



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. maj 2019*

Indhold

I. Retsforskrifter	3
A. EU-retten	3
1. Chartret	3
2. Tiltrædelsesakten af 2003	4
B. Ungarsk ret	4
II. Den administrative procedure	6
III. Søgsmålets genstand	6
IV. Domstolens kompetence	7
A. Parternes argumenter	7
B. Domstolens bemærkninger	7
V. Realiteten	7
A. Parternes argumenter	7
B. Domstolens bemærkninger	10
1. Artikel 49 TEUF	10
2. Artikel 63 TEUF og chartrets artikel 17	11
a) Spørgsmålet, om artikel 63 TEUF finder anvendelse, og om der foreligger en restriktion for de frie kapitalbevægelser	11
b) Spørgsmålet, om restriktionen for de frie kapitalbevægelser kan begrundes, og om chartrets artikel 17 finder anvendelse	12

* Processprog: ungarsk.

1) Foreligger der berøvelse af ejendom som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1?....	13
2) Begrundelser og nødvendighed i samfundets interesse.....	16
i) Begrundelsen støttet på mål af almen interesse, som er knyttet til udnyttelsen af landbrugsarealer	16
ii) Begrundelsen vedrørende overtrædelser af national lovgivning om valutakontrol	17
iii) Begrundelsen støttet på bekæmpelse, af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden, af en praksis, der har til formål at omgå national lovgivning	18
iv) Manglende nødvendighed i samfundets interesse og manglende erstatningsordning som omhandlet i chartrets artikel 17	20
c) Konklusion	21
Sagsomkostninger.....	21

»Traktatbrud – artikel 63 TEUF – frie kapitalbevægelser – artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ejendomsret – national lovgivning, der ex lege og uden erstatning ophæver brugsrettigheder over landbrugs- og skovbrugsarealer, erhvervet tidligere af juridiske personer eller af fysiske personer, der ikke kan godtgøre et nært slægtskabsforhold med ejeren«

I sag C-235/17,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 5. maj 2017,

Europa-Kommissionen ved L. Malferrari og L. Havas, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Prechal (refererende dommer), E. Regan og T. von Danwitz samt dommerne A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda og S. Rodin,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. juli 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. november 2018,
afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF og 63 TEUF samt artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) ved åbenlyst uforholdsmæssigt at begrænse brugsrettighederne over landbrugs- og skovbrugsarealer, 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 landbrugs- og skovbrugsarealer, herefter »lov af 2013 om landbrugsarealer«), visse bestemmelser i mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (lov nr. CCXII af 2013 om forskellige bestemmelser og overgangsforanstaltninger vedrørende lov nr. CXXII af 2013 om salg af landbrugs- og skovbrugsarealer, herefter »lov af 2013 om overgangsforanstaltninger«) og § 94, stk. 5, i ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (lov nr. CXLI af 1997 om ejendomsregistret, herefter »lov om ejendomsregistret«).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Chartret

- 2 Chartrets artikel 17 med overskriften »Ejendomsret« fastsætter i stk. 1:
»Enhver 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.«
- 3 Chartrets artikel 51 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:
»Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten.«
- 4 Chartrets artikel 52 med overskriften »Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper« fastsætter følgende i stk. 1 og 3:
»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders 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.

[...]

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.«

2. Tiltrædelsesakten af 2003

- 5 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, herefter »tiltrædelsesakten af 2003«), har overskriften »Liste omhandlet i artikel 24 i tiltrædelsesakten: Ungarn«. Dette bilags kapitel 3 med overskriften »Frie kapitalbevægelser« bestemmer i punkt 2:

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

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

[...]

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

- 6 Ved Kommissionens afgørelse 2010/792/EU af 20. december 2010 om forlængelse af overgangsperioden for erhvervelse af landbrugsjord i Ungarn (EUT 2010, L 336, s. 60) blev den overgangsperiode, der var indført ved bilag X, kapitel 3, punkt 2, i tiltrædelsesakten af 2003, forlænget indtil den 30. april 2014.

B. Ungarsk ret

- 7 § 38, stk. 1, i földról szóló 1987. évi I. törvény (lov nr. I af 1987 om jordarealer) bestemte, at fysiske personer, der ikke har ungarsk statsborgerskab, eller som har ungarsk statsborgerskab, men permanent bopæl i udlandet, såvel som juridiske personer, der har hjemsted i udlandet, eller som har hjemsted i Ungarn, men hvis kapital er ejet af fysiske eller juridiske personer med bopæl i udlandet, kun kunne erhverve ejendomsret til dyrkningsarealer ved køb, bytte eller gave under forudsætning af, at de havde en forhåndsgodkendelse fra den ungarske regering.
- 8 § 1, stk. 5, i 171/1991 i Korm. Rendelet (regeringsdekret nr. 171/1991) af 27. december 1991, der trådte i kraft den 1. januar 1992, udelukkede personer, der ikke har ungarsk statsborgerskab, bortset fra personer med tidsbegrænset opholdstilladelse og personer med anerkendt flygtningestatus, fra at erhverve dyrkningsarealer.

- 9 Lov af 1994 om dyrkningsarealer opretholdt dette forbud mod at erhverve dyrkningsarealer og udvidede samtidig forbuddet til juridiske personer, uanset om de er etableret i Ungarn eller ej.
- 10 Nævnte lov blev ændret med virkning fra den 1. januar 2002 ved termőfőldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. Törvény (lov nr. CXVII af 2001 om ændring af lov nr. LV 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. [...]«
- 11 § 11, stk. 1, i lov af 1994 om dyrkningsarealer blev senere ændret ved egyes 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«. Ved lov nr. CCXIII af 2012 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 tidsbegrænset periode eller for en tidsbegrænset periode, der udløber efter den 30. december 2032, bortfalder uden videre den 1. januar 2033«.
- 12 Lov af 2013 om landbrugsarealer blev vedtaget den 21. juni 2013 og trådte i kraft den 15. december 2013.
- 13 I § 37, stk. 1, i lov af 2013 om landbrugsarealer opretholdes reglen om, at brugsrettigheder over sådanne arealer, der er stiftet ved aftale, er ugyldige, medmindre aftalen er indgået mellem personer, mellem hvilke der er et nært slægtskabsforhold.
- 14 Nævnte lovs § 5, nr. 13, indeholder følgende definition:
»Nærtstående medlemmer af samme familie«: »ægtefæller, slægtninge i lige op- og nedstigende linje, adoptivbørn, ægtefællens børn, adoptivforældre, svigerforældre, brødre og søskende.«
- 15 Lov af 2013 om overgangsforanstaltninger blev vedtaget den 12. december 2013 og trådte i kraft den 15. december 2013.
- 16 Denne lovs § 108, stk. 1, der ophæver § 91, stk. 1, i lov af 1994 om dyrkningsarealer, bestemmer:
»Brugsrettigheder, der eksisterer den 30. april 2014, og som er stiftet ved aftale mellem personer, der ikke har et nært slægtskabsforhold, for en tidsbegrænset periode eller for en tidsbegrænset periode, der udløber efter den 30. april 2014, bortfalder uden videre den 1. maj 2014.«
- 17 § 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, og som ejer ejendommen ifølge de dokumenter, der lå til grund for registreringen. Såfremt der ikke fremlægges en erklæring inden for fristen, vil anmodninger om attesting 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 brugsretten fra ejendomsregistret.

[...]

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

II. Den administrative procedure

- 18 Kommissionen tilstillede den 17. oktober 2014 Ungarn en åbningskrivelse, idet den fandt, at denne medlemsstat havde tilsidesat artikel 49 TEUF og 63 TEUF samt chartrets artikel 17 ved at vedtage de begrænsninger i brugsrettigheder over landbrugsarealer, der er fastsat i visse bestemmelser i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, herunder denne lovs § 108, stk. 1. Ungarn svarede ved skrivelse af 18. december 2014, hvori medlemsstaten bestred de nævnte tilsidesættelser.
- 19 Den 19. juni 2015 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt, at Ungarn ved i henhold til § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger at ophæve visse brugsrettigheder med virkning fra den 1. maj 2014 havde tilsidesat de i den foregående præmis nævnte bestemmelser i EU-retten. Medlemsstaten svarede ved skrivelser af 9. oktober 2015 og 18. april 2016, hvori den afviste, at de påståede traktatbrud forelå.
- 20 På denne baggrund har Kommissionen besluttet at anlægge den foreliggende sag.

