



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
H. SAUGMANDSGAARD ØE  
fremsat den 31. maj 2017<sup>1</sup>

**Forenede sager C-52/16 og C-113/16**

**»SEGRO« Kft.  
mod  
Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16)  
og  
Günther Horváth  
mod  
Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Szombathelyi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 49 TEUF – etableringsfrihed – artikel 63 TEUF – frie kapitalbevægelser – indirekte forskelsbehandling – kontraktlige brugsrettigheder over landbrugsarealer – forbud mod erhvervelse af sådanne rettigheder for andre personer end nærtstående til ejeren af landbrugsarealerne – lovgivning, der foreskriver bortfald af sådanne rettigheder, der ikke opfylder denne betingelse – begrundelse – foreligger ikke – tilsidesættelse af den nationale lovgivning om valutakontrol – bekæmpelse af misbrug – bekæmpelse af jordspekulation – artikel 17 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – manglende anvendelse af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder uafhængigt af spørgsmålet om tilsidesættelse af den frie bevægelighed«

### I. Indledning

1. Ved afgørelser af 25. januar 2016 (C-52/16) og 8. februar 2016 (C-113/16), indgået til Domstolen henholdsvis den 29. januar og den 26. februar 2016, har Szombathelyi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn) forelagt Domstolen to anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 49 TEUF og 63 TEUF og artikel 17 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2. Disse anmodninger er fremsat inden for rammerne af tvister mellem dels »SEGRO« Kft. og Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (forvaltningen i Vas-provinsen – ejendomsregisterkontoret for Sárvár-distriktet, Ungarn), dels Günther Horváth og Vas Megyei Kormányhivatal (forvaltningen i Vas-provinsen, Ungarn) vedrørende afgørelser om sletning i ejendomsregistret af de brugsrettigheder over landbrugsarealer, som henholdsvis SEGRO og Günther Horváth var indehavere af.

<sup>1</sup> – Originalsprog: fransk.

3. Disse afgørelser om sletning er truffet i henhold til en national lovgivning, der foreskriver, at brugsrettigheder over dyrkningsarealer skal anses for bortfaldet, medmindre det godtgøres, at disse rettigheder er stiftet mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold.

4. Det er af de grunde, som jeg vil redegøre for nedenfor, min opfattelse, at denne lovgivning og de afgørelser om sletning, der er truffet på grundlag af denne lovgivning, er i strid med de frie kapitalbevægelser. Kravet om, at sådanne rettigheder skal være stiftet mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold, medfører nemlig indirekte forskelsbehandling til skade for statsborgere fra andre medlemsstater og kan ikke begrundes i nogen af de formål, som den ungarske regering har henvist til.

5. Hvad angår chartrets artikel 17 og 47, som ifølge den forelæggende ret er blevet tilsidesat i sag C-52/16, SEGRO<sup>2</sup>, vil jeg desuden foreslå Domstolen at fortolke chartrets artikel 51, stk. 1 og 2, således, at det i forbindelse med en undersøgelse af en national lovgivning i lyset af den frie bevægelighed ikke er muligt at påberåbe en tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed, der er garanteret ved chartret, uafhængigt af spørgsmålet om tilsidesættelsen af disse friheder.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

6. Ungarns tiltrædelse af Den Europæiske Union er fastsat i en tiltrædelsestraktat<sup>3</sup> (herefter »tiltrædelsestraktaten af 2003«), hvortil er knyttet en akt, der fastsætter vilkårene for denne tiltrædelse<sup>4</sup> (herefter »tiltrædelsesakten af 2003«) i henhold til denne traktats artikel 1, stk. 2. Den nævnte traktat trådte i henhold til traktatens artikel 2, stk. 2, i kraft den 1. maj 2004.

7. Kapitel 3 i bilag X til tiltrædelsesakten af 2003 har overskriften »Frie kapitalbevægelser«. Punkt 2 i kapitel 3 bestemmer:

»Uanset forpligtelserne i de traktater, som Den Europæiske Union bygger på, kan Ungarn i syv år fra tiltrædelsesdatoen opretholde forbuddene i den ungarske lovgivning, der gælder på tidspunktet for undertegnelsen af denne akt, for så vidt angår erhvervelse af landbrugsjord for fysiske personer, som ikke er bosiddende i eller statsborgere i Ungarn, og for juridiske personer. I intet tilfælde må statsborgere fra medlemsstaterne eller juridiske personer, der er oprettet i overensstemmelse med lovene i en anden medlemsstat, behandles mindre gunstigt med hensyn til erhvervelse af landbrugsjord, end de blev det på datoen for [...] undertegnelse [af tiltrædelsestraktaten af 2003] [...]

Statsborgere i en anden medlemsstat, der måtte ønske at etablere sig som selvstændige landbrugere, og som har haft lovlig bopæl og været aktivt beskæftiget med landbrug i Ungarn i mindst tre år i træk, vil ikke være underkastet bestemmelserne i det foregående afsnit eller andre regler og procedurer end dem, ungarske statsborgere er underkastet. [...]

2 – Jf. punkt 21 i dette forslag til afgørelse.

3 – Traktat mellem Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (medlemmer af Den Europæiske Union) og Den Tjekkiske Republik, Republikken Estland, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Ungarn, Republikken Malta, Republikken Polen, Republikken Slovenien og Den Slovakiske Republik om Den Tjekkiske Republik, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 17).

4 – Akt vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasninger af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 33).

Hvis der er tilstrækkelig grund til at antage, at der efter udløbet af overgangsperioden vil forekomme alvorlige forstyrrelser eller trussel om alvorlige forstyrrelser på markedet for landbrugsjord i Ungarn, træffer Kommissionen på Ungarns anmodning afgørelse om forlængelse af overgangsperioden med højst tre år.«

8. Ved afgørelse af 20. december 2010 forlængede Kommissionen den overgangsperiode for erhvervelse af landbrugsjord i Ungarn, der er omhandlet i punkt 2, kapitel 3, bilag X i tiltrædelsesakten af 2003, indtil den 30. april 2014<sup>5</sup>.

### **B. Ungarsk ret**

9. A termőföldröl 1994. évi LV. Törvény (lov nr. LV af 1994 om dyrkningsarealer, herefter »lov af 1994 om dyrkningsarealer«) blev ændret med virkning fra den 1. januar 2013 således, at det ikke længere var tilladt at indgå aftale om brugsrettigheder over dyrkningsarealer, dog med undtagelse af aftaler mellem personer, der havde et nært slægtskabsforhold.

10. I denne forbindelse blev der i denne lov indføjet en ny artikel 91, stk. 1, der har følgende ordlyd:

»Brugsrettigheder, der eksisterer den 1. januar 2013, og som er stiftet ved aftale mellem personer, der ikke har et nært slægtskabsforhold, for en tidsbegrænset periode eller for en tidsbegrænset periode, der udløber efter den 30. december 2032, bortfalder uden videre den 1. januar 2033«.

11. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. (lov nr. CXXII af 2013 om retshandler vedrørende landbrugs- og skovbrugsarealer, herefter »lov af 2013 om landbrugs- og skovbrugsarealer«) blev vedtaget den 21. juni 2013 og trådte i kraft den 15. december 2013. Denne lovs artikel 5, nr. 13), indeholder følgende definition:

»Nærtstående medlemmer af samme familie«: ægtefæller, slægtninge i lige opstigende linje, adoptivbørn, egne børn og ægtefællens børn, adoptivforældre, svigerforældre, brødre og søskende.«

12. Det fremgår af artikel 37, stk. 1, i lov af 2013 om dyrkningsarealer, at brugsrettigheder til dyrkningsarealer, der er stiftet ved aftale, er ugyldige, medmindre aftalen er indgået mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold.

13. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. Törvény (lov nr. CCXII af 2013 om fastsættelse af overgangsbestemmelser og -foranstaltninger vedrørende lov af 2013 om dyrkningsarealer, herefter »lov af 2013 om overgangsforanstaltninger«) blev vedtaget den 12. december 2013 og trådte i kraft den 15. december 2013.

14. Denne lovs artikel 108, stk. 1, der ophæver artikel 91, stk. 1, i lov af 1994 om dyrkningsarealer, bestemmer:

»Brugsrettigheder, der eksisterer den 30. april 2014, og som er stiftet ved aftale mellem personer, der ikke har et nært slægtskabsforhold, for en tidsbegrænset periode eller for en tidsbegrænset periode, der udløber efter den 30. april 2014, bortfalder uden videre den 1. maj 2014.«

5 – Kommissionens afgørelse 2010/792/EU af 20.12.2010 om forlængelse af overgangsperioden for erhvervelse af landbrugsjord i Ungarn (EUT 2010, L 336, s. 60).

15. Artikel 94 i az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. Törvény (lov nr. CXLI af 1997 om ejendomsregistret, herefter »lov om ejendomsregistret«) bestemmer:

»1. Med henblik på at slette de brugsrettigheder af registret, som bortfalder i henhold til § 108, stk. 1, i [lov af 2013 om overgangsforanstaltninger] (herefter under ét i nærværende artikel brugsrettigheder), udsteder den myndighed, der er ansvarlig for ejendomsregistret, inden den 31. oktober 2014 et påbud til den fysiske person, der er indehaver af brugsretten, hvorved denne inden for 15 dage fra modtagelsen af påbuddet og ved den af ministeren fastsatte formular skal erklære, at der foreligger et nært slægtskabsforhold mellem denne person og den, der stiftede brugsretten, som ejer ejendommen ifølge de dokumenter, der lå til grund for registreringen. Efter den 31. december 2014 antages ingen anmodning om ophævelse af fristen.

