Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 31 май 2017 година [1]

Съединени дела C-52/16 и C-113/16

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

(Преюдициално запитване, отправено от Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сомбатхей, Унгария)

„Преюдициално запитване — Член 49 ДФЕС — Свобода на установяване — Член 63 ДФЕС — Свободно движение на капитали — Непряка дискриминация — Учредени по силата на договор права на ползване и плодоползване върху земеделска земя — Забрана за придобиване на такива права от лица, които не са близки родственици на собственика на земеделската земя — Законодателство, което предвижда прекратяване на такива права, които не отговарят на това условие — Липса на обосноваване — Нарушение на националната правна уредба за валутния контрол — Борба срещу злоупотребите — Борба срещу спекулата с поземлени имоти — Членове 17 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Неприложимост на Хартата на основните права на Европейския съюз независимо от въпроса за нарушение на свободите на движение“

I. Въведение

1. С определения от 25 януари 2016 г. (C-52/16) и от 8 февруари 2016 г. (C-113/16), постъпили в Съда съответно на 29 януари и на 26 февруари 2016 г., Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сомбатхей, Унгария) отправя до Съда две преюдициални запитвания за тълкуване на членове 49 и 63 ДФЕС, както и на членове 17 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

2. Запитванията са направени в рамките на спорове съответно между „SEGRO“ Kft. (наричано по-нататък „SEGRO“) и Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (Администрация на окръг Ваш — Служба по вписванията на район Шарвар, Унгария) и между г-н Günter Horváth и Vas Megyei Kormányhivatal (Администрация на окръг Ваш, Унгария) по повод решения за заличаване от имотния регистър на права на ползване върху земеделска земя, чиито носители са били съответно SEGRO и г-н Horváth.

1 Език на оригиналния текст: френски.

3. Тези решения за заличаване се основават на национална правна уредба, която предвижда погасяване на правата на ползване и плодоползване върху земеделска земя, освен ако не бъде доказано, че тези права са учредени между близки родственици.

4. По съображения, които ще изложа по-долу, считам, че тази правна уредба и приетите въз основа на нея решения за заличаване противоречат на свободното движение на капитали. Всъщност изискването такива права да бъдат учредявани между близки родственици, води до непряка дискриминация спрямо гражданите на останалите държави членки и не може да бъде обосновано с нито една от целите, изложени от унгарското правителство.

5. От друга страна, що се отнася до членове 17 и 47 от Хартата, чието нарушение се посочва от запитващата юрисдикция по дело C-52/16, SEGRO [2], ще предложа на Съда да тълкува на член 51, параграфи 1 и 2 от Хартата в смисъл, че когато национална правна уредба се разглежда от гледна точка на свободите на движение, нарушението на гарантирано от Хартата основно право не може да се изтъква независимо от въпроса за нарушението на тези свободи.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

6. Унгария се присъединява към Европейския съюз по силата на Договор за присъединяване [3] (наричан по-нататък „Договорът за присъединяване от 2003 г.“), към който в съответствие с член 1, параграф 2 от този договор е приложен Акт относно условията на присъединяването [4] (наричан по-нататък „Актът за присъединяване от 2003 г.“). Съгласно член 2, параграф 2 от посочения договор той влиза в сила на 1 май 2004 г.

7. Глава 3 от приложение X към Акта за присъединяване от 2003 г. е озаглавена „Свободно движение на капитали“. Параграф 2 от посочената глава 3 гласи:

„Независимо от задълженията съгласно Учредителните договори, Унгария може да запази в сила за срок от седем години от датата на присъединяване ограниченията, съществуващи в нейното законодателство към датата на подписване на настоящия акт по отношение придобиването на право на собственост върху земеделска земя от физически лица, които не пребивават в Унгария или не са граждани на Унгария и, от юридически лица. В никакъв случай граждани на държава членка или юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава членка, не могат да бъдат третирани по-неблагоприятно по отношение придобиването на право на собственост върху земеделска земя отколкото към датата на подписване на Договора за присъединяване[от 2003 г.]. […]

2 Вж. точка 21 от настоящото заключение.

3 Договор между Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Португалската република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави — членки на Европейския съюз) и Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения, Словашката република относно присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения, Словашката република към Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 17).

4 Акт относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 33).

Граждани на друга държава членка, които желаят да се установят като самостоятелно заети земеделски производители, и които са пребивавали на законно основание и са работили в областта на земеделието в Унгария в продължение най-малко на три години, са изключени от обхвата на разпоредбите на предходната алинея или на други правила и процедури, различни от тези, които се прилагат за граждани на Унгария. […]

Ако налице са достатъчно данни, че след изтичане на преходния период ще настъпят сериозни затруднения или ще възникне опасност от такива смущения на пазара на земеделска земя в Унгария, Комисията, по искане на Унгария, може да реши да удължи преходния период с максимум три години“.

8. С решение от 20 декември 2010 г. Комисията удължава до 30 април 2014 г. преходния период за придобиването на земеделски земи в Унгария, посочен в точка 2 от глава 3 от приложение X към Акта за присъединяване от 2003 г.[5].

Б. Унгарското право

9. Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Закон № LV от 1994 г. за земеделските земи) (наричан по-нататък „Законът за земеделските земи от 1994 г.“) е изменен, считано от 1 януари 2013 г., в смисъл, че учредяването на права на ползване върху земеделски земи по силата на договор занапред се разрешава само между близки родственици.

10. За тази цел в закона е добавен нов член 91, параграф 1, който е със следния текст:

„Съществуващите към 1 януари 2013 г. права на ползване, учредени с договор между лица, които не са близки родственици за неопределен срок или за срок, изтичащ след 30 декември 2032 г., се погасяват по право на 1 януари 2033 г.“.

11. Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Закон № CXXII от 2013 г. относно правните сделки, свързани със земеделски и горски земи) (наричан по-нататък „Законът за земеделските земи от 2013 г.“) е приет на 21 юни 2013 г. и влиза в сила на 15 декември 2013 г. Член 5, точка 13 от него съдържа следното определение:

„Близък родственик“: съпрузите, възходящите по права линия, осиновените деца, рожденте деца и децата на съпруга, осиновителите, родителите на съпруга и братята и сестрите“.

12. Член 37, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 2013 г. предвижда нищожност на учредените с договор права на ползване върху земеделска земя, освен ако този договор не е сключен между близки родственици.

13. Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Закон № CCXII от 2013 г. относно преходни и други разпоредби във връзка със Закона за земеделските земи от 2013 г.) (наричан по-нататък „Законът за преходните мерки от 2013 г.“) е приет на 12 декември 2013 г. и влиза в сила на 15 декември 2013 г.

5 Решение 2010/792/ЕС на Комисията от 20 декември 2010 година за удължаване на преходния период за придобиването на земеделска земя в Унгария (ОВ L 336, 2010 г., стр. 60).

14. Член 108, параграф 1 от този закон, който отменя член 91, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 1994 г., гласи:

„Правата на ползване или плодоползване, съществуващи към 30 април 2014 г. и учредени с договор, сключен между лица, които не са близки родственици, за неопределен срок или за срок, който изтича след 30 април 2014 г., се погасяват по право на 1 май 2014 г.“.

15. Член 94 от ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Закон № CXLI от 1997 г. за имотния регистър) (наричан по-нататък „Законът за имотния регистър“) гласи:

„1. С оглед на заличаването в имотния регистър на правата на ползване и правата на плодоползване, погасени по силата на член 108, параграф 1 от [Закона за преходните мерки от 2013 г.] (наричани по-нататък в настоящия член заедно „права на ползване“), след уведомление, изпратено от органа, управляващ регистъра, не по-късно до 31 октомври 2014 г., физическото лице, което е носител на право на ползване, трябва в петнадесетдневен срок от получаване на уведомлението да декларира по утвърден от министъра образец родствената си връзка с лицето, посочено в конкретния случай като собственик на недвижимия имот в документа, послужил като основание за вписването. Ако такава декларация не бъде подадена в срок, искания за удостоверения след 31 декември 2014 г. няма да бъдат разглеждани.

