



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prezentate la 31 mai 2017¹

Cauzele conexe C-52/16 și C-113/16

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szombathely, Ungaria)]

„Trimitere preliminară – Articolul 49 TFUE – Libertatea de stabilire – Articolul 63 TFUE – Libera circulație a capitalurilor – Discriminare indirectă – Drepturi contractuale de uzufruct sau de uz asupra terenurilor agricole – Interdicția dobândirii unor astfel de drepturi de către alte persoane decât cele care sunt rude apropiate ale proprietarului terenurilor agricole – Legislație care prevede eliminarea drepturilor care nu îndeplinesc această condiție – Lipsa justificării – Încălcarea a reglementării naționale cu privire la controlul schimburilor valutare – Combaterea practicilor abuzive – Combaterea speculației funciare – Articolele 17 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Inaplicabilitatea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene independent de problema încălcării libertăților de circulație”

I. Introducere

1. Prin deciziile din 25 ianuarie 2016 (C-52/16) și din 8 februarie 2016 (C-113/16), primate de Curte la 29 ianuarie și, respectiv, la 26 februarie 2016, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szombathely, Ungaria) a adresat Curții două cereri de decizie preliminară privind interpretarea articolelor 49 și 63 TFUE, precum și a articolelor 17 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

2. Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor litigii, în primul rând, între „SEGRO” Kft., pe de o parte, și Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (serviciile administrative din provincia Vas – Biroul Fond Funciar din districtul Sárvár, Ungaria), pe de altă parte, și, în al doilea rând, între domnul Günther Horváth, pe de o parte, și Vas Megyei Kormányhivatal (serviciile administrative din provincia Vas, Ungaria), pe de altă parte, în legătură cu deciziile de radiere din cartea funciară a drepturilor de uzufruct asupra terenurilor agricole ai căror titulari erau SEGRO și, respectiv, domnul Horváth.

¹ Limba originală: franceza.

3. Aceste decizii de radiere se bazează pe o reglementare națională care prevedea stingerea drepturilor de uzufruct și a drepturilor de uz asupra terenurilor arabile cu excepția situației în care se dovedea că aceste drepturi au fost constituite între rude apropiate din cadrul aceleiași familii.

4. Pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare, considerăm că reglementarea respectivă și deciziile de radiere luate în temeiul acesteia sunt contrare liberei circulații a capitalurilor. Într-adevăr, cerința potrivit căreia astfel de drepturi trebuie să fie constituite între rudele apropiate din cadrul aceleiași familii produce indirect efecte discriminatorii în detrimentul resortisanților altor state membre și nu poate fi justificată prin niciunul dintre obiectivele expuse de guvernul maghiar.

5. Pe de altă parte, în ceea ce privește articolele 17 și 47 din cartă, a căror încălcare a fost evocată de instanța de trimitere în cauza C-52/16, SEGRO², propunem Curții să interpreteze articolul 51 alineatele (1) și (2) din cartă în sensul că, atunci când o reglementare națională este examinată în raport cu libertățile de circulație, încălcarea unui drept fundamental garantat de cartă nu poate fi invocată independent de problema încălcării acestor libertăți.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

6. Aderarea Ungariei la Uniunea Europeană a fost prevăzută de un tratat de aderare³ (denumit în continuare „Tratatul de aderare din 2003”) la care a fost anexat un act care prevedea condițiile de aderare⁴ (denumit în continuare „Actul de aderare din 2003”) în conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din acest tratat. Potrivit articolului 2 alineatul (2) din tratatul respectiv, acesta a intrat în vigoare la 1 mai 2004.

7. Capitolul 3 din anexa X la Actul de aderare din 2003 este intitulat „Libera circulație a capitalurilor”. Alineatul (2) din acest capitol 3 prevede:

„Fără să aducă atingere obligațiilor prevăzute în tratatele pe care se întemeiază Uniunea Europeană, Ungaria poate să mențină în vigoare timp de șapte ani de la data aderării interdicțiile stabilite în dreptul său intern, existente la data semnării prezentului Act, privind achiziționarea de teren agricol de către persoane fizice care nu sunt rezidente în Ungaria sau nu sunt resortisanți maghiari și de către persoane juridice. În niciun caz resortisanților statelor membre sau persoanelor juridice constituite conform legilor altui stat membru nu li se poate aplica un tratament mai puțin favorabil cu privire la achiziționarea de teren agricol decât cel existent la data semnării Tratatului de aderare [din 2003]. [...]

Resortisanții altui stat membru care doresc să se stabilească ca agricultori independenți și care au domiciliat legal și au practicat agricultura în Ungaria pe o perioadă neîntreruptă de trei ani nu se supun dispozițiilor paragrafului anterior sau altor reguli și proceduri diferite de cele cărora li se supun resortisanții maghiari. [...]

2 A se vedea punctul 21 din prezentele concluzii.

3 Tratatul între Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Portugheză, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Cehă, Republica Estonia, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Republica Ungară, Republica Malta, Republica Polonă, Republica Slovenia și Republica Slovacă privind aderarea Republicii Cehe, Republicii Estonia, Republicii Cipru, Republicii Letonia, Republicii Lituania, Republicii Ungare, Republicii Malta, Republicii Polone, Republicii Slovenia și Republicii Slovace la Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 17).

4 Act privind condițiile de aderare a Republicii Cehe, Republicii Estonia, Republicii Cipru, Republicii Letonia, Republicii Lituania, Republicii Ungare, Republicii Malta, Republicii Polone, Republicii Slovenia și Republicii Slovace și adaptările Tratatelor care stau la baza Uniunii Europene (JO 2003, L 236, p. 33).

Dacă existe dovezi suficiente că, la expirarea perioadei de tranziție, vor exista perturbări grave sau o amenințare de producere de perturbări grave pe piața terenurilor agricole din Ungaria, Comisia decide, la cererea Ungariei, cu privire la prelungirea perioadei de tranziție cu maximum trei ani.”

8. Printr-o decizie din 20 decembrie 2010, Comisia a prelungit până la 30 aprilie 2014 perioada de tranziție pentru achiziționarea de terenuri agricole în Ungaria menționată în anexa X la capitolul 3 alineatul (2) din Actul de aderare din 2003⁵.

B. Dreptul maghiar

9. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Legea nr. LV din 1994 privind terenurile arabile) (denumită în continuare „Legea din 1994 privind terenurile arabile”) a fost modificată, începând de la 1 ianuarie 2013, în sensul în care constituirea prin contract a drepturilor de uzufruct asupra terenurilor arabile era permisă numai între rude apropiate din cadrul aceleiași familii.

10. Cu această ocazie, a fost introdus în lege un nou articol 91 alineatul (1), care este formulat după cum urmează:

„Orice drept de uzufruct existent la 1 ianuarie 2013, constituit, pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă determinată care expiră ulterior datei de 30 decembrie 2032, printr-un contract încheiat între persoane care nu sunt rude apropiate din cadrul aceleiași familii se stinge de plin drept la 1 ianuarie 2033”.

11. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Legea nr. CXXII din 2013 privind actele juridice care au ca obiect terenuri agricole și forestiere) (denumită în continuare „Legea din 2013 privind terenurile arabile”) a fost adoptată la 21 iunie 2013 și a intrat în vigoare la 15 decembrie 2013. Articolul 5 punctul 13 cuprinde definiția următoare:

„«Rudă apropiată din cadrul aceleiași familii»: soții, ascendenții în linie directă, copiii adoptivi, copiii proprii și copiii soțului, părinții adoptatori, socrii și frații și surorile.”

12. Articolul 37 alineatul (1) din Legea din 2013 privind terenurile arabile prevede nulitatea drepturilor de uzufruct stabilite prin contract asupra terenurilor arabile cu excepția cazului în care contractul este încheiat între rude apropiate din cadrul aceleiași familii.

13. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Legea nr. CCXII din 2013 de stabilire a dispozițiilor tranzitorii și a altor dispoziții referitoare la Legea din 2013 privind terenurile arabile) (denumită în continuare „Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii”) a fost adoptată la 12 decembrie 2013 și a intrat în vigoare la 15 decembrie 2013.

14. Articolul 108 alineatul (1) din această lege, care a abrogat articolul 91 alineatul (1) din Legea din 1994 privind terenurile arabile, prevede:

„Orice drept de uzufruct sau de uz existent la 30 aprilie 2014, constituit, pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă determinată care expiră ulterior datei de 30 aprilie 2014, printr-un contract încheiat între persoane care nu sunt rude apropiate din cadrul aceleiași familii se stinge de plin drept la 1 mai 2014.”

⁵ Decizia 2010/792/UE a Comisiei din 20 decembrie 2010 de prelungire a perioadei de tranziție pentru achiziționarea de terenuri agricole în Ungaria (JO 2010, L 336, p. 60).

