



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

21 май 2019 година *

Съдържание

I. Правна уредба	3
А. Правото на Съюза	3
1. Хартата	3
2. Актът за присъединяване от 2003 г.	4
Б. Унгарското право	5
II. Досъдебната процедура	6
III. По предмета на иска	7
IV. Относно компетентността на Съда	7
А. Доводи на страните	7
Б. Съображения на Съда	7
V. По същество	8
А. Доводи на страните	8
Б. Съображения на Съда	11
1. По член 49 ДФЕС	11
2. По член 63 ДФЕС и член 17 от Хартата	12
а) По приложимостта на член 63 ДФЕС и наличието на ограничение на свободното движение на капитали	12
б) По обосноваването на ограничението на свободното движение на капитали и по приложимостта на член 17 от Хартата	13

* Език на производството: унгарски.

1) По въпроса дали е налице лишаване от собственост по смисъла на член 17, параграф 1 от Хартата	14
2) По съображенията за обосноваване и обществените ползи	17
i) По обосноваването с цели от общ интерес, свързани с експлоатацията на земеделските земи	17
ii) По обосноваването с наличието на нарушение на националната правна уредба в областта на валутния контрол	19
iii) По обосноваването с водената в защита на обществения ред борба с практиките по заобикаляне на националния закон	20
iv) По липсата на обществена полза и на режим за обезщетяване по смисъла на член 17 от Хартата	22
в) Заключение	23
По съдебните разноски	23

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 63 ДФЕС — Свободно движение на капитали — Член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Право на собственост — Национална правна уредба, с която *ex lege* и без обезщетение се прекратяват правата на ползване на земеделски и горски земи, придобити преди това от юридически лица и от физически лица, които не могат да докажат близка родствена връзка със собственика“

По дело С-235/17

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 5 май 2017 г.,

Европейска комисия, за която се явяват L. Malferrari и L. Navas, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Унгария, за която се явява M. Z. Fehér, в качеството на представител,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, A. Prechal (докладчик), E. Regan и T. von Danwitz, председатели на състави, A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: Н. Saugmandsgaard Øe,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 юли 2018 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 29 ноември 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че в частност предвид действащите от 1 януари 2013 г. разпоредби на Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Закон LV от 1994 г. за обработваемите земи, наричан по-нататък „Законът от 1994 г. за обработваемите земи“), предвид релевантните разпоредби на 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 от 2013 г. за земеделските земи“), предвид някои разпоредби на Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényvel 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 от 2013 г. за преходните мерки“) и предвид член 94, параграф 5 от Ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Закон CXLI от 1997 г. за имотния регистър, наричан по-нататък „Законът за имотния регистър“), като е ограничила явно непропорционално правата на ползване на земеделски и горски земи, Унгария не е изпълнила задълженията си по членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС и по член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Хартата

- 2 Член 17 от Хартата е озаглавен „Право на собственост“ и параграф 1 от него гласи:

„Всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес“.

- 3 Член 51 от Хартата е озаглавен „Приложно поле“ и параграф 1 от него гласи:

„Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза [...]“.

- 4 Член 52 от Хартата е озаглавен „Обхват и тълкуване на правата и принципите“ и параграфи 1 и 3 от него гласят:

„1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

[...]

3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

2. Актът за присъединяване от 2003 г.

- 5 Актът 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, наричан по-нататък „Актът за присъединяване от 2003 г.“) съдържа приложение X, озаглавено „Списък по член 24 от Акта за присъединяване: Унгария“. Глава 3 от това приложение е озаглавена „Свободно движение на капитали“ и точка 2 от нея 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. [...]

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“.

- 6 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, установен в глава 3, точка 2 от приложение X към Акта за присъединяване от 2003 г., се удължава до 30 април 2014 г.

Б. Унгарското право

- 7 Член 38, параграф 1 от Földről szóló 1987. évi I. törvény (Закон I от 1987 г. за земята) е предвиждал, че физическите лица, които не са унгарски граждани, както и тези, които са унгарски граждани, но имат постоянно местопребиваване в чужбина, а също и юридическите лица със седалище извън Унгария и тези със седалище в Унгария, чийто капитал обаче е собственост на чуждестранни физически или юридически лица, нямат право да придобиват собственост върху обработваеми земи чрез покупка, замяна или дарение, освен ако преди това не получат разрешение от министъра на финансите.
- 8 Член 1, параграф 5 от 171/1991 Korm. Rendelet (Указ № 171/1991 на правителството) от 27 декември 1991 г., влязъл в сила на 1 януари 1992 г., изключва възможността лица без унгарско гражданство да придобиват обработваеми земи, освен ако не разполагат с разрешение за постоянно пребиваване или имат признат статут на бежанец.
- 9 Законът от 1994 г. за обработваемите земи запазва тази забрана за придобиване и разширява приложното ѝ поле и по отношение на юридическите лица, независимо дали са установени в Унгария, или не.
- 10 Считано от 1 януари 2002 г., посоченият закон е изменен с Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (Закон CXVII от 2001 г. за изменение на Закон LV от 1994 г. за обработваемите земи), като целта на изменението е да се изключи и възможността договорно да се учредява право на ползване върху обработваеми земи в полза на физически лица без унгарско гражданство или на юридически лица. След тези изменения член 11, параграф 1 от Закона от 1994 г. за обработваемите земи предвижда, че „[з]а договорното учредяване на право на ползване и право на плодopolзване се прилагат разпоредбите на глава II относно ограничаването на придобиването на собственост [...]“.
- 11 Член 11, параграф 1 от Закона от 1994 г. за обработваемите земи впоследствие е изменен с Egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (Закон CCXIII от 2012 г. за изменение на някои закони, свързани със селското стопанство). В новата си редакция, включваща това изменение и влязла в сила на 1 януари 2013 г., споменатият член 11, параграф 1 предвижда, че „[д]оговорът за учредяване на право на ползване е нищожен, освен ако правото не се учредява в полза на близък родственик“. Със Закон CCXIII от 2012 г. се създава и нов член 91, параграф 1 в Закона от 1994 г. за обработваемите земи, който гласи, 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.“.
- 12 Законът от 2013 г. за земеделските земи е приет на 21 юни 2013 г. и влиза в сила на 15 декември 2013 г.
- 13 Член 37, параграф 1 от Закона от 2013 г. за земеделските земи запазва правилото, че договорите, с които се учредява право на ползване или плодopolзване върху такива земи, са нищожни, освен ако правото не се учредява в полза на близък родственик.
- 14 Член 5, точка 13 от посочения закон съдържа следното определение:

„Близък родственик“ са съпрузите, възходящите и низходящите по права линия, осиновените деца, децата на съпруга, осиновителите, родителите на съпруга и братята и сестрите“.
- 15 Законът от 2013 г. за преходните мерки е приет на 12 декември 2013 г. и влиза в сила на 15 декември 2013 г.

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

„Съществуващите към 30 април 2014 г. права на ползване или плодopolзване, 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.“

- 17 Член 94 от Закона за имотния регистър гласи:

„1. С оглед на заличаването от имотния регистър на правата на ползване и правата на плодopolзване, погасени по силата на член 108, параграф 1 от [Закона от 2013 г. за преходните мерки] (наричани по-нататък в настоящия член заедно „правата на ползване“), след уведомление, изпратено от органа, управляващ регистъра, не по-късно от 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 не е подадена такава декларация в срок, исканията за удостоверение след 31 декември 2014 г. няма да бъдат разглеждани.