[…]

3. Ако от декларацията не се установява близка родствена връзка или никаква декларация не се подаде в срок, органът, управляващ имотния регистър, заличава служебно правата на ползване от посочения регистър в шестмесечен срок от изтичане на срока, в който трябва да бъде подадена декларация, но не по-късно от 31 юли 2015 г.

[…]

5. Администрацията по въпросите на поземлените имоти заличава служебно от имотния регистър до 31 декември 2014 г. правата на ползване, вписани в полза на юридически лица или неперсонифицирани дружества, които могат да придобиват подлежащи на вписване в регистъра права, които са били прекратени на основание член 108, параграф 1 от [Закона за преходните мерки от 2013 г.]“.

III. Споровете в главното производство и преюдициалните въпроси

A. Дело C-52/16

16. SEGRO е търговско дружество със седалище в Унгария, в което акционери са физически лица — граждани на други държави членки, които пребивават в Германия.

17. SEGRO е придобило преди 30 април 2014 г. права на ползване върху два земеделски имота в Унгария. Тези права са вписани в имотния регистър. В това отношение унгарското правителство уточнява, че разглежданите в главните производства права са учредени преди 1 май 2004 г.

18. С две решения съответно от 10 и от 11 септември 2014 г. службата по вписванията на район Шарвар към Администрацията на окръг Ваш заличава тези права на ползване от имотния регистър, като се позовава на член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и на член 94, параграф 5 от Закона за имотния регистър.

19. В жалбата си пред запитващата юрисдикция SEGRO твърди по-специално, че посочените по-горе национални разпоредби нарушават унгарския Основен закон и правото на Съюза.

20. Запитващата юрисдикция се отнася до Alkotmánybíróság (Конституционен съд на Унгария), за да бъдат обявени тези разпоредби за противоконституционни. С Решение № 25 от 21 юли 2015 г. Alkotmánybíróság установява противоречие с унгарския Основен закон и приканва законодателя да измени съответната правна уредба в срок до 1 декември 2015 г. Според запитващата юрисдикция този срок е изтекъл, без да са взети такива мерки.

21. Сезирана отново със спора в главното производство, запитващата юрисдикция най-напред приема, че разглежданите национални разпоредби могат да разубедят гражданите на други държави членки да упражнят правата си на свободно установяване (член 49 ДФЕС) и на свободно движение на капитали (член 63 ДФЕС), като придобият право на ползване върху поземлени имоти, намиращи се в Унгария, поради риска от преждевременно прекратяване на тези права без равностойно обезщетение. По-нататък, тези разпоредби също така засягали непропорционално правото на собственост на заинтересованите лица, гарантирано от член 17 от Хартата. Накрая, имплицитната законова презумпция, че всички частноправни договори, с които се учредяват права на ползване и плодоползване върху земеделска земя, са сключени с цел избягване на ограниченията за придобиване на право на собственост, засягала правото на безпристрастен съд, гарантирано от член 47 от Хартата.

22. При тези обстоятелства Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сомбатхей, Унгария) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли членове 49 и 63 от Договора за функционирането на Европейския съюз и членове 17 и 47 от [Хартата] да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, аналогична на оспорваната в главното производство, в която, без да се вземат предвид други критерии, се установява задължително заличаване на вписването на права на ползване и плодоползване, с които са обременени земеделски недвижими имоти, регистрирани на името на търговски дружества или физически лица, които не са близки родственици на собственика, без в същото време да предвиди в полза на носителите на погасени права на ползване и плодоползване парично обезщетение, което, макар да произтича от валиден договор, не може да бъде поискано в рамките на уреждане на отношенията между страните по този договор?

2) Трябва ли членове 49 и 63 от Договора за функционирането на Европейския съюз и членове 17 и 47 от [Хартата] да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба на държава членка, в която, без да се вземат предвид други критерии, се установява задължително заличаване на вписването на права на ползване и плодоползване, с които са обременени земеделски недвижими имоти, регистрирани по силата на договори, сключени преди 30 април 2014 г., на името на търговски дружества или физически лица, които не са близки родственици на собственика, и в същото време в полза на носителите на погасени права на ползване и плодоползване се предвижда парично обезщетение, което, макар да произтича от валиден договор, не може да бъде поискано в рамките на уреждане на отношенията между страните по този договори?“.

Б. Дело C-113/16

23. Г-н Horváth е австрийски гражданин, пребиваващ в Австрия, който преди 30 април 2014 г. е придобил право на ползване върху два земеделски имота, в Унгария, като това право което се погасява със смъртта му. Тези права са вписани в имотния регистър. В това отношение унгарското правителство уточнява, че разглежданите в главните производства права са учредени преди 1 май 2004 г.

24. С решение от 12 октомври 2015 г. Администрацията на окръг Ваш заличават тези права на ползване от имотния регистър, като се позовават на член 5, точка 13 от Закона за земеделските земи от 2013 г., член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и член 94, параграфи 1 и 3 от Закона за имотния регистър.

25. Г-н Horváth подава жалба срещу това решение пред запитващата юрисдикция.

26. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали изискването за близка родствена връзка между страните по договора за учредяване на право на ползване е скрита дискриминация спрямо гражданите на останалите държави членки, доколкото земеделските земи принадлежат предимно на унгарски граждани. Този дискриминационен ефект бил още по-явен, тъй като дотогава е било забранено на чуждестранни физически и юридически лица да придобиват право на собственост върху такива земи, така че делът на носителите на право на ползване или плодоползване бил по-голям сред гражданите на другите държави членки, отколкото сред унгарските граждани.

27. При тези обстоятелства Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сомбатхей) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Представлява ли ограничение, противоречащо на членове 49 и 63 от Договора за функционирането на Европейския съюз, правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство — която поставя запазването на правата на ползване и обработване, учредени върху земеделски земи, в зависимост от доказването на близка родствена връзка с учредило такива права лице — при положение че, ако носителят на правото на ползване или обработване не може да докаже наличието на близка родствена връзка, правото му се погасява ex lege без никакво имуществено обезщетение?

2) С оглед на членове 49 и 63 от Договора за функционирането на Европейския съюз гражданите на съответната държава членка и гражданите на останалите държави членки в еднаква степен ли са засегнати на практика от правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство — която поставя запазването на правата на ползване и обработване, учредени върху земеделски земи, в зависимост от доказването на близка родствена връзка с учредилото такива права лице — при положение че, ако носителят на правото на ползване или обработване не може да докаже наличието на близка родствена връзка, правото му се погасява ex lege без никакво имуществено обезщетение?“.

IV. Производството пред Съда

28. Преюдициалните запитвания са постъпили в секретариата на Съда на 29 януари 2016 г. (C-52/16) и на 26 февруари 2016 г. (C-113/16).

29. Писмени становища са представили унгарското,, италианското, австрийското и португалското правителство, както и Комисията.

30. В съдебното заседание на 7 март 2017 г. се явяват и са изслушани становищата на унгарското правителство и на Комисията.

V. Анализ

31. С поставените въпроси запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 49 и 63 ДФЕС и членове 17 и 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която предвижда погасяване на права на ползване и плодоползване върху земеделски земи, освен ако не бъде доказано, че тези права са учредени между близки родственици.

32. Всички страни, които представят становища пред Съда, с изключение на унгарското правителство, считат, че на този въпрос трябва да се отговори утвърдително.

33. По съображенията, изложени по-долу, предлагам на Съда да отговори на тези въпроси в смисъл, че член 63 ДФЕС, който гарантира свободното движение на капитали, не допуска такава правна уредба.

A. По допустимостта на преюдициалните запитвания

34. Унгарското правителство изразява съмнения относно допустимостта на преюдициалните запитвания.

35. Първо, това правителство подчертава, че разглежданите в главните производства права на ползване са били учредени преди влизане в сила на Договора за присъединяване от 2003 г. и че освен това тяхното учредяване е било извършено в нарушение на приложимата към този момент национална правна уредба. Ето защо прекратяването от страна на националния законодател на тези права, учредени незаконосъобразно преди влизане в сила на този договор, не било възможно да се преценява от гледна точка на правото на Съюза.