15. Articolul 94 din az ingatlan nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Legea nr. CXLI din 1997 privind cartea funciară) (denumită în continuare „Legea privind cartea funciară”) prevede:

„(1) În vederea radierii din cartea funciară a drepturilor de uzufruct și a drepturilor de uz care urmează să se stingă în temeiul articolului 108 alineatul (1) din [Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii] (denumite în continuare, împreună, în prezentul articol «drepturi de uzufruct»), persoana fizică titulară a drepturilor de uzufruct trebuie, după înștiințarea oficială trimisă cel târziu până la 31 octombrie 2014 de către autoritatea competentă pentru gestionarea cărții funciare, în termen de 15 zile de la transmiterea înștiințării oficiale, să declare, pe baza formularului stabilit în acest scop de ministru, relația de rudenie apropiată pe care o are după caz cu persoana menționată ca proprietar al imobilului în documentul care a servit drept temei al înscrierii. În cazul nedepunerii declarației în termenele stabilite, nu se va da curs cererii de atestare ulterior datei de 31 decembrie 2014.

[...]

(3) În cazul în care din declarație nu reiese relația de rudenie apropiată sau în cazul în care nu a fost depusă nicio declarație în termenele stabilite, autoritatea competentă pentru gestionarea cărții funciare radiază din oficiu drepturile de uzufruct din cartea respectivă în termen de șase luni de la împlinirea termenului în care trebuie făcută declarația și cel târziu la 31 iulie 2015.

[...]

(5) Administrația fondului funciar realizează din oficiu, cel târziu la 31 decembrie 2014, radierea din cartea funciară a drepturilor de uzufruct care fuseseră înscrise în beneficiul persoanelor juridice sau al entităților care nu au personalitate juridică, dar care puteau dobândi drepturi susceptibile de a fi înscrise în registru și care au fost eliminate în aplicarea articolului 108 alineatul (1) din [Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii].”

III. Litigiile principale și întrebările preliminare

A. Cauza C-52/16

16. SEGRO este o societate comercială cu sediul în Ungaria, ai cărei acționari sunt persoane fizice resortisanți ai altor state membre care au reședința în Germania.

17. Înainte de 30 aprilie 2014, SEGRO a dobândit drepturile de uzufruct asupra a două terenuri agricole situate în Ungaria. Aceste drepturi au făcut obiectul înscrierii în cartea funciară. În această privință, guvernul maghiar a declarat că drepturile în discuție în litigiile principale au fost constituite înainte de 1 mai 2004.

18. Prin două decizii din 10 și, respectiv, din 11 septembrie 2014, Biroul Fond Funciar din districtul Sárvár din cadrul Serviciilor Administrative din provincia Vas a procedat la radierea acestor drepturi de uzufruct din cartea funciară, invocând articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii și articolul 94 alineatul (5) din Legea privind cartea funciară.

19. Prin acțiunea introdusă în fața instanței de trimitere, SEGRO a susținut în special că dispozițiile naționale menționate mai sus încalcă Legea fundamentală a Ungariei și dreptul Uniunii.

20. Instanța de trimitere a inițiat o procedură în fața Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională, Ungaria) pentru a se constata că aceste prevederi erau contrare Legii fundamentale din Ungaria. Prin decizia nr. 25 din 21 iulie 2015, Alkotmánybíróság a constatat existența unei contradicții cu Legea fundamentală maghiară și a cerut legislativului să modifice reglementarea în cauză până la 1 decembrie 2015 cel târziu. Potrivit instanței de trimitere, acest termen s-a împlinit fără să fi fost luată o măsură în acest sens.

21. Sesizată din nou cu litigiul principal, instanța de trimitere a considerat, mai întâi, că dispozițiile naționale în discuție pot descuraja resortisanții altor state membre să își exercite drepturile la libera stabilire (articolul 49 TFUE) și la libera circulație a capitalurilor (articolul 63 TFUE) prin dobândirea drepturilor de uzufruct asupra proprietăților funciare situate în Ungaria, din cauza riscului de eliminare prematură a unor astfel de drepturi și fără despăgubire echitabilă. În continuare, aceste dispoziții ar implica de asemenea o încălcare disproporționată a dreptului de proprietate al persoanelor interesate garantat la articolul 17 din cartă. În sfârșit, prezumția legală implicită potrivit căreia toate contractele private care au stabilit drepturi de uzufruct și de uz asupra terenurilor arabile ar fi fost încheiate pentru eludarea restricțiilor cu privire la dobândirea dreptului de proprietate ar aduce atingere dreptului la un proces echitabil protejat la articolul 47 din cartă.

22. În aceste condiții, Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szombathely) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolele 49 și 63 TFUE și articolele 17 și 47 din [cartă] trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, care – fără a lua în considerare alte criterii – prevede obligația de a radia înscrierea drepturilor de uzufruct și de uz care grevează bunuri imobile agricole și care au fost înscrise pe numele unor societăți comerciale sau al unor persoane fizice care nu sunt rude apropiate ale proprietarului, fără să impună în același timp în favoarea titularilor drepturilor de uzufruct și de uz stinse plata unei despăgubiri pentru pierderile patrimoniale, care, deși nu este exigibilă în contextul lichidării dintre părțile contractante, se întemeiază pe contracte valabile?
- 2) Articolele 49 și 63 TFUE și articolele 17 și 47 din [cartă] trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații a unui stat membru care – fără a lua în considerare alte criterii – prevede obligația de a radia înscrierea drepturilor de uzufruct și de uz care grevează bunuri imobile agricole și care au fost înscrise, pe baza contractelor încheiate înainte de 30 aprilie 2014, pe numele unor societăți comerciale sau al unor persoane fizice care nu sunt rude apropiate ale proprietarului și care impune în același timp în favoarea titularilor drepturilor de uzufruct și de uz stinse plata unei despăgubiri pentru pierderile patrimoniale, care, deși nu este exigibilă în contextul lichidării dintre părțile contractante, se întemeiază pe contracte valabile?”

B. Cauza C-113/16

23. Domnul Horváth este un resortisant austriac cu domiciliul în Austria care a dobândit înainte de 30 aprilie 2014 drepturi de uzufruct care urmau să se stingă la decesul acestuia asupra a două terenuri agricole situate în Ungaria. Aceste drepturi au făcut obiectul înscrierii în cartea funciară. În această privință, guvernul maghiar a declarat că drepturile în discuție în litigiile principale au fost constituite înainte de 1 mai 2004.

24. Prin decizia din 12 octombrie 2015, Serviciile Administrative din provincia Vas au procedat la radierea acestor drepturi de uzufruct din cartea funciară, invocând articolul 5 punctul 13 din Legea 2013 privind terenurile arabile, articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii și articolul 94 alineatele (1) și (3) din Legea privind cartea funciară.

25. Domnul Horváth a formulat o acțiune împotriva acestei decizii în fața instanței de trimitere.

26. Instanța de trimitere se întreabă dacă cerința existenței unei relații de rudenie apropiate între părțile la contractul prin care se instituie un drept de uzufruct constituie o discriminare disimulată în ceea ce privește resortisanții altor state membre, din moment ce terenurile agricole aparțineau în cea mai mare parte resortisanților maghiari. Acest efect discriminatoriu ar fi cu atât mai evident cu cât anterior era interzis persoanelor fizice și juridice străine să dobândească dreptul de proprietate asupra unor asemenea terenuri, astfel încât procentul titularilor drepturilor de uzufruct sau de uz ar fi mai mare în rândul resortisanților altor state membre decât al resortisanților maghiari.

27. În aceste condiții Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szombathely) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) O reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care condiționează menținerea drepturilor de uzufruct și de uz constituite asupra unor terenuri agricole de dovedirea existenței unei legături de rudenie apropiate cu persoana care a constituit respectivele drepturi, astfel încât, dacă titularul dreptului de uzufruct și de uz nu poate dovedi existența legăturii de rudenie apropiate, dreptul său se stinge *ex lege*, fără nicio compensație patrimonială, trebuie considerată drept o restricție contrară articolelor 49 și 63 TFUE?
- 2) Având în vedere articolele 49 și 63 TFUE, o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care condiționează menținerea drepturilor de uzufruct și de uz constituite asupra unor terenuri agricole de dovedirea existenței unei legături de rudenie apropiate cu persoana care a constituit respectivele drepturi, astfel încât, dacă titularul dreptului de uzufruct și de uz nu poate dovedi existența legăturii de rudenie apropiate, dreptul său se stinge *ex lege*, fără nicio compensație patrimonială, afectează într-adevăr în aceeași măsură resortisanții statului membru în cauză și resortisanții celorlalte state membre?”

IV. Procedura în fața Curții

28. Cererile de decizie preliminară au fost înregistrate la grefa Curții la 29 ianuarie 2016 (C-52/16) și la 26 februarie 2016 (C-113/16).