III. Søgsmålets genstand

- 21 Kommissionen har i stævningens punkt om påstandene foreholdt Ungarn, at denne medlemsstat, henset til den række nationale bestemmelser som nævnes i dette punkt, har »begrænset« brugsrettigheder over landbrugs- og skovbrugsarealer (herefter »landbrugsarealer«) og derved tilsidesat EU-retten. Imidlertid fremgår det såvel af den begrundede udtalelse som af selve stævningens indhold – ligesom det desuden er uomtvistet mellem parterne, således som det blev bekræftet under retsmødets drøftelser, der er gengivet af generaladvokaten i punkt 39 i forslaget til afgørelse – at den begrænsning af brugsrettigheder, som Kommissionen anfægter i det foreliggende tilfælde, nærmere bestemt er den, som skyldes den ophævelse af brugsrettigheder, der blev vedtaget ved § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger. De øvrige nationale bestemmelser, hvortil der henvises i punktet om påstandene, er alene nævnt heri og i selve stævningen som elementer af det nationale regelsæt, hvori § 108, stk. 1, indgår, og de er nødvendige for at opnå en fuld forståelse af sidstnævnte bestemmelses rækkevidde.
- 22 Kommissionen har således med sit søgsmål nedlagt påstand om, at det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF og 63 TEUF samt chartrets artikel 17 ved at vedtage § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger (herefter »den anfægtede bestemmelse«) og således ex lege ophæve tidligere stiftede brugsrettigheder over landbrugsarealer i Ungarn mellem personer, der ikke er nærtstående medlemmer af samme familie.

IV. Domstolens kompetence

A. Parternes argumenter

- 23 Ungarn har indledningsvis anført, at idet de aftaler om brugsret, som er blevet ophævet ved den anfægtede bestemmelse, omgik de forbud mod erhvervelse af landbrugsarealer, som var i kraft før denne medlemsstats tiltrædelse af Den Europæiske Union, og de derfor allerede før denne tiltrædelse var ugyldige ab initio, kan hverken de således overtrådte forbud, deres virkninger eller følgelig den anfægtede bestemmelses efterfølgende ophævelse af de pågældende brugsrettigheder vurderes på grundlag af EU-retten. Domstolen har således ikke kompetence til at fortolke EU-retten, når sagens omstændigheder fandt sted, før den pågældende medlemsstats tiltrædelse af EU.
- 24 Kommissionen har gjort gældende, at EU-retten finder anvendelse i nye medlemsstater med det samme, og at sagsgenstanden i det foreliggende tilfælde ikke vedrører lovligheden af aftaler om brugsret, der blev indgået før Ungarns tiltrædelse af EU, men derimod vedrører en national bestemmelse, der blev vedtaget i 2013, og som fastsætter, at allerede eksisterende brugsrettigheder, der er registreret i ejendomsregistret, skal ophæves ex lege den 1. maj 2014. I sit svar på den begrundede udtalelse har Ungarn i øvrigt udtrykkeligt medgivet, at de ungarske domstole ikke i en eneste sag har fastslået, at bestemte aftaler om brugsret var ugyldige.

B. Domstolens bemærkninger

- 25 Det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen har kompetence til at fortolke EU-retten med hensyn til dens anvendelse i en ny medlemsstat fra tidspunktet for dennes tiltrædelse af EU (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I det foreliggende tilfælde eksisterede de brugsrettigheder, der berøres af den anfægtede bestemmelse, stadig den 30. april 2014, således som også Kommissionen har gjort gældende, og deres bortfald samt efterfølgende sletning fra ejendomsregistret skete som følge af denne bestemmelse, der blev vedtaget næsten ti år efter Ungarns tiltrædelse af EU, og ikke i henhold til nationale bestemmelser, som var i kraft, og som havde fuld retsvirkning i forhold til disse brugsrettigheder før datoen for Ungarns tiltrædelse.
- 27 Det følger heraf, at Ungarns argumentation til støtte for, at Domstolen savner kompetence, ikke kan tiltrædes.

V. Realiteten

A. Parternes argumenter

- 28 Kommissionen har for det første anført, at den anfægtede bestemmelse både kan begrænse etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser og dermed tilsidesætte såvel artikel 49 TEUF som artikel 63 TEUF, alt efter hvilke særlige forhold der gør sig gældende i hvert af disse tilfælde.
- 29 For det andet fører den anfægtede bestemmelse til indirekte forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn, for så vidt som stiftelsen af en brugsret mellem 1992 og 2002 var den eneste måde, hvorpå disse kunne investere i landbrugsarealer i Ungarn, og idet det i øvrigt er sjældent, at udenlandske statsborgere har nære slægtninge, der ejer landbrugsjord, fra hvilke de kunne have erhvervet en brugsret over sådanne arealer. Under disse omstændigheder kan den anfægtede bestemmelse ikke begrundes med henvisning til artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF eller de tvingende hensyn af almen interesse, som er anerkendt i retspraksis.

- 30 For det tredje har Kommissionen anført, at såfremt det antages, at sådanne begrundelser kunne tiltrædes, kan de af Ungarn påberåbte begrundelser dog ikke accepteres i det foreliggende tilfælde, og desuden overholder den anfægtede bestemmelse ikke de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.
- 31 Hvad for det første angår de forskellige landbrugspolitiske formål, der er nævnt i betragtningerne til lov af 2013 om landbrugsarealer og fremhævet af Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol, Ungarn) i dom nr. 25 af 21. juli 2015, dvs. at sikre, at landbrugsarealer til produktion alene ejes af fysiske personer, der dyrker jorden, og ikke erhverves til spekulative formål, undgå udstykning af landbrugsejendomme, bevare en landbobefolkning og et bæredygtigt landbrug samt at etablere ejendomme af en leve- og konkurrencedygtig størrelse, har Kommissionen gjort gældende, at disse formål ikke begrunder, at der opstilles en hindring for de frie kapitalbevægelser.
- 32 Under alle omstændigheder er de omhandlede restriktioner hverken egnede eller konsekvente og heller ikke nødvendige for at nå de påberåbte formål.
- 33 Hvad for det andet angår formålet om at lovliggøre ulovlige situationer opstået som følge af, at ikke-hjemmehørende personer har erhvervet brugsrettigheder uden at have den valutabevilling, som indtil den 16. juni 2001 var påkrævet i medfør af lov nr. XCV af 1995 om valuta, har Kommissionen gjort gældende, at efter Ungarns tiltrædelse af EU udgør et sådant krav om bevillig en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der er forbudt i henhold til EU-retten. Desuden indrømmede Ungarn under den administrative procedure, at der ikke foreligger nogen afgørelse, hvorved en ungarsk retsinstans har fastslået, at erhvervelse af en brugsret uden at være i besiddelse af en valutabevilling kan føre til brugsrettens ugyldighed.
- 34 Hvad for det tredje angår formålet om at fjerne brugsrettigheder erhvervet før den 1. januar 2002 af ikke-hjemmehørende personer eller juridiske personer, som herved angiveligt ulovligt har omgået forbuddet mod erhvervelse af ejendom, finder Kommissionen, at den omstændighed, at en statsborger fra en anden medlemsstat end Ungarn med henblik på at investere i landbrugsarealer eller etablere sig i Ungarn vælger en juridisk form, der er tilgængelig i henhold til denne medlemsstats ret, blot er en normal udøvelse af de friheder, som er sikret ved artikel 49 TEUF og 63 TEUF, og derfor ikke kan kvalificeres som misbrug.
- 35 I øvrigt har Ungarn ikke underbygget sin påstand om, at alle aftaler om brugsret, der er berørt af den anfægtede bestemmelse, er blevet indgået med henblik på misbrug. Ungarn har bl.a. ikke anført, hvorfor dette skulle være tilfældet for så vidt angår klagernes aftaler, som Kommissionen har fremlagt for Domstolen, og har heller ikke peget på nogen aftale, der er blevet erklæret ugyldig retligt set. Dertil kommer, at selv hvis det medgives, at brugsretten i visse tilfælde blev stiftet for at omgå den gældende lovgivning, vil man under alle omstændigheder ikke kunne generalisere og formode, at enhver person, der har stiftet en brugsret, har handlet med et sådant formål for øje.
- 36 For det fjerde finder Kommissionen, at den anfægtede bestemmelse tilsidesætter retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning. Disse principper medfører nemlig, at det, i tilfælde af ophævelse af retlige former, der giver deres indehavere mulighed for at drive økonomisk virksomhed, ikke er forholdsmæssigt eller berettiget, at fastsætte en overgangsperiode på kun fire og en halv måned, idet den overgangsperiode på 20 år, som var blevet indført mindre end et år tidligere, herved ophæves. Det er tillige i strid med disse principper, at der ikke fastsættes en specifik kompensation, der på forud fastlagte betingelser kan holde de berørte parter skadesløse i forhold til fratagelsen af det erlagte vederlag, værdiforringelsen af deres investeringer og den manglende fortjeneste.
- 37 For det femte har Kommissionen gjort gældende, at idet den anfægtede bestemmelse hindrer etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser, og idet Ungarn påberåber sig tvingende almene hensyn med henblik på at begrunde sådanne hindringer, finder chartrets bestemmelser anvendelse i det foreliggende tilfælde.