[...]

3. Når det fremgår af erklæringen, at der ikke foreligger et nært slægtskabsforhold, eller der ikke fremlægges en erklæring inden for fristen, sletter den myndighed, der er ansvarlig for ejendomsregistret, af egen drift inden for seks måneder, efter at den anførte frist for at fremlægge en erklæring er udløbet, eller senest den 31. juli 2015 registreringen af brugsrettigheden af ejendomsregistret.

[...]

5. Den myndighed, der er ansvarlig for jordanliggende, sletter af egen drift senest den 31. december 2014 af ejendomsregistret de brugsrettigheder, der er registreret for juridiske personer eller enheder, der ikke har status som juridisk person, men som kan erhverve rettigheder, der kan registreres i registret, og som er bortfaldet i henhold til artikel 108, stk. 1, i [lov af 2013 om overgangsforanstaltninger].«

### III. Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

#### A. Sag C-52/16

16. SEGRO er et handelselskab, der har hjemsted i Ungarn, og hvis aktionærer er fysiske personer, der er statsborgere i andre medlemsstater, og som har bopæl i Tyskland.

17. SEGRO erhvervede før den 30. april 2014 brugsrettigheder over to landbrugsarealer, der er beliggende i Ungarn. Disse rettigheder blev registreret i ejendomsregistret. Den ungarske regering har i denne forbindelse præciseret, at de i hovedsagerne omhandlede rettigheder blev stiftet før den 1. maj 2004.

18. Ved to afgørelser af henholdsvis den 10. og den 11. september 2014 slettede ejendomsregisterkontoret for Sárvár-distriktet, der hører under forvaltningen i Vas-provinsen, disse brugsrettigheder af ejendomsregistret med henvisning til artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger og artikel 94, stk. 5, i lov om ejendomsregistret.

19. SEGRO anlagde sag ved den forelæggende ret og gjorde bl.a. gældende, at de ovenfor nævnte nationale bestemmelser var i strid med den ungarske forfatning og EU-retten.

20. Den forelæggende ret forelagde sagen for Alkotmánybíróság (forfatningsdomstolen i Ungarn) med henblik på at få afgjort, om disse bestemmelser var i strid med den ungarske forfatning. Ved dom nr. 25 af 21. juli 2015 fastslog Alkotmánybíróság, at der forelå forfatningsstridighed, og opfordrede lovgiver til at ændre den berørte lovgivning senest den 1. december 2015. Ifølge den forelæggende ret er denne frist udløbet, uden at der er iværksat foranstaltninger i denne forbindelse.

21. Efter at være blevet forelagt sagen på ny er den forelæggende ret for det første af den opfattelse, at de omhandlede nationale bestemmelser kan afholde statsborgere fra andre medlemsstater fra at udøve deres rettigheder i medfør af etableringsfriheden (artikel 49 TEUF) og de frie kapitalbevægelser (artikel 63 TEUF) ved at erhverve brugsrettigheder over landbrugsejendomme i Ungarn, idet de risikerer, at disse rettigheder bortfalder før deres udløb uden at de modtager en passende kompensation. Disse bestemmelser medfører endvidere et uforholdsmæssigt indgreb i de pågældendes ejendomsret, som er garanteret ved chartrets artikel 17. Endelig udgør den implicitte retlige formodning om, at samtlige de privatretlige aftaler, hvorved der stiftes brugsrettigheder over dyrkningsarealer, anses for indgået for at omgå begrænsningerne vedrørende erhvervelse af ejendom, et indgreb i retten til en retfærdig rettergang, der er beskyttet ved chartrets artikel 47.

22. På denne baggrund har Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 49 [TEUF] og 63 [TEUF] og [chartrets] artikel 17 og 47 [...] fortolkes således, at de er til hinder for lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der – uden at tage hensyn til andre kriterier – fastsætter en forpligtelse til at slette registreringen af brugsrettigheder over landbrugsejendomme for handelsselskaber eller fysiske personer, der ikke er nærtstående til ejeren, uden samtidig at foreskrive, at der skal ydes indehaverne af de ophørte brugsrettigheder kompensation for formuetabet, som, selv om den ikke kan kræves inden for rammerne af afviklingen af det økonomiske mellemværende mellem de kontraherende parter, dog udspringer af gyldige aftaler?
- 2) Skal artikel 49 [TEUF] og 63 [TEUF] og [chartrets] artikel 17 og 47 [...] fortolkes således, at de er til hinder for lovgivning i en medlemsstat, der – uden at tage hensyn til andre kriterier – fastsætter en forpligtelse til at slette registreringen af brugsrettigheder over landbrugsejendomme for handelsselskaber eller fysiske personer, der ikke er nærtstående til ejeren, som er blevet registreret på grundlag af aftaler indgået før den 30. april 2014, og samtidig foreskriver, at der skal ydes indehaverne af de ophørte brugsrettigheder kompensation for formuetabet, som, selv om den ikke kan kræves inden for rammerne af afviklingen af det økonomiske mellemværende mellem de kontraherende parter, dog udspringer af gyldige aftaler?«

## **B. Sag C-113/16**

23. Günter Horváth, der er østrigsk statsborger med bopæl i Østrig, havde før den 30. april 2014 erhvervet livsvarige brugsrettigheder over to landbrugsarealer i Ungarn. Disse brugsrettigheder blev indskrevet i ejendomsregistret. Den ungarske regering har i denne forbindelse præciseret, at de i hovedsagen omhandlede rettigheder blev stiftet før den 1. maj 2004.

24. Ved afgørelse af 12. oktober 2015 slettede forvaltningen i Vas-provinsen disse brugsrettigheder af ejendomsregistret med henvisning til artikel 5, nr. 13), i lov af 2013 om dyrkningsarealer, artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger og artikel 94, stk. 1 og 3, i lov om ejendomsregistret.

25. Günter Horváth har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret.

26. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om kravet om, at der skal bestå et nært slægtskabsforhold mellem de parter, der har indgået aftale om stiftelse af en brugsrettighed, udgør skjult forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater, eftersom landbrugsarealerne hovedsageligt ejes af ungarske statsborgere. Denne diskriminerende virkning bliver endnu tydeligere, når det tages i betragtning, at udenlandske fysiske og juridiske personer tidligere ikke kunne erhverve ejerskab til sådanne arealer, hvilket indebærer, at antallet af indehavere af brugsrettigheder er langt højere blandt statsborgere fra andre medlemsstater end blandt ungarske statsborgere.

27. På denne baggrund har Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Indebærer en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorved opretholdelsen af brugsrettigheder over landbrugsarealer afhænger af, at der godtgøres et nært slægtskabsforhold med den, som stiftede disse rettigheder, og hvorefter brugsrettighederne uden videre foranstaltning bortfalder uden nogen økonomisk kompensation, såfremt rettighedsindehaveren ikke kan godtgøre et sådant nært slægtskabsforhold, en begrænsning, som er i strid med artikel 49 [TEUF] og 63 [TEUF]?
- 2) Påvirker en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorved opretholdelsen af brugsrettigheder over landbrugsarealer afhænger af, at der godtgøres et nært slægtskabsforhold med den, som stiftede disse rettigheder, og hvorefter brugsrettighederne uden videre foranstaltning bortfalder uden nogen økonomisk kompensation, såfremt rettighedsindehaveren ikke kan godtgøre et sådant nært slægtskabsforhold, henset til artikel 49 [TEUF] og 63 [TEUF], reelt statsborgere i den pågældende medlemsstat i samme omfang som statsborgere i de øvrige medlemsstater?«

#### **IV. Retsforhandlingerne for Domstolen**

28. Anmodningerne om præjudiciel afgørelse blev registreret på Domstolens Justitskontor den 29. januar 2016 (C-52/16) og den 26. februar 2016 (C-113/16).

29. Den ungarske, den italienske, den østrigske og den portugisiske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

30. Den ungarske regering og Kommissionen deltog i retsmødet den 7. marts 2017 og afgav mundtlige indlæg.

#### **V. Bedømmelse**

31. Den forelæggende ret ønsker med sine spørgsmål i det væsentlige oplyst, om artikel 49 TEUF og 63 TEUF og chartrets artikel 17 og 47 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der foreskriver, at brugsrettigheder over dyrkningsarealer bortfalder, medmindre det godtgøres, at disse rettigheder er blevet stiftet mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold.

32. Samtlige de parter, der har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen, med undtagelse af den ungarske regering, er af den opfattelse, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende.

33. Af de grunde, som jeg vil redegøre for nedenfor, vil jeg foreslå Domstolen at besvare disse spørgsmål med, at artikel 63 TEUF, der sikrer de frie kapitalbevægelser, er til hinder for en sådan lovgivning.