36. Припомням, че що се отнася до прилагането на правото на Съюза в нова държава членка, Съдът е компетентен да тълкува това право, считано от датата на присъединяването на тази държава към Съюза[6].

37. В главните производства е безспорно, че разглежданите права на ползване са били заличени от имотния регистър с административни решения, издадени след 1 май 2004 г.[7], дата на влизане в сила на Договора за присъединяване от 2003 г.[8], и въз основа на законови разпоредби, приети след влизане в сила на този договор[9].

38. Следователно компетентността на Съда да тълкува правото на Съюза по отношение както на решенията за заличаване, така и на разглежданите в главните производства законови разпоредби, ми се струва безспорна, дори и да се предположи, че тези права са били учредени преди 1 май 2004 г.

39. Уточнявам, че ще обсъдя довода на унгарското правителство, изведен от незаконосъобразността ab initio на правата на ползване, по-нататък в моето изложение[10].

6 Вж. в този смисъл решения от 15 юни 1999 г., Andersson и Wåkerås Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, т. 31) и от 10 януари 2006 г., Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, т. 36).

7 Вж. т. 18 и 24 от настоящото заключение.

8 Вж. т. 6 от настоящото заключение.

9 Вж. т. 9—15 от настоящото заключение.

10 Вж. т. 90—99 от настоящото заключение.

40. Второ, унгарското правителство изтъква, че в преюдициалните въпроси погрешно се посочва член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. Според това правителство разглежданите права на ползване са погасени ex lege на 1 май 2014 г. на основание цитираната по-горе разпоредба, поради което по главните производства подлежало на разглеждане единствено прилагането на член 94 от Закона за имотния регистър.

41. В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването или валидността на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе [11].

42. От това следва, че въпросите относно правото на Съюза се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване или исканата преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси [12].

43. Поставените в рамките на настоящите дела въпроси не попадат в нито една от хипотезите, посочени в тази съдебна практика. Всъщност няма спор, че член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. има определящо значение в главните производства, доколкото предвижда погасяване на правата на ползване, учредени между лица, които не са близки родственици.

44. Трето, унгарското правителство твърди, че запитващата юрисдикция поставя под съмнение Решение № 25 от 21 юли 2015 г. на Alkotmánybíróság (Конституционен съд), въпреки че решенията на този съд са задължителни за нея.

45. Припомням, че както Съдът многократно е постановявал, националните юрисдикции имат най-широко право да сезират Съда с въпрос относно тълкуването на релевантните разпоредби от правото на Съюза, а действащите като последна инстанция юрисдикции са длъжни да го сезират освен в случаите, изрично признати в практиката на Съда като изключения. Национална норма не би могла да възпрепятства националната юрисдикция според случая да упражни това право или да изпълни това задължение. Това право и това задължение са присъщи на системата на сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, установена с член 267 ДФЕС, както и на ролята на отговорни за прилагането на правото на Съюза съдилища, която посочената разпоредба отрежда на националните юрисдикции [13].

46. Ето защо националната разпоредба, на която унгарското правителство се позовава, не би могла да е пречка пред правото на запитващата юрисдикция да отправи преюдициално запитване до Съда, като му постави въпрос относно тълкуването на правото на Съюза по примера на въпросите, които са предмет на настоящите дела.

47. От гореизложеното правя извода, че преюдициалното запитване е допустимо.

11 Вж. по-специално решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 24 и цитираната съдебна практика).

12 Вж. по-специално решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 25 и цитираната съдебна практика).

13 Решение от 5 април 2016 г., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, т. 32 и 33 и цитираната съдебна практика).

Б. Относно приложимата свобода на движение

48. Предвид представените пред Съда становища следва да се определи дали разглежданите в споровете в главните производства национални мерки попадат в обхвата на разпоредбите на Договора за функциониране на ЕС относно свободното движение на капитали или относно свободата на установяване. Целта на тези мерки е да регламентират учредяването и запазването на права на ползване и плодоползване върху земеделска земя.

49. Считам, че посочените мерки не попадат в обхвата на свободата на установяване, прогласена в член 49 ДФЕС, а на свободното движение на капитали, гарантирано от член 63 ДФЕС, по следните съображения.

50. Доколкото ми е известно, Съдът винаги е приемал, с едно отдавнашно изключение[14], че националните мерки, които регламентират инвестициите в недвижима собственост, се обхващат от свободното движение на капитали[15].

51. Според тази съдебна практика, от една страна, правото да се придобиват, стопанисват и отчуждават недвижими имоти на територията на друга държава членка, поражда при упражняването му движение на капитали[16].

52. От друга страна, движението на капитали включва сделките, с които чуждестранни лица инвестират в недвижими имоти на територията на държава членка, както следва от номенклатурата на движенията на капитали в приложение I към Директива 88/361/ЕИО на Съвета от 24 юни 1988 година за прилагане на член 67 от Договора [за ЕО, който член е отменен с Договора от Амстердам][17], като тази номенклатура запазва своя указателен характер за целите на дефиниране на понятието за движение на капитали по член 63 ДФЕС[18].

53. В това отношение от обяснителните бележки, съдържащи се в приложение I към Директива 88/361, се установява изрично, че в категорията на инвестициите в недвижими имоти „се включват и *правото на ползване*, сервитутите и правото на строеж“ (курсивът е мой).

54. Освен това според мен тази съдебна практика не прави разлика в зависимост от това дали поземлената собственост, която е обект на разглежданите инвестиции, е предназначена за лични, или за професионални нужди. В частност Съдът изрично има предвид движението на капитали, генерирани от *правото да се стопанисват* недвижими имоти в друга държава членка, което по мое мнение включва правото тези имоти да се използват в рамките на дейност, която, от друга страна, е обхваната от свободата на установяване[19].

14 Вж. решение от 6 ноември 1984 г., Fearon (182/83, EU:C:1984:335, т. 9). Това решение се отнася за ирландско дружество, учредено от граждани на други държави членки, което е било обект на експроприация поради неизпълнение от тяхна страна на условието да пребивават в земеделските земи. Въпреки това считам, че възприетото в този случай разрешение е изоставено в по-новата практика на Съда.

15 Вж. в този смисъл решения от 5 март 2002 г., Reisch и др. (C-515/99, C-519/99—C-524/99 и C-526/99—C-540/99, EU:C:2002:135, т. 28—31), от 23 септември 2003 г., Ospelt и Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, т. 24), от 25 януари 2007 г., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, т. 22—24) и от 1 октомври 2009 г., Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, т. 20).

16 Решения от 5 март 2002 г., Reisch и др. (C-515/99, C-519/99—C-524/99 и C-526/99—C-540/99, EU:C:2002:135, т. 29), от 25 януари 2007 г., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, т. 22) и от 1 октомври 2009 г., Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, т. 20).

17 ОВ L 178, 1988 г. стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 10.

18 Решения от 5 март 2002 г., Reisch и др. (C-515/99, C-519/99—C-524/99 и C-526/99—C-540/99, EU:C:2002:135, т. 30), от 25 януари 2007 г., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, т. 23) и от 1 октомври 2009 г., Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, т. 20).

19 Вж. точка 51 от настоящото заключение.

55. С други думи, националните мерки, които засягат инвестициите в недвижими имоти, се обхващат от свободното движение на капитали дори когато тези инвестиции са предназначени да позволят упражняването на правото на установяване в съответната държава членка, независимо дали като физическо лице[20], или посредством учредено в тази държава членка дружество[21].

56. Потвърждение за това тълкуване откривам в обяснителните бележки, съдържащи се в приложение I към Директива 88/361, според които понятието за инвестиции в недвижими имоти включва „[п]окупка на сгради и земя и строеж на сгради от частни лица *с цел печалба или лично ползване*“ (курсивът е мой).

