



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

6 март 2018 година *

„Преюдициално запитване — Член 63 ДФЕС — Свободно движение на капитали — Права на ползване върху земеделски земи — Национална правна уредба, съгласно която занапред възможност за придобиване на такива права имат само близките родственици на собственика на земи и се отнемат, без да се предвижда обезщетение, правата, вече придобити от юридически лица или от физически лица, които не могат да докажат близка родствена връзка с този собственик“

По съединени дела C-52/16 и C-113/16

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сомбатхей, Унгария) с актове от 25 януари и 8 февруари 2016 г., постъпили в Съда съответно на 29 януари и 26 февруари 2016 г., в производствата

„SEGRO“ Kft.

срещу

Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16),

и

Günther Horváth

срещу

Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16),

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, A. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, E. Levits, C. G. Fernlund и C. Vajda, председатели на състави, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, C. Toader, A. Prechal (докладчик), S. Rodin и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: Н. Saugmandsgaard Øe,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 март 2017 г.,

* Език на производството: унгарски.

като има предвид становищата, представени:

- за унгарското правителство, от М. Z. Fehér, G. Koós и М. М. Tátrai, в качеството на представители,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Garofoli, avvocato dello stato,
- за австрийското правителство, от C. Pesendorfer, в качеството на представител,
- за португалското правителство, от L. Inez Fernandes, M. Figueiredo и M.J. Castello-Branco, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от L. Navas, L. Malferrari и E. Montaguti, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 31 май 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС и членове 17 и 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на спорове между, от една страна, „SEGRO“ Kft. и Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (Администрация на окръг Ваш, Служба по вписванията на район Шарвар, Унгария), и от друга страна, г-н Günther Horváth и Vas Megyei Kormányhivatal (Администрация на окръг Ваш), по повод решения за заличаване в имотния регистър на права на ползване върху земеделски земи, чиито носители са били съответно SEGRO и г-н Horváth.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Актът относно условията на присъединяването към Европейския съюз 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, наричан по-нататък „Актът за присъединяване от 2003 г.“) съдържа приложение X, озаглавено „Списък по член 24 от Акта за присъединяване: Унгария“. В глава 3 („Свободно движение на капитали“), точка 2 от това приложение се посочва следното:

„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. [...]

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“.

- 4 С 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) преходният период, посочен в глава 3, точка 2 от приложение X към Акта за присъединяване от 2003 г., се удължава до 30 април 2014 г.

Унгарското право

- 5 Във Földről szóló 1987. évi I. törvény (Закон № I от 1987 г. за земята) се предвижда, че чуждестранните физически или юридически лица могат да придобиват право на собственост или на ползване върху земеделски земи само с предварително разрешение на министъра на финансите.
- 6 В 171/1991 Korm. rendelet (Указ № 171 на правителството) от 27 декември 1991 г., влязъл в сила на 1 януари 1992 г., и след това в Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Закон № LV от 1994 г. за обработваемите земи, наричан по-нататък „Законът от 1994 г.“) се изключва възможността физически лица, които нямат унгарско гражданство, да придобиват такива земи. В Закона от 1994 г. освен това се изключва възможността юридически лица да придобиват тези земи. Всякакви лица обаче свободно са могли да придобиват право на ползване върху посочените земи чрез договор.
- 7 Считано от 1 януари 2002 г., Законът от 1994 г. е изменен с цел да се изключи също и възможността за учредяване с договор на право на ползване върху земеделски земи в полза на физически лица, които нямат унгарско гражданство, или на юридически лица.
- 8 След последващи изменения на този закон, влезли в сила на 1 януари 2013, учредяването с договор на право на ползване върху земеделски земи вече се разрешава само ако правото се учредява в полза на „близък родственик“, като в противен случай сделката се счита за нищожна. По този повод освен това в Закона от 1994 г. е добавен нов член 91, параграф 1, в който се предвижда, че „[с]ъществуващите 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 ex lege на 1 януари 2033 г.“.
- 9 Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Закон № CXXII от 2013 г. за продажбата на 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.

10 Член 5, точка 13 от посочения закон съдържа следното определение:

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

11 С член 37, параграф 1 от Закона за земеделските земи от 2013 г. се запазва правилото, че учредяването с договор на права на ползване върху такива земи се разрешава само ако се прави между близки родственици, като в противен случай сделката се счита за нищожна.

12 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., съдържащ различни разпоредби и преходни мерки във връзка със Закон № CXXII от 2013 г. за продажбата на земеделски и горски земи, 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.

13 С член 108, параграф 1 от посочения закон се отменя член 91, параграф 1 от Закона от 1994 г. и в него се предвижда следното:

„Съществуващите към 30 април 2014 г. права на ползване или плодоползване, учредени с договор между лица, които не са близки родственици, за неопределен срок или за срок, изтичащ след 30 април 2014 г., се погасяват ex lege на 1 май 2014 г.“.

14 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 субекти, 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.]“.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

Дело C-52/16

- 15 SEGRO е търговско дружество със седалище в Унгария, съдружници в което са физически лица, граждани на други държави членки, с местопребиваване в Германия.
- 16 SEGRO придобива права на ползване върху два земеделски имота, находящи се в Унгария. Правата са вписани в имотния регистър. От писменото становище на унгарското правителство по-специално следва, че тези права са учредени преди 1 януари 2002 г. и са вписани в този регистър на 8 януари същата година.
- 17 С две решения, съответно от 10 и 11 септември 2014 г., администрацията на окръг Ваш (Служба по вписванията на район Шарвар) заличава посочените права на ползване в имотния регистър на основание член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и член 94, параграф 5 от Закона за имотния регистър.
- 18 В подкрепа на жалбата си, подадена до Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове, Сомбатхей, Унгария), SEGRO по-специално твърди, че с посочените разпоредби се нарушават както унгарския Основен закон, така и правото на Съюза.
- 19 Тази юрисдикция сезира Alkotmánybíróság (Конституционен съд, Унгария) с искания, от една страна, да се установи, че член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и член 94, параграф 5 от Закона за имотния регистър са противоконституционни, тъй като с тези разпоредби се отнемат вече учредени права на ползване и се изисква заличаването им в имотния регистър, и от друга страна, да се забрани прилагането на въпросните разпоредби в разглеждания случай.
- 20 С решение № 25 от 21 юли 2015 г. Alkotmánybíróság (Конституционен съд) отхвърля исканията.
- 21 Запитващата юрисдикция посочва, че в това решение Alkotmánybíróság (Конституционен съд) същевременно установява, че унгарският Основен закон е бил нарушен, тъй като по отношение на правата на ползване и правата на плодopolзване, отнети по силата на член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г., законодателят не е предвидил специални разпоредби, позволяващи обезщетяване, което, дори да е свързано с валиден договор, не може да бъде поискано при уреждане на отношенията между страните по този договор. В посоченото решение Alkotmánybíróság (Конституционен съд) освен това приканил законодателя да поправи този пропуск до 1 декември 2015 г. Сроктът изтекъл, без да е взета каквато и да било мярка по този въпрос.
- 22 В това отношение в писменото си становище унгарското правителство уточнява, че така формулираният от Alkotmánybíróság (Конституционен съд) призив да се вземат законодателни мерки се е отнасял само за обезщетяването на евентуалните вреди, понесени единствено от носителите на голо право на собственост, при това доколкото такива вреди не подлежали на обезщетяване при уреждане на отношенията между страните по правилата от гражданското право. Що се отнася до носителите на право на ползване, Alkotmánybíróság (Конституционен съд) счел, че правилата от гражданското право са достатъчни, за да се осигури евентуалното им обезщетяване.
- 23 Според Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сомбатхей) разглежданите национални разпоредби ограничават правата на гражданите на държави членки, различни от Унгария, свободата на установяване и свободното движение на капитали, тъй като могат да разубедят тези граждани да упражняват посочените права,

придобивайки права на ползване върху земеделски имоти, предвид риска, който поемат, а именно да бъдат преждевременно лишени от правата на ползване, дори последните да произтичат от валидни договори.