#### **A. Om formaliteten vedrørende anmodningerne om præjudiciel afgørelse**

34. Den ungarske regering har givet udtryk for en vis tvivl med hensyn til, om anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

35. Denne regering har for det første anført, at de i hovedsagen omhandlede brugsrettigheder blev stiftet, før tiltrædelsestraktaten af 2003 trådte i kraft, og at stiftelsen af disse rettigheder i øvrigt var i strid med den dagældende nationale lovgivning. Der er derfor ikke grundlag for i lyset af EU-retten at foretage en vurdering af den omstændighed, at den nationale lovgiver bragte disse ulovligt stiftede rettigheder til ophør, før denne traktat trådte i kraft.

36. Jeg bemærker, at Domstolen har kompetence til at fortolke EU-retten med hensyn til dens anvendelse i en ny medlemsstat fra tidspunktet for dennes tiltrædelse af Unionen<sup>6</sup>.

37. Det er i hovedsagerne ubestridt, at de omhandlede brugsrettigheder blev slettet af ejendomsregistret ved forvaltningsafgørelser, der blev truffet efter den 1. maj 2004<sup>7</sup>, som var tidspunktet for ikrafttrædelsen af tiltrædelsestraktaten af 2003<sup>8</sup>, og på grundlag af retsfor skrifter, der var vedtaget efter ikrafttrædelsen af denne traktat<sup>9</sup>.

38. Efter min opfattelse hersker der derfor ikke tvivl om, at Domstolen har kompetence til at fortolke EU-retten med hensyn til såvel de i hovedsagen omhandlede afgørelser om sletning som de deri omhandlede retsfor skrifter, også selv om det antages, at disse rettigheder blev stiftet før den 1. maj 2004.

39. Jeg bemærker, at jeg vil behandle den ungarske regerings argument om, at brugsrettighederne var ulovlige ab initio, i min redegørelse nedenfor<sup>10</sup>.

40. Den ungarske regering har for det andet anført, at de præjudicielle spørgsmål fejlagtigt vedrører artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger. Efter denne regerings opfattelse følger det af de nævnte bestemmelser, at de omhandlede brugsrettigheder ophørte ex lege den 1. maj 2014, hvilket indebærer, at tvisten i hovedsagerne kun vedrører anvendelsen af artikel 94 i lov om ejendomsregistret.

41. Det bemærkes i denne forbindelse, at det ifølge fast retspraksis udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse<sup>11</sup>.

6 – Jf. i denne retning dom af 15.6.1999, Andersson og Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, præmis 31), og af 10.1.2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, præmis 36).

7 – Jf. punkt 18 og 24 i dette forslag til afgørelse.

8 – Jf. punkt 6 i dette forslag til afgørelse.

9 – Jf. punk 9-15 i dette forslag til afgørelse.

10 – Jf. punkt 90-99 i dette forslag til afgørelse.

11 – Jf. bl.a. dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

42. Det følger heraf, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten eller vurdering af gyldigheden af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål<sup>12</sup>.

43. De spørgsmål, der er forelagt inden for rammerne af de foreliggende sager, falder ikke ind under nogen af de tilfælde, der er nævnt i denne retspraksis. Det kan nemlig ikke bestrides, at artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger er af afgørende betydning i hovedsagerne, idet denne artikel fastsætter, at brugsrettigheder, der er stiftet mellem personer, som ikke har et nært slægtskabsforhold, bortfalder.

44. Den ungarske regering har for det tredje anført, at den forelæggende ret har rejst tvivl om dom nr. 25 af 21. juli 2015 afsagt af Alkotmánybíróság (forfatningsdomstolen) til trods for, at denne domstols afgørelser er bindende for den forelæggende ret.

45. Jeg bemærker, således som Domstolen gentagne gange har fastslået, at de nationale retter har en meget vid adgang til at gå til Domstolen med et spørgsmål om fortolkningen af relevante EU-retlige bestemmelser, idet denne adgang omdannes til en forpligtelse for de retter, der træffer afgørelse i sidste instans, med forbehold af de undtagelser, der er anerkendt i Domstolens praksis. En bestemmelse i national ret kan efter omstændighederne ikke forhindre en national ret i at gøre brug af denne adgang eller i at opfylde denne forpligtelse. Såvel denne adgang som denne forpligtelse er nemlig uadskilleligt forbundet med samarbejdsordningen mellem de nationale domstole og Domstolen, som er fastlagt ved artikel 267 TEUF og opgaverne for den ret, der er ansvarlig for anvendelsen af EU-retten, som i medfør af denne bestemmelse er overladt til de nationale retter<sup>13</sup>.

46. Følgelig kan den bestemmelse i national ret, som den ungarske regering har henvist til, ikke forhindre den forelæggende ret i at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på at stille Domstolen et spørgsmål om fortolkning af EU-retten i lighed med de spørgsmål, der er genstand for de foreliggende sager.

47. Jeg udleder af det ovenstående, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

### ***B. Om den anvendelige frie bevægelighed***

48. Det skal i lyset af de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, afgøres, om de i hovedsagerne omhandlede nationale foranstaltninger, er omfattet af EUF-traktatens bestemmelser om de frie kapitalbevægelser eller om etableringsfriheden. Formålet med disse foranstaltninger er at regulere stiftelsen og opretholdelsen af brugsrettigheder over landbrugsarealer.

49. Efter min opfattelse er de nævnte foranstaltninger ikke omfattet af den etableringsfrihed, der er sikret ved artikel 49 TEUF, men af de frie kapitalbevægelser, der er sikret ved artikel 63 TEUF, og dette af de følgende grunde.

12 – Jf. bl.a. dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

13 – Dom af 5.4.2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis).



50. Domstolen har, så vidt jeg ved, altid fastslået, dog med en enkelt ældre undtagelse<sup>14</sup>, at nationale foranstaltninger, der regulerer investeringer i fast ejendom, er omfattet af de frie kapitalbevægelser<sup>15</sup>.

51. Det fremgår af denne retspraksis, at der er forbundet kapitalbevægelser med at gøre brug af retten til at erhverve, udnytte og afhænde fast ejendom på en anden medlemsstats område<sup>16</sup>.

52. Det fremgår endvidere af denne praksis, at begrebet kapitalbevægelser omfatter de transaktioner, hvormed valutaudlændinge foretager investeringer i fast ejendom på en medlemsstats område, således som det i øvrigt fremgår af nomenklaturen for kapitalbevægelser omhandlet i bilag I til Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af [EF-]traktatens artikel 67 (denne artikel blev ophævet ved Amsterdamtraktaten)<sup>17</sup>, og denne nomenklatur bevarer sin vejledende værdi for definitionen af begrebet kapitalbevægelser, der er anvendt i artikel 63 TEUF<sup>18</sup>.

53. Det fremgår i denne forbindelse udtrykkeligt af de forklarende noter i bilag I til direktiv 88/361, at kategorien investeringer i fast ejendom »[også] omfatter [...] *brugsrettigheder*, servitutter og arealrettigheder« (min fremhævelse).

54. Den nævnte retspraksis foretager efter min opfattelse i øvrigt ikke nogen sondring afhængigt af, om den faste ejendom, der er genstand for de omhandlede investeringer, skal anvendes til privat eller erhvervsmæssig brug. Domstolen har udtrykkeligt nævnt de kapitalbevægelser, der er forbundet med *retten til at udnytte* fast ejendom i en anden medlemsstat, hvilket efter min opfattelse omfatter muligheden for at udnytte fast ejendom i forbindelse med en aktivitet, der i øvrigt er omfattet af etableringsfriheden<sup>19</sup>.

55. Nationale foranstaltninger, der påvirker investeringer i fast ejendom, er med andre ord omfattet af de frie kapitalbevægelser, selv når disse investeringer har til formål at gøre det muligt at udøve etableringsretten i den berørte medlemsstat, uanset om dette sker som fysisk person<sup>20</sup> eller gennem et selskab, der er oprettet i denne medlemsstat<sup>21</sup>.

56. Denne fortolkning bekræftes efter min opfattelse af de forklarende noter i bilag I til direktiv 88/361, hvorefter begrebet investeringer i fast ejendom omfatter »[p]rivatpersoners køb af fast ejendom og byggegrunde samt opførelse af ejendomme *i erhvervsmæssigt eller personligt øjemed*« (min fremhævelse).

57. Uanset om SEGRO eller Günter Horváth måtte have udnyttet de i hovedsagerne omhandlede landbrugsarealer, kan denne omstændighed derfor ikke indebære, at de omhandlede nationale foranstaltninger falder ind under anvendelsesområdet for etableringsfriheden.

14 – Jf. dom af 6.11.1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, præmis 9). Denne dom vedrørte et irsk selskab, der var stiftet af statsborgere fra andre medlemsstater, og som var genstand for ekspropriation som følge af, at disse statsborgere ikke opfyldte en betingelse om at have bopæl på landbrugsarealerne. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at den løsning, der blev valgt i denne forbindelse i denne dom, er blevet ændret i Domstolens nyere praksis.

15 – Jf. i denne retning dom af 5.3.2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99 - C-524/99 og C-526/99 - C-540/99, EU:C:2002:135, præmis 28-31), af 23.9.2003, Ospelt og Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 24), af 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 22-24), og af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 20).

