



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
H. SAUGMANDSGAARD ØE
fremsat den 29. november 2018¹

Sag C-235/17

**Europa-Kommissionen
mod**

Ungarn

»Traktatbrudssøgsmål – artikel 63 TEUF – frie kapitalbevægelser – brugsrettigheder over landbrugsarealer – national lovgivning, som uden at fastsætte erstatning ophæver rettigheder tidligere stiftet til fordel for juridiske personer og fysiske personer, der ikke kan godtgøre et nært slægtskabsforhold til ejeren af arealerne – Domstolens kompetence til selvstændigt at fastslå en tilsidesættelse af artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

I. Indledning

1. Europa-Kommissionen har ved det foreliggende traktatbrudssøgsmål nedlagt påstand om, at Ungarn ved åbenlyst uforholdsmæssigt at begrænse brugsrettighederne over landbrugs- og skovbrugsarealer² – navnlig som følge af de siden den 1. januar 2013 gældende bestemmelser i termőfőldről szóló 1994. évi LV. törvény (lov nr. LV af 1994 om dyrkningsarealer, herefter »lov af 1994 om dyrkningsarealer«), de relevante bestemmelser i mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (lov nr. CXXII af 2013 om salg af landbrugsarealer, herefter »lov af 2013 om landbrugs- og skovbrugsarealer«), visse bestemmelser i mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényvel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (lov nr. CCXII af 2013 om forskellige bestemmelser og overgangsforanstaltninger vedrørende [lov af 2013 om landbrugsarealer], herefter »lov af 2013 om overgangsforanstaltninger«) og endelig § 94, stk. 5, i ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (lov nr. CXLI af 1997 om ejendomsregistret, herefter »lov om ejendomsregistret«) – har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til bestemmelserne om etableringsfrihed (artikel 49 TEUF), de frie kapitalbevægelser (artikel 63 TEUF) og den grundlæggende ret til ejendom (artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herefter »chartret«).

2. Den omtvistede lovgivnings uforenelighed med de ved artikel 63 TEUF sikrede frie kapitalbevægelser har allerede givet anledning til dom af 6. marts 2018, SEGRO og Horváth³, og blev behandlet i mit forslag til afgørelse i disse to forenede sager⁴. Denne problematik kræver derfor ikke en ny behandling fra min side, og Domstolen kan i overensstemmelse med den nævnte dom blot fastslå, at EU-retten er blevet tilsidesat i denne forbindelse.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – [O.a.: ikke af betydning for den danske oversættelse:] I det følgende vil jeg, alt efter behov, benytte »brugsrettigheder« som samlet betegnelse for dels [det franske] begreb »usufruit« [brugsret] og »droit d'usufruit« [brugsrettighed], idet begrebet omfatter såvel brugsret i snæver forstand som brugsrettighed, dels udtrykket »terre agricole« [landbrugsarealer] som betegnelse for såvel landbrugsjord som skovbrugsarealer.

3 – C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, herefter » SEGRO og Horváth-dommen«.

4 – Forslag til afgørelse SEGRO og Horváth (C-52/16 og C-113/16, EU:C:2017:410).

3. Den foreliggende sags betydning ligger et andet sted. Jeg vil minde om, at Domstolen i førnævnte dom ligeledes blevet forelagt et spørgsmål om den omhandlede lovgivnings forenelighed med chartrets artikel 17. Domstolen fandt det imidlertid uforment at behandle dette spørgsmål. I den aktuelle sag er Kommissionen dog af den opfattelse, at Domstolen denne gang bør tage stilling på grundlag af den nævnte bestemmelse, og at dette skal ske uanset bedømmelsen på grundlag af bestemmelserne om den frie bevægelighed.

4. I dette forslag til afgørelse forklarer jeg, hvorfor *Domstolen* efter min opfattelse *ikke har kompetence* til at tage stilling til chartrets artikel 17 som ønsket af Kommissionen. Subsidiært angiver jeg, hvorfor det efter min mening under alle omstændigheder ville være overflødig at prøve den omtvistede lovgivning på baggrund af denne bestemmelse. Endelig undersøger jeg mere subsidiært den nævnte lovgivning på grundlag af den nævnte artikel 17, hvilket vil føre mig til at konkludere, at den nævnte lovgivning er uforenelig med den grundlæggende ret til ejendom, der er garanteret i denne artikel.

II. Ungarsk ret

A. Lovgivningen om erhvervelse af landbrugsarealer

5. Lov af 1994 om dyrkningsarealer forbyder enhver fysisk person, der ikke er ungarsk statsborger – bortset fra personer, der har tidsubegrænset opholdstilladelse, og personer med anerkendt flygtningestatus – samt enhver juridisk person, såvel udenlandsk som ungarsk, at erhverve landbrugsarealer.

6. Denne lov blev ændret med virkning fra den 1. januar 2002 ved *termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. Törvény* (lov nr. CXVII af 2001 om ændring af [lov af 1994 om dyrkningsarealer]) med henblik på ligeledes at udelukke muligheden for ved aftale at stifte en brugsrettighed over landbrugsarealer til fordel for fysiske personer, som ikke har ungarsk statsborgerskab, eller juridiske personer. Efter ændringerne hed det således i § 11, stk. 1, i lov af 1994 om dyrkningsarealer, at »[b]estemmelserne i kapitel II vedrørende begrænsninger for erhvervelsen af ejendom skal anvendes på stiftelse af brugsrettigheder ved aftale [...]«

7. § 11, stk. 1, i lov af 1994 om dyrkningsarealer blev senere ændret ved *egyed agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. Törvény* (lov nr. CCXIII af 2012 om ændring af visse love om landbrug). Efter denne ændring bestemte den nye udgave af § 11, stk. 1, der trådte i kraft den 1. januar 2013, at »[b]rugsrettigheder, der er stiftet ved aftale, er ugyldige, medmindre aftalen er indgået mellem personer, der har et nært slægtskabsforhold«.

8. Ved lov nr. CCXIII af 2012 om ændring af visse landbrugslove blev der ligeledes indføjet en ny § 91, stk. 1, i lov af 1994 om dyrkningsarealer, hvori det bestemmes, at »[b]rugsrettigheder, der eksisterer den 1. januar 2013, og som er stiftet ved aftale mellem personer, der ikke har et nært slægtskabsforhold, for en tidsubegrænset periode eller for en tidsbegrænset periode, der udløber efter den 30. december 2032, bortfalder uden videre den 1. januar 2033«.

9. Lov af 2013 om landbrugsarealer blev vedtaget den 21. juni 2013 og trådte i kraft den 15. december 2013. I lovens § 37, stk. 1, opretholdes reglen om, at brugsrettigheder til sådanne arealer, der er stiftet ved aftale, er ugyldige, medmindre aftalen er indgået mellem personer, mellem hvilke der er et nært slægtskabsforhold.

10. I lovens § 5, nr. 13, defineres begrebet »nærtstående medlemmer af samme familie« som omfattende »ægtefæller, slægtinge i lige opstigende linje, adoptivbørn, egne børn og ægtefællens børn, adoptivforældre, svigerforældre, brødre og søskende«.

11. Lov af 2013 om overgangsforanstaltninger blev vedtaget den 12. december 2013 og trådte i kraft den 15. december 2013. Lovens § 108, stk. 1, ophæver § 91, stk. 1, i lov af 1994 om dyrkningsarealer og bestemmer, at »[b]rugsrettigheder, 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«.

12. § 94 i 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. Såfremt der ikke fremlægges en erklæring inden for fristen, vil anmodninger om attestering ikke kunne indgives efter den 31. december 2014.

[...]

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.

[...]«

B. Privatret

13. Bestemmelserne i a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény (lov nr. IV af 1959 om indførelse af den civile lovbog, herefter »den tidligere civile lovbog«) var gældende indtil den 14. marts 2014.

14. § 215 i den tidligere civile lovbog bestemte:

»(1) Hvis det er nødvendigt for, at aftalen kan træde i kraft, at tredjemand giver sit samtykke, eller at den godkendes af myndighederne, kan aftalen ikke træde i kraft, før dette samtykke eller denne godkendelse er givet, men parterne er bundet af deres erklæringer. Parterne er fritaget for deres forpligtelser, hvis den pågældende tredjemand eller myndighed ikke har udtalt sig inden udløbet af den frist, parterne i fællesskab har fastsat.

[...]

(3) Hvis det nødvendige samtykke eller den nødvendige godkendelse ikke foreligger, er aftalen omfattet af ugyldighedens retsvirkninger.

[...]«

15. § 237 i den tidligere civile lovbog bestemte:

»(1) Er aftalen ugyldig, skal den situation, der forelå før indgåelsen af aftalen, genoprettes.

(2) Er det ikke muligt at genoprette den situation, der forelå før indgåelsen af aftalen, kan retten bestemme, at aftalen gælder, indtil den har truffet en afgørelse. En ugyldig aftale kan erklæres for gyldig, hvis ugyldighedsgrunden kan afhjælpes, navnlig ved at den uforholdsmæssige fordel ophæves, hvis der er et misforhold mellem parternes ydelser i en aftale med ågervilkår. I sådanne tilfælde anordnes det, at den resterende ydelse godtgøres, i givet fald uden modydelse.«

16. Bestemmelserne i a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (lov nr. V af 2013 om indførelse af den civile lovbog, herefter »den nye civile lovbog«) trådte i kraft den 15. marts 2014.

17. § 6:110 og 6:111 i den nye civile lovbog, som findes i dennes kapitel XIX, der har titlen »Ugyldighedens retsvirkninger«, har følgende ordlyd:

»§ 6:110 [Rettens erklæring med tilbagevirkende kraft om, at aftalen er gyldig]

(1) Retten kan erklære en ugyldig aftale for gyldig med tilbagevirkende kraft fra datoen for indgåelse af aftalen, hvis

a) den skade, der er lidt som følge af ugyldigheden, kan afhjælpes ved en passende ændring af aftalen, eller hvis

b) ugyldighedsgrunden efterfølgende er bortfaldet.

(2) Hvis den ugyldige aftale erklæres for gyldig, er aftaleparterne forpligtet til at opfylde deres i aftalen fastsatte gensidige forpligtelser og skal, hvis aftalen misligholdes, efter at den er blevet erklæret for gyldig, opfylde deres forpligtelser på samme måde, som hvis den havde været gyldig siden indgåelsen.

§ 6:111 [Aftalens gyldighed som følge af parternes vilje]

(1) En aftale bliver gyldig med tilbagevirkende kraft fra datoen for dens indgåelse, hvis parterne efterfølgende bringer ugyldighedsgrunden til ophør eller bekræfter, at de, hvis den nævnte grund bortfalder af en anden årsag, er villige til at indgå aftale.

(2) Hvis en ugyldig aftale bliver gyldig, skal aftaleparterne opfylde deres i aftalen fastsatte gensidige forpligtelser og skal, hvis aftalen misligholdes, efter at den er blevet erklæret for gyldig, opfylde deres forpligtelser på samme måde, som hvis den havde været gyldig siden indgåelsen.

(3) Hvis parterne efterfølgende bringer ugyldighedsgrunden til ophør og bliver enige om, at aftalen er gyldig fremover, er de indtil da opnåede resultater omfattet af ugyldighedens retsvirkninger.«

III. De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

18. I Ungarn har udenlandske statsborgeres erhvervelse af landbrugsarealer længe været underlagt begrænsninger. Det bestemtes således i lov nr. I af 1987 om jordarealer⁵, at udenlandske fysiske eller juridiske personer kun kunne erhverve ejendomsret til sådanne arealer ved køb, bytte eller gave under forudsætning af, at de havde en forhåndsgodkendelse fra den ungarske regering.

5 – § 38, stk. 1, i földröl szóló 1987. évi I. törvény (lov nr. I af 1987 om jordarealer), som præciseret først ved 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet a földröl szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról (ministerrådets dekret nr. 26 af 30.7.1987 om anvendelsen af lov nr. I af 1987 om jordarealer) og derpå ved A földröl szóló 1987. évi I. törvény végrehajtásáról rendelkező 26/1987. (VII. 30.) MT rendelet módosításáról szóló 73/1989. (VII. 7.) (ministerrådets dekret nr. 73 af 7.7.1989).

19. Senere blev muligheden for, at personer, der ikke har ungarsk statsborgerskab – bortset fra personer med tidsubegrænset opholdstilladelse og personer med anerkendt flygtningestatus – erhverver landbrugsarealer, udelukket ved et regeringsdekret⁶, der trådte i kraft den 1. januar 1992. Dette forbud blev ved lov af 1994 om dyrkningsarealer efterfølgende udvidet til også at omfatte såvel udenlandske som ungarske juridiske personer.

20. Til gengæld indeholdt ovennævnte lovgivning ingen særlige begrænsninger for stiftelsen af brugsrettigheder over landbrugsarealer.

21. Begrænsningerne for erhvervelsen af landbrugsarealer blev imidlertid ved en ændring af loven af 1994 om dyrkningsarealer⁷, der trådte i kraft den 1. januar 2002, udvidet til også at omfatte stiftelse af brugsrettigheder over sådanne arealer. Som følge heraf kunne hverken fysiske personer med udenlandsk statsborgerskab eller juridiske personer erhverve sådanne rettigheder.

22. I forbindelse med Ungarns tiltrædelse af Den Europæiske Union blev der for denne medlemsstat fastsat en overgangsperiode, som tillod den at opretholde begrænsningerne for erhvervelsen af landbrugsarealer i en periode på ti år fra tiltrædelsesdatoen, dvs. til og med den 30. april 2014. Medlemsstaten var dog forpligtet til efter den 1. maj 2014 at tillade unionsborgere, der havde boet og udøvet erhvervsmæssig virksomhed i Ungarn i tre år, at erhverve landbrugsarealer på samme betingelser som ungarske statsborgere⁸.

23. Da overgangsperioden nærmede sig sit udløb, vedtog den ungarske lovgiver en ny ændring af loven af 1994 om dyrkningsarealer⁹, hvorved der med virkning fra den 1. januar 2013 blev indført et generelt forbud mod stiftelse af brugsrettigheder over landbrugsarealer, undtagen mellem personer, mellem hvilke der er et nært slægtskabsforhold. I loven af 2013 om landbrugsarealer, der blev vedtaget ved udgangen af 2013, og som trådte i kraft den 1. januar 2014, blev forbuddet opretholdt¹⁰.

24. Det bestemtes i de regler, der trådte i kraft den 1. januar 2013, at brugsrettigheder, der eksisterede på denne dato, og som var stiftet ved aftale mellem personer, mellem hvilke der ikke var et nært slægtskabsforhold, for en tidsubegrænset periode eller for en tidsbegrænset periode, der udløb efter den 31. december 2032, ville blive ophævet ex lege inden for en overgangsperiode på 20 år. Disse rettigheder ville således bortfalde uden videre senest den 1. januar 2033.

25. § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, der trådte i kraft den 15. december 2013, afkortede imidlertid væsentligt ovennævnte overgangsperiode. I henhold til denne bestemmelse ville brugsrettigheder, der eksisterede den 30. april 2014 – bortset fra aftaler indgået mellem personer, mellem hvilke der er et nært slægtskabsforhold – nu bortfalde uden videre den 1. maj 2014.

26. Kommissionen tilstillede den 17. oktober 2014 Ungarn en åbningskrivelse, idet den fandt¹¹, at denne medlemsstat ved at ophæve visse tidligere erhvervede brugsrettigheder til landbrugsarealer havde tilsidesat artikel 49 TEUF og 63 TEUF samt chartrets artikel 17. Ungarn svarede ved skrivelse af 18. december 2014, hvori medlemsstaten bestred de nævnte tilsidesættelser.

6 – § 1, stk. 5, i a külföldiek ingatlanszerzéséről 171/1991. (XII. 27.) Korm. (regeringsdekret nr. 171 af 27.12.1991).

7 – Lov ændret ved lov nr. CXII af 2001 om ændring af [lov af 1994 om dyrkningsarealer].

8 – Ifølge kapitel 3, nr. 2), i bilag X til akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republik, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 33) og 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).

9 – Lov nr. CCXIII af 2012 om ændring af visse love om landbruget.

10 – I medfør af lovens § 37, stk. 1.

11 – I åbningskrivelsen foreholdt Kommissionen ligeledes Ungarn i medfør af § 60, stk. 5, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, og med virkning fra den 25.2.2014, at have tilladt ensidig ophævelse af lejekontrakter af landbrugsarealer indgået for en periode på 20 år eller mere før den 27.7.1994. Kommissionen forekommer at have frafaldet dette klagepunkt, der ikke blev gentaget i den begrundede udtalelse.