- 24 Що се отнася до целите, преследвани със Закона за земеделските земи от 2013 г., запитващата юрисдикция цитира откъси от решение № 25 на Alkotmánybíróság (Конституционен съд) от 21 юли 2015 г., от които по-специално следва, че с въпросния закон „се постига стратегическата национална цел — общопризната и приета след смяната на режима, а също и конституционно гарантирана с член Р от Основния закон — по същество обработваемите земи да бъдат собственост само на физическите лица, които ги обработват“. В същото решение се добавя, че „[о]свен това в името на същата цел в посочения закон се предвижда занаятчийската собствеността върху земя да не може да се придобива с инвестиционна цел, тоест с намерение за извличане на изгода от увеличаването на цените на земята“ и че „видно от преамбюла на същия закон, други правнополитически цели, довели до съставянето на този закон, по-специално са насочени към това продажбата на земеделски и горски земи, както и учредяването на ипотечи върху такива имоти за обезпечаване на кредити, да могат ефикасно да улеснят тяхната експлоатация от новообразуващи се предприятия; да стане възможно създаването на стопанства с размер, позволяващ устойчиво и конкурентоспособно земеделско производство; да не се допусне застрашаване на организацията на селското стопанство, основана на собствеността, от вредните последици от разпокъсването на земите; всеки стопанин да може спокойно да извършва производствената си селскостопанска дейност“.
- 25 Що се отнася до разпоредбите, които по-специално се разглеждат по делото в главното производство, запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно посоченото решение на Alkotmánybíróság (Конституционен съд) „[н]еобходимостта и ползата от член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки изрично са били обосновани със съображението, че що се отнася до собствеността на обработваемите земи, за да постигне изцяло преследваната с новия режим стратегическа национална цел, този закон трябва да отстрани правните последици от практиката по придобиване на обработваеми земи, която се развива от почти двадесет години и поради която правото на ползване е било прилагано нефункционално“. В същото решение се уточнява, че „всъщност, що се отнася до собствеността, ползването и плодopolзването на обработваемите земи, функционирането на новия режим е невъзможно, без да изисква извършените вписвания в имотния регистър да отразяват правоотношения, съответстващи на Основния закон“. Поради това според същото решение „е било необходимо да се вземат мерки, възпрепятстващи прилагането на правни схеми, познати в ежедневния език като „скрити договори“, и съответно да се предвиди, че повече няма да е възможно да се използват права или задължения, или каквито и да било правни механизми, въз основа на съществуващи правоотношения, за да се избегнат предходните забрани и ограничения при придобиването на собственост“.
- 26 Според запитващата юрисдикция унгарският законодател същевременно не е обосновал в достатъчна степен необходимостта и пропорционалността на разглежданите правила, тъй като мотивите към Закона за преходните мерки от 2013 г. не позволяват в този закон или в самите мотиви по-специално да се идентифицира надлежно обоснована законосъобразна цел от общ интерес, нито да се открият доводи, обосноваващи недиференцираното отнемане на правата на ползване без обезщетяване и без подходящ преходен период, или пък необходимостта в това отношение от свеждане до няколко месеца на периода — преди това от 20 години — през който съществуването на разглежданите права на ползване е можело да продължи до отнемането им.
- 27 По-специално, с правната презумпция — която, макар да не била изрично формулирана в разглежданата правна уредба, стояла в основата на последната — че всички частни договори за учредяване на права на ползване и плодopolзване са сключени, за да се избегнат предходните забрани при придобиването на собственост, се целяло преустановяване на твърдени предходни

нарушения на закона. По този начин унгарският законодател чрез законодателни мерки определил последиците от твърдяната невалидност на въпросните договори, без същевременно да посочи какъв е общият интерес от тази правна уредба, като лишил заинтересованите лица от възможността да докажат валидността на своите договори в рамките на административно производство и нарушил правото им на справедлив съдебен процес по член 47 от Хартата.

- 28 Освен това според същата юрисдикция разглежданите в главното производство национални разпоредби също така засягали правото на собственост, признато в член 17 от Хартата, по-специално като не гарантирали на лишените носители на права на ползване подходящо обезщетение и като нарушавали принципа на защита на оправданите правни очаквания, тъй като инвестицията в право на ползване по принцип представлявала дългосрочна правна сделка.
- 29 При това положение 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) Трябва ли членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС 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 плодopolзване, с които са обременени земеделски недвижими имоти, извършено в полза на търговски дружества или физически лица, които не са близки родственици на собственика, без в същото време в полза на носителите на погасени права на ползване и плодopolзване да 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 договор?
- 2) Трябва ли членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС 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 плодopolзване, с които са обременени земеделски недвижими имоти, извършено по силата на договори, сключени преди 30 април 2014 г., в полза 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 плодopolзване 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 договор?“.

Дело C-113/16

- 30 Г-н Horváth е австрийски гражданин с местопребиваване в Австрия, който преди 30 април 2014 г. придобива права на ползване върху два земеделски имота, находящи се в Унгария. Тези права са вписани в имотния регистър. В хода на заседанието пред Съда унгарското правителство уточни, че тези вписвания са станали на 2 ноември 1999 г.
- 31 С решение от 12 октомври 2015 г. администрацията на окръг Ваш заличава тези права на ползване в имотния регистър на основание член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и член 94, параграфи 1 и 3 от Закона за имотния регистър.
- 32 Г-н Horváth подава жалба до Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудови спорове Сомбатхей).
- 33 Тази юрисдикция има съмнения, на първо място, дали разглежданите национални разпоредби водят до скрита дискриминация на гражданите на държави членки, различни от Унгария, поставяйки запазването на правата на ползване в зависимост от доказването от техния носител

на наличието на близка родствена връзка с лицето, което е отстъпило тези права и което в повечето случаи ще се окаже унгарски гражданин. До това може да се е стигнало, тъй като в действащите преди това правни уредби изрично е било забранено на чуждестранните физически и юридически лица, които искат да експлоатират земеделски земи в Унгария, да придобиват собствеността върху такива земи, и тъй като делът на носителите на права на ползване или на права на плодopolзване съответно е бил много по-висок при гражданите на други държави членки, отколкото при унгарските граждани.