- 38 Den anfægtede bestemmelse tilsidesætter chartrets artikel 17. Ophævelsen af de omhandlede brugsrettigheder er berøvelse af ejendom som omhandlet i denne artikel og som omhandlet i artikel 1 i protokol nr. 1 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«).
- 39 Det er i det foreliggende tilfælde ikke begrundet i noget lovligt hensyn af almen interesse at berøve tusindvis af ikke-ungarske statsborgere deres brugsrettigheder, og såfremt det måtte anses for begrundet, er ophævelsen af disse brugsrettigheder ikke forholdsmæssig, navnlig når der tages hensyn til de elementer, der er beskrevet ovenfor. Den anfægtede bestemmelse fastsætter heller ikke den erstatning, som kræves ifølge chartrets artikel 17, og som effektivt skal kompensere for fratagelsen af ejendomsrettigheder af betydelig økonomisk værdi.
- 40 Endelig har de berørte parter handlet i god tro ved at anvende en investeringsmulighed, som den bestående lovgivning gav dem, og såvel de kompetente administrative myndigheders praksis med hensyn til ejendomsregistrering som domstolens praksis bekræftede, at de omhandlede brugsrettigheder var lovlige.
- 41 Til sit forsvar har Ungarn bestridt, at der skulle foreligge nogen form for hindring af etableringsfriheden. Det fremgår af dom nr. 25 af 21. juli 2015 afsagt af Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), at de berørte indehavere af brugsrettigheder ikke har lidt formueskade, idet denne retsinstans fandt, at de ungarske civilretlige bestemmelser generelt gav dem tilstrækkelige muligheder for at gøre deres interesser gældende inden for rammerne af et partsmellemværende. Disse indehavere kan i øvrigt fortsætte med at dyrke jorden fremover ved med ejerens samtykke at erhverve ejendomsretten hertil eller indgå en forpagtningsaftale. Hvad angår de frie kapitalbevægelser foreligger der ingen restriktion herfor, eftersom den anfægtede bestemmelse alene opstiller en slægtsskabsbetingelse for så vidt angår én af de former, hvorved agerjord kan dyrkes, mens køb og leje fortsat er mulig.
- 42 I øvrigt har denne medlemsstat bestridt, at der foreligger indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, idet den anfægtede bestemmelse har berørt ungarske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater uden forskel, hvorom vidner den omstændighed, at der blandt de mere end 100 000 personer, som denne bestemmelse vedrører, alene var 5 058 statsborgere fra andre stater, herunder tredjelandstatsborgere. At undtagelsen vedrørende et nært slægtskabsforhold typisk er til fordel for ungarske statsborgere skyldes det forhold, at bestemmelsen omhandler arealer beliggende i Ungarn, hvis ejere er af ungarsk oprindelse. Den pågældende undtagelse tager hensyn til den omstændighed, at forældre ofte køber ejendomme til deres børn, hvorpå de stifter en brugsret, og den omstændighed, at den efterlevende ægtefælle tit arver denne brugsret.
- 43 Hvis det antages, at der foreligger en restriktion for de frie kapitalbevægelser, finder Ungarn, at denne for det første er begrundet i de landbrugspolitiske formål, der er anført i denne doms præmis 31.
- 44 Dernæst har denne medlemsstat gjort gældende, at Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) har anerkendt, at de omhandlede aftaler om brugsret er ugyldige ab initio, idet denne retsinstans i dom nr. 25 af 21. juli 2015 bemærkede, at formålet med den anfægtede bestemmelse navnlig var at sørge for, at ejendomsregisteret afspejler retsforhold, der er i overensstemmelse med den nye ordning for landbrugsarealer, og at fjerne retsvirkningerne af en praksis, som følge af hvilken brugsretten er blevet anvendt dysfunktionelt.
- 45 I tilfælde af, at parterne vælger en anden aftaletype end den, der svarer til deres reelle intention, følger det af artikel 207, stk. 6, i polgari törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (lov nr. IV af 1959 om indførelse af den civile lovbog), at aftalen er fiktiv og ugyldig.

- 46 I betragtning af det store antal aftaler om erhvervelse af brugsrettigheder, som er blevet indgået ved brug af forskellige fremgangsmåder i ikke-statsborgeres håb om, at de, efter Ungarns tiltrædelse af EU, eller når de retlige hindringer herfor er forsvundet, en dag vil kunne erhverve ejendomsretten til de pågældende arealer – erhvervelser, hvis fjernelse meget vel kan være omfattet af begrebet den offentlige orden i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF – har den nationale lovgiver af budgetmæssige og retsøkonomiske hensyn valgt at ophæve disse rettigheder og slette dem fra ejendomsregisteret ved lovsnarere end at lade dem blive anfægtet ved domstolene én af gangen.
- 47 Endelig er Ungarn af den opfattelse, at den anfægtede bestemmelse ligeledes er begrundet i ønsket om at bringe de ulovlige aftaler om brugsrettigheder, der blev indgået uden valutabevilling i henhold til lov nr. XCV af 1995, til ophør.
- 48 Hvad angår forholdsmæssigheden og nødvendigheden af at begrænse ejendomsretten har Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) i dom nr. 25 af 21. juli 2015 fastslået, at ophævelsen af de omhandlede brugsrettigheder ikke svarede til en ekspropriation, idet de pågældende rettigheder er af kontraktlig karakter og derfor kan begrænses ved lovbestemmelser i almenhedens interesse, og da ophævelsen hverken giver anledning til, at staten erhverver nogen rettighed, eller at der opstår en ny ejendomsrettighed til fordel for et andet retssubjekt. Endvidere tjener denne foranstaltning almenhedens interesse, eftersom ejerens jordareal bliver frigjort for behæftelser og nu i henhold til samfundsmæssige krav herom kan pålægges de forpligtelser, der gælder for dyrkningsarealer.
- 49 For så vidt angår den korte overgangsperiode kunne de berørte erhvervsdrivende ikke med føje have haft en berettiget forventning om, at den tidligere lovgivning ville blive opretholdt, og det var forudsigeligt, at den ville undergå ændringer på grund af udløbet af den henstand med hensyn til erhvervelse af jordarealer, som fulgte af tiltrædelsesakten af 2003.
- 50 Endvidere har Ungarn gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at foretage en særskilt undersøgelse af den anfægtede bestemmelse i lyset af chartret, og at det under alle omstændigheder fremgår af dom nr. 25 af 21. juli 2015 afsagt af Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), at ophævelsen af de omhandlede brugsrettigheder ikke udgør ekspropriation, og at den desuden er begrundet i almenhedens interesse, mens de civilretlige regler giver den tidligere indehaver af brugsretten mulighed for at opnå en rimelig, samlet og tilstrækkeligt hurtig kompensation for de tab, som er lidt. I øvrigt finder chartrets artikel 17 ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, eftersom de således ophævede aftaler om brugsret er blevet indgået ulovligt og i ond tro.