[...]

3. Ако от декларацията не се установява близка родствена връзка или не е подадена декларация в срок, органът, управляващ имотния регистър, заличава служебно правата на ползване от посочения регистър в шестмесечен срок от изтичане на срока за подаване на 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, които са вписани в полза на юридически лица или в полза на неперсонифицирани субекти, способни да придобиват подлежащи на вписване в регистъра права, и които са прекратени на основание член 108, параграф 1 от [Закона от 2013 г. за преходните мерки]“.

II. Досъдебната процедура

- 18 На 17 октомври 2014 г. Комисията изпраща на Унгария официално уведомително писмо, тъй като според нея с приемането на ограниченията по отношение на правото на ползване на земеделски земи, съдържащи се в някои разпоредби на Закона от 2013 г. за преходните мерки, сред които член 108, параграф 1 от него, Унгария е нарушила членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС и член 17 от Хартата. Унгария отговаря с писмо от 18 декември 2014 г., в което оспорва тези нарушения.
- 19 На 19 юни 2015 г. Комисията издава мотивирано становище, в което приема, че Унгария е нарушила упоменатите в предходната точка разпоредби на правото на Съюза, доколкото с член 108, параграф 1 от Закона от 2013 г. за преходните мерки е прекратила някои права на ползване, считано от 1 май 2014 г. Тази държава членка отговаря с писма от 9 октомври 2015 г. и 18 април 2016 г., в които отрича да е налице така посоченото неизпълнение на задължения.
- 20 При това положение Комисията решава да предяви настоящия иск.

III. По предмета на иска

- 21 В петитума на исковата си молба Комисията посочва, че Унгария е „ограничила“ правата на ползване на земеделски и горски земи (наричани по-нататък „земеделските земи“) в нарушение на правото на Съюза предвид различните национални разпоредби, които Комисията споменава в петитума на тази молба. Както от мотивираното становище, така и от съдържанието на исковата молба обаче следва, че в случая Комисията възразява конкретно срещу ограничението на правата на ползване, което произтича от прекратяването на тези права с член 108, параграф 1 от Закона от 2013 г. за преходните мерки, като това е и безспорно между страните, както личи от устните състезания в съдебното заседание, споменати от генералния адвокат в точка 39 от заключението му. Останалите национални разпоредби, които са изброени в петитума на исковата молба, се упоменават в самата молба просто като част от националната правна уредба, в контекста на която е приет член 108, параграф 1, доколкото изясняването на този контекст е необходимо, за да се разбере изцяло обхватът на последно посочената разпоредба.
- 22 В този смисъл искът на Комисията е да се установи, че като е приела член 108, параграф 1 от Закона от 2013 г. за преходните мерки (наричан по-нататък „спорната правна уредба“) и като по този начин е прекратила *ex lege* правата на ползване, учредени преди това върху разположени в Унгария земеделски земи между лица, които не са близки родственици, тази държава членка не е изпълнила задълженията си по членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС и по член 17 от Хартата.

IV. Относно компетентността на Съда

A. Доводи на страните

- 23 Най-напред, Унгария поддържа, че тъй като с прекратените със спорната правна уредба договори за учредяване на право на ползване се заобикалят забраните за придобиване на собственост върху земеделски земи, в сила отпреди присъединяването на страната към Съюза, и тъй като поради това тези договори са поначало нищожни още отпреди присъединяването, не може да се преценяват от гледна точка на правото на Съюза нито така нарушените забрани, нито техните последици, нито съответно последващото прекратяване на въпросните права на ползване със спорната правна уредба. Всъщност Съдът нямал компетентност да тълкува това право, когато фактите по спора предхождат присъединяването на съответната държава членка към Съюза.
- 24 Комисията пък твърди, че правото на Съюза се прилага незабавно в новите държави членки и че в настоящия случай предметът на спора се отнася до национално законодателство, което е прието през 2013 г. и което предвижда прекратяване *ex lege* на 1 май 2014 г. на все още съществуващи към онзи момент права на ползване, вписани в имотните регистри, а не до законосъобразността на договори за ползване, сключени преди присъединяването на Унгария към Съюза. Освен това в отговора си на мотивираното становище Унгария изрично признала, че по нито едно дело унгарските съдилища не са обявявали дадени договори за учредяване на право на ползване за нищожни.

B. Съображения на Съда

- 25 Съгласно постоянната съдебна практика Съдът е компетентен да тълкува правото на Съюза във връзка с прилагането му в нова държава членка от момента на нейното присъединяване към Съюза (решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth*, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 39 и цитираната съдебна практика).

- 26 В настоящия случай, както изтъква Комисията, засегнатите от спорната правна уредба права на ползване още са съществували към 30 април 2014 г., а последващото им прекратяване и заличаване от имотния регистър настъпват по силата на тази правна уредба, приета близо десет години след присъединяването на Унгария към Съюза, а не вследствие от прилагането на някакви национални правила, които да са били в сила и да са породили всичките си последици по отношение на тези права на ползване още отпреди датата на присъединяването.
- 27 Оттук следва, че трябва да бъдат отхвърлени доводите, с които Унгария оспорва компетентността на Съда.

V. По същество

A. Доводи на страните

- 28 На първо място, Комисията поддържа, че в зависимост от конкретните обстоятелства във всеки възможен отделен случай спорната правна уредба би могла да ограничава или свободата на установяване, или свободното движение на капитали, и следователно би могла да съставлява нарушение както на член 49 ДФЕС, така и на член 63 ДФЕС.
- 29 На второ място, тази правна уредба била косвено дискриминационна по отношение на гражданите на различни от Унгария държави членки, доколкото между 1992 г. и 2002 г. учредяването на право на ползване било единственият начин, по който те могли да инвестират в земеделски земи в Унгария, и доколкото освен това било необичайно такива граждани да имат близки родственици, които да са собственици на такива земи и от които да могат да придобият право на ползване върху тях. При тези обстоятелства не можело спорната правна уредба да бъде обоснована с член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС, нито с възприети в съдебната практика императивни съображения от общ интерес.
- 30 На трето място, дори да се допусне, че е възможно тя да се обоснове по подобен начин, в настоящия случай изтъкнатите от Унгария съображения за обосноваване били недопустими, а и спорната правна уредба не отговаряла на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.
- 31 Що се отнася, първо, до различните цели на селскостопанската политика, посочени в преамбюла на Закона от 2013 г. за земеделските земи и взети предвид от Alkotmánybíróság (Конституционен съд, Унгария) в решение № 25 от 21 юли 2015 г., а именно целите да се гарантира, че обработваемите земеделски земи ще се притежават само от физическите лица, които ги обработват, а не със спекулативни цели, да се предотврати разпокъсването на земите и да се поддържат селско население и устойчиво земеделие, а също и да се създадат конкурентоспособни стопанства с устойчива големина, Комисията изтъква, че тези цели не обосновават създаването на пречка за свободното движение на капитали.
- 32 При всички положения разглежданите ограничения не били нито подходящи, нито последователни, нито необходими за постигането на така изтъкнатите цели.
- 33 Що се отнася, второ, до целта да се коригира противоправното положение, възникнало при придобиването на права на ползване от чуждестранни лица, които не са разполагали с разрешение за валутен обмен от Националната банка на Унгария, каквото се е изисквало до 16 юни 2001 г. съгласно Закон ХСV от 1995 г. за валутите, Комисията изтъква, че след присъединяването на Унгария към Съюза подобно изискване за разрешение води до забранена от правото на Съюза дискриминация въз основа на гражданството. Извън това в досъдебната

процедура Унгария признала, че няма решение на унгарски съд в смисъл, че липсата на разрешение за валутен обмен при придобиването на право на ползване води до нищожност на сделката за учредяването на това право на ползване.