57. Ето защо евентуалното стопанисване на разглежданите в главните производства земеделски земи, независимо дали от SEGRO, или от г-н Horváth, не може да доведе до попадане на разглежданите национални мерки в приложното поле на свободата на установяване.

58. Това тълкуване се подкрепя и от съдържанието на приложение X към Акта за присъединяване от 2003 г., в което са предвидени някои преходни мерки във връзка с присъединяването на Унгария към Съюза на основание член 24 от посочения акт.

59. Уточнявам, че тези преходни мерки, които не са обект на поставените от запитващата юрисдикция въпроси, са неприложими в обстоятелствата по споровете в главните производства, както твърди Комисията, доколкото разглежданите в главните производства административни решения са приети след 30 април 2014 г., когато изтича предвиденият, впоследствие удължен, преходен период за придобиване на земеделска земя в Унгария, посочен в приложение X, глава 3, точка 2 от Акта за присъединяване от 2003 г.[22].

60. Въпреки това текстът на тези мерки внася нужната яснота относно приложното поле на свободното движение на капитали. Всъщност глава 3, параграф 2 от това приложение позволява на Унгария да запази в сила, при определени условия и за преходен период от седем години, считано от датата на присъединяването (удължен от Комисията до 30 април 2014 г.[23]), ограниченията по отношение придобиването на право на собственост върху земеделска земя от физически лица, които не пребивават в Унгария или не са граждани на Унгария, от една страна, и от юридически лица, от друга страна.

61. Посочената глава 3 е озаглавена „Свободно движение на капитали“. Така авторите на Акта за присъединяване от 2003 г. изрично са счели, че придобиването на право на собственост върху земеделска земя от физически или юридически лица е обхванато от свободното движение на капитали.

62. От гореизложеното следва, че обхватът на разглежданите в главните производства национални мерки следва да се разгледа от гледна точка на свободното движение на капитали, гарантирано от член 63 ДФЕС.

20 Решение от 5 март 2002 г., Reisch и др. (C-515/99, C-519/99—C-524/99 и C-526/99—C-540/99, EU:C:2002:135) се отнася до режим, който позволява придобиването на собственост върху недвижими имоти, когато приобретателят е поел задължение да установи там своето основно жилище или професионална дейност (вж. т. 6 от това решение). Решение от 25 януари 2007 г., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59) се отнася именно до отмяна на сделката за придобиване на собственост върху селскостопански имот от страна на физическо лице, с мотива че това лице не се е установило за пребиваване в този имот.

21 Решение от 1 октомври 2009 г., Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593) се отнася до отказ да бъдат разрешени инвестиции в недвижими имоти в Белгия, планирани от установена в Нидерландия фондация, която иска да стопанисва въпросните имоти посредством белгийски търговски дружества (вж. т. 12—14 и 23 и 24 от това решение).

22 Вж. точки 8, 18 и 24 от настоящото заключение.

23 Вж. точка 8 от настоящото заключение.

63. Въпреки това при условията на евентуалност уточнявам, че развитите по-нататък съображения са относими и към свободата на установяване както във връзка с наличието на ограничение, така и с липсата на обосновка.

B. Относно наличието на ограничение на свободното движение на капитали

64. Сега трябва да се определи дали разглежданите в главните производства национални мерки съдържат ограничение на свободното движение на капитали.

65. Най-напред унгарското правителство твърди, че член 345 ДФЕС предоставя на държавите членки широка свобода относно съдържанието и условията за придобиване на определени права, свързани с недвижими имоти, каквото е правото на ползване, при единственото условие придобиването им да не е невъзможно и да няма дискриминация.

66. Припомням, че макар член 345 ДФЕС да е израз на принципа на неутралитет на договорите спрямо правния режим на собственост в държавите членки, този неутралитет не изключва прилагането на основните правила на правото на Съюза, по-специално тези за недопускане на дискриминация, за свобода на установяване и за свободно движение на капитали, по отношение на националните мерки относно придобиването на право на собственост върху недвижими имоти [24].

67. Ето защо обстоятелството, че разглежданите в главните производства мерки може да попадат в обхвата на член 345 ДФЕС, не изключва приложимостта на правилата от Договора за функционирането на ЕС относно свободното движение на капитали.

68. Член 63 ДФЕС гласи, че всички ограничения върху движението на капитали между държавите членки се забраняват. В обхвата на тази забрана по-конкретно попада всяка национална мярка, която установява дискриминация въз основа на произхода на капиталите [25].

69. Подчертавам, че установяването на наличие на дискриминация, която е по-сериозно нарушение на задълженията, произтичащи от правото на Съюза, в сравнение с нарушението вследствие обикновено недискриминационно ограничение, може да има определени последствия на етапа на обосноваването [26].

70. Според мен разглежданите в споровете в главните производства национални мерки установяват непряка дискриминация въз основа на произхода на капиталите, както основателно посочват австрийското и португалското правителство и Комисията.

24 Вж. в този смисъл решения от 6 ноември 1984 г., Fearon (182/83, EU:C:1984:335, т. 7), от 15 май 2003 г., Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, т. 39), от 23 септември 2003 г., Ospelt и Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, т. 24) и от 22 октомври 2013 г., Essent и др. (C-105/12—C-107/12, EU:C:2013:677, т. 29 и 36).

25 Вж. в този смисъл решения от 14 октомври 1999 г., Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, т. 31), от 4 март 2004 г., Комисия/Франция (C-334/02, EU:C:2004:129, т. 24 и 25) и от 12 декември 2006 г., Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, т. 64 и 65).

26 Вж. точки 115—118 от настоящото заключение.

71. В това отношение припомням, че следва да се счита, че е налице непряка дискриминация, когато условие, въведено от национална правна уредба, макар да не установява формална разлика в зависимост от произхода, може да бъде изпълнено по-лесно от гражданите на съответната държава членка в сравнение с гражданите на останалите държави членки[27].

72. Впрочем национална мярка като член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., която предвижда погасяване на правата на ползване и плодоползване по право, ако не бъде доказано, че договорът за учредяване на такова право е сключен между близки родственици, не прави открито разлика в зависимост от произхода на капиталите.

73. Все пак такова законодателство установява скрита дискриминация въз основа на произхода на капиталите, доколкото вероятността за близко родство с лицето, което е учредило такова право върху унгарска земя, ще бъде по-голяма при унгарските граждани, отколкото при гражданите на други държави членки. С други думи, наложеното от член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. условие ще бъде изпълнено по-лесно, по смисъла на цитираната по-горе съдебна практика, от унгарските граждани като цяло в сравнение с гражданите на другите държави членки.

74. Този дискриминационен ефект освен това се подсилва от ограниченията за придобиване на право на собственост върху земеделска земя, съществували преди влизане в сила на разглежданите в настоящите дела национални мерки. От поясненията, дадени от запитващата юрисдикция, всъщност се установява, че в първоначалната си редакция Законът за земеделските земи от 1994 г. е изключвал възможността чуждестранни лица да придобиват право на собственост върху земеделска земя, но тези лица са можели да придобиват право на ползване или плодоползване върху такава земя. Освен това, също според запитващата юрисдикция, придобиването от чуждестранни лица на право на собственост върху земеделска земя преди влизането в сила на Закона за земеделската земя от 1994 г. е ставало с разрешение от Министерството на финансите.

75. Тези ограничения са подсилили дискриминационния ефект на член 108, параграф 1 от Закона за преходните разпоредби от 2013 г. по два начина.

76. От една страна, тези ограничения увеличават вероятността сегашните собственици на намиращи се в Унгария земеделска земя да бъдат унгарски граждани. Вероятността за близка родствена връзка с унгарски собственик обаче е по-голяма при унгарските граждани, отколкото при гражданите на друга държава членка. Ето защо тези ограничения, съчетани с изискването за близка родствена връзка, са в ущърб на гражданите на останалите държави членки.

77. От друга страна, тези ограничения са накарали гражданите на други държави членки, които са искали да инвестират в земеделска земя в Унгария, да придобият право на ползване или плодоползване върху такава земя. Следователно погасяването на тези права, предвидено в член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., създава риск да бъдат засегнати по-голям дял граждани на други държави членки, отколкото унгарски граждани.