B. Domstolens bemærkninger

1. Artikel 49 TEUF

- 51 Hvad angår Kommissionens påstand om, at det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 49 TEUF, skal det bemærkes, at når retten til at erhverve, udnytte og afhænde fast ejendom på en anden medlemsstats område udøves som et supplement til etableringsfriheden, er dette forbundet med kapitalbevægelser (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 54).
- 52 Som Kommissionen har gjort gældende – idet den herved har henvist til det tilfælde, hvor statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn, der driver landbrugsvirksomhed i denne medlemsstat og med henblik herpå direkte eller indirekte har erhvervet en brugsret over landbrugsarealer – udgør brugsretten i et sådant tilfælde et supplement til udøvelsen af disse statsborgeres etableringsret.

53 Selv om den anfægtede bestemmelse således a priori kan være omfattet af såvel artikel 49 TEUF's anvendelsesområde som af anvendelsesområdet for artikel 63 TEUF, må det ikke desto mindre lægges til grund i den foreliggende sag, at den restriktion for etableringsfriheden som følge af den anfægtede bestemmelse, som Kommissionen har gjort gældende i søgsmålet, udgør den direkte konsekvens af den restriktion for de frie kapitalbevægelser, som Kommissionen desuden har anfægtet i det samme søgsmål. Da den første restriktion, som gøres gældende, således hænger uløseligt sammen med den anden, er det ikke nødvendigt at undersøge den anfægtede bestemmelse i lyset af artikel 49 TEUF (jf. i denne retning dom af 4.6.2002, Kommissionen mod Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, præmis 56, at 13.5.2003, Kommissionen mod Spanien, C-463/00, EU:C:2003:272, præmis 86, og af 10.11.2011, Kommissionen mod Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).

2. Artikel 63 TEUF og chartrets artikel 17

a) Spørgsmålet, om artikel 63 TEUF finder anvendelse, og om der foreligger en restriktion for de frie kapitalbevægelser

- 54 Det bemærkes, at kapitalbevægelser omfatter de transaktioner, hvorved valutaudlændinge foretager investeringer i fast ejendom på en medlemsstats område, således som det fremgår af nomenklaturen for kapitalbevægelser omhandlet i bilag I til Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af EF-traktatens artikel 67 [denne artikel blev ophævet ved Amsterdamtraktaten] (EFT 1988, L 178, s. 5), og denne nomenklatur bevarer sin vejledende værdi for definitionen af begrebet kapitalbevægelser (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Dette begreb omfatter bl.a. investeringer i fast ejendom vedrørende erhvervelse af brugsrettigheder over landbrugsarealer, hvilket navnlig fremgår af den præcisering, der er indeholdt i de forklarende bemærkninger i bilag I til direktiv 88/361, hvorefter kategorien investeringer i fast ejendom, der er omfattet af direktivet, indbefatter erhvervelse af brugsrettigheder over fast ejendom og byggegrunde (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 57).
- 56 I det foreliggende tilfælde ophæver den anfægtede bestemmelse tidligere erhvervede brugsrettigheder over landbrugsarealer, når indehaverne af disse rettigheder ikke opfylder det krav, som den nationale lovgivning nu underlægger erhvervelsen af sådanne rettigheder, dvs. at der er et nært slægtskabsforhold mellem erhververen af brugsretten og ejeren af de pågældende arealer.
- 57 Det er i øvrigt ubestridt, at der blandt de indehavere af brugsrettigheder, der således berøres af nævnte lovgivning, findes mange statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn, som enten direkte eller indirekte ved hjælp af en juridisk person stiftet i Ungarn har erhvervet sådanne rettigheder.
- 58 Ved at fastsætte, at brugsrettigheder over landbrugsarealer, som ejes af statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn, bortfalder ex lege, begrænser den anfægtede bestemmelse i kraft af selve sit formål – og som følge af denne ene omstændighed – de berørte personers ret til frie kapitalbevægelser, som er sikret ved artikel 63 TEUF. Denne bestemmelse fratager således disse statsborgere dels muligheden for fortsat at benytte deres brugsret, idet de bl.a. forhindres i at anvende og udnytte de pågældende arealer eller i at forpagte dem og således opnå en fortjeneste, dels muligheden for eventuelt at afhænde denne ret, f.eks. ved at lade den gå tilbage til ejeren. Nævnte bestemmelse kan desuden afholde en ikke-hjemmehørende person fra at foretage investeringer i en medlemsstat fremover (jf. i denne retning dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 62-66).

b) Spørgsmålet, om restriktionen for de frie kapitalbevægelser kan begrundes, og om chartrets artikel 17 finder anvendelse

- 59 Som det følger af Domstolens praksis er en foranstaltning som den anfægtede bestemmelse, som begrænser de frie kapitalbevægelser, kun tilladt, såfremt den kan begrundes i tvingende almene hensyn og overholder proportionalitetsprincippet, hvilket kræver, at foranstaltningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, der legitimt forfølges, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. i denne retning dom af 11.11.2010, Kommissionen mod Portugal, C-543/08, EU:C:2010:669, præmis 83).
- 60 På samme måde kan sådanne foranstaltninger begrundes i de hensyn, der er nævnt i artikel 65 TEUF, for så vidt som de overholder nævnte proportionalitetsprincip (jf. i denne retning dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 I denne henseende skal det ligeledes bemærkes, at en national lovgivning desuden kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis den faktisk forfølger målet hermed på en konsekvent og systematisk måde (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 I det foreliggende tilfælde har Ungarn gjort gældende, at den anfægtede bestemmelse er begrundet i henholdsvis de tvingende almene hensyn, der er anerkendt i Domstolens praksis, dvs. formål relateret til en rationel udnyttelse af landbrugsarealer, og i de hensyn, der er omhandlet i artikel 65 TEUF. Hvad angår sidstnævnte bestemmelse har denne medlemsstat nærmere bestemt påberåbt sig dels ønsket om at råde bod på overtrædelser af den nationale lovgivning om valutakontrol, dels ønsket om at bekæmpe erhvervelse, der udgør misbrug, af hensyn til den offentlige orden.
- 63 Desuden skal det bemærkes, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse i alle situationer, der reguleres af EU-retten, og at de dermed skal overholdes, når en national lovgivning henhører under EU-rettens anvendelsesområde (jf. bl.a. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19-21, og af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 62).
- 64 Dette er bl.a. tilfældet, når en national lovgivning kan hindre en eller flere af de i EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder, og den berørte medlemsstat påberåber sig de i artikel 65 TEUF omhandlede hensyn eller de tvingende almene hensyn, der er anerkendt i EU-retten, for at begrunde en sådan hindring. I en sådan situation kan den omhandlede nationale lovgivning i henhold til fast retspraksis kun omfattes af de således fastsatte undtagelser, såfremt den er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (jf. i denne retning dom af 18.6.1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 43, og af 27.4.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis, samt af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 63).
- 65 I denne forbindelse skal en medlemsstats anvendelse af undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en restriktion for en traktatfæstet grundlæggende frihed, således som Domstolen allerede har fastslået, anses for at »gennemføre EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 I det foreliggende tilfælde udgør den anfægtede bestemmelse en restriktion for de frie kapitalbevægelser, som anført i denne doms præmis 58 og 62, og Ungarn har påberåbt sig tvingende almene hensyn og de i artikel 65 TEUF omhandlede hensyn med henblik på at begrunde denne restriktion. På denne baggrund skal denne bestemmelses forenelighed med EU-retten undersøges såvel i lyset af de undtagelser, der er fastsat ved traktaten og Domstolens praksis, som i lyset af de

grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 65, 102 og 103), heriblandt ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, og som Kommissionen hævder er blevet tilsidesat i det foreliggende tilfælde.

1) Foreligger der berøvelse af ejendom som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1?