27. Da den ikke var tilfreds med dette svar, fremsatte Kommissionen den 19. juni 2015 en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt, at Ungarn ved i henhold til § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger at ophæve ex lege visse brugsrettigheder med virkning fra den 1. maj 2014 tilsidesætter ovennævnte bestemmelser i EU-retten. Medlemsstaten svarede ved skrivelser af 9. oktober 2015 og 18. april 2016, hvori den afviste, at de påståede traktatbrud forelå.

28. Samtidig forelagde den nationale domstol, der havde indgivet de anmodninger om præjudiciel afgørelse, som førte til dommen i sagen SEGRO og Horváth, nemlig Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol, Ungarn), spørgsmål om bl.a. foreneligheden af nævnte § 108, stk. 1, med den ungarske grundlov.

29. Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) fastslog ved dom af nr. 25 af 21. juli 2015, at denne bestemmelse delvis er i strid med nævnte grundlov, da lovgiver ikke har fastsat nogen ordning for kompensation til de ejere af landbrugsarealer, hvorover de ophævede brugsrettigheder er stiftet, og gav lovgiver en frist til den 31. december 2015 til at afhjælpe tilsidesættelsen. Derudover frifandt forfatningsdomstolen lovgiver. Den frist, Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) havde givet den ungarske lovgiver, udløb, uden at denne sidstnævnte havde truffet de påkrævede foranstaltninger.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

30. Det foreliggende traktatbrudssøgsmål blev anlagt den 5. maj 2017.

31. I stævningen har Kommissionen fremsat følgende påstande:

- Det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF og 63 TEUF samt chartrets artikel 17 ved at vedtage retsfor skrifter, der begrænser brugsretten over landbrugsarealer.
- Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

32. Ungarn har fremsat følgende påstande:

- Frifindelse.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

33. Der blev afholdt et retsmøde den 9. juli 2018, hvori Kommissionen og Ungarn var repræsenteret.

V. Bedømmelse

A. Formaliteten

34. Den ungarske regering har ikke rejst formalitetsindsigelse mod det foreliggende traktatbrudssøgsmål i svarskriftet eller duplikken. Betingelserne for, at et sådant søgsmål kan antages til realitetsbehandling, er imidlertid ifølge Domstolens faste praksis *ufravigelige*, hvorfor Domstolen skal prøve dem af egen drift¹².

35. Det fremgår af en sammenholdning af den begrundede udtalelse og stævningen, at Kommissionen i sidstnævnte dokument har udvidet tvistens genstand i forhold til, hvorledes den afgrænses i det førstnævnte, hvilket er i strid med Domstolens faste praksis, hvorefter en sådan udvidelse ikke er tilladt¹³.

36. Hvad dette angår skal det bemærkes, at Kommissionen i den begrundede udtalelse foreholdt Ungarn, at medlemsstaten ved § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger havde *ophævet* de brugsrettigheder *ex lege*, der eksisterede den 30. april 2014, og som var stiftet over landbrugsarealer mellem personer, mellem hvilke der ikke var et nært slægtskabsforhold.

37. Derimod fremgår det af påstanden i indledningen af stævningen, som er gengivet i punkt 1 i dette forslag til afgørelse, at Kommissionen med sit søgsmål tager sigte på flere nationale bestemmelser end dem, der blev anfægtet i den begrundede udtalelse, og som for nogles vedkommende ikke vedrører *ophævelse* af allerede eksisterende brugsrettigheder over landbrugsarealer, men *stiftelse* af brugsrettigheder over sådanne arealer¹⁴. Endvidere foreholder Kommissionen i påstandene i stævningen ikke Ungarn at have »*ophævet*«¹⁴ tidligere stiftede brugsrettigheder, men mere generelt at have »*begrænset*«¹⁴ rettighederne over sådanne arealer.

38. Disse omstændigheder tyder på, at Kommissionen ud over den *ophævelse ex lege*, som § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger indebærer af visse eksisterende brugsrettigheder over landbrugsarealer, ønsker, at Ungarn ligeledes domfældes for at have begrænset *muligheden for i fremtiden at stifte sådanne rettigheder til udelukkende at omfatte personer, der har et nært slægtskabsforhold til ejeren af landbrugsarealerne*.

39. Ungarn oplyste som svar på et spørgsmål herom under retsmødet, at medlemsstaten forstår Kommissionens søgsmål således, at det i det væsentlige vedrører ophævelsen *ex lege* af tidligere stiftede brugsrettigheder. Medlemsstaten finder dog, at Kommissionens stævning i betragtning af den uklarhed, der beskrives i de foregående tre punkter i dette forslag til afgørelse, ikke er udformet på en sammenhængende og forståelig måde. Denne institution har på sin side anført, at den ikke havde til hensigt at ændre tvistens genstand, således som den afgrænses i den begrundede udtalelse; søgsmålet drejer sig udelukkende om ophævelsen af eksisterende brugsrettigheder.

12 – Jf. bl.a. dom af 9.9.2004, Kommissionen mod Grækenland (C-417/02, EU:C:2004:503, præmis 16), af 1.2.2007, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-199/04, EU:C:2007:72, præmis 20), og af 22.2.2018, Kommissionen mod Polen (C-336/16, EU:C:2018:94, præmis 42). Domstolens praksis er ikke fast med hensyn til, om det er fakultativt eller obligatorisk, at den af egen drift rejser spørgsmålet om, hvorvidt de ufravigelige procesforudsætninger er opfyldt. Såvel ufravigeligheden af reglerne om procesforudsætninger som hensynet til de retsundergivnes lighed for domstolene og parternes processuelle ligestilling taler dog for, at det er obligatorisk (jf. F. Clausen: *Les moyens d'ordre public devant la Cour de justice de l'Union européenne*, Thèses, Bruylant, 2018, s. 455-472).

13 – Genstanden for et søgsmål, som anlægges i henhold til artikel 258 TEUF, afgrænses af den administrative procedure, som er fastlagt i denne bestemmelse, og kan herefter ikke udvides under retsforhandlingerne. Søgsmålet skal derfor støttes på de samme grunde og anbringender som Kommissionens begrundede udtalelse, hvorfor Domstolen ikke kan tage stilling til et klagepunkt, som ikke er blevet fremsat i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 9.2.2006, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-305/03, EU:C:2006:90, præmis 22, af 29.4.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-160/08, EU:C:2010:230, præmis 43, og af 10.5.2012, Kommissionen mod Nederlandene, C-368/10, EU:C:2012:284, præmis 78).

14 – § 11, stk. 1, i loven af 1994 om dyrkningsarealer i den affattelse, som var gældende den 1.1.2013, og § 37, stk. 1, i lov af 2013 om landbrugs- og skovbrugsarealer vedrører således stiftelse af (nye) brugsrettigheder over landbrugsarealer.

40. Efter min opfattelse er uklarheden af Kommissionens stævning ikke tilstrækkelig stor til at anse søgsmålet for uantageligt til realitetsbehandling som helhed. Ungarn har kunnet gøre sine rettigheder gældende, og medlemsstaten har endog anerkendt, at den har forstået det væsentlige i søgsmålet, nemlig den i § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger fastsatte ophævelse ex lege af de brugsrettigheder, der eksisterede den 30. april 2014, og som var stiftet over landbrugsarealer mellem personer, der ikke havde et nært slægtskabsforhold til ejeren af arealerne. Jeg er derfor af den opfattelse, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling *i det omfang, det alene berører denne problemstilling*, og *derudover* må afvises.

B. Det første klagepunkt (den omtvistede lovgivnings forenelighed med artikel 49 TEUF og 63 TEUF)

41. Med sit første klagepunkt har Kommissionen nærmere bestemt nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger er uforenelig med etableringsfriheden, som er fastsat i artikel 49 TEUF, og de frie kapitalbevægelser, der er sikret ved artikel 63 TEUF.

42. Hvad dette angår skal det bemærkes, at Domstolen i SEGRO og Horváth-dommen tog stilling til foreneligheden af den omtvistede lovgivning i relation til disse to former for fri bevægelighed. Domstolen fastslog ikke desto mindre, at lovgivningen kun skulle undersøges på grundlag af de frie kapitalbevægelser¹⁵.

43. I den foreliggende sag har Kommissionen gjort gældende, at Domstolen denne gang bør undersøge den omtvistede lovgivning i relation til begge de påberåbte bestemmelser om fri bevægelighed.

44. Denne lovgivning kan nemlig, alt efter tilfældet, være i strid med enten den ene eller den anden af disse friheder. Nogle af de berørte personer havde således erhvervet en brugsrettighed over et landbrugsareal i Ungarn i spekulativt øjemed, mens andre udøvede deres erhvervsmæssige virksomhed ved hjælp af en sådan brugsret. Hvor den førstnævnte situation er omfattet af de frie kapitalbevægelser, har den anden imidlertid forbindelse med etableringsfriheden. I denne sammenhæng kunne Domstolen i SEGRO og Horváth-dommen, på grund af de faktiske omstændigheder i denne sag, nøjes med at undersøge den nævnte lovgivning alene på grundlag af de frie kapitalbevægelser, men den kan ikke gøre det samme i det foreliggende tilfælde. Inden for rammerne af det foreliggende traktatbrudssøgsmål, som udgør en procedure, der har en objektiv karakter¹⁶, bør lovgivningen prøves generelt i relation til alle de friheder, der vil kunne finde anvendelse i disse forskellige situationer.

45. Den ungarske regering er derimod af den opfattelse, at der i den foreliggende sag ikke er anledning til at følge en anden fremgangsmåde på dette punkt end i SEGRO og Horváth-dommen.

46. Jeg deler sidstnævnte standpunkt. Efter min opfattelse skal den omtvistede lovgivning i den foreliggende sag ligeledes kun undersøges på grundlag af de ved artikel 63 TEUF sikrede frie kapitalbevægelser.

15 – Jf. dommens præmis 50-60.

16 – Ifølge Domstolens faste praksis har traktatbrudssøgsmål objektiv karakter. Det tilkommer Kommissionen at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at gribe ind over for en medlemsstat, og at tage stilling til, hvilke bestemmelser den har tilsidesat, idet Domstolen skal afgøre, om der som påstået foreligger et traktatbrud (jf. i denne retning dom af 21.6.1988, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, 416/85, EU:C:1988:321, præmis 9, af 11.8.1995, Kommissionen mod Tyskland, C-431/92, EU:C:1995:260, præmis 22, og af 8.12.2005, Kommissionen mod Luxembourg, C-33/04, EU:C:2005:750, præmis 66).

47. Den nævnte lovgivning medfører ganske vist, at *flere former for fri bevægelighed potentielt kan finde anvendelse på samme tid*¹⁷: Dels vil en person, som har erhvervet en brugsrettighed over et landbrugsareal med henblik på at udøve sin erhvervs mæssige virksomhed, kunne påberåbe sig den i artikel 49 TEUF fastsatte etableringsfrihed, eftersom »retten til at erhverve, udnytte og afhænde fast ejendom på en anden medlemsstats område [er] et nødvendigt supplement« til denne frihed¹⁸; dels henhører nationale foranstaltninger, der regulerer investeringer i fast ejendom, ifølge Domstolens faste praksis under de ved artikel 63 TEUF sikrede frie kapitalbevægelser, selv når de pågældende investeringer har til formål at gøre det muligt at udøve økonomisk virksomhed¹⁹.

48. I en sådan situation, hvor flere former for fri bevægelighed er i spil samtidig, har Domstolen imidlertid – i det mindste i sin nyere praksis – undersøgt, om den ene af de to friheder er underordnet i forhold til den anden og kan henføres til den. Hvis dette er tilfældet, går Domstolen frem i overensstemmelse med maksimen »det accessoriske følger det primære« og undersøger kun den omtvistede lovgivning på grundlag af den primære frihed²⁰. Om der er en forbindelse mellem det accessoriske og det primære, vurderes i denne sammenhæng ikke på grundlag af de af tvisten berørte personers situation, men på grundlag af *formålet med den omhandlede nationale lovgivning*²¹.

49. Når der er tale om lovgivning som § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, vejer det aspekt af lovgivningen, som vedrører de frie kapitalbevægelser, tungere end det, der vedrører etableringsfriheden. Den nævnte lovgivning drejer sig nemlig om fast ejendom og finder anvendelse på brugsret til landbrugsarealer generelt og er således ikke begrænset til situationer, hvor en sådan ret er stiftet med henblik på udøvelse af en erhvervs mæssig virksomhed²². I denne sammenhæng er de eventuelle restriktioner for etableringsfriheden, der følger af denne lovgivning, en uundgåelig konsekvens af restriktionen for de frie kapitalbevægelser. De eventuelle restriktioner for etableringsfriheden kan med andre ord *ikke adskilles* fra de restriktioner, som vedrører de frie kapitalbevægelser²³.

50. Det er følgelig ikke nødvendigt at foretage en selvstændig prøvelse af den omtvistede lovgivning på grundlag af artikel 49 TEUF²⁴. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, kan det forhold, at traktatbrudsproceduren har objektiv karakter, ikke begrunde, at Domstolen afviger fra sin praksis vedrørende tilfælde, hvor flere bestemmelser om fri bevægelighed er relevante. Ud over at dette ville være vanskeligt foreneligt med kravet om påpasselig forvaltning af dens ressourcer, fastlægger Domstolen som tidligere nævnt ikke forholdet mellem det accessoriske og det primære *subjektivt*, på grundlag af situationen for personer, der er berørt af tvisten, men *objektivt*, på grundlag af den omtvistede lovgivning. Det kan i øvrigt nævnes, at Domstolen har fulgt denne praksis i et stort antal domme, hvori den har fastslået traktatbrud²⁵.

17 – Jf. i denne retning SEGRO og Horváth-dommen, præmis 55.

18 – Dom af 30.5.1989, Kommissionen mod Grækenland (305/87, EU:C:1989:218, præmis 22), og 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).

19 – Jf. bl.a. 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), og af 25.1.2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 22-24). Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse SEGRO og Horváth (C-52/16 og C-113/16, EU:C:2017:410, punkt 48-63).

20 – Jf. bl.a. dom af 3.10.2006, Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, præmis 34), og af 17.9.2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, præmis 37).

21 – Jf. bl.a. dom af 17.9.2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, præmis 36), og af 5.2.2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47, præmis 21) samt SEGRO og Horváth-dommen, præmis 53.

22 – Jf. analogt dom af 17.9.2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, præmis 49-52).

23 – Jf. i denne retning SEGRO og Horváth-dommen, præmis 55.

24 – For det tilfælde, at Domstolen ikke er enig med mig, er jeg af den opfattelse, at betragtningerne i SEGRO og Horváth-dommen vedrørende de frie kapitalbevægelser under alle omstændigheder ligeledes kan anvendes på etableringsfriheden, da der i lige så høj grad er tale om, at der foreligger en restriktion, som om mangel på begrundelse.

25 – Jf. blandt mange eksempler dom af 9.6.1982, Kommissionen mod Italien (95/81, EU:C:1982:216, præmis 30), af 4.6.2002, Kommissionen mod Portugal (C-367/98, EU:C:2002:326, præmis 56), af 28.9.2006, Kommissionen mod Nederlandene (C-282/04 og C-283/04, EU:C:2006:608, præmis 43), af 8.7.2010, Kommissionen mod Portugal (C-171/08, EU:C:2010:412, præmis 80), og af 10.5.2012, Kommissionen mod Belgien (C-370/11, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:287, præmis 21).

51. Med denne præcisering in mente vil jeg minde om, at Domstolen i SEGRO og Horváth-dommen fastslog, at lovgivning som § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger ikke alene *hindrer* de frie kapitalbevægelser, men ligeledes kan være *indirekte diskriminerende* på grundlag af nationalitet eller kapitalens oprindelse.

52. Endvidere udelukkede Domstolen i den nævnte dom, at lovgivningen kunne begrundes i de hensyn, den ungarske regering havde påberåbt sig for at forsvare den²⁶, navnlig med henvisning til dens uforholdsmæssighed.

53. Det er derfor ikke nødvendigt i dette forlag til afgørelse at opholde sig længe ved, om lovgivningen er forenelig med de ved artikel 63 TEUF sikrede frie kapitalbevægelser. På dette punkt er det uomtvisteligt af de i SEGRO og Horváth-dommen anførte grunde, at Kommissionens første klagepunkt kan tages til følge, og jeg henviser læseren til de nævnte grunde og til mit forslag til afgørelse i denne sag²⁷.