29. Au depus observații scrise guvernele maghiar, italian, austriac și portughez, precum și Comisia.

30. La ședința din 7 martie 2017 s-au prezentat pentru a formula observații guvernul maghiar și Comisia.

V. Analiză

31. Prin intermediul întrebărilor formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 49 și 63 TFUE, precum și articolele 17 și 47 din cartă trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care prevede stingerea drepturilor de uzufruct și a drepturilor de uz asupra terenurilor arabile cu excepția situației în care se dovedește că aceste drepturi au fost constituite între rude apropiate din cadrul aceleiași familii.

32. Toate părțile care au prezentat observații Curții, cu excepția guvernului maghiar, consideră că răspunsul la această întrebare trebuie să fie afirmativ.

33. Pentru motivele prezentate în continuare, propunem Curții să răspundă la aceste întrebări în sensul că articolul 63 TFUE, care garantează libera circulație a capitalurilor, se opune unei astfel de reglementări.

A. Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

34. Guvernul maghiar a exprimat unele îndoieli cu privire la admisibilitatea cererilor de decizie preliminară.

35. În primul rând, acest guvern subliniază că drepturile de uzufruct în discuție în litigiile principale au fost constituite înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de aderare din 2003 și că constituirea lor era, în plus, contrară reglementării naționale aplicabile la momentul respectiv. Prin urmare, nu ar fi posibil să aprecieze în raport cu dreptul Uniunii eliminarea de către legiuitorul național a acestor drepturi constituite în mod nelegal înainte de intrarea în vigoare a acestui tratat.

36. Amintim că, în ceea ce privește aplicarea dreptului Uniunii într-un nou stat membru, Curtea are competența de a interpreta acest drept de la data aderării statului respectiv la Uniune⁶.

37. În litigiile principale, este cert că drepturile de uzufruct în discuție au fost radiate din cartea funciară prin decizii administrative adoptate ulterior datei de 1 mai 2004⁷, data intrării în vigoare a Tratatului de aderare din 2003⁸, în temeiul dispozițiilor legislative adoptate după intrarea în vigoare a acestui tratat⁹.

38. În consecință, nu considerăm că poate fi contestat faptul că, în ceea ce privește atât deciziile de radiere, cât și dispozițiile legislative în discuție în litigiile principale, Curtea are competența de a interpreta dreptul Uniunii, chiar presupunând că aceste drepturi ar fi fost constituite anterior datei de 1 mai 2004.

39. Subliniem că vom examina argumentul guvernului maghiar întemeiat pe nelegalitatea *ab initio* a drepturilor de uzufruct în cele ce urmează¹⁰.

40. În al doilea rând, guvernul maghiar arată că întrebările preliminare vizează în mod eronat articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii. Potrivit acestui guvern, drepturile de uzufruct în discuție au încetat *ex lege* la 1 mai 2014 în temeiul dispoziției citate anterior, astfel încât doar aplicarea articolului 94 din Legea privind cartea funciară ar fi în discuție în litigiile principale.

41. În această privință trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, revine numai instanței naționale sesizate cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată competența să aprecieze, în raport cu particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea sau validitatea unei norme de drept al Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe¹¹.

6 A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iunie 1999, Andersson și Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, punctul 31), și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, punctul 36).

7 A se vedea punctele 18 și 24 din prezentele concluzii.

8 A se vedea punctul 6 din prezentele concluzii.

9 A se vedea punctele 9-15 din prezentele concluzii.

10 A se vedea punctele 90-99 din prezentele concluzii.

11 A se vedea în special Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 24 și jurisprudența citată).

42. Rezultă că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de relevanță. Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională nu este posibil decât atunci când este evident că interpretarea sau aprecierea solicitată a validității unei norme a Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea ori cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate¹².

43. Întrebările adresate în cadrul prezentelor cauze nu se regăsesc în niciunul dintre cazurile identificate prin această jurisprudență. Astfel, nu se contestă că articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii prezintă o importanță determinantă în litigiile principale din moment ce prevede stingerea drepturilor de uzufruct stabilite între persoane care nu sunt rude apropiate din cadrul aceleiași familii.

44. În al treilea rând, guvernul maghiar susține că instanța de trimitere a pus în discuție decizia nr. 25 din 21 iulie 2015 a Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională), cu toate că deciziile acestei curți sunt obligatorii în privința sa.

45. Amintim că, după cum Curtea a statuat în mod repetat, instanțele naționale au cea mai largă posibilitate de a sesiza Curtea cu o chestiune de interpretare a dispozițiilor pertinente ale dreptului Uniunii, această posibilitate transformându-se în obligație pentru instanțele de ultim grad de jurisdicție, sub rezerva excepțiilor recunoscute de jurisprudența Curții. O normă de drept național nu poate împiedica o instanță națională, după caz, să utilizeze această posibilitate sau să se conformeze acestei obligații. Atât această posibilitate, cât și această obligație sunt, astfel, inerente sistemului de cooperare între instanțele naționale și Curte, stabilit prin articolul 267 TFUE, și funcțiilor de instanță însărcinată cu aplicarea dreptului Uniunii încredințate de această dispoziție instanțelor naționale¹³.

46. Prin urmare, norma de drept național invocată de guvernul maghiar nu se poate opune posibilității instanței de trimitere de a adresa Curții o întrebare preliminară privind interpretarea dreptului Uniunii, precum cele care fac obiectul prezentelor cauze.

47. Din considerațiile de mai sus deducem că cererile de decizie preliminară sunt admisibile.

B. Cu privire la libertatea de circulație aplicabilă

48. Având în vedere observațiile prezentate Curții, este necesar să se stabilească dacă măsurile naționale în discuție în litigiile principale intră sub incidența dispozițiilor Tratatului FUE referitoare la libera circulație a capitalurilor sau a celor referitoare la libertatea de stabilire. Scopul acestor măsuri este de a reglementa constituirea și menținerea drepturilor de uzufruct și a drepturilor de uz asupra terenurilor agricole.

49. Considerăm că măsurile respective nu intră în sfera libertății de stabilire consacrate la articolul 49 TFUE, ci în sfera liberei circulații a capitalurilor, garantată la articolul 63 TFUE, pentru motivele expuse în continuare.

12 A se vedea în special Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 25 și jurisprudența citată).

13 Hotărârea din 5 aprilie 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, punctele 32 și 33, precum și jurisprudența citată).

50. Din cunoștințele noastre, Curtea a statuat în mod constant, cu o singură excepție de mai demult¹⁴, că măsurile naționale care reglementează investițiile imobiliare intră în sfera liberei circulații a capitalurilor¹⁵.

51. Potrivit acestei jurisprudențe, pe de o parte, dreptul de a dobândi, de a exploata și de a înstrăina bunuri imobiliare pe teritoriul unui alt stat membru generează, atunci când este exercitat, mișcări de capital¹⁶.

52. Pe de altă parte, circulația capitalurilor cuprinde operațiunile prin care nerezidenții efectuează investiții imobiliare pe teritoriul unui stat membru, astfel cum rezultă de altfel din Nomenclatorul mișcărilor de capital ce figurează în anexa I la Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din [T]ratat[ul] [CE, articol abrogat de Tratatul de la Amsterdam]¹⁷, acest nomenclator păstrând aceeași valoare indicativă, care îi este proprie, în scopul definirii noțiunii de circulație a capitalurilor prevăzută la articolul 63 TFUE¹⁸.

53. În această privință, reiese în mod expres din notele explicative care figurează în anexa I la Directiva 88/361 că această categorie a investițiilor imobiliare „cuprinde și *drepturile de uzufruct, servitute și superficiei*” (sublinierea noastră).

54. Pe de altă parte, această jurisprudență nu stabilește, în opinia noastră, nicio distincție în funcție de destinația privată sau profesională a proprietăților funciare care fac obiectul investițiilor în cauză. Mai precis, Curtea a vizat în mod expres circulația capitalurilor determinată de *dreptul de a exploata* bunuri imobile în alt stat membru, ceea ce, în opinia noastră, include posibilitatea de a exploata aceste bunuri în cadrul unei activități care intră în sfera libertății de stabilire¹⁹.

55. Cu alte cuvinte, măsurile naționale care afectează investițiile imobiliare intră sub incidența liberei circulații a capitalurilor chiar și atunci când aceste investiții sunt destinate să permită exercitarea dreptului de stabilire în statul membru respectiv, fie în calitate de persoană fizică²⁰, fie prin intermediul unei societăți create în acest stat membru²¹.

56. Considerăm că această interpretare este confirmată de notele explicative care figurează în anexa I la Directiva 88/361, potrivit cărora noțiunea de investiții imobiliare vizează „achiziții de clădiri și terenuri și construcția de clădiri de către persoane particulare *în scopul obținerii de profit sau pentru folosință personală*” (sublinierea noastră).

14 A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, punctul 9). Această hotărâre privea o societate irlandeză, constituită de resortisanți ai altor state membre, care făcea obiectul unei măsuri de expropriere ca urmare a nerespectării de către aceasta a condiției de reședință cu privire la terenurile agricole. Considerăm însă că soluția adoptată în această privință în hotărârea a făcut obiectul unui reviriment în jurisprudența mai recentă a Curții.