- 67 I overensstemmelse med chartrets artikel 17, stk. 1, har enhver ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv, og 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.
- 68 Herved bemærkes indledningsvis, at chartrets artikel 17, således som Domstolen allerede har fastslået, er en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (jf. i denne retning dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P - C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 66).
- 69 Hvad angår de materielle betingelser i chartrets artikel 17, stk. 1, følger det for det første af Domstolens praksis, at den beskyttelse, som denne bestemmelse giver, vedrører 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 (jf. 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).
- 70 I modsætning til, hvad Ungarn har anført i retsmødet i denne forbindelse, er det åbenbart, at brugsrettigheder over en fast ejendom som de i hovedsagen omhandlede, for så vidt som de tillader deres indehaver at anvende og udnytte ejendommen, har en formueværdi og giver indehaveren en erhvervet retsstilling, der gør det muligt for denne selvstændigt at udøve disse brugs- og nydelsesrettigheder, også selv om muligheden for at overdrage sådanne rettigheder er blevet begrænset eller udelukket i medfør af gældende national ret.
- 71 Kontraktmæssig erhvervelse af sådanne brugsrettigheder over landbrugsarealer ledsages således i princippet af betaling af en pris herfor. Disse rettigheder giver deres indehavere mulighed for at udnytte sådanne arealer, bl.a. med økonomiske formål, eller eventuelt udleje disse til tredjeparter, og de falder derfor ind under anvendelsesområdet for chartrets artikel 17, stk. 1.
- 72 Det fremgår desuden af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK – en retspraksis, hvortil der i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3, skal tages hensyn som tærskel for minimumsbeskyttelse ved fortolkningen af chartrets artikel 17 (jf. i denne retning dom af 15.3.2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, præmis 37, af 13.6.2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 49, og af 12.2.2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, præmis 57) – at brugsrettigheder over en fast ejendom skal anses for »ejendom«, der er omfattet af beskyttelsen i henhold til nævnte artikel 1 (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolen, 12.12.2002, Wittek mod Tyskland, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, §§ 43-46, 16.11.2004, Bruncrona mod Finland, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78, og 9.2.2006, Athanasiou m.fl. mod Grækenland, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, § 22).
- 73 For det andet skal de brugsrettigheder, som den anfægtede bestemmelse har ophævet, i modsætning til det af Ungarn anførte, anses for at være »lovligt erhvervet« som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1.
- 74 Herved bemærkes for det første, således det fremgår af denne doms præmis 8 og 9, at de lovændringer, der blev indført i 1991 og 1994 for at forbyde, at fysiske personer uden ungarsk statsborgerskab og juridiske personer erhvervede landbrugsarealer, ikke vedrørte erhvervelse af brugsrettigheder over

sådanne arealer. Det var først med virkning fra den 1. januar 2002, at lov af 1994 om dyrkningsarealer blev ændret med henblik på ligeledes at udelukke muligheden for ved aftale at stifte en brugsrettighed over landbrugsarealer til fordel for sådanne fysiske eller juridiske personer.

- 75 De brugsrettigheder over landbrugsarealer, som berøres af den anfægtede bestemmelse, blev således stiftet på et tidspunkt, hvor den gældende nationale lovgivning ikke forbød stiftelsen af sådanne rettigheder.
- 76 Dernæst har Ungarn ikke godtgjort, at den nationale lovgivning om valutakontrol, som medlemsstaten har påberåbt sig, havde til formål at undergive ikke-hjemmehørendes erhvervelser af brugsrettigheder et krav om valutabevilling, idet de ellers var ugyldige, og har heller ikke godtgjort, at de brugsrettigheder, som var blevet erhvervet af statsborgere fra andre medlemsstater og ophævet af den anfægtede bestemmelse, var ugyldige ab initio i henhold til national ret, fordi de omgik de gældende regler for erhvervelse af ejendomsret til landbrugsarealer.
- 77 I sidstnævnte henseende findes der, som Kommissionen har anført og Ungarn medgivet under den administrative procedure, ingen domstolsafgørelse, der har fastslået en sådan ugyldighed med hensyn til sådanne brugsrettigheder. Derimod har Kommissionen for Domstolen nævnt en dom fra Kúria (øverste domstol, Ungarn) af 26. januar 2010, hvis præmisser klart er et udtryk for, at stiftelse af en brugsret over et landbrugsareal ikke i sig selv betyder, at parterne har villet omgå den gældende lovgivning om salg af sådanne arealer.
- 78 Desuden bemærkes, at selv om det ganske vist synes at fremgå af dom nr. 25 afsagt af Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) den 21. juli 2015, at den anfægtede bestemmelse i hvert fald delvist havde til formål at fjerne retsvirkningerne af en praksis for erhvervelse af landbrugsarealer, i henhold til hvilken brugsretten blev anvendt »dysfunktionelt«, fremgår det ikke, at en sådan konstatering er det samme som en konstatering af, at samtlige indehavere af de omhandlede brugsrettigheder havde gjort sig skyldige i misbrug, idet det i nævnte dom i øvrigt fremhæves, at den anfægtede bestemmelse havde bragt de omhandlede brugsrettigheder til ophør for fremtiden uden at kvalificere nogen tidligere adfærd som ulovlig.
- 79 Endelig er det ubestridt, at de brugsrettigheder, der var erhvervet af ikke-hjemmehørende, konsekvent blev registreret i ejendomsregistre af de kompetente ungarske myndigheder. Som parterne er enige om, kræver en sådan registrering, at den pågældende akt har form af et offentligt dokument eller et privat oprettet dokument, som er medunderskrevet af en advokat, og registreringen har i overensstemmelse med § 5 i lov om ejendomsregistret til konsekvens, at den pågældende ejendomsoplysning gælder, indtil det modsatte er bevist. Kommissionen har desuden understreget – uden at den på dette punkt er blevet modsagt af Ungarn – at en sådan registrering i henhold til denne lovs § 3 i den indtil den 15. marts 2014 gældende affattelse var af retsstiftende karakter.
- 80 Det er således ubestridt, at de berørte parter i deres egenskab af brugshavere generelt har kunnet nyde disse brugsrettigheder uden vanskeligheder og i givet fald i en lang årrække. De er blevet forsikret om den retssikkerhed, der var knyttet til deres rettigheder, for det første ved registreringen heraf i ejendomsregistre, dernæst ved, at de nationale myndigheder ikke inden for en rimelig frist tog skridt med henblik på at få rettighederne erklæret ugyldige og slette dem fra disse registre, og endelig ved, at de nævnte rettigheders eksistens blev bekræftet ved lov, idet lov nr. CCXIII af 2012, der blev vedtaget lidt mere end et år før den anfægtede bestemmelse, faktisk havde foreskrevet disse rettigheders opretholdelse frem til den 1. januar 2033.
- 81 For det tredje, og som generaladvokaten har anført i punkt 136 og 157 i forslaget til afgørelse, udgør de omhandlede brugsrettigheder en forgrening af ejendomsretten, for så vidt som de giver deres indehavere to væsentlige ejendomsretlige beføjelser, nemlig retten til at anvende den pågældende ejendom og retten til oppebære indtægten herfra. Imidlertid ophæver den anfægtede bestemmelse alle eksisterende brugsrettigheder over de omhandlede arealer ex lege, bortset fra dem, der blev stiftet

mellem nærtstående medlemmer af samme familie. Ved en sådan ophævelse fratages de berørte parter således pr. definition disse brugsrettigheder tvangsmæssigt, fuldt ud og endegyldigt til fordel for ejerne af disse arealer.