- 34 Що се отнася, трето, до целта да се премахнат правата на ползване, придобити преди 1 януари 2002 г. от чужденци или от юридически лица, които по този начин в противоречие със закона заобикаляли забраната за придобиване на собственост, Комисията поддържа, че когато гражданин на различна от Унгария държава членка реши да инвестира в земеделски земи или да се установи в Унгария и за целта избере правен титул, предвиден в правото на тази държава членка, тези негови действия съставляват просто упражняване на свободите, гарантирани в членове 49 ДФЕС и 63 ДФЕС, така че не може да се квалифицират като злоупотреба.
- 35 Освен това Унгария не подкрепила с факти твърдението си, че всички договори за учредяване на право на ползване, засегнати от спорната правна уредба, са сключени с цел злоупотреба. По-конкретно, Унгария не обяснила защо да са сключени с цел злоупотреба договорите, които Комисията представя пред Съда и които са ѝ предоставени от лица, подали жалба до нея, нито дала пример за договор, който със съдебно решение да е обявен за противоправен. Освен това, дори ако се приеме, че в определени случаи правото на ползване е било учредено с цел заобикаляне на действащата правна уредба, при всички положения не можело тази констатация да се генерализира и да се презюмира, че всяко лице, учредило такова право, е действало с подобно намерение.
- 36 На четвърто място, Комисията поддържа, че спорната правна уредба е приета в нарушение на принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания. Всъщност като следствие от посочените принципи в случай на премахване на правни титули, позволяващи на притежателите им да извършват икономическа дейност, не било пропорционално и оправдано да се предвиди преходен период от само четири месеца и половина и същевременно така да се премахне определеният по-малко от година преди това двацетгодишен преходен период. В противоречие с тези принципи било и да не се предвиди нарочна компенсация, така че да може заинтересованите лица да бъдат обезщетени при предварително определени условия за загубата на платената цена, за обезценяването на направените инвестиции и за загубата на приходи.
- 37 На пето място, Комисията изтъква, че доколкото спорната правна уредба създава пречки пред свободата на установяване и свободното движение на капитали, а Унгария се позовава на императивни съображения от общ интерес, за да обоснове тези пречки, в случая са приложими разпоредбите на Хартата.
- 38 Спорната правна уредба обаче била приета в нарушение на член 17 от Хартата. Всъщност прекратяването на обсъжданите права на ползване представлявало лишаване от собственост по смисъла на този член, а също и по смисъла на член 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).
- 39 В случая лишаването на хиляди неунгарски граждани от право на ползване не било обосновано с нито едно допустимо съображение от общ интерес, а дори и да се приеме, че би могло да е обосновано, прекратяването на тези права не било пропорционално в частност по изложените по-горе причини. Освен това спорната правна уредба не предвиждала изискваното от член 17 от Хартата обезщетение, предназначено да компенсира по ефикасен начин лишаването на съответните лица от вещни права със значителна икономическа стойност.

- 40 На последно място, заинтересованите лица добросъвестно използвали предлаганата им от тогавашното законодателство инвестиционна възможност, а законността на учредяването на съответните им права на ползване се потвърждавала както от практиката на административните органи, компетентни за вписванията в имотния регистър, така и от практиката на съдебните органи.
- 41 В своя защита Унгария изцяло оспорва наличието на пречки за свободата на установяване. От решение № 25 от 21 юли 2015 г. на Alkotmánybíróság (Конституционен съд) следвало, че заинтересованите носители на права на ползване не са понесли имуществени вреди, доколкото посоченият съд приел, че по принцип разпоредбите на унгарското гражданско право гарантират в достатъчна степен възможността на тези лица да защитят интересите си, като уредят въпроса със съдоговорителите си. Освен това носителите на такива права можели да продължат да обработват имота в бъдеще, като със съгласието на собственика придобият собствеността върху него или го наемат. Що се отнася до свободното движение на капитали, не се констатирало ограничение, тъй като спорната правна уредба предвиждала свързано с родствената връзка условие само по отношение на един-единствен от титулите за експлоатиране на обработваеми земи, а покупката и наемът оставали възможни.
- 42 Освен това посочената държава членка оспорва наличието на косвена дискриминация въз основа на гражданството, като изтъква, че спорната правна уредба засяга без разлика унгарските граждани и гражданите на други държави членки, както сочел фактът, че сред засегнатите от това законодателство над 100 000 лица само 5 058 били граждани на други държави, в това число на трети държави. Доколкото изключението при наличие на близка родственна връзка в общия случай действало в полза на унгарските граждани, това било резултат от факта, че става дума за земи с местонахождение в Унгария, чиито собственици обикновено са унгарци. Посоченото изключение отразявало обстоятелството, че родителите редовно купуват за децата си недвижими имоти, върху които си учредяват право на ползване, както и че преживелият съпруг често наследява такова право на ползване.
- 43 Според Унгария, дори да се допусне, че е налице ограничение на свободното движение на капитали, това ограничение би било обосновано най-напред с оглед на целите на селскостопанската политика, припомнени в точка 31 от настоящото решение.
- 44 По-нататък тази държава членка изтъква, че наличието *ab initio* на противоречие със закона при обсъжданите договори за учредяване на право на ползване е констатирано от Alkotmánybíróság (Конституционен съд), доколкото в решение № 25 от 21 юли 2015 г. той приема, че целта на спорната правна уредба е в частност да гарантира, че имотният регистър ще отразява правоотношения, които са в съответствие с новия режим на земеделските земи, и да отстрани правните последици от практика, вследствие от която правото на ползване е било упражнявано в разрез с неговата функция.
- 45 Когато избраният от страните вид договор не отговаря на действителната им воля, член 207, параграф 6 от A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Закон IV от 1959 г. за приемането на Гражданския кодекс) предвиждал, че този привиден договор е нищожен.
- 46 Поради големия брой сделки за придобиване на право на ползване, сключени по различни начини от чуждестранни лица с надеждата да могат някога след присъединяването на Унгария към Съюза или след отпадането на законовите пречки да придобият собствеността върху съответните земи, сделки, чието премахване можело да попада в обхвата на понятието за обществен ред по смисъла на член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС, националният законодател решил по бюджетни съображения и за процесуална икономия да прекрати тези права и да ги заличи от имотния регистър по законодателен път, вместо да остави сделките да бъдат оспорвани една по една по съдебен ред.

