost takega finančnega nadomestila, medtem ko je predvidena v vprašanih, postavljenih v zadevi C-52/16.

84. Vendar možnost, da imetnik takih pravic zahteva finančno nadomestilo, ne more – v skladu s tem, kar je trdila Komisija – odpraviti posredne diskriminacije, katere obstoj je bil ugotovljen zgoraj.

85. Kljub tej možnosti je namreč z nacionalnimi ukrepi, obravnavanimi v sporih o glavni stvari, določena ugasnitev pravic užitka in rabe, ki so jih ustanovile zasebne osebe, in to proti njihovi volji. Obstajajo pa lahko številni razlogi, iz katerih zasebne sopogodbene stranke ne želijo, da take pravice ugasnejo, kot so želja imetnika, da ohrani užitek na teh zemljiščih zaradi njihovih posebnosti, možnost

²⁸ Drugače povedano, trditev madžarske vlade je treba zavrniti, ker temelji na *absolutnih* vrednostih (ki zadevajo le sestavo skupine prizadetih oseb), medtem ko mora obstoj posredne diskriminacije temeljiti na *relativnih* vrednostih (ki primerjajo delež prizadetih oseb hkrati med državljanih drugih držav članic in med madžarskimi državljani).

prihodnjih dohodkov za obe stranki ali nemožnost lastnika, da v primeru ugasnitve plača finančno nadomestilo. Drugače povedano, ugasnitev takih pravic lahko zasebnim sopogodbenim strankam, ki so jih ustanovile, povzroči nevšečnosti, ki jih možnost morebitne finančne poravnave ne more v celoti odpraviti.

86. Ker bo ugasnitev teh pravic proti volji zasebnih sopogodbenih strank, ki so jih ustanovile, prizadela večji delež državljanov drugih držav članic, je zato treba iz tega sklepati, da je ta ugasnitev diskriminatorna, in to kljub možnosti, da imetnik takih pravic zahteva finančno nadomestilo od sopogodbene stranke.

87. Iz navedenega izhaja, da nacionalni ukrepi, obravnavani v sporu o glavni stvari, v skladu s katerimi po zakonu ugasnejo pravice užitka in pravice rabe, razen če se predloži dokaz, da je bila pogodba o ustanovitvi take pravice sklenjena med ožjimi družinskimi člani, pomenijo diskriminatorno omejitev prostega pretoka kapitala, zagotovljenega s členom 63 PDEU.

D. Možnost za utemeljitev omejitve prostega pretoka kapitala

88. Madžarska vlada je v bistvu navedla tri razloge za utemeljitev, ki se nanašajo na kršitev nacionalne zakonodaje na področju deviznega nadzora, boj proti zlorabam in cilj v splošnem interesu, povezan z izkoriščanjem kmetijskih zemljišč.

89. Iz v nadaljevanju navedenih razlogov menim, da z nobenim od teh razlogov ni mogoče utemeljiti nacionalne zakonodaje, ki je predmet teh zadev.

1. Obstoj utemeljitve, ki se nanaša na kršitev nacionalne zakonodaje na področju deviznega nadzora

90. V skladu s členom 65(1)(b) PDEU določbe člena 63 PDEU ne posegajo v pravice držav članic, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za preprečevanje kršitev nacionalnih zakonov in drugih predpisov, zlasti na področju obdavčitve in bonitetnega nadzora finančnih institucij.

91. Madžarska vlada je zavrnila, da je bila kljub njihovem vpisu v zemljiško knjigo pridobitev pravic užitka, na katere se nanašajo ukrepi, obravnavani v postopkih v glavni stvari, nezakonita „*ab initio*“. Pred 1. januarjem 2002 naj bi bilo namreč za to, da so nerezidenti pridobili pravice užitka in rabe na obdelovalnih zemljiščih, v skladu z nacionalno zakonodajo na področju deviznega nadzora potrebno dovoljenje, ki ga je izdala narodna banka Madžarske. Ta pa naj bi navedla, da ni bila zaprosena za nobeno dovoljenje za devizno poslovanje za namene pridobitve takih pravic. Zato naj bi Madžarska za odpravo te nepravilnosti sprejela člen 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih, ki je vplival na vse pravice užitka in rabe, ki so jih pridobili nerezidenti.

92. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora biti sankcija, ki vpliva na uresničevanje prostega pretoka, zagotovljena s Pogodbo DEU, v skladu z načelom sorazmernosti.²⁹

93. V obravnavani zadevi menim, da ugasnitev pravic užitka in rabe, določena z nacionalnimi ukrepi, obravnavanimi v postopkih v glavni stvari, ni sorazmerna s ciljem kaznovati kršitev nacionalne zakonodaje na področju deviznega nadzora.

²⁹ V zvezi s prostim pretokom kapitala glej v tem smislu sodbo z dne 1. decembra 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, točka 54 in naslednje). V zvezi s prostim gibanjem delavcev glej v tem smislu sodbi z dne 12. decembra 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, točka 14), in z dne 30. aprila 1998, Komisija/Nemčija (C-24/97, EU:C:1998:184, točka 14). V zvezi s prostim pretokom blaga glej v tem smislu sodbo z dne 2. oktobra 2003, Grilli (C-12/02, EU:C:2003:538, točka 49). V zvezi s svobodo opravljanja storitev glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, točki 52 in 57). V zvezi s svobodo ustanavljanja glej v tem smislu sodbi z dne 29. februarja 1996, Skanavi in Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, točka 36 in navedena sodna praksa), in z dne 6. novembra 2003, Gambelli in drugi (C-243/01, EU:C:2003:597, točka 72).

94. Prvič, predvidena sankcija se mi ne zdi primerna za uresničevanje cilja, ki ji je pripisan, to je ureditev transakcij, izvršenih v nasprotju s sistemom deviznega nadzora. Ta sankcija – ugasnitev – namreč prizadene vsako pravico, ki ni bila ustanovljena med ožjimi družinskimi člani, to merilo pa nima nobene zveze z morebitno kršitvijo sistema deviznega nadzora.

95. Drugič, ta sankcija se mi ne zdi sorazmerna z vidika njenega obsega. Po mojem mnenju namreč kršitve zakonodaje, ki uvaja upravni nadzor na področju nakupa in prodaje tujih valut, ni mogoče kaznovati z ugasnitvijo pravic, ustanovljenih s pogodbami med zasebnimi osebami, katerih veljavnosti z vidika materialnopravnih pravil sicer ni sporna. V zvezi s tem se mi zdi primerneje povezati kršitev takega upravnega nadzora z upravnimi sankcijami, zlasti finančne narave.

96. Tretjič, ta sankcija se mi ne zdi sorazmerna tudi z vidika njenega splošnega področja uporabe, ker osebami, katerih pravice so ugasnile, ne omogoča, da dokažejo, da so upoštevale nacionalno zakonodajo na področju deviznega nadzora.

97. Četrto, menim, da ta sankcija ni sorazmerna z vidika zahtev glede zaupanja v pravo in pravne varnosti. Zdi se mi namreč, da je v nasprotju s temi zahtevami, če se ugasnitev spornih pravic naloži več kot 12 let po njihovi ustanovitvi in zatrjevani kršitvi nacionalne zakonodaje na področju deviznega nadzora.³⁰

98. Potrditev tega sklepanja lahko najdem v sodbi Burtscher,³¹ ki se je nanašala na primer, ki je primerljiv s tem v tej zadevi, in sicer na ničnost pravnega posla o pridobitvi nepremičnine za nazaj zaradi kršitve upravnih predpisov o obvezni predhodni izjavi. Sodišče je razsodilo, da sankcija ničnosti pravnega posla o pridobitvi nepremičnine, naložena zaradi prepozne predložitve te izjave, ni sorazmerna iz razlogov, ki so delno podobni spodaj navedenim:

- področje uporabe te sankcije ni bilo sorazmerno, ker je bila ta sankcija naložena samodejno ne glede na razloge za zamudo pri predložitvi izjave (točka 55 te sodbe);
- njen obseg prav tako ni bil sorazmeren, ker je radikalno posegala v voljo strank, ki se odraža v dogovoru, ne da bi bila utemeljena z veljavnimi materialnopravnimi določbami, in to čeprav bi bilo z drugimi sankcijami, kot je globa, mogoče učinkovito sankcionirati prepozno predložitev zadevne izjave (točke od 56 do 60 navedene sodbe), ter
- ta sankcija ni bila v skladu z zahtevami pravne varnosti, ki imajo na področju pridobivanja lastninske pravice na nepremičninah poseben pomen (točka 56 navedene sodbe).