- 82 Det følger heraf, at den anfægtede bestemmelse ikke indebærer restriktioner for brugen af ejendommen, men en berøvelse af ejendom som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1.
- 83 Den af Ungarn i retsmødet fremsatte argumentation om, at brugshavere, som således er blevet frataget deres brugsrettigheder, bevarer en mulighed for fortsat at anvende de pågældende landbrugsarealer ved f.eks. at indgå en forpagtningsaftale med ejeren, kan herved ikke tiltrædes. Indgåelse af en sådan aftale afhænger således udelukkende af ejerens samtykke, og den tidligere brugshaver får ikke ved en sådan aftale den tinglige rettighed tilbage, som vedkommende tidligere havde, og som er af en anden art end den personlige ret, der opnås ved en forpagtningsaftale. Desuden pålægger en sådan aftale den tidligere brugshaver nogle ulemper, som den pågældende ikke ville have haft, hvis vedkommende havde bevaret sin brugsret.
- 84 Desuden bemærkes, at når chartrets artikel 17, stk. 1, andet punktum, bestemmer, at »[i]ngen må berøves sin ejendom«, omhandler bestemmelsen ikke kun berøvelse af ejendom, der har til formål at overdrage denne til de offentlige myndigheder. Den omstændighed, at de omhandlede brugsrettigheder ikke erhverves af de offentlige myndigheder, men deres bortfald i stedet medfører, at den fulde ejendomsret til de pågældende arealer gives tilbage til ejerne, ændrer, i modsætning til hvad Ungarn har anført i så henseende, således på ingen måde det forhold, at ophævelsen af disse rettigheder har den konsekvens, at de tidligere indehavere berøves disse.
- 85 I denne forbindelse skal opmærksomheden tillige henledes på, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at den i en national lovgivning fastsatte obligatoriske overdragelse af ejendomsretten til nogle bygninger mellem ejeren af bygningerne og indehaveren af en ret til et langtidslejemål af de samme bygninger er berøvelse af ejendom som omhandlet i artikel 1, stk. 1, andet punktum, i protokol nr. 1 til EMRK (Menneskerettighedsdomstolen, 21.2.1986, James m. fl. mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, §§ 27, 30 og 38) og tilsvarende gælder for den obligatoriske overdragelse af en landbrugsejendom fra en person til en anden med henblik på at rationalisere landbruget (Menneskerettighedsdomstolen, 21.2.1990, Håkansson og Stureson mod Sverige, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, §§ 42-44).
- 86 Det følger af betragtningerne i denne doms præmis 69-85, at den ophævelse af brugsrettigheder, der er foretaget ved den anfægtede bestemmelse, udgør berøvelse af ejendom som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1.
- 87 Selv om denne bestemmelse ikke opstiller et absolut forbud mod berøvelse af ejendom, fastsætter den imidlertid, at berøvelse af ejendom alene må ske, såfremt 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 af ejendommen.
- 88 Hvad angår disse krav er det vigtigt tillige at tage hensyn til de præciseringer, der fremgår af chartrets artikel 52, stk. 1, hvorefter der kan fastsættes begrænsninger i udøvelsen af rettighederne i chartret, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet 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.
- 89 Når chartrets artikel 17, stk. 1, og chartrets artikel 52, stk. 1, sammenholdes, må det for det første antages, at når det for at begrunde en berøvelse af ejendom gøres gældende, at den er nødvendig i samfundets interesse, er det i forhold til denne samfundsinteresse og de almenyttige mål, som denne omfatter, at det skal sikres, at proportionalitetsprincippet i chartrets artikel 52, stk. 1, overholdes. En

fortolkning, hvor disse bestemmelser sammenholdes, indebærer for det andet, at hvis der ikke foreligger en sådan samfundsinteresse, der kan begrunde berøvelse af ejendom eller – i tilfælde af at en sådan interesse anses for godtgjort – hvis betingelserne i chartrets artikel 17, stk. 1, andet punktum, ikke er overholdt, gøres der indgreb i den ejendomsret, som sikres ved denne bestemmelse.

2) *Begrundelser og nødvendighed i samfundets interesse*

i) Begrundelsen støttet på mål af almen interesse, som er knyttet til udnyttelsen af landbrugsarealer

- 90 Som det fremgår af denne doms præmis 31-43, har Ungarn anført, at såfremt den anfægtede bestemmelse anses for at være en restriktion for de frie kapitalbevægelser, har denne bestemmelse, for så vidt som den betinger enhver opretholdelse af eksisterende brugsrettigheder over landbrugsarealer af, at brugshaveren er et nærtstående familiemedlem til ejeren af de pågældende landbrugsarealer, til formål at forbeholde ejendomsretten til landbrugsarealer for de personer, der udnytter dem, og at forhindre, at disse arealer bliver erhvervet til rent spekulative formål, at gøre det muligt for nye virksomheder at udnytte arealerne, at gøre det lettere at etablere ejendomme af en leve- og konkurrencedygtig størrelse samt at undgå udstykning af landbrugsejendomme, nedgang i antallet af landbrugsbedrifter og affolkning af landdistrikterne.
- 91 I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen har anerkendt, at nationale lovgivninger kan begrænse de frie kapitalbevægelser med henvisning til sådanne formål som at bevare selvejet af landbrugsjord og tilsigte, at landbrugsejendomme overvejende bebos og drives af ejerne, samt af hensyn til den fysiske planlægning at opretholde en fast bosiddende befolkning i landdistrikterne og at fremme en fornuftig anvendelse af de ledige arealer ved bekæmpelse af presset på jordarealerne (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 92 Det samme gør sig gældende med hensyn til formålene om opretholdelse af en fordeling af ejendomsretten til jordarealer, der giver mulighed for udvikling af levedygtige bedrifter og en harmonisk vedligeholdelse af området og landskaberne (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).
- 93 I det foreliggende tilfælde skal det dog som anført i denne doms præmis 59 efterprøves, om den anfægtede bestemmelse reelt forfølger legitime mål af almen interesse, og om den er egnet til at sikre gennemførelsen af disse mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem.
- 94 I så henseende skal det tillige bemærkes, at de hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat som begrundelse, skal ledsages af de nødvendige beviser eller af en gennemgang af, hvorvidt den restriktive foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, er egnet og forholdsmæssig, samt af præcise oplysninger, der kan underbygge medlemsstatens argumentation (dom af 26.5.2016, Kommissionen mod Grækenland, C-244/15, EU:C:2016:359, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 95 Herved skal det for det første bemærkes, at den anfægtede bestemmelse, for så vidt som den ophæver alle eksisterende brugsrettigheder over landbrugsarealer, bortset fra dem, hvis indehaver er nært beslægtet med ejeren af disse arealer, ikke synes at være egnet til at forfølge de mål, som Ungarn har påberåbt sig, og som denne bestemmelse ikke har nogen direkte forbindelse til.
- 96 Ungarn har således ikke forklaret, hvorfor den type rettighed, som en person har over et landbrugsareal, gør det muligt at fastslå, om den pågældende selv udnytter arealet, bor i nærheden heraf, har erhvervet det til eventuelle spekulative formål, eller vil kunne bidrage til udviklingen af et leve- og konkurrencedygtigt landbrug, navnlig ved at undgå udstykning af landbrugsarealer.

- 97 Som Domstolen allerede har fastslået i præmis 87 i dom af 6. marts 2018, SEGRO og Horváth (C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157), sikrer den omstændighed, at der foreligger det krævede slægtskab, desuden ikke, at brugshaver selv udnytter de pågældende jordarealer, og at han ikke har erhvervet den pågældende brugsrettighed til rent spekulative formål. På samme måde er der ikke holdepunkter for a priori at antage, at en tredjemand i forhold til ejerens familie, som har erhvervet en brugsrettighed over sådanne jordarealer, ikke selv er i stand til at udnytte disse jordarealer, og at erhvervelsen nødvendigvis blev foretaget ud fra rent spekulative formål, uden nogen hensigt om at dyrke de nævnte jordarealer.
- 98 Ungarn har i øvrigt heller ikke påvist, hvorledes dette krav om nært slægtskab kan bidrage til at støtte og udvikle et leve- og konkurrencedygtigt landbrug, navnlig ved at undgå udstykning af landbrugsarealer, eller kan gøre det muligt at undgå en nedgang i antallet af landbrugsbedrifter og affolkning af landdistrikterne.
- 99 For det andet går den anfægtede bestemmelse under alle omstændigheder ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de påberåbte mål.
- 100 Således synes andre foranstaltninger, der er mindre indgribende i forhold til de frie kapitalbevægelser end dem, der er fastsat i nævnte bestemmelse, at kunne være vedtaget for at sikre, at eksistensen af en brugsrettighed over et dyrkningsareal ikke har til følge, at udnyttelsen af dette areal indstilles. I denne henseende ville det have været muligt at kræve af brugshaveren, at han bevarer den landbrugsmæssige anvendelse af det pågældende areal, i givet fald ved, at han faktisk selv udnytter det, under betingelser, der kan sikre dets levedygtighed (jf. i denne retning dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 92 og 93).
- 101 Ungarn har således hverken godtgjort, at den anfægtede bestemmelse reelt forfølger de påberåbte mål af almen interesse, som er knyttet til udnyttelsen af landbrugsarealer, eller under alle omstændigheder, at denne bestemmelse er egnet til konsekvent at sikre gennemførelsen af disse mål og er begrænset til foranstaltninger, der er nødvendige med henblik herpå.

ii) Begrundelsen vedrørende overtrædelser af national lovgivning om valutakontrol

- 102 Det bestemmes i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF, at artikel 63 TEUF ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter eller til af administrative eller statistiske hensyn at fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser eller til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. I medfør af artikel 65, stk. 3, TEUF må sådanne foranstaltninger og fremgangsmåder imidlertid ikke udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den frie bevægelighed for kapital og betalinger, som defineret i artikel 63 TEUF.
- 103 I denne henseende bemærkes, at artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF som en undtagelse fra det grundlæggende princip om frie kapitalbevægelser skal fortolkes strengt (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).
- 104 I det foreliggende tilfælde har Ungarn anført, at såfremt erhvervelser af brugsrettigheder over landbrugsarealer fandt sted før den 1. januar 2002 og erhvervelserne blev foretaget af ikke-hjemmehørende i den forstand, hvori udtrykket var anvendt i den daværende nationale lovgivning om valutakontrol, var de i henhold til denne lovgivning underlagt et krav om en valutabevilling udstedt af Ungarns nationalbank. Imidlertid blev der aldrig ansøgt om valutabevillinger til sådanne erhvervelser, hvorfor disse angiveligt var ugyldige.