- 47 Накрая, Унгария поддържа, че спорната правна уредба е обоснована и от волята да се отстрани противоречието със закона, което е налице при договорите за учредяване на право на ползване без разрешението за валутен обмен по Закон ХСV от 1995 г.
- 48 Що се отнася до пропорционалността на ограничението на правото на собственост и необходимостта от него, в решение № 25 от 21 юли 2015 г. Alkotmánybíróság (Конституционен съд) постановил, че прекратяването на обсъжданите права на ползване не е тъждествено на принудително отчуждаване, тъй като съответните права са договорни и съответно могат да се ограничават по законодателен път в общ интерес, а и тъй като прекратяването им не води до придобиване на право от държавата, нито до възникване на ново вещно право за друг правен субект. Нещо повече, тази мярка обслужвала общия интерес, тъй като имотът на собственика се освобождавал от тежестите и оттам нататък под действието на социални ограничения за него възниквали задължения по отношение на обработваемата земя.
- 49 Що се отнася до краткотрайността на преходния период, съответните икономически оператори нямали оправдани правни очаквания за запазване на предишната правна уредба, тъй като било предвидимо, че тя ще се промени, като се има предвид изтичането на мораториума върху придобиването на земя, произтичащо от Акта за присъединяване от 2003 г.
- 50 Освен това Унгария изтъква, че не е необходима отделна преценка на спорната правна уредба от гледна точка на Хартата и че при всички положения от решение № 25 от 21 юли 2015 г. на Alkotmánybíróság (Конституционен съд) следва, че прекратяването на обсъжданите права на ползване не съставлява принудително отчуждаване и при това е обосновано от общия интерес, а нормите на гражданското право позволяват на бившия ползвател да получи справедливо, пълно и своевременно обезщетение за понесените загуби. Освен това член 17 от Хартата не бил приложим в случая, тъй като прекратените договори за учредяване на право на ползване били сключени в противоречие със закона и недобросъвестно.

Б. Съображения на Съда

1. По член 49 ДФЕС

- 51 Що се отнася до искането на Комисията да се установи неизпълнение на задълженията на Унгария по член 49 ДФЕС, 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 (решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 54).
- 52 Както изтъква Комисията, която в това отношение посочва случая с граждани на различни от Унгария държави членки, упражняващи селскостопанска дейност в тази държава членка и придобили за целта пряко или непряко право на ползване върху земеделски земи, в подобна хипотеза такова право се явява допълнение към упражняването на правото на установяване на тези граждани.
- 53 Въпреки че затова спорната правна уредба би могла по принцип да попада както в приложното поле на член 49 ДФЕС, така и в приложното поле на член 63 ДФЕС, това не променя факта, че в настоящия случай посоченото в иска на Комисията ограничение на свободата на установяване, произтичащо от спорната правна уредба, би представлявало пряка последица от ограничаването на свободното движение на капитали, също предмет на нейния иск. Доколкото в този смисъл първото твърдяно нарушение е неразривно свързано с второто, не е необходимо спорната правна уредба да се преценява от гледна точка на член 49 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от

4 юни 2002 г., Комисия/Португалия, С-367/98, ЕУ:С:2002:326, т. 56, от 13 май 2003 г., Комисия/Испания, С-463/00, ЕУ:С:2003:272, т. 86 и от 10 ноември 2011 г., Комисия/Португалия, С-212/09, ЕУ:С:2011:717, т. 98 и цитираната съдебна практика).

2. По член 63 ДФЕС и член 17 от Хартата

а) По приложимостта на член 63 ДФЕС и наличието на ограничение на свободното движение на капитали

- 54 Следва да се припомни, че 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 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, С-52/16 и С-113/16, ЕУ:С:2018:157, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 55 Това понятие обхваща в частност инвестициите в недвижими имоти, свързани с придобиването на право на ползване върху земя, както по-специално е видно от уточнението в обяснителните бележки в приложение I към Директива 88/361, според което категорията на обхванатите от тази директива инвестиции в недвижими имоти включва придобиването на права на ползване върху застроени и незастроени имоти (решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, С-52/16 и С-113/16, ЕУ:С:2018:157, т. 57).
- 56 В настоящия случай спорната правна уредба прекратява придобитите преди това права на ползване върху земеделски земи, когато носителите на тези права не отговарят на вече въведеното в националното законодателство изискване във връзка с придобиването на такива права, а именно да е налице близка родствена връзка между приобретателя на правото на ползване и собственика на съответните земи.
- 57 Освен това е безспорно, че сред съответно засегнатите от тази уредба носители на права на ползване има много граждани на различни от Унгария държави членки, които са придобили такива права или пряко, или непряко — чрез учредено в Унгария юридическо лице.
- 58 Като предвижда обаче погасяване *ex lege* на правата на ползване, които граждани на различни от Унгария държави членки притежават върху земеделски земи, спорната правна уредба ограничава — със самия си предмет и само поради този факт — правото на заинтересованите лица на свободно движение на капитали, гарантирано от член 63 ДФЕС. Всъщност тази правна уредба ги лишава както от възможността да продължат да упражняват правото си на ползване, като ги възпрепятства по-специално да използват и експлоатират съответните земи или да ги дават под аренда и по този начин да извличат от тях печалба, така и от евентуалната възможност да отчуждят това право, например като го прехвърлят обратно на собственика. Освен това посочената правна уредба може да възпре чуждестранните лица да инвестират в Унгария в бъдеще (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, С-52/16 и С-113/16, ЕУ:С:2018:157, т. 62—66).

б) По обосноваността на ограничението на свободното движение на капитали и по приложимостта на член 17 от Хартата

- 59 Съгласно практиката на Съда мерки като спорната правна уредба, които ограничават свободното движение на капитали, са допустими само при условие че са обосновани с императивни съображения от общ интерес и са съобразени с принципа на пропорционалност, което изисква да са годни да гарантират осъществяването на легитимно следваната с тях цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ (вж. в този смисъл решение от 11 ноември 2010 г., Комисия/Португалия, C-543/08, EU:C:2010:669, т. 83).
- 60 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 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 77 и цитираната съдебна практика).
- 61 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 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 78 и цитираната съдебна практика).
- 62 В настоящия случай Унгария твърди, че спорната правна уредба е обоснована съответно с признати в практиката на Съда императивни съображения от общ интерес, а именно с цели, свързани с рационалната експлоатация на земеделските земи, и с предвидени в член 65 ДФЕС съображения. Що се отнася до последно споменатата разпоредба, тази държава членка по-точно отбелязва, от една страна, волята да се отстранят последиците от нарушения на националната правна уредба в областта на валутния контрол, и от друга страна, волята с оглед на защитата на обществения ред да не се допускат злоупотреби при придобиване на права.
- 63 Освен това следва да се припомни, че гарантираните от Хартата основни права трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, и следователно трябва да се зачитат по-конкретно когато национална правна уредба попада в приложното поле на това право (вж. по-специално решения от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, т. 19 —21 и от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 62).
- 64 Такъв по-специално е случаят, когато национална правна уредба може да създаде пречка пред една или няколко от гарантираните с Договора за функционирането на ЕС основни свободи и съответната държава членка се позовава на упоменати в член 65 ДФЕС съображения или на признати в правото на Съюза императивни съображения от общ интерес, за да обоснове подобна пречка. В такъв случай съгласно постоянната съдебна практика съответната национална правна уредба може да се ползва от така предвидените изключения само ако е в съответствие с основните права, за чието спазване следи Съдът (вж. в този смисъл решения от 18 юни 1991 г., ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, т. 43, от 27 април 2006 г., Комисия/Германия, C-441/02, EU:C:2006:253, т. 108 и цитираната съдебна практика, както и от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 63).
- 65 В това отношение, както вече е постановил Съдът, позоваването от държава членка на предвидени в правото на Съюза изключения, за да се обоснове дадена пречка пред гарантирана с Договора основна свобода, трябва да се приеме за „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата (решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 64 и цитираната съдебна практика).
- 66 В настоящия случай обаче, както беше посочено в точки 58 и 62 от настоящото решение, спорната правна уредба въвежда ограничение на свободното движение на капитали, а Унгария се позовава на наличието на императивни съображения от общ интерес и на упоменати в

член 65 ДФЕС съображения, за да обоснове това ограничение. При тези условия съвместимостта на тази правна уредба с правото на Съюза трябва да се анализира както от гледна точка на изключенията, съответно предвидени в Договора и в практиката на Съда, така и от гледна точка на основните права, гарантирани с Хартата (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 65, 102 и 103), сред които е и гарантираното в член 17 от Хартата право на собственост, което според Комисията е нарушено в настоящия случай.