- 34 На второ място, що се отнася до преценката на необходимостта от разглежданите мерки предвид целите, преследвани от националния законодател, запитващата юрисдикция допълва извършения от нея анализ в акта ѝ за преюдициално запитване по дело C-52/16. Тя съответно посочва, че при приемането на Закона за земеделските земи от 2013 г. и Закона за преходните мерки от 2013 г. унгарският законодател презумира, че правата на ползване върху земеделски земи, учредени между лица, които не са близки родственици, трябва да се считат за инвестиции с цел извличане на лична изгода. Според запитващата юрисдикция обаче близката родствена връзка не позволява автоматично да се изключи наличието на мотив, свързан с извличане на лична изгода.
- 35 При това положение 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 ДФЕС и 63 ДФЕС, правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство — която поставя запазването на правата на ползване и плодopolзване, 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 плодopolзване 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 ДФЕС и 63 ДФЕС, 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 плодopolзване, 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 плодopolзване не може да докаже наличието на близка родствена връзка, правото му се погасява *ex lege* без никакво имуществено обезщетение?“.
- 36 С определение на председателя на Съда от 10 март 2016 г. дела C-52/16 и C-113/16 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

- 37 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС и членове 17 и 47 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която правата на ползване, които вече са били учредени върху земеделски земи и чиито носители нямат качеството на близък родственик на собственика на тези земи, се погасяват *ex lege* и съответно се заличават в имотните регистри.

Относно компетентността на Съда и допустимостта на преюдициалните въпроси

- 38 Унгарското правителство твърди, на първо място, че разглежданияте в главните производства договори за ползване са сключени преди влизането в сила на Договора за присъединяване от 2003 г., поради което валидността им зависи изключително от действащите правила от националното законодателство към момента на тяхното сключване. Поради това Съдът не бил компетентен да преценява въпросните правила от гледна точка на правото на Съюза, нито съответно да се произнася по последващото отнемане чрез правилата, разглеждани по делата в главните производства, на правата на ползване, които в случая били незаконосъобразно учредени от гледна точка на националното право преди присъединяването на държавата членка към Съюза.
- 39 Съгласно постоянната съдебна практика обаче Съдът е компетентен да тълкува правото на Съюза във връзка с прилагането му в нова държава членка от момента на нейното присъединяване към Съюза (вж. в този смисъл решение от 10 януари 2006 г., Ynos, C-302/04, EU:C:2006:9, т. 36 и цитираната съдебна практика).
- 40 Трябва впрочем да се констатира, че в разглеждания случай, както следва и от актовете за преюдициално запитване, разглежданияте в главните производства права на ползване все още са съществували към 30 април 2014 г. и тяхното отнемане и заличаване в имотния регистър са извършени не въз основа на правни уредби, които са били в сила и са породили пълното си действие по отношение на тях преди момента на присъединяване на Унгария към Съюза, а единствено въз основа на разглежданияте в главните производства разпоредби, които са приети близо десет години след това присъединяване.
- 41 На второ място унгарското правителство твърди, че поставените въпроси са недопустими в частта относно член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г., тъй като по делата в главните производства е приложен единствено член 94 от Закона за имотния регистър. Въпросният член 108 вече бил произвел пълното си действие и запитващата юрисдикция не можела да се произнася по възстановяването или запазването на разглежданияте в главните производства права на ползване.
- 42 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, 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, щом като отправените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решение от 24 април 2012 г., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, т. 40 и цитираната съдебна практика).
- 43 Отправеното от национална юрисдикция запитване може да се отхвърли само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство или още когато проблемът е от хипотетично естество или Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 24 април 2012 г., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 44 В разглеждания случай член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г. е довел до погасяването ex lege на разглежданияте в главните производства права на ползване. Този член, аналогично на член 94 от Закона за имотния регистър, съответно стои в основата на разглежданияте в главните производства решения за заличаване. От това следва, от една страна, че тълкуването на правото на Съюза, което се иска в случая и чрез което запитващата

юрисдикция цели да може да прецени съответствието с това право на въпросните национални разпоредби, има определена връзка с предмета на спора в главните производства, и от друга страна, че отправените въпроси не са хипотетични.

- 45 В това отношение, що се отнася до твърдението на унгарското правителство, че запитващата юрисдикция не може да се произнесе по запазването на правата на ползване, които са отнети с член 108 от Закона за преходните мерки от 2013 г. и са заличени по силата на член 94 от Закона за имотния регистър, трябва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда е възможно разпоредби като членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС, които са пряко приложими, да се изтъкват пред националния съд и да водят до неприложимост на противоречащите им национални правила (вж. в този смисъл решения от 5 ноември 2002 г., *Überseering*, C-208/00, EU:C:2002:632, т. 60 и от 14 септември 2017 г., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, т. 49 и цитираната съдебна практика).
- 46 Всъщност както административните органи, така и националните съдилища, натоварени в рамките на тяхната компетентност с прилагането на разпоредбите на правото на Съюза, са длъжни да гарантират пълното действие на тези разпоредби, като при необходимост по собствена инициатива оставят без приложение разпоредбите на националното законодателство, които им противоречат, без да е необходимо да искат или да изчакват тяхната предварителна отмяна по законодателен път или по какъвто и да било друг конституционен ред (решение от 14 септември 2017 г., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, т. 54 и цитираната съдебна практика).
- 47 На трето място, унгарското правителство твърди, че запитващата юрисдикция поставя под въпрос някои изводи от решение № 25 на *Alkotmánybíróság* (Конституционен съд) от 21 юли 2015 г., при положение че съгласно унгарското конституционно право решенията на този съд са задължителни за по-долните юрисдикции.
- 48 В това отношение трябва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика националните юрисдикции имат най-широко право да сезират Съда с въпрос относно тълкуването на релевантните разпоредби от правото на Съюза и национална норма не може да възпрепятства националната юрисдикция да упражни това право. Всъщност въпросното право е присъщо 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 (вж. в този смисъл решение от 5 април 2016 г., *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, т. 32 и 33 и цитираната съдебна практика). Съдът по-специално приема, че наличието във вътрешното право на правило, съобразно което юрисдикциите, чиито решения подлежат на обжалване, са обвързани от преценката на правната страна на спора, направена от по-горната юрисдикция, не може само по силата на този факт да ги лиши от това право (решение от 22 юни 2010 г., *Melki и Abdeli*, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 42).
- 49 От гореизложеното следва, че доводите, изтъкнати от унгарското правителство с цел да се оспори компетентността на Съда да разгледа преюдициалните въпроси или допустимостта им, трябва да се отхвърлят.

По същество

По приложимостта на член 49 ДФЕС (свобода на установяване) и/или на член 63 ДФЕС (свободно движение на капитали)

