Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA HENRIKA SAUGMANDSGORA ĒES
[*HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2018. gada 29. novembrī[1] [i]

Lieta C-235/17

Eiropas Komisija
pret

Ungāriju

Valsts pienākumu neizpilde – LESD 63. pants – Kapitāla brīva aprite – Lauksaimniecības zemes lietojuma tiesības Valsts tiesiskais regulējums, ar kuru, neparedzot kompensāciju, tiek izbeigtas agrāk noteiktas tiesības par labu juridiskām vai fiziskām personām, kas nevar pierādīt tuvas radniecības saites ar zemes īpašnieku – Tiesas kompetence autonomi konstatēt Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 17. panta pārkāpumu

I. Ievads

1. Ar šo prasību sakarā ar pienākumu neizpildi Eiropas Komisija lūdz Tiesu konstatēt, ka Ungārija – ņemot vērā it īpaši kopš 2013. gada 1. janvāra spēkā esošās *Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény* (1994. gada Likums Nr. LV par lauksaimniecības zemi; turpmāk tekstā – "1994. gada Likums par lauksaimniecības zemi") normas, atbilstīgās *Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény* (2013. gada Likums Nr. CXXII par lauksaimniecības un mežu zemes apriti; turpmāk tekstā – "2013. gada Likums par lauksaimniecības un mežu zemi") normas, kā arī atsevišķas *Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény* (2013. gada Likums Nr. CCXII par dažiem noteikumiem un pārejas pasākumiem saistībā ar [2013. gada Likumu par lauksaimniecības zemi]; turpmāk tekstā – "2013. gada Likums par pārejas pasākumiem") normas un, visbeidzot, *Ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény* (1997. gada Likums Nr. CXLI par zemesgrāmatām; turpmāk tekstā – "Zemesgrāmatu likums") 94. panta 5. punktu, ar ko tika acīmredzami nesamērīgi ierobežotas lauksaimniecības un mežu zemes lietojuma tiesības, iegūstot vai neiegūstot augļus[2], – nav izpildījusi pienākumus, kas tai noteikti attiecībā uz brīvību veikt uzņēmējdarbību (LESD 49. pants), kapitāla brīvu apriti (LESD 63. pants) un pamattiesībām uz īpašumu (Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – "Harta") 17. pants).

1 Oriģinālvaloda – franču.

2 Šo secinājumu turpinājumā ērtībai es lietošu, pirmkārt, terminu "lietošana" vai "lietošanas tiesības", lai apzīmētu bez izšķirības gan lietojuma tiesību, iegūstot augļus, gan – neiegūstot augļus, kā arī, otrkārt, izteikumu "lauksaimniecības zemes", lai apzīmētu gan lauksaimniecības, gan mežu zemes.

2. Par strīdīgā tiesiskā regulējuma nesaderību ar LESD 63. pantā garantēto kapitāla brīvu apriti jau ir pieņemts 2018. gada 6. marta spriedums *SEGRO* un *Horváth*[3], un par to bija runa manos secinājumos šajās divās apvienotajās lietās[4]. Tādēļ attiecībā uz šo problemātiku es nesniegšu jaunus apsvērumus, ņemot vērā to, ka saskaņā ar šo spriedumu Tiesa var vienīgi konstatēt Savienības tiesību pārkāpumu šajā ziņā.

3. Tādējādi tas nav galvenais šajā lietā. Atgādināšu, ka šajā spriedumā Tiesai tika jautāts arī par šī tiesiskā regulējuma saderību ar Hartas 17. pantu. Tomēr Tiesa neuzskatīja par nepieciešamu pievērsties šim jautājumam. Komisijas ieskatā, Tiesai šoreiz tomēr vajadzētu izteikties par šo tiesību normu un to darīt neatkarīgi no vērtējuma attiecībā uz aprites brīvībām.

4. Šajos secinājumos es paskaidrošu, kādēļ, manuprāt, *Tiesas kompetencē nav* lemt par Hartas 17. pantu tā, kā to prasa Komisija. Pakārtoti es izklāstīšu, kādēļ, manuprāt, strīdīgā tiesiskā regulējuma vērtējums, ņemot vērā šo tiesību normu, būtu *ad abundantiam*. Beidzot vēl pakārtotāk es izvērtēšu šo tiesisko regulējumu, ņemot vērā minēto 17. pantu, un šī izvērtējuma rezultātā es varēšu izdarīt secinājumus par minētā tiesiskā regulējuma nesaderību ar šajā pantā garantētajām pamattiesībām uz īpašumu.

II. Ungārijas tiesības

A. Tiesiskais regulējums par lauksaimniecības zemes iegādi

5. 1994. gada Likumā par lauksaimniecības zemi ir paredzēts aizliegums visām fiziskām personām, kam nav Ungārijas pilsonības, izņemot personas, kurām ir pastāvīgas uzturēšanās atļauja, un tās, kurām ir piešķirts bēgļa statuss, kā arī visām juridiskām personām, gan ārvalstu, gan Ungārijas, iegādāties lauksaimniecības zemi.

6. Šis likums tika grozīts – grozījumiem stājoties spēkā 2002. gada 1. janvārī – ar *termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény* (2001. gada Likums Nr. CXVII, ar ko groza [1994. gada Likumu par lauksaimniecības zemi]), lai izslēgtu arī iespēju noslēgt līgumu par lauksaimniecības zemes lietojuma tiesībām par labu fiziskām personām, kurām nav Ungārijas pilsonības, vai juridiskām personām. Tādējādi pēc šiem grozījumiem 1994. gada Likuma par lauksaimniecības zemi 11. panta 1. punktā bija noteikts, ka, "lai slēgtu līgumu par lietojuma tiesību, iegūstot vai neiegūstot augļus, ir jāpiemēro II nodaļas noteikumi par ierobežojumiem īpašuma iegādē. [..]".

7. 1994. gada Likuma par lauksaimniecības zemi 11. panta 1. punkts pēc tam tika grozīts ar *Egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény* (2012. gada Likums Nr.°CCXIII, ar ko groza atsevišķus lauksaimniecības likumus). Jaunajā redakcijā, kurā ir iekļauts šis grozījums un kura stājās spēkā 2013. gada 1. janvārī, minētajā 11. panta 1. punktā bija noteikts, ka "ar līgumu noteiktas lietojuma tiesības nav spēkā, izņemot gadījumu, ja tās ir noteiktas par labu tuvam radiniekam".

3 C-52/16 un C-113/16, EU:C:2018:157; turpmāk tekstā – "spriedums *SEGRO* un *Horváth*".

4 Secinājumi apvienotajās lietās *SEGRO* un *Horváth* (C-52/16 un C-113/16, EU:C:2017:410).

8. Ar 2012. gada Likumu Nr. CCXIII, ar kuru ir grozīti atsevišķi likumi par lauksaimniecību, 1994. gada Likumā par lauksaimniecības zemi tika arī ieviests jauns 91. panta 1. punkts, saskaņā ar kuru "2033. gada 1. janvārī *ex lege* izbeigsies visas lietojuma tiesības, kuras pastāvēja 2013. gada 1. janvārī un kuras, noslēdzot beztermiņa līgumu vai līgumu uz noteiktu laiku, kas beidzas pēc 2032. gada 30. decembra, tikušas piešķirtas personām, kas nav tuvi radinieki".

9. 2013. gada Likums par lauksaimniecības zemi tika pieņemts 2013. gada 21. jūnijā un stājās spēkā 2013. gada 15. decembrī. Šī likuma 37. panta 1. punktā ir saglabāta norma, saskaņā ar kuru šīs zemes lietojuma tiesību, iegūstot vai neiegūstot augļus, kas noteiktas ar līgumu, nav spēkā, izņemot gadījumu, ja tās ir noteiktas par labu tuvam radiniekam.

10. Minētā likuma 5. panta 13. punktā jēdziens "tuvi radinieki" ir definēts kā "laulātie, augšupējie radinieki taisnā līnijā, adoptētie bērni, savi bērni un laulātā bērni, audžuvecāki, laulātā vecāki, kā arī brāļi un māsas".

11. 2013. gada Likums par pārejas pasākumiem tika pieņemts 2013. gada 12. decembrī un stājās spēkā 2013. gada 15. decembrī. Šā likuma, ar kuru tika atcelts 1994. gada Likuma par lauksaimniecības zemi 91. panta 1. punkts, 108. panta 1. punktā ir noteikts, ka "2014. gada 1. maijā *ex lege* izbeidzas lietojuma tiesību, iegūstot vai neiegūstot augļus, kuras pastāv 2014. gada 30. aprīlī un kuras ir iegūtas, noslēdzot beztermiņa līgumu vai līgumu uz noteiktu laiku, kas beidzas pēc 2014. gada 30. aprīļa, starp personām, kas nav tuvi radinieki".

12. Zemesgrāmatu likuma 94. pantā ir noteikts:

"1. Lai svītrotu no zemesgrāmatas lietojuma tiesību, iegūstot vai neiegūstot augļus (šī panta nolūkos turpmāk tekstā kopā – "lietojuma tiesības"), kas izbeidzas saskaņā ar [2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem] 108. panta 1. punktu, par zemesgrāmatu atbildīgā iestāde līdz 2014. gada 31. oktobrim nosūta fiziskai personai – lietojuma tiesību īpašniecei – pieprasījumu 15 dienu laikā no brīdinājuma saņemšanas brīža, aizpildot ministra izstrādāto veidlapu, deklarēt tuvu radniecības saišu esamību ar personu, kas piešķīrusi lietojuma tiesības, t.i., nekustamā īpašuma īpašnieku atbilstoši dokumentiem, uz kuru pamata notikusi reģistrācija zemesgrāmatā. Nedeklarēšanas noteiktajā termiņā gadījumā pieteikums apliecinājumu saņemšanai pēc 2014. gada 31. decembra netiks izskatīts.

[..]

3. Ja no deklarācijas neizriet tuvu radniecības saišu esamība vai ja deklarācija nav iesniegta noteiktajā termiņā, par zemesgrāmatu atbildīgā iestāde nākamajos sešos mēnešos pēc deklarācijas iesniegšanai norādītā termiņa izbeigšanās un vēlākais 2015. gada 31. jūlijā pēc savas ierosmes no zemesgrāmatas svītro lietojuma tiesības.

[..]"

B. Civiltiesības

13. *Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény* (1959. gada Likums Nr. IV par Civilkodeksu, turpmāk tekstā – "agrākais Civilkodekss") normas bija spēkā līdz 2014. gada 14. martam.

14. Agrākā Civilkodeksa 215. pantā bija noteikts:

"(1) Ja tam, lai līgums stātos spēkā, ir vajadzīga trešās personas piekrišana vai iestāžu apstiprinājums, līgums nevar stāties spēkā, pirms šī piekrišana vai šis apstiprinājums ir piešķirts, bet pusēm paliek saistoši viņu paziņojumi. Puses tiek atbrīvotas no to saistībām, ja trešā persona vai attiecīgā iestāde nesniedz savu viedokli pušu kopīgi noteiktajā termiņā.

[..]

(3) Gadījumā, ja nav vajadzīgās piekrišanas vai apstiprinājuma, uz līgumu tiek attiecinātas ar spēkā neesamību saistītās tiesiskās sekas.

[..]"

15. Agrākā Civilkodeksa 237. pantā bija paredzēts:

"(1) Līguma spēkā neesamības gadījumā ir jāatjauno situācija, kas pastāvēja līdz minētā līguma noslēgšanai.

(2) Ja nav iespējams atjaunot situāciju, kas pastāvēja līdz līguma noslēgšanai, tiesa var atzīt līgumu par piemērojamu attiecībā uz laika periodu līdz brīdim, kad tā ir pasludinājusi savu nolēmumu. Spēkā neesošu līgumu var atzīt par spēkā esošu, ja var izslēgt spēkā neesamības cēloņus, it īpaši augļošanas līgumos, kad pušu saistības acīmredzami nav līdzvērtīgas, izslēdzot nesamērīgo priekšrocību. Šādos gadījumos ir jālemj par iespējami bez atlīdzības sniegto pakalpojumu atjaunošanu (restitūciju)."

16. *Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (2013. gada Likums Nr. V par Civilkodeksu; turpmāk tekstā – "jaunais Civilkodekss") normas stājās spēkā 2014. gada 15. martā.

17. Jaunā Civilkodeksa 6:110. un 6:111. pants, kas atrodas tā XIX nodaļā "Spēkā neesamības tiesiskās sekas", ir formulēti šādi:

"6:110. pants [Tiesas paziņojums ar atpakaļejošu spēku par līguma spēkā esamību]

(1) Spēkā neesošu līgumu tiesa var ar atpakaļejošu spēku līguma noslēgšanas dienā atzīt par spēkā esošu, ja

a) spēkā neesamības dēļ radīto kaitējumu var novērst ar piemērotu līguma grozījumu vai ja

b) spēkā neesamības iemesls ir beidzis pastāvēt vēlāk.

(2) Gadījumā, ja spēkā neesošs līgums tiek atzīts par spēkā esošu, līgumslēdzējām pusēm ir jāizpilda tajā paredzētās savstarpējās saistības, un līguma laušanas gadījumā pēc paziņojuma par spēkā esamību tām ir jāatbild tāpat kā tad, ja līgums būtu bijis spēkā kopš tā slēgšanas.

6:111. pants [Līguma spēkā esamība, kas izriet no pušu gribas]

(1) Līgums kļūst spēkā esošs ar atpakaļejošu spēku no tā slēgšanas dienas, ja puses novērš tā spēkā neesamības iemeslu vai ja tās gadījumā, ja šis iemesls ir zudis kāda cita iemesla dēļ, apstiprina, ka vēlas noslēgt līgumu.

(2) Gadījumā, ja spēkā neesošs līgums tiek atzīts par spēkā esošu, līgumslēdzējām pusēm ir jāizpilda tajā paredzētās savstarpējās saistības, un līguma laušanas gadījumā pēc paziņojuma par tā spēkā esamību tām ir jāatbild tāpat kā tad, ja līgums būtu bijis spēkā kopš tā slēgšanas.

(3) Gadījumā, ja puses vēlāk novērš spēkā neesamības iemeslu un atzīst līguma spēkā esamību nākotnē, uz līdz šim notikušo attiecas ar spēkā neesamību saistītās tiesiskās sekas."

III. Fakti un pirmstiesas procedūra

18. Ungārijā uz to, lai lauksaimniecības zemi iegādātos ārvalstnieki, jau ilgu laiku attiecas ierobežojumi. 1987. gada Likumā Nr. I par zemi [5] tādējādi bija paredzēts, ka ārvalstu fiziskās vai juridiskās personas var iegūt šo zemi īpašumā pirkuma, maiņas vai dāvinājuma ceļā vienīgi ar iepriekšēju Ungārijas valdības atļauju.

19. Pēc tam ar Valdības dekrētu Nr. 171 [6], kas stājās spēkā 1992. gada 1. janvārī, tika izslēgta jebkāda iespēja personām, kurām nav Ungārijas pilsonības, izņemot tās, kurām ir pastāvīgas uzturēšanās atļauja, un tās, kurām ir bēgļa statuss, iegādāties lauksaimniecības zemi. Pēc tam ar 1994. gada Likumu par lauksaimniecības zemi šis aizliegums tika paplašināts attiecībā uz juridiskām personām – gan ārvalstu, gan Ungārijas.

20. Ar šo tiesisko regulējumu turpretī netika noteikti nekādi īpaši ierobežojumi attiecībā uz lauksaimniecības zemes lietojuma tiesību, noteikšanu.

21. Tomēr pēc 1994. gada Likuma par lauksaimniecības zemi grozījumiem [7], kas stājās spēkā 2002. gada 1. janvārī, lauksaimniecības zemes iegādes ierobežojumi tika attiecināti arī uz šo zemes lietojuma tiesību noteikšanu. Līdz ar to ne ārvalstu fiziskas personas, ne juridiskas personas nevarēja iegūt šādas tiesības uz šo zemi.

22. Saistībā ar Ungārijas pievienošanos Eiropas Savienībai šai dalībvalstij tika dots pārejas periods, kas tai ļāva desmit gadu laikposmā no pievienošanās dienas, proti, līdz 2014. gada 30. aprīlim, paturēt spēkā ierobežojumus attiecībā uz lauksaimniecības zemes iegādi. Tomēr šai pašai dalībvalstij pēc 2004. gada 1. maija bija pienākums ļaut Savienības pilsoņiem, kas trīs gadus dzīvo un darbojas Ungārijā, iegādāties lauksaimniecības zemi ar tādiem pašiem nosacījumiem kā Ungārijas valstspiederīgajiem [8].

5 *Földről szóló 1987. évi I. törvény* (1987. gada Likums Nr. I par zemi), kā tas precizēts ar *26/1987. (VII. 30.) MT rendelet a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról* (Ministru padomes 1987. gada 30. jūlija Dekrēts Nr. 26 par 1987. gada Likuma par zemi Nr. I piemērošanu) un pēc tam ar *a földről szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989, (VII. 7.)* (Ministru padomes 1989. gada 7. jūlija Dekrēts Nr. 73), 38. panta 1. punkts.

6 Saskaņā ar *a külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm.* (1991. gada 27. decembra Valdības dekrēts Nr. 171) 1. panta 5. punktu.

7 Likums, kas grozīts ar 2001. gada Likumu Nr.°CXVII, ar ko groza [1994. gada Likumu par lauksaimniecības zemi].

8 Saskaņā ar X pielikuma 3. nodaļas 2. punktu Aktā par Čehijas Republikas, Igaunijas Republikas, Kipras Republikas, Latvijas Republikas, Lietuvas Republikas, Ungārijas Republikas, Maltas Republikas, Polijas Republikas, Slovēnijas Republikas un Slovākijas Republikas pievienošanās Eiropas Savienībai nosacījumiem un pielāgojumiem Līgumos, kas ir Eiropas Savienības pamatā, (OV 2003, L 236, 33. lpp.), kā arī Komisijas Lēmumu 2010/792/ES (2010. gada 20. decembris), ar ko pagarina pārejas periodu attiecībā uz lauksaimniecības zemes iegādi Ungārijā (OV 2010, L 336, 60. lpp.).

23. Tuvojoties šī pārejas perioda beigām, Ungārijas likumdevējs pieņēma jaunu grozījumu 1994. gada Likumā par lauksaimniecības zemi[9], ar ko, sākot no 2013. gada 1. janvāra, tika vispārēji aizliegta lauksaimniecības zemes lietojuma tiesību noteikšana, izņemot starp tuviem radiniekiem. 2013. gada Likumā par lauksaimniecības zemi, kas pieņemts 2013. gada beigās un kas stājās spēkā 2014. gada 1. janvārī, šis aizliegums tika saglabāts[10].

24. Noteikumos, kas stājās spēkā 2013. gada 1. janvārī, bija paredzēts, ka lietojuma tiesības, kuras pastāv šajā datumā, ir noteiktas uz nenoteiktu vai uz noteiktu laiku un kuras beidzas pēc 2032. gada 31. decembra, un par ko vienošanās ir līgumā starp personām, kuri nav tuvi radinieki, *ex lege* ir jāpārtrauc 20 gadu ilgā pārejas periodā. Šīm tiesībām tādējādi vajadzētu izbeigties *ipso jure* vēlākais 2033. gada 1. janvārī.

25. Tomēr ar 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem, kas stājās spēkā 2013. gada 15. decembrī, 108. panta 1. punktu iepriekš minētais pārejas periods tika būtiski samazināts. Saskaņā ar šo pēdējo tiesību normu lietojuma tiesībām, kas pastāvēja 2014. gada 30. aprīlī, vajadzēja izbeigties *ipso jure* 2014. gada 1. maijā, izņemot līgumus, kas noslēgti starp tuviem radiniekiem.