15 A se vedea în acest sens Hotărârea din 5 martie 2002, Reisch și alții (C-515/99, C-519/99-C-524/99 și C-526/99-C-540/99, EU:C:2002:135, punctele 28-31), Hotărârea din 23 septembrie 2003, Ospelt și Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punctul 24), Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punctele 22-24), precum și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punctul 20).

16 Hotărârea din 5 martie 2002, Reisch și alții (C-515/99, C-519/99-C-524/99 și C-526/99-C-540/99, EU:C:2002:135, punctul 29), Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punctul 22), precum și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punctul 20).

17 JO 1988, L 178, p. 5, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 10.

18 Hotărârea din 5 martie 2002, Reisch și alții (C-515/99, C-519/99-C-524/99 și C-526/99-C-540/99, EU:C:2002:135, punctul 30), Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punctul 23), precum și Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punctul 20).

19 A se vedea punctul 51 din prezentele concluzii.

20 Hotărârea din 5 martie 2002, Reisch și alții (C-515/99, C-519/99-C-524/99 și C-526/99-C-540/99, EU:C:2002:135), privea un regim de autorizare a dobândirii proprietăților funciare atunci când cumpărătorul se angaja să își stabilească acolo reședința principală sau o activitate profesională (a se vedea punctul 6 din această hotărâre). Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), privea în special anularea dobândirii unui domeniu agricol de către o persoană fizică pe motiv că acea persoană nu își stabilise reședința pe acest domeniu.

21 Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), privea refuzul autorizării investițiilor imobiliare în Belgia preconizate de o fundație cu sediul în Țările de Jos care intenționa să exploateze bunurile în cauză prin intermediul unor societăți comerciale belgiene (a se vedea punctele 12-14, precum și 23 și 24 din această hotărâre).

57. Prin urmare, eventuala exploatare a terenurilor agricole în discuție în litigiile principale, de către SEGRO sau de către domnul Horváth, nu este de natură a determina includerea măsurilor naționale în cauză în domeniul de aplicare al libertății de stabilire.

58. Această interpretare este de asemenea susținută de conținutul anexei X la Actul de aderare din 2003, care prevede anumite măsuri tranzitorii referitoare la aderarea Ungariei la Uniune, în conformitate cu articolul 24 din acest act.

59. Precizăm că aceste măsuri tranzitorii, care nu fac obiectul întrebărilor adresate de instanța de trimitere, nu sunt aplicabile în împrejurările din litigiile principale, așa cum a susținut Comisia, din moment ce deciziile administrative în discuție în litigiile principale au fost adoptate ulterior datei de 30 aprilie 2014, data expirării perioadei tranzitorii prevăzute, după prelungire, pentru achiziționarea de terenuri agricole în Ungaria, menționată în anexa X capitolul 3 punctul 2 din Actul de aderare din 2003²².

60. Cu toate acestea, modul de redactare a acestor măsuri aduce clarificări utile privind domeniul de aplicare al liberei circulații a capitalurilor. Astfel, capitolul 3 alineatul (2) din această anexă permitea Ungariei menținerea în vigoare, în anumite condiții și pentru o perioadă tranzitorie de șapte ani de la data aderării (prelungită de Comisie până la 30 aprilie 2014²³), a interdicțiilor privind achiziționarea de terenuri agricole de către persoane fizice care nu sunt rezidente în Ungaria sau care nu au cetățenia maghiară, pe de o parte, și de către persoane juridice, pe de altă parte.

61. Or, respectivul capitol 3 este intitulat „Libera circulație a capitalurilor”. Astfel, autorii Actului de aderare din 2003 au considerat în mod expres că achiziționarea de terenuri agricole de către persoane fizice sau juridice se încadrează în sfera liberei circulații a capitalurilor.

62. Din cele ce precedă rezultă că este necesar să se examineze domeniul de aplicare al măsurilor naționale în discuție în litigiile principale având în vedere libera circulație a capitalurilor garantată la articolul 63 TFUE.

63. Precizăm însă, în subsidiar că dezvoltările care urmează sunt aplicabile libertății de stabilire în ceea ce privește atât existența unei restricții, cât și lipsa unei justificări.

C. Cu privire la existența unei restricții privind libera circulație a capitalurilor

64. Trebuie să stabilească acum dacă măsurile naționale în discuție în litigiile principale implică o restricție privind libera circulație a capitalurilor.

65. Cu titlu introductiv, guvernul maghiar a declarat că articolul 345 TFUE conferă o mare libertate statelor membre în ceea ce privește conținutul și condițiile de dobândire a unor drepturi legate de proprietate, precum dreptul de uzufruct, cu unica limitare de a nu face imposibilă achiziționarea și de a nu discrimina.

²² A se vedea punctele 8, 18 și 24 din prezentele concluzii.

²³ A se vedea punctul 8 din prezentele concluzii.

66. Amintim că, deși articolul 345 TFUE exprimă principiul neutralității tratatelor în ceea ce privește regimul proprietății în statele membre, această neutralitate nu presupune totuși că măsurile naționale care reglementează dobândirea proprietății funciare nu ar intra sub incidența normelor fundamentale ale dreptului Uniunii, în special a celor privind nediscriminarea, libertatea de stabilire și libera circulație a capitalurilor²⁴.

67. Prin urmare, faptul că măsurile în discuție în litigiile principale pot intra sub incidența articolului 345 TFUE nu este de natură să excludă aplicabilitatea normelor Tratatului FUE privind libera circulație a capitalurilor.

68. Articolul 63 TFUE prevede că sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre. Intră sub incidența acestei interdicții orice măsuri naționale care determină o discriminare în funcție de originea capitalurilor²⁵.

69. Subliniem că constatarea existenței unei discriminări, care reprezintă o încălcare mai gravă a obligațiilor care decurg din dreptul Uniunii decât cea care decurge dintr-o simplă restricție nediscriminatorie, poate avea unele implicații în stadiul justificării²⁶.

70. Or, în opinia noastră, măsurile naționale în discuție în litigiile principale determină o discriminare indirectă în funcție de originea capitalurilor, astfel cum au susținut în mod întemeiat guvernele austriac și portughez, precum și Comisia.

71. Amintim în această privință că existența unei discriminări indirecte trebuie constatată atunci când o condiție impusă printr-o reglementare națională, chiar dacă nu stabilește o distincție formală în funcție de origine, este îndeplinită mai ușor de cetățenii statului membru în cauză decât de cei ai altor state membre²⁷.

72. Desigur, o măsură națională precum articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii, care prevede stingerea deplină a drepturilor de uzufruct și a drepturilor de uz cu excepția situației în care se dovedește că respectivul contract prin care se instituie un astfel de drept a fost încheiat între rude apropiate din cadrul aceleiași familii, nu distinge în mod expres în funcție de originea capitalurilor.

73. Cu toate acestea, o astfel de legislație stabilește o discriminare disimulată în funcție de originea capitalurilor în măsura în care probabilitatea de a fi o rudă apropiată a familiei unei persoane care a cedat un astfel de drept asupra unor terenuri din Ungaria va fi mai mare pentru resortisanții maghiari decât pentru un resortisant al unui alt stat membru. Cu alte cuvinte, condiția impusă la articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii va fi mai ușor de îndeplinit, în sensul jurisprudenței citate anterior, de grupul de resortisanți maghiari decât de cel al resortisanților altor state membre.

24 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, punctul 7), Hotărârea din 15 mai 2003, Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, punctul 39), Hotărârea din 23 septembrie 2003, Ospelt și Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punctul 24), precum și Hotărârea din 22 octombrie 2013, Essent și alții (C-105/12-C-107/12, EU:C:2013:677, punctele 29 și 36).

25 A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 octombrie 1999, Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, punctul 31), Hotărârea din 4 martie 2004, Comisia/Franța (C-334/02, EU:C:2004:129, punctele 24 și 25), precum și Hotărârea din 12 decembrie 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, punctele 64 și 65).

26 A se vedea punctele 115-118 din prezentele concluzii.

27 În acest sens, a se vedea în special, în ceea ce privește condițiile de reședință, Hotărârea din 27 noiembrie 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, punctele 45 și 46), Hotărârea din 24 septembrie 1998, Comisia/Franța (C-35/97, EU:C:1998:431, punctul 39), Hotărârea din 11 septembrie 2008, Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, punctele 54 și 55), precum și Hotărârea din 5 mai 2011, Comisia/Germania (C-206/10, EU:C:2011:283, punctele 37 și 38). Un astfel de efect a fost recunoscut și altor criterii, în special în Hotărârea din 12 iulie 1979, Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, punctele 12-14), care privea o dispoziție care condiționa acordarea unei prestații în numerar către mame de cetățenia copiilor mamei beneficiare, în Hotărârea din 12 septembrie 1996, Comisia/Belgia (C-278/94, EU:C:1996:321, punctele 28-30), și în Hotărârea din 25 octombrie 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punctele 29-31), care priveau cerințe cu privire la faptul de a fi urmat studii în statul membru în cauză, sau în Hotărârea din 25 octombrie 2007, Geurts și Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, punctele 21 și 22), care privea condiția încadrării în muncă a unui anumit număr de lucrători în statul membru în cauză.

74. Acest efect discriminatoriu este, în plus, consolidat de restricțiile privind dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole care existau înainte de intrarea în vigoare a măsurilor naționale în discuție în prezentele litigii. Astfel, reiese din explicațiile furnizate de instanța de trimitere că, în versiunea sa inițială, Legea din 1994 privind terenurile arabile exclusese posibilitatea ca străinii să dobândească dreptul de proprietate asupra terenurilor arabile, aceste persoane având totuși libertatea de a dobândi un drept de uzufruct sau un drept de uz asupra acestor terenuri. În plus, tot potrivit acestei instanțe, dobândirea de către străini a dreptului de proprietate asupra terenurilor arabile era, înainte de intrarea în vigoare a Legii din 1994 privind terenurile arabile, subordonată autorizării Ministerului de Finanțe.

75. Aceste restricții au consolidat în două moduri efectul discriminatoriu al articolului 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii.

76. Pe de o parte, aceste restricții cresc probabilitatea ca actualii proprietari de terenuri agricole din Ungaria să aibă cetățenie maghiară. Or, probabilitatea de a fi o rudă apropiată a unui proprietar maghiar este mai mare în cazul unui resortisant maghiar decât în cazul unui resortisant al unui alt stat membru. Prin urmare, aceste restricții, coroborate cu cerința de a fi o rudă apropiată din cadrul familiei, erau în detrimentul resortisanților celorlalte state membre.

77. Pe de altă parte, aceste restricții i-au au stimulat pe resortisanții altor state membre care doreau să investească în terenuri agricole situate în Ungaria să dobândească drepturi de uzufruct sau drepturi de uz asupra unor astfel de terenuri. Prin urmare, stingerea acestor drepturi, prevăzută la articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii, riscă să afecteze un procent mai mare de resortisanți ai altor state membre decât de resortisanți maghiari.

78. În această privință, guvernul maghiar a arătat că, din cele peste 100 000 de persoane afectate de eliminarea drepturilor de uzufruct și de uz prevăzută la articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii, numărul resortisanților străini, inclusiv cei ai țărilor terțe, era de doar 5 058.

79. Acest argument, care se concentrează doar pe componența grupului de persoane afectate de această măsură, nu este relevant pentru aprecierea existenței unei discriminări indirecte bazate pe origine. Astfel, existența unei asemenea discriminări trebuie constatată în urma unei comparații între:

- proporția persoanelor afectate dintre resortisanții maghiari și
- proporția persoanelor afectate dintre resortisanții celorlalte state membre.

80. Astfel, existența unei discriminări indirecte bazate pe origine trebuie să se constate dacă este probabil ca proporția – iar nu numărul absolut²⁸ – persoanelor afectate de măsura în cauză să fie mai mare în rândul resortisanților altor state membre decât în rândul resortisanților maghiari. Pe baza argumentelor dezvoltate la punctele 70-77 din prezentele concluzii, considerăm că aceasta este într-adevăr situația în împrejurările din litigiile principale.

81. Întrebat cu privire la acest subiect în ședința de audiere a pledoariilor, guvernul maghiar nu a furnizat nicio statistică sau alt element care poate repune în discuție această constatare.

²⁸ Cu alte cuvinte, argumentul guvernului maghiar trebuie respins în măsura în care se întemeiază pe valori *absolute* (care vizează doar componența grupului de persoane afectate), în timp ce existența unei discriminări indirecte trebuie să se bazeze pe valori *relative* (prin compararea procentului persoanelor afectate, atât dintre resortisanții altor state membre, cât și dintre resortisanții maghiari).

82. Guvernul maghiar și-a întemeiat argumentația și pe posibilitatea ca, în cazul stingerii drepturilor de uzufruct sau de uz, titularul acestor drepturi să solicite o compensație financiară din partea cocontractantului. Guvernul menționat a declarat că, în aplicarea dispozițiilor pertinente din Codul civil maghiar, această compensație se ridică în principiu la cuantumul îmbogățirii obținute fără contrapartidă de proprietar. Potrivit guvernului maghiar, posibilitatea unei astfel de compensații financiare a fost confirmată de decizia nr. 25 din 21 iulie 2015 a Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională).

83. În această privință, subliniem că întrebările adresate de instanța de trimitere în cauza C-113/16 exclud posibilitatea unei asemenea compensații financiare, spre deosebire de întrebările adresate în cauza C-52/16.

84. Acestea fiind precizate, eventuala posibilitate a titularului unor astfel de drepturi de a solicita o compensație financiară nu poate, conform celor susținute de Comisie, să înlăture discriminarea indirectă a cărei existență a fost constatată mai sus.

85. Într-adevăr, indiferent de această posibilitate, măsurile naționale în discuție în litigiile principale prevăd stingerea drepturilor de uzufruct și de uz constituite de persoane private, iar aceasta contrar voinței lor. Or, pot exista numeroase motive pentru care cocontractanții privați nu doresc stingerea unor asemenea drepturi, precum voința titularului de a conserva folosința acestor terenuri datorită particularităților proprii acestora, perspectiva unor venituri viitoare pentru cele două părți sau, mai mult, imposibilitatea proprietarului de a plăti o compensație financiară în cazul stingerii. Cu alte cuvinte, stingerea unor astfel de drepturi poate determina pentru cocontractanții privați care le-au stabilit neplăceri pe care perspectiva unei eventuale reglementări financiare nu le poate face în întregime să dispară.

86. Prin urmare, în măsura în care stingerea acestor drepturi împotriva voinței cocontractanților privați care le-au stabilit va afecta un procent mai mare de resortisanți ai altor state membre, trebuie să se deducă faptul că această stingere este discriminatorie, iar aceasta fără a aduce atingere eventualei posibilități a titularului unor astfel de drepturi de a solicita o compensație financiară din partea cocontractantului.

87. Din cele ce precedă rezultă că măsurile naționale în discuție în litigiile principale, care prevăd stingerea de plin drept a drepturilor de uzufruct și a drepturilor de uz cu excepția situației în care se dovedește că respectivul contract de stabilire a unui astfel de drept a fost încheiat între rude apropiate din cadrul aceleiași familii, implică o restricție discriminatorie privind libera circulație a capitalurilor garantată la articolul 63 TFUE.

D. Cu privire la posibilitatea de a justifica restricția privind libera circulație a capitalurilor

88. În esență, guvernul maghiar a prezentat trei motive de justificare întemeiate pe încălcarea reglementării naționale în domeniul controlului schimburilor valutare, pe combaterea practicilor abuzive și, respectiv, pe un obiectiv de interes general legat de exploatarea terenurilor agricole.

89. Pentru motivele prezentate în continuare, considerăm că niciunul dintre aceste motive nu poate justifica reglementarea națională în discuție în prezentele cauze.

1. Cu privire la existența unei justificări întemeiate pe încălcarea reglementării naționale în domeniul controlului schimburilor valutare

90. Potrivit articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, articolul 63 TFUE nu aduce atingere dreptului statelor membre de a adopta toate măsurile necesare pentru a combate încălcarea actelor lor cu putere de lege și a normelor lor administrative, în special în domeniul fiscal sau al supravegherii prudențiale a instituțiilor financiare.

91. Guvernul maghiar a susținut că, indiferent de înscrierea lor în cartea funciară, dobândirea drepturilor de uzufruct vizate de măsurile în discuție în litigiile principale era nelegală *ab initio*. Astfel, anterior datei de 1 ianuarie 2002, dobândirea de către nerezidenți a drepturilor de uzufruct și de uz asupra terenurilor arabile ar fi fost supusă, în temeiul reglementării naționale în domeniul schimburilor valutare, acordării unei autorizații emise de Banca Națională a Ungariei. Or, aceasta din urmă ar fi arătat că nicio autorizație de schimb valutar nu fusese solicitată în vederea dobândirii unor asemenea drepturi. Prin urmare, statul maghiar ar fi adoptat articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii în vederea remedierii acestei nereguli care aducea atingere tuturor drepturilor de uzufruct și de uz dobândite de nerezidenți.

92. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții că o sancțiune care afectează exercitarea libertăților de circulație garantate de Tratatul FUE trebuie să fie conformă cu principiul proporționalității²⁹.

93. În speță, considerăm că stingerea drepturilor de uzufruct și de uz prevăzută de măsurile naționale în discuție în litigiile principale este disproporționată în raport cu obiectivul care constă în sancționarea încălcării reglementării naționale în domeniul controlului schimburilor valutare.

94. În primul rând, sancțiunea nu pare aptă să îndeplinească obiectivul care îi este încredințat, și anume regularizarea tranzacțiilor efectuate cu încălcarea regimului de control al schimburilor valutare. Astfel, această sancțiune – stingerea – afectează orice drept care nu a fost constituit între rude apropiate din cadrul aceleiași familii, criteriu care nu are nicio legătură cu o eventuală încălcare a regimului de control al schimburilor valutare.

95. În al doilea rând, această sancțiune ne pare disproporționată în raport cu amploarea sa. În opinia noastră, încălcarea unei reglementări care stabilește un control administrativ în materie de cumpărare și de vânzare de devize nu poate fi sancționată prin stingerea drepturilor stabilite prin convenții între persoane private și a căror validitate în raport cu normele de fond nu este de altfel contestată. Considerăm în această privință mult mai potrivit ca încălcarea unui astfel de control administrativ să fie legată de sancțiuni administrative, în special de ordin pecuniar.

96. În al treilea rând, această sancțiune pare disproporționată și în raport cu domeniul său de aplicare generalizată, întrucât nu permite persoanelor ale căror drepturi sunt stinse să probeze că au respectat reglementarea națională în domeniul controlului schimburilor valutare.

²⁹ În materia liberei circulații a capitalurilor, a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 decembrie 2005, *Burtscher* (C-213/04, EU:C:2005:731, punctele 54 și următoarele). În materia liberei circulații a lucrătorilor, a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 1989, *Messner* (C-265/88, EU:C:1989:632, punctul 14), și Hotărârea din 30 aprilie 1998, *Comisia/Germania* (C-24/97, EU:C:1998:184, punctul 14). În materia liberei circulații a mărfurilor, a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 octombrie 2003, *Grilli* (C-12/02, EU:C:2003:538, punctul 49). În materia liberei prestări a serviciilor, a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 septembrie 2013, *Konstantinides* (C-475/11, EU:C:2013:542, punctele 52 și 57). În materia libertății de stabilire, a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 februarie 1996, *Skanavi și Chrysanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, punctul 36 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 6 noiembrie 2003, *Gambelli și alții* (C-243/01, EU:C:2003:597, punctul 72).

97. În al patrulea rând, considerăm că această sancțiune este disproporționată în raport cu cerințele privind încrederea legitimă și securitatea juridică. Astfel, considerăm contrar acestor cerințe să se impună stingerea drepturilor în litigiu la peste doisprezece ani de la constituirea lor și de la pretinsa încălcare a reglementării naționale în domeniul controlului schimburilor valutare³⁰.

98. Considerăm că acest raționament este confirmat de Hotărârea Burtscher³¹, care privea un caz comparabil celui din prezenta cauză, și anume anularea retroactivă a unei tranzacții funciare ca urmare a încălcării unei reglementări administrative care impunea o obligație de declarare prealabilă. Curtea a statuat că sancțiunea nulității tranzacției funciare, aplicată ca urmare a depunerii tardive a acestei declarații, era disproporționată pentru motive parțial analoge celor evocate mai sus:

- domeniul de aplicare al acestei sancțiuni era disproporționat, întrucât sancțiunea era pronunțată în mod automat, indiferent de motivele tardivității depunerii (punctul 55 din această hotărâre);
- amploarea sa era de asemenea disproporționată în măsura în care repunea în discuție într-un mod radical o convenție care exprima intențiile părților, fără un motiv întemeiat pe normele de fond aplicabile, în timp ce alte sancțiuni, precum o amendă, ar putea sancționa eficient depunerea tardivă a declarației în cauză (punctele 56-60 din hotărârea respectivă), și
- această sancțiune nu respecta cerințele de securitate juridică, deosebit de importante în materia achizițiilor funciare (punctul 56 din aceeași hotărâre).

99. Din considerațiile de mai sus deducem că stingerea drepturilor de uzufruct și de uz în discuție în litigiile principale nu poate fi justificată de eventuala încălcare a reglementării naționale în domeniul controlului schimburilor valutare.

2. Cu privire la existența unei justificări întemeiate pe combaterea practicilor abuzive

100. Guvernul maghiar a mai arătat că stingerea drepturilor de uzufruct și de uz prevăzută de măsurile naționale în discuție era justificată de voința de a combate practicile abuzive. Potrivit acestei argumentații, contractele în discuție în litigiile principale ar fi servit la eludarea interdicției de dobândire a dreptului de proprietate asupra terenurilor arabile impuse persoanelor fizice străine și persoanelor juridice. Guvernul amintit precizează în această privință că menținerea unui drept de proprietate golit de substanță prin cesiunea dreptului de uzufruct nu răspunde niciunei raționalități economice.

101. În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că combaterea practicilor abuzive reprezintă un motiv legitim care poate justifica o restricție privind libertățile de circulație garantate de Tratatul FUE. Potrivit acestei jurisprudențe, dezvoltată în principal în domeniul fiscal, o măsură națională care limitează libertățile de circulație poate să fie justificată atunci când urmărește să lupte împotriva aranjamentelor pur artificiale, al căror scop este eludarea legislației statului membru respectiv³².

³⁰ Rezultă din observațiile guvernului maghiar că acordarea unei autorizații emise de Banca Națională a Ungariei era impusă până la 1 ianuarie 2002. Or, articolul 108 alineatul (1) din Legea 2013 privind dispozițiile tranzitorii prevede că drepturile de uzufruct sau de uz în litigiu se sting deplin drept la 1 mai 2014.

³¹ Hotărârea din 1 decembrie 2005 (C-213/04, EU:C:2005:731). Potrivit reglementării austriece în discuție în această cauză, achizitorul unui bun funciar era obligat să furnizeze într-un anumit termen o declarație potrivit căreia terenul era construit, achiziția nu fusese realizată în vederea stabilirii unei reședințe de vacanță și acesta era cetățean austriac sau trebuia să beneficieze de același tratament precum un cetățean austriac (punctele 6 și 25).

³² A se vedea în special în acest sens Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punctul 51), Hotărârea din 13 martie 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, punctul 72), precum și Hotărârea din 1 aprilie 2014, Felixstowe Dock and Railway Company și alții (C-80/12, EU:C:2014:200, punctul 31).

102. Însă, din moment ce acest obiectiv se referă doar la lupta împotriva aranjamentelor pur artificiale, nu poate fi invocat pentru a justifica o măsură națională întemeiată pe prezumția generală de practică abuzivă³³. Astfel, pentru a fi conformă cu principiul proporționalității, o măsură prin care se urmărește acest obiectiv trebuie să permită instanței naționale să efectueze o analiză de la caz la caz, luând în considerare elementele specifice ale fiecărei spețe și bazându-se pe elemente obiective, pentru a ține seama de comportamentul abuziv sau fraudulos al persoanelor interesate³⁴.

103. În contextul cauzelor principale, stingerea drepturilor de uzufruct și de uz asupra terenurilor agricole nu este adecvată combaterii practicilor abuzive. Într-adevăr, nu se poate exclude ca o practică abuzivă constând în eludarea interdicției de vânzare de terenuri agricole resortisanților străini să fi fost concepută între rude apropiate din cadrul aceleiași familii.

104. Mai mult, aceste măsuri depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv în măsura în care se întemeiază pe o prezumție de practică abuzivă care vizează toate drepturile care nu sunt constituite între rude apropiate din cadrul aceleiași familii, independent de existența dovedită a unui aranjament pur artificial.

105. Din cele ce precedă rezultă că aceste măsuri nu pot fi justificate de obiectivul combaterii practicilor abuzive.

3. Cu privire la existența unei justificări întemeiate pe un obiectiv de interes general legat de exploatarea terenurilor agricole

106. Pentru a justifica stingerea drepturilor de uzufruct și de uz asupra terenurilor agricole, cu excepția celor constituite între rude apropiate din cadrul aceleiași familii, guvernul maghiar a susținut și că reglementarea în discuție în litigiile principale urmărea un obiectiv de interes general, și anume acela de a garanta că terenurile arabile sunt în proprietatea persoanelor fizice care le lucrează. Tocmai în numele acestui obiectiv s-a interzis dobândirea dreptului de proprietate asupra unui teren agricol în scop investițional sau speculativ imobiliar, respectiv în vederea obținerii unui profit care ar rezulta din creșterea prețului terenurilor.

107. Potrivit acestui guvern, reglementarea respectivă urmărește totodată să permită exploatarea terenurilor arabile de către întreprinderile noi, să faciliteze crearea de proprietăți de o dimensiune care să permită o producție agricolă viabilă și competitivă, precum și să evite fragmentarea fondurilor agricole.

108. Astfel cum a susținut în mod întemeiat guvernul maghiar, asemenea obiective au fost deja recunoscute de Curte ca fiind de interes general, în special obiectivele de a garanta că terenul aparține celor care îl lucrează, de a combate speculațiile funciare, de a asigura o repartizare a proprietății funciare care să permită dezvoltarea exploatațiilor viabile sau, mai mult, de a încuraja o utilizare rezonabilă a terenurilor disponibile luptând împotriva presiunii funciare³⁵.

33 A se vedea în special în acest sens Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punctul 50), Hotărârea din 13 martie 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, punctele 73 și 79), precum și Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Comisia/Italia (C-540/07, EU:C:2009:717, punctul 58).

34 Hotărârea din 17 septembrie 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, punctul 99).

35 A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, punctele 3 și 10), Hotărârea din 23 septembrie 2003, Ospelt și Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punctele 38-40), precum și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punctele 27 și 28).

109. Cu toate acestea, potrivit și unei jurisprudențe constante, o măsură care limitează libertățile de circulație poate fi admisă cu condiția să urmărească un obiectiv de interes general, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și să respecte principiul proporționalității, adică să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia³⁶.

110. În lumina acestei jurisprudențe, considerăm că urmărirea obiectivului de interes general invocat de guvernul maghiar nu justifică măsurile în discuție în litigiile principale pentru cel puțin două motive și, eventual, pentru un al treilea.

111. În primul rând, aceste măsuri, care permit menținerea doar a drepturilor de uzufruct și de uz stabilite între rude apropiate din cadrul aceleiași familii, nu sunt adecvate în vederea urmăririi obiectivelor invocate de guvernul maghiar.

112. Într-adevăr, după cum au explicat în mod întemeiat guvernele austriac și portughez, precum și Comisia, nimic nu permite să se excludă ca rudele apropiate din cadrul familiei proprietarului să dobândească asemenea drepturi asupra terenurilor agricole în scopul speculației imobiliare. Dimpotrivă, este la fel de posibil ca persoane care nu sunt rude apropiate din cadrul familiei proprietarului să fi dobândit astfel de drepturi în vederea exercitării unei activități agricole.

113. Cu alte cuvinte, criteriul ales de guvernul maghiar, și anume faptul de a fi o rudă apropiată a proprietarului, nu este adecvat pentru urmărirea obiectivelor invocate.

114. În al doilea rând, măsurile în discuție în litigiile principale nu sunt necesare nici pentru urmărirea obiectivelor invocate de guvernul maghiar. Astfel, alte criterii ar permite urmărirea acestor obiective respectându-se în același timp libertățile de circulație. Aceasta ar fi situația unei cerințe de exploatare efectivă a terenurilor agricole fie de către titularii drepturilor de uzufruct sau de uz asupra acestor terenuri dacă sunt persoane fizice, fie de către acționarii lor dacă sunt persoane juridice.

115. În al treilea rând, măsurile în discuție în litigiile principale au un caracter discriminatoriu, astfel cum am constatat la punctele 70-86 din prezentele concluzii.

116. Acest caracter discriminatoriu ar fi suficient, în aplicarea jurisprudenței citate la punctul 109 din prezentele concluzii, pentru excluderea justificării întemeiate pe obiectivul de interes general legat de exploatarea terenurilor agricole invocat de guvernul maghiar.

117. Trebuie să subliniem totuși existența unei anumite inconsecvențe în această privință în jurisprudența Curții. Astfel, Curtea a acceptat deja să examineze dacă un obiectiv de interes general putea justifica măsuri în privința cărora constatase anterior caracterul discriminatoriu³⁷.

118. Deși considerăm că este de dorit ca, din rațiuni de securitate juridică, Curtea să își clarifice jurisprudența în această privință, din cele ce precedă rezultă, în orice caz, că măsurile naționale în discuție în litigiile principale nu pot fi justificate de obiectivul de interes general legat de exploatarea terenurilor agricole invocat de guvernul maghiar.

E. Cu privire la articolele 17 și 47 din cartă

119. Instanța de trimitere a solicitat de asemenea Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea măsurilor naționale în discuție în litigiile principale cu articolele 17 și 47 din cartă.

³⁶ Hotărârea din 5 martie 2002, Reisch și alții (C-515/99, C-519/99-C-524/99 și C-526/99-C-540/99, EU:C:2002:135, punctul 33), Hotărârea din 23 septembrie 2003, Ospelt și Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punctul 34 și jurisprudența citată), Hotărârea din 1 decembrie 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, punctul 44 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punctul 26).

³⁷ A se vedea în special Hotărârea din 25 octombrie 2007, Geurts și Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, punctele 22-24).

120. Considerăm că nu este necesar să se răspundă la acest aspect al întrebărilor adresate, din moment ce măsurile sunt contrare dreptului Uniunii prin aceea că implică o restricție nejustificată privind libera circulație a capitalurilor, iar aceasta independent de interpretarea dispozițiilor citate anterior ale cartei.

121. În plus, considerăm că, în contextul prezentelor cauze, pretinsa încălcare a articolelor 17 și 47 din cartă nu poate fi examinată independent de chestiunea încălcării libertăților de circulație.

122. Astfel, acest aspect al întrebărilor adresate ridică delicata problematică a aplicabilității cartei pentru a aprecia măsuri naționale precum cele în discuție în litigiile principale, care nu pun în aplicare dispozițiile dreptului derivat al Uniunii, ci creează un obstacol nejustificat în calea libertăților de circulație garantate de Tratatul FUE.

123. Trebuie amintit că domeniul de aplicare al cartei, în ceea ce privește acțiunea statelor membre, este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, potrivit căruia dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii³⁸.

124. În această privință, Curtea a statuat că, având în vedere explicațiile aferente articolului 51 din cartă, care trebuie luate în considerare în mod corespunzător în temeiul articolului 52 alineatul (7) din aceasta, noțiunea de punere în aplicare prevăzută la articolul 51 menționat confirmă jurisprudența Curții referitoare la măsura în care acțiunea statelor membre trebuie să se conformeze cerințelor care decurg din drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii³⁹.

125. În Hotărârea Åkerberg Fransson⁴⁰, Curtea a statuat că drepturile fundamentale garantate de cartă trebuie să fie respectate atunci când o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Reamintim că această cauză nu privea încălcarea libertăților de circulație, ci o reglementare națională care punea în aplicare legislația Uniunii în materie de TVA, precum și articolul 325 TFUE⁴¹.

126. În ceea ce privește libertățile de circulație, Curtea a precizat în Hotărârea Pfleger și alții⁴² că, atunci când un stat membru utilizează excepții prevăzute de dreptul Uniunii pentru a justifica o împiedicare a unei libertăți fundamentale garantate prin tratat, acesta pune în aplicare dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

127. În această privință, pentru a fi și mai clar, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, atunci când o reglementare națională este examinată de Curte în raport cu libertățile de circulație, drepturile fundamentale a căror protecție este garantată de dreptul Uniunii pot fi invocate în două ipoteze care au legătură cu existența unei justificări⁴³.

128. Prima vizează invocarea de către un stat membru a unui motiv de justificare întemeiat direct pe protecția unui drept fundamental. Este ipoteza „Schmidberger”⁴⁴, în care drepturile fundamentale sunt invocate pentru a servi ca scut pentru apărarea reglementării în cauză.

38 A se vedea în special Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 17), și Hotărârea din 6 octombrie 2016, Paoletti și alții (C-218/15, EU:C:2016:748, punctul 13).

39 A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pfleger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 32), și Hotărârea din 10 iulie 2014, Julián Hernández și alții (C-198/13, EU:C:2014:2055, punctul 33 și jurisprudența citată).

40 Hotărârea din 26 februarie 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 21).

41 Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 27).

42 Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 36).

43 Aceste două ipoteze sunt examinate împreună sub titlul „The derogation situation” în Lenaerts, K., „Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *European Constitutional Law Review*, 2012, p. 383-386.

44 Hotărârea din 12 iunie 2003 (C-112/00, EU:C:2003:333). În această cauză, guvernul austriac invocase, pentru a justifica o restricție privind libera circulație a mărfurilor care rezulta dintr-o manifestație care condusese la blocarea unei importante căi de comunicație, protecția drepturilor fundamentale ale manifestanților în materia libertății de exprimare și a libertății de întrunire (a se vedea punctul 17, precum și punctul 69 și următoarele din această hotărâre). A se vedea de asemenea Hotărârea din 11 decembrie 2007, International Transport Workers’ Federation și Finnish Seamen’s Union, cunoscută sub numele „Viking” (C-438/05, EU:C:2007:772, punctele 45 și 46).

129. Cea de a doua privește respingerea unui motiv de justificare invocat de un stat membru ca urmare a unei atingeri aduse unui drept fundamental. Este ipoteza „ERT”⁴⁵, în care drepturile fundamentale provoacă pierderea unui scut ridicat pentru apărarea reglementării în cauză.

130. În schimb, după cunoștințele noastre, Curtea nu a considerat niciodată că pretinsa încălcare a unui drept fundamental putea fi examinată *independent* de încălcarea libertăților de circulație. Cu alte cuvinte, atunci când singurul punct de legătură cu dreptul Uniunii constă în existența unei restricții privind libera circulație, protecția drepturilor fundamentale poate fi servi ca justificare (ipoteza „Schmidberger”), fie provoca pierderea unei justificări (ipoteza „ERT”), însă nu poate reprezenta un motiv independent de contrarietate cu dreptul Uniunii.

131. Or, prezentele cauze intră tocmai sub incidența acestui ultim caz. Astfel, singurul punct de legătură cu dreptul Uniunii constă în existența unei restricții privind libera circulație a capitalurilor⁴⁶. Guvernul maghiar nu a invocat articolele 17 și 47 din cartă pentru a justifica măsurile naționale în discuție (ipoteza „Schmidberger”), iar interpretarea acestora nu este necesară pentru a respinge motivele de justificare invocate de guvernul maghiar (ipoteza „ERT”)⁴⁷. În realitate, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă aceste măsuri încalcă articolele 17 și 47 din cartă *independent* de încălcarea liberei circulații a capitalurilor⁴⁸.

132. În aceste împrejurări și având în vedere jurisprudența citată anterior, tindem să considerăm că această pretinsă încălcare a articolelor 17 și 47 din cartă nu poate fi examinată de Curte.

133. Ținem să subliniem în mod clar sfera acestei poziții care constă în excluderea aplicabilității cartei în circumstanțele specifice prezentelor cauze. Această poziție nu privește în mod evident actele instituțiilor Uniunii (ipoteza „Kadi”⁴⁹) și nici actele statelor membre care pun în aplicare legislația Uniunii (ipoteza „Åkerberg Fransson”⁵⁰).

134. Aceasta nu vizează nici măsurile naționale care sunt justificate în raport cu libertățile de circulație, dar care aduc atingere unui drept fundamental garantat de cartă (ipoteza „ERT”⁵¹). Astfel, în această ultimă ipoteză drepturile fundamentale nu sunt aplicate în mod independent, ci în contextul justificării unei restricții privind libertățile de circulație.

45 Hotărârea din 18 iunie 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254). Această cauză privea în special caracterul potențial discriminatoriu al cumulării de către ERT a dreptului exclusiv de a difuza emisiuni proprii și a dreptului exclusiv de a capta și de a retransmite emisiuni provenind din alte state membre (a se vedea punctele 21-23 din această hotărâre). Curtea a statuat că statele membre se pot prevala de derogările prevăzute de tratat pentru motive de ordine publică, de securitate publică și de sănătate publică numai în măsura în care reglementarea națională în cauză este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte, în special libertatea de exprimare (a se vedea punctele 43-45 din această hotărâre). A se vedea de asemenea Hotărârea din 26 iunie 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, punctele 24-27), precum și Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctele 35 și 36).

46 Precizăm în această privință că nu considerăm posibil să se aprecieze că măsurile naționale în discuție în prezentele cauze „pun în aplicare” Directiva 88/361, pentru două motive. Pe de o parte, această directivă, al cărei obiect era de a pune în aplicare articolul 67 CE, a devenit literă moartă ca urmare a abrogării acestui articol prin Tratatul de la Amsterdam, și aceasta fără a aduce atingere valorii ilustrative recunoscute de Curte anexei I: a se vedea punctul 52 din prezentele concluzii. Pe de altă parte, obligația nerespectată de măsurile naționale în discuție este stabilită la articolul 63 TFUE, respectiva anexă limitându-se să stabilească o enumerare neexhaustivă a circulației capitalurilor.

47 A se vedea punctele 88-118 din prezentele concluzii.

48 A se vedea punctul 21 din prezentele concluzii.

49 Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 281-327), precum și Hotărârea din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 65-69).

50 Hotărârea din 26 februarie 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

51 Hotărârea din 18 iunie 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254).

135. În realitate, poziția pe care o susținem și care constă în excluderea posibilității de examinare a unei pretinse încălcări a cartei *independent* de problema încălcării libertăților de circulație vizează următoarele două cazuri. Pe de o parte, cartă nu poate fi aplicată în mod autonom atunci când măsurile naționale implică o restricție care nu este, în orice ipoteză, justificată în raport cu libertățile de circulație (ipoteza prezentelor cauze). Pe de altă parte, cartă nu poate fi aplicată în mod autonom atunci când astfel de măsuri nu implică nicio restricție privind libertățile de circulație (ipoteza „Keck și Mithouard”⁵²).

136. În primul caz, care este cel al prezentelor cauze, este evident că excluderea posibilității de aplicare a cartei în mod autonom nu face în practică nicio diferență întrucât măsurile naționale în discuție sunt, în orice ipoteză, contrare dreptului Uniunii.

137. În consecință, sfera practică reală a poziției juridice pe care o susținem în speță este limitată la reglementările naționale de tipul „Keck și Mithouard”. În această ipoteză, a accepta că o încălcare a cartei poate fi examinată independent de încălcarea libertăților de circulație ar presupune că toate reglementările naționale, chiar și cele care nu restrâng aceste libertăți, ar putea fi cenzurate în raport cu cartă atunci când sunt puse în discuție într-o situație de fapt care intră în domeniul de aplicare al respectivelor libertăți, și anume în orice situație transfrontalieră. Pentru a lua un exemplu concret, acest lucru ar însemna că o reglementare care interzice munca de noapte în brutării, în privința căreia Curtea a statuat că nu restrângea libera circulație a mărfurilor⁵³, ar putea în prezent să fie examinată în raport cu dispozițiile cartei (în special cu articolele 15 și 16).

138. Considerăm că o astfel de interpretare este dificil de conciliat cu articolul 6 alineatul (1) TUE și cu articolul 51 alineatul (2) din cartă, potrivit cărora dispozițiile cuprinse în cartă nu extind în niciun fel competențele Uniunii astfel cum sunt definite în tratate.

139. În opinia noastră, această interpretare trebuie să fie respinsă prin excluderea posibilității de a examina o pretinsă încălcare a cartei independent de problema încălcării libertăților de circulație. Este tocmai abordarea care a fost adoptată în Hotărârea Pelckmans Turnhout⁵⁴, în care Curtea a statuat că, atunci când reglementarea națională în discuție nu restrânge libertățile de circulație, cartă nu poate fi aplicată în mod autonom.

140. În schimb, considerăm că Hotărârea Pflieger și alții⁵⁵, care privea o reglementare națională care implica o restricție privind libera prestare a serviciilor nejustificată, lasă să subziste o îndoială privind posibilitatea aplicării cartei în mod autonom.

141. Astfel, la punctele 35 și 36 din această hotărâre, Curtea a amintit în mod corect că este posibilă invocarea cartei în cadrul aprecierii motivelor de justificare. Cu toate acestea, la punctele 57-60 din hotărârea respectivă, Curtea a fost de acord să examineze existența unei încălcări a articolelor 15-17 din cartă *independent* de problema încălcării liberei prestări a serviciilor (constatată la punctele 39-56 din aceeași hotărâre)⁵⁶. În opinia noastră, această abordare lasă să subziste o îndoială, care trebuie înlăturată, privind posibilitatea de a examina o pretinsă încălcare a cartei independent de problema încălcării libertăților de circulație.

52 Hotărârea din 24 noiembrie 1993 (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905).

53 Hotărârea din 14 iulie 1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177).

54 Hotărârea din 8 mai 2014 (C-483/12, EU:C:2014:304, punctele 24-26). Această hotărâre privea o reglementare națională care impunea comercianților o zi de repaus săptămânal. A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 4 octombrie 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, cunoscută sub numele „Grogan” (C-159/90, EU:C:1991:378, punctele 30 și 31).

55 Hotărârea din 30 aprilie 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281). Aceeași abordare a fost urmată de Curte în Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții (C-98/14, EU:C:2015:386, punctele 89-91).

56 Curtea se limitează, cu toate acestea, să sublinieze, la finalul analizei sale, că o restricție privind libera prestare a serviciilor nejustificată și disproporționată în temeiul articolului 56 TFUE nu este admisibilă nici în temeiul articolului 52 alineatul (1) menționat, raportat la articolele 15-17 din cartă, astfel că nu este necesară o examinare separată în acest temei. A se vedea Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C 390/12, EU:C:2014:281, punctele 59 și 60).

142. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la acest aspect al întrebărilor adresate în sensul că, atunci când Curtea examinează o reglementare națională în raport cu libertățile de circulație, pretinsa încălcare a unui drept fundamental garantat de cartă nu poate fi examinată independent de problema încălcării acestor libertăți.

VI. Concluzie

143. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Szombathely, Ungaria) după cum urmează:

„Articolul 63 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiile principale, care prevede stingerea drepturilor de uzufruct și a drepturilor de uz asupra terenurilor arabile cu excepția situației în care se dovedește că aceste drepturi au fost constituite între rude apropiate din cadrul aceleiași familii și indiferent de posibilitatea titularului drepturilor respective de a obține o compensație financiară din partea cocontractantului.

Articolul 51 alineatele (1) și (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că, atunci când Curtea examinează o reglementare națională în raport cu libertățile de circulație, pretinsa încălcare a unui drept fundamental garantat de cartă menționată nu poate fi examinată independent de problema încălcării acestor libertăți.”