54. I stævningen har Kommissionen ganske vist påberåbt sig en tilsidesættelse af de generelle principper i EU-retten om *retssikkerhed* og *den berettigede forventning*, fordi der i den omtvistede nationale lovgivning i relation til ophævelsen ex lege af de pågældende brugsrettigheder, hverken er fastsat en overgangsperiode eller en erstatning²⁸. Det fremgår imidlertid af stævningen, at Kommissionen har påberåbt sig de nævnte principper »for fuldstændighedens skyld«, dvs. alene som supplerende argumenter med henblik på prøvelsen af, om denne lovgivning er forenelig med de påberåbte bestemmelser om fri bevægelighed. Eftersom Kommissionens første klagepunkt bør tages til følge af andre grunde, er det ufornuddent, at Domstolen tager stilling til de pågældende principper²⁹. Under retsmødet bekræftede Kommissionen desuden, at den ikke ønsker en selvstændig undersøgelse i relation til disse principper, og gjorde i øvrigt gældende, at *det ikke kan fastslås uafhængigt af prøvelsen på grundlag af den frie bevægelighed*, om de nævnte principper er overholdt. Jeg deler fuldt ud denne vurdering, hvilket jeg vil redegøre for nærmere længere fremme i dette forslag til afgørelse³⁰.

C. Det andet klagepunkt (den omtvistede lovgivnings forenelighed med chartrets artikel 17)

55. Med sit andet klagepunkt har Kommissionen i det væsentlige nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger er i strid med ejendomsretten, der er sikret ved chartret artikel 17, stk. 1.

1. Parternes argumentation

56. *Kommissionen* har gjort gældende, at de ved chartret sikrede grundlæggende rettigheder finder anvendelse, når en national lovgivning falder inden for EU-rettens anvendelsesområde. Dette er tilfældet, når lovgivningen udgør en hindring for en eller flere af de ved EUF-traktaten sikrede former for ret til fri bevægelighed, og den pågældende medlemsstat for at begrunde hindringen påberåber sig tvingende almene hensyn.

26 – Det drejede sig dels om et tvingende alment hensyn, der bestod i at forbeholde de personer, som dyrker jorden, ejerskabet til landbrugsarealerne, at forhindre, at disse arealer blev erhvervet til rent spekulative formål, at gøre det muligt for nye virksomheder at udnytte arealerne, at gøre det lettere at etablere ejendomme med en størrelse, som gør det muligt at sikre en leve- og konkurrencedygtig landbrugsproduktion, samt at undgå udstykning af landbrugsejendomme, nedgang i antallet af landbrugsbedrifter og affolkning af landdistrikterne. Dels har den ungarske regering påberåbt sig artikel 65 TEUF, herunder mere specifikt ønsket om at straffe overtrædelser af den nationale lovgivning om valutakontrol og om at bekæmpe ulovlig erhvervelse af landbrugsarealer af hensyn til den offentlige orden.

27 – Forslag til afgørelse SEGRO og Horváth (C-52/16 og C-113/16, EU:C:2017:410, punkt 31-118).

28 – Jf. dom af 11.6.2015, *Berlington Hungary* m.fl. (C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 74-88 og 92).

29 – I øvrigt er betragtningerne i punkt 173-182 i dette forslag til afgørelse ligeledes relevante for disse principper.

30 – Jf. punkt 76 ff. i dette forslag til afgørelse.

57. Desuden skal Domstolen, som i SEGRO og Horváth-dommen ikke behandlede spørgsmålet om, hvorvidt de grundlæggende rettigheder var overholdt, afgøre dette spørgsmål i den foreliggende sag.

58. For så vidt angår realiteten har Kommissionen gjort gældende, at de brugsrettigheder, som ophæves ved den omtvistede lovgivning, er omfattet af den ved chartrets artikel 17 sikrede ejendomsret. Denne artikel vedrører nemlig i bred forstand alle de rettigheder med en formueværdis, som i henhold til retsordenen medfører en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaveren selvstændigt at udøve rettighederne til sin fordel.

59. På samme måde som ved ekspropriation foretages der et indgreb i denne ret, hvis en ejendomsret ophæves, tilbagekaldes eller de facto fratages, herunder også når, som i det foreliggende tilfælde, ophævelsen kun vedrører to af ejendomsrettens tre grundlæggende aspekter, nemlig brugsretten og besiddelsesretten.

60. Den ophævelse, der er tale om i den foreliggende sag, kan imidlertid ikke begrundes. Dels bygger denne ophævelse på den fejlagtige generelle antagelse, at alle de aftaler om brugsret, der er sluttet mellem ikke-beslægtede personer, er indgået med det formål at unddrage sig reglerne om begrænsninger for erhvervelsen af ejendomsretten til landbrugsarealer. Dels er nævnte ophævelse uventet og uforudsigelig, uden at der er fastsat den nødvendige overgangsperiode, samtidig med, at perioden på 20 år, som investorerne tidligere blev indrømmet, er blevet afkortet. Desuden er ophævelsen uforholdsmæssig, selv hvis den kan begrundes.

61. *Den ungarske regering* har for sin del gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at prøve den omtvistede lovgivning særskilt på baggrund af chartret.

62. Under alle omstændigheder fremgår det ifølge den ungarske regering for det første af den af Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) afsagte dom nr. 25 af 21. juli 2015, at den pågældende ophævelse af brugsrettigheder ex lege ikke svarer til en ekspropriation. Endvidere er ophævelsen begrundet i almenhedens interesse. Desuden gør de privatretlige regler, hvorefter ejeren er forpligtet til gennemføre en afvikling af det økonomiske mellemværende med den tidligere indehaver af brugsrettighederne, som denne kan fremsætte krav om umiddelbart, når brugsretten bortfalder, det muligt for den pågældende at opnå en rimelig, samlet og tilstrækkeligt hurtig kompensation for de tab, som er lidt.

63. For det andet kan de brugsrettigheder, som er omhandlet i den foreliggende sag, ikke være omfattet af chartrets artikel 17, stk. 1, da de er opnået ulovligt og i ond tro.

2. Bedømmelse

a) Indledende betragtninger

64. Kommissionens andet klagepunkt er bemærkelsesværdigt. Så vidt det er mig bekendt, er det nemlig første gang, at denne institution har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at en medlemsstat har gjort sig skyldig i traktatbrud i form af en tilsidesættelse af en bestemmelse i chartret³¹. Et klagepunkt af denne art er dog blevet varslet. Allerede i sin meddelelse af 2010 om gennemførelsen af chartret oplyste Kommissionen, at den, »[n]år det er nødvendigt, vil indlede traktatbrudsprocedure mod de medlemsstater, der ikke overholder chartret i forbindelse med gennemførelse af EU-retten«³². Institutionen synes dog indtil nu at have udvist tilbageholdenhed³³.

65. Den foreliggende sag fremstår som den første i en række søgsmål³⁴, hvori Kommissionen ved et første klagepunkt nedlægger påstand om, at Domstolen tager stilling til, om lovgivningen i en medlemsstat er forenelig med den ved EUF-traktaten sikrede frie bevægelighed, og derpå ved et særskilt klagepunkt, at den prøver den samme lovgivning på grundlag af chartret.

66. Der er ingen tvivl om, at et sådant søgsmål kan antages til realitetsbehandling i henhold til artikel 258 TEUF³⁵. Ifølge denne artikel kan Kommissionen anlægge en sag med henblik på, at det fastslås, at en medlemsstat »ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaterne«. Det er uomtvisteligt, at de pågældende forpligtelser omfatter de ved chartret sikrede rettigheder, hvis bindende virkning følger af henvisningen i artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU, hvori chartret tillægges »samme juridiske værdi som traktaterne«.

67. Domstolen har imidlertid kun kompetence til at fastslå, at der foreligger en tilsidesættelse af de ved chartret sikrede rettigheder, hvis dets bestemmelser er bindende for medlemsstaten i den omhandlede situation³⁶. Den foreliggende sag rejser således på ny spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at fastslå, om medlemsstaterne overholder de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i Unionens retsorden.

68. Det er vigtigt ikke at tabe den sammenhæng af syne, hvori spørgsmålet indgår. I hvilket omfang medlemsstaterne på EU-retligt grundlag er bundet af de krav, der udspringer af beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, er sammenfattende et følsomt og fundamentalt spørgsmål af forfatningsmæssig art, som vedrører kompetencefordelingen inden for Unionen. Når det pålægges medlemsstaterne at overholde de grundlæggende rettigheder, således som de er fastsat i EU-retten, i

31 – Desuden har institutionen, medmindre jeg tager fejl, i hele traktatbrudsprocedurens historie kun nedlagt en enkelt påstand om, at det fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af en grundlæggende rettighed, som er fastsat i Unionens retsorden, nemlig i den sag, som førte til dom af 27.4.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-441/02, EU:C:2006:253). Domstolens praksis omfatter dog en række domme, hvori de grundlæggende rettigheder er blevet påberåbt til støtte for en fortolkning af den EU-retlige bestemmelse, som medlemsstaten angiveligt har tilsidesat.

32 – »Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder« (KOM(2010) 573 endelig, s. 10).

33 – I Kommissionens forskellige årsberetninger om anvendelsen af chartret henvises der til flere administrative procedurer vedrørende bl.a. visse medlemsstaters tilsidesættelse af chartret. Ingen af de pågældende sager er dog blevet indbragt for Domstolen. Jf. A. Lazowski: »Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings«, ERA Forum, 2013, nr. 14, s. 573-587, hvori det bemærkes, at Kommissionens tilbageholdenhed utvivlsomt beror på et strategisk valg, som den har truffet, og som hænger sammen med den mangel på klarhed, der præger spørgsmålet om chartrets anvendelse på medlemsstaterne.

34 – Jf. ud over den foreliggende sag de verserende sager Kommissionen mod Ungarn (sag C-66/18) og Kommissionen mod Ungarn (sag C-78/18).

35 – Det samme gælder efter min opfattelse med hensyn til de grundlæggende rettigheder, der betragtes som generelle principper i EU-retten. Jf. A. Barav: »Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law«, *Common Market Law Review*, 1975, nr. 12, s. 369-383, på s. 377.

36 – Da en traktatbrudsprocedure som udgangspunkt kun kan finde sted på grundlag af en forpligtelse, som er *gældende*, og som *finder anvendelse ratione temporis* på den omhandlede situation, kan Domstolen selvfølgelig kun fastslå en tilsidesættelse af de i chartret fastsatte rettigheder *i relation til faktiske omstændigheder, som er indtruffet efter, at chartret har fået bindende virkning* – dvs. siden den 1.12.2009, hvor Lissabontraktaten trådte i kraft. Således forholder det sig i det foreliggende tilfælde, idet den aktuelle sag drejer sig om virkningerne af § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, der blev vedtaget og trådte i kraft efter dette tidspunkt (jf. analogt SEGRO og Horváth-dommen, præmis 38-49).

forbindelse med de foranstaltninger, de træffer, begrænser det de politiske og lovgivningsmæssige handlemuligheder, der står til rådighed for dem, mens Unionens beføjelse til at bestemme udstrækningen af disse muligheder øges tilsvarende. De grundlæggende rettigheder har således *centraliseringspotentialer*³⁷. På det institutionelle plan drejer det sig desuden om, hvorvidt *Domstolen* som øverste retsinstant har kompetence til at sætte sig i stedet for de nationale forfatningsdomstole og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol³⁸ ved kontrollen af medlemsstaternes lovgivninger og handlinger på grundlag af de grundlæggende rettigheder.

69. Chartrets ophavsmænd, som givet har været opmærksomme på dette spørgsmål, har sørget for udtrykkeligt at begrænse de omstændigheder, under hvilke chartret finder anvendelse på de nationale lovgivninger. Ifølge chartrets artikel 51, stk. 1, er dets bestemmelser rettet til Unionens institutioner, »dog kun når de gennemfører EU-retten«. Endvidere bestemmes det i chartret og traktaterne, at chartret ikke udvider anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer, og at det ikke skaber nogen nye kompetencer eller opgaver for Unionen eller ændrer de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne³⁹.

70. I Åkerberg Fransson-dommen⁴⁰ fastslog Domstolen, at »de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, [...] skal efterleves, når en national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde«, og at »[der ikke findes] situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse«, hvorfor »[d]en omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse«. Derved bekræftede Domstolen, at der er »historisk kontinuitet«⁴¹ mellem dens retspraksis vedrørende muligheden for at påberåbe sig de grundlæggende rettigheder, der betragtes som generelle principper i EU-retten, og chartrets anvendelsesområde.

71. Det skal i denne henseende bemærkes, at de situationer, hvor medlemsstaterne er bundet af grundlæggende rettigheder, som er fastsat i Unionens retsorden, ifølge Domstolens praksis sædvanligvis kan inddeles i – mindst – to grupper.

72. For det første er disse grundlæggende rettigheder ifølge fast retspraksis siden Wachauf-dommen⁴² bindende for medlemsstaterne, når de *gennemfører* EU-bestemmelserne, hvorfor de i videst muligt omfang skal anvende disse bestemmelser således, at disse rettigheder ikke tilsidesættes⁴³.

73. For det andet kan en medlemsstat, der ved en national lovgivning *fraviger* EU-retten, idet den påberåber sig en i denne ret anerkendt *begrundelse* for at forsvare en sådan undtagelse, der følger af lovgivningen, ifølge retspraksis efter ERT-dommen⁴⁴ kun gøre brug af denne begrundelse, hvis lovgivningen er i overensstemmelse med de samme grundlæggende rettigheder.

37 – Jf. bl.a. A. von Bogdandy: »The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the core of the European Union«, *Common Market Law Review*, 2000, nr. 37, s. 1307-1338, på s. 1316 og 1317, og M. Dougan: »Judicial review of Member State action under the General principles and the Charter: Defining the »Scope of Union Law««, *Common Market Law Review*, 2015, nr. 52, s. 1201-1246, på s. 1204-1210.

38 – Herefter »Menneskerettighedsdomstolen«.

39 – Jf. artikel 6, stk. 1, TEU, chartrets artikel 51, stk. 2, og den som bilag til EUF-traktaten knyttede erklæring om Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

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

41 – M. Dougan, op.cit., s. 1206.

42 – Dom af 13.7.1989 (5/88, EU:C:1989:321, præmis 17-19).

43 – Denne retspraksis dækker såvel anvendelsen af forordninger (dom af 24.3.1994, Bostock, C-2/92, EU:C:1994:116) som gennemførelsen af direktiver (dom af 10.7.2003, Booker Aquaculture og Hydro Seafood, C-20/00 og C-64/00, EU:C:2003:397) eller rammeafgørelser (dom af 5.4.2016, Aranyosi og Căldăraru, C-404/15 og C-659/15 PPU, EU:C:2016:198) eller gennemførelsen af forpligtelser, der følger af traktaterne (dom af 5.12.2017, M.A.S. og M.B., C-42/17, EU:C:2017:936). For en udførlig behandling af disse forskellige tilfælde jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, punkt 32-65).

44 – Dom af 18.6.1991 (C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 43-45), herefter »ERT-dommen«.

74. Kommissionen har baseret sit andet klagepunkt på sidstnævnte retspraksis. Ifølge Kommissionen finder chartrets artikel 17, stk. 1, anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom Ungarn ved den omtvistede lovgivning har *fraveget* etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser.

75. Kommissionen har imidlertid ikke anmodet Domstolen om at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af chartret, inden for rammerne af en mulig begrundelse for den omtvistede lovgivning i henhold til de påberåbte bestemmelser om fri bevægelighed – hvilket er emnet for det første klagepunkt – men *uafhængigt* af dette spørgsmål med henblik på at opnå en *selvstændig konstatering af, at chartret er blevet tilsidesat*. Kommissionen er nemlig nærmere bestemt af den opfattelse, at når en national lovgivning, som indebærer en fravigelse af en bestemmelse om fri bevægelighed, også begrænser de ved chartret sikrede grundlæggende rettigheder, skal den eventuelle tilsidesættelse af chartret undersøges *særskilt*.

76. Jeg deler ikke dette synspunkt. Således som jeg konkluderede i SEGRO og Horváth-sagen⁴⁵, *kan Domstolen* i overensstemmelse med den i ERT-dommen fastlagte retspraksis *ikke prøve* spørgsmålet, om der foreligger en tilsidesættelse af en ved chartret sikret grundlæggende rettighed – på samme måde som spørgsmålet, om der foreligger en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning, hvilket Kommissionen har påberåbt sig i sit første klagepunkt⁴⁶ – *selvstændigt i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en manglende overholdelse af den frie bevægelighed*. Jeg finder det derfor nødvendigt i nærværende forslag til afgørelse at gøre mere detaljeret rede for grundene til mit standpunkt.

b) »Begrundelsen« og grænserne for den i ERT-dommen fastlagte retspraksis

77. Det skal bemærkes, at den sag, som dannede baggrund for ERT-dommen, vedrørte græsk lovgivning, hvorved en national virksomhed blev tildelt et radio- og fjernsynsmonopol. Domstolen blev i den forbindelse forelagt en række spørgsmål om, hvorvidt et sådant monopol er foreneligt med EU-retten og artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder⁴⁷, der garanterer retten til ytringsfrihed.