99. Iz navedenega sklepam, da ugasnitve pravic užitka in rabe, obravnavane v postopkih v glavni stvari, ni mogoče utemeljiti z morebitno kršitvijo nacionalne zakonodaje na področju deviznega nadzora.

2. Obstoj utemeljitve, ki se opira na boj proti zlorabam

100. Madžarska vlada je trdila tudi, da je ugasnitev pravic užitka in rabe, predvidena z zadevnimi nacionalnimi ukrepi, utemeljena z željo po boju proti zlorabam. V skladu s to utemeljitvijo naj bi se pogodbe, obravnavane v postopkih v glavni stvari, uporabile za izognitev prepovedi pridobitve lastninske pravice na obdelovalnih zemljiščih, ki velja za tuje fizične osebe in pravne osebe. Ta vlada v zvezi s tem pojasnjuje, da ohranitev lastninske pravice, ki je ostala brezpredmetna zaradi podelitve pravice užitka, ne ustreza nobeni ekonomski racionalnosti.

³⁰ Iz stališča madžarske vlade je razvidno, da se je dovoljenje narodne banke Madžarske zahtevalo do 1. januarja 2002. Člen 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih pa določa, da sporne pravice užitka ali rabe po zakonu ugasnejo 1. maja 2014.

³¹ Sodba z dne 1. decembra 2005 (C-213/04, EU:C:2005:731). V skladu z avstrijsko zakonodajo, obravnavano v tej zadevi, je moral pridobitelj zemljišča v določenem roku predložiti izjavo, da je zemljišče zazidano, da pridobitev ni povezana s počitniškim namenom in da je avstrijski državljan oziroma da ga je treba obravnavati enako kot avstrijskega državljana (točki 6 in 25).

101. V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je boj proti zlorabam utemeljen razlog, s katerim je mogoče utemeljiti omejitev prostega pretoka, zagotovljenega s Pogodbo DEU. V skladu s to sodno prakso, ki se je razvila predvsem na davčnem področju, je nacionalni ukrep, ki omejuje prosti pretok, lahko upravičen, če je posebej namenjen povsem umetnim konstruktom, katerih cilj je izogibanje zakonodaji zadevne države članice.³²

102. Ker pa ta cilj zajema le boj proti povsem umetnim konstruktom, se nanj ni mogoče sklicevati za utemeljitev nacionalnega ukrepa, ki temelji na splošni domnevi zlorabe.³³ Ukrep, ki sledi temu cilju, bi namreč moral za to, da bi bil v skladu z načelom sorazmernosti, nacionalnemu sodišču omogočiti preučevanje primera za primerom, upoštevajoč posebnosti vsake zadeve in ob opiranju na objektivne elemente, zato da bi upoštevalo zlorabe zadevnih oseb.³⁴

103. V okoliščinah sporov o glavni stvari ugasnitev pravic užitka in rabe na kmetijskih zemljiščih ni primeren ukrep za boj proti zlorabam. Ni namreč mogoče izključiti, da so zlorabo, ki zajema izognitev prepovedi prodaje kmetijskih zemljišč tujim državljanom, organizirali ožji družinski člani.

104. Ti ukrepi poleg tega presegajo to, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ker temeljijo na domnevi zlorabe, ki zadeva vse pravice, ki niso bile ustanovljene med ožjimi družinskimi člani, in to neodvisno od dokazanega obstoja povsem umetnega konstrukta.