16 – Dom af 5.3.2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99 - C-524/99 og C-526/99 - C-540/99, EU:C:2002:135, præmis 29), af 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 22), og af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 20).

17 – EFT 1988, L 178, s. 5.

18 – Dom af 5.3.2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99 - C-524/99 og C-526/99 - C-540/99, EU:C:2002:135, præmis 30), af 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 23), og af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 20).

19 – Jf. punkt 51 i dette forslag til afgørelse.

20 – Dom af 5.3.2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99 - C-524/99 og C-526/99 - C-540/99, EU:C:2002:135), vedrørte en ordning, der tillod erhvervelse af fast ejendom, såfremt erhververen forpligtede sig at anvende denne ejendom til sin hovedbopæl eller til et erhvervsmæssigt formål (jf. denne doms præmis 6). Dom af 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), vedrørte bl.a. ophævelse af en fysisk persons erhvervelse af en landbrugsejendom med den begrundelse, at denne person ikke havde taget fast bopæl på ejendommen.

21 – Dom af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), vedrørte et afslag på at tillade, at en stiftelse, der var etableret i Nederlandene, og som ønskede at udnytte de omhandlede faste ejendomme gennem belgiske handelselskaber, kunne foretage investeringer i fast ejendom i Belgien (jf. denne doms præmis 12-14 og 23 og 24).

58. Denne fortolkning bekræftes endvidere af indholdet i bilag X til tiltrædelsesakten af 2003, der i henhold til denne akts artikel 24 fastsætter visse overgangsforanstaltninger vedrørende Ungarns tiltrædelse af Unionen.

59. Jeg bemærker, at disse overgangsforanstaltninger, der ikke er genstand for de af den forelæggende ret forelagte spørgsmål, ikke finder anvendelse på de i hovedsagerne omhandlede omstændigheder, således som Kommissionen har anført, idet de forvaltningsafgørelser, der er omhandlet i hovedsagerne, blev vedtaget efter den 30. april 2014, som var den dato, hvor overgangsperioden for erhvervelse af landbrugsjord i Ungarn udløb efter at være blevet forlænget, som er nævnt i punkt 2, kapitel 3, bilag X i tiltrædelsesakten af 2003<sup>22</sup>.

60. Disse foranstaltningers ordlyd giver imidlertid en brugbar afklaring af anvendelsesområdet for de frie kapitalbevægelser. Punkt 2 i kapitel 3 i dette bilag gav nemlig Ungarn mulighed for under visse betingelser og i en overgangsperiode på syv år fra tiltrædelsesdatoen (som Kommissionen forlængede indtil den 30.4.2014<sup>23</sup>), at opretholde forbuddene for så vidt angår erhvervelse af landbrugsarealer for fysiske personer, som ikke var bosiddende i eller statsborgere i Ungarn, og for juridiske personer.

61. Det nævnte kapitel 3 har imidlertid overskriften »Frie kapitalbevægelser«. Ophavsmændene til tiltrædelsesakten af 2003 var således udtrykkeligt af den opfattelse, at fysiske eller juridiske personers erhvervelse af landbrugsarealer var omfattet af de frie kapitalbevægelser.

62. Det følger af det ovenstående, at det skal undersøges, hvilken rækkevidde de i hovedsagerne omhandlede nationale foranstaltninger har i lyset af de frie kapitalbevægelser, der er sikret ved artikel 63 TEUF.

63. Jeg gør subsidiært opmærksom på, at de betragtninger, der følger nedenfor, kan overføres på etableringsfriheden, for så vidt angår såvel spørgsmålet, om der foreligger en restriktion, som spørgsmålet om manglende begrundelse.

### ***C. Om der foreligger en restriktion for de frie kapitalbevægelser***

64. Det skal nu vurderes, om de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger medfører en restriktion for de frie kapitalbevægelser.

65. Den ungarske regering har indledningsvis anført, at artikel 345 TEUF giver medlemsstaterne stor frihed med hensyn til at fastlægge indholdet af og betingelserne for erhvervelse af visse ejendomsrettigheder, såsom brugsrettigheder, idet de dog ikke må gøre det umuligt at erhverve sådanne rettigheder og heller ikke må forskelsbehandle.

66. Jeg bemærker, at selv om artikel 345 TEUF udtrykker princippet om traktaternes neutralitet for så vidt angår de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne, medfører denne neutralitet imidlertid ikke, at de nationale foranstaltninger, der regulerer erhvervelse af fast ejendom, falder uden for EU-retten grundlæggende principper, navnlig principperne om forbud mod forskelsbehandling, etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser<sup>24</sup>.

22 – Jf. punkt 8, 18 og 24 i dette forslag til afgørelse.

23 – Jf. punkt 8 i dette forslag til afgørelse.

24 – Jf. i denne retning dom af 6.11.1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, præmis 7), af 15.5.2003, Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, præmis 39), af 23.9.2003, Ospelt og Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 24), og af 22.10.2013, Essent m.fl. (C-105/12 - C-107/12, EU:C:2013:677, præmis 29 og 36).

67. Den omstændighed, at de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger, er omfattet af artikel 345 TEUF udelukker derfor ikke, at bestemmelserne i EUF-traktaten om de frie kapitalbevægelser finder anvendelse.

68. Det fremgår af artikel 63 TEUF, at restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes er forbudt. Dette forbud omfatter bl.a. enhver national foranstaltning, der medfører forskelsbehandling afhængigt af kapitalens oprindelse<sup>25</sup>.

69. Jeg bemærker, at konstateringen af, at der foreligger forskelsbehandling, der udgør en mere alvorlig tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten, end dem, der følger af en simpel ikke-diskriminerende restriktion, kan få en vis betydning på stadiet for begrundelsen<sup>26</sup>.

70. Efter min opfattelse medfører de i hovedsagerne omhandlede nationale foranstaltninger imidlertid en indirekte forskelsbehandling afhængigt af kapitalens oprindelse, således som den østrigske og den portugisiske regering samt Kommissionen med føje har anført.

71. Jeg bemærker i denne forbindelse, at der foreligger en indirekte forskelsbehandling, når en betingelse, der er fastsat i en national lovgivning, selv om den ikke fastsætter en formel sondring afhængigt af oprindelse, lettere kan opfyldes af statsborgere fra den berørte medlemsstat end statsborgere fra andre medlemsstater<sup>27</sup>.

72. Det er korrekt, at en national foranstaltning såsom artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, der foreskriver, at brugsrettigheder bortfalder uden videre, medmindre det godtgøres, at aftalen om stiftelse af en sådan rettighed er indgået mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold, ikke klart foretager en sondring afhængigt af kapitalens oprindelse.

73. En sådan lovgivning indebærer imidlertid en skjult forskelsbehandling afhængigt af kapitalens oprindelse, idet sandsynligheden for, at en person har et nært slægtskabsforhold til en person, der har overdraget en sådan rettighed over jordarealer i Ungarn, er langt større for en ungarsk statsborger end for en statsborger fra en anden medlemsstat. De betingelser, der er fastsat i artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger kan med andre ord lettere opfyldes i den ovenfor nævnte retspraksis' forstand af en gruppe ungarske statsborgere end af en gruppe statsborgere fra andre medlemsstater.

74. Denne diskriminerende virkning forstærkes endvidere af de begrænsninger for erhvervelse af ejendomsret til landbrugsarealer, der fandtes før ikrafttrædelsen af de i de foreliggende sager omhandlede nationale foranstaltninger. Det fremgår nemlig af de forklaringer, som den forelæggende ret har givet, at lov af 1994 om dyrkningsarealer i sin oprindelige affattelse udelukkede muligheden for, at udlændinge kunne erhverve ejendomsret over dyrkningsarealer, idet disse personer imidlertid frit kunne erhverve brugsrettigheder over sådanne arealer. Det følger endvidere af denne retspraksis, at udlændinges mulighed for at erhverve ejendomsret over dyrkningsarealer før ikrafttrædelsen af lov af 1994 om dyrkningsarealer var betinget af godkendelse fra finansministeriet.

25 – Jf. i denne retning dom af 14.10.1999, Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, præmis 31), af 4.3.2004, Kommissionen mod Frankrig (C-334/02, EU:C:2004:129, præmis 24 og 25), og af 12.12.2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, præmis 64 og 65).

26 – Jf. punkt 115-118 i dette forslag til afgørelse.

27 – Jf. bl.a. i denne retning, hvad angår bopælsbetingelser, dom af 27.11.1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, præmis 45 og 46), af 24.9.1998, Kommissionen mod Frankrig (C-35/97, EU:C:1998:431, præmis 39), af 11.9.2008, Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, præmis 54 og 55), og af 5.5.2011, Kommissionen mod Tyskland (C-206/10, EU:C:2011:283, præmis 37 og 38). Andre kriterier er blevet anset for at have sådan virkning, jf. dom af 12.7.1979, Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, præmis 12-14), der vedrørte en bestemmelse, der gjorde tildeling af tilskud til kvinder betinget af den ydelsesberettigede moders statsborgerskab, dom af 12.9.1996, Kommission mod Belgien (C-278/94, EU:C:1996:321, præmis 28-30), og af 25.10.2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, præmis 29-31), der vedrørte et krav om at have gennemført studier i den berørte medlemsstat, eller endog dom af 25.10.2007, Geurts og Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, præmis 21 og 22), der vedrørte en betingelse om beskæftigelse af et vist antal arbejdstagere i den berørte medlemsstat.