1) По въпроса дали е налице лишаване от собственост по смисъла на член 17, параграф 1 от Хартата

- 67 Член 17, параграф 1 от Хартата предвижда, че всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава и че никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Освен това ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.
- 68 В това отношение следва в началото да се припомни, че както вече е постановявал Съдът, член 17 от Хартата е правна норма, която цели да предостави права на частноправните субекти (вж. в този смисъл решение от 20 септември 2016 г., Ledra Advertising и др./Комисия и ЕЦБ, C-8/15 P—C-10/15 P, EU:C:2016:701, т. 66).
- 69 Що се отнася до материалноправните условия, предвидени в член 17, параграф 1 от Хартата, на първо място, от практиката на Съда следва, че предоставяната от тази разпоредба закрила се отнася до права с имуществена стойност, от които от гледна точка на съответния правен ред възниква едно признато правно положение, позволяващо самостоятелно упражняване на тези права от и в полза на техния носител (решения от 22 януари 2013 г., Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 34 и от 3 септември 2015 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия, C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 60).
- 70 Противно на поддържаното в това отношение от Унгария в съдебното заседание обаче, очевидно е, че правото на ползване на недвижима вещ, каквито са обсъжданите тук права, дава възможност на носителя на това право да използва вещта и да получава добивите от нея и в този смисъл има имуществена стойност и осигурява на носителя си признато правно положение, позволяващо самостоятелно упражняване на тези права на използване и получаване на добиви, и то дори когато приложимото национално право ограничава прехвърлимостта на правата от този вид.
- 71 Всъщност, когато с договор се придобива такова право на ползване върху земеделски земи, по принцип се плаща цена. Това право позволява на носителя му да ползва земите, в частност за икономически цели, а евентуално и да ги отдава под наем на други лица, и в този смисъл попада в приложното поле на член 17, параграф 1 от Хартата.
- 72 Освен това, видно от практиката на Европейския съд по правата на човека относно член 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ, практика, която съгласно член 52, параграф 3 от Хартата следва да се взема под внимание за целите на тълкуването на член 17 от Хартата като минимален праг на закрила (вж. в този смисъл решения от 15 март 2017 г., Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, т. 37, от 13 юни 2017 г., Florescu и др., C-258/14, EU:C:2017:448, т. 49 и от 12 февруари 2019 г., ТС, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, т. 57), правото на ползване или плодopolзване на недвижима вещ трябва да се смята за „собственост“, която може да бъде обект на закрилата, гарантирана с въпросния член 1 (вж. по специално ЕСПЧ, 12 декември 2002 г., Wittek с/у Германия,

СЕ:ЕCHR:2002:1212JUD003729097, § 43—46, 16 ноември 2004 г., Bruncrona с/у Финландия, СЕ:ЕCHR:2004:1116JUD004167398, § 78 и 9 февруари 2006 г., Athanasiou и др. с/у Гърция, СЕ:ЕCHR:2006:0209JUD000253102, § 22).

- 73 На второ място, противно на поддържаното от Унгария, правата на ползване, които спорната правна уредба прекратява, трябва да се смятат за „придоби[ти] законно“ по смисъла на член 17, параграф 1 от Хартата.
- 74 В това отношение следва най-напред да се отбележи, че както следва от точки 8 и 9 от настоящото решение, законодателните изменения, направени през 1991 г. и 1994 г. с цел да се забрани придобиването на земеделски земи от физически лица без унгарско гражданство и от юридически лица, не се отнасят до придобиването на право на ползване върху такива земи. Всъщност едва от 1 януари 2002 г. влизат в сила измененията на Закона от 1994 г. за обработваемите земи, с които се изключва и възможността за договорно учредяване на право на ползване върху земеделски земи в полза на тези физически или юридически лица.
- 75 В този смисъл правата на ползване, до които се отнася спорната правна уредба, са учредени върху земеделски земи към момент, в който действащото национално законодателство не е забранявало учредяването на такива права.
- 76 По-нататък, Унгария не е доказала нито че изтъкнатата от нея национална правна уредба в областта на валутния контрол определя притежаването на разрешение за валутен обмен като условие за действителност на сключваните от чуждестранни лица сделки за придобиване на право на ползване, нито че сделките, с които гражданите на други държави членки са придобили правата на ползване, които спорната правна уредба прекратява, са били поначало нищожни съгласно приложимото национално право, поради това че са сключени при заобикаляне на приложимите правила за придобиването на собственост върху земеделски земи.
- 77 В това отношение, както отбелязва Комисията и както признава Унгария в досъдебната фаза на производството, няма нито един съдебен акт, с който да се установява нищожност на такива сделки за учредяване на право на ползване. За сметка на това Комисията посочи пред Съда едно решение на Кúria (Върховен съд, Унгария) от 26 януари 2010 г., от мотивите на което ясно личи, че само по себе си учредяването на право на ползване върху земеделска земя не означава, че страните са действали с намерението да заобиколят приложимата правна уредба в областта на продажбата на такива земи.
- 78 Освен това наистина от решение № 25 от 21 юли 2015 г. на Alkotmánybíróság (Конституционен съд) видимо следва, че спорната правна уредба поне отчасти е предназначена да отстрани правните последици от практика по придобиване на земеделски земи, при която правото на ползване се упражнявало „в разрез с функцията му“, но подобна констатация не се явява равнозначна на констатация за злоупотреба от страна на всички заинтересовани носители на права на ползване, а и в посоченото решение се подчертава, че спорната правна уредба прекратява въпросните права на ползване занапред, но без да се дава квалификация на извършените преди това действия като незаконосъобразни.
- 79 Накрая, безспорно е, че така придобитите от чуждестранни лица права на ползване са систематично вписвани в имотните регистри от компетентните унгарски органи. Както обаче признават и двете страни, подобно вписване предполага съответният документ да е или официален документ, или частен документ с адвокатска заверка, а като последица от вписването съгласно член 5 от Закона за имотния регистър вписаното обстоятелство съществува до доказване на противното. Комисията също така подчертава — а Унгария не опровергава твърдението ѝ по този въпрос — че съгласно член 3 от посочения закон, в редакцията му в сила до 15 март 2014 г., вписването има конститутивно действие.