105. Iz navedenega sledi, da teh ukrepov ni mogoče utemeljiti s ciljem boja proti zlorabam.

3. Obstoj utemeljitve, ki se opira na cilj v splošnem interesu, povezan z izkoriščanjem kmetijskih zemljišč

106. Za utemeljitev ugasnitve pravic užitka in rabe na kmetijskih zemljiščih, razen tistih, ki so bile ustanovljene med ožjimi družinskimi člani, je madžarska vlada zatrjevala še, da zakonodaja, obravnavana v postopkih v glavni stvari, sledi cilju v splošnem interesu, to je cilju zagotoviti, da so obdelovalna zemljišča v lasti fizičnih oseb, ki jih obdelujejo. Predvsem v imenu tega cilja je bila prepovedana pridobitev lastninske pravice na kmetijskem zemljišču za namene naložb ali špekulacij z nepremičninami, to je za pridobitev kapitalskega dobička, ki bi nastal z zvišanjem cene zemljišč.

107. Po navedbah te vlade je namen te zakonodaje tudi omogočiti izkoriščanje obdelovalnih zemljišč novim podjetjem, olajšati ustanavljanje posesti v velikosti, ki bi omogočala vzdržno in konkurenčno kmetijsko proizvodnjo, in preprečevati drobitev kmetijskih zemljišč.

108. Kot je madžarska vlada pravilno navedla, je Sodišče take cilje že priznalo kot cilje v splošnem interesu, med drugim cilje v zvezi z zagotavljanjem, da je zemljišče v lasti tistih, ki ga obdelujejo, bojem proti špekulacijskim zemljiškim transakcijam, zagotavljanjem razdelitve zemljiške posesti, ki omogoča razvoj vzdržnih kmetijskih gospodarstev, ali podpiranjem razumne rabe razpoložljivih zemljišč z bojem proti pritiskom nepremičninskega trga.³⁵

32 Glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 12. septembra 2006, Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, točka 51); z dne 13. marca 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, točka 72), in z dne 1. aprila 2014, Felixstowe Dock and Railway Company in drugi (C-80/12, EU:C:2014:200, točka 31).

33 Glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 12. septembra 2006, Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, točka 50); z dne 13. marca 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, točki 73 in 79), in z dne 19. novembra 2009, Komisija/Italija (C-540/07, EU:C:2009:717, točka 58).

34 Sodba z dne 17. septembra 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, točka 99).

35 Glej v tem smislu sodbe z dne 6. novembra 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, točki 3 in 10); z dne 23. septembra 2003, Ospelt in Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, točke od 38 do 40), in z dne 25. januarja 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, točki 27 in 28).

109. Vendar je v skladu z ustaljeno sodno prakso ukrep, s katerim se omejuje prosti pretok, mogoče dopustiti, le če uresničuje cilj v splošnem interesu, če se uporablja na nediskriminatoren način in če spoštuje načelo sorazmernosti, torej če je primeren za zagotavljanje izpolnitve zastavljenega cilja in če ne presega tega, kar je potrebno za dosego cilja.³⁶

110. Z vidika te sodne prakse menim, da z uresničevanjem cilja v splošnem interesu, na katerega se sklicuje madžarska vlada, ni mogoče utemeljiti ukrepov, obravnavanih v postopkih v glavni stvari, in sicer iz vsaj dveh razlogov, ki se jima eventualno lahko pridruži še tretji.

111. Na prvem mestu, ti ukrepi, ki omogočajo ohranitev le tistih pravic užitka in rabe, ki so ustanovljene med ožjimi družinskimi člani, niso primerni za uresničevanje ciljev, ki jih je navedla madžarska vlada.

112. Namreč in kot so pravilno pojasnile avstrijska in portugalska vlada ter Komisija, na podlagi ničesar ni mogoče izključiti, da so ožji družinski člani lastnika pridobili take pravice na kmetijskih zemljiščih za namene špekulacij z nepremičninami. V nasprotnem smislu bi bilo tudi možno, da so osebe, ki niso ožji družinski člani lastnika, pridobile take pravice za opravljanje kmetijske dejavnosti.

113. Drugače povedano, merilo, ki ga je izbrala madžarska vlada, in sicer, da je oseba ožji družinski član lastnika, ni primerno za uresničevanje zatrjevanih ciljev.