75. Disse begrænsninger forstærker på to måder den diskriminerende virkning af artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger.

76. For det første forøger disse begrænsninger sandsynligheden for, at eksisterende indehavere af landbrugsarealer i Ungarn har ungarsk statsborgerskab. Sandsynligheden for, at en person har et nært slægtskabsforhold til en ungarsk indehaver, er imidlertid større for en ungarsk statsborger end for en statsborger fra en anden medlemsstat. Disse begrænsninger udgør derfor sammenholdt med kravet om, at der skal foreligge et nært slægtskabsforhold, en ulempe for statsborgere fra andre medlemsstater.

77. For det andet har disse begrænsninger givet statsborgere fra andre medlemsstater, der ønskede at investere i landbrugsarealer i Ungarn, anledning til at erhverve brugsrettigheder over sådanne arealer. Det bortfald af disse rettigheder, der er fastsat i artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, risikerer derfor proportionalt at berøre statsborgere fra andre medlemsstater mere end ungarske statsborgere.

78. Den ungarske regering har i denne forbindelse anført, at ud af de 100 000 personer, der er berørt af det bortfald af brugsrettigheder, der er fastsat i artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, udgør antallet af udlændinge, herunder fra tredjelande, kun 5 058 personer.

79. Dette argument, der udelukkende fokuserer på sammensætningen af den gruppe af personer, der berøres af denne foranstaltning, er ikke relevant for vurderingen af, om der foreligger en indirekte forskelsbehandling afhængigt af oprindelse. Om der foreligger en sådan forskelsbehandling, skal nemlig fastslås på baggrund af en sammenligning mellem

- andelen af berørte personer blandt ungarske statsborgere og
- andelen af berørte personer blandt statsborgere fra andre medlemsstater.

80. Det skal således fastslås, at der foreligger en indirekte forskelsbehandling på grund af oprindelse, når andelen – og ikke det absolutte antal<sup>28</sup> – af personer, der berøres af den omhandlede foranstaltning, er højere blandt statsborgere fra andre medlemsstater end blandt ungarske statsborgere. På baggrund af de argumenter, der er redegjort for i punkt 70-77 i dette forslag til afgørelse, er det min opfattelse, at dette faktisk er tilfældet under de i hovedsagerne omhandlede omstændigheder.

81. Den ungarske regering fremlagde ingen statistik eller andre oplysninger, der kunne rejse tvivl om denne konstatering, da den under de mundtlige forhandlinger blev adspurgt herom.

82. Den ungarske regering har endvidere henvist til muligheden for, at indehaveren af brugsrettigheder i tilfælde af bortfald af disse rettigheder kan fremsætte krav om økonomisk kompensation fra sin medkontrahent. Denne regering har anført, at denne kompensation i henhold til de relevante bestemmelser i den ungarske civile lovbog i princippet skal svare til den berigelse, som indehaveren har opnået uden modydelse. Den nævnte regering er af den opfattelse, at muligheden for at kræve en sådan økonomisk kompensation blev bekræftet ved Alkotmánybíróságs (forfatningsdomstolen) dom nr. 25 af 21. juli 2015.

83. Jeg bemærker i denne forbindelse, at de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt i sag C-113/16, udelukker muligheden for, at der kan kræves en sådan økonomisk kompensation, hvilket ikke er tilfældet for så vidt angår de spørgsmål, der er forelagt i sag C-52/16.

28 – Den ungarske regerings argumentation kan med andre ord ikke tages til følge, for så vidt som den er baseret på *absolutte* værdier (der alene omfatter gruppen af berørte personer), idet eksistensen af en indirekte forskelsbehandling skal baseres på *relative* værdier (der sammenligner den forholdsmæssige andel af berørte personer blandt såvel statsborgere fra andre medlemsstater som ungarske statsborgere)

84. Når dette er sagt, kan den omstændighed, at indehaveren af sådanne rettigheder eventuelt har mulighed for at kræve økonomisk kompensation, ikke, således som Kommissionen med rette har anført, fjerne den indirekte forskelsbehandling, der som fastslået ovenfor foreligger.

85. Uanset om denne mulighed foreligger, foreskriver de i hovedsagerne omhandlede nationale foranstaltninger nemlig, at brugsrettigheder, der er stiftet af privatpersoner, bortfalder mod disse personers vilje. Der kan imidlertid findes mange grunde til, at private kontrahenter ikke ønsker, at sådanne rettigheder skal bortfalde, såsom indehaverens ønske om fortsat at kunne udnytte disse arealer på grund af deres særegne egenskaber, de to parter forventninger til et fremtidigt indtægtsgrundlag eller den omstændighed, at det for ejeren ikke er muligt at betale en økonomisk kompensation i forbindelse med bortfald. Bortfald af sådanne rettigheder kan med andre ord for de private kontraherende parter, der har stiftet dem, medføre u hensigtsmæssigheder, som udsigten til en mulig økonomisk løsning ikke fuldstændig kan afhjælpe.

86. Eftersom et bortfald af disse rettigheder i strid med, hvad de private kontrahenter, der har stiftet disse rettigheder, måtte ønske, vil berøre en langt større andel af statsborgere fra andre medlemsstater, må det heraf udledes, at dette bortfald udgør forskelsbehandling, også selv om indehaveren af sådanne rettigheder måtte have mulighed for at kræve økonomisk kompensation af sin medkontrahent.

87. Det følger af det ovenstående, at de i hovedsagerne omhandlede nationale foranstaltninger, der foreskriver, at brugsrettigheder bortfalder uden videre, medmindre det godtgøres, at den aftale, hvorved en sådan rettighed er stiftet, er indgået mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold, medfører en diskriminerende restriktion for de frie kapitalbevægelser, der er sikret ved artikel 63 TEUF.

#### ***D. Om muligheden for at begrunde restriktionen for de frie kapitalbevægelser***

88. Den ungarske regering har i det væsentlige nævnt tre hensyn, der kan begrunde restriktionen, og som henholdsvis vedrører tilsidesættelse af den nationale lovgivning om valutakontrol, bekæmpelsen af misbrug og det formål af almen interesse, der er forbundet med udnyttelsen af landbrugsarealer.

89. Jeg er af de grunde, som jeg vil redegøre for nedenfor, af den opfattelse, at disse hensyn ikke kan begrunde den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning.

##### *1. Om restriktionen er begrundet som følge af tilsidesættelsen af den nationale lovgivning om valutakontrol*

90. Det fremgår af artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF, at artikel 63 TEUF ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter, især på skatte- og afgiftsområdet og i forbindelse med tilsynet med finansielle institutioner.

91. Den ungarske regering har anført, at erhvervelsen af de brugsrettigheder, der er omfattet af de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger, var ulovlige »ab initio«, selv om disse rettigheder var registreret i ejendomsregistret. Udlændinges erhvervelse af brugsrettigheder over dyrkningsarealer var nemlig før den 1. januar 2002 i henhold til den nationale lovgivning om valutakontrol betinget af, at der blev opnået en tilladelse fra Ungarns nationalbank. Denne nationalbank havde imidlertid oplyst, at der ikke var blevet anmodet om valutatilladelse i forbindelse med erhvervelse af sådanne rettigheder. Den ungarske stat vedtog derfor artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger for at afhjælpe denne uregelmæssighed, der berørte samtlige de af udlændinge erhvervede brugsrettigheder.

92. Det følger af Domstolens faste praksis, at en sanktion, der berører udøvelsen af de frie bevægeligheder, der er garanteret ved EUF-traktaten, skal være forenelig med proportionalitetsprincippet<sup>29</sup>.

93. I det foreliggende tilfælde er det efter min opfattelse uforholdsmæssigt i forhold til det formål, der består i at pålægge en sanktion for tilsidesættelsen af den nationale lovgivning om valutakontrol, at de brugsrettigheder, der er fastsat i de i hovedsagerne omhandlede nationale foranstaltninger, bortfalder.

94. For det første forekommer den fastsatte sanktion mig ikke egnet til at gennemføre det formål, som den skal opfylde, nemlig regulering af de transaktioner, der foretages i strid med ordningen for valutakontrol. Denne sanktion i form af bortfald rammer nemlig samtlige de rettigheder, der ikke er blevet stiftet mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold, og dette kriterium har ikke den mindste sammenhæng med en eventuel tilsidesættelse af ordningen for valutakontrol.

95. For det andet synes denne sanktion efter min opfattelse at være uforholdsmæssig, når der henses til dens omfang. Efter min opfattelse bør tilsidesættelse af en lovgivning, der fastsætter en administrativ kontrol med køb og salg af udenlandsk valuta, nemlig ikke sanktioneres med bortfald af rettigheder, der er stiftet mellem privatpersoner, og hvis gyldighed i øvrigt i materiel henseende ikke er anfægtet. Det forekommer mig i denne forbindelse mere passende at undergive tilsidesættelsen af en sådan administrativ kontrol administrative sanktioner navnlig af økonomisk karakter.