- 80 В този смисъл е безспорно, че в общия случай заинтересованите лица са могли безпрепятствено да се ползват от тези свои права, действайки като ползватели на съответните имоти, понякога от дълги години. Колкото до правната сигурност, свързана с техните титули, те са разчитали най-напред на обстоятелството, че тези титули са вписани в имотните регистри, след това на факта, че националните органи не предприемат действия в разумен срок с цел евентуално да се обяви нищожността на тези титули и да се заличат вписванията им в регистрите, и накрая, на законодателното потвърждение за съществуването на тези титули, доколкото с приетия малко повече от година преди спорната правна уредба Закон ССХІІІ от 2012 г. се предвижда запазване на тези титули до 1 януари 2033 г.
- 81 На трето място, както отбелязва генералният адвокат в точки 136 и 157 от заключението си, обсъжданото право на ползване представлява разчленение на правото на собственост, доколкото предоставя на носителя два от основните атрибути на правото на собственост, а именно правото да си служи с вещта и правото да получава доходите от нея. Спорната правна уредба обаче прекратява *ex lege* всички съществуващи права на ползване върху съответните земи, с изключение на учредените между близки родственици. В този смисъл прекратяването им по дефиниция съставлява принудително, цялостно и окончателно лишаване на заинтересованите лица от тези права на ползване в изгода на притежателите на голата собственост върху въпросните земи.
- 82 Оттук следва, че спорната правна уредба води не до ограничаване на ползването на имуществото, а до лишаване от собственост по смисъла на член 17, параграф 1 от Хартата.
- 83 В това отношение не биха могли да се приемат изложените в съдебното заседание доводи на Унгария, че така отчуждените носители на право на ползване запазвали възможност да продължат да ползват съответните земи, като сключат договор за наем със собственика. Всъщност сключването на такъв договор зависи изключително от съгласието на собственика, а и не връща на бившия носител на правото на ползване вещното право, което е притежавал преди това и което е различно по естеството си от облигационното право, произтичащо от договора за наем. Освен това сключването на такъв договор му създава неудобства, каквито не би понесъл, ако беше запазил титула си.
- 84 Освен това, като предвижда, че „никой не може да бъде лишен от своята собственост“, член 17, параграф 1, второ изречение от Хартата не визира само лишаването от собственост с цел преминаването ѝ у публичните власти. В този смисъл, противно на поддържаното от Унгария по този въпрос, обстоятелството, че съответните права на ползване не преминават у държавата, а се погасяват, с което се възстановява пълната собственост върху тези земи в полза на собствениците им, изобщо не променя факта, че прекратяването на посочените права води до лишаването на бившите им носители от тях.
- 85 В това отношение следва също да се отбележи, че Европейският съд по правата на човека приема, че лишаване от собственост по смисъла на член 1, първа алинея, второ изречение от Протокол № 1 към ЕКПЧ е налице в случай на принудително прехвърляне по силата на националния закон на собствеността върху недвижим имот между собственика му и носителя на емфитевзно право върху същия имот (ЕСПЧ, 21 февруари 1986 г., James и др. с/у Обединеното кралство, СЕ:ЕCHR:1986:0221JUD000879379, § 27, 30 и 38) или още в случай на принудително прехвърляне на селскостопански имот от едно лице на друго с цел рационализиране на селското стопанство (ЕСПЧ, 21 февруари 1990 г., Håkansson и Sturesson с/у Швеция, СЕ:ЕCHR:1990:0221JUD001185585, § 42—44).
- 86 От съображенията, изложени в точки 69—85 от настоящото решение, следва, че прекратяването на определени права на ползване със спорната правна уредба представлява лишаване от собственост по смисъла на член 17, параграф 1 от Хартата.

- 87 Макар да не въвежда абсолютна забрана за лишаване от собственост, тази разпоредба все пак предвижда, че то е възможно само в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за загубата на тази собственост.
- 88 Във връзка с тези изисквания е важно да се имат предвид и поясненията в член 52, параграф 1 от Хартата, разпоредба, съгласно която могат да бъдат налагани ограничения за упражняването на закрепените в нея права, при условие че тези ограничения са предвидени в закон, зачитат основното съдържане на същите права и при спазване на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.
- 89 Анализът на член 17, параграф 1 от Хартата във връзка с член 52, параграф 1 от нея налага извода, от една страна, че когато се изтъква някаква обществена полза, за да се обоснове лишаването от собственост, контролът за спазването на принципа на пропорционалност по член 52, параграф 1 от Хартата трябва да се упражнява именно от гледна точка на съответната обществена полза и обхванатите от нея цели от общ интерес. От друга страна, този анализ сочи, че когато няма обществена полза, годна да обоснове лишаването от собственост, или когато е констатирана такава обществена полза, но не са изпълнени условията по член 17, параграф 1, второ изречение от Хартата, би било налице посегателство върху гарантираното с тази разпоредба право на собственост.

2) По съображенията за обосноваване и обществените ползи

i) По обосноваването с цели от общ интерес, свързани с експлоатацията на земеделските земи

- 90 Както следва от точки 31 и 43 от настоящото решение, Унгария поддържа, че дори ако се допусне, че спорната правна уредба въвежда ограничение на свободното движение на капитали, все пак тази правна уредба, доколкото обвързва запазването на съществуващите права на ползване върху земеделски земи с условието ползвателят да е близък родственик на собственика на земите, цели едновременно да съсредоточи собствеността върху земеделските земи само у лицата, които ги обработват, и да не допусне придобиване на такива земи за чисто спекулативни цели, да даде възможност на нови предприятия да експлоатират тези земи, да улесни създаването на конкурентоспособни земеделски стопанства с устойчива големина и да предотврати разпокъсване на земеделските имоти, напускане на селските райони и обезлюдяване на селата.
- 91 В това отношение следва да се припомни, че 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 (решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 82 и цитираната съдебна практика).
- 92 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 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 83 и цитираната съдебна практика).

- 93 В разглеждания случай обаче е важно да се провери, както беше припомнено в точка 59 от настоящото решение, дали спорната правна уредба действително преследва така изтъкнатите легитимни цели от общ интерес и дали е годна да гарантира осъществяването им и не надхвърля необходимото за тяхното постигане.
- 94 В този контекст следва също така да се припомни, че съображенията, на които може да се позовава държавата членка, трябва да се придружават от подходящи доказателства или от анализ на пригодността и пропорционалността на приетата от тази държава ограничителна мярка, както и от точни данни в подкрепа на доводите ѝ (решение от 26 май 2016 г., Комисия/Гърция, C-244/15, EU:C:2016:359, т. 42 и цитираната съдебна практика).
- 95 В това отношение следва, първо, да се посочи, че спорната правна уредба, доколкото прекратява всички съществуващи права на ползване върху земеделски земи, с изключение на тези, чийто носител е близък родственик на собственика на земите, не изглежда подходяща за постигането на изтъкнатите от Унгария цели и няма никаква пряка връзка с тях.
- 96 Всъщност Унгария не е доказала защо видът на титула, който лицето притежава по отношение на земеделската земя, би могъл да е определящ за това дали то лично ще стопанисва земята, дали ще живее в близост до нея и дали не я е придобило с евентуални спекулативни цели или пък защо би могъл да способства за развитието на устойчиво и конкурентоспособно селско стопанство, в частност като предотврати разпокъсване на земите.
- 97 Освен това, както вече е постановил Съдът в точка 87 от решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth (C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157), наличието на изискваната в настоящия случай родствена връзка между ползвателя и собственика 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.
- 98 Освен това Унгария не е и доказала как това изискване за близка родствена връзка би могло да допринесе за подпомагането и развитието на устойчиво и конкурентоспособно селско стопанство, по-специално като не се допусне разпокъсване на земите, или да осигури възможност да се предотврати напускане на селските райони и обезлюдяване на селата.
- 99 Второ, при всички положения спорната правна уредба надхвърля необходимото за постигането на изтъкнатите от Унгария цели.
- 100 Всъщност е видно, че е било възможно да се вземат други мерки, които засягат в по-малка степен свободното движение на капитали от мерките, предвидени в спорната правна уредба, за да се гарантира, че наличието на право на ползване върху предназначена за селскостопански цели земя няма да може да е причина за спиране на експлоатацията ѝ. В това отношение например е било възможно от ползвателя да се изисква да запази селскостопанското предназначение на съответната земя, евентуално като лично осигури нейната експлоатация при условия, които могат да гарантират устойчивост на последната (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 92 и 93).
- 101 В този смисъл Унгария не е доказала, че спорната правна уредба действително преследва изтъкнатите от нея цели от общ интерес, свързани с експлоатацията на земеделските земи, а при всички положения не е доказала и че тази уредба е годна да гарантира последователно постигането на такива цели и е сведена до необходимите мерки за това.