78. Den pågældende lovgivning havde diskriminerende virkninger til ugunst for programmer med oprindelse i andre medlemsstater. Den var følgelig uforenelig med den i artikel 59 EF (nu artikel 56 TEUF) fastsatte frie udveksling af tjenesteydelser, medmindre den kunne omfattes af en af de begrundelser, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 56 EF og 66 EF⁴⁸, dvs. den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed⁴⁹.

79. På dette trin fandt Domstolen, at EMRK's artikel 10 var relevant. Domstolen anførte, at det ikke tilkom den at bedømme nationale lovgivninger, som ikke er omfattet af EU-retten⁵⁰, på grundlag af denne konvention, men fandt, at det i det foreliggende tilfælde påhvilede den at behandle spørgsmålet om grundlæggende rettigheder⁵¹.

80. Da Den Helleniske Republik ønskede at støtte sig på bestemmelserne i artikel 56 EF, sammenholdt med artikel 66 EF, som begrundelse for den omtvistede lovgivning, fastslog Domstolen nærmere bestemt, at »denne begrundelse, som er hjemlet i fællesskabsretten«, skulle »*fortolkes i lyset af de almindelige retsgrundsætninger, herunder grundrettighederne*«. Lovgivningen kunne følgelig kun være

45 – C-52/16 og C-113/16, EU:C:2017:410, punkt 121.

46 – Jf. punkt 54 i dette forslag til afgørelse.

47 – Undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«).

48 – Disse begrundelser findes nærmere bestemt i artikel 56 EF (nu artikel 52 TEUF) og finder anvendelse på den frie udveksling af tjenesteydelser som følge af henvisningen i artikel 66 EF (nu artikel 62 TEUF).

49 – ERT-dommen, præmis 26.

50 – Domstolen havde anvendt udtrykket for første gang nogle år tidligere i dom af 30.9.1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

51 – ERT-dommen, præmis 42.

omfattet af de undtagelser, som er fastsat i disse bestemmelser, »såfremt [den] er i overensstemmelse med de grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte«⁵², herunder ytringsfriheden i henhold til EMRK's artikel 10, som er integreret i EU-retten som et almindeligt retsprincip⁵³. Iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder indgår med andre ord i de betingelser, der skal være opfyldt for, at begrundelserne vedrørende den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed kan anvendes⁵⁴.

81. Umiddelbart er den retspraksis, der følger af ERT-dommen, ikke baseret på et lige så klart ræsonnement som det, der ligger til grund for Wachauf-dommen⁵⁵, som vedrører tilfælde, hvor medlemsstaterne gennemfører EU-retten.

82. Den på grundlag af Wachauf-dommen fastlagte retspraksis er nemlig i fuld overensstemmelse med det ræsonnement, der foranledigede Domstolen til at anerkende de grundlæggende rettigheder som en integrerende del af Unionens retsorden⁵⁶. Det er således dels nødvendigt at beskytte borgerne mod ulovlige indgreb i deres rettigheder fra Unionens side, dels kan medlemsstaterne ikke ændre Unionens foranstaltninger ud fra deres egne forfatningsmæssige normer uden at undergrave EU-rettens enhed, forrang og effektivitet. De nationale normer skubbes med andre ord til side, men til gengæld inkorporerer Domstolen de grundlæggende rettigheder, som bygger på »de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne«, i de almindelige retsgrundsætninger, som den sikrer overholdelsen af⁵⁷. Eftersom gennemførelsen af størstedelen af Unionens politikker påhviler medlemsstaterne, må anvendelsen af de i Unionens retsorden sikrede grundlæggende rettigheder udstrækkes til også at omfatte disse stater, når de handler som Unionens »repræsentanter«. Når en unionspolitik gennemføres, er det Unionens ansvar at sikre, at medlemsstaterne ikke gør sig skyldige i tilsidesættelser af de grundlæggende rettigheder i dens navn⁵⁸.

83. I en »ERT-situation« gennemfører den pågældende medlemsstat via sin nationale lovgivning derimod ikke en unionspolitik, men *en national politik*, der henhører under dens kompetence⁵⁹. Det forekommer ganske enkelt, at medlemsstaten derved tilfældigt – bevidst eller ej – »støder på« en regel i EU-retten, såsom den ved EUF-traktaten sikrede frie bevægelighed, og forsøger at begrunde det⁶⁰.

84. Med dette in mente bygger den i ERT-dommen fastlagte retspraksis efter min opfattelse på tre indbyrdes forbundne, men alligevel separate, normative begrundelser, der udgør »raison d'être« herfor.

52 – ERT-dommen, præmis 43 (min fremhævelse).

53 – ERT-dommen, præmis 44.

54 – Jf. i denne retning ERT-dommen, præmis 45.

55 – Dom af 13.7.1989 (5/88, EU:C:1989:321).

56 – Denne udvikling begyndte i dom af 12.11.1969, Stauder (29/69, EU:C:1969:57), af 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), og af 14.5.1974, Nold mod Kommissionen (4/73, EU:C:1974:51).

57 – Jf. i denne retning dom af 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, præmis 3), af 13.12.1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, præmis 14), af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 60), og af 6.3.2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, præmis 31 og 32).

58 – J.H.H. Weiler og N.J.S. Lockhart: »Taking rights seriously: the European court and its fundamental rights jurisprudence – part II«, *Common Market Law Review*, 1995, nr. 32, s. 579-627, s. 583 og 610.

59 – Derfor er der ikke samme enighed om den i ERT-dommen fastlagte retspraksis som om den, der blev fastlagt i Wachauf-dommen. Domstolen opfordres således regelmæssigt til at frafalde retspraksis ifølge ERT-dommen (jf. F.G. Jacobs: »Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice«, *European Law Review*, 2001, nr. 26, s. 331-341, P.M. Huber: »The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: The ERT-Doctrine Needs to be Reviewed«, *European Public Law*, 2008, nr. 14, s. 323-333, Z. Kühn: »Wachauf and ERT: On the Road from the Centralised to the Decentralised System of Judicial Review«, M. Poiras Maduro, L. Azoulai (red.): *The Past and Future of EU Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2010, s. 151-161, på s. 157) eller til at udvise forsigtighed ved anvendelsen af den (jf. J.H.H. Weiler, »Fundamental rights and fundamental boundaries«, *The constitution of Europe*, 3. kapitel, Cambridge University Press, 1999, hvori han foreslår, at Domstolen begrænser sig til at minde medlemsstaterne om deres forpligtelser i henhold til EMRK, samt J. Snell: »Fundamental Rights Review of National Measures: Nothing New under the Charter?«, *European Public Law*, 2015, bind 21, nr. 2, s. 285-308, på s. 306).

60 – Ifølge Domstolens faste praksis skal medlemsstaterne, selv når de handler inden for rammerne af deres enekompetencer, overholde EU-retten, når de udøver disse, herunder navnlig de i traktaterne fastsatte bestemmelser om fri bevægelighed. Jf. bl.a. dom af 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 25), af 11.12.2007, International Transport Workers' Federation og Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, præmis 40), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 37 og 38).

85. Indledningsvis er det ubestrideligt et EU-retligt spørgsmål, i hvilken udstrækning medlemsstaterne med føje kan fravige den frie bevægelighed⁶¹. Hvor omfattende muligheden herfor er, afhænger af fortolkningen af traktatens bestemmelser om disse friheder og kan ikke fastlægges af den enkelte medlemsstat på grundlag af dens egne værdier, da dette ville undergrave effektiviteten og den ensartede anvendelse af frihederne i alle medlemsstaterne. Muligheden skal være undergivet *Unionens principper og værdier*⁶².

86. ERT-dommen afspejler dernæst princippet om, at EU-retten, herunder også traktaternes bestemmelser om fri bevægelighed, *altid skal fortolkes i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte*. Hvis Domstolen fandt en national lovgivning, der var i strid med de grundlæggende rettigheder, acceptabel i forhold til disse friheder, ville det være ensbetydende med at godtage, at de pågældende friheder, i strid med førnævnte fortolkningsprincip, kan fortolkes på en måde, der *accepterer sådanne tilsidesættelser*⁶³.

87. Endelig er en bedømmelse på grundlag af de grundlæggende rettigheder under visse omstændigheder nødvendig for at løse tvister vedrørende den frie bevægelighed. *Visse begrundelser er nemlig uløseligt forbundet med spørgsmål om grundlæggende rettigheder*. Det gælder navnlig, når en medlemsstat i denne henseende påberåber sig en begrundelse, som vedrører den offentlige sikkerhed eller en grundlæggende rettighed i dens nationale retsorden⁶⁴. Et eksempel er den sag, der gav anledning til dommen i sagen Society for the Protection of Unborn Children Ireland (SPUC)⁶⁵. Den drejede sig som bekendt om en irsk lovgivning, der gjorde det forbudt at udbrede oplysninger om mulighederne for abort – som der indtil for nylig var et forfatningsmæssigt forbud imod i Irland – i andre medlemsstater. Hvis Domstolen i denne dom havde fundet – i modsætning til, hvad den faktisk fastslog – at lovgivningen udgjorde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, skulle den have forholdt sig til Irlands begrundelse, der var baseret på retten til liv som fortolket i den irske forfatning. Det ville i den forbindelse have været meget vanskeligt på det metodologiske og normative plan at undgå at afveje denne ret mod ytringsfriheden⁶⁶.

88. I sine følgende domme, herunder navnlig Familiapress-dommen⁶⁷, udvidede Domstolen den i ERT-dommen fastlagte retspraksis til også at omfatte situationer, hvor en medlemsstat forsøger at begrunde en fravigelse af den frie bevægelighed ved at påberåbe sig en af de uskrevne begrundelser, som Domstolen har godkendt i sin praksis, og som benævnes »tvingende hensyn«, »tvingende almene hensyn« eller »formål af almen interesse«, og ikke en undtagelse, der er udtrykkeligt fastsat i EUF-traktaten, nemlig offentlig orden, offentlig sikkerhed, offentlig sundhed.

61 – Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2013:747, punkt 45), T. Tridimas: *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, 2. udg. 2006, s. 325, P. Craig: »The ECJ and ultra vires action: a conceptual analysis«, *Common Market Law Review*, 2011, nr. 48, s. 395-437, på s. 431, C.C. Eriksen, J.A. Stubberud: »Legitimacy and the Charter of Fundamental Rights Post-Lisbon«, M. Andenas, T. Bekkedal, L. Pantaleo: *The Reach of Free Movement*, Springer, 2017, s. 229-252, på s. 240.

62 – Jf. generaladvokat Van Gervens forslag til afgørelse Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, ikke trykt i Sml., EU:C:1991:249, punkt 31), J.H.H. Weiler, S.C. Fries: »A human right policy for the European Community and Union: The question of competences«, P. Alston (red.): *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, s. 163, og M. Dougan, op.cit., s. 1216, hvori det hedder, at den i Wachauf- og ERT-dommene fastlagte retspraksis i sidste instans er undergivet det samme krav om EU-rettens enhed og effektivitet.

63 – Jf. generaladvokat Tesauros forslag til afgørelse Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, punkt 26) og P. Eeckhout: »The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question«, *Common Market Law Review*, 2002, nr. 39, s. 945-994, på s. 978.

64 – Dette er situationen i bl.a. dom af 12.6.2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), og af 14.10.2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614).

65 – Dom af 4.10.1991 (C-159/90, EU:C:1991:378).

66 – Jf. P. Eeckhout, op.cit., s. 978 (eksemplet er taget fra denne artikel), og T. Von Danwitz, K. Paraschas: »A Fresh Start for the Charter: Fundamental Questions on the Application of the European Charter of Fundamental Rights«, *Fordham International Law Journal*, 2017, nr. 35, s. 1396-1425, på s. 1406.

67 – Dom af 26.6.1997 (C-368/95, EU:C:1997:325, præmis 24).

89. Dette var en væsentlig, men efter min opfattelse berettiget udvidelse. Der bør nemlig ikke sondres alt efter, om en medlemsstat påberåber sig en undtagelse, der udtrykkeligt er fastsat i EUF-traktaten, eller en anden, uskreven, begrundelse⁶⁸. I begge tilfælde støtter medlemsstaten sig på en bestemmelse i EUF-traktaten, der tillader denne fravigelse af den frie bevægelighed – når der er tale om uskreven begrundelser, er det selve reglen om fri bevægelighed – og ræsonnementet er det samme: bestemmelsen skal »fortolkes i lyset af de almindelige retsgrundsætninger, herunder grundrettighederne«⁶⁹.

90. Det følger af de ovenstående betragtninger, at den i ERT-dommen fastlagte retspraksis bygger på *fortolkningen af traktaternes bestemmelser om fri bevægelighed under hensyn til de grundlæggende rettigheder*. Prøvelsen på basis af de grundlæggende rettigheder har til formål at afgøre, om reglen om fri bevægelighed er overholdt⁷⁰. Den nævnte retspraksis gør det muligt at *forkaste en begrundelse*, som en medlemsstat har påberåbt sig, fordi der er gjort indgreb i en grundlæggende rettighed, som er fastsat i Unionens retsorden⁷¹.

91. I den i ERT-dommen fastlagte retspraksis er spørgsmålet om de grundlæggende rettigheder og om den frie bevægelighed således *uløseligt forbundne*. Heraf følger efter min opfattelse, at det hverken på det metodologiske eller det normative plan er muligt at adskille disse to spørgsmål, således som Kommissionen har foreslået det i den foreliggende sag.

92. Ikrafttrædelsen af chartret har i Domstolens domme, der er afsagt til dato, ikke ændret denne vurdering. Hvad dette angår skal det bemærkes, at Domstolen i dommen i sagen Pfleger m.fl.⁷² bekræftede, at den i ERT-dommen fastlagte retspraksis fortsat finder anvendelse inden for rammerne af chartret. Domstolen fastslog nærmere bestemt i denne dom, at »[e]n medlemsstats anvendelse af undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en restriktion for en [i EUF-traktaten fastsat] grundlæggende frihed, skal [...] anses for at »gennemføre EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1«⁷³.

93. I dommene i sagerne Berlington Hungary m.fl.⁷⁴, AGET Iraklis⁷⁵ og Global Starnet⁷⁶, som blev afsagt på grundlag af chartret, anvendte Domstolen den i ERT-dommen fastlagte retspraksis fuldstændig ortodokst, idet den tog de grundlæggende rettigheder i betragtning ved vurderingen af, om de pågældende nationale lovgivninger kunne begrundes under hensyn til den relevante frie bevægelighed.

94. I dommen i sagen Pfleger m.fl.⁷⁷ adskilte Domstolen ganske vist på det formelle plan spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende nationale lovgivning var forenelig med chartrets artikel 15-17, fra spørgsmålet om fri bevægelighed. Efter min opfattelse kan der dog ikke drages entydige konklusioner af denne dom. Dels kunne den omhandlede nationale lovgivning anses for begrundet i forhold til den frie bevægelighed, idet Domstolen overlod det til den forelæggende ret at behandle spørgsmålet om forholdsmæssighed⁷⁸. Der var i den forbindelse anledning til at foretage en supplerende prøvelse af

68 – Jf. modsætningsvis L.F.M. Besselink: »The member States, the National Constitutions and the Scope of the Charter«, *Maastricht Journal*, 2001, nr. 8, s. 68-80, på s. 77.

69 – Dom af 26.6.1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, præmis 24). Jf. T. Tridimas, op.cit., s. 326, som udtrykker samme opfattelse.

70 – At undersøgelsen har dette formål, fremgår af generaladvokat Tesaurus forslag til afgørelse Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:150, punkt 26): »[...] [jeg finder], at problemet, om den nationale regel strider mod [EMRK's] artikel 10 [...], hvilket er blevet nævnt under den mundtlige forhandling, bør besvares af Domstolen, men naturligvis kun under forudsætning af, at Domstolen når til den konklusion, at den her omhandlede regel kan begrundes med de netop omtalte tvingende krav«.

71 – Jf. mit forslag til afgørelse SEGRO og Horváth (C-52/16 og C-113/16, EU:C:2017:410, punkt 129).

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

73 – Dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 36).

74 – Dom af 11.6.2015 (C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 74-91).

75 – Dom af 21.12.2016 (C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 61-70 og 102 og 103).

76 – Dom af 20.12.2017 (C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 44-50).