- 105 I denne henseende bemærkes for det første, at Ungarn, som det fremgår af denne doms præmis 76, ikke har godtgjort, at den nationale lovgivning om valutakontrol, hvortil medlemsstaten har henvist, havde til formål at undergive ikke-hjemmehørendes erhvervelser af brugsrettigheder et krav om valutabevilling, idet de ellers var ugyldige. Ungarn har heller ikke godtgjort, at der bag vedtagelsen af den anfægtede bestemmelse lå et ønske om at råde bod på overtrædelser af denne nationale lovgivning om valutakontrol.
- 106 Hvad angår det første af disse to aspekter skal det desuden bemærkes, at selv hvis det antages, at gyldigheden ab initio af visse brugsrettigheder, der blev ophævet ved den anfægtede bestemmelse, var underlagt betingelsen om en valutabevilling, har Kommissionen for Domstolen fremlagt uddrag af udtalelse nr. 1/2010 af 28. juni 2010 og af dom (sag BH2000 556) afsagt af Kúria (øverste domstol), og en ordlydsanalyse af disse uddrag viser, at det af artikel 237, stk. 2, i lov nr. IV af 1959 om indførelse af den civile lovbog – en bestemmelse, der var i kraft på det tidspunkt, hvor den påberåbte nationale lovgivning om valutakontrol blev ophævet – fremgår, at fra den dato, hvor en bevilling ikke længere er nødvendig for at indgå en aftale, skal en aftale, der er blevet indgået uden, at denne bevilling blev opnået, anses for at være definitivt og gyldigt indgået.
- 107 Hvad angår det andet aspekt henvises der til, at den anfægtede bestemmelse fastsætter, at brugsrettigheder over landbrugsarealer, der ejes af personer, som ikke kan godtgøre et nært slægtskab med ejeren af de pågældende jordarealer, systematisk bortfalder. Dette kriterium om slægtskab har imidlertid ikke nogen forbindelse med lovgivningen om valutakontrol. I øvrigt er det ubestridt, således som det navnlig fremgår af denne doms præmis 42, at den ophævelse af brugsrettigheder, der foreskrives ved den anfægtede bestemmelse, ikke alene gælder for ikke-hjemmehørende, men også for personer, der er bosiddende i Ungarn, og for juridiske personer, der er etableret i denne medlemsstat, hvilke imidlertid ikke er underlagt den påberåbte nationale lovgivning om valutakontrol.
- 108 For det andet bemærkes, at når en ophævelse ex lege af brugsrettigheder, der længe har været registreret i ejendomsregistre, sker mere end ti år efter, at nævnte nationale lovgivning om valutakontrol blev ophævet, er der under alle omstændigheder ikke tale om en forholdsmæssig foranstaltning. Andre og mindre vidtgående foranstaltninger kunne således være blevet vedtaget med henblik på ab initio at pålægge sanktioner for eventuelle overtrædelser af den nationale lovgivning om valutakontrol, såsom f.eks. administrative bøder (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).
- 109 Henset til samtlige ovenstående betragtninger har Ungarn hverken godtgjort, at den nationale lovgivning om valutakontrol, som denne medlemsstat påberåber sig, kan have påvirket gyldigheden af de brugsrettigheder, som er omhandlet i den anfægtede bestemmelse, eller at denne bestemmelse blev vedtaget for at råde bod på eventuelle overtrædelser af denne lovgivning om valutakontrol, og, hvis det antages at dette rent faktisk var formålet med den anfægtede bestemmelse, har Ungarn under alle omstændigheder heller ikke godtgjort, at den ophævelse af brugsrettigheder, der er foretaget ved denne bestemmelse, er forholdsmæssig, henset til dette formål, og kan tillades i henhold til artikel 65 TEUF.
- iii) Begrundelsen støttet på bekæmpelse, af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden, af en praksis, der har til formål at omgå national lovgivning*
- 110 Som nævnt i denne doms præmis 102, bestemmer artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF bl.a., at artikel 63 TEUF ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

- 111 I det foreliggende tilfælde har Ungarn anført, at de brugsrettigheder, der ophæves ved den anfægtede bestemmelse, blev erhvervet ved at omgå det lovbestemte forbud, som forhindrede fysiske personer, der er statsborgere i andre medlemsstater, og juridiske personer i at erhverve ejerskab til landbrugsarealer, og at de derfor var ugyldige ab initio, hvilket var grunden til, at den ungarske lovgiver besluttede at afhjælpe dette misbrug ex lege.
- 112 I denne henseende bemærkes, at med hensyn til bekæmpelse af praksis, der har til formål at omgå national lov, har Domstolen ganske vist allerede anerkendt, at en national foranstaltning, der begrænser en grundlæggende frihed, i givet fald kan være begrundet, når den sigter på at bekæmpe rent kunstige arrangementer, hvis formål er at unddrage sig den pågældende medlemsstats lovgivning (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).
- 113 Imidlertid har Ungarn, således som det blev konstateret i denne doms præmis 76-80, for det første ikke godtgjort, at de brugsrettigheder, som berøres af den anfægtede bestemmelse, dvs. dem der blev stiftet for landbrugsarealer før 2002 af juridiske personer og af statsborgere fra andre medlemsstater, var ugyldige i medfør af gældende national ret som følge af en omgåelse af visse regler i sidstnævnte.
- 114 For det andet kan en begrundelse som den i denne doms præmis 112 nævnte ifølge retspraksis kun tillades, for så vidt som den specifikt sigter på kunstige arrangementer, hvis formål er at unddrage sig den pågældende medlemsstats lovgivning. Det udelukker bl.a. enhver fastsættelse af en generel formodning for misbrug, som er tilstrækkelig til at begrunde en restriktion af de frie kapitalbevægelser (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 115 og 116 samt den deri nævnte retspraksis).
- 115 For at overholde proportionalitetsprincippet skal en foranstaltning, der forfølger et sådant formål om bekæmpelse af rent kunstige arrangementer, derimod give de nationale retsinstanser mulighed for at foretage en konkret undersøgelse under hensyn til de særlige omstændigheder i hver enkelt sag og på grundlag af objektive elementer, når de tager de pågældende personers misbrug eller svigagtige adfærd i betragtning (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 117 og den deri nævnte retspraksis).
- 116 Det må konstateres, at den anfægtede bestemmelse ikke opfylder nogen af de krav, der er anført i denne doms præmis 114 og 115.
- 117 For det første indeholder den i denne doms præmis 78 nævnte dom nr. 25 af 21. juli 2015 fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) ingen konstatering af misbrug udøvet af indehavere af de omhandlede brugsrettigheder, og det fremhæves i dommen, at den anfægtede bestemmelses ophævelse af disse brugsrettigheder navnlig blev fundet nødvendig med henblik på fuldt ud at gennemføre det nationale strategiske formål, der forfølges med de nyindførte retlige bestemmelser, nemlig at dyrkningsarealer alene må ejes af fysiske personer, som dyrker dem.
- 118 Det er under disse omstændigheder ikke blevet godtgjort, at en sådan lovgivning forfølger det særlige formål om at bekæmpe adfærd, der består i at oprette kunstige arrangementer, der har til formål at omgå den nationale lovgivning om erhvervelse af landbrugsjorder.
- 119 For det andet kan det under alle omstændigheder ikke med rimelighed – af den blotte omstændighed, at indehaveren af brugsrettigheder over landbrugsarealer er en juridisk person eller en fysisk person, som ikke er nært beslægtet med ejeren af disse arealer – sluttes, at en sådan persons handlemåde på det tidspunkt, hvor vedkommende erhvervede en sådan brugsrettighed, udgjorde misbrug. Som nævnt i denne doms præmis 114 er fastsættelse af en generel formodning for misbrug ikke tilladt (jf. i denne retning dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 121).