96. For det tredje er denne sanktion efter min opfattelse endvidere uforholdsmæssig, når der henses til dens generelle anvendelsesområde, idet den ikke gør det muligt for de personer, hvis rettigheder er bortfaldet, at godtgøre, at de har overholdt den nationale lovgivning om valutakontrol.

97. For det fjerde er det min opfattelse, at denne sanktion er uforholdsmæssig i forhold til kravene om beskyttelse af den berettigede forventning og om retssikkerhed. Det er nemlig efter min opfattelse i strid med disse krav at fastsætte bestemmelse om bortfald af de omtvistede rettigheder mere end 12 år efter stiftelsen af disse rettigheder og den angivelige tilsidesættelse af den nationale lovgivning om valutakontrol<sup>30</sup>.

98. Denne argumentation bekræftes efter min opfattelse af Burtscher-dommen<sup>31</sup>, der vedrørte en situation, der ligner situationen i de foreliggende sager, nemlig ophævelsen af en ejendomshandel med tilbagevirkende kraft som følge af tilsidesættelsen af en administrativ lovgivning, der fastsatte en forpligtelse til at afgive en forudgående erklæring. Domstolen fastslog, at en sanktion, der består i, at en ejendomshandel rammes af ugyldighed med tilbagevirkende kraft på grund af en forsinkelse med afgivelse af erklæringen, var uforholdsmæssig af grunde, der til dels ligner de grunde, der er anført ovenfor,

– anvendelsesområdet for sanktionen var uforholdsmæssigt, idet denne sanktion indtrådte automatisk, uanset årsagerne til forsinkelsen med afgivelsen (denne doms præmis 55)

29 – Hvad angår de frie kapitalbevægelser, jf. i denne retning dom af 1.12.2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, præmis 54 ff.). Hvad angår arbejdskraftens frie bevægelighed, jf. i denne retning dom af 12.12.1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, præmis 14), og af 30.4.1998, Kommissionen mod Tyskland (C-24/97, EU:C:1998:184, præmis 14). Hvad angår de frie varebevægelser, jf. i denne retning dom af 2.10.2003, Grilli (C-12/02, EU:C:2003:538, præmis 49). Hvad angår den frie udveksling af tjenesteydelser, jf. i denne retning dom af 12.9.2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, præmis 52 og 57). Hvad angår etableringsfriheden, jf. i denne retning dom af 29.2.1996, Skanavi og Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis), og af 6.11.2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597, præmis 72).

30 – Det fremgår af den ungarske regerings skriftlige indlæg, at det indtil den 1.1.2002 var et krav, at der blev opnået tilladelse fra Ungarns nationalbank. Det fremgår imidlertid af artikel 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, at de omtvistede brugsrettigheder bortfaldt uden videre den 1.5.2014.

31 – Dom af 1.12.2005 (C-213/04, EU:C:2005:731). Det fremgik af den i denne sag omhandlede østrigske lovgivning, at erhververen af en fast ejendom var forpligtet til inden for en vis frist at afgive en erklæring om, at grunden var bebygget, at den ikke blev anvendt til ferieformål, og at den pågældende var østrigsk statsborger eller skulle behandles på samme måde som en østrigsk statsborger (præmis 6 og 25).

- sanktionens omfang var også uforholdsmæssig, idet den radikalt greb ind i en aftale, der var udtryk for parternes hensigt, uden at det var begrundet i anvendelsen af de gældende materielle bestemmelser, og dette, selv om andre sanktioner, såsom en bøde, effektivt kunne sanktionere forsinkelsen med afgivelsen af den pågældende erklæring (denne doms præmis 56-60), og
- denne sanktion overholdt ikke kravene til retssikkerhed, der er særligt afgørende på området for ejendomshandel (samme doms præmis 56).

99. Jeg udleder af det ovenstående, at bortfald af de i hovedsagen omhandlede brugsrettigheder ikke kan begrundes under henvisning til den eventuelle tilsidesættelse af den nationale lovgivning om valutakontrol.

## *2. Om restriktionen er begrundet i et formål om at bekæmpe misbrug*

100. Den ungarske regering har endvidere anført, at bortfald af de brugsrettigheder, der er fastsat i de omhandlede nationale foranstaltninger, var begrundet i et hensyn om at bekæmpe misbrug. De i hovedsagerne omhandlede aftaler tjente ifølge denne argumentation til at omgå det forbud mod erhvervelse af dyrkningsarealer, der var fastsat i forhold til udenlandske fysiske personer. Denne regering har i denne forbindelse præciseret, at opretholdelsen af en ejendomsret, der er gjort indholdsløs som følge af stiftelsen af en brugsrettighed, ikke er rationelt ud fra en økonomisk betragtning.

101. Det følger i denne forbindelse af fast retspraksis, at bekæmpelse af misbrug udgør et legitimt hensyn, som kan begrunde en restriktion for de frie bevægeligheder, der er sikret ved EUF-traktaten. Det følger af denne retspraksis, der hovedsageligt er udviklet inden for området for skatte- og afgifter, at en national foranstaltning, der begrænser de frie bevægeligheder, kan være begrundet, når den specifikt sigter på rent kunstige arrangementer, hvis formål er at omgå den pågældende medlemsstats lovgivning<sup>32</sup>.

102. Da et sådant formål kun omfatter bekæmpelse af rent kunstige arrangementer, kan det ikke påberåbes som begrundelse for en national foranstaltning, der er baseret på en generel formodning om, at der foreligger misbrug<sup>33</sup>. For at overholde proportionalitetsprincippet skal de nationale retsinstanser gives mulighed for at foretage en konkret undersøgelse under hensyn til de særlige omstændigheder i hver enkelt sag og på grundlag af objektive elementer, når de tager de pågældende personers misbrug eller svigagtige adfærd i betragtning<sup>34</sup>.

103. I den i hovedsagerne omhandlede sammenhæng er bortfald af brugsrettigheder over landbrugsarealer ikke egnet til at bekæmpe misbrug. Det kan nemlig ikke udelukkes, at personer, der har et nært slægtskabsforhold, har begået misbrug med det formål at omgå forbuddet mod at sælge landbrugsarealer til udlændinge.

104. Disse foranstaltninger går endvidere ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål, idet de er baseret på en formodning om, at der foreligger misbrug med hensyn til samtlige de rettigheder, der ikke er stiftet mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold, og dette uafhængigt af, om der foreligger et rent kunstigt arrangement.

32 – Jf. bl.a. i denne retning dom af 12.9.2006, Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, præmis 51), af 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, præmis 72), og af 1.4.2014, Felixstowe Dock and Railway Company m.fl. (C-80/12, EU:C:2014:200, præmis 31).

33 – Jf. bl.a. i denne retning dom af 12.9.2006, Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, præmis 50), af 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, præmis 73 og 79), og af 19.11.2009, Kommissionen mod Italien (C-540/07, EU:C:2009:717, præmis 58).

34 – Dom af 17.9.2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, præmis 99).

105. Det følger af det ovenstående, at disse foranstaltninger ikke kan begrundes i formålet om at bekæmpe misbrug.

*3. Om restriktionen er begrundet i et formål af almen interesse, der er knyttet til udnyttelsen af landbrugsarealer*

106. Den ungarske regering har for at begrunde, at der sker bortfald af brugsrettigheder over landbrugsarealer, med undtagelse af de rettigheder, der er stiftet mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold, endvidere anført, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning forfølger et formål af almen interesse, nemlig formålet om at sikre, at dyrkningsarealer ejes af fysiske personer, som dyrker jorden. Det er navnlig som følge af dette formål, at der er indført et forbud mod at erhverve ejerskab til landbrugsarealer i investeringsøjemed eller med henblik på ejendomsspekulation, dvs. med henblik på at opnå en fortjeneste, der følger af en stigning i arealpriserne.

107. Denne regering har anført, at denne lovgivning endvidere har til formål at gøre det muligt for nye virksomheder at udnytte dyrkningsarealer, at gøre det lettere at etablere ejendomme, der har en størrelse, som gør det muligt at sikre en leve- og konkurrencedygtig landbrugsproduktion og at undgå udstykning af landbrugsejendomme.

108. Som den ungarske regering med rette har anført, har Domstolen allerede anerkendt, at sådanne formål kan udgøre formål af almen interesse, og navnlig sådanne formål, der tilsigter at sikre, at jorden tilhører dem, der dyrker den, at bekæmpe jordspekulation, at sikre en fordeling af ejendomsretten til jordarealer, der giver mulighed for udvikling af levedygtige bedrifter eller at fremme en fornuftig anvendelse af de ledige arealer ved bekæmpelse af presset på jordarealerne<sup>35</sup>.

109. Det fremgår af fast retspraksis, at en foranstaltning, der begrænser de frie bevægeligheder, dog kun kan tillades på betingelse af, at den forfølger et formål af almen interesse, at den anvendes på en ikke-diskriminerende måde, og at den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. at den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes<sup>36</sup>.