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

78 – Dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 48-55).

lovgivningen på grundlag af chartrets bestemmelser som følge af den i ERT-dommen fastlagte retspraksis. Dels fandt Domstolen det unødvendigt særskilt at foretage en konkret undersøgelse på grundlag af de nævnte bestemmelser i chartret, hvis den nationale lovgivning udgjorde en uforholdsmæssig hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, ville den automatisk være uforenelig med disse bestemmelser, hvorfor en sådan undersøgelse ikke var nødvendig⁷⁹. Således som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i SEGRO og Horváth-sagen⁸⁰, skaber dommen i sagen Pfleger m.fl.⁸¹ højst tvivl om, hvorvidt en påstået tilsidesættelse af chartret kan prøves selvstændigt i relation til spørgsmålet om tilsidesættelse af den frie bevægelighed.

c) Betragtninger, som efter min opfattelse bør foranledige Domstolen til ikke at gå ud over den i ERT-dommen fastlagte retspraksis

95. Efter min opfattelse er Kommissionens andet klagepunkt ikke blot en logisk konsekvens af den i ERT-dommen fastlagte retspraksis. Der er efter min opfattelse tale om en ny udvidelse – eller måske snarere en fejlfortolkning – af denne retspraksis.

96. Kommissionen har, hverken mere eller mindre, nedlagt påstand om, at Domstolen tager stilling til en ved chartret sikret grundlæggende rettighed i anledning af en national lovgivning, som allerede strider imod Unionens primære ret. Hvis Domstolen accepterer, eller tværtimod afviser, at den har kompetence til at tage stilling til Kommissionens andet klagepunkt, træffer Domstolen et valg mellem *to forskellige opfattelser* af de grundlæggende rettigheders plads i det tilfælde, hvor der er tale om en fravigelse af den frie bevægelighed.

97. Ifølge en første opfattelse – den, der følger af ERT-dommen – tager Domstolen i tilfælde af en sådan fravigelse, ikke stilling til et spørgsmål om grundlæggende rettigheder som sådan, på samme måde som en forfatningsdomstol. Den behandler et sådant spørgsmål i det omfang, det er nødvendigt for at fastslå, om en medlemsstat har ret til at fravige navnlig den frie bevægelighed. Med andre ord tager Domstolen stilling til spørgsmål vedrørende de grundlæggende rettigheder, når spørgsmålene *henhører under EU-rettens anvendelsesområde set ud fra dens funktionelle dimension*.

98. Ifølge en anden opfattelse – nemlig den, som Kommissionen har gjort gældende i det foreliggende tilfælde – er kontrollen af, om de grundlæggende rettigheder er overholdt, særskilt i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt den frie bevægelighed er det. Restriktionen for den frie bevægelighed virker som en *indfaldsport* til chartrets anvendelsesområde. Hvis medlemsstaten åbner denne port, *forpligter den sig til at overholde rækken af grundlæggende rettigheder, som er fastsat heri*, og Domstolen har kompetence til selvstændigt at tage stilling til, om den pågældende nationale lovgivning er forenelig med hver enkelt af dem.

99. Efter Kommissionens opfattelse er en prøvelse af medlemsstaternes lovgivning på grundlag af chartret nødvendig i sager som den foreliggende for at sikre, at retsstatsprincippet overholdes i de pågældende stater. I sådanne sager udgør en konstatering af, at der foreligger en tilsidesættelse af chartret, en konkretisering af retsstatsprincippet for de borgere, som er berørt af den pågældende lovgivning. Desuden øger en sådan anvendelse af chartret dets synlighed og indebærer en legitimering af EU-retten hos borgerne som helhed.

100. Efter min opfattelse bør Domstolen holde sig til den første opfattelse og ikke betræde det område, hvortil Kommissionen ønsker at føre den.

79 – Jf. dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 59 og 60).

80 – C-52/16 og C-113/16, EU:C:2017:410, punkt 141.

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

101. For det første skal det bemærkes, at overholdelsen af kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne udgør en retsstatsdimension inden for Unionens retsorden, der har lige så stor betydning som fremme af en politik om grundlæggende rettigheder⁸². Det, der står på spil, er legitimiteten af et indgreb fra Domstolen i national politik i henhold til de grundlæggende rettigheder, hvis overholdelse Domstolen skal sikre.

102. Med hensyn til en korrekt kompetencefordeling er det min opfattelse, at i jo højere grad Unionen i overensstemmelse med sine beføjelser råder over en politik og over instrumenter, hvorved der fastsættes fælles regler på et område, i jo højere grad er det legitimt for den, at den kræver overholdelse af de grundlæggende rettigheder således som fastsat i EU-retten. Det skal bemærkes, at den pågældende medlemsstat i tilfælde af en fravigelse må antages at handle på et område, hvor der ikke findes noget EU-retligt instrument, som tilvejebringer overensstemmelse, harmonisering eller koordination på det pågældende punkt. Medlemsstaten gennemfører en national politik, der henhører under dens kompetencer. Det er kun fri bevægelighed, der finder anvendelse, dvs. en norm, der udspringer af *negativ harmonisering*, hvor væsentlig den end måtte være. EU-retten *begrænser* med andre ord medlemsstaternes kompetence til at gennemføre deres nationale politiske valg, *men deres kompetence hidrører ikke fra EU-retten*⁸³, og *EU-retten er ikke bestemmende for, hvordan den skal udøves*⁸⁴.

103. På trods af dette er der – således som jeg har anført ovenfor i punkt 85-87 i dette forslag til afgørelse – solide normative grunde til den i ERT-dommen fastlagte retspraksis: 1) kravet om at sikre ensartet og effektiv fri bevægelighed, 2) kravet om under alle omstændigheder at fortolke EUF-traktaten på en måde, der overholder de grundlæggende rettigheder, og 3) nødvendigheden af at tage stilling til disse rettigheder for at afgøre tvisten vedrørende de nævnte friheder.

104. Ifølge den opfattelse, som Kommissionen har gjort gældende i den foreliggende sag, er disse grunde ikke længere tilstrækkelige, eftersom 1) det vanskeligt kan hævdes, at der består en fare for den frie bevægeligheds ensartethed og effektivitet, som bør afhjælpes, når den nationale lovgivning under alle omstændigheder ikke er forenelig med disse friheder, 2) det ikke længere drejer sig om at fortolke EUF-traktaten i lyset af de grundlæggende rettigheder, men om at anvende en grundlæggende rettighed selvstændigt, og 3) det for at afgøre tvisten vedrørende den frie bevægelighed ikke er nødvendigt at gribe ind i de grundlæggende rettigheders område. Tilbage står argumentet om »EU-rettens anvendelsesområde«, ikke set ud fra dens funktionelle dimension, men anskuet rent formelt: Der foreligger en fravigelse af EU-retten, hvorfor chartret finder anvendelse. Jeg er ikke sikker på, at dette argument tilvejebringer en tilstrækkelig normativ begrundelse for at legitimere Domstolens kontrol af en national politik på grundlag af de grundlæggende rettigheder, som den skal sikre overholdelsen af⁸⁵.

82 – Jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 162) og J.H.H. Weiler og S.C. Fries, op.cit.

83 – Tilfælde, hvor der er tale om fravigelser, skal således adskilles fra situationer, hvor en EU-lovgivning overlader medlemsstaterne en skønsmargen. Anvendelsen af Unionens grundlæggende rettigheder i sidstnævnte sammenhæng er fuldt berettiget, da skønsmargenen er et led i en EU-politik (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, N. S. m.fl., C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 68, og af 9.3.2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, præmis 52 og 53), og da EU-lovgiver ikke kan indrømme medlemsstaterne et skøn, som tillader dem at tilsidesætte grundlæggende rettigheder.

84 – Det skal understreges, at den omtvistede lovgivning i den foreliggende sag ikke gennemfører nogen EU-bestemmelse i begrebets egentlige forstand. Den er navnlig ikke et led i gennemførelsen af bilag X i akten vedrørende vilkårene for bl.a. Ungarns tiltrædelse af Den Europæiske Union, eftersom denne akt drejede sig om betingelserne for erhvervelse af ejendom og ikke om brugsret. Der er heller ikke tale om en fejlagtig gennemførelse af Rådets direktiv 88/361/EØF af 24.6.1988 om gennemførelse af [EF-]traktatens artikel 67 (artiklen ophævet ved Amsterdamtraktaten) (EUT 1988, L 178, s. 5), bl.a. fordi dette direktiv ikke længere er gældende.

85 – Jf. ligeledes P. Eeckhout, op.cit., s. 975.

105. For det andet kan ikrafttrædelsen af chartret ikke begrunde udvidelsen af Domstolens kompetence på området for de grundlæggende rettigheder i tilfælde af fravigelse. Hvad dette angår, kan jeg kun gentage, at chartret netop ikke skulle udvide Unionens beføjelser⁸⁶. Desuden ville en udvidelse af den i ERT-dommen fastlagte retspraksis udgøre en historisk selvmodsigelse i betragtning af processen i forbindelse med vedtagelsen af dette instrument.

106. Det skal således bemærkes, at chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartret kun er bindende for medlemsstaterne, når de »gennemfører« EU-retten, var genstand for en mildt sagt stormfuld tilblivelse, hvorunder der blev udtrykt frygt for, at Domstolen ville gøre udstrakt brug af chartret til at kontrollere de nationale lovgivninger⁸⁷. Resultatet blev, som bekendt, tvetydigt: På den ene side synes ordlyden af bestemmelsen i dens endelige version at udelukke tilfælde, hvor der er tale om fravigelser; på den anden side henvises der til den retspraksis, der følger af ERT-dommen, i de forklaringer, der ledsagede chartret⁸⁸. Det fremgår imidlertid klart af processen, at der ønskedes tilbageholdenhed med hensyn til at anvende chartret på nationale politikker. Chartret finder således først og fremmest anvendelse på Unionens institutioner, kontorer og agenturer og »kun« i visse afgrænsede tilfælde på medlemsstaterne. På baggrund af de formuleringer, chartrets ophavsmænd valgte i den nævnte artikel 51, stk. 1, og på trods af forklaringerne til chartret, udvises denne forsigtighed i *særlig grad i tilfælde af fravigelser*.

107. Det var i denne sammenhæng legitimt, at Domstolen i Åkerberg Fransson-dommen⁸⁹ fastslog, at den *fortsat* var kompetent for så vidt angår de grundlæggende rettigheder⁹⁰, og derved sikrede en velkommen sammenhæng mellem anvendelsesområdet for henholdsvis chartret og de generelle principper i EU-retten. Derimod ville det vanskeligt kunne forenes med chartrets ophavsmænds hensigt, hvis Domstolen gik *ud over, hvad der var praksis for chartret* i tilfælde, hvor der er tale om fravigelser. Navnlig er jeg ikke sikker på, at en prøvelse af en national lovgivning på grundlag af de ved chartret sikrede grundlæggende rettigheder, når det ikke er nødvendigt for at løse spørgsmålet om den frie bevægelighed, ville være i overensstemmelse med den tankegang, der danner baggrund for den begrænsning, de samme ophavsmænd har fastsat i chartrets artikel 51, stk. 1. Det ville være endnu mindre i overensstemmelse med denne tankegang f.eks. at benytte den lejlighed, som en hindring for de frie varebevægelser giver, til at ændre en national lovgivning, på særskilt og selvstændig vis, af hensyn til en grundlæggende rettighed for arbejdstagerne, såsom chartrets artikel 31 (»retfærdige og rimelige arbejdsforhold«).

108. For det tredje skal det bemærkes, at de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Union indgår i et beskyttelsessystem med flere niveauer, som omfatter de nationale forfatninger og EMRK, hvori samtlige medlemsstater er part⁹¹.

109. Den omstændighed, at Domstolen i tilfælde, hvor den skal tage stilling til fravigelser, ikke tager stilling til et spørgsmål om de grundlæggende rettigheder, betyder derfor ikke på det systemiske plan, at der er en lakune i beskyttelsen af unionsborgernes grundlæggende rettigheder. Unionsborgerne råder over nationale retsmidler og kan, når disse er udtømt, anlægge sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

86 – Jf. punkt 69 i dette forslag til afgørelse.

87 – Jf. navnlig notatet af 15.2.2000 fra præsidiets for den forsamling, der udarbejdede chartret (CHARTRE 4123/1/00 REV 1), hvori det hed, at chartret kun skulle gælde for medlemsstaterne, når de *gennemførte eller anvendte EU-retten*, hvilket var begrundet i ønsket om at undgå, at de nævnte stater er bundet af chartret, når de handler inden for deres eget kompetenceområde. De successive affattelser vekslede mellem »gennemførelsen af EU-retten« (CHARTRE 4149/00 og CHARTRE 4235/00) og »EU-rettens anvendelsesområde« (CHARTRE 4316/00).

88 – Forklaringer til [chartret] (EUT 2007, C 303, s. 17).

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

90 – Jf. punkt 70 i dette forslag til afgørelse.

91 – Jf. XXV kongres i International Federation of European Law (FIDE), indledende bemærkninger ved J.M. Sauvé fremsat den 30.5.2012 i Tallinn (Estland), hvori han fremhævede de tre bevægelser, der finder sted på anvendelsesområdet for de grundlæggende rettigheder på det europæiske kontinent, nemlig udvidelsen af rettighederne, forøgelsen af antallet af kilder til dem og de mange fortolkningsinstanser.

110. Domstolens intervention på området for de grundlæggende rettigheder bør derfor ske på områder, som rent faktisk henhører under dens ansvarsområde, dvs. først og fremmest de foranstaltninger, Unionen selv og dens medlemsstater træffer, når de gennemfører Unionens politikker⁹². Domstolen skal på dette område udføre sit hverv med størst mulig styrke⁹³. I tilfælde, hvor der er tale om fravigelser, er det da virkelig Unionens og Domstolens ansvar at gribe ind, når det ikke er nødvendigt for at løse spørgsmålet om den frie bevægelighed og sikre EU-retten enhed og effektivitet?

111. Som den øverste fortolkningsinstans hvad angår EU-retten har Domstolen et ansvar for at sikre overholdelsen af disse rettigheder inden for Unionens ansvarsområde⁹⁴. I modsætning til de nationale forfatningsdomstole og Menneskerettighedsdomstolen har Domstolen ikke *specifikt til opgave at forfølge eventuelle tilsidesættelser af de grundlæggende rettigheder, som medlemsstaterne måtte begå*. Jeg kan derfor kun tilråde Domstolen, at den i tilfælde, hvor der er tale om fravigelser, anlægger en indskrænkende fortolkning af sin kompetence på dette område.

112. Ovenstående betragtninger som helhed foranlediger mig principalt til at foreslå, at Domstolen afviser Kommissionens andet klagepunkt.

d) Subsidiært: overflødigheden af en særskilt prøvelse på grundlag af chartrets artikel 17 i den foreliggende sag

113. For det tilfælde, at Domstolen finder, at den har kompetence til at tage stilling til Kommissionens andet klagepunkt, vil jeg subsidiært foreslå, at en separat prøvelse af § 108, stk. 1, i lov af 2013 om landbrugs- og skovbrugsarealer på grundlag af chartrets artikel 17 under alle omstændigheder ville være *overflødig*.

114. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at en national lovgivning, der begrænser den frie bevægelighed, ligeledes begrænser de rettigheder, der fastsættes i chartrets artikel 15 (»erhvervsfrihed og ret til at arbejde«), artikel 16 (»frihed til at oprette og drive egen virksomhed«) og artikel 17 (»ejendomsret«). I det omfang restriktionen ikke kan begrundes inden for rammerne af den frie bevægelighed, kan den i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1⁹⁵, heller ikke accepteres på grundlag af de nævnte artikler 15, 16 og 17⁹⁶.

115. Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at skønt der i almindelighed ikke er anledning til at foretage en separat prøvelse på grundlag af chartrets artikel 15 og 16 – da indholdet af disse artikler er sammenfaldende med indholdet af den ved EUF-traktaten sikrede ret til fri bevægelighed – er en sådan prøvelse nødvendig i det foreliggende tilfælde, eftersom indholdet af chartrets artikel 17 er *mere omfattende* end indholdet af de frie kapitalbevægelser eller af etableringsfriheden.

92 – Jf. punkt 82 i dette forslag til afgørelse. Kontrollen af medlemsstaternes gennemførelse af Unionens politikker omfatter kontrollen af de retsmidler, de nævnte stater på grundlag af artikel 19 TEU har fastsat for at sikre, at retssubjekterne på de af EU-retten omfattede områder har effektiv mulighed for at anfægte lovligheden af enhver national retsakt til gennemførelse af EU-retten (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses. C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 29-37).