- 50 С разглежданите национални разпоредби в главните производства по същество се цели отнемане *ex lege* на вече придобитите права на ползване върху земеделски земи — ако носителите на тези права не отговарят на условията, от които съгласно националното законодателство занапред зависи придобиването на такива права на ползване — и съответно организиране на заличаването на такива вече придобити права в имотните регистри.
- 51 Най-напред, следва да се припомни, че макар член 345 ДФЕС, на който се позовава унгарското правителство в становището си, да е израз на принципа на неутралитет на Договорите спрямо правния режим на собственост в държавите членки, този член същевременно не изключва прилагането на основните правила от Договора за функционирането на ЕС по отношение на съществуващите в държавите членки правни режими на собственост (решение от 22 октомври 2013 г., *Essent и др.*, C-105/12—C-107/12, EU:C:2013:677, т. 29 и 36 и цитираната съдебна практика, и становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур) от 16 май 2017 г., EU:C:2017:376, т. 107). Всъщност, макар този член да не поставя под въпрос правото на държавите членки да въвеждат режим на придобиване на недвижимо имущество, в който се предвиждат специфични мерки, приложими при сделките със земеделски и горски имоти, този режим по-специално не е извън обхвата нито на правилото за недопускане на дискриминация, нито на правилата относно свободата на установяване и свободата на движение на капитали (вж. в този смисъл решение от 23 септември 2003 г., *Ospelt и Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, т. 24 и цитираната съдебна практика).
- 52 Освен това, тъй като в преюдициалните въпроси се посочват едновременно разпоредбите от Договора, засягащи свободата на установяване и свободното движение на капитали, трябва да се определи коя свобода е предмет на споровете в главните производства (вж. в този смисъл решение от 5 февруари 2014 г., *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, т. 20).
- 53 За тази цел предвид трябва да се вземе целта на разглежданата национална правна уредба (решение от 5 февруари 2014 г., *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, т. 21 и цитираната съдебна практика).
- 54 Що се отнася до правна уредба като разглежданата в главните производства, чийто предмет бе уточнен в точка 50 от настоящото решение, следва да се припомни, че когато правото на придобиване, на експлоатиране и на отчуждаване на недвижими имоти на територията на друга държава членка се упражнява като допълнение към правото на установяване, то поражда движения на капитали (вж. в този смисъл решение от 25 януари 2007 г., *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 55 Всъщност, макар да е възможно тази правна уредба *a priori* да засяга двете основни свободи, посочени от запитващата юрисдикция, това не променя факта, че конкретно в контекста на делата в главните производства евентуалните ограничения на свободата на установяване в резултат на тази правна уредба биха били неизбежна последица от ограничаването на свободното движение на капитали и поради това не оправдават самостоятелно разглеждане на същата правна уредба с оглед на член 49 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 17 септември 2009 г., *Glaxo Wellcome*, C-182/08, EU:C:2009:559, т. 51 и цитираната съдебна практика).
- 56 Всъщност движенията на капитали обхващат операциите, чрез които чуждестранни лица извършват инвестиции в недвижими имоти на територията на държава членка, както следва от номенклатурата на движенията на капитали, съдържаща се в приложение I към Директива

88/361/ЕИО на Съвета от 24 юни 1988 година за прилагане на член 67 от Договора [този член е отменен с Договора от Амстердам] (ОВ L 178, 1988 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 10), като тази номенклатура продължава да служи за насока при дефинирането на понятието за движение на капитали (решение от 25 януари 2007 г., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 23 и цитираната съдебна практика).

- 57 Това понятие всъщност обхваща инвестициите в недвижими имоти, свързани с придобиването на право на ползване върху земеделски земи, и това по-специално е видно от уточнението, направено в обяснителните бележки в приложение I към Директива 88/361 и според което категорията на обхванатите от тази директива инвестиции в недвижими имоти включва придобиването на права на ползване върху застроени и незастроени имоти.
- 58 В разглеждания случай, що се отнася до дело C-113/16, безспорно е, че спорът в главното производство засяга австрийски гражданин, чуждестранно лице в Унгария, който по силата на договор е придобил права на ползване върху земеделски земи, находящи се в тази държава членка, от които впоследствие е бил лишен поради приемането на разглежданите национални разпоредби в главните производства. Това положение съответно попада в обхвата на свободното движение на капитали.
- 59 Същото се отнася и за положението по дело C-52/16. Всъщност, макар действително да е безспорно, че разглежданите по това дело права на ползване са били придобити от учредено в Унгария търговско дружество, от данните в акта за преюдициално запитване също така е видно, че дружеството е учредено от физически лица, чието местопребиваване е в друга държава членка. Всъщност, както припомня генералният адвокат в точка 55 от заключението си, дори когато е извършено чрез юридическо лице, учредено в държавата членка, в която се намира съответното имущество, придобиване на недвижим имот от чуждестранни лица може да попадне в обхвата на свободното движение на капитали (вж. в този смисъл решения от 11 декември 2003 г., Barbier, C-364/01, EU:C:2003:665, т. 58 и 59 и от 1 октомври 2009 г., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, т. 12, 13, 19, 20 и 39).
- 60 Следователно разглежданата в главните производства правна уредба трябва да се анализира изключително с оглед на свободното движение на капитали.

По наличието на ограничаване на свободното движение на капитали

- 61 Съгласно постоянната съдебна практика с член 63, параграф 1 ДФЕС по общ начин се забраняват ограниченията върху движението на капитали между държавите членки (решение от 22 октомври 2013 г., Essent и др., C-105/12—C-107/12, EU:C:2013:677, т. 39 и цитираната съдебна практика).
- 62 В разглеждания случай се налага изводът, че със самия си предмет правна уредба като разглежданата в главните производства, в която се предвижда погасяване на придобитите с договори права на ползване върху земеделски земи, сред които са правата, притежавани поради упражняване на правото на свободно движение на капитали, ограничава — само поради този факт — въпросната свобода. Евентуалното приемане, предвиждано от запитващата юрисдикция във втория ѝ въпрос по дело C-52/16, на мярка за обезщетяване на лицата, които, след като са придобили такива права, съответно са били лишени от тях с посочената правна уредба, не може да засегне този извод.
- 63 Всъщност въпросната правна уредба лишава засегнатото лице както от възможността да продължи да се ползва от придобитото от него право, възпрепятствайки го по-специално да експлоатира съответните земеделски земи за целите, за които лицето е придобило това право, така и от възможността да отчужди последното.

- 64 Лишавайки по този начин гражданите на държави членки, различни от Унгария — които граждани разполагат с право на свободно движение на капитали — от ползването на имуществото, в което са инвестирали капитали, разглежданата в главните производства национална правна уредба възпрепятства това свободно движение.
- 65 Освен това съгласно постоянната съдебна практика мерките, забранени с член 63, параграф 1 ДФЕС като ограничения върху движението на капитали, по-специално обхващат мерките, които могат да възпрат чуждестранните лица да инвестират в дадена държава членка (решения от 25 януари 2007 г., *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 24 и цитираната съдебна практика, и от 1 октомври 2009 г., *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, т. 21).
- 66 Следователно национална правна уредба като разглежданата в главните производства ограничава основна свобода, гарантирана в член 63 ДФЕС.
- 67 Що се отнася до това дали тази правна уредба освен това трябва да се счита за дискриминираща — за която проблематика се отнася вторият въпрос, поставен по дело C-113/16 — трябва да се отбележи, както прави и генералния адвокат в точка 72 от заключението си, че изискване, което, както в разглеждания случай, е свързано с наличието на близка родствена връзка между носителя на правото на ползване и собственика на обработваемата земя, се основава на критерий, който видимо не зависи от гражданството на ползвателя и от произхода на капиталите и който поради това не е пряко дискриминационен.
- 68 При това положение е важно да се отбележи, първо, че вероятността на критерия да отговорят граждани на друга държава членка, които са придобили такова право на ползване, е относително малка.
- 69 Всъщност националният правен контекст, описан в точки 5 и 6 от настоящото решение, и преходните мерки, които са предвидени в Акта за присъединяване и припомнени в точки 3 и 4 от същото решение — от които е видно, че за придобиването от лицата, които нямат унгарско гражданство, на собствеността върху земеделски земи в продължение на много години последователно е прилаган режим на предварително разрешаване и след това режим на забрана — може да са намалили възможността такива земи да станат собственост на чужденци и съответно вероятността чуждестранният носител на право на ползване върху такива земи да отговори на изискването за наличието на близка родствена връзка със собственика на земята.
- 70 Второ, обстоятелството, че за лицата, които нямат унгарско гражданство, единствената възможност за придобиване на вещни права върху находящи се в Унгария земеделски недвижими имоти между 1992 г. и 2002 г. е било именно придобиването на права на ползване върху тези имоти, е довело до увеличаване на броя гражданите на други държави членки, носители на право на ползване върху такива имоти.
- 71 В това отношение в писменото си становище унгарското правителство действително твърди, че от над 100 000 носители, на които били отнети правата на ползване и на плодopolзване по силата на член 108, параграф 1 от Закона за преходните мерки от 2013 г., едва 5 058 били граждани на държави членки, различни от Унгария, или на трети страни.
- 72 Същевременно, ако се допусне, че запитващата юрисдикция, която е компетентна да извърши такава преценка, приеме тези цифрови данни за установени, само по себе си това обстоятелство не може да постави под въпрос факта, че разглежданата в главните производства правна уредба поставя в по-неблагоприятно положение именно гражданите на други държави членки спрямо унгарските граждани.

- 73 Всъщност евентуалното наличие на такова поставяне в по-неблагоприятно положение трябва да се прецени, като се съпоставят групата, формирана от гражданите — преки или непреки носители на права на ползване върху земеделски земи — на държави членки, различни от Унгария, и групата, формирана от унгарските граждани, които са преки или непреки носители на такива права на ползване, и като се определи съотношението, в което всяка от тези групи е засегната от въведената мярка за погасяване на правата. Всъщност предвид обстоятелствата, изложени в точки 68—70 от настоящото решение, изглежда вероятно първата от тези групи да се е оказала засегната от въпросната мярка в доста по-голямо съотношение от втората (вж. в този смисъл решение от 9 февруари 1999 г., *Seymour-Smith и Perez*, C-167/97, EU:C:1999:60, т. 59).
- 74 При това положение се оказва — при условие че запитващата юрисдикция извърши проверките, които трябва да направи — че разглежданата в главните производства правна уредба може да ошети по-скоро гражданите на други държави членки, отколкото унгарските граждани, и че поради това с нея евентуално се прикрива непряка дискриминация, основана на гражданството на ползвателя или на произхода на капиталите.
- 75 Същевременно, дори да води до непряка дискриминация, не е изключено възпрепятстването на свободното движение на капитали, до което води тази правна уредба и което бе описано в точки 62—66 от настоящото решение, да може евентуално да бъде обосновано.

По обосноваването на ограничаването на свободното движение на капитали

- 76 Съгласно практиката на Съда мерки като разглежданите в главните производства, ограничаващи свободното движение на капитали, тъй като е много вероятно да водят до непряка дискриминация, са допустими само при условие че посредством обективни причини, които не зависят от произхода на съответните капитали, са обосновани с императивни съображения от общ интерес и са съобразени с принципа на пропорционалност, което налага те да бъдат подходящи, за да се гарантира осъществяването на законосъобразно преследваната цел, и да не надхвърлят необходимото за нейното постигане (вж. в този смисъл решения от 25 октомври 2007 г., *Geurts и Vogten*, C-464/05, EU:C:2007:631, т. 24 и от 5 февруари 2014 г., *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, т. 41 и 42).
- 77 Такива мерки също така могат да бъдат обосновани с упоменатите в член 65 ДФЕС съображения, ако са съобразени с посочения принцип на пропорционалност (решение от 1 октомври 2009 г., *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, т. 25 и цитираната съдебна практика).
- 78 В това отношение също така трябва да се припомни, че национална правна уредба може да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговаря на стремежа за последователното и систематичното ѝ постигане (решение от 26 май 2016 г., *Комисия/Гърция*, C-244/15, EU:C:2016:359, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 79 Макар в крайна сметка националният съд, който е единствено компетентен да прецени фактите и да тълкува националното законодателство, да трябва да определи дали в конкретния случай тези изисквания са изпълнени, то Съдът, от който в рамките на преюдициалното производство се изисква да предостави полезни отговори на посочения съд, е компетентен въз основа на материалите по делото в главното производство и на представените пред него писмени и устни становища да даде насоки, позволяващи на националния съд да се произнесе (вж. в този смисъл решение от 17 юли 2014 г., *Leone*, C-173/13, EU:C:2014:2090, т. 56 и цитираната съдебна практика).

80 В разглеждания случай Унгария твърди, че разглежданата в главните производства правна уредба е обоснована съответно с признати в практиката на Съда императивни съображения от общ интерес — а именно, в разглеждания случай, цел от общ интерес, свързана с експлоатацията на земеделските земи — и с предвидени в член 65 ДФЕС съображения. Що се отнася до този член, същото правителство по-точно отбелязва, от една страна, желанието да се санкционират нарушения на националната правна уредба в областта на валутния контрол, и от друга страна, желанието в името на общественения ред да не се допускат злоупотреби при придобиване на права.

– По наличието на обосноваване с цел от общ интерес, свързана с експлоатацията на земеделските земи

81 Унгарското правителство се позовава на съображенията в решение № 25 на Alkotmánybíróság (Конституционен съд) от 21 юли 2015 г., възпроизведени в точка 24 от настоящото решение, и твърди, че с разглежданата в главните производства правна уредба — доколкото в нея бъдещото придобиване на права на ползване върху обработваеми земи и запазването на такива съществуващи права се поставя в зависимост от условието ползвателят да има качеството на близък родственик на собственика на съответния имот — се преследват цели от общ интерес. С тази правна уредба съответно се целяло собствеността на обработваемите земи да се запази само за лицата, които ги обработват, и да се възпрепятства придобиването на тези земи с чисто спекулативни цели, както и за да се даде възможност за експлоатацията им от нови предприятия, да се улесни създаването на стопанства с размер, позволяващ устойчиво и конкурентоспособно земеделско производство, и за да не се допусне разпокъсване на земеделските имоти, напускане на селските райони и обезлюдяване на селата.

82 В това отношение Съдът допуска възможността национални правни уредби да ограничават свободното движение на капитали в името на определени цели, като например запазване на стопанисването на земеделските земи от обитаващите ги собственици и стремеж земеделските стопанства да бъдат обитавани и стопанисвани предимно от техните собственици, както и поддържане за целите на устройството на територията на постоянно население в селските райони и насърчаване на разумното ползване на наличните земи, в контекста на противопоставяне на натиска върху пазара на поземлените имоти. Тези цели впрочем съответстват на целите на общата селскостопанска политика, с която съгласно член 39, параграф 1, буква б) ДФЕС се цели „да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство“ и при чието изработване съгласно член 39, параграф 2, буква а) ДФЕС трябва да се вземе предвид „специфичният характер на селскостопанската дейност, произтичащ от социалната структура на селското стопанство и от структурните и естествени неравенства между различните селскостопански райони“ (вж. в този смисъл решение от 25 януари 2007 г., Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 27 и 28 и цитираната съдебна практика).

83 Същото се отнася и за целите за запазване на определен начин на разпределение на поземлените имоти, позволяващ развитие на устойчиви стопанства и хармонично поддържане на пространството и ландшафта (решение от 23 септември 2003 г., Ospelt и Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, т. 39).

84 В разглеждания случай обаче е важно да се провери, както бе припомнено в точка 76 от настоящото решение, дали разглежданата в главните производства правна уредба действително е обоснована с обективни причини, които не зависят от произхода на съответните капитали, и дали е подходяща, за да се гарантира осъществяването на законосъобразни цели от общ интерес, и не надхвърля необходимото за тяхното постигане.

- 85 В този контекст трябва също така да се припомни, че съображенията, на които може да се позове държава членка, следва да бъдат придружени от подходящи доказателства или от анализ на годността и пропорционалността на приетата от тази държава ограничителна мярка, както и от точни данни в подкрепа на доводите ѝ (вж. по аналогия решение от 23 декември 2015 г., *Scotch Whisky Association* и др., C-333/14, EU:C:2015:845, т. 54 и цитираната съдебна практика). Всъщност, ако държава членка възнамерява да се позове на цел, която може да обоснове пречка пред свободното движение на капитали, произтичаща от национална ограничителна мярка, тя е длъжна да представи пред съда, който трябва да се произнесе по този въпрос, всички данни, чрез които той може да се увери, че посочената мярка наистина отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност (вж. по аналогия решение от 8 септември 2010 г., *Stoß* и др., C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504, т. 71).
- 86 В това отношение, първо, следва да се отбележи, както по-специално твърди Комисията и генералният адвокат посочва в точки 111—113 от заключението си, че правна уредба като разглежданата в главните производства — която позволява запазването на съществуващи права на ползване върху обработваеми земи само при условие че ползвателят е близък родственик на собственика им — не изглежда подходяща за осъществяването на посочените от унгарското правителство цели, с които тя няма никаква пряка връзка.
- 87 Всъщност наличието на изискваната родствена връзка не може да гарантира, че ползвателят лично ще експлоатира съответната земя и че не е придобил въпросното право на ползване с чисто спекулативни цели. Също така нищо не позволява да се приеме *a priori*, че трето за семейството на собственика лице, което е придобило правото на ползване върху такава земя, няма да може лично да я експлоатира и че придобиването непременно е извършено с чисто спекулативни цели без каквото и да било намерение въпросната земя да се обработва.
- 88 Освен това от материалите по делото, с които разполага Съдът, също така не следва, че въпросното изискване за наличие на близка родствена връзка между собственика и ползвателя, предвидено в разглежданата в главните производства национална правна уредба, би могла да допринесе за подпомагането и развитието на устойчиво и конкурентоспособно селско стопанство, по-специално като не се допусне разпокъсване на земите.
- 89 Освен това трябва да се отбележи, че изискването за наличие на близка родствена връзка също така само по себе си не изглежда годно да гарантира осъществяването на твърдяната цел да се предотврати напускането на селските райони и обезлюдяването на селата. Всъщност, избраният от националния законодател критерий в разглеждания случай няма връзка с целта да се осигури запазването на населението в селските райони, тъй като наличието на близка родствена връзка между ползвателя и собственик не означава непременно, че този ползвател пребивава в близост до съответните земеделски земи.
- 90 Второ, разглежданата в главните производства правна уредба при всички положения надхвърля необходимото за постигането на твърдените от унгарското правителство цели.
- 91 От една страна, що се отнася до липсата на обезщетяване на носителите на право на ползване, унгарското правителство действително твърди, че тези носители би трябвало да могат да получат обезщетение при бъдещото уреждане на отношенията между засегнатите страни по правилата от унгарското гражданско право. При всички положения обаче такова препращане към общите правила от гражданското право обременява въпросните носители с необходимостта да предприемат действия за събирането на евентуално дължими им обезщетения от собственика на земята чрез процедури, които е възможно да се окажат дълги и скъпи. Всъщност тези правила от гражданското право, които впрочем изобщо не се отбелязват в разглежданата в главните производства правна уредба, не позволяват нито лесно да се определи дали обезщетения действително могат да се получат в края на такива процедури, нито от какво

естество ще са тези обезщетения. Освен това за носителите на право на ползване също така няма гаранция, че ще е възможно да бъдат обезщетени напълно за понесената от тях загуба, по-специално при неплатежоспособност на собственика на земята, която е обект на ползването.

92 От друга страна, видно е, че е било възможно да се вземат други мерки, които засягат в по-малка степен свободното движение на капитали от мерките, предвидени в разглежданата в главните производства правна уредба, за да се гарантира, че наличието на право на ползване върху обработваема земя няма да води до спиране на експлоатирането ѝ от този, който я притежава, или че придобиването на такова право няма да става с чисто спекулативни цели или пък да води до използване или разпокъсване, при които има опасност от несъвместимост с трайното предназначение на земите за нуждите на селското стопанство.

93 В това отношение, както посочва генералният адвокат в точка 114 от заключението си, например е било възможно от ползвателя да се изисква да запази селскостопанското предназначение на съответната земя, евентуално като лично и ефективно осигури нейната експлоатация при условия, които могат да гарантират устойчивост на последната. Освен това от дадените от унгарското правителство обяснения, изглежда, следва, че такова изискване е било предпочетено за случаите на придобиване на цялата собственост върху земеделска земя или на дългосрочното ѝ наемане. От материалите по делото, с които разполага Съдът, не следва, че такова разрешение е било невъзможно да се възприеме по отношение на придобиванията на право на ползване.

94 Тъй като предвид извършения анализ разглежданата в главните производства национална правна уредба не се оказва нито подходяща, за да се гарантира последователното осъществяване на твърдените цели от общ интерес, свързани с експлоатацията на земеделските земи, нито ограничена до мерките, които са необходими за постигането на такива цели, възпрепятстването на свободното движение на капитали, до които тя води, не може да се обоснове с тези цели.

– По наличието на обосновка, изведена от нарушаването на националната правна уредба в областта на валутния контрол

95 В член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС се посочва, че разпоредбите на член 63 не накърняват правото на държавите членки да вземат всички необходими мерки за предотвратяване на нарушенията на националните законови и подзаконовни норми, да предвидят процедури за деклариране на движението на капитали за целите на административната или статистическата информация, или да вземат мерки, които са оправдани от съображения за обществен ред или обществена сигурност. Съгласно член 65, параграф 3 ДФЕС тези мерките и процедури обаче не трябва да бъдат средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение на свободното движение на капитали и плащания по смисъла на член 63 ДФЕС.

96 В това отношение следва да се припомни, че тъй като е изключение от основния принцип на свободно движение на капитали, член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС трябва да се тълкува стриктно (вж. в този смисъл решение от 14 септември 2006 г., Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, EU:C:2006:568, т. 31).

97 В разглеждания случай унгарското правителство твърди, че тъй като придобиванията на право на ползване като разглежданите в главните производства са извършени преди 1 януари 2002 г. и тъй като са реализирани от чуждестранни лица по смисъла на приложимата национална правна уредба в областта на валутния контрол, по силата на тази правна уредба за извършването им е било необходимо разрешение, издадено от органа, отговарящ за валутния обмен, а именно Националната банка на Унгария. От предоставена от последната институция информация било видно, че по повод придобиване на права на ползване върху земеделски земи

никога не било искано издаване на каквото и да било разрешение за обмен. От това според унгарското правителство следва, че разглежданите в главните производства придобивания на права на ползване са невалидни.