110. I lyset af denne retspraksis er det min opfattelse, at det ønske om at forfølge et formål af almen interesse, som den ungarske regering har henvist til, ikke kan begrundes de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger af mindst to og muligvis tre grunde.

111. For det første er disse foranstaltninger, der kun gør det muligt at opretholde de brugsrettigheder, der er stiftet mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold, ikke egnede til at forfølge de formål, som den ungarske regering har henvist til.

112. Som den østrigske og den portugisiske regering samt Kommissionen med føje har anført, er det nemlig ikke på nogen måde muligt at udelukke, at personer, der har et nært slægtskabsforhold, har erhvervet sådanne rettigheder over landbrugsarealer med henblik på ejendomsspekulation. Det kan omvendt med lige så god ret hævdes, at personer, der ikke har et nært slægtskabsforhold, har erhvervet sådanne rettigheder med henblik på at udøve landbrugsvirksomhed.

113. Det kriterium, som den ungarske regering har valgt, nemlig kravet om et nært slægtskabsforhold med ejeren, er med andre ord ikke egnet til at forfølge de anførte formål.

35 – Jf. i denne retning dom af 6.11.1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, præmis 3 og 10), af 23.9.2003, Ospelt og Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 38-40), og af 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 27 og 28).

36 – Dom af 5.3.2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99 - C-524/99 og C-526/99 - C-540/99, EU:C:2002:135, præmis 33), af 23.9.2003, Ospelt og Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), og af 1.12.2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis), og af 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 26).



114. For det andet er de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger heller ikke nødvendige for at forfølge de formål, som den ungarske regering har henvist til. Disse formål kunne nemlig forfølges ved andre kriterier, der samtidig i langt højere grad ville respektere de frie bevægeligheder. Dette ville således være tilfældet for et krav om, at landbrugsarealer faktisk skal udnyttes af indehaveren af de brugsrettigheder, der er stiftet over disse arealer, når der er tale om fysiske personer, og af aktionærerne, når der er tale om juridiske personer.

115. For det tredje har de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger karakter af forskelsbehandling, således som jeg har konstateret i punkt 70-86 i dette forslag til afgørelse.

116. Denne forskelsbehandling er ifølge den retspraksis, der er nævnt i punkt 109 i dette forslag til afgørelse, tilstrækkelig til at udelukke den begrundelse, der er støttet på det formål af almen interesse, som er knyttet til udnyttelsen af landbrugsarealer, som den ungarske regering har henvist til.

117. Jeg skal imidlertid i denne forbindelse bemærke, at Domstolens praksis er præget af en vis inkonsistens. Domstolen har nemlig allerede accepteret at undersøge, om et formål af almen interesse kunne begrunde foranstaltninger, som Domstolen tidligere havde anset for at have karakter af forskelsbehandling<sup>37</sup>.

118. Selv om jeg af retssikkerhedshensyn finder det hensigtsmæssigt, at Domstolen præciserer sin praksis på dette punkt, følger det under alle omstændigheder af de ovenstående betragtninger, at de i hovedsagerne omhandlede nationale foranstaltninger ikke kan begrundes i det formål af almen interesse, der er knyttet til udnyttelsen af landbrugsarealer, som den ungarske regering har henvist til.

#### ***E. Om chartrets artikel 17 og 47***

119. Den forelæggende ret har endvidere anmodet Domstolen om at oplyse, om de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger er forenelige med chartrets artikel 17 og 47.

120. Efter min opfattelse er det ikke nødvendigt at besvare dette punkt i de forelagte spørgsmål, idet disse foranstaltninger er i strid med EU-retten, da de medfører en ikke-begrundet restriktion for de frie kapitalbevægelser, og dette uafhængigt af fortolkningen af de ovenfor nævnte bestemmelser i chartret.

121. Når dette er sagt, er det min opfattelse, at den hævdede tilsidesættelse af chartrets artikel 17 og 47 i den sammenhæng, hvori de foreliggende sager indgår, ikke kan undersøges uafhængigt af spørgsmålet om tilsidesættelse af de frie bevægeligheder.

122. Dette punkt i de forelagte spørgsmål rejser nemlig det vanskelige spørgsmål, om chartret finder anvendelse i forbindelse med vurderingen af nationale foranstaltninger som de i hovedsagerne omhandlede, der ikke gennemfører bestemmelser i den afledte EU-ret, men som skaber en ikke-begrundet hindring for de frie bevægeligheder, der er sikret ved EUF-traktaten.

123. Det skal bemærkes, at chartrets anvendelsesområde for så vidt angår medlemsstaternes virke er defineret i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten<sup>38</sup>.

37 – Jf. bl.a. dom af 25.10.2007, Geurts og Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, præmis 22-24).

38 – Jf. bl.a. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17), og dom af 6.10.2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 13).

124. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at ifølge de forklaringer til chartret, der vedrører dets artikel 51, og som der ifølge chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages behørigt hensyn til, bekræfter begrebet »gennemfører« i dets artikel 51 Domstolens praksis om, i hvilket omfang medlemsstaternes virke skal efterleve de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved Unionens retsorden<sup>39</sup>.

125. Domstolen fastslog i Åkerberg Fransson-dommen<sup>40</sup>, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, skal efterledes, når en national lovgivning falder ind under EU-retten anvendelsesområde. Det skal erindres, at denne sag ikke vedrørte en tilsidesættelse af de frie bevægeligheder, men en national lovgivning, der gennemførte Unionens momslovgivning og artikel 325 TEUF<sup>41</sup>.

126. Hvad angår de frie bevægeligheder præciserede Domstolen i dommen i sagen Pfleger m.fl.<sup>42</sup>, at en medlemsstats anvendelse af undtagelser, der er fastsat i EU-retten, for at begrunde en restriktion for en traktatfæstet grundlæggende frihed, skal anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

127. Det fremgår i denne forbindelse af fast retspraksis – for nu at gøre det endnu mere klart – at når Domstolen undersøger en national lovgivning i lyset af de frie bevægeligheder, findes der to situationer, som begge vedrører spørgsmålet, om der foreligger en begrundelse, hvor de grundlæggende rettigheder, hvis beskyttelse er garanteret ved EU-retten, kan påberåbes<sup>43</sup>.

128. Den første situation vedrører det tilfælde, hvor en medlemsstat henviser til en begrundelse, der direkte støttes på beskyttelsen af en grundlæggende rettighed. Det var den situation, der forelå i »Schmidberger-dommen«<sup>44</sup>, hvori de grundlæggende rettigheder blev påberåbt som værn for at forsvare den pågældende lovgivning.

129. Den anden situation vedrører det tilfælde, hvor den begrundelse, som en medlemsstat har henvist til, ikke tages til følge som følge af, at der foreligger et indgreb i en grundlæggende rettighed. Det var den situation, der forelå i »ERT-dommen«<sup>45</sup>, hvori de grundlæggende rettigheder førte til, at det værn, der var påberåbt til forsvar for den pågældende lovgivning, ikke kunne gøres gældende.

130. Domstolen har til gengæld, så vidt jeg ved, ikke fastslået, at det er muligt at undersøge en angivelig tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed, *uafhængigt* af tilsidesættelsen af den frie bevægelighed. Når det eneste tilknytningspunkt til EU-retten, findes i den omstændighed, at der foreligger en restriktion for den frie bevægelighed, kan beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder

39 – Jf. i denne retning dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 32), og af 10.7.2014, Julián Hernández m.fl. (C-198/13, EU:C:2014:2055, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

40 – Dom af 26.2.2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 21).

41 – Dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 27).

42 – Dom af 30.4.2014 (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 36).

43 – Disse to situationer behandles samlet under overskriften »The derogation situation« i K. Lenaerts, »Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights«, *European Constitutional Law Review*, 2012, s. 383-386.

44 – Dom af 12.6.2003 (C-112/00, EU:C:2003:333). I denne sag henviste den østrigske regering som begrundelse for en restriktion for de frie varebevægelser, der var forårsaget af en demonstration, som havde ført til, at en vigtig transportrute var blevet blokeret, til beskyttelsen af demonstranternes grundlæggende rettigheder såsom ytrings- og forsamlingsfriheden (jf. denne doms præmis 17 og 69 ff.). Jf. ligeledes dom af 11.12.2007, International Transport Workers' Federation og Finnish Seamen's Union, den såkaldte »Viking-dom« (C-438/05, EU:C:2007:772, præmis 45 og 46).

45 – Dom af 18.6.1991 (C-260/89, EU:C:1991:254). Denne sag vedrørte bl.a. den potentielle diskriminerende karakter af den sammenlægning, som ERT havde foretaget, af eneretten til at udsende fjernsynsprogrammer og eneretten til at modtage og retransmittere udsendelser med oprindelse i de øvrige medlemsstater (jf. denne doms præmis 21-23). Domstolen fastslog, at medlemsstaterne kun kan påberåbe sig undtagelser, der er fastsat i traktaten, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, såfremt den pågældende nationale lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, herunder navnlig ytringsfriheden (jf. denne doms præmis 43-45). Jf. ligeledes dom af 26.6.1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, præmis 24-27), og af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 35 og 36).

med andre ord enten tjene som begrundelse (situationen i »Schmidberger-dommen«) eller føre til, at denne begrundelse ikke kan påberåbes (situationen i »ERT-dommen«), men beskyttelsen af grundlæggende rettigheder kan ikke udgøre en selvstændig begrundelse for manglende forenelighed med EU-retten.