93 – Bemærkningen om, at Kommissionen »når det er nødvendigt, vil indlede traktatbrudsprocedure mod de medlemsstater, der ikke overholder chartret i forbindelse med gennemførelse af EU-retten«, hvortil der henvises i punkt 64 i dette forslag til afgørelse, blev selv fremsat i en sammenhæng, hvori Kommissionen ønskede at forsikre om, at »Unionens handling skal være ulastelig, hvad angår grundlæggende rettigheder«, og at chartret »skal være en rettesnor for Unionens politikker og for medlemsstaternes gennemførelse af disse« (jf. »Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder«, KOM(2010) 573 endelig, s. 4).

94 – Jf. Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punkt 155).

95 – Ifølge denne bestemmelse skal »[e]n hver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, [...] være fastlagt i lovgivningen og [...] respektere disse rettigheds og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder«.

96 – Jf. dom af 30.4.2014, Pflger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 57-60), af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl. (C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 90 og 91), af 21.12.2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 102 og 103), og af 20.12.2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 50).

116. Dette argument har jeg svært ved at finde overbevisende. Indledningsvis henleder jeg opmærksomheden på, at Domstolen i den retspraksis, hvortil der henvises i punkt 114 i dette forslag til afgørelse, ikke har sondret mellem chartrets artikel 15, 16 og 17, efter min opfattelse af en enkelt grund: Ejendomsretten er, på samme måde som erhvervsfriheden og friheden til at oprette og drive egen virksomhed, en økonomisk ret, som er beskyttet som en fri bevægelighed, hvorfor deres respektive indhold er om end ikke fuldstændig, så i det mindste i vid udstrækning sammenfaldende⁹⁷. Navnlige udgør – således som jeg anførte inden for rammerne af vurderingen af det første klagepunkt⁹⁸ – de nationale lovgivninger, der begrænser adgangen til ejendom, navnlig fast ejendom, eller som regulerer anvendelsen af den, restriktioner for (principalt) de frie kapitalbevægelser og (accessorisk) etableringsfriheden.

117. I det foreliggende tilfælde, hvor der er tale om en lovgivning som § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, er der imidlertid faktisk *fuldstændigt sammenfald* mellem ejendomsretten og de frie kapitalbevægelser.

118. I SEGRO og Horváth-dommen fastslog Domstolen således, at en lovgivning, hvorefter der sker bortfald af brugsrettigheder til landbrugsarealer, som er erhvervet ved aftale, »allerede på grund af sit formål« begrænser de frie kapitalbevægelser, fordi den »fratager [...] den pågældende [både] muligheden for fortsat at gøre brug af de rettigheder, som han har erhvervet [...] og muligheden for at afhænde disse«⁹⁹. De samme grunde leder til den konklusion, at den omtvistede lovgivning medfører en »berøvelse af ejendom«, der strider imod chartrets artikel 17, stk. 1¹⁰⁰.

119. Endvidere fastslog Domstolen i den nævnte dom, at den omtvistede lovgivning ikke kunne begrundes i henhold til artikel 63 TEUF og 65 TEUF henset bl.a. til forhold, der kan vise, at lovgivningen var uforenelig med chartrets artikel 17 og artikel 52, stk. 1, nemlig dels, at der kunne være blevet vedtaget foranstaltninger, som var mindre indgribende i de pågældende brugsrettigheder, for at gennemføre de af Ungarn tilsigtede mål¹⁰¹, dels at der ikke forelå en tilstrækkelig ordning for erstatning til de berørte indehavere af brugsrettigheder¹⁰².

120. Den prøvelse, der skal foretages for at afgøre, såvel om der foreligger et indgreb i de ved artikel 63 TEUF og chartrets artikel 17 sikrede rettigheder, som om indgrebet kan anses for begrundet, *bygger med andre ord på de samme forhold, der leder til et i det væsentlige identisk resultat*.

121. I denne sammenhæng ville det være kunstigt at foretage en særskilt prøvelse af den omtvistede lovgivning på grundlag af chartrets artikel 17 i tillæg til den forudgående undersøgelse på grundlag af artikel 63 TEUF, hvilket endvidere fremgår af, at parterne inden for rammerne af det andet klagepunkt hovedsageligt har fremført de samme argumenter som inden for rammerne af det første klagepunkt eller endog har begrænset sig til at henvise til disse.

122. Kommissionens argument om, at en særskilt prøvelse af den omtvistede lovgivning på grundlag af chartrets artikel 17 er nødvendig for at stille borgerne bedre ved de nationale domstole, navnlig i forbindelse med eventuelle erstatningssøgsmål mod den ungarske stat, overbeviser mig heller ikke.

97 – Jf. R. Kovar: »Droit de propriété«, Répertoire du droit européen, januar 2007, § 4, og C. Gauthier, S. Platon og D. Szymczak: *Droit européen des droits de l'Homme*, Sirey, 2017, s. 215.

98 – Jf. den retspraksis, hvortil der henvises i punkt 47 i dette forslag til afgørelse.

99 – SEGRO og Horváth-dommen, præmis 62 og 63.

100 – Jf. punkt 157-159 i dette forslag til afgørelse.

101 – Jf. dels præmis 92 og 106 i SEGRO og Horváth-dommen, dels punkt 176 i dette forslag til afgørelse.

102 – Jf. dels præmis 91 i SEGRO og Horváth-dommen, dels punkt 179-182 i dette forslag til afgørelse.

123. Jeg tvivler nemlig meget på, at det vil forbedre de berørte personers stilling, at det i en eventuel dom fra Domstolen fastslås, at der foreligger en tilsidesættelse af chartrets artikel 17. Deres interesser er allerede beskyttet af artikel 63 TEUF, som udgør en norm med direkte virkning, der kan påberåbes for den nationale domstol. Denne artikel »kritiserer« den omtvistede lovgivning for de samme problematiske elementer som dem, der underkendes af førnævnte artikel 17 – fratagelse af ejendom uden erstatning – og giver dem på dette grundlag ret til en rimelig kompensation for deres tab. Kort sagt ville Domstolen ikke svigte sin opgave med hensyn til at beskytte borgernes rettigheder i henhold til EU-retten, hvis den ikke tog stilling på grundlag af denne sidstnævnte artikel. Navnlig kan, for så vidt angår eventuelle erstatningssøgsmål mod staten, de i EU-retten fastlagte betingelser¹⁰³ allerede forventes at være opfyldt som følge af den omtvistede lovgivnings uforenelighed med artikel 63 TEUF. De pågældende borgere ville i denne sammenhæng ikke kunne gøre et større tab gældende, hvis de påberåbte sig flere EU-bestemmelser.

124. En sådan prøvelse af den omtvistede lovgivning i lyset af chartrets artikel 17, stk. 1, kan efter min opfattelse heller ikke ske blot for at gøre det muligt for Kommissionen i en eventuel fremtidig procedure vedrørende gentagne traktatbrud at have mulighed for at pålægge Ungarn en større bøde eller tvangsbøde. Da de ved EUF-traktaten sikrede friheder på området for fri bevægelighed udgør grundlæggende normer i den primære EU-ret, anses tilsidesættelser af disse friheder allerede i sig selv for at være »alvorlige« ved beregningen af økonomiske sanktioner¹⁰⁴. Jeg kan ikke se, hvad en fastslåelse af en tilsidesættelse af ejendomsretten skulle føje til ligningen i den foreliggende sag.

125. Endelig er en selvstændig prøvelse på grundlag af nævnte artikel 17, stk. 1, ikke nødvendig af den grund alene, at traktatbrudsproceduren er en objektiv procedure, og det derfor tilkommer Kommissionen at fastslå, hvilke bestemmelser medlemsstaten angiveligt har tilsidesat, mens det tilkommer Domstolen at prøve, om der foreligger en tilsidesættelse eller ej¹⁰⁵.

126. Endelig skal det bemærkes, at den ved artikel 258 TEUF indførte procedure tager sigte på at fastslå, at der foreligger en handling fra en medlemsstats side, der strider imod EU-retten. Formålet med proceduren er at bringe sådanne traktatkrænkelser og deres følger til faktisk ophør¹⁰⁶. I det foreliggende tilfælde beskytter – således som jeg har bestræbt mig på at forklare – artikel 63 TEUF og chartrets artikel 17, stk. 1, de samme interesser og *underkender de samme problematiske elementer i den nationale lovgivning*. Det er derfor tilstrækkeligt til at opfylde det nævnte formål kun at foretage prøvelsen på grundlag af førstnævnte artikel.

103 – Den EU-bestemmelse, der er overtrådt, skal have til formål at tillægge borgerne rettigheder, overtrædelsen skal være tilstrækkelig kvalificeret, og der skal være en direkte årsagsforbindelse mellem denne overtrædelse og det lidte tab. Jf. dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51). Jf. for en nylig anvendelse dom af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 94).

104 – Jf. bl.a. dom af 30.5.2013, Kommissionen mod Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, præmis 49). Jf. ligeledes Kommissionens meddelelse om »Gennemførelse af EF-traktatens artikel 228« (SEK(2005) 1658), punkt 16.1: »For at vurdere betydningen af de fællesskabsretlige bestemmelser, der er overtrådt, tager Kommissionen mere hensyn til disses art og omfang end deres plads i retsreglernes rangfølge [...] [O]vertrædelser af de grundlæggende rettigheder og de fire grundlæggende frihedsrettigheder, der er fastsat i traktaten, betragtes som alvorlige, og sanktionen i dette tilfælde må derfor tilpasses efter denne alvorlige karakter« (min fremhævelse).

105 – Jf. den retspraksis, hvortil der henvises i fodnote 16 i dette forslag til afgørelse.

106 – Jf. dom af 12.7.1973, Kommissionen mod Tyskland (70/72, EU:C:1973:87, præmis 13), og af 16.10.2012, Ungarn mod Slovakiet (C-364/10, EU:C:2012:630, præmis 68).

127. Desuden prøver Domstolen, så vidt det er mig bekendt, ikke en national lovgivning på grundlag af chartret *for fuldstændighedens skyld*, hvis lovgivningen allerede strider imod en anden EU-bestemmelse¹⁰⁷. SEGRO og Horváth-dommen er et eksempel på denne holdning. Dette er efter min opfattelse en hensigtsmæssig retspolitik¹⁰⁸, som jeg mener, at det ville være uheldigt at fravige inden for rammerne af traktatbrudsproceduren.

e) Mere subsidiært: prøvelse af den omtvistede lovgivning på grundlag af chartrets artikel 17

128. For det tilfælde, at Domstolen ikke deler min opfattelse og vælger at prøve den omtvistede lovgivning på grundlag af chartrets artikel 17, fremsætter jeg mere subsidiært de følgende bemærkninger.

1) Indledende betragtninger

129. Den grundlæggende ret til ejendom har længe hørt til de generelle principper i EU-retten, som Domstolen skal beskytte¹⁰⁹. Denne ret er nu fæstet i chartrets artikel 17, hvis stk. 1¹¹⁰ bestemmer, at »[e]nhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet«.

130. Det angives i forklaringerne til chartret, at i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, har den i chartrets artikel 17, stk. 1, fastsatte ejendomsret samme betydning og omfang som den, der er sikret ved artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK¹¹¹. Ved fortolkningen af førstnævnte bestemmelse skal der derfor tages hensyn til den betydning, Menneskerettighedsdomstolen tillægger sidstnævnte¹¹².

131. Under hensyn til ovennævnte to bestemmelser redegør jeg i den følgende del af dette forslag til afgørelse for grundene til, at de brugsrettigheder, der ophæves ved § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, efter min opfattelse udgør »ejendom« (2), som er blevet »lovligt erhvervet« (3), og for, at den omtvistede lovgivning indebærer et indgreb i disse rettigheder, der må betragtes som en »berøvelse af ejendom« (4), som ikke kan begrundes (5).

107 – Jf. bl.a. dom af 6.11.2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685), af 18.4.2013, Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250), af 4.7.2013, Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, præmis 37-41), af 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, præmis 64), af 4.9.2014, Zeman (C-543/12, EU:C:2014:2143, præmis 39), af 4.2.2015, Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, præmis 29), af 25.6.2015, Loutfi Management Propriété intellectuelle (C-147/14, EU:C:2015:420, præmis 27), og af 10.9.2015, Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, præmis 53).

108 – Om ikke andet fordi fortolkningen af indholdet af en grundlæggende rettighed, der har højere rang, og som bl.a. er bindende for EU-lovgiver ved udøvelsen af dennes normative kompetence, ikke er en rutineøvelse.

109 – Jf. dom af 14.5.1974, Nold mod Kommissionen (4/73, EU:C:1974:51), og af 13.12.1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290).

110 – Chartrets artikel 17, stk. 2, drejer sig om beskyttelsen af intellektuel ejendomsret og er derfor ikke omhandlet i den foreliggende sag.

111 – Denne bestemmelse, der har overskriften »Beskyttelse af ejendom«, fastsætter, at »[e]nhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser. Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde gøre indgreb i statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter eller bøder«.

112 – Jf. 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 356), og af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 49).

2) Begrebet »ejendom«

132. Begrebet »ejendom«, der er beskyttet af den grundlæggende ret hertil, har ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende artikel 1 i tillægsprotokollen til EMRK og Domstolens praksis vedrørende chartrets artikel 17, stk. 1, *selvstændig betydning*, dvs. uden hensyn til, hvorledes det kvalificeres i national ret, og det er ikke begrænset til ejendom i snæver forstand¹¹³.

133. Ifølge Menneskerettighedsdomstolen skal det for at afgøre, om en person råder over »ejendom«, undersøges, om omstændighederne samlet betraget har gjort den pågældende til indehaver af en »væsentlig interesse«, som er beskyttet i henhold til artikel 1 i tillægsprotokollen til EMRK. Det er ikke kun »konkret ejendom«, men også alle »formueværdier«, herunder fordringer, i kraft af hvilke den pågældende person kan hævde at have – i det mindste i henhold til national ret – en berettiget forventning om at kunne gøre konkret brug af en ejendomsrettighed, som er beskyttet på denne måde¹¹⁴.

134. Domstolen har for sin del fastslået, at den »ejendom«, hvortil der henvises i chartrets artikel 17, stk. 1, omfatter alle »rettigheder, der har en formueværdi«, og som i henhold til retsordenen medfører »en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaveren selvstændigt at udøve disse rettigheder til sin fordel«¹¹⁵. Om end disse kriterier er formuleret anderledes end de af Menneskerettighedsdomstolen opstillede, er de sikrede rettigheder efter min opfattelse i det væsentlige de samme.

135. I overensstemmelse med de kriterier, der er lagt til grund af Domstolen, skal det for at afgøre, om de brugsrettigheder, det drejer sig om i den foreliggende sag, udgør beskyttet »ejendom«, klarlægges, om to betingelser er opfyldt, nemlig dels om rettighederne har en formueværdi, dels om de medfører en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaveren selvstændigt at udøve rettighederne til sin fordel.

136. Hvad *førstnævnte betingelse* angår skal det bemærkes, således som Kommissionen har gjort det, at en brugsrettighed giver indehaveren delvis rådighed over en andens ting. Rettigheden gør det således muligt at anvende tingen (*usus*) og at oppebære indtægten ved den (*fructus*), hvorimod retten til at råde over tingen (*abusus*) forbliver ejerens; denne, hvis rettigheder således er blevet indskrænket, benævnes ejer, der ikke har brugsret til det ejede¹¹⁶. Af denne grund betragtes brugsret traditionelt som en forgrening af ejendomsretten eller som en *begrænset tinglig ret*, der skal kvalificeres som en personlig servitut¹¹⁷.

113 – For så vidt angår Menneskerettighedsdomstolens praksis, jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 23.2.1995, Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH mod Nederlandene (CE:ECHR:1995:0223JUD001537589, § 53), 12.12.2002, Wittek mod Tyskland (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 42), og 18.11.2010, Consorts Richet og Le Ber mod Frankrig (CE:ECHR:2010:1118JUD001899007, § 89). For så vidt angår Domstolens praksis jf. i denne retning dom af 22.1.2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 34).

114 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 29.11.1991, Pine Valley Developments Ltd m.fl. mod Irland (CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51), 20.11.1995, Pressos Compania Naviera S.A. m.fl. mod Belgien (CE:ECHR:1995:1120JUD001784991, § 29), og 18.4.2002, Ouzounis m.fl. mod Grækenland (CE:ECHR:2002:0418JUD004914499, § 24).

115 – Dom af 22.1.2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 34), og af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen (C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 60).

116 – Hvad brugsretten angår overføres kun *usus* til dennes indehaver, mens ejeren beholder *fructus* og *abusus*.