114. Na drugem mestu, ukrepi, obravnavani v postopkih v glavni stvari, prav tako niso potrebni za uresničevanje ciljev, ki jih navaja madžarska vlada. Uresničevanje teh ciljev bi namreč omogočala druga merila, pri katerih je prosti pretok bolje upoštevan. To bi veljalo za zahtevo, da kmetijska zemljišča dejansko izkoriščajo ali imetniki pravic užitka ali rabe, ustanovljenih na teh zemljiščih, če gre za fizične osebe, ali njihovi delničarji, če gre za pravne osebe.

115. Na tretjem mestu, ukrepi, obravnavani v postopkih v glavni stvari, so diskriminatorni, kot sem ugotovil v točkah od 70 do 86 teh sklepnih predlogov.

116. Ta diskriminatorna narava bi v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 109 teh sklepnih predlogov, zadostovala, da se izključi utemeljitev, ki se opira na cilj v splošnem interesu, povezan z izkoriščanjem kmetijskih zemljišč, ki ga navaja madžarska vlada.

117. Vseeno moram v zvezi s tem opozoriti na obstoj določene neskladnosti v sodni praksi Sodišča. Sodišče je namreč že pristalo na preučitev, ali je s ciljem v splošnem interesu mogoče utemeljiti ukrepe, v zvezi s katerimi je predhodno ugotovilo, da so diskriminatorni.³⁷

118. Čeprav menim, da je za pravno varnost bolje, da Sodišče pojasni svojo sodno prakso v zvezi s tem, iz navedenega vsekakor izhaja, da nacionalnih ukrepov, obravnavanih v postopkih v glavni stvari, ni mogoče utemeljiti s ciljem v splošnem interesu, povezanim z izkoriščanjem kmetijskih zemljišč, ki ga navaja madžarska vlada.

E. Člena 17 in 47 Listine

119. Predložitveno sodišče je Sodišče vprašalo tudi o združljivosti nacionalnih ukrepov, obravnavanih v postopkih v glavni stvari, s členoma 17 in 47 Listine.

³⁶ Sodbe z dne 5. marca 2002, Reisch in drugi (C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 in od C-526/99 do C-540/99, EU:C:2002:135, točka 33); z dne 23. septembra 2003, Ospelt in Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, točka 34 in navedena sodna praksa); z dne 1. decembra 2005, Burtcher (C-213/04, EU:C:2005:731, točka 44 in navedena sodna praksa), in z dne 25. januarja 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, točka 26).

³⁷ Glej zlasti sodbo z dne 25. oktobra 2007, Geurts in Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, točke od 22 do 24).

120. Menim, da na ta vidik zastavljenih vprašanj ni treba odgovoriti, ker so ti ukrepi v nasprotju s pravom Unije, saj vsebujejo neutemeljeno omejitev prostega pretoka kapitala, in to neodvisno od razlage zgoraj navedenih določb Listine.

121. Še več, menim, da v okviru tu obravnavanih zadev zatrjevane kršitve členov 17 in 47 Listine ni mogoče preučiti neodvisno od vprašanja kršitve prostega pretoka.

122. S tem vidikom zastavljenih vprašanj se namreč postavlja kočljivo vprašanje možnosti uporabe Listine za presojo nacionalnih ukrepov, kot so ti iz sporov o glavni stvari, s katerimi se ne izvajajo določbe sekundarnega prava Unije, temveč se z njimi ustvarja neupravičena ovira za prosti pretok, zagotovljen s Pogodbo DEU.

123. Opozoriti je treba, da je področje uporabe Listine glede ravnanja držav članic opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine uporabljajo za države članice, samo ko izvajajo pravo Unije.³⁸

124. V zvezi s tem je Sodišče presodilo, da ob upoštevanju pojasnil v zvezi s členom 51 Listine, ki jih je treba v skladu s členom 52(7) te listine ustrezno upoštevati, pojem izvajanja, določen v tem členu 51, potrjuje sodno prakso Sodišča glede obsega, v katerem morajo biti ravnanja držav članic v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz temeljnih pravic, zagotovljenih s pravnim redom Unije.³⁹

125. Sodišče je v sodbi Åkerberg Fransson⁴⁰ razsodilo, da je treba, kadar nacionalna ureditev spada na področje uporabe prava Unije, spoštovati temeljne pravice, zagotovljene z Listino. Naj spomnim, da se navedena zadeva ni nanašala na kršitev prostega pretoka, temveč na nacionalno zakonodajo, s katero sta se izvajala zakonodaja Unije na področju DDV in člen 325 PDEU.⁴¹

126. Sodišče je v zvezi s prostim pretokom v sodbi Pflieger in drugi⁴² pojasnilo, da je treba sklicevanje države članice na izjeme, ki jih določa pravo Unije, za utemeljitev omejevanja temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba, šteti za izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.

127. V zvezi s tem in zaradi še večje natančnosti, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da kadar Sodišče preuči nacionalno zakonodajo z vidika prostega pretoka, je temeljne pravice, katerih varstvo je zagotovljeno s pravom Unije, mogoče uveljavljati v dveh primerih, ki sta oba povezana z obstojem utemeljitve.⁴³

128. Prvi primer se nanaša na sklicevanje države članice na razlog za utemeljitev, ki se neposredno nanaša na varstvo temeljne pravice. Gre za primer „Schmidberger“, pri katerem se temeljne pravice uporabijo kot zaščita za obrambo zadevne zakonodaje.⁴⁴

38 Glej zlasti sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 17), in z dne 6. oktobra 2016, Paoletti in drugi (C-218/15, EU:C:2016:748, točka 13).

39 Glej v tem smislu sodbi z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točka 32), in z dne 10. julija 2014, Julián Hernández in drugi (C-198/13, EU:C:2014:2055, točka 33 in navedena sodna praksa).

40 Sodba z dne 26. februarja 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 21).

41 Sodba z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 27).

42 Sodba z dne 30. aprila 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281, točka 36).

43 Ta primera sta skupaj preučena v naslovu „The derogation situation“ v Lenaerts, K., „Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights“, *European Constitutional Law Review*, 2012, str. od 383 do 386.

44 Sodba z dne 12. junija 2003 (C-112/00, EU:C:2003:333). V tej zadevi se je avstrijska vlada, da bi utemeljila omejitev prostega pretoka blaga, ki je bila posledica zborovanja, ki je povzročilo zaporo pomembne prometne poti, sklicevala na varstvo temeljnih pravic udeležencev v zvezi s svobodo izražanja in svobodo zbiranja (glej točke 17 ter 69 in naslednje te sodbe). Glej tudi sodbo z dne 11. decembra 2007, International Transport Workers' Federation in Finnish Seamen's Union, imenovano „Viking“ (C-438/05, EU:C:2007:772, točki 45 in 46).

129. Drugi primer se nanaša na zavrnitev razloga za utemeljitev, na katerega se sklicuje država članica, zaradi kršitve temeljne pravice. Gre za primer „ERT“, pri katerem temeljne pravice povzročijo izgubo zaščite, postavljene za obrambo zadevne zakonodaje.⁴⁵

130. Kolikor vem, pa Sodišče ni nikoli menilo nasprotno, da je zatrjevano kršitev temeljne pravice mogoče preučiti *neodvisno* od kršitve prostega pretoka. Drugače povedano, če je edina navezna okoliščina s pravom Unije obstoj omejitve prostega pretoka, se varstvo temeljnih pravic lahko uporabi za utemeljitev (primer „Schmidberger“) ali pa povzroči izgubo utemeljitve (primer „ERT“), ne more pa biti neodvisen razlog za neskladnost s pravom Unije.

131. Tu obravnavani zadevi pa spadata prav v ta zadnji primer. Edina navezna okoliščina s pravom Unije je namreč obstoj omejitve prostega pretoka kapitala.⁴⁶ Madžarska vlada se ni sklicevala na člena 17 in 47 Listine, da bi utemeljila zadevne nacionalne ukrepe (primer „Schmidberger“), in njuna razlaga ni potrebna za zavrnitev razlogov za utemeljitev, ki jih je navedla ta vlada (primer „ERT“).⁴⁷ V resnici želi predložitveno sodišče izvedeti, ali sta s temi ukrepi kršena člena 17 in 47 Listine *neodvisno* od kršitve prostega pretoka kapitala.⁴⁸

132. V teh okoliščinah in ob upoštevanju zgoraj navedene sodne prakse se nagibam k mnenju, da Sodišče ne more preučiti te zatrjevane kršitve členov 17 in 47 Listine.

133. Jasno moram poudariti obseg tega stališča, ki izključuje možnost uporabe Listine v posebnih okoliščinah teh dveh zadev. To stališče se očitno ne nanaša na akte institucij Unije (primer „Kadi“⁴⁹) in na akte držav članic, s katerimi se izvaja zakonodaja Unije (primer „Åkerberg Fransson“⁵⁰).

134. Prav tako ne zadeva nacionalnih ukrepov, ki so utemeljeni s prostim pretokom, vendar je z njimi kršena temeljna pravica, zagotovljena z Listino (primer „ERT“⁵¹). V zadnjem navedenem primeru se temeljne pravice namreč ne uporabljajo neodvisno, temveč v okviru utemeljitve za omejitev prostega pretoka.

135. V resnici se stališče, ki ga zagovarjam in v skladu s katerim je izključena možnost preučitve zatrjevane kršitve Listine *neodvisno* od vprašanja kršitve prostega pretoka, nanaša na naslednja primera. Prvič, Listina se ne more uporabljati samostojno, če nacionalni ukrepi vsebujejo omejitev, ki nikakor ni utemeljena z vidika prostega pretoka (primer tu obravnavanih zadev). Drugič, Listina se ne more uporabljati samostojno, če taki ukrepi ne vsebujejo omejitve prostega pretoka (primer „Keck in Mithouard“⁵²).

45 Sodba z dne 18. junija 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254). Ta zadeva se je nanašala na potencialno diskriminatornost tega, da je imela družba ERT tako izključno pravico za oddajanje lastnih oddaj kot izključno pravico za sprejemanje in nadaljnje oddajanje oddaj iz drugih držav članic (glej točke od 21 do 23 te sodbe). Sodišče je odločilo, da se države članice lahko sklicujejo na izjeme iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, določene v Pogodbi, le če je zadevna nacionalna zakonodaja v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče, zlasti s svobodo izražanja (glej točke od 43 do 45 te sodbe). Glej tudi sodbi z dne 26. junija 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, točke od 24 do 27), in z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točki 35 in 36).

46 V zvezi s tem naj pojasnim, da se mi ne zdi mogoče sklepati, da se z nacionalnimi ukrepi, obravnavanimi v teh zadevah, „izvaja“ Direktiva 88/361, in sicer iz teh dveh razlogov. Na eni strani je ta direktiva, katere namen je izvajanje člena 67 ES, postala stvar preteklosti, ko je bil ta člen razveljavljen z Amsterdamsko pogodbo, in to kljub ponazoritveni vrednosti, ki jo je Sodišče priznalo Prilogi I k tej direktivi: glej točko 52 teh sklepnih predlogov. Na drugi strani je obveznost, kršena z zadevnimi nacionalnimi ukrepi, določena v členu 63 PDEU, saj navedena priloga I vsebuje le neizčrpen seznam oblik pretoka kapitala.

47 Glej točke od 88 do 118 teh sklepnih predlogov.

48 Glej točko 21 teh sklepnih predlogov.

49 Sodbi z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točke od 281 do 327), in z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točke od 65 do 69).

50 Sodba z dne 26. februarja 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

51 Sodba z dne 18. junija 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254).

52 Sodba z dne 24. novembra 1993 (C-267/91 in C-268/91, EU:C:1993:905).

136. V prvem primeru, za katerega gre tudi v obravnavanih zadevah, je očitno, da izključitev možnosti samostojne uporabe Listine v praksi ne pomeni nobene razlike, ker so zadevni nacionalni ukrepi vsekakor v nasprotju s pravom Unije.

137. Zato je dejanski praktični obseg pravnega stališča, ki ga zagovarjam tu, omejen na nacionalne zakonodaje vrste „Keck in Mithouard“. V tem primeru bi namreč privolitev v to, da se kršitev Listine lahko preuči neodvisno od kršitve prostega pretoka, pomenila, da bi lahko bile vse nacionalne zakonodaje, celo tiste, s katerimi se ta svoboščina ne omejuje, kaznovane z vidika Listine, če postanejo vprašljive v dejanskem položaju, ki spada na področje uporabe navedene svoboščine, to je v vsakem čezmejnem položaju. V konkretnem primeru bi to zlasti pomenilo, da bi bilo zakonodajo, s katero je prepovedano nočno delo v pekarnah, v zvezi s katero je Sodišče odločilo, da ne omejuje prostega pretoka blaga,⁵³ odslej mogoče preučiti z vidika določb Listine (zlasti njenih členov 15 in 16).