131. De foreliggende sager er imidlertid netop omfattet af den sidstnævnte situation. Det eneste tilknytningspunkt til EU-retten består nemlig i den omstændighed, at der foreligger en restriktion for de frie kapitalbevægelser<sup>46</sup>. Den ungarske regering har ikke henvist til chartrets artikel 17 og 47 for at begrunde de omhandlede nationale foranstaltninger (situationen i »Schmidberger-dommen«), og det er ikke nødvendigt at fortolke disse bestemmelser for ikke at tage den af denne regering anførte begrundelse til følge (situationen i »ERT-dommen«)<sup>47</sup>. Den forelæggende ret ønsker reelt oplyst, om disse foranstaltninger er i strid med chartrets artikel 17 og 47 *uafhængigt* af tilsidesættelsen af de frie kapitalbevægelser<sup>48</sup>.

132. Under disse omstændigheder, og henset til den ovenfor nævnte retspraksis, er jeg tilbøjelig til mene, at Domstolen ikke kan undersøge den angivelige tilsidesættelse af chartrets artikel 17 og 47.

133. Jeg vil gerne klart fremhæve rækkevidden af dette standpunkt, der består i udelukke, at chartret ikke kan finde anvendelse under de i de foreliggende sager særlige omstændigheder. Dette standpunkt vedrører naturligvis ikke EU-institutionernes retsakter (situationen i »Kadi-dommen«<sup>49</sup>) og heller ikke medlemsstaternes retsakter, der gennemfører EU-lovgivningen (situationen i »Åkerberg Fransson-dommen«<sup>50</sup>).

134. Dette standpunkt omfatter heller ikke de nationale foranstaltninger, der begrundes i hensynet til de frie bevægeligheder, men som ikke udgør et indgreb i en grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartret (situationen i »ERT-dommen«<sup>51</sup>). I denne sidstnævnte situation anvendes de grundlæggende rettigheder nemlig ikke selvstændigt, men netop i forbindelse med begrundelsen for en restriktion for de frie bevægeligheder.

135. Det standpunkt, som jeg argumenterer for, og som består i at udelukke muligheden for at undersøge, om der foreligger en angivelig tilsidesættelse af chartret, *uafhængigt* af spørgsmålet om tilsidesættelse af den frie bevægelighed, omhandler reelt følgende to situationer. For det første kan chartret ikke anvendes selvstændigt, når de nationale foranstaltninger medfører en restriktion, der under alle omstændigheder ikke er begrundet i relation til den frie bevægelighed (situationen i de foreliggende sager). For det andet kan chartret ikke anvendes selvstændigt, når sådanne foranstaltninger ikke medfører nogen restriktion for den frie bevægelighed (situationen i »Keck og Mithouard-dommen«<sup>52</sup>).

136. I den første situation, som er den, der kendetegner de foreliggende sager, er det åbenbart, at det ikke i praksis gør nogen forskel at udelukke muligheden for, at chartret kan finde selvstændig anvendelse, idet de omhandlede nationale foranstaltninger under alle omstændigheder er i strid med EU-retten.

46 – Jeg bemærker i denne forbindelse, at jeg ikke anser det for muligt at indtage det standpunkt, at de i hovedsagerne omhandlede nationale foranstaltninger »gennemfører« direktiv 88/361 af følgende to grunde. For det første har dette direktiv, der har til formål at gennemføre artikel 67 EF, ikke længere nogen virkning, idet denne artikel er blevet ophævet ved Amsterdamtraktaten, og dette uanset at Domstolen har anerkendt, at bilag I til dette direktiv har karakter af eksempel, jf. punkt 52 i dette forslag til afgørelse. For det andet er den forpligtelse, der er blevet tilsidesat ved de omhandlede nationale foranstaltninger, fastsat i artikel 63 TEUF, idet det nævnte bilag I blot indeholder en ikke-udtømmende opregning af kapitalbevægelser.

47 – Jf. punkt 88-118 i dette forslag til afgørelse.

48 – Jf. punkt 21 i dette forslag til afgørelse.

49 – Dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 281-327), og af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 65-69).

50 – Dom af 26.2.2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

51 – Dom af 18.6.1991 (C-260/89, EU:C:1991:254).

52 – Dom af 24.11.1993 (C-267/91 og C-268/91, EU:C:1993:905).

137. Den egentlige praktiske rækkevidde af det retlige standpunkt, som jeg her argumenterer for, er således begrænset til nationale lovgivninger af den type, der var omhandlet i »Keck og Mithouard-dommen«. I denne situation ville en anerkendelse af, at en tilsidesættelse af chartret kan undersøges uafhængigt af tilsidesættelsen af de frie bevægeligheder, betyde, at alle nationale lovgivninger, selv dem, der ikke begrænser disse friheder, kunne underkendes i lyset af chartret, når de påberåbes i en faktisk situation, der er omfattet af anvendelsesområdet for de nævnte friheder, dvs. i enhver grænseoverskridende situation. Dette ville for at give et konkret eksempel bl.a. betyde, at en lovgivning, der forbyder natarbejder i bagerier, som Domstolen har fastslået ikke begrænser de frie varebevægelser<sup>53</sup>, ville kunne undersøges i lyset af chartrets bestemmelser (navnlig dets artikel 15 og 16).

138. En sådan fortolkning er efter min opfattelse vanskeligt forenelig med artikel 6, stk. 1, TEU og chartrets artikel 51, stk. 2, hvoraf fremgår, at chartrets bestemmelser ikke på nogen måde udvider de kompetencer, der er fastlagt i traktaterne.

139. Denne fortolkning skal efter min opfattelse ikke tages til følge ved at udelukke muligheden for at undersøge en angivelig tilsidesættelse af chartret uafhængigt af spørgsmålet om tilsidesættelse af de frie bevægeligheder. Det er netop denne tilgang, der er anlagt i Pelckmans Turnhout-dommen<sup>54</sup>, hvori Domstolen fastslog, at chartret ikke finder selvstændig anvendelse, når den berørte nationale lovgivning ikke begrænser den frie bevægelighed.

140. Efter min opfattelse giver dommen i sagen Pfleger m.fl.<sup>55</sup>, der vedrørte en national lovgivning, som medførte en ikke-begrundet restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, imidlertid anledning til tvivl med hensyn til muligheden for at anvende chartret selvstændigt.

141. Domstolen bemærkede med føje i denne doms præmis 35 og 36, at chartret kan gøres gældende i forbindelse med vurderingen af de hensyn, som begrundelsen støttes på. Domstolen accepterede imidlertid i den nævnte doms præmis 57-60 at undersøge, om der forelå en tilsidesættelse af chartrets artikel 15-17, *uafhængigt* af spørgsmålet om tilsidesættelse af den frie udveksling af tjenesteydelser (hvilket blev fastslået i samme doms præmis 39-56)<sup>56</sup>. Efter min opfattelse giver denne tilgang anledning til tvivl, som det er nødvendigt at fjerne, med hensyn til, om det er muligt at undersøge en angivelig tilsidesættelse af chartret uafhængigt af spørgsmålet om tilsidesættelse af den frie bevægelighed.

142. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare dette punkt i de forelagte spørgsmål således, at når Domstolen undersøger en national lovgivning i lyset af den frie bevægelighed, er det ikke muligt at undersøge en angivelig tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartret, uafhængigt af spørgsmålet om tilsidesættelsen af disse friheder.

53 – Dom af 14.7.1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177).

54 – Jf. i denne retning dom af 8.5.2014 (C-483/12, EU:C:2014:304, præmis 24-26). Denne dom vedrørte en national lovgivning, der fastsatte en forpligtelse for handlende til at holde en ugentlig lukkedag. Jf. ligeledes i denne retning dom af 4.10.1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, den såkaldte »Grogan-dom« (C-159/90, EU:C:1991:378, præmis 30 og 31).

55 – Dom af 30.4.2014 (C-390/12, EU:C:2014:281). Domstolen fulgte senere den samme tilgang i dom af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl. (C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 89-91).

56 – Domstolen bemærkede imidlertid blot som afslutning på sin analyse, at en ubegrundet og uforholdsmæssig restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende heller ikke kunne tillades i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1, set i forhold til chartrets artikel 15-17, hvorfor en særskilt undersøgelse heraf ikke var nødvendig. Jf. dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 59 og 60).

## VI. Forslag til afgørelse

143. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

»Artikel 63 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der foreskriver, at brugsrettigheder over dyrkningsarealer bortfalder, medmindre det godtgøres, at den aftale, hvorved en sådan rettighed er stiftet, er indgået mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold, også selv om indehaveren af sådanne rettigheder måtte have mulighed for at kræve økonomisk kompensation af sin medkontrahent.

Artikel 51, stk. 1 og 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at når Domstolen undersøger en national lovgivning i lyset af den frie bevægelighed, er det ikke muligt at undersøge en angivelig tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartret, uafhængigt af spørgsmålet om tilsidesættelsen af disse friheder.«