- 98 Трябва да се припомни, че в рамките на производството по член 267 ДФЕС, което е основано на ясното разграничение между функциите на националните юрисдикции и на Съда, всяка преценка на фактите е в правомощията на националния съд (решение от 8 май 2008 г., *Danske Svineproducenter*, C-491/06, EU:C:2008:263, т. 23 и цитираната съдебна практика). Освен това именно националните юрисдикции са единствените, които трябва да тълкуват националното законодателство (вж. в този смисъл решение от 15 януари 2013 г., *Križan и др.*, C-416/10, EU:C:2013:8, т. 58 и цитираната съдебна практика). Накрая, националната юрисдикция сама трябва да определи предмета на въпросите, които възнамерява да постави на Съда (решение от 1 октомври 2009 г., *Gaz de France — Berliner Investissement*, C-247/08, EU:C:2009:600, т. 19 и цитираната съдебна практика).
- 99 Трябва впрочем да се отбележи, че в разглеждания случай актовете за преюдициални запитвания не съдържат никакви данни относно конкретните фактически обстоятелства около разглежданите придобивания на права на ползване в споровете в главните производства, нито пък каквото и да било отбелязване на евентуални пороци, които е възможно да са ги опорочили съгласно националното право.
- 100 Освен това от изложенията в тази актове е видно, че споровете в главните производства се отнасят не за законосъобразността на посочените първоначални придобивания, а именно за отнемането на разглежданите в главните производства права на ползване по силата на национална правна уредба с общо приложение, с която е решено да се отнемат всички права на ползване, чийто носител не е близък родственик на собственика на земята, при това независимо от конкретните обстоятелства, които може са съпътствали такива придобивания.
- 101 Следователно, за да се отговори на поставените от запитващата юрисдикция въпроси, трябва само да се провери дали разглежданата в главните производства правна уредба може да бъде обоснована с желание да се санкционират нарушения на унгарската правна уредба на валутния контрол.
- 102 В това отношение трябва да се отбележи, първо, че от материалите по делото, с които разполага Съдът, не следва, че правната уредба на валутния контрол действително е налагала за придобиванията на право на ползване от чуждестранни лица да се иска разрешение за валутен обмен, като в противен случай съответното придобиване да е невалидно, нито че при приемането на разглежданата в главните производства правна уредба водещо е било желанието да се санкционират нарушения на такава правна уредба.
- 103 Що се отнася до първия от тези аспекти, от становището на унгарското правителство също така следва, че никога никакво разрешение от този вид не е искано по повод придобиване на право на ползване върху обработваеми земи и че въпреки това обстоятелство множество права на ползване, придобити от чуждестранни лица без такова разрешение, са били вписани в имотните регистри.
- 104 Що се отнася до втория аспект, трябва да се припомни, че в разглежданата в главните производства правна уредба се предвижда систематично погасяване на притежаваните права на ползване върху земеделски земи от лица, които не могат да докажат близка родствена връзка със собственика на съответната земя. Както отбелязва генералният адвокат в точка 94 от заключението си, този родствен критерий няма никаква връзка с правната уредба в областта на валутния контрол. Освен това поради наличието на въпросния критерий отнемането на права на ползване се прилага не само за чуждестранни, но и за местни лица, тъй като самото унгарско

правителство твърди в писмените си становища, че от около 100 000 носители на права на ползване или на плодopolзване, засегнати от тази мярка по отнемане, около 95 000 били унгарски граждани.

105 Второ, дори да се допусне, че макар и отчасти при приемането на разглежданата в главните производства правна уредба водещо е било желанието да се санкционират нарушения на приложимите правила в областта на валутния контрол, което при необходимост запитващата юрисдикция трябва да провери, отново трябва да се провери дали мярката по отнемане на права на ползване, предвидена в посочената правна уредба, не е непропорционална спрямо тази цел.

106 В това отношение, както генералният адвокат също отбелязва в точки 95 и 98 от заключението си, очевидно е било възможно да се приложат други мерки с по-ограничено действие, отколкото отнемането на разглежданите вещни права, за да се санкционират ab initio евентуални нарушения на приложимата правна уредба в областта на валутния контрол, като например административни глоби (вж. по аналогия решение от 1 декември 2005 г., Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, т. 60).

107 С оглед на гореизложеното се оказва, че национална правна уредба като разглежданата в главните производства — дори да се допусне, че действително водещо при приемането ѝ е било желанието да се санкционират или поправят нарушения на правната уредба на валутния контрол — не може да се счита за пропорционална спрямо тази цел мярка, нито съответно да бъде обоснована в това отношение с член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС.

– По наличието на обосноваване с противодействието на практики, целящи заобикаляне на националното законодателство, предвид защитата на общественения ред

108 Както бе припомнено в точка 95 от настоящото решение, в член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС по-специално се посочва, че разпоредбите на член 63 ДФЕС не накърняват правото на държавите членки да вземат мерки, които са оправдани от съображения за обществен ред или обществена сигурност.

109 Най-напред следва да се отбележи, както бе уточнено в точки 6 и 7 от настоящото решение и както следва от предоставените от запитващата юрисдикция разяснения относно националното право, че след законодателните промени, извършени през 1991 г. и 1994 г. с цел да се забрани придобиването на земеделски земи от физически лица, които нямат унгарско гражданство, и от юридически лица, всяко лице същевременно е можело свободно да придобие право на ползване върху такива земи. Според същите разяснения Законът за обработваемите земи от 1994 г. е изменен едва от 1 януари 2002 г., за да се изключи и възможността с договор да се учредява право на ползване върху земеделски земи в полза на тези физически или юридически лица.

110 Както впрочем изрично следва от данните, предоставени от унгарското правителство и възпроизведени в точки 16 и 30 от настоящото решение, безспорно е, че разглежданите в главните производства права на ползване са учредени преди 1 януари 2002 г., а именно в период, когато учредяването на такива права на ползване не е било забранено в действащото националното законодателство. Безспорно е също така, че въпросите права на ползване са били вписани в имотните регистри от компетентните публични органи.

111 Унгарското правителство обаче твърди, че придобивания като тези на правата на ползване, разглеждани в главните производства, са били сключени в нарушение на закона, за да се заобиколи правната забрана физически лица, които нямат унгарско гражданство, и юридически лица да придобиват собствеността върху земеделски земи.

- 112 Според унгарското правителство запазването на този вид положения противоречи на обществения ред, поради което държавата трябва ги поправи. В това отношение унгарският законодател, вместо да прибегне до най-класическото разрешение — а именно след извършване на правен анализ за всеки отделен случай да се установи, че съответните договори са нищожни — решил да поправи *ex lege* недостатъците във въведената преди това норма, а дори и липсата на релевантна норма. Това решение било предпочетено по-специално поради съображения от бюджетно естество и за икономия на ресурси в правораздавателната система, както предвид големия брой случаи, по които евентуално ще трябва да се прави такъв анализ, така и предвид необходимостта от реформа в законодателството относно придобиването на земеделски земи преди 1 май 2014 г., когато трябвало да изтече срока на действие на преходния режим по Акта за присъединяване от 2003 г.
- 113 В това отношение същевременно трябва да се отбележи, че предвид съдебната практика, припомнена в точка 98 от настоящото решение, и съображенията, изложени в точки 99 и 100 от същото решение, за да отговори да поставените от запитващата юрисдикция въпроси, Съдът не трябва да разглежда конкретните обстоятелства около придобиването на разглежданите в главните производства права на ползване. За тази цел той трябва само да провери дали разглежданата в главните производства правна уредба може да бъде обоснована с желание за противодействие на практики, които били предназначени за заобикаляне на националното законодателство, и съответно, както твърди унгарското правителство, със съображения за обществен ред по смисъла на член 65 ДФЕС.
- 114 Що се отнася до противодействието на практики, с които се цели заобикаляне на националното законодателство, Съдът вече е приел, че национална мярка, която ограничава свободата на установяване, може евентуално да бъде обоснована, ако е предназначена за противодействие на напълно изкуствени схеми, чиято цел е да се избегне прилагането на съответното национално законодателство (решение от 1 април 2014 г., *Felixstowe Dock and Railway Company* и др., C-80/12, EU:C:2014:200, т. 31 и цитираната съдебна практика).
- 115 От постоянната съдебна практика обаче също така следва, че такава обосновка е допустима само доколкото се отнася конкретно за изкуствените схеми, преследващи такава цел (вж. в този смисъл решения от 12 септември 2006 г., *Cadbury Schweppes* и *Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, т. 51 и 55 и цитираната съдебна практика, и от 13 март 2007 г., *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, т. 72 и 74).
- 116 Това по-специално изключва всякакво въвеждане на обща презумпция за злоупотреби, която би била достатъчна, за да се обоснове ограничаване на свободното движение на капитали (вж. в този смисъл решение от 19 ноември 2009 г., *Комисия/Италия*, C-540/07, EU:C:2009:717, т. 58 и цитираната съдебна практика).
- 117 Напротив, за да съответства на принципа на пропорционалност, мярка, с която се преследва такава конкретна цел за противодействие на напълно изкуствени схеми, трябва 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 или измамата, извършена от съответните лица (вж. в този смисъл решение от 17 септември 2009 г., *Glaxo Wellcome*, C-182/08, EU:C:2009:559, т. 99).
- 118 Оказва се, че правна уредба като разглежданата в главните производства не отговаря на никое от изискванията, припомнени в точки 115—117 от настоящото решение.
- 119 Първо, макар видимо от възпроизведените в точка 25 от настоящото решение откъси от решение № 25 на *Alkotmánybíróság* (Конституционен съд) от 21 юли 2015 г. да следва, че с разглежданата в главните производства правна уредба поне частично се цели отстраняване на правните последици от практика на придобиване на земеделски земи, при която правото на

ползване било прилагано нефункционално, от същите откъси става ясно, че това отстраняване е сметено за необходимо най-вече за да се осъществи изцяло преследваната стратегическа национална цел с въведения нов правен инструмент, а именно обработваемите земи да бъдат собственост само на физическите лица, които ги обработват.

- 120 При това положение не може да се приеме, че такава правна уредба преследва конкретната цел за противодействие на операции, изразяващи се в създаване на изкуствени схеми, чиято цел била да се избегне прилагането на националното законодателство относно придобиванията на земеделските имоти. В това отношение впрочем трябва да се припомни, че с тази правна уредба най-общо се цели отнемането *ex lege* на всички права на ползване, притежавани от юридически лица или от физически лица, ако те не могат да докажат близка родствена връзка със собственика на земеделския имот, без тези отнемания изобщо да се свързват с причините, накарали засегнатите лица да извършат такива придобивания (вж. по аналогия решение от 12 декември 2002 г., *Lankhorst-Hohorst*, C-324/00, EU:C:2002:749, т. 37).
- 121 Второ, дори да се допусне, че е възможно разглежданата в главните производства правна уредба да е приета с такава конкретна цел за противодействие на изкуствените схеми, само въз основа на обстоятелството, че носителят на право на ползване върху земеделска земя е юридическо лице или физическо лице, което няма качеството на близък родственик на собственика на тази земя, не може разумно да се заключи, че лицето е злоупотребило в момента на придобиване на правото на ползване. Както бе припомнено в точка 116 от настоящото решение, въвеждането на обща презумпция за злоупотреби не може да се приеме.
- 122 Всъщност за целите на противодействието на тези злоупотреби е можело да се предвидят други мерки, които засягат в по-малка степен свободното движение на капитали — като например санкции или конкретни искиове за обявяване на нищожност, предявени пред националните съдилища, с цел противодействие на евентуални установени заобикаляния на приложимото национално законодателство — при условие че отговарят на останалите изисквания, произтичащи от правото на Съюза.
- 123 В това отношение не може да се приемат доводите на унгарското правителство, изведени от съображения от бюджетно естество и съображения за икономия на ресурси в правораздавателната система. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика чисто икономически съображения не могат да бъдат императивни съображения от общ интерес, с които може да се обоснове ограничаване на основна свобода, гарантирана с Договора (решение от 17 март 2005 г., *Kranemann*, C-109/04, EU:C:2005:187, т. 34 и цитираната съдебна практика). Същото се отнася и за съображенията с чисто административен характер (вж. в този смисъл решение от 23 ноември 1999 г., *Arblade* и др., C-369/96 и C-376/96, EU:C:1999:575, т. 37 и цитираната съдебна практика).
- 124 Гореизложените съображения са достатъчни, за да се изключи възможността ограничаването на свободното движение на капитали, до което води правна уредба като разглежданата в главните производства, да бъде обосновано с желанието за противодействие на напълно изкуствени схеми, чиято цел била да се избегне прилагането на приложимото национално право в областта на придобиването на земеделски имоти.
- 125 Накрая, що се отнася до член 65 ДФЕС, достатъчно е да се отбележи, че дори да се допусне, че необходимостта държава членка да противодейства на изкуствени схеми, чиято цел е заобикаляне на забрана за придобиване на собствеността върху земеделски земи, също попада в обхвата на понятието „съображения за обществен ред“ по смисъла на този член, то при всички положения от точки 115—124 от настоящото решение следва, че ако по-специално не се удовлетворят изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност, разглежданата в главните производства правна уредба отново не може да се обоснове с този член.

126 Поради гореизложените съображения се налага изводът, че дори да се допусне, че в правна уредба като разглежданата в главните производства действително водещо е било желанието за противодействие на злоупотребите, целящи заобикаляне на приложимото национално законодателство в областта на придобиванията на земеделски имоти, тази уредба не може да се счете за мярка, пропорционална спрямо посочената цел.

– *Относно членове 17 и 47 от Хартата*

127 Видно от съображенията, изложени в точки 81—126 от настоящото решение, правна уредба като разглежданата в главните производства, възпрепятстваща свободното движение на капитали, не може да бъде обоснована с оглед на принципа на пропорционалност нито с възприети в съдебната практика императивни съображения от общ интерес, нито с член 65 ДФЕС, поради което с нея се нарушава член 63 ДФЕС.

128 При това положение за целите на разрешаването на споровете в главните производства не е необходимо въпросните национални правни уредби да се анализират с оглед на членове 17 и 47 от Хартата.

129 С оглед на гореизложените съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че член 63 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която правата на ползване, които вече са били учредени върху земеделски земи и чиито носители нямат качеството на близък родственик на собственика на тези земи, се погасяват *ex lege* и съответно се заличават в имотните регистри.

По съдебните разноски

130 С оглед на обстоятелството, че за страните по главните производства настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Член 63 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главните производства, съгласно която правата на ползване, които вече са били учредени върху земеделски земи и чиито носители нямат качеството на близък родственик на собственика на тези земи, се погасяват *ex lege* и съответно се заличават в имотните регистри.

Подписи