ii) По обосноваването с наличието на нарушение на националната правна уредба в областта на валутния контрол

- 102 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 мерки 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.
- 103 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 (решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 96 и цитираната съдебна практика).
- 104 В настоящия случай Унгария поддържа, че тъй като придобиванията на право на ползване са извършени преди 1 януари 2002 г. и тъй като са реализирани от чуждестранни лица по смисъла на приложимата към онзи момент национална правна уредба в областта на валутния контрол, по силата на тази правна уредба за извършването им е било необходимо разрешение от Националната банка на Унгария. По повод на такива придобивания обаче никога не били искани разрешения за валутен обмен, поради което съответните сделки били недействителни.
- 105 В това отношение трябва, първо, да се отбележи, че както следва от точка 76 от настоящото решение, Унгария не е доказала, че изтъкнатата от нея национална правна уредба в областта на валутния контрол определя притежаването на разрешение за валутен обмен като условие за действителност на сключваните от чуждестранни лица сделки за придобиване на право на ползване. Тя не е доказала и че приемането на спорната правна уредба е ръководено от волята да се отстранят последиците от нарушения на въпросната национална правна уредба в областта на валутния контрол.
- 106 Що се отнася до първия от тези два аспекта, следва също така да се отбележи, че дори ако се допусне, че началната действителност на някои от прекратените със спорната правна уредба права на ползване е зависела от условието да се притежава разрешение за валутен обмен, Комисията представя пред Съда откъси от становище № 1/2010 от 28 юни 2010 г. и от едно решение (дело ВН2000.556) на Kúria (Върховен съд), а анализът на текста им сочи, че съгласно член 237, параграф 2 от Закон IV от 1959 г. за приемането на Гражданския кодекс — разпоредба, която е била в сила към момента на отмяната на посочената национална правна уредба в областта на валутния контрол — щом дадено разрешение престане да е необходимо за сключването на договор, сключените без такова разрешение договори трябва от този момент нататък да се смятат за действителни договори със завършен фактически състав.
- 107 Що се отнася до втория аспект, трябва да се припомни, че спорната правна уредба предвижда систематично погасяване на учредените върху земеделски земи права на ползване, притежавани от лица, които не могат да докажат близка родствена връзка със собственика на съответната земя. Критерият родство обаче няма никаква връзка с националната правна уредба в областта на валутния контрол. Освен това е безспорно, както следва в частност от точка 42 от настоящото решение, че предвиденото в спорната правна уредба прекратяване на определени права на ползване се прилага не само за чуждестранни лица, но и за лица с местопребиване в Унгария и за установени в тази държава членка юридически лица, спрямо които обаче изтъкнатата национална правна уредба в областта на валутния контрол е неприложима.

108 Второ, при всички положения не е пропорционална мярка да се прекратяват *ex lege* отдавна вписани в имотните регистри права на ползване, след като са изминали повече от десет години от отмяната на посочената национална правна уредба в областта на валутния контрол. Всъщност е било възможно да се приложат други мерки с по-ограничено действие, за да се санкционират *ab initio* евентуални нарушения на приложимата правна уредба в областта на валутния контрол, като например административни глоби (решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 106 и цитираната съдебна практика).

109 Предвид изложеното по-горе Унгария не е доказала нито че изтъкнатата от нея национална правна уредба в областта на валутния контрол би могла да засегне действителността на учредяването на правата на ползване, до които се отнася спорната правна уредба, нито че последната е приета с цел да се отстранят последиците от такива евентуални нарушения на въпросната правна уредба в областта на валутния контрол, а дори и да се допусне, че спорната правна уредба в действителност е имала подобна цел, при всички положения Унгария не е доказала, че прекратяването на определени права на ползване с тази правна уредба би било пропорционално на тази цел и допустимо от гледна точка на член 65 ДФЕС.

iii) По обосноваването с водената в защита на обществения ред борба с практиките по заобикаляне на националния закон

110 Както беше припомнено в точка 102 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.

111 В настоящия случай Унгария поддържа, че прекратените със спорната правна уредба права на ползване са придобити при заобикаляне на законовата забрана за придобиване на собственост върху земеделски земи от физически лица — граждани на други държави членки, и от юридически лица и че затова съответните сделки са поначало нищожни, а по тази причина унгарският законодател решил да отстрани по законодателен път последиците от тези злоупотреби.

112 В това отношение следва да се припомни, че що се отнася до противодействието на практики, с които се цели заобикаляне на националното законодателство, наистина Съдът вече е приел, че национална мярка, която ограничава основна свобода, 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 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 114 и цитираната съдебна практика).

113 Същевременно, на първо място, както беше констатирано в точки 76—80 от настоящото решение, Унгария не е доказала, че засегнатите от спорната правна уредба права на ползване, а именно тези, които са учредени върху земеделски земи преди 2002 г. от юридически лица и от граждани на други държави членки, са придобити чрез сделки, които са недействителни съгласно приложимото национално право, тъй като са сключени при заобикаляне на някои норми на това право.

114 На второ място, съображение за обосноваване като споменатото в точка 112 от настоящото решение е допустимо съгласно съдебната практика само доколкото се отнася конкретно за изкуствените схеми, чиято цел е да се избегне прилагането на съответното национално законодателство. 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 (решение от 6 март 2018 г., SEGRO и Horváth, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 115 и 116 и цитираната съдебна практика).

- 115 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 националните юрисдикции да разгледат всеки отделен случай, като вземат предвид конкретните му особености и се основат на обективни фактори, за да отчетат злоупотребата или измамата, извършена от съответните лица (решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth*, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 117 и цитираната съдебна практика).
- 116 Налага се обаче изводът, че спорната правна уредба не отговаря на нито едно от изискванията, припомнени в точки 114 и 115 от настоящото решение.
- 117 Първо, решение № 25 от 21 юли 2015 г. на *Alkotmánybíróság* (Конституционен съд), посочено в точка 78 от настоящото решение, не съдържа никаква констатация за злоупотреба от страна на носителите на съответните права на ползване, а и в него се изтъква, че прекратяването на тези права на ползване със спорната правна уредба е преценено за необходимо най-вече с цел да се осъществи докрай стратегическата национална цел на нововъведения правен режим, а именно целта обработваемите земи да са собственост единствено на физическите лица, които ги обработват.
- 118 При това положение не е доказано, че спорната 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 придобиването на земеделски имоти.
- 119 Второ, при всички положения 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 при придобиването на правото на ползване. Както беше припомнено в точка 114 от настоящото решение, не може да се допусне въвеждането на обща презумпция за злоупотреби (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth*, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 121).
- 120 В този смисъл 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 тези мерки отговарят на останалите изисквания, произтичащи от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth*, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 122).
- 121 В това отношение не може да се приемат доводите на Унгария, 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. Същото се отнася и за съображенията с чисто административен характер (решение от 6 март 2018 г., *SEGRO и Horváth*, C-52/16 и C-113/16, EU:C:2018:157, т. 123 и цитираната съдебна практика).
- 122 Оттук следва, че създаването от спорната правна уредба ограничение на свободното движение на капитали не може да бъде обосновано с волята да се противодейства на напълно изкуствени схеми, чиято цел била да се избегне прилагането на приложимото национално право в областта на придобиването на земеделски имоти.

iv) По липсата на обществена полза и на режим за обезщетяване по смисъла на член 17 от Хартата

- 123 Що се отнася до лишаването от собственост по смисъла на член 17, параграф 1 от Хартата, произтичащо от прекратяването на въпросните права на ползване, предвид припомнените в точки 87—89 по-горе изисквания във връзка с допустимостта на подобно лишаване от собственост следва да се добави, че прекратяването на тези права е предвидено със закон.
- 124 Наред с това цели от общ интерес, свързани с експлоатацията на земеделските земи, като целите, споменати в точки 91 и 92 от настоящото решение, и цели като тези за отстраняване на последиците от нарушения на национална правна уредба в областта на валутния контрол или за противодействие на злоупотребите, извършени с цел заобикаляне на приложимото национално законодателство, несъмнено могат да попадат в обхвата на едно или повече съображения за обществена полза по смисъла на посочената разпоредба, но все пак от точка 101 от настоящото решение следва, че в случая Унгария изобщо не е доказала, че прекратяването *ex lege* на правата на ползване със спорната правна уредба действително преследва упоменатите цели, свързани с експлоатацията на земеделските земи, а при всички положения не е и доказала, че тази правна уредба би била годна да осигури постигането на тези цели и че е необходима за това. Освен това предвид констатациите съответно в точки 109 и 122 от настоящото решение прекратяване на права на ползване като настъпилото *ex lege* по силата на спорната правна уредба също така не би могло да се смята за предприето с цел отстраняване на последиците от нарушения на националното право в областта на валутния контрол или с цел противодействие на такива злоупотреби, тъй като такива нарушения и злоупотреби не са доказани, а при всички положения не би могло и да се смята за отговарящо на изискването за пропорционалност, припомнено в точка 89 от настоящото решение.
- 125 При всички случаи спорната правна уредба не отговаря на изискването по член 17, параграф 1, второ изречение от Хартата, съгласно което трябва да се заплаща справедливо и своевременно обезщетение за всяко лишаване от собственост, каквото е загубата на съответните права на ползване.
- 126 Съгласно самия текст на тази разпоредба лишаване от собственост може да се допусне само „в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба“, така че въпросното обезщетение, което в този смисъл е едно от условията, с които Хартата обвързва лишаването от собственост, трябва да е предвидено в закона. Оттук следва, че всяко национално законодателство, което води до лишаване от собственост, трябва ясно и точно да предвижда, че това лишаване от собственост поражда право на обезщетение, и да определя условията за това. Налага се обаче изводът, че спорната правна уредба не съдържа нито една разпоредба, която да предвижда обезщетяване на отчуждените носители на право на ползване и да урежда правилата за това.
- 127 В това отношение направеното от Унгария в нейна защита препращане към общите правила на гражданското право не би могло да е достатъчно от гледна точка на изискванията на член 17, параграф 1 от Хартата. Извън това, дори ако се допусне, че съгласно тази разпоредба има правна възможност за държавата членка да не уреди в подробности въпроса за обезщетяването на съответните лица за лишаването им от собственост, настъпило в резултат единствено от нейните действия, налага се констатацията, че в настоящия случай споменатото препращане към общите правила би оставило върху носителите на правото на ползване тежестта да си издействат — в производства, които може да се окажат дълги и скъпи — заплащане на евентуални обезщетения, каквито може би им дължат собствениците на земите. Такива правила на гражданското право не позволяват лесно и достатъчно точно или предвидимо да се определи дали действително ще е възможно да се получат обезщетения по такъв ред, нито да се разбере какви ще са евентуалните обезщетения по вид и размер.

- 128 В това отношение следва също така да се отбележи, че що се отнася до член 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ, от практиката на Европейския съд по правата на човека следва, че според този съд, когато принудително се отчуждава имотът на дадено лице, трябва да съществува процедура, която да гарантира обща преценка на последиците от отчуждаването, а именно заплащането на обезщетение съразмерно на стойността на отчуждения имот, определянето на лицата с право на обезщетение и всички други въпроси във връзка с отчуждаването (ЕСПЧ, 9 октомври 2003 г., *Biozokat A. E. с/у Гърция*, CE:ECCHR:2003:1009JUD006158200, § 29).
- 129 По съображенията, изложени в точки 123—128 от настоящото решение, следва да се констатира, че предприетото със спорната правна уредба лишаване от собственост не е обосновано със съображения за обществена полза, нито пък е съпътствано от режим за справедливо и своевременно обезщетяване. Поради това посочената правна уредба съставлява посегателство върху правото на собственост, гарантирано с член 17, параграф 1 от Хартата.

в) Заключение

- 130 По изложените съображения следва да се заключи, от една страна, че Унгария не е доказала, че като прекратява правата на ползване, притежавани пряко или непряко от гражданите на различни от Унгария държави членки, спорната правна уредба цели да гарантира осъществяването на цели от общ интерес, признати в практиката на Съда или посочени в член 65, параграф 1, буква б) ДФЕС, нито че прекратяването на тези права е подходящ и последователен начин за постигането на такива цели и остава в границите на необходимото за постигането им. От друга страна, прекратяването на посочените права не е в съответствие с член 17, параграф 1 от Хартата. Следователно не могат да бъдат обосновани пречките пред свободното движение на капитали, породени по този начин от лишаването на съответните лица от имущество, придобито чрез капитали, ползващи се със защитата по член 63 ДФЕС.
- 131 При тези условия следва да се приеме за установено, че като е приела спорната правна уредба и като по този начин е прекратила *ex lege* притежаваните пряко или непряко от граждани на други държави членки права на ползване върху разположени в Унгария земеделски земи, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 63 ДФЕС във връзка с член 17 от Хартата.

По съдебните разноски

- 132 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Унгария и последната е загубила делото, следва Унгария да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Като е приела член 108, параграф 1 от Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Закон ССХІІ от 2013 г., съдържащ различни разпоредби и преходни мерки във връзка със Закон ССХІІ от 2013 г. за продажбата на земеделски и горски земи) и като по този начин е прекратила ex lege притежаваните пряко или непряко от граждани на други държави членки права на ползване върху разположени в Унгария земеделски и горски земи, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 63 ДФЕС във връзка с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- 2) Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски.

Подписи