27 В този смисъл вж. по-специално, във връзка с условията за пребиваване, решения от 27 ноември 1997 г., Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, т. 45 и 46), от 24 септември 1998 г., Комисия/Франция (C-35/97, EU:C:1998:431, т. 39), от 11 септември 2008 г., Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, т. 54 и 55) и от 5 май 2011 г., Комисия/Германия (C-206/10, EU:C:2011:283, т. 37 и 38). Такъв ефект е признат и на други критерии по-специално в решение от 12 юли 1979 г., Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, т. 12—14), което се отнася до разпоредба, която поставя отпускането на обезщетение за неработещи майки в зависимост от гражданството на децата на майката, която го получава; в решения от 12 септември 1996 г., Комисия/Белгия (C-278/94, EU:C:1996:321, т. 28—30) и от 25 октомври 2012 г., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, т. 29—31), които се отнасят до изисквания, свързани с факта на получено образование в съответната държава членка; и още в решение от 25 октомври 2007 г., Geurts и Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, т. 21 и 22), което се отнася до условие за наемане на определен брой работници в съответната държава членка.

78. В това отношение унгарското правителство изтъква, че сред повече от 100 000 лица, засегнати от прекратяването на правата на ползване и плодоползване, предвидено в член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., броят на чуждите граждани, включително гражданите на трети страни, е само 5058.

79. Този аргумент, който се фокусира единствено върху състава на групата лица, засегнати от тази мярка, е неотносим за целите на преценката за наличие на непряка дискриминация въз основа на произхода. Всъщност наличието на такава дискриминация следва да се установи след сравнение между:

– съотношението на засегнатите лица сред унгарските граждани, и

– съотношението на засегнатите лица сред гражданите на останалите държави членки.

80. Така, ако има вероятност съотношението, а не абсолютният брой [28] на лицата, засегнати от разглежданата мярка, да е по-високо сред гражданите на другите държави членки в сравнение с унгарските граждани, трябва да се приеме, че е налице непряка дискриминация, основана на произхода. Въз основа на аргументите, развити в точки 70—77 от настоящото заключение, считам, че в обстоятелствата по споровете в главните производства случаят е именно такъв.

81. На поставен в съдебното заседание въпрос във връзка с това унгарското правителство не представи статистика или други доказателства, които да оборят този извод.

82. Унгарското правителство се аргументира и с възможността след погасяване на правата на ползване или плодоползване носителят на тези права да поиска парично обезщетение от своя съдоговорител. Това правителство уточнява, че в съответствие с относимите разпоредби на унгарския Граждански кодекс това обезщетение се равнява по принцип на размера на полученото от собственика без насрещна престация. Според това правителство възможността за такова парично обезщетение е потвърдена в Решение № 25 от 21 юли 2015 г. на Alkotmánybíróság (Конституционен съд).

83. В това отношение отбелязвам, че поставените от запитващата юрисдикция въпроси по дело C-113/16 изключват възможността за такова парично обезщетение за разлика от въпросите, поставени по дело C-52/16.

84. След това уточнение, евентуалната възможност носителят на такива права да иска парично обезщетение, не може да премахне установената непосредствено по-горе непряка дискриминация, както твърди Комисията.

85. Всъщност въпреки тази възможност разглежданите в споровете в главните производства национални мерки предвиждат погасяване на учредени от частноправни субекти права на ползване и плодоползване въпреки тяхната воля. Може да има много причини, поради които частните съдоговорители да не искат погасяването на тези права, например волята на носителя да продължи да ползва тази земя поради нейни особени характеристики, перспективата за бъдещи доходи за двете страни и дори невъзможността на собственика да плати парично обезщетение в случай на погасяване. С други думи, погасяването на тези права може да причини на частните съдоговорители, между които са учредени, затруднения, които не могат изцяло да се преодолеят от перспективата за евентуално парично уреждане.

28 С други думи, доводът на унгарското правителство следва да бъде отхвърлен, доколкото се основава върху *абсолютни* стойности (отнасящи се само до състава на групата на засегнатите лица), докато установяването на наличие на непряка дискриминация трябва да се основава върху *относителни* стойности (чрез сравняване на съотношението на засегнатите лица сред гражданите на други държави членки и сред унгарските граждани).

86. Ето защо, доколкото погасяването на тези права против волята на учредилите ги частни съдоговорители ще засегне в по-голяма степен гражданите на други държави членки, от това следва изводът, че това погасяване е дискриминационно въпреки евентуалната възможност на носителя на такива права да иска парично обезщетение от своя съдоговорител.

87. От гореизложеното следва, че разглежданите в споровете в главното производство национални мерки, които предвиждат погасяване на правата на ползване и плодоползване по право, освен ако не бъде доказано, че договорът, с който се учредява такова право, е сключен между близки родственици, съдържат дискриминационно ограничение на гарантираното от член 63 ДФЕС свободно движение на капитали.

Г. Относно възможността да бъде обосновано ограничението на свободното движение на капитали

88. По същество унгарското правителство излага три мотива за обосноваване, изведени съответно от нарушение на националната правна уредба в областта на валутния контрол, от борбата срещу злоупотребите и от цел от общ интерес, свързана с ползването на земеделската земя.

89. По изложените по-долу съображения считам, че нито един от тези мотиви не може да обоснове разглежданата в настоящите производства национална правна уредба.

1. Относно наличието на мотив, свързан с нарушението на националната правна уредба в областта на валутния контрол

90. Съгласно член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС, разпоредбите на член 63 ДФЕС не накърняват правото на държавите членки да вземат всички необходими мерки за предотвратяване на нарушенията на националните законови и подзаконови норми, в частност в данъчната област и в областта на надзора за благоразумие на финансовите институции.

91. Унгарското правителство твърди, че въпреки вписването в имотния регистър придобиването на правата на ползване, които са обект на разглежданите в главните производства мерки, е било незаконосъобразно „ab initio“. Всъщност преди 1 януари 2002 г. придобиването от чуждестранни лица на права на ползване и плодоползване върху земеделска земя по силата на националната правна уредба в областта на валутния контрол се е подчинявало на изискването да бъде издадено разрешение от Унгарската национална банка. Последната посочила, че не е искано нито едно разрешение за обмен на валута с оглед придобиване на такива права. Ето защо унгарската държава приела член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., за да отстрани тази нередовност, която засяга всички права на ползване и плодоползване, придобити от чуждестранни лица.

92. От постоянната практика на Съда се установява, че санкция, която засяга упражняването на свободите на движение, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС, трябва да съответства на принципа на пропорционалност [29].

29 В областта на свободното движение на капитали вж. в този смисъл решение от 1 декември 2005 г., Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, т. 54 и сл.). В областта на свободното движение на работници вж. в този смисъл решения от 12 декември 1989 г., Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, т. 14) и от 30 април 1998 г., Комисия/Германия (C-24/97, EU:C:1998:184, т. 14). В областта на свободното движение на стоки вж. в този смисъл решение от 2 октомври 2003 г., Grilli (C-12/02, EU:C:2003:538, т. 49). В областта на свободното предоставяне на услуги вж. в този смисъл решение от 12 септември 2013 г., Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, т. 52 и 57). В областта на свободата на установяване вж. в този смисъл решения от 29 февруари 1996 г., Skanavi и Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, т. 36 и цитираната съдебна практика) и от 6 ноември 2003 г., Gambelli и др. (C-243/01, EU:C:2003:597, т. 72).

93. Считам, че в случая погасяването на правата на ползване и плодоползване, предвидено в разглежданите в главните производства национални мерки, е непропорционално на целта, изразяваща се в санкциониране на нарушението на националната правна уредба в областта на валутния контрол.

94. Първо, струва ми се, че предвидената санкция не е годна да постигне възложената ѝ цел, а именно отстраняване на нередовността на сделките, извършени в нарушение на валутния режим. Всъщност тази санкция — погасяването, се налага спрямо всяко право, учредено между лица, които не са в близко родство, и този критерий няма никаква връзка с евентуално нарушение на валутния режим.

95. Второ, тази санкция ми изглежда непропорционална от гледна точка на нейния обхват. Според мен всъщност нарушението на правна уредба, която въвежда административен контрол в областта на покупко-продажбата на чуждестранна валута, не би могло да бъде санкционирано чрез погасяване на възникнали от споразумения между частноправни субекти права, чиято валидност от гледна точка на материалноправните норми, от друга страна, не се оспорва. В това отношение ми се струва по-подходящо нарушението на този административен контрол да бъде свързано с административни санкции, по-специално имуществени.

96. Трето, тази санкция ми изглежда непропорционална и от гледна точка на нейното всеобхватно приложно поле, доколкото не позволява на лицата, чиито права са погасени, да докажат, че са спазили националната правна уредба в областта на валутния контрол.

97. Четвърто, по мое мнение тази санкция е непропорционална и от гледна точка на изискванията на оправданите правни очаквания и правната сигурност. Всъщност ми се струва, че налагането на погасяване на спорните права повече от дванадесет години след тяхното учредяване и твърдяното нарушение на националната правна уредба в областта на валутния контрол [30] противоречи на тези изисквания.

98. Потвърждение за това съждение намирам в решение Burtscher [31], което се отнася до подобен на настоящото дело случай, а именно отмяна с обратно действие на прехвърлителна сделка с поземлен имот поради нарушение на административноправна уредба, която установява задължение за предварително деклариране. Съдът приема, че санкция, изразяваща се в нищожност на прехвърлителната сделка с поземлен имот, наложена поради закъснялото подаване на тази декларация, е непропорционална по съображения, които отчасти са аналогични с изложените по-горе:

– приложното поле на тази санкция е непропорционално, доколкото санкцията се налага автоматично, независимо от причините за закъснялото подаване (т. 55 от това решение),

– нейният обхват също е непропорционален, доколкото радикално поставя под въпрос споразумение, изразяващо волята на страните, без да е налице основание, произтичащо от приложимите материалноправни норми, при положение че други санкции, например глоба, биха могли ефикасно да санкционират късното подаване на въпросната декларация (т. 56—60 от посоченото решение), и

30 От становището на унгарското правителство се установява, че издаването на разрешение от Унгарската национална банка се е изисквало до 1 януари 2002 г. Член 108, параграф 1 от Закона относно преходните разпоредби от 2013 г. гласи, че спорните права на ползване или плодоползване се погасяват по право на 1 май 2014 г.

31 Решение от 1 декември 2005 г. (C-213/04, EU:C:2005:731). Според разглежданата в това дело австрийска правна уредба приобретателят на недвижим имот е бил длъжен в определен срок да подаде декларация за това, че имотът е застроен, че придобиването не е с цел построяване на сграда за ваканционни цели и че е австрийски гражданин или има право да бъде третиран като австрийски гражданин (т. 6 и 25).

– тази санкция не отговаря на изискванията за правна сигурност, които са от особена важност в областта на придобиването на права върху поземлени имоти (т. 56 от същото решение).

99. От гореизложеното правя извода, че разглежданото в главните производства погасяване на правата на ползване и плодоползване не може да бъде обосновано с евентуалното нарушение на националната правна уредба в областта на валутния контрол.

2. Относно наличието на мотив, основаващ се на борбата срещу злоупотребите

100. Унгарското правителство изтъква още, че погасяването на правата на ползване и плодоползване, предвидено в разглежданите национални мерки, е обосновано от волята за борба срещу злоупотребите. Според тези доводи разглежданите в главното производство договори били послужили за заобикаляне на забраната за придобиване на право на собственост върху земеделска земя, наложена на чуждестранните физически лица и юридическите лица. Правителството уточнява в това отношение, че запазването на право на собственост, лишено от своята същност поради отстъпеното право на ползване, е напълно лишено от икономическа логика.

101. В това отношение съгласно постоянната съдебна практика борбата срещу злоупотребите представлява основателна причина, която може да обоснове ограничение на свободите на движение, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС. По силата на тази съдебна практика, развита основно в областта на данъчното облагане, национална разпоредба, която ограничава свободите на движение, може да е обоснована, когато се отнася конкретно до напълно изкуствени структури, чиято цел е да се избегне прилагането на законодателството на съответната държава членка [32].

102. Въпреки това, доколкото тази цел обхваща само борбата с напълно изкуствените структури, тя не може да се изтъква, за да се обоснове национална мярка, която почива върху обща презумпция за представляващи злоупотреба практики [33]. Всъщност, за да бъде съобразена с принципа на пропорционалност, мярка, преследваща такава цел, би трябвало да позволява на националната юрисдикция да разгледа всеки отделен случай, като вземе предвид конкретните му особености и се основе на обективни фактори, за да отчете злоупотребата, извършена от съответните лица [34].

103. В контекста на главните производства погасяването на правата на ползване и плодоползване върху земеделска земя е нецелесъобразно в борбата срещу злоупотребите. Всъщност не е изключено злоупотреба, изразяваща се в заобикаляне на забраната за продажба на земеделска земя на чуждестранни граждани, да е извършена между близки родственици.

104. Освен това тези мерки надхвърлят необходимото за постигане на тази цел, доколкото се основават на презумпцията за злоупотреба при всички права, които не са учредени между близки родственици, при това независимо дали е установено наличие на напълно изкуствена конструкция.

105. От гореизложеното следва, че тези мерки не могат да се обосноват от целта за борба срещу злоупотребите.

32 В този смисъл вж. по-конкретно решения от 12 септември 2006 г., Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, т. 51), от 13 март 2007 г., Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, т. 72) и от 1 април 2014 г., Felixstowe Dock and Railway Company и др. (C-80/12, EU:C:2014:200, т. 31).

33 В този смисъл вж. по-конкретно решения от 12 септември 2006 г., Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, т. 50), от 13 март 2007 г., Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, т. 73 и 79) и от 19 ноември 2009 г., Комисия/Италия (C-540/07, EU:C:2009:717, т. 58).

34 Решение от 17 септември 2009 г., Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, т. 99).

3. Относно наличието на мотив, основаващ се на цел от общ интерес, свързана със стопанисването на земеделската земя

106. За да обоснове погасяването на правата на ползване и плодоползване върху земеделска земя, с изключение на учредените между близки родственици, унгарското правителство изтъква още, че разглежданата в главното производство правна уредба преследва цел от общ интерес, а именно да се гарантира, че земеделската земя е собственост на физическите лица, които я обработват. Точно в името на тази цел било забранено придобиването на право на собственост върху земеделска земя с инвестиционна цел или с цел спекулативни сделки с поземлени имоти, тоест с цел извличане на печалба от увеличаването на цените на земята.

107. Според това правителство тази правна уредба има за цел също така да позволи стопанисването на земеделски земи от нови предприятия, да улесни създаването на собствени стопанства с размери, които позволяват надеждно и конкурентоспособно земеделско производство, както и да се избегне раздробяването на земеделския фонд.

108. Както основателно подчертава унгарското правителство, такива цели вече са били признати от Съда като цели от общ интерес, и по-специално гарантиране, че земята принадлежи на тези, които я обработват, борба срещу спекулата с поземлени имоти, осигуряване на разпределение на недвижимата собственост, което да позволи развитие на надеждни стопанства, и още насърчаване на разумното използване на наличните земи чрез противопоставяне на натиска върху пазара на поземлените имоти [35].

109. Според постоянната съдебна практика обаче мярка, която ограничава свободите на движение, може да се приеме, но само при условие че тя преследва цел от общ интерес, че се прилага по недискриминационен начин и се спазва принципът на пропорционалност, което означава да е бъде годна да гарантира постигането на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ [36].

110. От перспективата на тази съдебна практика считам, че преследването на целта от общ интерес, посочена от унгарското правителство, не позволява да бъдат обосновани разглежданите в главните производства мерки най-малко по две, а евентуално и по три съображения.

111. Първо, тези мерки, които позволяват запазването само на учредените между близки родственици права на ползване и плодоползване, не са подходящи за постигане на изтъкнатите от унгарското правителство цели.

112. В това отношение, както основателно поясняват австрийското и португалското правителство и Комисията, изобщо не е изключено близки родственици на собственика да са придобили такива права върху земеделска земя с цел спекулации с поземлени имоти. И обратно, напълно възможно е лица, които не са близки родственици със собственика, да са придобили такива права с цел упражняване на земеделска дейност.

113. С други думи, избраният от унгарското правителство критерий, а именно близко родство със собственика, не е подходящ за преследване на твърдените цели.

35 Вж. в този смисъл решения от 6 ноември 1984 г., Fearon (182/83, EU:C:1984:335, т. 3 и 10), от 23 септември 2003 г., Ospelt и Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, т. 38—40) и от 25 януари 2007 г., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, т. 27 и 28).

36 Решения от 5 март 2002 г., Reisch и др. (C-515/99, C-519/99—C-524/99 и C-526/99—C-540/99, EU:C:2002:135, т. 33), от 23 септември 2003 г., Ospelt и Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, т. 34 и цитираната съдебна практика), от 1 декември 2005 г., Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, т. 44 и цитираната съдебна практика) и от 25 януари 2007 г., Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, т. 26).

114. Второ, разглежданите в главните производства мерки не са необходими за преследването на твърдяните от унгарското правителство цели. Всъщност други критерии биха позволили тези цели да бъдат преследвани при по-голямо зачитане на свободите на движение. Такова би било изискването за реално обработване на земеделската земя от носителите на правото на ползване или плодоползване върху нея, ако те са физически лица, или от техните акционери, ако те са юридически лица.

115. Трето, разглежданите в главните производства мерки имат дискриминационен характер, както установих в точки 70—86 от настоящото заключение.

116. При прилагане на съдебната практика, цитирана в точка 109 от настоящото заключение, този дискриминационен характер би бил достатъчен, за да изключи обосноваването с твърдяната от унгарското правителство цел от общ интерес, свързана със стопанисването на земеделските земи.

117. Длъжен съм обаче да посоча, че в това отношение в практиката на Съда има известна непоследователност. Всъщност Съдът вече е приел да разгледа дали цел от общ интерес може да обоснове мерки, за които преди това е приел, че имат дискриминационен характер [37].

118. Макар да считам за желателно по съображения за правна сигурност Съдът да изясни своята практика в това отношение, от гореизложеното при всяко положение следва, че разглежданите в главните производства национални мерки не могат да бъдат обосновани с твърдяната от унгарското правителство цел от общ интерес, свързана със стопанисването на земеделските земи.

Д. Относно членове 17 и 47 от Хартата

119. Запитващата юрисдикция пита Съда и относно съвместимостта на разглежданите в главните производства национални мерки с членове 17 и 47 от Хартата.

120. Считам, че на поставените в този аспект въпроси не следва да се дава отговор, доколкото тези мерки противоречат на правото на Съюза и съдържат необосновано ограничение на свободното движение на капитали, независимо от тълкуването на посочените по-горе разпоредби от Хартата.

121. Нещо повече, считам, че в контекста на настоящите дела твърдяното нарушение на членове 17 и 47 от Хартата не може да се разглежда отделно от въпроса за нарушение на свободите на движение.

122. Всъщност този аспект на поставените въпроси засяга деликатните проблеми относно приложимостта на Хартата при преценката на национални мерки като разглежданите в главното производство, които не прилагат разпоредби от вторичното право на Съюза, но създават необоснована пречка пред свободите на движение, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС.

123. Следва да се припомни, че приложното поле на Хартата спрямо дейността на държавите членки е определено в член 51, параграф 1 от същата, съгласно който разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза [38].

37 Вж. по-специално решение от 25 октомври 2007 г., Geurts и Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, т. 22—24).

38 Вж. по-специално решения от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 17) и от 6 октомври 2016 г., Paoletti и др. (C-218/15, EU:C:2016:748, т. 13).

124. В това отношение Съдът приема, че предвид разясненията към член 51 от Хартата, които трябва надлежно да бъдат взети предвид по силата на член 52, параграф 7 от нея, понятието за прилагане, посочено в член 51, потвърждава практиката на Съда относно степента, до която дейността на държавите членки трябва да се съобразява с изискванията, произтичащи от гарантираните в правния ред на Съюза основни права [39].

125. В решение Åkerberg Fransson [40] Съдът приема, че гарантираните от Хартата основни права трябва да се зачитат, когато националната правна уредба попада в приложното поле на правото на Съюза. Припомням, че това дело не се отнася до нарушение на свободите на движение, а до национална правна уредба, която прилага законодателството на Съюза в областта на ДДС и член 325 ДФЕС [41].

126. Що се отнася до свободите на движение, Съдът уточнява в решение Pfleger и др. [42], че въвеждането на предвидено от правото на Съюза изключение от държава членка, за да обоснове възпрепятстването на основна свобода, гарантирана от Договора, трябва да се приеме като „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

127. В това отношение и за да бъда още по-точен, съгласно постоянната съдебна практика, когато национална правна уредба е предмет на разглеждане от Съда от гледна точка на свободите на движение, основните права, чиято закрила е гарантирана от правото на Съюза, не могат да бъдат изтъквани в две хипотези, като и двете имат връзка с наличието на обосновка [43].

128. Първата се отнася до изтъкването от страна на държава членка на мотив за обосноваване, пряко изведен от закрилата на основно право. Това е хипотезата „Schmidberger“ [44], при която основните права са призвани да послужат като щит за разглежданата правна уредба.

129. Втората хипотеза се отнася до отпадането на изтъкнат от държава членка мотив за обосноваване поради засягане на основно право. Това е хипотезата „ERT“ [45], при която основните права водят до отпадане на щит пред разглежданата правна уредба.

130. Доколкото ми е известно обаче Съдът в нито един момент, не е считал, че твърдяното нарушение на основно право може да се разглежда *независимо* от нарушението на свободите на движение. С други думи, когато единственият елемент на привръзка към правото на Съюза се състои в наличието на ограничение на свободното движение, защитата на основните права може или да послужи като обосновка (хипотезата „Schmidberger“), или да доведе до отпадане на обосновка (хипотезата „ERT“), но не може самостоятелно да обоснове констатация за противоречие с правото на Съюза.

39 В този смисъл вж. решения от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 32) и от 10 юли 2014 г., Julián Hernández и др. (C-198/13, EU:C:2014:2055, т. 33 и цитираната съдебна практика).

40 Решение от 26 февруари 2013 г. (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 21).

41 Решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 27).

42 Решение от 30 април 2014 г. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 36).

43 Тези две хипотези са разгледани съвместно под заглавието „The derogation situation“ в Lenaerts, K. Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights. — European Constitutional Law Review. 2012, 383—386.

44 Решение от 12 юни 2003 г. (C-112/00, EU:C:2003:333). В това дело, за да обоснове ограничение на свободното движение на стоки вследствие манифестация, довела до блокиране на важен транспортен коридор, австрийското правителство се позовава на защитата на основните права на манифестиращите в областта на свободата на изразяване на мнение и на свободата на събранията (вж. т. 17 и т. 69 и сл. от това решение). Вж. още решение от 11 декември 2007 г., International Transport Workers' Federation и Finnish Seamen's Union, наречено „Viking“ (C-438/05, EU:C:2007:772, т. 45 и 46).

45 Решение от 18 юни 1991 г. (C-260/89, EU:C:1991:254). Това дело се отнася по-специално до потенциално дискриминационния характер на едновременното притежаване от страна на ERT на изключителното право да излъчва собствени емисии и на изключителното право да приема и да препредава емисии от други държави членки (вж. т. 21—23 от това решение). Съдът приема, че държавите членки могат да се позовават на дерогациите, предвидени в Договора по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, само доколкото разглежданата национална правна уредба зачита основните права, за чието спазване следи Съдът, и по-специално свободата на изразяване на мнение (вж. т. 43—45 от това решение). Вж. още решения от 26 юни 1997 г., Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, т. 24—27) и от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 35 и 36).