26. Uzskatot it īpaši[11], ka izbeidzot noteiktas agrāk iegūtas šīs lauksaimniecības zemes lietojuma tiesības, Ungārija ir pārkāpusi LESD 49. un 63. pantu, kā arī Hartas 17. pantu, Komisija 2014. gada 17. oktobrī nosūtīja šai dalībvalstij brīdinājuma vēstuli. Šī pēdējā uz to atbildēja ar 2014. gada 18. decembra vēstuli, kurā tā apstrīdēja minētos pārkāpumus.

27. Neapmierināta ar šo atbildi, Komisija 2015. gada 19. jūnijā izdeva argumentētu atzinumu, kurā tā apstiprināja, ka, atbilstoši 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punktam no 2014. gada 1. maija izbeidzot *ex lege* atsevišķas lietojuma tiesības, Ungārija ir pārkāpusi iepriekš minētās Savienības tiesību normas. Šī dalībvalsts atbildēja ar 2015. gada 9. oktobra un 2016. gada 18. aprīļa vēstulēm, norādot, ka apgalvotie pārkāpumi nepastāv.

28. Valsts tiesa, kas ir iesniegusi Tiesai lūgumus sniegt prejudiciālu nolēmumu, kuri bija pamatā spriedumam *SEGRO* un *Horváth*, vērsās *Alkotmánybíróság* (Konstitucionālā tiesa, Ungārija) ar pieteikumiem it īpaši par minētā 108. panta 1. punkta saderību ar Ungārijas pamatlikumu.

29. Ar 2015. gada 21. jūlija spriedumu Nr. 25 *Alkotmánybíróság* (Konstitucionālā tiesa) nosprieda, ka ar šo normu daļēji tiek pārkāpts minētais pamatlikums tajā, ka valsts likumdevējs nav paredzējis kompensācijas mehānismu zemes īpašniekiem, attiecībā uz kuriem bija noteiktas izbeigtas lietojuma tiesības, un deva tam laiku līdz 2015. gada 31. decembrim, lai to novērstu. Pārējā daļā šī pati tiesa prasību noraidīja. *Alkotmánybíróság* (Konstitucionālā tiesa) Ungārijas likumdevējam piešķirtais termiņš beidzās, nevienam pasākumam netiekot veiktam.

IV. Tiesvedība Tiesā un lietas dalībnieku prasījumi

30. Šī prasība sakarā ar pienākumu neizpildi tika iesniegta 2017. gada 5. maijā.

9 2012. gada Likums Nr.°CCXIII, ar ko groza atsevišķus lauksaimniecības likumus.

10 Saskaņā ar šī likuma 37. panta 1. punktu.

11 Brīdinājuma vēstulē Komisija arī ir pārmetusi Ungārijai, ka tā saskaņā ar 2013. gada Likuma par pārejas noteikumiem 60. panta 5. punktu ir atļāvusi no 2014. gada 25. februāra vienpusēji lauzt nomas līgumus, kas pirms 1994. gada 27. jūlija ir noslēgti vairāk nekā uz divdesmit gadiem attiecībā uz lauksaimniecības zemi. Šķiet, ka pēc tam Komisija ir atsaukusi šo iebildumu, kas nav minēts argumentētajā atzinumā.

31. Prasības pieteikumā Komisijas prasījumi Tiesai ir šādi:

– konstatēt, ka, pieņemot tiesisko regulējumu, ar kuru tiek ierobežots lauksaimniecības zemes lietojums, Ungārija nav ievērojusi pienākumus, kas tai noteikti LESD 49. un 63. pantā un Hartas 17. pantā, un

– piespriest Ungārijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

32. Ungārijas prasījumi Tiesai ir šādi:

– noraidīt Komisijas prasību kā nepamatotu un

– piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

33. Tiesas sēde notika 2018. gada 9. jūlijā, un tajā tika pārstāvētas Komisija un Ungārija.

V. Analīze

A. Par pieņemamību

34. Savā iebildumu rakstā vai atbildes rakstā uz repliku Ungārijas valdība nav norādījusi uz šīs prasības sakarā ar pienākumu neizpildi nepieņemamību. Tomēr saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru šādas prasības pieņemamības nosacījumi ir *absolūti*, un tādējādi Tiesai tie ir jāvērtē pēc savas ierosmes [12].

35. No argumentētā atzinuma un prasības pieteikuma salīdzinošas analīzes izriet, ka Komisija, šķiet, šajā otrajā dokumentā ir paplašinājusi strīda priekšmetu salīdzinājumā ar to, kā tas noteikts pirmajā, pārkāpjot Tiesas pastāvīgo judikatūru, kurā šāda paplašināšana ir aizliegta [13].

36. Šajā ziņā es norādu, ka Komisija šajā argumentētajā atzinumā bija pārmetusi Ungārijai, ka tā saskaņā ar 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punktu bija *ex lege izbeigusi* lauksaimniecības zemes lietojuma tiesības, kas bija noteiktas starp personām, kuras nav tuvi radinieki, un kas pastāvēja 2014. gada 30. aprīlī.

37. Turpretī no *petitum*, kas iekļauts prasības pieteikuma ievadā un ir atkārtots šo secinājumu 1. punktā, izriet, ka Komisija savā prasībā tiesā norāda uz lielāku skaitu valsts tiesību normu – ne tikai uz tām, kas apstrīdētas argumentētajā atzinumā, – kuras attiecas dažos gadījumos, nevis uz agrāk pastāvējušu lauksaimniecības zemes lietojuma tiesību *izbeigšanu*, bet gan uz tiesību *uz šo*

[12] Skat. it īpaši spriedumus, 2004. gada 9. septembris, Komisija/Grieķija (C-417/02, EU:C:2004:503, 16. punkts), 2007. gada 1. februāris, Komisija/Apvienotā Karaliste (C-199/04, EU:C:2007:72, 20. punkts), un 2018. gada 22. februāris, Komisija/Polija (C-336/16, EU:C:2018:94, 42. punkts). Tiesas judikatūra attiecībā uz jautājumu, vai absolūto šķēršļu tiesas procesam norādīšana pēc savas ierosmes ir fakultatīva vai obligāta, nav nemainīga. Tomēr gan absolūto noteikumu, gan ar indivīdu vienlīdzību tiesas priekšā un procesuālo tiesību vienlīdzību saistīto apsvērumu imperatīvais raksturs liecina par labu tās obligātumam (skat. Clausen, F., *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Thèses, Bruylant, 2018, 455.–472. lpp.).

[13] Saskaņā ar LESD 258. pantu celtas prasības priekšmeta robežas nosaka šajā normā paredzētā pirmstiesas procedūra, un līdz ar to tās nevar paplašināt tiesvedības laikā. Komisijas argumentētajam atzinumam un prasībai ir jābūt pamatotiem ar tiem pašiem argumentiem un pamatiem, jo Tiesa nevar izskatīt iebildumu, kas nav ticis formulēts argumentētajā atzinumā. Skat. it īpaši spriedumus, 2006. gada 9. februāris, Komisija/Apvienotā Karaliste (C-305/03, EU:C:2006:90, 22. punkts), 2010. gada 29. aprīlis, Komisija/Vācija (C-160/08, EU:C:2010:230, 43. punkts), un 2012. gada 10. maijs, Komisija/Nīderlande (C-368/10, EU:C:2012:284, 78. punkts).

zemi noteikšanu[14]. Turklāt prasījumos prasības pieteikumā Komisija pārmet Ungārijai nevis to, ka tā ir "*izbeigusi*" agrāk noteiktās lietojuma tiesības, bet gan, vispārīgāk raugoties, to, ka tā ir "*ierobežojusi*" šo zemju lietojuma tiesības.

38. Šie elementi norāda, ka vēl bez atsevišķu esošo lauksaimniecības zemju lietojuma tiesību izbeigšanas *ex lege*, kas izriet no 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punkta, Komisija tiecas panākt, lai Ungārijai tiktu piespriests atlīdzināt arī to, ka tā ir ierobežojusi *iespēju šādas tiesības noteikt nākotnē, to attiecinot vienīgi uz zemes īpašnieka tuviem radiniekiem*.

39. Kad Ungārijai par to tika uzdots jautājums tiesas sēdē, tā norādīja, ka uztver Komisijas prasību kā tādu, kas galvenokārt attiecas uz atsevišķu agrāk nodibinātu lietojuma tiesību izbeigšanu *ex lege*. Tomēr šī dalībvalsts uzskatot, ka Komisijas prasība, ņemot vērā šo secinājumu iepriekšējos trīs punktos izklāstīto neskaidrību, nav sagatavota saskanīgi un saprotami. Šī iestāde savukārt apgalvoja, ka tā nevēlas grozīt strīda priekšmetu, kā tas noteikts argumentētajā atzinumā – runa esot vienīgi par agrāk noteikto lietojuma tiesību izbeigšanu.

40. Manuprāt, Komisijas prasības pieteikuma neskaidrība nav tik liela, lai tās prasību uzskatītu par nepieņemamu kopumā. Ungārija varēja atsaukties uz savām tiesībām uz aizstāvību un pat atzina, ka tai ir skaidra šīs prasības būtība, proti, 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punktā paredzēto tādu lauksaimniecības zemes lietojuma tiesību izbeigšana *ex lege*, kuras noteiktas par labu personām, kam nav tuvu radniecības saišu ar zemes īpašnieku, un kuras pastāvēja 2014. gada 30. aprīlī. Tātad es uzskatu, ka minētais prasības pieteikums ir pieņemams, *ciktāl tas attiecas tikai uz šo vienu problēmu*, un tas tātad ir nepieņemams *pārējā daļā*.

B. Par pirmo iebildumu (strīdīgā tiesiskā regulējuma saderība ar LESD 49. un 63. pantu)

41. Ar pirmo iebildumu Komisija būtībā lūdz Tiesu konstatēt 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punkta nesaderību ar LESD 49. pantā paredzēto brīvību veikt uzņēmējdarbību un LESD 63. pantā garantēto kapitāla brīvu apriti.

42. Šajā ziņā es atgādinu, ka spriedumā *SEGRO* un *Horváth* valsts tiesa būtībā Tiesai bija jautājusi par strīdīgā tiesiskā regulējuma saderību ar šīm divām aprites brīvībām. Tā tomēr ir nospriedusi, ka šis tiesiskais regulējums ir jāvērtē, vienīgi ņemot vērā kapitāla brīvu apriti[15].

43. Šajā lietā Komisija tomēr apgalvo, ka Tiesai šoreiz jāvērtē strīdīgais tiesiskais regulējums abu minēto aprites brīvību aspektā.

44. Ar šo regulējumu varot pārkāpt gan vienu, gan otru no šīm brīvībām atkarībā no attiecīgo privātpersonu atšķirīgajām situācijām. Šajā ziņā atsevišķas no šīm privātpersonām esot ieguvušas lauksaimniecības zemes lietojuma tiesības Ungārijā ar spekulatīvu mērķi, savukārt ar šādu tiesību palīdzību esot veikušas savu saimniecisko darbību. Ja pirmais gadījums attiecoties uz kapitāla brīvu apriti, otrais esot saistīts ar brīvību veikt uzņēmējdarbību. Šajā kontekstā, lai arī spriedumā *SEGRO* un *Horváth*, ņemot vērā šī sprieduma pamatā esošajās lietās aplūkojamos apstākļus, Tiesa varēja vērtēt minēto tiesisko regulējumu, vienīgi ņemot vērā kapitāla brīvu apriti, šajā

[14] 1994. gada Likuma par lauksaimniecības zemi redakcijas, kas bija spēkā 2013. gada 1. janvārī, 11. panta 1. punkts un 2013. gada Likuma par lauksaimniecības zemi 37. panta 1. punkts attiecas uz lauksaimniecības zemes (jaunu) lietojuma tiesību noteikšanu.

[15] Skat. šī sprieduma 50.–60. punktu.

gadījumā tā nevarot rīkoties tāpat. Saistībā ar šo prasību sakarā ar pienākumu neizpildi, kas ir objektīva procedūra [16], šis regulējums esot jāvērtē vispārīgi, ņemot vērā visas brīvības, kas var tikt piemērotas šajos dažādajos gadījumos.

45. Turpretī Ungārijas valdība uzskata, ka šajā lietā šajā ziņā nav jāizvēlas atšķirīga pieeja nekā tā, kas tika izmantota spriedumā *SEGRO* un *Horváth*.

46. Es piekrītu otrajam viedoklim. Manuprāt, arī šajā gadījumā strīdīgais regulējums ir jāvērtē, ņemot vērā vienīgi LESD 63. pantā garantēto kapitāla brīvu apriti.

47. Ir taisnība, ka šajā regulējumā *pārklājas iespējami piemērojamās aprites brīvības* [17]: no vienas puses, privātpersona, kas ir ieguvusi lauksaimniecības zemes lietojuma tiesības nolūkā veikt saimniecisko darbību, var atsaukties uz LESD 49. pantā paredzēto brīvību veikt uzņēmējdarbību, jo "tiesības iegādāties, izmantot un atsavināt nekustamo īpašumu citas dalībvalsts teritorijā ir [šīs brīvības] nepieciešamais papildinājums" [18]; no otras puses, saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru valsts pasākumi, ar kuriem tiek regulēti ieguldījumi nekustamajā īpašumā, attiecas uz kapitāla brīvu apriti, kas ir garantēta ar LESD 63. pantu, un tas tā ir pat tad, ja šie ieguldījumi ir domāti, lai īstenotu tiesības veikt uzņēmējdarbību [19].

48. Tomēr šādā piemērojamo brīvību pārklāšanās gadījumā Tiesa – vismaz jaunākajā judikatūrā – pārbauda, vai viena no šīm abām brīvībām nav gluži otršķirīga salīdzinājumā ar otru un nevar tikt tai piesaistīta. Ja tas tā ir, Tiesa rīkojas atbilstoši principam "accessorium sequitur principale" un vērtē strīdīgo tiesisko regulējumu, ņemot vērā vienīgi dominējošo brīvību [20]. Tas, vai starp aplūkojamajām brīvībām pastāv "galvenās/pakārtotās" brīvības attiecības, tiek vērtēts, ņemot vērā nevis attiecīgo lietā iesaistīto privātpersonu situāciju, bet gan *attiecīgā valsts tiesiskā regulējuma mērķi* [21].

49. Runājot par tādu tiesisko regulējumu kā 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punktu, šī regulējuma aspekts, kas ir saistīts ar kapitāla brīvu apriti, ir nozīmīgāks par brīvības veikt uzņēmējdarbību aspektu. Minētais regulējums attiecas uz zemes īpašumu, un to piemēro vispārīgi lauksaimniecības zemes lietojumam, tātad neaprobežojoties vienīgi ar situācijām, kurās šādas tiesības ir noteiktas saimnieciskās darbības veikšanai [22]. Šādos apstākļos no šī tiesiskā regulējuma izrietošie iespējamie brīvības veikt uzņēmējdarbību ierobežojumi ir kapitāla brīvas aprites ierobežošanas *nenovēršamas sekas*. Citiem vārdiem, iespējamie brīvības veikt uzņēmējdarbību ierobežojumi nav atdalāmi no kapitāla brīvas aprites ierobežojumiem [23].

16 Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru prasība sakarā ar pienākumu neizpildi ir objektīva. Komisijai ir jāizvērtē iespēja celt prasību pret dalībvalsti un jānosaka tiesību normas, ko tā esot pārkāpusi, savukārt Tiesai ir jāpārbauda, vai pārmestā pienākumu neizpilde pastāv vai nepastāv. Šajā nozīmē skat. spriedumus, 1988. gada 21. jūnijs, Komisija/Apvienotā Karaliste (416/85, EU:C:1988:321, 9. punkts), 1995. gada 11. augusts, Komisija/Vācija (C-431/92, EU:C:1995:260, 22. punkts), kā arī 2005. gada 8. decembris, Komisija/Luksemburga (C-33/04, EU:C:2005:750, 66. punkts).

17 Šajā nozīmē skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 55. punktu.

18 Spriedumi, 1989. gada 30. maijs, Komisija/Grieķija (305/87, EU:C:1989:218, 22. punkts), kā arī 2002. gada 5. marts, *Reisch* u.c. (C-515/99, no C-519/99 līdz C-524/99 un no C-526/99 līdz C-540/99, EU:C:2002:135, 29. punkts).

19 Skat. it īpaši spriedumus, 2002. gada 5. marts, *Reisch* u.c. (C-515/99, no C-519/99 līdz C-524/99 un no C-526/99 līdz C-540/99, EU:C:2002:135, 28.–31. punkts), 2003. gada 23. septembris, *Ospelt* un *Schlössle Weissenberg* (C-452/01, EU:C:2003:493, 24. punkts), kā arī 2007. gada 25. janvāris, *Festersen* (C-370/05, EU:C:2007:59, 22.–24. punkts). Skat. arī manus secinājumus apvienotajās lietās *SEGRO* un *Horváth* (C-52/16 un C-113/16, EU:C:2017:410, 48.–63. punkts).

20 Skat. it īpaši spriedumus, 2006. gada 3. oktobris, *Fidium Finanz* (C-452/04, EU:C:2006:631, 34. punkts), un 2009. gada 17. septembris, *Glaxo Wellcome* (C-182/08, EU:C:2009:559, 37. punkts).

21 Skat. it īpaši spriedumus, 2009. gada 17. septembris, *Glaxo Wellcome* (C-182/08, EU:C:2009:559, 36. punkts), 2014. gada 5. februāris, *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi* (C-385/12, EU:C:2014:47, 21. punkts), kā arī *SEGRO* un *Horváth*, 53. punkts.

22 Pēc analoģijas skat. spriedumu, 2009. gada 17. septembris, *Glaxo Wellcome* (C-182/08, EU:C:2009:559, 49.–52. punkts).

23 Šajā nozīmē skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 55. punkts.

50. Līdz ar to nav jāveic strīdīgā tiesiskā regulējuma autonoma pārbaude attiecībā uz LESD 49. pantu [24]. Pretēji tam, ko apgalvo Komisija, procedūras sakarā ar pienākumu neizpildi objektīvais raksturs nevar pamatot to, ka Tiesa atkāpjas no savas judikatūras attiecībā uz piemērojamo brīvību pārklāšanos. Papildus tam, ka to būtu grūti savietot ar tās resursu labas pārvaldības prasību, es atgādinu, ka Tiesa nenosaka "galvenā/pakārtotā" attiecību *subjektīvi*, ņemot vērā privātpersonu, uz ko attiecas strīdīgais tiesiskais regulējums, situāciju, bet gan *objektīvi*, ņemot vērā tā mērķi. Es turklāt konstatēju, ka Tiesa šo judikatūru ir piemērojusi daudzos spriedumos, kuros konstatēta pienākumu neizpilde [25].

51. Kad tas ir precizēts, atgādināšu, ka spriedumā *SEGRO* un *Horváth* Tiesa nosprieda, ka tāds tiesiskais regulējums kā 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punkts ne tikai *ierobežo* kapitāla brīvu apriti, bet var arī būt *netieši diskriminējošs* valstspiederības vai kapitāla izcelsmes dēļ.

52. Turklāt Tiesa šajā spriedumā noraidīja to, ka šo tiesisko regulējumu var pamatot ar Ungārijas valdības tā aizstāvībai minētajiem argumentiem [26], ņemot vērā it īpaši tā nesamērīgumu.