138. Taka razlaga se mi zdi težko združljiva s členom 6(1) PEU in členom 51(2) Listine, v skladu s katerima se z določbami Listine nikakor ne razširjajo pristojnosti Unije, kot so opredeljene v Pogodbah.

139. Po mojem mnenju je treba to razlago zavrnilo, tako da se izključi možnost preučitve zatrjevane kršitve Listine neodvisno od vprašanja kršitve prostega pretoka. Prav ta pristop je bil sprejet v sodbi Pelckmans Turnhout,⁵⁴ v kateri je Sodišče odločilo, da Listine ni mogoče uporabiti samostojno, če z zadevno nacionalno zakonodajo prosti pretok ni omejen.

140. Nasprotno pa se mi zdi, da sodba Pflieger in drugi,⁵⁵ ki se je nanašala na nacionalno zakonodajo, ki je vsebovala neupravičeno omejevanje svobode opravljanja storitev, ohranja dvom o možnosti samostojne uporabe Listine.

141. Sodišče je namreč v točkah 35 in 36 te sodbe pravilno opozorilo, da se v okviru presoje razlogov za utemeljitev ni mogoče sklicevati na Listino. Vendar je v točkah od 57 do 60 navedene sodbe pristalo na preučitev obstoja kršitve členov od 15 do 17 Listine *neodvisno* od vprašanja kršitve svobode opravljanja storitev (ugotovljene v točkah od 39 do 56 navedene sodbe).⁵⁶ Po mojem mnenju se s tem pristopom ohranja dvom, ki ga je treba odpraviti, glede možnosti preučitve zatrjevane kršitve Listine neodvisno od vprašanja kršitve prostega pretoka.

142. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na ta vidik zastavljenih vprašanj odgovori tako, da kadar Sodišče preučuje nacionalno zakonodajo z vidika prostega pretoka, zatrjevane kršitve temeljnih pravic, zagotovljenih z Listino, ni mogoče preučiti neodvisno od vprašanja kršitve te svoboščine.

⁵³ Sodba z dne 14. julija 1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177).

⁵⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2014 (C-483/12, EU:C:2014:304, točke od 24 do 26). Ta sodba se je nanašala na nacionalno zakonodajo, s katero je bil trgovcem naložen en dan tedenskega počitka. Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 4. oktobra 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, imenovana „Grogan“ (C-159/90, EU:C:1991:378, točki 30 in 31).

⁵⁵ Sodba z dne 30. aprila 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281). Sodišče je isti pristop pozneje uporabilo v sodbi z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi (C-98/14, EU:C:2015:386, točke od 89 do 91).

⁵⁶ Sodišče je na koncu svoje analize vseeno ugotovilo, da neupravičeno in nesorazmerno omejevanje svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU tudi ni dopustno na podlagi člena 52(1) Listine v povezavi z njenimi členi 15, 16 in 17, tako da ločena obravnava v zvezi s tem ni potrebna. Glej sodbo z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281, točki 59 in 60).

VI. Predlog

143. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Szombathelyju, Madžarska) odgovori:

Člen 63 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz sporov o glavni stvari, ki določa ugasnitev pravic užitka in pravic rabe na obdelovalnih zemljiščih, razen če se predloži dokaz, da so bile te pravice ustanovljene med ožjimi družinskim člani, in to kljub možnosti, da imetnik navedenih pravic dobi finančno nadomestilo od sopogodbene stranke.

Člen 51(1) in (2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da kadar Sodišče preučuje nacionalno zakonodajo z vidika prostega pretoka, zatrjevane kršitve temeljnih pravic, zagotovljenih z Listino, ni mogoče preučiti neodvisno od vprašanja kršitve te svoboščine.