131. Настоящите дела са пример точно за това. Всъщност единственият елемент на привръзка с правото на Съюза се изразява в наличието на ограничение на свободното движение на капитали [46]. Унгарското правителство не се позовава на членове 17 и 47 от Хартата, за да обоснове разглежданите национални мерки (хипотеза „Schmidberger“), и тяхното тълкуване не е необходимо за отхвърляне на мотивите за обосноваване, изложени от това правителство (хипотеза „ERT“) [47]. Всъщност запитващата юрисдикция желае да разбере дали тези мерки нарушават членове 17 и 47 от Хартата *независимо* от нарушението на свободното движение на капитали [48].

132. При тези обстоятелства и предвид цитираната по-горе съдебна практика съм склонен да считам, че Съдът не може да разгледа това твърдяно нарушение на членове 17 и 47 от Хартата.

133. Държа изрично да подчертая обхвата на тази теза, която изключва приложимостта на Хартата при специфичните за настоящите производства обстоятелства. Тази теза очевидно не се отнася до актовете на институциите на Съюза (хипотезата „Kadi“ [49]), нито до актовете на държавите членки, с които се прилага законодателството на Съюза (хипотезата „Åkerberg Fransson“ [50]).

134. Тя не се отнася и до националните мерки, които са обосновани от гледна точка на свободите на движение, но засягат гарантирано от Хартата основно право (хипотезата „ERT“ [51]). В последната посочена хипотеза основните права всъщност се прилагат не самостоятелно, а в контекста на обосноваване на ограничение на свободите на движение.

135. Всъщност тезата, която защитавам и която се изразява в изключване на възможността да бъде разглеждано твърдяно нарушение на Хартата *независимо* от въпроса за нарушението на свободите на движение, се отнася до следните две хипотези. От една страна, Хартата не може да се прилага самостоятелно, когато националните мерки съдържат ограничение, което във всеки случай не е обосновано от гледна точка на свободите на движение (хипотезата на настоящите дела). От друга страна, Хартата не може да се прилага самостоятелно, когато такива мерки не съдържат никакво ограничение на свободите на движение (хипотезата „Keck и Mithouard“ [52]).

136. В първия случай, който именно съвпада с настоящите дела, е очевидно, че дори да бъде изключена възможността за самостоятелно прилагане на Хартата, това на практика няма да доведе до никаква разлика, тъй като разглежданите национални мерки при всяко положение противоречат на правото на Съюза.

137. Следователно реалният практически ефект от правната теза, която защитавам сега, се ограничава до националните правни уредби от вида „Keck и Mithouard“. Всъщност, ако при такава хипотеза бъде прието, че нарушение на Хартата може да бъде разглеждано независимо от нарушението на свободите на движение, това би означавало, че всички национални правни уредби, дори и тези, които не ограничават тези свободи, биха могли да подлежат на проверка

46 В това отношение уточнявам, че ми се струва невъзможно да се счита, че разглежданите в настоящите производства национални мерки „прилагат“ Директива 88/361 по следните две съображения. От една страна, тази директива, чиято цел е да приложи член 67 ЕО, е с отпаднало значение след отмяната на този член с Договора от Амстердам въпреки признатата от Съда илюстративна стойност на приложение I към нея: вж. точка 52 от настоящото заключение. От друга страна, задължението, нарушено от разглежданите национални мерки, е установено в член 63 ДФЕС, а посоченото приложение I се ограничава до неизчерпателно изброяване на движенията на капитали.

47 Вж. т. 88—118 от настоящото заключение.

48 Вж. т. 21 от настоящото заключение.

49 Решения от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 281—327) и от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 65—69).

50 Решение от 26 февруари 2013 г. (C-617/10, EU:C:2013:105).

51 Решение от 18 юни 1991 г. (C-260/89, EU:C:1991:254).

52 Решение от 24 ноември 1993 г. (C-267/91 и C-268/91, EU:C:1993:905).

от гледна точка на Хартата, когато бъдат оспорени във връзка с фактическо положение, което попада в обхвата на прилагане на посочените свободи, тоест във всяко трансгранично положение. Конкретен пример за това би означавал по-специално, че правна уредба, която забранява нощния труд в хлебарниците, за който Съдът е приел, че не ограничава свободното движение на стоки[53], би могла занапред да се разглежда от перспективата на разпоредбите на Хартата (по-специално членове 15 и 16 от нея).

138. Такова тълкуване ми се струва несъвместимо с член 6, параграф 1 ДЕС и член 51, параграф 2 от Хартата, съгласно които разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин компетенциите на Съюза, определени в Договорите.

139. Според мен това тълкуване следва да се отхвърли, като бъде изключена възможността твърдяното нарушение на Хартата да бъде разгледано независимо от въпроса за нарушението на свободите на движение. Именно този подход е възприет в решение Pelckmans Turnhout[54], в което Съдът постановява, че Хартата не може да се прилага самостоятелно, когато разглежданата национална правна уредба не ограничава свободите на движение.

140. Струва ми се обаче, че решение Pfleger и др.[55], което се отнася до национална правна уредба, която съдържа необосновано ограничение на свободното предоставяне на услуги, оставя известно съмнение относно възможността за самостоятелно прилагане на Хартата.

141. В точки 35 и 36 от това решение всъщност Съдът правилно припомня, че в рамките на преценката на мотивите за обосноваване е възможно позоваване на Хартата. Въпреки това в точки 57—60 от посоченото решение Съдът приема да разгледа наличието на нарушение на членове 15—17 от Хартата *независимо* от въпроса за нарушението на свободното предоставяне на услуги (установено в точки 39—56 от същото решение)[56]. Според мен този подход оставя известно съмнение относно възможността твърдяното нарушение на Хартата да се разглежда независимо от въпроса за нарушението на свободите на движение, което следва да се разсее.

142. По гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на този аспект от поставените въпроси в смисъл, че когато Съдът разглежда национална правна уредба от гледна точка на свободите на движение, твърдяното нарушение на гарантирано от Хартата основно право не може да бъде разглеждано независимо от въпроса за нарушението на тези свободи.

53 Решение от 14 юли 1981 г., Oebel (155/80, EU:C:1981:177).

54 В този смисъл вж. решение от 8 май 2014 г. (C-483/12, EU:C:2014:304, т. 24—26). Това решение се отнася за национална правна уредба, която налага на търговците един почивен ден седмично. В този смисъл вж. още решение от 4 октомври 1991 г., Society for the Protection of Unborn Children Ireland, наречено „Grogan“ (C-159/90, EU:C:1991:378, т. 30 и 31).

55 Решение от 30 април 2014 г. (C-390/12, EU:C:2014:281). Съдът е следвал впоследствие същия подход в решение от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др. (C-98/14, EU:C:2015:386, т. 89—91).

56 Все пак Съдът се ограничава до това да отбележи в края на своя анализ, че необоснованото или непропорционално ограничение на свободното предоставяне на услуги съгласно член 56 ДФЕС не е допустимо и съгласно посочения член 52, параграф 1 от Хартата във връзка с членове 15—17 от нея, поради което не е необходима отделна проверка в този смисъл. Вж. решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281, т. 59 и 60).

VI. Заключение

143. Предвид гореизложеното предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси на Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сомбатхей, Унгария) по следния начин:

„Член 63 ДФЕС следва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в споровете по главното производство, която предвижда погасяване на правата на ползване и плодоползване върху земеделска земя, освен ако не бъдат представени доказателства, че тези права са учредени между близки родственици, въпреки възможността носителят на тези права да получи парично обезщетение от своя съдоговорител.

Член 51, параграфи 1 и 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз следва да се тълкува в смисъл, че когато Съдът разглежда национална правна уредба от гледна точка на свободите на движение, твърдяното нарушение на гарантирано от Хартата основно право не може да се разглежда независимо от въпроса за нарушението на тези свободи.