117 – For en redegørelse for brugsrettens kendetegn, således som den tidligere var fastsat i romerretten og i forskellige medlemsstaters retsordener, jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse »Goed Wonen« (C-326/99, EU:C:2001:115, punkt 54-56).

137. Det er ubestrideligt, at en rettighed, der på denne måde gør det muligt at anvende en ting, udgør et formueelement for indehaveren og derfor har en *formueværdi*. Endvidere vedrører de brugsrettigheder, der er omhandlet i den foreliggende sag, som tidligere nævnt landbrugsarealer og muliggør erhvervsmæssig virksomhed på disse arealer. Sådanne rettigheder har således en *væsentlig formueværdi*. I denne henseende er det – i modsætning til den opfattelse, den ungarske regering synes at nære – irrelevant, at de omhandlede brugsrettigheder blev stiftet ved aftale og pr. definition kun har givet indehaverne delvis rådighed over arealerne¹¹⁸.

138. Denne fortolkning ændres ikke af det argument, den ungarske regering fremsatte under retsmødet, hvorefter sådanne rettigheder er *uoverdragelige* og derfor ifølge den nævnte regering ikke har nogen markedsværdi.

139. De eventuelle ved lov eller aftale fastsatte begrænsninger af overdrageligheden af disse brugsrettigheder¹¹⁹ ændrer nemlig ikke deres formuemæssige karakter. Hvad dette angår er det tilstrækkeligt at bemærke, at rettighederne rent faktisk blev *overdraget* af landbrugsarealernes ejere til brugshaverne inden for rammerne af et aftaleforhold. Således som den ungarske regering erkendte under retsmødet, gav stiftelsen af rettighederne anledning til en *finansiel modydelse*. Disse omstændigheder er i sig selv udtryk for den nævnte formuekarakter¹²⁰.

140. Hvad *sidstnævnte betingelse* angår er det unødvendigt at bemærke, at da brugsretten er en tinglig ret, er de rettigheder, den giver indehaveren, *eksklusive rettigheder*, dvs. rettigheder, som kan gøres gældende over for enhver¹²¹. Der følger åbenlyst af de brugsrettigheder, som er omhandlet i den foreliggende sag, en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for indehaverne selvstændigt at udøve rettighederne til deres fordel.

3) *Betingelsen om, at de pågældende ejendomme skal være »lovligt erhvervet«*

141. Det skal bemærkes, at den ungarske regering har gjort gældende, at de brugsrettigheder, der ophæves ved den omtvistede lovgivning, ikke er omfattet af den i chartrets artikel 17, stk. 1, fastsatte beskyttelse, da erhvervelsen heraf ab initio var ulovlig og ugyldig i henhold til de relevante privatretlige bestemmelser.

142. Eftersom disse rettigheder nemlig dels blev stiftet før den 1. januar 2002 til fordel for ikke-hjemmehørende, var de pågældendes erhvervelse af dem i henhold til den nationale lovgivning om valutakontrol betinget af en tilladelse meddelt af den for valutakontrollen ansvarlige myndighed, dvs. den ungarske nationalbank. Det fremgår imidlertid af en oplysning fra denne institution, at der aldrig er blevet ansøgt om valutabevilling i forbindelse med erhvervelse af brugsrettigheder over landbrugsarealer. Da der ikke er blevet meddelt en sådan tilladelse, er de omhandlede brugsrettigheder ikke blevet stiftet gyldigt.

118 – Eksempelvis har Menneskerettighedsdomstolen inden for rammerne af artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK anset brugsrettigheder for at udgøre ejendom (Menneskerettighedsdomstolen, 12.12.2002, Wittek mod Tyskland, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 43 og 44, og Menneskerettighedsdomstolen, 16.11.2004, Bruncrona mod Finland, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78), andre former for servitutter (Menneskerettighedskommissionen, 13.12.1984, S mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1984:1213DEC001074184, § 238 og 239), og en *personlig ret* til at gøre brug af den ting, som følger af en forpagtningsaftale (Menneskerettighedsdomstolen, 24.6.2003, Stretch mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, § 35).

119 – Hvad dette angår skal det nævnes, at overdragelse af brugsretten i mange nationale retssystemer er forbudt ved lov eller i det mindste betinget af ejerens samtykke. Endvidere er brugsret som personlig servitut højst livsvarig, hvorfor den ikke kan overdrages brugshaverens arvinger, men gives tilbage til ejeren (jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse »Goed Wonen«, C-326/99, EU:C:2001:115, punkt 56).

120 – Jf. analogt dom af 22.1.2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, præmis 35). Med andre ord forvandler den omstændighed, at brugsretten ikke kan overdrages af brugshaveren til tredjemand, den ikke til en *personlig rettighed* uden beregnelig værdi.

121 – Jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse »Goed Wonen« (C-326/99, EU:C:2001:115, punkt 56).

143. Dels blev de aftaler, hvorved brugsrettighederne blev stiftet, indgået svigagtigt med henblik på at omgå det lovfæstede forbud mod, at fysiske personer, der ikke er ungarske statsborgere, og juridiske personer erhverver ejendomsret til landbrugsarealer.

144. Hvad dette angår skal det bemærkes, at det følger af ordlyden af chartrets artikel 17, stk. 1, at det kun beskytter »lovligt erhvervet« ejendom. Denne betingelse findes ikke i ordlyden af artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK. Den bør derfor efter min opfattelse ikke fortolkes for bredt, idet beskyttelsesniveauet dog ikke må blive lavere end fastsat i sidstnævnte bestemmelse. Betingelsen bør følgelig efter min mening anses for opfyldt, hvis den omhandlede erhvervelse af ejendom med rimelighed kunne betragtes som gyldig og lovlig, indtil de omtvistede indgribende foranstaltninger blev truffet, under hensyn til de *berettigede forventninger*, som ejerne af den pågældende ejendom nærede.

145. I det foreliggende tilfælde er jeg for så vidt angår den angivelige ugyldighed ab initio af erhvervelserne af de brugsrettigheder, som ophæves ved den omtvistede lovgivning, ikke overbevist om, at den ungarske regering virkelig har godtgjort den fortolkning af de privatretlige bestemmelser, den har gjort gældende.

146. Det fremgår ganske vist med hensyn til den omstændighed, at indehaverne af de ophævede brugsrettigheder ikke havde opnået en tilladelse fra den for valutakontrollen ansvarlige myndighed, af artikel 215, stk. 1 og 3, i den tidligere civile lovbog, at hvis en offentlig myndighed skal godkende en aftale, for at den kan træde i kraft, kan denne aftale rammes af ugyldighed, hvis der ikke er opnået godkendelse.

147. Imidlertid er det dels – således som Kommissionen har gjort gældende, og således som den ungarske regering selv medgav i sit svar på den begrundede udtalelse – ikke i nogen dom afsagt af en ungarsk domstol blevet betragtet som en mangel, der foranledigede, at en aftale om brugsret blev anset for ugyldig ab initio, at der ikke forelå en tilladelse til veksling af valuta.

148. Dels har Kommissionen anført, at det følger af de ungarske domstoles praksis vedrørende artikel 237, stk. 1 og 2, i den tidligere civile lovbog, at retten først skal undersøge, om en given aftale kan valideres, inden den erklæres ugyldig, hvilket er tilfældet, hvis ugyldighedsgrunden er bortfaldet efter indgåelsen af aftalen, herunder som følge af en ændring af de relevante retsfor skrifter. Forpligtelsen til at indhente en valutabevilling i forbindelse med erhvervelse af formue værdier blev ophævet med virkning fra den 16. juni 2001¹²². Selv hvis de aftaler, hvorved de omhandlede brugsrettigheder blev stiftet, måtte have været ugyldige på et givent tidspunkt, fordi der ikke var blevet meddelt en sådan tilladelse, ville de derfor være blevet gyldige med tilbagevirkende kraft til denne dato¹²³. Denne fortolkning af den nationale ret forekommer mig fuldstændig rimelig.

149. Med hensyn til den angivelige ugyldighedsgrund, som vedrører omgåelse af begrænsningerne for erhvervelse af landbrugsarealer, har den ungarske regering heller ikke i denne forbindelse henvist til nogen national dom, hvorved en brugsrettighed er blevet erklæret for ugyldig af denne grund. Derimod har Kommissionen henvist til en dom afsagt af Kúria (øverste domstol, Ungarn), hvori denne i det væsentlige fastslog, at stiftelse af en brugsrettighed over et landbrugsareal ikke i sig selv kan betragtes som en sådan omgåelse.

150. For det andet ville dette – også hvis den ungarske regerings fortolkning af de privatretlige bestemmelser måtte anses for korrekt – ikke være til hinder for at anse de omhandlede brugsrettigheder for »lovligt erhvervet« ejendom i betragtning af de berettigede forventninger, som omstændighederne har kunnet give anledning til hos rettighedernes indehavere.

122 – Jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 88 af 15.6.2001 om gennemførelse af lov nr. XCV af 1995 om valuta.

123 – I §§ 6:110 og 6:111 i den nye civile lovbog er denne løsning blevet opretholdt.

151. Hvad dette angår skal det bemærkes, at det efter de ændringer i lovgivningen, der blev foretaget i 1991 og 1994 med henblik på at forbyde fysiske personer, der ikke er ungarske statsborgere, og juridiske personer at erhverve landbrugsarealer, efter al sandsynlighed stadig stod enhver frit at erhverve en brugsrettighed over sådanne arealer. Lov af 1994 om dyrkningsarealer blev først ændret med virkning fra den 1. januar 2002 med henblik på ligeledes at udelukke muligheden for at stifte en brugsrettighed over landbrugsarealer ved aftale til fordel for sådanne fysiske eller juridiske personer. De rettigheder, som er omhandlet i det foreliggende søgsmål, er dem, som er stiftet før dette tidspunkt.

152. Således som Kommissionen har gjort gældende, blev de omhandlede brugsrettigheder følgelig – i det mindste tilsyneladende – stiftet lovligt og opført i ejendomsregistret af de kompetente offentlige myndigheder. Denne opførelse udgør en afgørende omstændighed¹²⁴ i betragtning af dens bevismæssige betydning¹²⁵ og for så vidt angår muligheden for at gøre rettighederne gældende over for tredjemand¹²⁶. Desuden havde ingen anfægtet lovligheden af rettighederne, før den omtvistede lovgivning blev vedtaget – dvs. potentielt i mange år¹²⁷.

153. På denne baggrund kan den ungarske regering ikke tilbagevise, at der forelå sådanne berettigede forventninger, ved at påberåbe sig, at de pågældende indehavere af brugsret handlede i ond tro. Ond tro kan nemlig ikke formodes, men skal bevises¹²⁸. Således som Kommissionen har anført, kan den nævnte regering ikke begrænse sig til at hævde in abstracto, uden at have undersøgt hvert enkelt konkret tilfælde, at brugshavere, der ikke har status som nært beslægtede med ejeren af arealet, og som blot har udnyttet de muligheder, den daværende lovgivning gav dem, handlede i ond tro.

4) Begrebet »berøvelse af ejendom«

154. I lighed med artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK¹²⁹ indeholder chartrets artikel 17, stk. 1, tre forskellige bestemmelser, nemlig en generel regel (første punktum: »Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom«), en regel om berøvelse af ejendom (andet punktum: »Ingen må berøves sin ejendom...«) og en regel om regulering af anvendelsen af ejendommen (tredje punktum: »Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov«).

155. Således som jeg har anført, indebærer den omtvistede lovgivning for de af loven berørte indehavere af brugsrettigheder efter min opfattelse et indgreb i deres grundlæggende ret til ejendom, som udgør en *berøvelse af denne ejendom* (andet punktum i den nævnte artikel 17, stk. 1).

156. Det fremgår således af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der foreligger en sådan berøvelse i tilfælde af *overførsel af ejendomsret* som følge af en *formel berøvelse af ejendommen*¹³⁰.

124 – Jf. analogt dommen i sagen SEGRO og Horváth, præmis 103. Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolen, 29.11.1991, Pine Valley Developments Ltd m.fl. mod Irland (CE:ECHR:1991:1129JUD001274287, § 51), og 22.7.2008, Köktepe mod Tyrkiet (CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, § 89): [o.a.: Domstolens oversættelse] »[D]et omtvistede areal blev erhvervet af klageren i god tro i 1993 og var på dette tidspunkt uomtvisteligt klassificeret som landbrugsareal [...]; det var opført uden restriktioner i ejendomsregistret, som i tyrkisk ret er det eneste retsgyldige [...] Klagerens erhvervelse af arealet var således ikke behæftet med nogen uregelmæssighed, som kunne gøres gældende over for denne; havde det ikke forholdt sig således, ville Generaldirektoratet for skøder og matriklen givet ikke have udstedt det behørigt udfærdigede skøde [...]« (min fremhævelse).

125 – Ifølge § 5, stk. 1, i lov om ejendomsregistret »antages [det], indtil det modsatte er bevist, at en i registret opført ejendomsoplysning eksisterer, og at en af registret slettet ejendomsoplysning ikke eksisterer«.

126 – § 3 i lov om ejendomsregistret, som blev ophævet med virkning fra den 15.3.2014 ved § 12, litra a), i lov nr. CCIV af 2013 om ændring af [lov om ejendomsregistret], bestemte indtil dette tidspunkt, at en rettighed først er stiftet, når den er opført i registret, og at enhver ændring forudsætter en ny opførelse.

127 – Jf. analogt SEGRO og Horváth-dommen, præmis 109 og 110. Jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolen, 23.9.2014, Valle Pierimpiè Società Agricola S.s.a. mod Italien (CE:ECHR:2014:0923JUD004615411, §§ 48-51).

128 – Jf. i denne retning SEGRO og Horváth-dommen, præmis 116, 117 og 121.

129 – Jf. Menneskerettighedsdomstolen, 23.9.1982, Sporrøng og Lönnroth mod Sverige (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 67), 21.2.1986, James m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 37), og 12.12.2002, Wittek mod Tyskland (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 41).

130 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 23.9.1982, Sporrøng og Lönnroth mod Sverige (CE:ECHR:1982:0923JUD000715275, § 62 og 63), og 21.2.1986, James m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 40).

157. Dels er rettighedshaverne, som er berørt af visse brugsrettigheder over landbrugsarealer, rent faktisk blevet *berøvet* disse rettigheder som følge af ophævelsen af rettighederne ex lege ved den omtvistede lovgivning. De pågældende er således blevet frataget retten til brug (*usus*) og retten til at oppebære indtægten ved den (*fructus*), for så vidt angår de pågældende arealer¹³¹.

158. Dels er de til ejendommen knyttede beføjelser, som de samme personer nød godt af på de pågældende landbrugsarealer – *usus* og *fructus* – som følge af ophævelsen af de omhandlede brugsrettigheder blevet *overført* – eller mere nøjagtigt givet tilbage – til arealernes ejere. Således som Kommissionen med rette har gjort gældende, er det irrelevant, at overførslen ikke er kommet staten selv til gavn, men borgere, nemlig de nævnte ejere, som ikke har haft brugsret til det ejede¹³².

159. Efter min opfattelse foreligger begge bestanddele af berøvelse af ejendom – berøvelse og overførsel – således i det aktuelle tilfælde.

5) Muligheden for at begrunde en sådan berøvelse af ejendom

160. Spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede lovgivning kan begrundes, kræver først en klarlæggelse af, hvilken fremgangsmåde der skal anvendes.

161. Hvad dette angår består kriteriet for, om en foranstaltning, der medfører berøvelse af ejendom, kan begrundes inden for rammerne af artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK, indledningsvis i en prøvelse af, om berøvelsen – således som det bestemmes denne artikel – har fundet sted »i samfundets interesse« og »i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser«.

162. Derpå skal det i henhold til de krav, som er opstillet i Menneskerettighedsdomstolens praksis, fastslås, om den nationale lovgiver har sikret en »fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights«, hvilket indebærer, at det skal efterprøves, om »the contested measure strikes the requisite fair balance and whether it imposes a disproportionate burden on the applicants«¹³³.

163. For at afgøre, om den pågældende berøvelse af ejendom overholder den krævede rimelige balance, skal Domstolen bl.a. efterprøve, om den pålægger den berørte borger en »uforholdsmæssig byrde«¹³⁴. Ved vurderingen af, om dette er tilfældet, tager Menneskerettighedsdomstolen vilkårene for erstatning i betragtning¹³⁵. Ifølge fast praksis ved denne domstol udgør berøvelse af ejendom normalt et

131 – Jf. analogt SEGRO og Horváth-dommen, præmis 63.

132 – Menneskerettighedsdomstolen har således anset en forpligtelse, der var pålagt en borger, til at overdrage sin faste ejendom til en anden borger, for at udgøre »transfer of property« og dermed »deprivation« (jf. Menneskerettighedsdomstolen, 21.2.1986, James m.fl. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, 21.2.1990, Håkansson og Sturesson mod Sverige, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, og 10.7.2014, Milhau mod Frankrig, CE:ECHR:2014:0710JUD000494411).

133 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 23.9.1982, Sporrang og Lönnroth mod Sverige (CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, § 69), og 12.12.2002, Wittek mod Tyskland (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 53).

134 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 12.12.2002, Wittek mod Tyskland (CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, § 54).

135 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 21.2.1986, James m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54). Det skal bemærkes, at artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK ikke indeholder nogen henvisning til en sådan erstatning. Således som Menneskerettighedsdomstolen anførte i den nævnte dom, gør en manglende erstatningsforpligtelse imidlertid »the protection of the right of property [...] largely illusory and ineffective«. Menneskerettighedsdomstolen har derfor rådet bod på denne undladelse i bestemmelsen ved at fastslå, at kravet om en erstatning »derives from an implicit condition in Article 1 of Protocol No. 1 [...] read as a whole« (Menneskerettighedsdomstolen, 8.7.1986, Lithgow m.fl. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1986:0708JUD000090680, § 109).

uforholdsmæssigt indgreb, hvis der ikke betales »an amount reasonably related to the value of the assets at issue«¹³⁶, og en fuldstændig mangel på erstatning kan inden for rammerne af artikel 1 kun begrundes under ganske særlige omstændigheder¹³⁷. Endvidere skal erstatningen for at opfylde kravet om forholdsmæssighed ydes inden for en rimelig frist¹³⁸.

164. Inden for rammerne af det ved chartret etablerede system fremstår reglerne mere komplicerede. Dels må en foranstaltning, der medfører berøvelse af ejendom, ifølge chartrets artikel 17, stk. 1, kun træffes, 1) hvis det er i samfundets interesse, 2) hvis den er fastsat ved lov, og 3) hvis der ydes en »rimelig« og »rettidig erstatning«, idet sidstnævnte to betingelser udgør en kodificering af de krav, som er fastlagt i Menneskerettighedsdomstolens praksis.

165. Dels finder chartrets artikel 52, stk. 1, anvendelse som en »generel undtagelsesklausul«. I henhold til denne bestemmelse skal enhver begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten være 4) fastlagt i lovgivningen, 5) respektere ejendomsrettens »væsentligste indhold« og 6) iagttage proportionalitetsprincippet, som for sin del kræver, at begrænsningen er a) nødvendig og b) faktisk svarer til et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

166. Under hensyn det af chartrets artikel 52, stk. 3, følgende krav om, at dette ikke fører til et beskyttelsesniveau, som er lavere end det i EMRK fastsatte, kan ovennævnte række af betingelser efter min opfattelse samles på følgende måde:

- Berøvelsen af ejendom skal være fastsat ved lov [betingelse 2) og 4)].
- Berøvelsen skal forfølge et mål af almen interesse [betingelse 1) og 6.b)].
- Berøvelsen skal stå i et rimeligt forhold til dette mål [betingelse 6.a)].
- Der skal ydes en i forhold til ejendommens værdi rimelig erstatning inden for en rimelig frist [betingelse 3) og 5)¹³⁹].

167. I det foreliggende tilfælde skal den omtvistede lovgivning derfor prøves på baggrund af disse fire betingelser.

i) Kravet om lovmæssighed

168. Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis indebærer udtrykket »laid down by law«, at betingelserne og de nærmere vilkår for den pågældende berøvelse af ejendom er fastsat ved tilstrækkeligt tilgængelige, præcise og forudsigelige nationale retsfor skrifter¹⁴⁰.

136 – Artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK sikrer ikke ret til fuld erstatning, idet berettigede almenyttige hensyn kan tale for en erstatning, der er lavere end den fulde handelsværdi. Endvidere anerkender Menneskerettighedsdomstolen, at staten på dette område har et vidt skøn (Menneskerettighedsdomstolen, 21.2.1986, James m.fl. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54).

137 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 21.2.1986, James m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 54), 9.12.1994, The Holy Monasteries mod Grækenland (CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, § 71), og 23.11.2000, Grækenlands ekskonger m.fl. mod Grækenland (CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, § 89).

138 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 21.2.1997, Guillemin mod Frankrig (CE:ECHR:1997:0221JUD001963292, § 54).

139 – Betingelse 3) og 5) kan nemlig efter min opfattelse ikke adskilles fra hinanden. En foranstaltning, som medfører berøvelse af frihed, kan ikke respektere ejendomsrettens *væsentligste indhold*, hvis den ikke som modydelse for berøvelsen fastsætter en rimelig erstatning, der ydes inden for en rimelig frist – undtagen hvis der foreligger ganske særlige omstændigheder.

140 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 1.12.2005, Păduraru mod Rumænien (CE:ECHR:2005:1201JUD006325200, § 77).

169. I det foreliggende tilfælde angives det tilgængeligt, præcist og forudsigeligt i den omtvistede lovgivning, at brugsrettigheder stiftet over landbrugsarealer til fordel for personer, der ikke har et nært slægtskabsforhold til ejeren af arealerne, ophæves. Endvidere defineres det præcist i den ungarske lovgivning, i relation til hvilke personer der består et sådant slægtskabsforhold¹⁴¹. Efter min opfattelse er den første betingelse derfor opfyldt.

ii) Tilstedeværelsen af et mål af almen interesse

170. Med hensyn til, at der skal foreligge en »public interest« som begrundelse for den pågældende berøvelse, indrømmer Menneskerettighedsdomstolen de kontraherende stater et vidt skøn. Domstolen tager hensyn til den nationale lovgivers opfattelse af, hvilke krav den almene interesse rejser, medmindre det viser sig, at lovgivers skøn er »manifestly without reasonable foundation«¹⁴².

171. Det skal bemærkes, at den ungarske regering har påberåbt sig tre forskellige formål som begrundelse for den omtvistede lovgivning, nemlig et landbrugspolitisk formål, ønsket om at sanktionere overtrædelser af den nationale lovgivning om valutakontrol og ønsket om at bekæmpe ulovlig erhvervelse af landbrugsarealer af hensyn til den offentlige orden¹⁴³.

172. Under hensyn til den skønsmargen, medlemsstaterne skal råde over på dette område, kan sådanne formål efter min opfattelse anses for mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, og artikel 52, stk. 1.

iii) Den omtvistede lovgivnings forholdsmæssighed

173. For så vidt angår forholdsmæssigheden af en berøvelse af ejendom bør Domstolen generelt, i lighed med Menneskerettighedsdomstolen, indrømme den nationale lovgiver en vid skønsmargen¹⁴⁴.

174. Jeg mener imidlertid, at den omtvistede berøvelse af ejendom, selv under hensyn til denne skønsmargen, ikke kan anses for forholdsmæssig i relation til de af Ungarn forfulgte mål.

175. Dels påhvilede byrden med hensyn til at bevise, at ophævelsen ex lege af de pågældende brugsrettigheder var forholdsmæssig, efter min opfattelse denne medlemsstat. Den har imidlertid ikke anført nogen egentlige grunde i dette øjemed, men hovedsageligt begrænset sig til at hævde, at de omhandlede brugsrettigheder er ulovlige.

176. Dels har Kommissionen anført, at de af Ungarn forfulgte mål under alle omstændigheder kunne være blevet nået gennem en række mindre drastiske foranstaltninger end en sådan ophævelse ex lege. Hvad det landbrugspolitiske formål angår kunne der være blevet stillet krav til brugshaveren om, at denne fortsatte med at anvende de pågældende arealer til landbrugsformål, om nødvendigt ved selv på effektiv måde at varetage driften på vilkår, som var egnede til at sikre dens levedygtighed. Med hensyn til målet om at sanktionere eventuelle overtrædelser af den nationale lovgivning om valutakontrol ville almindelige bøder have været tilstrækkelige. Hvad målet om bekæmpelse af ulovlig erhvervelse af

141 – Jf. § 5, nr. 13), i lov af 2013 om landbrugsarealer.

142 – Jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 21.2.1986, James m.fl. mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 46), 22.6.2004, Broniowski mod Polen (CE:ECHR:2004:0622JUD003144396, § 149), og 14.2.2006, Lecarpentier m.fl. mod Frankrig (CE:ECHR:2006:0214JUD006784701, § 44).

143 – Jf. fodnote 26 i dette forslag til afgørelse.

144 – Jf. analogt dom af 13.6.2017, Florescu m.fl. (C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 57).

landbrugsarealer af hensyn til den offentlige orden angår kan det ikke begrunde ophævelsen af de pågældende brugsrettigheder, medmindre det i hvert enkelt konkret tilfælde undersøges, om rettighederne rent faktisk er erhvervet ulovligt¹⁴⁵. Endvidere kan disse mål efter min opfattelse ikke begrunde, at de omhandlede brugsrettigheder ophæves *med en så kort overgangsperiode*¹⁴⁶.

iv) Erstatningsvilkårene

177. Det skal bemærkes, at der i den omtvistede lovgivning ikke er fastsat nogen særlig ordning for kompensation til de brugshavere, som er blevet frataget deres brugsrettigheder. Disse kan kun opnå erstatning fra ejerne af landområderne inden for rammerne af den afvikling af det økonomiske mellemværende, der skal finde sted ved bortfaldet af brugsretten, i henhold til de privatretlige regler¹⁴⁷.

178. Kommissionen og den ungarske regering er uenige om, hvilke specifikke bestemmelser der finder anvendelse, og om størrelsen af den erstatning, rettighedshaveren kan opnå. Ifølge førstnævnte drejer det sig om § 5:150, stk. 2, i den nye civile lovbog¹⁴⁸, der kun omhandler spørgsmålet om godtgørelse ved brugsrettens ophør, af udgifterne til de af brugshaveren udførte ekstraordinære renovations- og reparationsarbejder, som principielt påhviler ejeren. Derimod har sidstnævnte anført, at det først og fremmest er bestemmelserne i lovbogens § 6:180, stk. 1¹⁴⁹, om fastlæggelse af konsekvenserne af, at det er juridisk umuligt at gennemføre en aftale, der finder anvendelse, eventuelt suppleret med en afvikling af det økonomiske mellemværende i henhold til førstnævnte § 5:150, stk. 2. Sammenlagt kan brugshaveren ifølge den nævnte regering opnå en erstatning, der svarer til en forholdsmæssig andel af den finansielle modydelse, den pågældende oprindeligt betalte for brugsretten, og de investeringer, som han har foretaget – redskaber, tilplantninger osv. – og som udgør en forbedring af ejendommen. Heroverfor har Kommissionen anført, at en sådan erstatning under alle omstændigheder hverken dækker de investeringer, som ikke er direkte kvantificerbare, men som brugshaveren har foretaget i håb om fortsat at kunne anvende arealet, eller tabt fortjeneste.

179. Uanset hvilken artikel i den ungarske civile lovbog, der finder anvendelse, er de fastsatte erstatningsvilkår efter min opfattelse ikke i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 17, stk. 1 – også i dette tilfælde på trods af den skønsmargen, medlemsstaterne bør indrømmes på dette område.

180. For det første pålægger de påberåbte privatretlige regler nemlig brugshaverne byrden ved at søge den erstatning udbetalt, som de har krav på, gennem sager, der kan vise sig langvarige og bekostelige¹⁵⁰. Det synes imidlertid at fremgå af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at en national lovgivning, hvori der ikke foreskrives *automatisk* udbetaling af den nødvendige erstatning, og som gør det nødvendigt for den berørte borger at gøre sin ret gældende inden for rammerne af en sådan retssag, ikke opfylder kravene i artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK¹⁵¹.

145 – Jf. analogt SEGRO og Horváth-dommen, præmis 92, 93, 106, 121 og 122.

146 – Som tidligere nævnt blev overgangsperioden, der oprindeligt var fastsat til 20 år, senere forkortet til 4 måneder og 15 dage (jf. punkt 24 og 25 i dette forslag til afgørelse).

147 – Som nævnt i punkt 29 og 62 i dette forslag til afgørelse, afgjorde Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) i dom nr. 25 af 21.7.2015, at sådanne erstatningsvilkår var forenelige med den ungarske grundlov, forudsat at ejeren på sin side kunne opnå kompensation fra staten.

148 – Det hedder i denne bestemmelse at »i forbindelse med ophævelsen af brugsretten kan brugshaveren i henhold til bestemmelserne om ugrundet berigelse gøre krav på en godtgørelse fra ejeren, der svarer til forøgelsen af ejendommens værdi som følge af de ekstraordinære istandsættelses- eller reparationsarbejder, han har udført for egen regning«.

149 – Det hedder i denne bestemmelse, at »hvis ingen af parterne kan tilregnes ansvaret for, at aftalen ikke kan gennemføres, godtgøres den pengemæssige modværdi af den ydelse, som er præsteret for aftalens udløb. Hvis den anden part ikke har præsteret den ydelse, der svarer til den allerede betalte pengemæssige modværdi, godtgøres denne«. Således som Kommissionen har bemærket, er det i betragtning af Ungarns argumentation om, at de omhandlede aftaler om brugsret var ugyldige ab initio, temmelig ejendommeligt, at Ungarn i denne forbindelse har påberåbt sig de privatretlige regler om umuligheden af at gennemføre en aftale – som må antages at være gyldig – i stedet for reglerne om restitutio in integrum i tilfælde af, at aftalen er ugyldig.

150 – Jf. analogt SEGRO og Horváth-dommen, præmis 91.

151 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 30.5.2000, Carbonara og Ventura mod Italien (CE:ECHR:2000:0530JUD002463894, § 67), og 9.10.2003, Biozok A.E. mod Grækenland (CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29). Jf. ligeledes J.F. Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*, 4. udg., s. 1230.

181. Endvidere giver de samme privatretlige regler ikke brugshaveren sikkerhed for, at opnå en erstatning, der *står i et rimeligt forhold til værdien af hans areal*¹⁵². De giver højst den pågældende mulighed for at få en del af den oprindeligt erlagte modydelse tilbagebetalt – idet der således ikke tages hensyn til den faktiske værdi af brugsretten på den dato, hvor den blev ophævet ex lege – samt værdien af visse investeringer på arealet. Desuden bør erstatningen i betragtning af, at den ejendom, brugshaverne er blevet berøvet, i det foreliggende tilfælde udgjorde deres »arbejdsredskab«, nødvendigvis dække dette specifikke tab, hvilket indebærer, at der ikke alene bør ydes kompensation for de tab, som er lidt på datoen for denne ophævelse, men ligeledes foretages en rimelig ansættelse af tabet af den yderligere del af de fremtidige indtægter, som de ville have opnået ved udnyttelsen af arealerne, hvis deres rettigheder ikke var blevet ophævet¹⁵³.

182. Endelig udsætter sådanne erstatningsvilkår brugshaveren for den risiko, at ejeren er blevet insolvent og ikke kan betale erstatningen¹⁵⁴.

183. På baggrund af det ovenstående i det hele er det min opfattelse, at § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger er uforenelig med chartrets artikel 17, stk. 1.

VI. Forslag til afgørelse

184. Under hensyn til de ovenstående betragtninger som helhed foreslår jeg, at Domstolen fastslår følgende:

»1) Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF ved i henhold til *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény* og *összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény* (lov nr. CCXII af 2013 om forskellige bestemmelser og overgangsforanstaltninger vedrørende overgangsforanstaltninger vedrørende lov nr. CXXII af 2013 om salg af landbrugs- og skovbrugsarealer) ex lege at ophæve brugsrettigheder over landbrugs- og skovbrugsarealer, der tidligere er stiftet til fordel for juridiske personer eller fysiske personer, som ikke kan godtgøre et nært slægtskabsforhold til ejeren af arealerne.

2) I øvrigt afvises sagen.«

152 – Jf. analogt SEGRO og Horváth-dommen, præmis 91.

153 – Jf. analogt Menneskerettighedsdomstolen, 12.6.2003, Lallement mod Frankrig (CE:ECHR:2003:0612JUD004604499, § 10).

154 – Jf. analogt SEGRO og Horváth-dommen, præmis 91. Med hensyn til Ungarns argument om, at de personer, som er blevet frataget deres brugsrettighed, vil kunne fortsætte med at anvende de pågældende landbrugsarealer ved f.eks. at indgå en forpagtningsaftale med arealernes ejere, er det tilstrækkeligt at bemærke, således som Kommissionen har gjort, at denne løsning ikke giver de førstnævnte nogen sikkerhed, eftersom intet forpligter de sidstnævnte til at indgå en sådan aftale.