53. Līdz ar to šajos secinājumos nav nepieciešams skatīt minētā tiesiskā regulējuma saderību ar LESD 63. pantā garantēto kapitāla brīvu apriti. Šajā ziņā Komisijas pirmais iebildums ir neapšaubāmi pamatots spriedumā *SEGRO* un *Horváth* minēto iemeslu dēļ, un es mudinu lasītāju iepazīties ar minētajiem iemesliem, kā arī ar maniem secinājumiem šajās lietās [27].

54. Ir taisnība, ka Komisija savā prasības pieteikumā atsaucās uz Savienības tiesību vispārējo *tiesiskās noteiktības* un *tiesiskās paļāvības* principu pārkāpumu, tādēļ ka strīdīgajā tiesiskajā regulējumā saistībā ar attiecīgo lietojuma tiesību izbeigšanu nebija paredzēts nedz pārejas periods, nedz kompensācija [28]. Tomēr no šī prasības pieteikuma izriet, ka Komisija uz šiem principiem atsaucas "pilnības labad", tikai kā uz papildu argumentiem, analizējot šī tiesiskā regulējuma saderību ar norādītajām aprites brīvībām. Ciktāl tās pirmais iebildums ir pamatots citu iemeslu dēļ, Tiesai nebūs jāizsakās par minētajiem principiem [29]. Tiesas sēdē Komisija turklāt apstiprināja, ka tā nevēlas panākt šo principu autonomu pārbaudi, un apgalvoja, ka turklāt minēto principu ievērošanu *nevar vērtēt neatkarīgi no vērtējuma attiecībā uz aprites brīvībām*. Es pilnībā piekrītu šai analīzei, kā to paskaidrošu turpmāk šajos secinājumos [30].

[24] Pat ja Tiesa man nepiekristu, es uzskatu, ka katrā ziņā spriedumā *SEGRO* un *Horváth* ietvertais izklāsts attiecībā uz kapitāla brīvu apriti ir attiecināms uz brīvību veikt uzņēmējdarbību – aspektā, kas saistīts gan ar ierobežojuma esamību, gan ar pamatojuma neesamību.

[25] Starp daudziem piemēriem skat. spriedumus, 1982. gada 9. jūnijs, Komisija/Itālija (95/81, EU:C:1982:216, 30. punkts); 2002. gada 4. jūnijs, Komisija/Portugāle (C-367/98, EU:C:2002:326, 56. punkts); 2006. gada 28. septembris, Komisija/Nīderlande (C-282/04 un C-283/04, EU:C:2006:608, 43. punkts); 2010. gada 8. jūlijs, Komisija/Portugāle (C-171/08, EU:C:2010:412, 80. punkts), kā arī 2012. gada 10. maijs, Komisija/Beļģija (C-370/11, nav publicēts, EU:C:2012:287, 21. punkts).

[26] Pirmkārt, ir runa par primāru vispārējo interešu apsvērumu, kas ir paredzēts tam, lai rezervētu lauksaimniecības zemju īpašumtiesības personām, kuras tās apsaimnieko, un neļautu iegādāties šīs zemes spekulatīviem mērķiem, kā arī lai atļautu jauniem uzņēmumiem tās izmantot, atvieglotu tāda izmēra īpašumu radīšanu, kas ļauj izveidot ilgtspējīgu un konkurētspējīgu lauksaimniecisko ražošanu, un novērstu lauksaimniecības fondu sadrumstalotību, kā arī lai novērstu aizbraukšanu no laukiem un lauku reģionu depopulāciju. Otrkārt, Ungārijas valdība atsaucas uz LESD 65. pantu un, konkrētāk, uz vēlmi sodīt par valsts tiesiskā regulējuma pārkāpumiem valūtas maiņas kontroles jomā, kā arī – sabiedriskās kārtības ietvaros – uz cīņu ar ļaunprātīgas iegādes praksi.

[27] Secinājumi apvienotajās lietās *SEGRO* un *Horváth* (C-52/16 un C-113/16, EU:C:2017:410, 31.–118. punkts).

[28] Spriedums, 2015. gada 11. jūnijs, *Berlington Hungary* u.c. (C-98/14, EU:C:2015:386, 74.–88., kā arī 92. punkts).

[29] Turklāt šo secinājumu 173.–182. punktā minētais izklāsts par tiesībām uz īpašumu, kas garantētas Hartas 17. pantā, ir attiecināms uz šiem principiem.

[30] Skat. šo secinājumu 76. un nākamos punktus.

C. Par otro iebildumu (strīdīgā tiesiskā regulējuma saderība ar Hartas 17. pantu)

55. Ar otro iebildumu Komisija būtībā lūdz Tiesu konstatēt, ka 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punkts ir pretrunā tiesībām uz īpašumu, kas garantētas Hartas 17. panta 1. punktā.

1. Lietas dalībnieku argumenti

56. *Komisija* apgalvo, ka ar Hartu garantētās pamattiesības ir jāpiemēro, ja valsts tiesiskais regulējums ietilpst Savienības tiesību piemērošanas jomā. Tā tas esot it īpaši gadījumā, ja šis tiesiskais regulējums var radīt šķēršļus vienai vai vairākām ar LESD garantētām pamatbrīvībām un kad attiecīgā dalībvalsts, pamatojot šādu šķērsli, atsaucas uz primāriem vispārējo interešu apsvērumiem.

57. Turklāt, lai arī Tiesa nepievērsās jautājumam par pamattiesību ievērošanu spriedumā *SEGRO* un *Horváth*, tai tas būšot jāskata šajā lietā.

58. Šajā ziņā Komisija apgalvo, ka tiesības uz īpašumu, kas garantētas Hartas 17. pantā, ietver lietojuma tiesības, ko izbeidza ar strīdīgo tiesisko regulējumu. Šis pants plašā nozīmē attiecoties uz visām tiesībām, kam ir mantiska vērtība, no kuras, ņemot vērā tiesību sistēmu, izriet iegūts tiesisks stāvoklis, kas ļauj to īpašniekam vai to īpašnieka labā autonomi īstenot šīs tiesības.

59. Iejaukšanās šajās tiesībās izpaužoties kā ekspropriācija to izbeigšanas, atsaukšanas vai *de facto* atņemšanas gadījumā, tostarp tad, ja šāda izbeigšana, kā tas ir šajā gadījumā, attiecas tikai uz diviem no trim īpašuma elementiem, proti, lietojuma tiesībām un valdījumu.

60. Šī izbeigšana nevarot būt pamatota. Minētā izbeigšana balstoties, pirmkārt, uz kļūdainu vispārējo prezumpciju, ka visi lietojuma tiesību līgumi, kas noslēgti starp personām, kuras nav radinieki, būtu noslēgti ar mērķi izvairīties no noteikumiem, ar kuriem ierobežo īpašumtiesību uz lauksaimniecības zemi iegādi, un, otrkārt, tā esot bijusi negaidīta un neparedzama, neparedzot prasīto pārejas periodu, vienlaikus samazinot 20 gadu pārejas periodu, kas iepriekš bija noteikts ieguldītājiem. Turklāt, pat ja pieņemtu, ka šī izbeigšana ir pamatota, tā nebūtu samērīga.

61. Savā iebildumu rakstā *Ungārijas valdība* apgalvo, ka strīdīgā tiesiskā regulējuma atsevišķa pārbaude, ņemot vērā Hartu, neesot nepieciešama.

62. Katrā ziņā, pirmkārt, no *Alkotmánybíróság* (Konstitucionālā tiesa) 2015. gada 21. jūlija sprieduma Nr. 25 izrietot, ka notikusī attiecīgo lietojuma tiesību izbeigšana *ex lege* neesot salīdzināma ar ekspropriāciju. Turklāt šo izbeigšanu varot pamatot ar vispārējām interesēm. Civiltiesību normas, kas nosaka īpašnieka pienākumu ar agrāko lietojuma tiesību īpašnieku vienoties par regulējumu, ko var tūlītēji pieprasīt lietojuma tiesību izbeigšanās gadījumā, ļaujot šim pēdējam saņemt taisnīgu, vispārēju un laikus sniegtu kompensāciju par radītajiem zaudējumiem.

63. Otrkārt, uz šajā lietā aplūkojamajām lietojuma tiesībām neattiecoties Hartas 17. panta 1. punkts, ņemot vērā to, ka tās iegūtas nelikumīgi un ļaunprātīgi.

2. Analīze

a) Ievada apsvērumi

64. Otrais Komisijas iebildums ir vērā ņemams. Cik man zināms, šī ir pirmā reize, kad šī iestāde lūdz Tiesu konstatēt, ka dalībvalsts ir pārkāpusi Hartas normu [31]. Par šādu iebildumu tomēr ir ticis paziņots. Jau savā 2010. gada paziņojumā par Hartas īstenošanu Komisija bija norādījusi, ka "katru reizi, kad tas būs nepieciešams, [tā] uzsāks pārkāpuma procedūras pret dalībvalstīm par Hartas neievērošanu, īstenojot Savienības tiesības" [32]. Tomēr līdz šim šī iestāde ir apliecinājusi šķietamu atturību [33].

65. Šī lieta ir pirmā no vairākām prasībām [34], kurās Komisija ar pirmo iebildumu lūdz Tiesu lemt par dalībvalsts tiesiskā regulējuma saderību ar LESD garantētajām aprites un pārvietošanās brīvībām un ar atsevišķu iebildumu – veikt tā paša tiesiskā regulējuma pārbaudi atbilstoši Hartai.

66. Šādas prasības pieņemamība nerada jautājumus, ņemot vērā LESD 258. pantu [35]. Saskaņā ar šo pantu Komisija var iesniegt prasību, ar ko tiecas konstatēt, ka dalībvalsts "nav izpildījusi kādu Līgumos paredzētu pienākumu". Aplūkojamie pienākumi nenoliedzami ietver tiesības, kas garantētas ar Hartu, kuras saistošais spēks izriet no atsauces LES 6. panta 1. punkta pirmajā daļā, ar ko tai ir atzīts "tāds pats juridiskais spēks kā Līgumiem".

67. Tādējādi Tiesai ir kompetence konstatēt Hartā garantēto tiesību pārkāpumu vienīgi tad, ja to normas ir saistošas šai dalībvalstij aplūkojamajā lietā [36]. Šī lieta tātad vēlreiz liek uzdot jautājumu par Tiesas kompetenci lemt par to, kā dalībvalstis ievēro pamattiesības, kas atzītas Savienības tiesību sistēmā.

68. Ir būtiski neaizmirst šī jautājuma kontekstu. Būtībā tas, ciktāl dalībvalstīm saskaņā ar Savienības tiesībām ir saistošas prasības pamattiesību aizsardzības jomā, ir konstitucionāla rakstura jautājums, delikāts un pamatīgs, un tas attiecas uz kompetenču sadalījumu Savienībā. Tam, ka dalībvalstīm tiek noteikts to rīcībā ievērot pamattiesības, kā tās paredzētas Savienības tiesībās, sekas ir tādas, ka tiek ierobežota politiskā un regulatīvā pieeja, kas ir šo dalībvalstu rīcībā, savukārt Savienības tiesības noteikt iespēju loku attiecīgi aug. Tādējādi pamattiesībām ir

31 Turklāt, ja nekļūdos, visā pienākumu neizpildes procedūras vēsturē šī iestāde ir iesniegusi tikai vienu prasību, lūdzot konstatēt kādu Savienības tiesību sistēmā atzītu pamattiesību pārkāpumu; tas bija lietā, kurā pieņemts spriedums, 2006. gada 27. aprīlis, Komisija/Vācija (C-441/02, EU:C:2006:253). Tiesas judikatūrā tomēr ir daži spriedumi, kuros pamattiesības ir minētas, atbalstot tādas Savienības tiesību normas interpretāciju, kuru dalībvalsts, kā apgalvots, pārkāpusi.

32 "Stratēģija Pamattiesību hartas efektīvai īstenošanai Eiropas Savienībā" (COM(2010) 0573, galīgā redakcija, 10. lpp.).

33 Dažādos Komisijas ikgadējos ziņojumos par Hartas piemērošanu ir minēta vairāku pirmstiesas procedūru uzsākšana it īpaši par to, ka dažas dalībvalstis nav ievērojušas Hartu. Tomēr neviena no šīm lietām nav nonākusi Tiesā. Skat. Łazowski, A., "Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings", ERA Forum, 2013, Nr. 14, 573.–587. lpp., kur norādīts, ka šī Komisijas atturība, bez šaubām, liecina par stratēģisku izvēli, kas saistīta ar neskaidrību jautājumā par Hartas piemērošanu dalībvalstīs.

34 Bez šīs lietas skat. lietas, kas pašlaik tiek izskatītas, Komisija/Ungārija, C-66/18, un Komisija/Ungārija, C-78/18.

35 Tāds pats secinājums, manuprāt, ir spēkā attiecībā uz pamattiesībām, kas ir atzītas par vispārējiem Savienības tiesību principiem. Skat. Barav, A., "Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law", *Common Market Law Review*, 1975, Nr. 12, 369.–383. lpp., īpaši 377. lpp.

36 Tā kā procedūra sakarā ar pienākumu neizpildi var tikt pamatota vienīgi ar *spēkā esošu* un attiecīgajā situācijā *ratione temporis piemērojamu* pienākumu, ir acīmredzami, ka Tiesa var konstatēt Hartā atzīto tiesību pārkāpumu vienīgi *attiecībā uz faktiem, kas notikuši pēc tam, kad tā ir ieguvusi saistošu spēku*, – proti, pēc 2009. gada 1. decembra, kad stājās spēkā Lisabonas līgums. Tāds ir šis gadījums, jo šī lieta attiecas uz 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punkta radītajām sekām, un šī tiesību norma ir pieņemta un stājusies spēkā pēc minētā datuma (skat. pēc analoģijas spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 38.–49. punkts).

centralizācijas potenciāls [37]. Turklāt institucionālā ziņā ir runa par pasākumu, kurā *Tiesai* kā pēdējai tiesai ir kompetence aizstāt valstu konstitucionālās tiesas un Eiropas Cilvēktiesību tiesas [38] attiecībā uz dalībvalstu tiesiskā regulējuma un rīcības pārbaudi, ņemot vērā pamattiesības.

69. Nenoliedzami rūpēs par šīm problēmām Hartas izstrādātāji ir skaidri ierobežojuši apstākļus, kādos tā ir jāpiemēro valstu tiesību aktos. Saskaņā ar Hartas 51. panta 1. punktu tās noteikumi attiecas uz dalībvalstīm "tikai tad, ja tās īsteno Savienības tiesības". Turklāt Hartā un Līgumos ir precizēts, ka ar šo Hartu netiek paplašināta Savienības tiesību piemērošanas joma, paplašinot Savienības kompetences, un Savienībai netiek noteiktas nekādas jaunas kompetences vai uzdevumi, nedz grozītas kompetences un uzdevumi, kā [tie] noteikt[i] Līgumos [39].

70. Spriedumā *Åkerberg Fransson* [40] Tiesa nosprieda, ka "Hartā garantētās pamattiesības tātad ir jāievēro, ja valsts tiesiskais regulējums ietilpst Savienības tiesību piemērošanas jomā," un ka "nevar pastāvēt tādi gadījumi, kas šādā veidā attiecas uz Savienības tiesībām, bez iepriekš minēto pamattiesību piemērošanas", un ka tādējādi "Savienības tiesību piemērojamība nozīmē arī Hartā garantēto pamattiesību piemērošanu". Ar to Tiesa apstiprināja "vēsturisku nepārtrauktību" [41] starp savu judikatūru par iespēju atsaukties uz pamattiesībām, kas atzītas par vispārējiem Savienības tiesību principiem, un Hartas piemērošanas jomu.

71. Šajā ziņā atgādināšu, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru situācijas, kurās dalībvalstīm ir saistošas Savienības tiesību sistēmā atzītās pamattiesības, var iedalīt – vismaz – divās kategorijās.

72. Pirmkārt, saskaņā ar pastāvīgo judikatūru kopš sprieduma *Wachauf* [42] šīs pamattiesības dalībvalstīm ir saistošas, kad tās *ievieš* Savienības tiesību regulējumu; tādējādi tām, cik iespējams, ir pienākums piemērot minēto regulējumu ar tādiem nosacījumiem, kas nepārkāpj minētās tiesības [43].

73. Otrkārt, saskaņā ar judikatūru, kas izriet no sprieduma *ERT* [44], ja dalībvalsts ar valsts tiesisko regulējumu *atkāpjas* no Savienības tiesībām un šī regulējuma aizstāvībai atsaucas uz *minētajās tiesībās atzītu pamatojumu*, tā var izmantot šo pamatojumu tikai tad, ja minētais regulējums atbilst tām pašām pamattiesībām.

74. Komisija savu otro iebildumu pamato ar šo pēdējo judikatūras virzienu. Tās ieskatā, Hartas 17. panta 1. punkts ir piemērojams šajā lietā, ciktāl Ungārija ar strīdīgo tiesisko regulējumu *ir izdarījusi atkāpi* no brīvības veikt uzņēmējdarbību un no kapitāla brīvas aprites.

37 Citu starpā skat. Von Bogdandy, A., "The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union", *Common Market Law Review*, 2000, Nr. 37, 1307.–1338. lpp., īpaši 1316. un 1317. lpp., kā arī Dougan, M. "Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the "Scope of Union Law"", *Common Market Law Review*, 2015, Nr. 52, 1201.–1246. lpp., īpaši 1204.–1210. lpp.

38 Turpmāk tekstā – "ECT".

39 Skat. LES 6. panta 1. punktu, Hartas 51. panta 2. punktu un LESD pievienoto Deklarāciju par Eiropas Savienības Pamattiesību hartu.

40 Spriedums, 2013. gada 26. februāris (C-617/10, EU:C:2013:105, 21. punkts).

41 Iepriekš minētais Dougan, M., 1206. lpp.

42 Spriedums, 1989. gada 13. jūlijs (5/88, EU:C:1989:321, 17.–19. punkts).

43 Šī judikatūra attiecas gan uz regulu piemērošanu (spriedums, 1994. gada 24. marts, *Bostock*, C-2/92, EU:C:1994:116), gan direktīvu transponēšanu (spriedums, 2003. gada 10. jūlijs, *Booker Aquaculture* un *Hydro Seafood*, C-20/00 un C-64/00, EU:C:2003:397), gan pamatlēmumu transponēšanu (spriedums, 2016. gada 5. aprīlis, *Aranyosi* un *Căldăraru*, C-404/15 un C-659/15 PPU, EU:C:2016:198), kā arī no Līgumiem izrietošo pienākumu izpildi (spriedums, 2017. gada 5. decembris, *M.A.S.* un *M.B.*, C-42/17, EU:C:2017:936). Padziļinātam skatījumam uz šo judikatūras virzienu skat. ģenerāladvokāta M. Bobeka [*M. Bobek*] secinājumus lietā *Ispas* (C-298/16, EU:C:2017:650, 32.–65. punkts).

44 Spriedums, 1991. gada 18. jūnijs (C-260/89, EU:C:1991:254, 43.–45. punkts) (turpmāk tekstā – "spriedums *ERT*").

75. Tomēr Komisija lūdz Tiesu vērtēt jautājumu par iespējamu Hartas pārkāpumu nevis saistībā ar iespējamu strīdīgā tiesiskā regulējuma pamatojumu atbilstoši minētajām aprites brīvībām – kas ir pirmā iebilduma priekšmets –, bet gan *neatkarīgi* no šī jautājuma, lai iegūtu *autonomu konstatējumu par Hartas pārkāpumu*. Šī iestāde būtībā uzskata, ka gadījumā, ja valsts tiesiskais regulējums, kurā ir atkāpe no aprites brīvības, ir tāds, kas var arī ierobežot Hartā garantētās pamattiesības, Hartas iespējamais pārkāpums ir jāvērtē *atsevišķi*.

76. Es šim viedoklim nepiekrītu. Atbilstoši tam, ko secināju apvienotajās lietās *SEGRO* un *Horváth*[45] un kas saskan ar sprieduma *ERT* judikatūru, jautājumu par iespējamu Hartas garantēto pamattiesību pārkāpumu, tāpat kā jautājumu par tiesiskās noteiktības un tiesiskās paļāvības principu ievērošanu, uz ko Komisija atsaucas pirmajā iebildumā[46], *Tiesa nevar vērtēt neatkarīgi no jautājuma par aprites brīvību pārkāpumu*. Tādējādi es uzskatu par vajadzīgu šajos secinājumos sīkāk izklāstīt iemeslus, kas ir manas nostājas pamatā.

b) Sprieduma "ERT" judikatūras jēga un robežas

77. Ir jāatgādina, ka lieta, kurā tika pieņemts spriedums *ERT*, attiecās uz Grieķijas tiesisko regulējumu, ar kuru valsts operatoram tika piešķirts radio un televīzijas monopols. Šajā kontekstā Tiesai bija uzdota virkne jautājumu par šāda monopola saderību ar Savienības tiesībām, kā arī ar Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas[47] 10. pantu, ar ko tiek garantētas tiesības uz vārda brīvību.

78. Aplūkojamais tiesiskais regulējums radīja diskriminējošas sekas par sliktu raidījumiem no citām dalībvalstīm. Līdz ar to tas bija nesaderīgs ar pakalpojumu sniegšanas brīvību, kas paredzēta EKL 59. pantā (tagad – LESD 56. pants), izņemot, ja uz to var tikt attiecināts kāds no EKL 56. un 66. pantā[48] skaidri paredzētajiem pamatojumiem, proti, sabiedriskā kārtība, sabiedriskā drošība vai sabiedrības veselība[49].

79. Šajā stadijā Tiesas interesi raisīja ECPAK 10. pants. Atgādinājusi, ka tai, ņemot vērā šo konvenciju, nav jāvērtē valstu tiesiskie regulējumi, kas neietilpst Savienības tiesību piemērošanas jomā[50], Tiesa uzskatīja, ka attiecīgajā lietā tai bija jāpievēršas jautājumam par pamattiesībām[51].

80. Konkrētāk, ciktāl Grieķijas Republika vēlējās atsaukties uz EKL 56. pantu, to lasot kopā ar 66. pantu, lai pamatotu strīdīgo tiesisko regulējumu, Tiesa lēma, ka "*šāds pamatojums, kas paredzēts Kopienu tiesībās, ir jāinterpretē kontekstā ar vispārējiem tiesību principiem un it īpaši – ar pamattiesībām*". Līdz ar to šim tiesiskajam regulējumam ar šīm tiesību normām paredzētos izņēmumus varētu piemērot tikai tad, "*ja tas ir saderīgs ar pamattiesībām, kuru ievērošanu nodrošina Tiesa*"[52], tostarp ar vārda brīvību, kas nostiprināta ECPAK 10. pantā un ir

45 C-52/16 un C-113/16, EU:C:2017:410, 121. punkts.

46 Skat. šo secinājumu 54. punktu.

47 Parakstīta Romā 1950. gada 4. novembrī (turpmāk tekstā – "ECPAK").

48 Konkrētāk, šie pamatojumi ir minēti EKL 56. pantā (tagad – LESD 52. pants), un to piemērojamība pakalpojumu sniegšanas brīvības jomā tika noteikta atsaucē EKL 66. pantā (tagad – "LESD 62. pants).

49 Spriedums *ERT*, 26. punkts.

50 Šo izteikumu Tiesa pirmo reizi lietoja dažus gadus iepriekš 1987. gada 30. septembra spriedumā *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400).

51 Spriedums *ERT*, 42. punkts.

52 Spriedums *ERT*, 43. punkts (mans izcēlums).

iekļauta Kopienu tiesību sistēmā kā vispārējs tiesību princips [53]. Citiem vārdiem, pamattiesību ievērošana bija iekļauta nosacījumos, kas bija jāizpilda, lai varētu piemērot pamatojumus saistībā ar sabiedrisko kārtību, sabiedrisko drošību vai sabiedrības veselību [54].

81. Vispirms, judikatūra, kas izriet no sprieduma *ERT*, nebalstās uz tikpat acīmredzamu loģiku kā tā, kura ir pamatā spriedumam *Wachauf* [55], kas attiecas uz gadījumiem, kad dalībvalstis īsteno Savienības tiesības.

82. Sprieduma *Wachauf* judikatūra pilnībā iekļaujas loģikā, kas pamudināja Tiesu atzīt pamattiesības par Savienības tiesību sistēmas sastāvdaļu [56]: pirmkārt, ir nepieciešams aizsargāt privātpersonas no nelikumīgas Savienības iejaukšanās viņu tiesībās; otrkārt, dalībvalstis nevar pārskatīt Savienības rīcību, ņemot vērā šo valstu pašu konstitucionālo standartu, izņemot, ja tiek aizskarta Savienības tiesību vienotība, pārākums un efektivitāte. Valstu standarti tādējādi tiek noraidīti, bet turpretī Tiesa "dalībvalstīm kopīgo konstitucionālo tradīciju" iedvesmotās pamattiesības iekļauj vispārīgajos tiesību principos, kuru ievērošanu tā nodrošina [57]. Tā kā lielāko daļu Savienības politikas īsteno dalībvalstis, ir nepieciešams Savienības tiesību sistēmā atzīto pamattiesību piemērošanu paplašināt attiecībā uz šīm pašām dalībvalstīm, jo tādējādi tās rīkojas kā Savienības "pārstāves". Kad tiek īstenota Savienības politika, šīs pēdējās pienākums ir nodrošināt, lai dalībvalstis nepārkāpj pamattiesības tās vārdā [58].

83. Turpretī tādā "ERT" situācijā ar attiecīgo dalībvalsts tiesisko regulējumu ir īstenota nevis Savienības politika, bet *valsts politika, kas ir tās kompetencē* [59]. Vienkārši notiek tā, ka, šādi rīkojoties, šī dalībvalsts netieši pārkāpj – tīši vai netīši – tādu Savienības tiesību normu kā aprites brīvības, kas garantētas ar LESD, un cenšas sevi attaisnot [60].

84. Tādējādi, manuprāt, sprieduma *ERT* judikatūras pamatā ir un tā "jēgu" veido trīs savstarpēji saistīti, bet vienlaikus atšķirīgi normatīvie pamatojumi.

53 Skat. spriedumu *ERT*, 44. punkts.

54 Šajā nozīmē skat. spriedumu *ERT*, 45. punkts.

55 Spriedums, 1989. gada 13. jūlijs (5/88, EU:C:1989:321).

56 Tas sākās ar spriedumiem, 1969. gada 12. novembris, *Stauder* (29/69, EU:C:1969:57), 1970. gada 17. decembris, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, EU:C:1970:114), kā arī 1974. gada 14. maijs, *Nold*/Komisija (4/73, EU:C:1974:51).

57 Šajā nozīmē skat. spriedumus, 1970. gada 17. decembris, *Internationale Handelsgesellschaft* (11/70, EU:C:1970:114, 3. punkts); 1979. gada 13. decembris, *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290, 14. punkts); 2013. gada 26. februāris, *Melloni* (C-399/11, EU:C:2013:107, 60. punkts), kā arī 2014. gada 6. marts, *Siragusa* (C-206/13, EU:C:2014:126, 31. un 32. punkts).

58 Weiler, J.H.H. un Lockhart, N.J.S., ""Taking rights seriously" seriously: the European court and its fundamental rights jurisprudence – part II", *Common Market Law Review*, 1995, Nr. 32, 579.–627. lpp., īpaši 583. un 610. lpp.

59 Šī iemesla dēļ attiecībā uz "ERT" judikatūru nekādā gadījumā nav tāda vienprātība kā attiecībā uz sprieduma *Wachauf* judikatūru. Tādējādi Tiesa regulāri ir tikusi aicināta atteikties no sprieduma *ERT* judikatūras (skat. Jacobs, F.G., "Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice", *European Law Review*, 2001, Nr. 26, 331.–341. lpp.; Huber, P.M., "The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed", *European Public Law*, 2008, Nr. 14, 323.–333. lpp.; Kühn, Z., "*Wachauf* and *ERT*: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review", Poiares Maduro, M., Azoulai, L. (red.), *The Past and Future of EU Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, 151.–161. lpp., īpaši 157. lpp.) vai arī ievērot piesardzību, to piemērojot (skat. Weiler, J. H. H., "Fundamental rights and fundamental boundaries", *The constitution of Europe*, 3. nodaļa, Cambridge University Press, 1999, kas Tiesai iesaka vienīgi atgādināt dalībvalstīm to pienākumus saskaņā ar ECPAK, kā arī Snell, J., "Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charte?", *European Public Law*, 2015, 21. sējums, Nr. 2, 285.–308. lpp., īpaši 306. lpp.).

60 Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru pat tad, ja dalībvalstis rīkojas atbilstoši to ekskluzīvajai kompetencei, tām, īstenojot šo kompetenci, ir jāievēro Savienības tiesības un it īpaši Līgumos paredzētās aprites un pārvietošanās brīvības. Skat. it īpaši spriedumus, 2003. gada 2. oktobris, *Garcia Avello* (C-148/02, EU:C:2003:539, 25. punkts), 2007. gada 11. decembris, *International Transport Workers' Federation* un *Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, 40. punkts), kā arī 2018. gada 5. jūnijs, *Coman* u.c. (C-673/16, EU:C:2018:385, 37. un 38. punkts).

85. Vispirms tas, cik lielā mērā dalībvalstis var likumīgi atkāpties no aprites brīvībām, neapšaubāmi ir Savienības tiesību jautājums [61]. Šīs iespējas apjoms ir atkarīgs no Līgumu normu attiecībā uz šīm brīvībām interpretācijas, un to nevar noteikt katra dalībvalsts atkarībā no šīs valsts pašas vērtībām, izņemot, ja tiek aizskarta minēto brīvību efektivitāte un vienveidīga piemērošana visās dalībvalstīs. Šī pati iespēja ir jāregulē, *ņemot vērā Savienības principus un vērtības* [62].

86. Turpinot – spriedumā *ERT* ir atspoguļots princips, saskaņā ar kuru Savienības tiesības, tostarp Līgumu normas par aprites brīvībām, *vienmēr ir jāinterpretē saskaņā ar pamattiesībām, kuru ievērošanu nodrošina Tiesa*. Ja Tiesa, ņemot vērā šīs brīvības, uzskatītu par pieļaujamu tādu valsts tiesisko regulējumu, ar ko šīs pašas pamattiesības tiek pārkāptas, tas nozīmētu, ka ir jāpieņem, ka, pretēji še iepriekš atgādinātajam interpretācijas principam, aplūkojamajām brīvībām var tikt pieņemta tāda nozīme, kas *pieļauj šādus pārkāpumus* [63].

87. Visbeidzot vērtējums saskaņā ar pamattiesībām dažos apstākļos ir nepieciešams, lai izšķirtu strīdu aprites brīvību jomā. *Daži pamatojumi ir nesaraujami saistīti ar pamattiesību jautājumiem*. Tā tas ir it īpaši tad, ja dalībvalsts savam attaisnojumam tādējādi atsaucas uz sabiedriskās drošības apsvērumu vai uz savas tiesību sistēmas pamattiesībām [64]. Atcerēsimies, piemēram, lietu, kurā tika pieņemts spriedums Society for the Protection of Unborn Children Ireland (*SPUC*) [65]. Atgādinu, ka šajā lietā tika aplūkots Īrijas tiesiskais regulējums, ar kuru bija aizliegts izplatīt jebkādu informāciju par aborta – kas vēl nesen Īrijā bija konstitucionāli aizliegts – iespējām, kuras bija pieejamas citās dalībvalstīs. Pieņemot, ka šajā spriedumā Tiesa būtu uzskatījusi, pretēji tam, ko tā nosprieda, ka šis tiesiskais regulējums ir šķērslis pakalpojumu sniegšanas brīvībai, Tiesai būtu bijis jāskata Īrijas pamatojums, kas bija balstīts uz tiesībām uz dzīvību, kā tās paredzētas Īrijas Konstitūcijā. Šajā ziņā būtu bijis īpaši grūti, no metodoloģijas un normatīvu aspekta raugoties, šīs tiesības nelīdzsvarot ar vārda brīvību [66].

88. Turpmākajos spriedumos, it īpaši spriedumā *Familiapress* [67], Tiesa sprieduma *ERT* judikatūru paplašināja attiecībā uz situācijām, kurās dalībvalsts cenšas pamatot atkāpi no aprites brīvībām, atsaucoties nevis uz LESD skaidri paredzētu izņēmumu – sabiedrisko kārtību, sabiedrisko drošību vai sabiedrības veselību –, bet gan uz kādu no nerakstītajiem pamatojumiem, kas ir pieļauti Tiesas judikatūrā un dēvēti par "obligātām prasībām", "primāriem vispārējo interešu apsvērumiem" vai arī "vispārējo interešu mērķiem".

61 Skat. ģenerāladvokātes E. Šarpstones [*E. Sharpston*] secinājumus lietā *Pfleger* u.c. (C-390/12, EU:C:2013:747, 45. punkts); Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 2. izd., 2006, 325. lpp.; Craig, P., "The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis", *Common Market Law Review*, 2011, Nr. 48, 395.–437. lpp., 431. lpp.; Eriksen, C.C., Stubberud, J.A., "Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon", Andenas, M., Bekkedal, T., Pantaleo, L., *The Reach of Free Movement*, Springler, 2017, 229.–252. lpp., īpaši 240. lpp.

62 Skat. ģenerāladvokāta V. van Gervena [*W. Van Gerven*] secinājumus lietā *Society for the Protection of Unborn Children Ireland* (C-159/90, nav publicēti, EU:C:1991:249, 31. punkts); Weiler, J.H.H., Fries, S.C., "A human right policy for the European Community and Union: The question of competences", Alston, P. (izd.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, 163. lpp., kā arī Dougan, M., minēts iepriekš, 1216. lpp., kur uzsvērts, ka spriedumu *Wachauf* un *ERT* judikatūras galu galā ir saistītas ar to pašu Savienības tiesību vienotības un efektivitātes prasību.

63 Skat. ģenerāladvokāta Dž. Tezauro [*G. Tesauro*] secinājumus lietā *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:150, 26. punkts) un Eeckhout, P., "The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question", *Common Market Law Review*, 2002, Nr. 39, 945.–994. lpp., īpaši 978. lpp.

64 Gadījums, kas aplūkots it īpaši spriedumos, 2003. gada 12. jūnijs, *Schmidberger* (C-112/00, EU:C:2003:333), un 2004. gada 14. oktobris, *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 Spriedums, 1991. gada 4. oktobris, (C-159/90, EU:C:1991:378).

66 Skat. Eeckhout, P., minēts iepriekš, 978. lpp. (piemērs ir ņemts no šī raksta), un Van Danwitz, T., Paraschas, K., "A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights", *Fordham International Law Journal*, 2017, Nr. 35, 1396.–1425. lpp., īpaši 1406. lpp.

67 Spriedums, 1997. gada 26. jūnijs (C-368/95, EU:C:1997:325, 24. punkts).

89. Tā bija būtiska, bet, manuprāt, pamatota paplašināšana. Nav jānošķir, vai dalībvalsts atsaucas uz LESD skaidri paredzētu izņēmumu vai nerakstītu pamatojumu [68]. Gan vienā, gan otrā gadījumā tā pamatojas uz LESD normu, ar kuru šāda atkāpe ir atļauta – nerakstītu pamatojumu gadījumā ir runa par pašu brīvas aprites noteikumu –, un loģika ir identiska, proti, šī norma ir "*jāinterpretē kontekstā ar vispārējiem tiesību principiem, it īpaši – ar pamattiesībām*" [69].

90. No iepriekš minētajiem apsvērumiem izriet, ka sprieduma *ERT* judikatūras pamatā ir *Līgumu normu par aprites brīvībām interpretācija, ņemot vērā pamattiesības*. Pamattiesību pārbaudes uzdevums ir atbildēt uz jautājumu par aprites brīvību ievērošanu [70]. Šī judikatūra ļauj *noraidīt pamatojumu*, uz kuru dalībvalsts atsaukusies, ja ir pārkāptas pamattiesības, kas ir atzītas Savienības tiesību sistēmā [71].

91. Tādējādi saistībā ar "ERT" judikatūru jautājums par pamattiesībām un jautājums par aprites brīvībām ir *nesaraujami saistīti*. No tā izriet, ka, manuprāt, nav iespējams, ne no metodoloģijas, ne no normatīvu aspekta raugoties, nošķirt šos divus jautājumus, kā Komisija to iesaka šajā lietā.

92. Hartas stāšanās spēkā nenoliedz šo analīzi Tiesas līdz šim taisītajos spriedumos. Šajā ziņā es atgādinu, ka spriedumā *Pfleger* u.c. [72] Tiesa apstiprināja, ka "ERT" judikatūru turpina piemērot saistībā ar Hartu. Konkrētāk, šajā spriedumā Tiesa lēma, ka "Savienības tiesībās paredzēto izņēmumu izmantošana no dalībvalsts puses, lai pamatotu [ES] Līgumā garantētas pamatbrīvības šķērsli, jāuzskata [..] par "Savienības tiesību īstenošanu" Hartas 51. panta 1. punkta izpratnē" [73].

93. Spriedumos *Berlington Hungary* u.c. [74] *AGET Iraklis* [75], kā arī *Global Starnet* [76], kas tika pieņemti, ņemot vērā Hartu, Tiesa gluži tradicionāli piemēroja "ERT" judikatūru, vērtējot iespējamu aplūkojamo valsts tiesisko regulējumu pamatojumu attiecībā uz piemērojamajām aprites brīvībām, ņemdama vērā pamattiesības.

94. Protams, spriedumā *Pfleger* u.c. [77] Tiesa, formāli raugoties, jautājumu par aplūkojamā valsts tiesiskā regulējuma saderību ar Hartas 15.–17. pantu nošķīra no jautājuma par aprites brīvībām. Tomēr, manuprāt, no šī sprieduma nevar izdarīt viennozīmīgus secinājumus. Pirmkārt, aplūkojamo valsts tiesisko regulējumu varēja pamatot, ņemot vērā aprites brīvības, jo Tiesa bija uzticējusi iesniedzējtiesai veikt samērīguma pārbaudi [78]. Šajā kontekstā minētā tiesiskā regulējuma papildu pārbaude, ņemot vērā Hartas normas, tika pamatota saistībā ar spriedumu *ERT*. Otrkārt, Tiesa neuzskatīja par nepieciešamu veikt šo Hartas normu atsevišķu pārbaudi *in concreto*, norādot, ka, ja valsts tiesiskais regulējums būtu pakalpojumu sniegšanas brīvības nesamērīgs ierobežojums, tas automātiski būtu nesaderīgs ar šīm normām un līdz ar to šāda pārbaude nav

68 Kā citādu viedokli skat. Besselink, L.F.M., "The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter", *Maastricht Journal*, 2001, Nr. 8, 68.–80. lpp., īpaši 77. lpp.

69 Spriedums, 1997. gada 26. jūnijs, *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:325, 24. punkts). Attiecībā uz tādu pašu viedokli skat. Tridimas, T., minēts iepriekš, 326. lpp.

70 Šis funkcionālais raksturs izriet no ģenerāladvokāta Dž. Tezauro secinājumiem lietā *Familiapress* (C-368/95, EU:C:1997:150, 26. punkts): "es uzskatu, ka attiecībā uz šo problēmu, kas ir aplūkojamā valsts tiesiskā regulējuma saderība ar [ECPAK] 10. pantu, kurš ticis minēts tiesvedības laikā, Tiesai ir jāsniedz atbilde. *Un tas tā, protams, būtu gadījumā, ja tā secinātu, ka aplūkojamo tiesisko regulējumu var pamatot, balstoties uz obligātajām prasībām, kuras tikko vērtēju*".

71 Skat. manus secinājumus apvienotajās lietās *SEGRO* un *Horváth* (C-52/16 un C-113/16, EU:C:2017:410, 129. punkts).

72 Spriedums, 2014. gada 30. aprīlis (C-390/12, EU:C:2014:281).

73 Spriedums, 2014. gada 30. aprīlis, *Pfleger* u.c. (C-390/12, EU:C:2014:281, 36. punkts).

74 Spriedums, 2015. gada 11. jūnijs (C-98/14, EU:C:2015:386, 74.–91. punkts).

75 Spriedums, 2016. gada 21. decembris (C-201/15, EU:C:2016:972, 61.–70., kā arī 102.–103. punkts).

76 Spriedums, 2017. gada 20. decembris (C-322/16, EU:C:2017:985, 44.–50. punkts).

77 Spriedums, 2014. gada 30. aprīlis (C-390/12, EU:C:2014:281).

78 Skat. spriedumu, 2014. gada 30. aprīlis, *Pfleger* u.c. (C-390/12, EU:C:2014:281, 48.–55. punkts).

vajadzīga [79]. Tādējādi, kā es norādīju secinājumos apvienotajās lietās *SEGRO* un *Horváth* [80], spriedums *Pfleger* u.c. [81] rada vien šaubas attiecībā uz iespēju pārbaudīt apgalvotu Hartas pārkāpumu neatkarīgi no jautājuma par aprites brīvību pārkāpumu.

c) Apsvērumi, kuru dēļ, manuprāt, Tiesai vajadzētu ievērot "ERT" judikatūru

95. Pēc manām domām, Komisijas otrais iebildums neizriet no "ERT" judikatūras vienkāršās loģikas. Manuprāt, ir runa par jaunu šīs judikatūras paplašināšanu – vai pat sagrozīšanu.

96. Komisija lūdz Tiesu – ne vairāk, ne mazāk – izteikties par Hartas garantētām pamattiesībām saistībā ar valsts tiesisko regulējumu, kas jau ir pretrunā Savienības primārajām tiesībām. Atzīstot vai, gluži pretēji, noraidot savu kompetenci izteikties par Komisijas otro iebildumu, Tiesa izdarīs izvēli starp *diviem atšķirīgiem skatījumiem* attiecībā uz pamattiesību vietu "atkāpes" situācijās.

97. Saskaņā ar pirmo skatījumu – to, kas izriet no sprieduma *ERT*, – Tiesa "atkāpes" situācijās nerisina pamattiesību problēmu pašu par sevi, līdzīgi kā konstitucionālā tiesa. Tā skata šo problēmu tiktāl, ciktāl tas ir vajadzīgs, lai pārbaudītu, vai dalībvalstij ir pamats izdarīt atkāpi it īpaši no aprites brīvības. Citiem vārdiem, Tiesa izsakās par pamattiesību jautājumiem tad, ja tie *ietilpst Savienības tiesību piemērošanas jomā, ietverot tās funkcionālo dimensiju*.

98. Saskaņā ar otro skatījumu – to, ko šajā lietā piedāvā Komisija, – pamattiesību ievērošanas pārbaude ir nošķirta no jautājuma par atbilstību aprites brīvībām. Minēto brīvību ierobežošana ir kā *ieejas durvis* Hartas piemērošanas jomā. Atverot šīs durvis, dalībvalsts *uzņemas pienākumu ievērot tajā ietverts pamattiesības* un Tiesa ir kompetenta neatkarīgi izteikties par attiecīgā valsts tiesiskā regulējuma saderību ar ikvienu no tām.

99. Komisijas ieskatā, dalībvalstu tiesību aktu vērtējums, ņemot vērā Hartu, tādās lietās kā šī lieta esot nepieciešams, lai nodrošinātu tiesiskuma ievērošanu šajās valstīs. Hartas pārkāpuma konstatējums šajās lietās privātpersonām, uz kurām attiecas aplūkojamie tiesību akti, nozīmētu šī tiesiskuma konkrētu izpausmi. Turklāt šāda Hartas piemērošana paaugstinātu tās pārredzamību un sekmētu *Savienības tiesību leģitimāciju visu pilsoņu skatījumā*.

100. Pēc manām domām, Tiesai vajadzētu turēties pie pirmā skatījuma un neizvēlēties ceļu, kuru tai piedāvā Komisija.

101. Pirmkārt, ir jāatgādina, ka Savienības tiesību sistēmā tiesiskuma dimensija, kas ir tikpat svarīga kā pamattiesību politikas veicināšana, izpaužas tā, ka tiek ievērots kompetenču sadalījums starp Savienību un dalībvalstīm [82]. Runa ir par Tiesas iejaukšanās valsts politikā leģitimitāti, ņemot vērā pamattiesības, kuru ievērošanu tā nodrošina.

102. Pēc manām domām, no taisnīga kompetenču sadalījuma viedokļa, jo vairāk Savienības rīcībā atbilstoši tās kompetencēm ir politika un instrumenti, ar ko nosaka kopīgus noteikumus kādā jomā, jo leģitīmāk tai ir šajā jomā noteikt Savienības tiesībās noteikto pamattiesību ievērošanu. Es atgādinu, ka *atkāpes* situācijā attiecīgā dalībvalsts, iespējams, rīkojas jomā, kurā nepastāv

79 Skat. spriedumu, 2014. gada 30. aprīlis, *Pfleger* u.c. (C-390/12, EU:C:2014:281, 59. un 60. punkts).

80 C-52/16 un C-113/16, EU:C:2017:410, 141. punkts.

81 Spriedums, 2014. gada 30. aprīlis (C-390/12, EU:C:2014:281).

82 Skat. ģenerāladvokātes E. Šarpstones secinājumus lietā *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2010:560, 162. punkts), kā arī Weiler, J.H.H. un Fries, S.C., minēts iepriekš.

jautājumu vienojošs, saskaņojošs vai pat koordinējošs Savienības instruments. Šī dalībvalsts īsteno valsts politiku, kas ir tās kompetencē. Piemērojama ir tikai viena aprites brīvība, proti, *negatīvs saskaņošanas* pasākums, lai arī cik tas būtu nozīmīgs. Citiem vārdiem, Savienības tiesības *regulē* dalībvalstu kompetenci īstenot to valsts politikas izvēles, bet *šī dalībvalstu kompetence neizriet no Savienības tiesībām*[83] *un šīs tiesības nenosaka tās izmantošanu*[84].

103. Neraugoties uz minēto, kā tika norādīts šo secinājumu 85.–87. punktā, "ERT" judikatūrai ir normatīvs pamatojums: (1) prasība nodrošināt aprites brīvību vienveidību un efektivitāti, (2) pienākums jebkādos apstākļos interpretēt LESD tā, lai tiktu ievērotas pamattiesības, un (3) nepieciešamība izteikties par šīm tiesībām, lai atrisinātu strīdu saistībā ar šīm brīvībām.

104. Tomēr, sekojot Komisijas šajā lietā piedāvātajam skatījumam, šie pamatojumi vairs nav aktuāli: (1) nevar apgalvot, ka pastāv tāds risks aprites brīvību vienveidībai un efektivitātei, ko būtu nepieciešams novērst, ņemot vērā to, ka katrā ziņā valsts tiesiskais regulējums nav saderīgs ar šīm brīvībām, (2) vairs nav runa par LESD interpretēšanu, ņemot vērā pamattiesības, bet gan par pamattiesību autonomu piemērošanu un (3) nav nepieciešama iejaukšanās pamattiesību jomā, lai atrisinātu ar šīm brīvībām saistīto strīdu. Paliek tikai arguments par "Savienības tiesību piemērošanas jomu", kas saprasta nevis tās funkcionālajā dimensijā, bet vienīgi formāli: pastāv atkāpe no Savienības tiesībām, tātad ir jāpiemēro Harta. Tomēr es neesmu drošs, vai šis arguments ir pietiekams normatīvais pamatojums, lai padarītu likumīgu valsts politikas attiecībā uz pamattiesībām, kuru ievērošanu tā nodrošina, kontroli, ko veic Tiesa[85].

105. Otrkārt, ar Hartas stāšanos spēkā nevar pamatot Tiesas kompetences paplašināšanu pamattiesību jomā attiecībā uz "atkāpes" situācijām. Šajā ziņā es varu vienīgi atgādināt, ka tai tieši nevajadzēja paplašināt Savienības kompetences[86]. "ERT" judikatūras paplašināšana turklāt būtu vēsturiska nepareizība, ņemot vērā šī instrumenta pieņemšanas procesu.

106. Ir jāatgādina, ka attiecībā uz Hartas 51. panta 1. punktu, saskaņā ar kuru tā ir dalībvalstīm saistoša vienīgi tad, kad tās "īsteno" Savienības tiesības, notika sarežģīts izstrādes process, kura laikā atklājās bažas par to, ka Tiesa plaši piemēro Hartu, kontrolējot valstu tiesību aktus[87]. Kā tas ir zināms, rezultāts ir pretrunīgs: no vienas puses, šīs tiesību normas formulējums tās galīgajā redakcijā, šķiet, izslēdz "atkāpes" situācijas, bet, no otras puses, Hartai pievienotajos paskaidrojumos[88] ir minēts spriedums *ERT*. Tomēr no šī procesa skaidri izriet vēlme pēc piesardzības, piemērojot Hartu valstu politikai: vispirms tā tiek piemērota attiecībā uz Savienības

[83] Līdz ar to "atkāpju" situācijas ir jānošķir no situācijām, kurās Savienības tiesiskais regulējums atstāj rīcības brīvību dalībvalstīm: Savienības pamattiesību piemērošana šajā pēdējā kontekstā ir pilnībā pamatota, ņemot vērā to, ka šī rīcības brīvība ietilpst Savienības politikā (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2011. gada 21. decembris, N. S. u.c. (C-411/10 un C-493/10, EU:C:2011:865, 68. punkts), kā arī 2017. gada 9. marts, *Milkova* (C-406/15, EU:C:2017:198, 52. un 53. punkts)) un Savienības likumdevējs nevar piešķirt dalībvalstīm rīcības brīvību pamattiesību pārkāpšanai.

[84] Tādējādi es precizēju, ka šajā lietā ar strīdīgo tiesisko regulējumu nav īstenots neviens Savienības tiesību noteikums šī termina šaurā nozīmē. It īpaši tas neizriet no tā, kā tiek īstenots X pielikums Aktā par, konkrēti, Ungārijas pievienošanās Eiropas Savienībai nosacījumiem, jo šis akts attiecās uz īpašuma iegādes nosacījumiem, nevis uz lietojumu. Tāpat nav runa par Padomes Direktīvas 88/361/EEK (1988. gada 24. jūnijs) par Līguma 67. panta īstenošanu (pants atcelts ar Amsterdamas līgumu) (OV 1988, L 178, 5. lpp.) nepareizu transponēšanu, it īpaši ciktāl šī direktīva vairs nav spēkā.

[85] Skat. arī Eeckhout, P., minēts iepriekš, 975. lpp.

[86] Skat. šo secinājumu 69. punktu.

[87] Skat. it īpaši Konventa prezidija 2000. gada 15. februāra paziņojumu (CHARTE 4123/1/00 REV 1), kurā norādīts, ka Harta būtu jāpiemēro dalībvalstīm vienīgi tad, kad tās *transponē vai piemēro Savienības tiesības*, un kurš ir pamatots ar vēlmi izvairīties no tā, ka Harta būtu saistoša šīm valstīm, kad tās rīkojas pašas savas kompetences jomā. Secīgajās redakcijās bija minēta gan "Savienības tiesību īstenošana" (CHARTE 4149/00 un CHARTE 4235/00), gan "Savienības tiesību piemērošanas joma" (CHARTE 4316/00).

[88] Paskaidrojumi attiecībā uz [Hartu] (OV 2007, C 303, 17. lpp.).

iestādēm un struktūrām un "vienīgi" noteiktos ierobežotos gadījumos – attiecībā uz dalībvalstīm. Ņemot vērā Hartas autoru izvēlēto minētā 51. panta 1. punkta formulējumu un neraugoties uz tā skaidrojumiem attiecībā uz Hartu, šī piesardzība ir vietā *it īpaši saistībā ar "atkāpes" situācijām*.

107. Šajā kontekstā Tiesa spriedumā *Åkerberg Fransson*[89] varēja leģitīmi apstiprināt *savas kompetences pamattiesību jomā nepārtrauktību*[90] un tādējādi nodrošināt vēlamu saskaņotību starp Hartas piemērošanas jomu un vispārējo Savienības tiesību principu piemērošanas jomu. Turpretī nebūtu atbilstoši Hartas izstrādātāju vēlmei, ja tiktu *pārsniegts tas, kas* "atkāpes situācijās" *tika darīts pirms Hartas*. It īpaši es neuzskatu, ka valsts tiesiskā regulējuma vērtēšana, ņemot vērā Hartas garantētās pamattiesības, lai gan tā nav vajadzīga, lai atrisinātu jautājumu par aprites brīvībām, atbilst loģikai, kura ir pamatā ierobežojumam, ko šie paši izstrādātāji ir noteikuši Hartas 51. panta 1. punktā. Vēl mazāk šai loģikai atbilstu, piemēram, tas, ja tiktu izmantota kāda preču brīvas aprites šķēršļa iespējamība, lai autonomi un nošķirti pārskatītu valsts tiesību aktus saistībā ar tādām darba ņēmējiem atzītām pamattiesībām kā, piemēram, Hartas 31. pants ("Godīgi un taisnīgi darba apstākļi").

108. Treškārt, ir jāatgādina, ka Eiropas Savienībā uz pamattiesībām attiecas vairāku līmeņu aizsardzības sistēma, kas ietver valstu konstitūcijas un ECPAK, kurai visas dalībvalstis ir līgumslēdzējas puses[91].

109. Tādējādi tas, ka Tiesa "atkāpes" situācijā neizsakās par kādu pamattiesību jautājumu, no sistēmas viedokļa raugoties, nenozīmē, ka ir trūkumi Savienības pilsoņu pamattiesību aizsardzībā. Viņu rīcībā ir valsts tiesību aizsardzības līdzekļi, un, ja šie līdzekļi ir izsmelti, viņi var iesniegt prasību ECT.

110. Tādējādi būtu jābūt tā, ka Tiesas iejaukšanās pamattiesību piemērošanas jomā ir koncentrēta uz jomām, kas patiešām ietilpst tās atbildībā, proti, vispirms uz pašas Savienības rīcību un uz dalībvalstu rīcību, īstenojot savu politiku[92]. Šajā jomā Tiesai savas pilnvaras ir jāpilda ar vislielāko stingrību[93]. Turpretī – vai "atkāpes" situācijā tiešām Savienības un Tiesas atbildība būtu iesaistīties tad, kad tas nav vajadzīgs, lai atrisinātu jautājumu par aprites brīvībām un nodrošinātu Savienības tiesību vienotību vai efektivitāti?

111. Kā augstākā Savienības tiesību interpretēšanas instance Tiesa tomēr ir atbildīga, lai tiktu nodrošināta šādu tiesību ievērošana Savienības kompetences ietvaros[94]. Tiesai, atšķirībā no valstu konstitucionālajām tiesām un ECT, nav *specifisku pilnvaru sodīt par iespējamiem dalībvalstu pieļautiem pamattiesību pārkāpumiem*. Tādējādi es tai varu tikai ieteikt "atkāpes" situācijās savu kompetenci šajā jomā interpretēt šauri.

89 Spriedums, 2013. gada 26. februāris (C-617/10, EU:C:2013:105).

90 Skat. šo secinājumu 70. punktu.

91 Skat. *J. M. Sauvé* ievadvārdus Eiropas Tiesību starptautiskās federācijas (*FIDE*) XXV kongresā 2012. gada 30. maijā Tallinā (Igaunija), kuros tika uzsvērti trīs Eiropā īstenotie darbības virzieni saistībā ar pamattiesībām, proti, tiesību ekspansija, tiesību avotu daudzveidības sekmēšana un tiesību interpretētāju daudzuma pieaugums.

92 Skat. šo secinājumu 82. punktu. Šī pārbaude par Savienības politikas īstenošanu no dalībvalstu puses ietver šo valstu paredzēto tiesiskās aizsardzības līdzekļu pārbaudi, pamatojoties uz LES 19. pantu, lai nodrošinātu, ka indivīdiem jomās, uz kurām attiecas Savienības tiesības, ir iespēja efektīvi apstrīdēt tiesā jebkura valsts akta, ar ko šīs tiesības tiek īstenotas, likumību. Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2018. gada 27. februāris, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, 29.–37. punkts).

93 Apstiprinājums, ka Komisija "katru reizi, kad tas būs nepieciešams, [..] uzsāks pārkāpuma procedūras pret dalībvalstīm par Hartas neievērošanu, īstenojot Savienības tiesības", kas atgādināts šo secinājumu 64. punktā, iekļāvās kontekstā, kurā šī iestāde vēlējās nodrošināt, lai *Savienības rīcība pamattiesību jomā* [būtu] *nevainojama*, jo *Hartai ir jābūt kā rokasgrāmatai Savienības politikas izstrādē un tās īstenošanā dalībvalstīs* (skat. "Stratēģija Pamattiesību hartas efektīvai īstenošanai Eiropas Savienībā", COM(2010) 0573, galīgā redakcija, 4. lpp.).

94 Skat. ģenerāladvokātes E. Šarpstones secinājumus lietā *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2010:560, 155. punkts).

112. Visi šie apsvērumi mani mudina ieteikt Tiesai galvenokārt noraidīt Komisijas otro iebildumu.

d) Pakārtoti: Hartas 17. panta atsevišķa vērtējuma "ad abundantiam" raksturs šajā lietā

113. Pieņemot, ka Tiesa uzskatītu, ka ir kompetenta izteikties par Komisijas otro iebildumu, es pakārtoti secinu, ka 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punkta atsevišķs vērtējums, ņemot vērā Hartas 17. pantu, būtu katrā ziņā nepieciešams.

114. No Tiesas judikatūras izriet, ka ierobežojošs valsts tiesiskais regulējums, ņemot vērā aprites brīvības, ierobežo arī tiesības, kas nostiprinātas Hartas 15. pantā ("Brīvība izvēlēties profesiju un tiesības strādāt"), 16. pantā ("Brīvība veikt uzņēmējdarbību") un 17. pantā ("Tiesības uz īpašumu"). Turklāt, ciktāl šo ierobežojumu nevar pamatot saistībā ar šīm aprites brīvībām, tas, ņemot vērā Hartas 52. panta 1. punktu [95], arī nav pieļaujams attiecībā uz 15., 16. un 17. pantu [96].

115. Tomēr Komisija apgalvo, ka, lai arī Hartas 15. un 16. panta atsevišķs vērtējums parasti nav pamatots – ņemot vērā to, ka šo pantu saturs atbilst LESD garantēto aprites brīvību saturam, – šajā gadījumā šāds vērtējums ir nepieciešams, tādēļ ka Hartas 17. panta saturs ir *plašāks* nekā kapitāla brīvas aprites vai brīvības veikt uzņēmējdarbību saturs.

116. Ar šo argumentu ir grūti mani pārliecināt. Turklāt es norādu, ka šo secinājumu 114. punktā minētajā judikatūrā Tiesa nav nošķīrusi Hartas 15., 16. un 17. pantu, manuprāt, vienkārša iemesla dēļ: tiesības uz īpašumu ir aizsargātas ekonomiskas tiesības, tāpat kā brīvība izvēlēties profesiju un brīvība veikt uzņēmējdarbību, ņemot vērā aprites brīvības, un tādējādi to attiecīgais saturs pārklājas, ja ne pilnībā, tad plašā nozīmē [97]. It īpaši, kā es atgādināju, vērtējot pirmo iebildumu [98], valsts tiesību akti, kas ierobežo piekļuvi īpašumam, it īpaši zemes īpašumam, vai regulē tā izmantošanu, ir kapitāla brīvas aprites (galvenokārt) un brīvības veikt uzņēmējdarbību (pakārtoti) ierobežojumi.

117. Attiecībā uz tādu tiesību normu kā 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punkts patiešām pastāv tiesību uz īpašumu un kapitāla brīvas aprites *pilnīga pārklāšanās*.

118. Spriedumā *SEGRO* un *Horváth* Tiesa lēma, ka "jau ar savu mērķi vien" tiesiskais regulējums, kurā ir paredzēts izbeigt lauksaimniecības zemju lietojuma tiesības, kas iegūtas, noslēdzot līgumu, ierobežo kapitāla brīvu apriti, tādēļ ka minētais regulējums "liedz ieinteresētajām personām iespēju turpināt izmantot to iegādātās tiesības [..], kā arī iespēju tās atsavināt" [99]. Šie paši iemesli liek izdarīt secinājumu, ka strīdīgais tiesiskais regulējums ietver "īpašuma atņemšanu", kas ir aizliegta ar Hartas 17. panta 1. punktu [100].

95 Saskaņā ar šo tiesību normu "visiem šajā Hartā atzīto tiesību un brīvību izmantošanas ierobežojumiem ir jābūt noteiktiem tiesību aktos, un tajos jārespektē šo tiesību un brīvību būtība. Ievērojot samērīguma principu, ierobežojumus drīkst uzlikt tikai tad, ja tie ir nepieciešami un patiešām atbilst vispārējas nozīmes [vispārējo interešu] mērķiem, ko atzinusi Savienība, vai vajadzībai aizsargāt citu personu tiesības un brīvības".

96 Skat. spriedumus, 2014. gada 30. aprīlis, *Pfleger* u.c. (C-390/12, EU:C:2014:281, 57.–60. punkts); 2015. gada 11. jūnijs, *Berlington Hungary* u.c. (C-98/14, EU:C:2015:386, 90. un 91. punkts); 2016. gada 21. decembris, *AGET Iraklis* (C-201/15, EU:C:2016:972, 102. un 103. punkts), kā arī 2017. gada 20. decembris, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, 50. punkts).

97 Skat. Kovar, R., "Droit de propriété", Répertoire du droit européen, 2007. gada janvāris, 4. punkts, un Gauthier, C., Platon, S., Szymczak, D., *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, 215. lpp.

98 Skat. šo secinājumu 47. punktā atgādināto judikatūru.

99 Spriedums *SEGRO* un *Horváth*, 62. un 63. punkts.

100 Skat. šo secinājumu 157.–159. punktu.

119. Turklāt šajā spriedumā Tiesa lēma, ka strīdīgo tiesisko regulējumu nevar pamatot saistībā ar LESD 63. un 65. pantu, ņemot vērā it īpaši elementus, ar kuriem var pierādīt šī tiesiskā regulējuma nesaderību ar Hartas 17. pantu un 52. panta 1. punktu, proti, pirmkārt, to, ka Ungārijas izvirzīto mērķu sasniegšanai būtu bijis iespējams veikt pasākumus, kas mazāk aizskar attiecīgās lietojuma tiesības,[101] un, otrkārt, to, ka nepastāvēja attiecīgajiem lietojuma tiesību turētājiem paredzēts atbilstīgs kompensācijas mehānisms[102].

120. Citiem vārdiem, vērtējums, kas ir jāveic, lai pierādītu gan iejaukšanos LESD 63. pantā un Hartas 17. pantā garantētajās tiesībās, gan šīs iejaukšanās pamatošanas neiespējamību, *balstās uz tiem pašiem elementiem un izraisa būtībā identisku rezultātu*.

121. Šādos apstākļos mākslīgums, kas izpaustos strīdīgā tiesiskā regulējuma atsevišķā vērtējumā, ņemot vērā Hartas 17. pantu, izriet ne tikai no saskaņā ar LESD 63. pantu iepriekš veiktās pārbaudes, bet arī no fakta, ka puses saistībā ar otro iebildumu galvenokārt izvirza tos pašus argumentus kā saistībā ar pirmo iebildumu – vai pat tikai atsaucas uz tiem.

122. Mani arī nepārliecina Komisijas arguments, saskaņā ar kuru strīdīgā tiesiskā regulējuma atsevišķs vērtējums, ņemot vērā Hartas 17. pantu, esot nepieciešams, lai nodrošinātu privātpersonām labākas iespējas vērsties valsts tiesās, it īpaši saistībā ar iespējamām prasībām par atbildību, kas celtas pret Ungārijas valsti.

123. Es ļoti apšaubu pievienoto vērtību, ko attiecīgajām privātpersonām sniegtu iespējamais Tiesas spriedums, ar kuru tiktu konstatēts Hartas 17. panta pārkāpums. Viņu intereses jau tiek aizsargātas ar LESD 63. pantu, kas ir tiešas iedarbības tiesību norma un uz ko var atsaukties valsts tiesā. Ar šo pēdējo pantu strīdīgajam tiesiskajam regulējumam tiek "pārmesti" tie paši šķēršļi kā tie, kas tiek sodīti ar minēto 17. pantu – īpašuma atņemšana bez kompensācijas –, un tiem attiecīgi piedāvā tiesības uz taisnīgu kompensāciju par [īpašuma] atņemšanu. Līdz ar to nebūtu tā, ka Tiesa neizpilda savas pilnvaras aizsargāt tiesības, ko privātpersonas gūst no Savienības tiesībām, ja tā neizteiktos par šo pēdējo pantu. It īpaši attiecībā uz iespējamām prasībām par valsts atbildību nosacījumi, kas šajā jomā paredzēti Savienības tiesībās[103] jau var būt izpildīti, ņemot vērā strīdīgā tiesiskā regulējuma nesaderību ar LESD 63. pantu. Šajā kontekstā atsaukšanās uz lielāku skaitu Savienības tiesību normu neļaus minētajām privātpersonām norādīt uz lielāku kaitējumu.

124. Šāds strīdīgā tiesiskā regulējuma kopā ar Hartas 17. panta 1. punktu vērtējums arī nevar tikt veikts, pēc manām domām, tikai ar vienu mērķi – ļaut Komisijai iespējamā procedūrā par valsts pienākumu neizpildi pienākumu neizpildes gadījumā nākotnē pieprasīt lielāku naudas sodu vai periodisku soda maksājumu attiecībā pret Ungāriju. Tā kā LESD garantētās aprites brīvības ir Savienības primāro tiesību pamatnormas, kādas no šīm brīvībām pārkāpums jau pats par sevi tiek uzskatīts par "smagu", aprēķinot finansiālās sankcijas[104]. Es nedomāju, ka tiesību uz īpašumu pārkāpuma konstatējums kaut ko mainītu šīs lietas vienādojumā.

101 Skat. pirmkārt, sprieduma *SEGRO* un *Horváth* 92. un 106. punktu un, otrkārt, šo secinājumu 176. punktu.

102 Skat. pirmkārt, sprieduma *SEGRO* un *Horváth* 91. punktu un, otrkārt, šo secinājumu 179.–182. punktu.

103 Pārkāptās Savienības tiesību normas mērķis ir piešķirt tiesības privātpersonām, ka šīs normas pārkāpums ir pietiekami būtisks un ka ir tieša cēloņsakarība starp šo pārkāpumu un nodarīto kaitējumu. Skat. spriedumu, 1996. gada 5. marts, *Brasserie du pêcheur* un *Factortame* (C-46/93 un C-48/93, EU:C:1996:79, 51. punkts), kā arī saistībā ar nesenu piemērošanu spriedums, 2018. gada 4. oktobris, *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, 94. punkts).

104 Skat. it īpaši spriedumu, 2013. gada 30. maijs, Komisija/Zviedrija (C-270/11, EU:C:2013:339, 49. punkts). Skat. arī Komisijas paziņojuma "EK Līguma 228. panta īstenošana" (SEK(2005) 1658) 16.1. punktu: "Lai novērtētu pārkāpto Kopienas noteikumu nozīmīgumu, Komisija galvenokārt ņems vērā attiecīgo noteikumu raksturu un saturu, nevis to vietu tiesību hierarhijā. [..] *Pamattiesību un četru pamatbrīvību, kā tās noteiktas Līgumā, pārkāpumi uzskatāmi par smagiem, un to rezultātā būtu jāpiemēro attiecīga barguma sodi*" (mans izcēlums).

125. Visbeidzot minētā 17. panta 1. punkta autonoms vērtējums nav vajadzīgs tikai tā iemesla dēļ, ka pienākumu neizpildes procedūra ir objektīva procedūra un līdz ar to Komisijai ir jānosaka normas, kuru pārkāpums dalībvalstij tiek pārmests, bet Tiesai ir pienākums izvērtēt, vai pienākumu neizpilde pastāv vai nepastāv [105].

126. Šajā ziņā ir jāatgādina, ka ar LESD 258. pantu noteiktā procedūra ir vērsta uz to, lai konstatētu dalībvalsts rīcību, kas pārkāpj Savienības tiesības. Šīs procedūras mērķis ir panākt šādas pienākumu neizpildes un tās seku faktisku izskaušanu [106]. Šajā lietā, kā esmu centies to pierādīt, ar LESD 63. pantu un Hartas 17. panta 1. punktu tiek aizsargātas tās pašas intereses un *paredzēti sodi par tiem pašiem valsts tiesību aktos noteiktajiem šķēršļiem*. Līdz ar to sniegt atbildi, ņemot vērā tikai pirmo minēto pantu, ir pietiekami, lai sasniegtu šo mērķi.

127. Turklāt, cik man zināms, saistībā ar lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu Tiesa *pakārtoti* nevērtē valsts tiesisko regulējumu, ņemot vērā Hartu, ja šis tiesiskais regulējums jau ir pretrunā kādai citai Savienības tiesību normai [107]. Spriedums *SEGRO* un *Horváth* sniedz piemēru šai pieejai. Tā, manuprāt, ir laba politika attiecībā uz tiesām [108], un, pēc manām domām, būtu žēl no tās atteikties saistībā ar pienākumu neizpildes procedūru.

e) Vēl pakārtoti: strīdīgā tiesiskā regulējuma vērtējums, ņemot vērā Hartas 17. pantu

128. Gadījumam, ja Tiesa nepiekristu manam viedoklim un izvēlētos vērtēt strīdīgo tiesisko regulējumu, ņemot vērā Hartas 17. pantu, es, vēl pakārtoti, sniedzu turpmākos apsvērumus.

1) Ievada apsvērumi

129. Pamattiesības uz īpašumu jau ilgu laiku ir atzītas par vieniem no vispārējiem Savienības tiesību principiem, kuru ievērošanu nodrošina Tiesa [109]. Šīs tiesības ir nostiprinātas Hartas 17. pantā, kura 1. punktā [110] ir noteikts, ka "ikvienai personai ir tiesības uz īpašumu, kas iegūts likumīgi, tiesības to lietot un atsavināt, kā arī tiesības attiecībā uz to dot rīkojumu savas nāves gadījumam. Nevienam nedrīkst atņemt īpašumu, ja vien tas nav jādara sabiedrības interesēs, kā arī gadījumos un apstākļos, kuri ir paredzēti tiesību aktos, ar noteikumu, ka par zaudējumiem laikus izmaksā taisnīgu kompensāciju. Īpašuma izmantošanu var noteikt ar tiesību aktiem, ciktāl tas nepieciešams vispārējās interesēs".

105 Skat. šo secinājumu 16. zemsvītras piezīmi.

106 Skat. spriedumus, 1973. gada 12. jūlijs, Komisija/Vācija (70/72, EU:C:1973:87, 13. punkts), un 2012. gada 16. oktobris, Ungārija/Slovākija (C-364/10, EU:C:2012:630, 68. punkts).

107 Skat. it īpaši spriedumus, 2012. gada 6. novembris, K (C-245/11, EU:C:2012:685); 2013. gada 18. aprīlis, *Irimie* (C-565/11, EU:C:2013:250); 2013. gada 4. jūlijs, *Gardella* (C-233/12, EU:C:2013:449, 37.–41. punkts); 2014. gada 5. jūnijs, *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 64. punkts); 2014. gada 4. septembris, *Zeman* (C-543/12, EU:C:2014:2143, 39. punkts); 2015. gada 4. februāris, *Melchior* (C-647/13, EU:C:2015:54, 29. punkts); 2015. gada 25. jūnijs, *Loutfi Management Propriété intellectuelle* (C-147/14, EU:C:2015:420, 27. punkts), kā arī 2015. gada 10. septembris, *Wojciechowski* (C-408/14, EU:C:2015:591, 53. punkts).

108 Kaut vai tāpēc, ka pamattiesības – augstākstāvošas tiesību normas – satura interpretācija, kas saista it īpaši Savienības likumdevēju, īstenojot tā likumdevēju kompetenci, nav maznozīmīga.

109 Skat. spriedumus, 1974. gada 14. maijs, *Nold*/Komisija (4/73, EU:C:1974:51), un 1979. gada 13. decembris, *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290).

110 Hartas 17. panta 2. punkts attiecas uz intelektuālā īpašuma aizsardzību, un līdz ar to tam nav nozīmes šajā lietā.

130. Paskaidrojumos attiecībā uz Hartu ir precizēts, ka saskaņā ar tās 52. panta 3. punktu tās 17. panta 1. punktā atzīto tiesību uz īpašumu nozīme un darbības joma ir tāda pati kā tiesībām, kas garantētas ar ECPAK 1. papildu protokola 1. pantu [111]. Tātad, lai interpretētu pirmo minēto pantu, ir jāizmanto nozīme, ko ECT attiecinājusi uz otro [112].

131. Ņemot vērā šos abus dokumentus, es šo secinājumu turpinājumā izklāstīšu iemeslus, kuru dēļ, manuprāt, lietojuma tiesības, kas izbeigtas ar 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punktu, ir "īpašums" (2), kas ticis "iegūts likumīgi" (3), un strīdīgais tiesiskais regulējums ietver iejaukšanos šajās tiesībās un ir jāvērtē kā "īpašuma atņemšana" (4), kas nevar būt pamatota (5).

2) Par jēdzienu "īpašums"

132. Saskaņā ar ECT judikatūru attiecībā uz ECPAK 1. papildu protokola 1. pantu un Tiesas judikatūru attiecībā uz Hartas 17. panta 1. punktu jēdzienam "īpašums", kas aizsargāts ar pamattiesībām uz īpašumu, ir *autonoma darbības joma*, proti, tāda, kas ir neatkarīga no valsts tiesībās izmantotās kvalifikācijas un kas neaprobežojas vienīgi ar īpašumu *stricto sensu* [113].

133. ECT ieskatā, lai noteiktu, vai personai ir aizsargāts "īpašums", ir jāpārbauda, vai, pateicoties apstākļiem, ja tos uzlūko kopumā, viņš ir kļuvis par tādas "būtiskas intereses" turētāju, kas ir aizsargāta ar ECPAK 1. papildu protokola 1. pantu. Šādi ir aizsargāts ne tikai "esošais īpašums", bet arī visas "kapitāla vērtības", tostarp prasījumi, saistībā ar kuriem šī persona var uzskatīt, ka viņam, ņemot vērā valsts tiesības, ir vismaz saprātīga tiesiskā paļāvība panākt faktisku tiesību uz īpašumu izmantošanu [114].

134. Tiesa savukārt ir lēmusi, ka Hartas 17. panta 1. punktā minētais "īpašums" ir visas "tiesības, kam ir mantiska vērtība", no kurām, ņemot vērā tiesību sistēmu, izriet "iegūts tiesisks stāvoklis, kurš ļauj to īpašniekam vai to īpašnieka labā autonomi īstenot šīs tiesības" [115]. Ja arī šī pārbaude savā formulējumā atšķiras no ECT noteiktās, garantētās intereses, manuprāt, būtībā ir tās pašas.

135. Saskaņā ar Tiesas izdarīto pārbaudi, lai noteiktu, vai šajā lietā aplūkojamās lietojuma tiesības ir aizsargājams "īpašums", ir jāpārbauda, vai ir izpildīti divi nosacījumi, proti, pirmkārt, vai šīm tiesībām ir mantiska vērtība un, otrkārt, vai no šīm tiesībām izriet iegūts tiesisks stāvoklis, kurš ļauj to īpašniekam vai to īpašnieka labā autonomi īstenot šīs tiesības.

111 Šajā tiesību normā ar nosaukumu "Tiesības uz īpašumu" ir noteikts: "Jebkurai fiziskai vai juridiskai personai ir tiesības uz savu īpašumu. Nevienam nedrīkst atņemt viņa īpašumu, izņemot gadījumus, kad tas tiek darīts sabiedrības interesēs un atbilst tiesību aktos paredzētajiem nosacījumiem un vispārējiem starptautisko tiesību principiem. Iepriekšminētie noteikumi neierobežo valsts tiesības pieņemt tādus tiesību aktus, kādus tā uzskata par nepieciešamiem, lai kontrolētu īpašuma izmantošanu saskaņā ar vispārējām interesēm vai lai nodrošinātu nodokļu vai citu maksājumu vai sodanaudu iekasēšanu."

112 Skat. spriedumus, 2008. gada 3. septembris, *Kadi* un *Al Barakaat International Foundation*/Padome un Komisija (C-402/05 P un C-415/05 P, EU:C:2008:461, 356. punkts), kā arī 2017. gada 13. jūnijs, *Florescu* u.c. (C-258/14, EU:C:2017:448, 49. punkts).

113 Attiecībā uz ECT judikatūru šajā nozīmē skat. ECT spriedumus, 1995. gada 23. februāris, *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH* pret Nīderlandi, CE:ECHR:1995:0223JUD001537589, 53. punkts, ECT, 2002. gada 12. decembris, *Wittek* pret Vāciju, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 42. punkts, kā arī ECT, 2010. gada 18. novembris, *Consorts Richet* un *Le Ber* pret Franciju, CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, 89. punkts. Attiecībā uz Tiesas judikatūru šajā nozīmē skat. spriedumu, 2013. gada 22. janvāris, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 34. punkts).

114 Šajā nozīmē skat. ECT spriedumus, 1991. gada 29. novembris, *Pine Valley Developments Ltd* u.c. pret Īriju, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, 51. punkts, ECT, 1995. gada 20. novembris, *Pressos Compania Naviera S.A.* u.c. pret Beļģiju, CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, 29. punkts, kā arī ECT, 2002. gada 18. aprīlis, *Ouzounis* u.c. pret Grieķiju, CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, 24. punkts.

115 Spriedumi, 2013. gada 22. janvāris, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 34. punkts), kā arī 2015. gada 3. septembris, *Inuit Tapiriit Kanatami* u.c./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 60. punkts).

136. Attiecībā uz *pirmo nosacījumu* es norādu, tāpat kā Komisija, ka lietojuma tiesības to turētājam piešķir citai personai piederošas lietas daļēju izmantošanu. Tās ļauj to izmantot (*usus*) un gūt no tās ienākumus (*fructus*), savukārt tiesības rīkoties ar šo lietu (*abusus*) paliek īpašniekam – kurš, tādējādi ierobežots savās prerogatīvās, tiek dēvēts par īpašnieku bez lietojuma tiesībām [116]. Līdz ar to lietojumu parasti uzskata par īpašumtiesību sadalīšanu vai par *ierobežotām lietu tiesībām*, kas ir jākvalificē kā personīgās lietošanas tiesības [117].

137. Tiesības, kas šādi ļauj lietu izmantot, neapšaubāmi ir to turētāja bagātības sastāvdaļa, un līdz ar to tām ir *mantiska vērtība*. Turklāt atgādinu, ka šajā lietā aplūkojamās lietojuma tiesības attiecas uz lauksaimniecības zemi un ļauj uz šīs zemes veikt saimniecisko darbību. Šādām tiesībām tādējādi ir *būtiska mantiska vērtība*. Šajā ziņā pretēji tam, ko, šķiet, apgalvo Ungārijas valdība, apstākļiem, saskaņā ar kuriem aplūkojamās lietojuma tiesības bija noteiktas, noslēdzot līgumu, un atļāva to turētājiem vienīgi daļēju attiecīgās zemes izmantošanu, nav nozīmes [118].

138. Šo interpretāciju neliek apšaubīt Ungārijas valdības tiesas sēdē izvirzītais arguments, saskaņā ar kuru šādas lietojuma tiesības, ko izbeidza ar strīdīgo tiesisko regulējumu, *nebija nodotamas tālāk* un tādēļ tām, šīs valdības ieskatā, nebija tirgus vērtības.

139. Iespējamie no likuma vai līguma izrietošie ierobežojumi attiecībā uz šo lietojuma tiesību tālāknodošanu [119] neietekmē šo tiesību mantisko raksturu. Šajā ziņā pietiek norādīt, ka aplūkojamās tiesības saistībā ar līgumiskām attiecībām īpašnieki patiešām bija *nodevuši* lietojuma tiesību turētājiem. Kā Ungārijas valdība atzina tiesas sēdē, minēto tiesību noteikšana bija pamats *finansiālai atlīdzībai*. Šie apstākļi paši par sevi pierāda šo mantiskumu [120].

140. Attiecībā uz *otro nosacījumu* nav jāatgādina, ka, tā kā lietojums ir lietu tiesības, tiesības, ko tas piešķir tā turētājam, ir *ekskluzīvas tiesības*, proti, visiem saistošas tiesības [121]. Sekojoši no šajā lietā aplūkojamajām lietojuma tiesībām skaidri izriet iegūts tiesisks stāvoklis, kurš ļauj to īpašniekam vai to īpašnieka labā autonomi īstenot šīs tiesības.

3) Par nosacījumu par to, ka attiecīgais īpašums ir iegūts likumīgi

141. Es atgādinu, ka, Ungārijas valdības ieskatā, uz lietojuma tiesībām, kuras ir izbeigtas ar strīdīgo tiesisko regulējumu, neattiecas aizsardzība, kas paredzēta Hartas 17. panta 1. punktā, tādēļ ka to ieguve bija nelikumīga un spēkā neesoša *ab initio*, ņemot vērā piemērojamās civiltiesību normas.

116 Attiecībā uz lietojuma tiesībām vienīgi *usus* tiek nodots to turētājam, savukārt *fructus* un *abusus* saglabā īpašnieks.

117 Lai iepazītos ar lietojuma, kā tas vēsturiski paredzēts romiešu tiesībās un dažādu dalībvalstu tiesībās, raksturojuma izklāstu, skat. ģenerāladvokāta F. Dž. Džeikobsa [*F. G. Jacobs*] secinājumus lietā "Goed Wonen" (C-326/99, EU:C:2001:115, 54.–56. punkts).

118 Piemēram, saistībā ar ECPAK 1. papildu protokola 1. pantu ECT par "īpašumu" uzskatīja lietojuma tiesības (ECT spriedums, 2002. gada 12. decembris, *Wittek* pret Vāciju, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 43. un 44. punkts, kā arī ECT spriedums, 2004. gada 16. novembris, *Bruncrona* pret Somiju, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, 78. punkts), citus lietošanas tiesību veidus (Eiropas Cilvēktiesību komisijas spriedums, 1984. gada 13. decembris, S pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, 238. un 239. punkts) vai arī no nomas līguma izrietošas *personu tiesības* izmantot lietu (ECT spriedums, 2003. gada 24. jūnijs, *Stretch* pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, 35. punkts).

119 Šajā ziņā es norādu, ka daudzās valstu tiesībās lietojuma tiesību nodošana ir izslēgta ar likumu vai vismaz pakļauta īpašnieka piekrišanai. Turklāt, būdamas personīgās lietošanas tiesības, lietojuma tiesības ilgst, maksimums, līdz nāvei, jo lietojuma tiesību turētāja nāves brīdī tās netiek nodotas viņa mantiniekiem, bet atgriežas pie īpašnieka. Skat. ģenerāladvokāta F. Dž. Džeikobsa secinājumus lietā "Goed Wonen" (C-326/99, EU:C:2001:115, 56. punkts).

120 Pēc analoģijas skat. spriedumu, 2013. gada 22. janvāris, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28, 35. punkts). Citiem vārdiem, apstāklis, saskaņā ar kuru lietojuma tiesību turētājs nevar nodot lietojuma tiesības trešajai personai, tās nepārveido par *nemantiskām tiesībām*, kam nebūtu aprēķināmas vērtības.

121 Skat. ģenerāladvokāta F. Dž. Džeikobsa secinājumus lietā "Goed Wonen" (C-326/99, EU:C:2001:115, 56. punkts).

142. Pirmkārt, ciktāl šīs tiesības pirms 2002. gada 1. janvāra tika noteiktas par labu nerezidentiem, šo personu veiktajai iegādei saskaņā ar piemērojamo valsts tiesisko regulējumu valūtas maiņas kontroles jomā esot bijusi nepieciešama par valūtas maiņu atbildīgās iestādes, proti, Ungārijas Nacionālās bankas, izsniegta atļauja. Taču no šīs iestādes sniegtās norādes izrietot, ka attiecībā uz lauksaimniecības zemes lietojuma tiesību iegādi tai neesot lūgta neviena valūtas maiņas atļauja. Un bez šādas atļaujas aplūkojamās lietojuma tiesības neesot tikušas likumīgi noteiktas.

143. Pirmkārt, līgumi, ar kuriem minētās lietojuma tiesības tika noteiktas, esot tikuši noslēgti pretlikumīgi, lai apietu likumā noteikto aizliegumu fiziskām personām bez Ungārijas pilsonības un juridiskām personām iegādāties īpašumā lauksaimniecības zemi.

144. Šajā ziņā no Hartas 17. panta 1. punkta formulējuma izriet, ka ar šo tiesību normu tiek aizsargāts vienīgi "likumīgi iegūts" īpašums. Šis nosacījums nav minēts ECPAK 1. papildu protokola 1. panta formulējumā. Līdz ar to, manuprāt, tas nav jāinterpretē pārāk plaši – vienīgi tiktāl, lai nenonāktu pie tāda aizsardzības līmeņa, kas zemāks par šīs pēdējās tiesību normas noteikto. Tādējādi, manā ieskatā, šis pats nosacījums ir jāuzskata par izpildītu, ja aplūkojamā īpašuma iegādi varēja saprātīgi uzskatīt par spēkā esošu un likumīgu līdz aplūkojamo iejaukšanās pasākumu pieņemšanai, ņemot vērā šī īpašuma turētāju *tiesisko paļāvību*.

145. Šajā gadījumā attiecībā uz lietojuma tiesību, ko izbeidza ar strīdīgo tiesisko regulējumu, iegādes apgalvoto spēkā neesamību *ab initio* es neesmu pārliecināts, pirmkārt, ka Ungārijas valdība patiešām būtu pierādījusi tās piedāvāto civiltiesību normu interpretāciju.

146. Šajā ziņā attiecībā uz faktu, ka izbeigto lietojuma tiesību turētāji nebija saņēmuši par valūtas maiņu atbildīgās iestādes atļauju, no agrākā Civilkodeksa 215. panta 1. un 3. punkta izrietēja, ka gadījumā, ja tam, lai līgums stātos spēkā, ir vajadzīgs valsts iestādes apstiprinājums, tas nevar stāties spēkā, kamēr šis apstiprinājums nav dots, un ka gadījumā, ja šis apstiprinājums netiek saņemts, uz minēto līgumu tiek attiecinātas ar spēkā neesamību saistītās tiesiskās sekas.

147. Tomēr, pirmkārt, kā apgalvo Komisija un kā arī pati Ungārijas valdība atzina savā atbildē uz argumentēto atzinumu, nevienā Ungārijas tiesas spriedumā nav ticis uzskatīts, ka valūtas maiņas atļaujas neesamība ir trūkums, kas pamatotu to, ka lietojuma līgumu uzskata par spēkā neesošu *ab initio*.

148. Otrkārt, Komisija apgalvo, ka no Ungārijas tiesu judikatūras, kas saistīta ar agrākā Civilkodeksa 237. panta 1. un 2. punktu, izrietēja, ka, pirms tiesa atzīst līgumu par spēkā neesošu, tai vispirms ir jāpārbauda, vai ir iespējams aplūkojamo līgumu atzīt par spēkā esošu, kā tas notiek gadījumā, ja spēkā neesamības iemesls ir zudis pēc tā noslēgšanas, it īpaši piemērojamo tiesību normu grozīšanas gadījumā. Prasība saņemt valūtas maiņas atļauju attiecībā uz mantisku vērtību iegādi tika izbeigta no 2001. gada 16. jūnija [122]. Līdz ar to, pat pieņemot, ka līgumi, ar kuriem tika noteiktas aplūkojamās lietojuma tiesības, kādā konkrētā brīdī varēja būt spēkā neesoši šādas atļaujas neesamības dēļ, šajā datumā tie ar atpakaļejošu spēku tiktu atzīti par spēkā esošiem [123]. Šī valsts tiesību interpretācija man šķiet pilnībā saprātīga.

149. Arī attiecībā uz apgalvoto spēkā neesamības iemeslu, kas saistīts ar lauksaimniecības zemes iegādei noteikto ierobežojumu apiešanu, Ungārijas valdība arī nav ziņojusi par tāda valsts tiesas sprieduma esamību, ar kuru būtu atzīts, ka lietojuma tiesības ir nelikumīgas šī iemesla dēļ.

122 Skat. 2001. gada 15. jūnija Dekrēta Nr. 88 par 1995. gada Likuma Nr. XCV par valūtu īstenošanu 1. pantu.

123 Jaunā Civilkodeksa 6:110. pantā un 6:111. pantā ir ietverts šis risinājums.

Turpretī Komisija pamatojās uz *Kúria* (Augstākā tiesa, Ungārija) spriedumu, kurā tā būtībā nosprieda, ka vienkārša lietojuma tiesību noteikšana attiecībā uz lauksaimniecības zemi pati par sevi nevar tikt vērtēta kā šāda apiešana.

150. Otrkārt, pat pieņemot, ka Ungārijas valdības ieteiktā valsts civiltiesību normu interpretācija būtu pareiza, tas neliegtu uzskatīt aplūkojamās lietojuma tiesības par "likumīgi iegūtu" īpašumu, ņemot vērā tiesisko paļāvību, kādu apstākļi varēja ļaut rasties šo tiesību turētājiem.

151. Šajā ziņā es atgādinu, ka pēc 1991. un 1994. gadā veiktajiem tiesību aktu grozījumiem, kuru mērķis bija aizliegt fiziskām personām bez Ungārijas pilsonības un juridiskām personām iegādāties lauksaimniecības zemi, acīmredzami ikviena persona savukārt varēja brīvi iegādāties šīs zemes lietojuma tiesības. Tikai no 2002. gada 1. janvāra 1994. gada Likums par lauksaimniecības zemi tika grozīts, lai izslēgtu arī iespēju ar līgumu noteikt lauksaimniecības zemes lietojuma tiesības par labu šīm fiziskajām vai juridiskajām personām. Tomēr tiesības, par kurām ir runa šajā prasībā, ir tiesības, kas noteiktas pirms šī datuma.

152. Tādējādi, kā norāda Komisija, aplūkojamās lietojuma tiesības bija tikušas noteiktas – vismaz tā šķiet – likumīgi, un kompetentās valsts iestādes tās bez atrunām bija ierakstījušas zemesgrāmatā. Šī ierakstīšana ir izšķirīgs apstāklis [124], ņemot vērā tās nozīmīgumu pierādīšanas ziņā [125] un tajā, kas attiecas uz aplūkojamo tiesību piemērojamību trešajām personām [126]. Turklāt neviens nebija apšaubījis šo tiesību likumību līdz strīdīgā tiesiskā regulējuma pieņemšanai – proti, iespējams, daudzu gadu garumā [127].

153. Ungārijas valdība šajā kontekstā nevar atspēkot šādas tiesiskās paļāvības esamību, atsaucoties uz attiecīgo lietojuma tiesību turētāju ļaunticību. Ļaunticība netiek prezumēta, tā ir jāpierāda [128]. Kā apgalvo Komisija, šī valdība nevar vienīgi apgalvot *in abstracto*, neizvērtējot katru konkrēto gadījumu, ka visi lietojuma tiesību turētāji, kuri nav zemes īpašnieka tuvi radinieki un kuri ir vienīgi izmantojuši pastāvošā tiesiskā regulējuma piedāvātās iespējas, ir rīkojušies ļaunticīgi.

[124] Pēc analoģijas skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 103. punkts. Skat. arī ECT spriedumu, 1991. gada 29. novembris, *Pine Valley Developments Ltd* u.c. pret Īriju, CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, 51. punkts, kā arī ECT, 2008. gada 22. jūlijs, *Köktepe* pret Turciju, CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, 89. punkts: "Prasītājs 1993. gadā labticīgi iegādājās strīdīgo zemes gabalu, kas tobrīd bez pretrunām bija kvalificēts kā lauksaimniecības zemes gabals [..] un *attiecībā uz ko nebija izdarīts nekāds ierobežojošs ieraksts zemesgrāmatā, kas vienīgā ir autentiska Turcijas tiesībās* [..]. *Attiecībā uz prasītāja veikto zemes gabala iegādi tātad nebija pieļauta nekāda nelikumība, kas varētu tikt izmantota pret viņu*; ja tas tā nebūtu bijis, Vērtspapīru un kadastra ģenerāldirekcija *noteikti nebūtu viņam piešķirusi īpašuma tiesību pareizas un pienācīgas formas apliecību.* [..]" (mans izcēlums).

[125] Saskaņā ar Zemesgrāmatu likuma 5. panta 1. punktu, "kamēr nav pierādīts pretējais, ir jāprezumē, ka nekustamā īpašuma elements, kas ierakstīts zemesgrāmatā, pastāv un ka nekustamā īpašuma elements, kas ir svītrots no zemesgrāmatas, nepastāv".

[126] Zemesgrāmatu likuma 3. pantā, kas atcelts no 2014. gada 15. marta ar 2013. gada Likuma Nr. CCIV, ar ko groza [Zemesgrāmatu likumu], 12. panta a) punktu, līdz šim datumam bija paredzēts, ka tiesības rodas tikai ar to ierakstīšanu šajā zemesgrāmatā un ka par jebkādiem grozījumiem ir veicams jauns ieraksts.

[127] Pēc analoģijas skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 109. un 110. punkts. Skat. arī ECT spriedumu, 2014. gada 23. septembris, *Valle Pierimpiè Società Agricola S.p.a.* pret Itāliju, CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, 48.–51. punkts.

[128] Šajā nozīmē skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 116., 117. un 121. punkts.

4) Par jēdzienu "īpašuma atņemšana"

154. Tāpat kā ECPAK 1. papildu protokola 1. pantā [129], arī Hartas 17. panta 1. punktā ir trīs atsevišķas normas, proti, vispārējs noteikums (pirmais teikums – "Ikvienai personai ir tiesības uz īpašumu..."), noteikums attiecībā uz īpašuma atņemšanu (otrais teikums – "Nevienam nedrīkst atņemt īpašumu...") un noteikums attiecībā uz tiesisko regulējumu par īpašuma izmantošanu (trešais teikums – "Īpašuma izmantošanu var noteikt ar tiesību aktiem...").

155. Kā es jau norādīju, strīdīgais tiesiskais regulējums, manuprāt, ietver iejaukšanos lietojuma tiesību, uz kurām šis regulējums attiecas, turētāju pamattiesībās uz īpašumu, [un šī iejaukšanās ir] vērtējama kā *šī īpašuma atņemšana* (minētā 17. panta 1. punkta otrais teikums).

156. No ECT judikatūras izriet, ka šāda atņemšana pastāv *īpašumtiesību nodošanas* gadījumā, kas izriet no *īpašuma formālas atsavināšanas* [130].

157. Pirmkārt, ar strīdīgo tiesisko regulējumu, *ex lege* izbeidzot noteiktas pastāvošas lietojuma tiesības attiecībā uz lauksaimniecības zemi, tiešām tika *atsavinātas* aplūkojamo tiesību īpašniekiem. Šīm personām faktiski tika liegtas tiesības lietot (*usus*) attiecīgās zemes un tiesības gūt no tām augļus (*fructus*) [131].

158. Otrkārt, pēc aplūkojamās lietojuma tiesību izbeigšanas īpašuma elementi, kurus šīs personas lietoja attiecībā uz aplūkojamo lauksaimniecības zemi (*usus* un *fructus*) tika *nodoti* – vai, precīzāk, atdoti atpakaļ – zemes īpašniekiem. Kā pamatoti apgalvo Komisija, tam, ka šī nodošana sniedza labumu nevis pašai valstij, bet privātpersonām – minētajiem īpašniekiem – nav nozīmes [132].

159. Tādējādi, manuprāt, šajā gadījumā ir izpildīti abi īpašuma atņemšanas elementi – atsavināšana un nodošana.

5) Par iespēju pamatot šādu īpašuma atņemšanu

160. Jautājumā par iespējamu strīdīgā tiesiskā regulējuma pamatojumu iesākumā ir vajadzīgi paskaidrojumi par piemērojamo metodoloģiju.

161. Šajā ziņā saistībā ar ECPAK 1. papildu protokola 1. pantu, lai veiktu tāda pasākuma pamatojuma pārbaudi, kas ietver īpašuma atņemšanu, vispirms, kā ir paredzēts šajā dokumentā, ir jāpārbauda, vai šī atņemšana ir notikusi "sabiedrības interesēs" un "atbilst tiesību aktos paredzētajiem nosacījumiem un vispārējiem starptautisko tiesību principiem".

[129] Skat. ECT spriedumus, 1982. gada 23. septembris, *Sporrong* un *Lönnroth* pret Zviedriju, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 67. punkts, ECT, 1986. gada 21. februāris, *James* u.c. pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 37. punkts, kā arī ECT, 2002. gada 12. decembris, *Wittek* pret Vāciju, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 41. punkts.

[130] Šajā nozīmē skat. ECT spriedumus, 1982. gada 23. septembris, *Sporrong* un *Lönnroth* pret Zviedriju, CE:ECHR:1982:0923JUD000715275, 62. un 63. punkts, kā arī ECT, 1986. gada 21. februāris, *James* u.c. pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 40. punkts.

[131] Pēc analoģijas skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 63. punkts.

[132] ECT tādējādi ir atzinusi par "īpašumtiesību nodošanas" un līdz ar to "atņemšanas" gadījumiem privātpersonai noteiktu pienākumu nodot savu nekustamo īpašumu citai privātpersonai (skat. ECT spriedumus, 1986. gada 21. februāris, *James* u.c. pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, ECT, 1990. gada 21. februāris, *Håkansson* un *Sturesson* pret Zviedriju, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, kā arī ECT, 2014. gada 10. jūlijs, *Milhau* pret Franciju, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

162. Turpinot saskaņā ar ECT judikatūrā noteiktajām prasībām ir jānosaka, vai valsts likumdevējs ir nodrošinājis "taisnīgu līdzsvaru starp Kopienas vispārējo interešu prasībām un indivīda pamattiesību aizsardzības prasībām"; tas ietver pārbaudi par to, vai pastāv "saprātīgs samērīgums starp izmantotajiem līdzekļiem un mērķi, ko tiecas sasniegt ar jebkādu pasākumu, ar kuru personai atņem īpašumu" [133].

163. Lai noteiktu, vai ar aplūkojamo īpašuma atņemšanu ir ievērots vēlamais taisnīgais līdzsvars, Tiesai it īpaši ir jānosaka, vai tā attiecīgajai privātpersonai nerada "nesamērīgu slogu" [134]. Lai novērtētu, vai tas tā ir, ECT ņem vērā atlīdzības nosacījumus [135]. Saskaņā ar šīs tiesas pastāvīgo judikatūru tad, ja netiek izmaksāta "summa, kas ir samērīga ar īpašuma vērtību" [136], īpašuma atņemšana parasti ir pārmērīgs kaitējums un pilnīgs kompensācijas trūkums jomā, uz kuru attiecas 1. pants, var būt pamatots tikai izņēmuma apstākļos [137]. Turklāt, lai atbilstu samērīguma prasībām, šai kompensācijai ir jātiek izmaksātai saprātīgā termiņā [138].

164. Hartas sistēmā situācija, šķiet, ir sarežģītāka. Pirmkārt, saskaņā ar tās 17. panta 1. punktu pasākums, kas ietver īpašuma atņemšanu, var notikt tikai (1) sabiedrības interesēs, (2) ja tas ir paredzēts tiesību aktos un (3) izmantojot "taisnīgu" kompensāciju, kura izmaksāta "laikus" – šie divi pēdējie elementi veido ECT judikatūras noteikto prasību kodifikāciju.

165. Otrkārt, Hartas 52. panta 1. punkts tiek piemērots kā "vispārējs atkāpes noteikums". Saskaņā ar šo normu visiem tiesību uz īpašumu izmantošanas ierobežojumiem ir jābūt (4) noteiktiem tiesību aktos, (5) tajos jāievēro šo tiesību "būtība" un (6) tiem ir jāatbilst samērīguma principam, kas savukārt prasa, lai šie ierobežojumi (a) būtu nepieciešami un (b) patiešām atbilstu vispārējo interešu mērķiem, ko atzinusi Savienība, vai vajadzībai aizsargāt citu personu tiesības un brīvības.

166. Tomēr, ņemot vērā no Hartas 52. panta 3. punkta izrietošo prasību nenoteikt tādu aizsardzības līmeni, kas zemāks par ECPAK paredzēto, man šķiet, ka šos daudzos nosacījumus var sagrupēt šādi:

– īpašuma atņemšanai ir jābūt paredzētai tiesību aktos ((2) un (4) nosacījums),

– šai atņemšanai ir jāatbilst vispārējo interešu mērķim ((1) un (6.b) nosacījums),

– minētajai atņemšanai ir jābūt samērīgai ar šo mērķi ((6.a) nosacījums) un

133 Skat. it īpaši ECT spriedumus, 1982. gada 23. septembris, *Sporrong* un *Lönnroth* pret Zviedriju, CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, 69. punkts, kā arī ECT, 2002. gada 12. decembris, *Wittek* pret Vāciju, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 53. punkts.

134 Skat. it īpaši ECT spriedumu, 2002. gada 12. decembris, *Wittek* pret Vāciju, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 54. punkts.

135 Skat. it īpaši ECT spriedumu, 1986. gada 21. februāris, *James* u.c. pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 54. punkts. Jānorāda, ka ECPAK 1. papildu protokola 1. pantā nav atsauces uz šādu atlīdzību. Tomēr, kā ECT ir norādījusi šajā spriedumā, kompensēšanas pienākuma neesamība padarītu tiesību uz īpašumu aizsardzību "lielā mērā šķietamu un neefektīvu". Šī tiesa tādējādi ir novērsusi minētajā dokumentā trūkstošo atsauci, nospriežot, ka kompensācijas nepieciešamība "netieši izriet no 1. protokola 1. panta, to skatot kopumā" (ECT spriedums, 1986. gada 8. jūlijs, *Lithgow* u.c. pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, 109. punkts).

136 Ar ECPAK 1. papildu protokola 1. pantu netiek garantētas tiesības uz pilnīgu kompensāciju, jo leģitīmu sabiedrības interešu mērķu dēļ var tikt noteikta atlīdzība, kas zemāka par kopējo tirgus vērtību. Turklāt ECT šajā jomā atzīst valstij plašu rīcības brīvību (ECT spriedums 1986. gada 21. februāris, *James* u.c. pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 54. punkts).

137 Skat. it īpaši ECT spriedumus, 1986. gada 21. februāris, *James* u.c. pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 54. punkts, ECT, 1994. gada 9. decembris, *Les saints monastères* pret Grieķiju, CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, 71. punkts, kā arī 2000. gada 23. novembris, *ex-roi de Grèce* u.c. pret Grieķiju, CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, 89. punkts.

138 Skat. it īpaši ECT spriedumu, 1997. gada 21. februāris, *Guillemin* pret Franciju, CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, 54. punkts.

– saprātīgā termiņā ir jāizmaksā kompensācija, kas ir samērīga ar īpašuma vērtību ((3) un (5) nosacījums [139]).

167. Tātad šajā lietā strīdīgais tiesiskais regulējums ir jāvērtē, ņemot vērā šos četrus nosacījumus.

i) Likumības prasība

168. Saskaņā ar ECT judikatūru formulējums "paredzēti tiesību aktos" nozīmē, ka aplūkojamās īpašuma atņemšanas nosacījumus un kārtību nosaka pietiekami pieejamas, precīzas un paredzamas valsts tiesību normas [140].

169. Šajā gadījumā strīdīgajā tiesiskajā regulējumā pieejamā, precīzā un paredzamā veidā ir paredzēta to lietojuma tiesību izbeigšana, kuras noteiktas attiecībā uz lauksaimniecības zemi par labu personām, kam nav tuvu radniecības saišu ar zemes īpašnieku. Turklāt Ungārijas tiesību normās skaidri ir definētas personas, kurām ir šādas radniecības saites [141]. Līdz ar to es uzskatu, ka šis pirmais nosacījums ir izpildīts.

ii) Vispārējo interešu mērķa esamība

170. Attiecībā uz "sabiedrības interešu" esamību, ar ko pamato aplūkojamo atņemšanu, ECT atzīst ECPAK dalībvalstīm plašu rīcības brīvību. Šī tiesa respektē veidu, kā valsts likumdevējs uztver "sabiedrības interešu" prasības, izņemot, ja tā spriedumam "acīmredzami trūkst saprātīga pamata" [142].

171. Es atgādinu, ka Ungārijas valdība atsaucās uz trim dažādiem mērķiem, lai pamatotu strīdīgo tiesisko regulējumu, proti, lauksaimniecības politikas mērķi, vēlmi sodīt par valsts tiesiskā regulējuma pārkāpumiem valūtas maiņas kontroles jomā un – sabiedriskās kārtības ietvaros – mērķi cīnīties pret ļaunprātīgas iegādes praksi [143].

172. Ņemot vērā rīcības brīvību, kādai dalībvalstīm ir jābūt šajā jomā, šādus mērķus, manuprāt, var uzskatīt par Savienības atzītiem vispārējo interešu mērķiem Hartas 17. panta 1. punkta un 52. panta 1. punkta izpratnē.

iii) Strīdīgā tiesiskā regulējuma samērīgums

173. Vispār Tiesai, tāpat kā ECT, vajadzētu atzīt valsts likumdevēja rīcības brīvību tajā, kas attiecas uz īpašuma atņemšanas samērīgumu [144].

174. Tomēr, pat ņemot vērā šo rīcības brīvību, es uzskatu, ka strīdīgā īpašuma atņemšana nevar tikt uzskatīta par samērīgu, ņemot vērā Ungārijas izvirzītos mērķus.

139 Manuprāt, (3) nosacījums un (5) nosacījums ir nesaraujami saistīti. Pasākums, kas ietver [īpašuma] atņemšanu, nevar būt tāds, kurā ir ievērota tiesību uz īpašumu *būtība*, ja tajā kā kompensācija par šo atsavināšanu nav paredzēta taisnīga kompensācija, kas samaksāta saprātīgā termiņā – izņemot ārkārtas apstākļus.

140 Šajā nozīmē skat. ECT spriedumu, 2005. gada 1. decembris, *Păduraru* pret Rumāniju, CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, 77. punkts.

141 Skat. 2013. gada Likuma par lauksaimniecības zemi 5. panta 13. punktu.

142 Skat. it īpaši ECT spriedumus, 1986. gada 21. februāris, *James* u.c. pret Apvienoto Karalisti, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 46. punkts, ECT, 2004. gada 22. jūnijs, *Broniowski* pret Poliju, CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, 149. punkts, kā arī ECT, 2006. gada 14. februāris, *Lecarpentier* u.c. pret Franciju, CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, 44. punkts.

143 Skat. šo secinājumu 26. zemsvītras piezīmi.

144 Pēc analoģijas skat. spriedumu, 2017. gada 13. jūnijs, *Florescu* u.c. (C-258/14, EU:C:2017:448, 57. punkts).

175. Pirmkārt, attiecīgo lietojuma tiesību izbeigšanas *ex lege* samērīguma pierādīšanas pienākums, manuprāt, attiecās uz šo dalībvalsti. Tomēr tā īsti neiesniedza elementus šajā ziņā, bet gan vienīgi galvenokārt apgalvoja, ka aplūkojamās lietojuma tiesības ir nelikumīgas.

176. Otrkārt, katrā ziņā Komisija norādīja, ka vairāki ne tik krasi pasākumi kā šāda izbeigšana *ex lege* būtu ļāvuši sasniegt Ungārijas izvirzītos mērķus. Attiecībā uz lauksaimniecības politiku būtu bijis iespējams pieprasīt no lietojuma tiesību turētāja, lai viņš turpinātu attiecīgo zemi izmantot lauksaimniecībai, vajadzības gadījumā to nodrošinot pats, un efektīvi to apsaimniekotu atbilstoši nosacījumiem, kas spēj nodrošināt šīs zemes ilgtspēju. Attiecībā uz mērķi sodīt par valsts tiesiskā regulējuma iespējamiem pārkāpumiem valūtas maiņas kontroles jomā būtu pieticis tikai ar naudas sodiem. Attiecībā uz mērķi sabiedriskās kārtības ietvaros cīnīties pret ļaunprātīgas iegādes praksi – ar to nevarot pamatot attiecīgo lietojuma tiesību izbeigšanu, katrā konkrētā gadījumā neveicot pārbaudi par patiešām pieļauto krāpniecību [145]. Turklāt, manuprāt, ar šiem mērķiem nevarēja pamatot aplūkojamo lietojuma tiesību izbeigšanu, *piešķirot tik īsu pārejas periodu* [146].

iv) Kompensācijas kārtība

177. Es atgādinu, ka strīdīgajā tiesiskajā regulējumā nav paredzēts īpašs kompensācijas mehānisms atsavināto lietojuma tiesību turētājiem. Viņi var vienīgi saņemt atlīdzību no zemes īpašniekiem atbilstoši tiesiskajam regulējumam, kas jāpiemēro lietojuma tiesību izbeigšanas gadījumā saskaņā ar civiltiesību normām [147].

178. Komisija un Ungārijas valdība nav vienisprātis par piemērojamajām īpašajām tiesību normām un par atlīdzības apmēru, ko no īpašnieka var saņemt lietojuma tiesību turētājs. Pirmā uzskata, ka ir runa par jaunā Civilkodeksa 5:150. panta 2. punktu [148], kurā esot vienīgi paredzēta lietojuma beigās atlīdzība par tādām lietojuma tiesību turētāja veikto ārkārtas atjaunošanas un remonta darbu izmaksām, kas principā būtu bijis jāveic īpašniekam. Turpretī otrā apgalvo, ka vispirms tiek piemērots šī kodeksa 6:180. panta 1. punkta normas [149] par juridiskas neiespējamības izpildīt līgumu seku regulējumu, un, iespējams, to papildina regulējums atbilstoši minētā 5:150. panta 2. punktam. Kopumā, šīs valdības ieskatā, lietojuma tiesību turētājs varot saņemt atlīdzību, kas atbilst daļai finansiālās atlīdzības, ko šis pēdējais sākotnēji izmaksāja par lietojumu, un viņa veiktajiem ieguldījumiem – darbarīkiem, sējumiem u.c. –, kas palielina īpašuma vērtību. Komisija atbild, ka katrā ziņā šāda atlīdzība nesedzot ne ieguldījumus, kuri nav tieši aprēķināmi, bet kurus lietojuma tiesību turētājs veica, jo viņam bija [tiesiskā] paļāvība, ka viņš varētu turpināt zemi izmantot, ne neiegūto peļņu.

145 Pēc analoģijas skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 92., 93., 106., 121., kā arī 122. punkts.

146 Es atgādinu, ka šis pārejas periods, kas sākotnēji bija noteikts uz 20 gadiem, galu galā tika samazināts līdz četriem mēnešiem un 15 dienām (skat. šo secinājumu 24. un 25. punktu).

147 Kā tika norādīts šo secinājumu 29. un 62. punktā, *Alkotmánybíróság* (Konstitucionālā tiesa) 2015. gada 21. jūlija spriedumā Nr. 25 lēma, ka šāda kompensācijas kārtība ir saderīga ar Ungārijas pamatlikumu, ar nosacījumu, ka īpašnieks savukārt var saņemt valsts kompensāciju.

148 Saskaņā ar šo tiesību normu, "kad tiek izbeigts lietojums, lietojuma tiesību turētājs atbilstoši noteikumiem attiecībā uz nepamatotu iedzīvošanos var prasīt no īpašnieka atlīdzību atbilstoši īpašuma vērtības pieaugumam viņa uz sava rēķina veikto ārkārtas atjaunošanas vai remonta darbu rezultātā".

149 Saskaņā ar šo tiesību normu, "ja atbildību par neiespējamību izpildīt līgumu nevar attiecināt uz nevienu no pusēm, par pakalpojuma, kas sniegts līdz brīdim, kad līgums beidzās, finansiālo maiņas vērtību tiek izmaksāta kompensācija. Ja otra puse nav sniegusi pakalpojumu atbilstoši jau samaksātajai finansiālajai atlīdzībai, tā tiek atlīdzināta". Kā norāda Komisija, ņemot vērā Ungārijas argumentāciju par aplūkojamo lietojuma līgumu apgalvoto spēkā neesamību *ab initio*, ir vismaz pārsteidzoši, ka tā šeit atsaucas drīzāk uz civiltiesību normām par līguma – iespējams, spēkā esoša – izpildes neiespējamību nekā uz normām par *restitutio in integrum* līguma spēkā neesamības gadījumā.

179. Pēc manām domām, neatkarīgi no tā, kurš Ungārijas Civilkodeksa pants būtu piemērojams, paredzētā kompensācijas kārtība neatbilst Hartas 17. panta 1. punkta prasībām – un arī šajā gadījumā tas tā ir, neraugoties uz rīcības brīvību, kas atzīstama dalībvalstīm šajā jomā.

180. Vispirms minētās civiltiesību normas attiecina uz lietojuma tiesību turētājiem pienākumu veikt viņiem maksājamās kompensācijas atgūšanu, izmantojot procedūras, kas var izrādīties laikietilpīgas un dārgas [150]. Savukārt ECT judikatūra tiecas norādīt, ka valsts tiesiskais regulējums, ar kuru vajadzīgā kompensācija netiek samaksāta *automātiski* un kurš liek attiecīgajai privātpersonai atsaukties uz savām tiesībām šādā tiesas procedūrā, neatbilst ECPAK 1. papildu protokola 1. panta prasībām [151].

181. Turpinot – šīs pašas civiltiesību normas nesniedz garantiju lietojuma tiesību turētājam, ka tas saņems kompensāciju, *kas ir samērīga ar tā īpašumu* [152]. Tās viņam ļauj ne vairāk kā atgūt daļu no sākotnēji samaksātās atlīdzības – kurā tātad nav ņemta vērā lietojuma tiesību faktiskā vērtība dienā, kad tās ir izbeigtas *ex lege*, – un noteiktu zemē veiktu ieguldījumu summu. Turklāt, ciktāl šajā lietā īpašums, kas lietojuma tiesību turētājiem tika atsavināts, bija viņu "darba rīks", kompensācijai noteikti ir jāsedz šie specifiskie zaudējumi, kas nozīmē, ka ir jākompensē ne tikai līdz šīs izbeigšanās dienai radušies zaudējumi, bet arī saprātīgi novērtēti zaudējumi par to nākotnes ienākumu papildu daļu, ko viņi gūtu no zemes izmantošanas, ja viņu tiesības netiktu izbeigtas [153].

182. Visbeidzot šāda kompensācijas kārtība lietojuma tiesību turētāju pakļauj riskam, ka īpašniekam var būt maksātnespēja un viņš nespēj samaksāt šo atlīdzību [154].

183. Ņemot vērā visu iepriekš minēto, es uzskatu, ka 2013. gada Likuma par pārejas pasākumiem 108. panta 1. punkts nav saderīgs ar Hartas 17. panta 1. punktu.

VI. Secinājumi

184. Ņemot vērā visus iepriekš minētos apsvērumus, es iesaku Tiesai konstatēt, ka:

1) Saskaņā ar *Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény* (2013. gada Likums Nr. CCXII par dažiem noteikumiem un pārejas pasākumiem saistībā ar 2013. gada Likumu Nr. CXXII par lauksaimniecības un mežu zemes apriti) 108. panta 1. punktu izbeidzot *ex lege* lauksaimniecības un meža zemes lietojuma tiesības, iegūstot vai neiegūstot augļus, kas agrāk noteiktas par labu juridiskām vai fiziskām personām, kuras nevar pierādīt tuvas radniecības saites ar zemes īpašnieku, Ungārija nav izpildījusi pienākumus, kas tai noteikti saskaņā ar LESD 63. pantu.

150 Pēc analoģijas skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 91. punkts.

151 Šajā nozīmē skat. ECT spriedumus, 2000. gada 30. maijs, *Carbonara* un *Ventura* pret Itāliju, CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, 67. punkts, kā arī ECT, 2003. gada 9. oktobris, *Biozokat A.E.* pret Grieķiju, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, 29. punkts. Skat. arī Kjølbro, J.F., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, *4. udgave*, 1230. lpp.

152 Pēc analoģijas skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 91. punkts.

153 Pēc analoģijas skat. ECT spriedumu, 2003. gada 12. jūnijs, *Lallement* pret Franciju, CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, 10. punkts.

154 Pēc analoģijas skat. spriedumu *SEGRO* un *Horváth*, 91. punkts. Attiecībā uz Ungārijas argumentu, saskaņā ar kuru personas, kam ir atņemtas lietojuma tiesības, varētu turpināt izmantot aplūkojamo lauksaimniecības zemi, noslēdzot ar īpašniekiem, piemēram, nomas līgumu, pietiek norādīt, kā to darījusi Komisija, ka šis risinājums pirmajiem nesniedz nekādas garantijas, jo otrajiem nekas neliek šādu līgumu slēgt.

2) Prasību pārējā daļā noraidīt.

[i] Teksta kolumntitulā jeb galvenē pēc sākotnējās elektroniskās publikācijas ir veikti valodiski labojumi.