- 120 Der kunne således overvejes andre foranstaltninger, der er mindre indgribende i forhold til de frie kapitalbevægelser, såsom sanktioner eller særlige søgsmål om ugyldighed for en national ret for at bekæmpe eventuelle omgåelser af den gældende nationale lovgivning, for så vidt som disse foranstaltninger overholder de øvrige krav, der følger af EU-retten (jf. i denne retning dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 122).
- 121 I denne henseende kan den ungarske regerings argumentation vedrørende budgetmæssige grunde og hensyn til retsinstanternes økonomi ikke tiltrædes. Det følger således af fast retspraksis, at rent økonomiske hensyn ikke kan udgøre tvingende almene hensyn, der kan begrunde en begrænsning af en grundlæggende frihed, som er sikret ved traktaten. Det samme gør sig gældende med rent forvaltningsmæssige hensyn (dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).
- 122 Det følger heraf, at den restriktion af de frie kapitalbevægelser som den anfægtede bestemmelse indebærer, ikke kan begrundes i ønsket om at bekæmpe kunstige arrangementer, der har til formål at omgå den gældende nationale lovgivning om erhvervelse af landbrugsejendomme.
- iv) Manglende nødvendighed i samfundets interesse og manglende erstatningsordning som omhandlet i chartrets artikel 17*
- 123 Hvad angår den berøvelse af ejendom i henhold til chartrets artikel 17, stk. 1, som ophævelsen af de omhandlede brugsrettigheder indebærer, skal det – i betragtning af de krav, hvortil denne doms præmis 87-89 henviser, og som en sådan berøvelses lovlighed er betinget af – tilføjes, at denne ophævelse er fastsat ved lov.
- 124 Desuden bemærkes, at selv om de mål af almen interesse, som vedrører udnyttelsen af landbrugsarealer, såsom dem, der er nævnt i denne doms præmis 91 og 92, eller mål såsom dem, der skal råde bod på overtrædelser af en national lovgivning om valutakontrol eller skal bekæmpe misbrug udøvet med det formål at omgå en gældende national lovgivning, ganske vist kan falde ind under en eller flere nødvendige samfundsinteresser i nævnte bestemmelses forstand, fremgår det imidlertid af denne doms præmis 101, at Ungarn i den foreliggende sag på ingen måde har godtgjort, at den ophævelse af brugsrettigheder ex lege, der er foretaget ved den anfægtede bestemmelse, reelt forfølger de nævnte mål vedrørende udnyttelsen af landbrugsarealer, og under alle omstændigheder ikke har godtgjort, at denne ophævelse er egnet til at nå disse mål eller endog nødvendig med henblik herpå. Henset til konstateringerne i denne doms præmis 109 og 122 kan en ophævelse af brugsrettigheder som den, der er foretaget ved den anfægtede bestemmelse, i øvrigt heller ikke anses for at være blevet indført for at råde bod på overtrædelser af national lovgivning om valutakontrol eller for at bekæmpe praksis, der er udtryk for misbrug, idet disse overtrædelser og denne praksis ikke er blevet godtgjort, og ophævelsen kan under alle omstændigheder ikke anses for at overholde proportionalitetskravet som beskrevet i denne doms præmis 89.
- 125 Under alle omstændigheder opfylder den anfægtede bestemmelse ikke kravet i chartrets artikel 17, stk. 1, hvorefter der skal betales en rimelig og rettidig erstatning for berøvelse af ejendom såsom fortabelsen af de omhandlede brugsrettigheder.
- 126 Ifølge selve ordlyden af denne bestemmelse må berøvelse af ejendom kun ske »i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet«, hvilket betyder, at denne erstatning, der dermed udgør en af de betingelser, som opstilles i chartret for at foretage berøvelse af ejendom, skal være fastsat ved lov. Heraf følger, at en national lovgivning om berøvelse af ejendom klart og præcist skal fastsætte, at denne giver ret til en erstatning, samt betingelserne herfor. Imidlertid må det konstateres, at den anfægtede bestemmelse intet sted indeholder regler om erstatning for brugshavere, der er blevet frataget deres brugsrettigheder, eller om fremgangsmåden herfor.

- 127 I denne forbindelse kan henvisningen til de almindelige civile regler, som Ungarn fremhævede i sit svarskrift, ikke opfylde de krav, der følger af chartrets artikel 17, stk. 1. Desuden bemærkes, at selv hvis det antages, at det i henhold til denne bestemmelse var retligt muligt for en medlemsstat at gøre privatpersoner ansvarlige for at betale erstatning for berøvelse af ejendom, som staten udelukkende selv er årsag til, må det konstateres, at en sådan henvisning til civile regler i det foreliggende tilfælde ville pålægge brugshaverne den byrde at skulle inddrive en eventuel erstatning, som jordejeren måtte skyldte dem, ved hjælp af procedurer, som kan vise sig at være langvarige og dyre. Sådanne civile regler gør det ikke muligt let, præcist og forudsigeligt at afgøre, om der reelt kan opnås erstatning ved afslutningen af sådanne procedurer, eller at få kendskab til en eventuel erstatnings form og størrelse.
- 128 På dette punkt skal det endvidere bemærkes, at det for så vidt angår artikel 1 i protokol nr. 1 til EMRK fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at denne finder, at der i tilfælde af ekspropriation af et individs ejendom skal foreligge en procedure, der sikrer en samlet vurdering af konsekvenserne af ekspropriationen, herunder tildeling af en erstatning, som står i forhold til værdien af den eksproprierede ejendom, fastsættelse af, hvem der skal have erstatning, og ethvert andet spørgsmål vedrørende ekspropriationen (Menneskerettighedsdomstolen, 9.10.2003, A.E. Biozokat mod Grækenland, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29).
- 129 Henset til de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 123-128, skal det fastslås, at den berøvelse af ejendom, der er foretaget ved den anfægtede bestemmelse, ikke er begrundet med henvisning til, at den er nødvendig i samfundets interesse, og desuden ikke er ledsaget af en ordning til betaling af en rimelig og rettidig erstatning. Følgelig tilsidesætter nævnte bestemmelse ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1.

c) Konklusion

- 130 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det for det første konkluderes, at Ungarn ikke har godtgjort, at den ved den anfægtede bestemmelse foretagne ophævelse af brugsrettigheder, som direkte eller indirekte ejes af statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn, har til formål at sikre gennemførelsen af mål af almen interesse, der er anerkendt i Domstolens praksis eller nævnt i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF, eller at denne ophævelse er egnet og konsekvent eller begrænset til de foranstaltninger, der er nødvendige for at forfølge sådanne mål. For det andet er nævnte ophævelse ikke i overensstemmelse med chartrets artikel 17, stk. 1. Følgelig kan de hindringer for de frie kapitalbevægelser, der således er opstået som følge af berøvelsen af ejendom erhvervet ved hjælp af kapital, der er omfattet af beskyttelsen i artikel 63 TEUF, ikke begrundes.
- 131 På denne baggrund skal det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 17, ved at vedtage den anfægtede bestemmelse og således ex lege ophæve tidligere stiftede brugsrettigheder over landbrugsarealer i Ungarn, som direkte eller indirekte ejes af statsborgere fra andre medlemsstater.

Sagsomkostninger

- 132 I medfør af artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Ungarn har tabt sagen, pålægges det denne medlemsstat at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF, sammenholdt med artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, ved at vedtage § 108, stk. 1, i mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (lov nr. CCXII af 2013 om forskellige bestemmelser og overgangsforanstaltninger vedrørende lov nr. CXXII af 2013 om salg af landbrugs- og skovbrugsarealer) og således ex lege ophæve tidligere stiftede brugsrettigheder over landbrugs- og skovbrugsarealer i Ungarn, som direkte eller indirekte ejes af statsborgere fra andre medlemsstater.**
- 2) **Ungarn betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter