



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

21 mai 2019*

Cuprins

I. Cadrul juridic	3
A. Dreptul Uniunii	3
1. Carta	3
2. Actul de aderare din 2003	4
B. Dreptul maghiar	5
II. Procedura precontencioasă	6
III. Cu privire la obiectul acțiunii	7
IV. Cu privire la competența Curții	7
A. Argumentația părților	7
B. Aprecierea Curții	7
V. Cu privire la fond	8
A. Argumentația părților	8
B. Aprecierea Curții	11
1. Cu privire la articolul 49 TFUE	11
2. Cu privire la articolul 63 TFUE și la articolul 17 din cartă	11
a) Cu privire la aplicabilitatea articolului 63 TFUE și la existența unei restricții privind libera circulație a capitalurilor	11
b) Cu privire la justificarea restricției privind libera circulație a capitalurilor și la aplicabilitatea articolului 17 din cartă	12

* Limba de procedură: maghiara.

1) Cu privire la existența unei lipsiri de bunuri în sensul articolului 17 alineatul (1) din cartă	13
2) Cu privire la justificări și la cauzele de utilitate publică	16
i) Cu privire la justificarea întemeiată pe obiective de interes general legate de exploatarea terenurilor agricole	16
ii) Cu privire la justificarea întemeiată pe încălcarea reglementării naționale în materie de control al schimburilor valutare	18
iii) Cu privire la justificarea întemeiată pe combaterea, în cadrul protecției ordinii publice, a practicilor de eludare a legislației naționale	19
iv) Cu privire la absența unor cauze de utilitate publică și a unui sistem de despăgubire în sensul articolului 17 din cartă	21
c) Concluzie	22
VI. Cu privire la cheltuielile de judecată	22

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 63 TFUE – Libera circulație a capitalurilor – Articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Drept de proprietate – Reglementare națională care desființează *ex lege* și fără despăgubire drepturile de uzufruct asupra unor terenuri agricole și forestiere dobândite anterior de persoane juridice sau de persoane fizice care nu pot dovedi o legătură de rudenie apropiată cu proprietarul”

În cauza C-235/17,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 5 mai 2017,

Comisia Europeană, reprezentată de L. Malferrari și de L. Havas, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Ungariei, reprezentată de M. Z. Fehér, în calitate de agent,

pârâtă,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, domnul J.-C. Bonichot, doamna A. Prechal (raportoare), domniile E. Regan și T. von Danwitz, președinți de cameră, și domniile A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda și S. Rodin, judecători,

avocat general: domnul H. Saugmandsgaard Øe,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 9 iulie 2018,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 29 noiembrie 2018,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, având în vedere în special dispozițiile în vigoare de la 1 ianuarie 2013 ale termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Legea nr. LV din 1994 privind terenurile productive, denumită în continuare „Legea din 1994 privind terenurile productive”), dispozițiile relevante ale mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Legea nr. CXXII din 2013 privind vânzarea terenurilor agricole și forestiere, denumită în continuare „Legea din 2013 privind terenurile agricole”), anumite dispoziții ale mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényvel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Legea nr. CCXII din 2013 privind dispoziții diverse și măsuri tranzitorii referitoare la Legea nr. CXXII din 2013 privind vânzarea terenurilor agricole și forestiere, denumită în continuare „Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii”) și articolul 94 alineatul (5) din ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Legea nr. CXLI din 1997 privind cartea funciară, denumită în continuare „Legea privind cartea funciară”), Ungaria, prin faptul că a restrâns în mod vădit disproporționat drepturile de uzufruct asupra terenurilor agricole și forestiere, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 49 și 63 TFUE și al articolului 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Carta

- 2 Articolul 17 din cartă, intitulat „Dreptul de proprietate”, prevede la alineatul (1):

„Orice persoană are dreptul de a deține în proprietate, de a folosi, de a dispune și de a lăsa moștenire bunurile pe care le-a dobândit în mod legal. Nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. Folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general.”

- 3 Articolul 51 din cartă, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Dispozițiile prezentei carte se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. [...]”

- 4 Articolul 52 din cartă, intitulat „Întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor”, prevede la alineatele (1) și (3):

„(1) Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

[...]

(3) În măsura în care prezenta cartă conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă.”

2. Actul de aderare din 2003

- 5 Anexa X la Actul privind condițiile de aderare la Uniunea Europeană a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 33, denumit în continuare „Actul de aderare din 2003”) este intitulată „Lista menționată în articolul 24 din Actul de aderare: Ungaria”. Capitolul 3 din această anexă, intitulat „Libera circulație a capitalurilor”, prevede la punctul 2:

„Fără să aducă atingere obligațiilor prevăzute în tratatele pe care se întemeiază Uniunea Europeană, Ungaria poate să mențină în vigoare timp de șapte ani de la data aderării interdicțiile stabilite în dreptul său intern, existente la data semnării prezentului Act, privind achiziționarea de teren agricol de către persoane fizice care nu sunt rezidente în Ungaria sau nu sunt resortisanți maghiari și de către persoane juridice. În niciun caz resortisanților statelor membre sau persoanelor juridice constituite conform legilor altui stat membru nu li se poate aplica un tratament mai puțin favorabil cu privire la achiziționarea de teren agricol decât cel existent la data semnării Tratatului de aderare. [...]

Resortisanții altui stat membru care doresc să se stabilească ca agricultori independenți și care au domiciliat legal și au practicat agricultura în Ungaria pe o perioadă neîntreruptă de trei ani nu se supun dispozițiilor paragrafului anterior sau altor reguli și proceduri diferite de cele cărora li se supun resortisanții maghiari.

[...]

Dacă există dovezi suficiente că, la expirarea perioadei de tranziție, vor exista perturbări grave sau o amenințare de producere de perturbări grave pe piața terenurilor agricole din Ungaria, Comisia decide, la cererea Ungariei, cu privire la prelungirea perioadei de tranziție cu maximum trei ani.”

- 6 Prin Decizia 2010/792/UE a Comisiei din 20 decembrie 2010 de prelungire a perioadei de tranziție pentru achiziționarea de terenuri agricole în Ungaria (JO 2010, L 336, p. 60), perioada de tranziție instituită în capitolul 3 punctul 2 din anexa X la Actul de aderare din 2003 a fost prelungită până la 30 aprilie 2014.

B. Dreptul maghiar

- 7 Articolul 38 alineatul (1) din földről szóló 1987. évi I. törvény (Legea nr. I din 1987 privind terenurile) prevedea că persoanele fizice care nu dețineau cetățenia maghiară sau care dețineau această cetățenie, dar își aveau reședința permanentă în afara Ungariei, precum și persoanele juridice cu sediul în afara Ungariei sau care aveau sediul în Ungaria, dar al căror capital era deținut de persoane fizice sau juridice cu reședința în afara Ungariei, nu puteau dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor productive prin cumpărare, schimb sau donație decât cu autorizarea prealabilă a ministrului de finanțe.
- 8 Articolul 1 alineatul (5) din 171/1991 Korm. Rendelet (Decretul guvernamental 171/1991) din 27 decembrie 1991, intrat în vigoare la 1 ianuarie 1992, a exclus posibilitatea persoanelor care nu dețin cetățenia maghiară, cu excepția celor care dispun de un permis de ședere permanentă și a celor cărora li s-a recunoscut statutul de refugiat, de a achiziționa terenuri productive.
- 9 Legea din 1994 privind terenurile productive a menținut respectiva interdicție de achiziționare, extinzând-o totodată la persoanele juridice, indiferent dacă sunt sau nu stabilite în Ungaria.
- 10 Această lege a fost modificată, cu efect de la 1 ianuarie 2002, prin termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (Legea nr. CXVII din 2001 de modificare a Legii nr. LV din 1994 privind terenurile productive), pentru a exclude și posibilitatea constituirii prin contract a unui drept de uzufruct asupra terenurilor productive în favoarea persoanelor fizice care nu dețin cetățenia maghiară sau a persoanelor juridice. În urma acestor modificări, articolul 11 alineatul (1) din Legea din 1994 privind terenurile productive prevedea că, „[p]entru constituirea contractuală a dreptului de uzufruct și a dreptului de uz, trebuie aplicate dispozițiile din capitolul II referitoare la restrângerea dobândirii proprietății. [...]”
- 11 Articolul 11 alineatul (1) din Legea din 1994 privind terenurile productive a fost modificat ulterior prin egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (Legea nr. CCXIII din 2012 privind modificarea anumitor legi referitoare la agricultură). În noua sa versiune rezultată din această modificare și intrată în vigoare la 1 ianuarie 2013, articolul 11 alineatul (1) menționat prevedea că „[d]reptul de uzufruct constituit printr-un contract este nul, cu excepția situației în care este constituit în beneficiul unei rude apropiate”. Legea nr. CCXIII din 2012 a introdus de asemenea în Legea din 1994 un nou articol 91 alineatul (1), potrivit căruia „[o]rice drept de uzufruct existent la data de 1 ianuarie 2013 și constituit, pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă determinată care expiră după 30 decembrie 2032, printr-un contract încheiat între persoane care nu sunt rude apropiate din cadrul aceleiași familii se stinge de plin drept la 1 ianuarie 2033”.
- 12 Legea din 2013 privind terenurile agricole a fost adoptată la 21 iunie 2013 și a intrat în vigoare la 15 decembrie 2013.
- 13 Articolul 37 alineatul (1) din Legea din 2013 privind terenurile agricole menține regula conform căreia un drept de uzufruct sau un drept de uz cu privire la astfel de terenuri constituit prin contract este nul, cu excepția cazului în care este constituit în beneficiul unei rude apropiate din cadrul aceleiași familii.
- 14 Articolul 5 punctul 13 din legea menționată conține următoarea definiție:

„«Rudă apropiată din cadrul aceleiași familii»: soții, ascendenții și descendenții în linie dreaptă, copiii adoptivi și copiii soțului, părinții adoptivi, socrii și frații și surorile.”
- 15 Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii a fost adoptată la 12 decembrie 2013 și a intrat în vigoare la 15 decembrie 2013.

- 16 Articolul 108 alineatul (1) din această lege, care a abrogat articolul 91 alineatul (1) din Legea din 1994 privind terenurile productive, prevede:

„Orice drept de uzufruct sau de uz existent la data de 30 aprilie 2014 și constituit, pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă determinată care expiră ulterior datei de 30 aprilie 2014, printr-un contract încheiat între persoane care nu sunt rude apropiate din cadrul aceleiași familii se stinge de plin drept la 1 mai 2014.”

- 17 Articolul 94 din Legea privind cartea funciară prevede:

„(1) În vederea radierii din cartea funciară a drepturilor de uzufruct și a drepturilor de uz care urmează să se stingă în temeiul articolului 108 alineatul (1) din [Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii] (denumite în continuare în prezentul articol, împreună, «drepturi de uzufruct»), persoana fizică titulară a drepturilor de uzufruct trebuie, după înștiințarea oficială trimisă cel târziu până la 31 octombrie 2014 de către autoritatea responsabilă de gestionarea cărții funciare, în termen de 15 zile de la transmiterea înștiințării oficiale, să declare, pe baza formularului stabilit în acest scop de ministru, relația de rudenie apropiată în cadrul aceleiași familii pe care o are după caz cu persoana menționată ca proprietar al imobilului în documentul care a servit drept temei al înscrierii. În lipsa depunerii declarației în termenele stabilite, nu se va da curs cererii de atestare ulterior datei de 31 decembrie 2014.

[...]

(3) În cazul în care din declarație nu reiese relația de rudenie apropiată din cadrul aceleiași familii sau în cazul în care nu a fost depusă nicio declarație în termenele stabilite, autoritatea responsabilă de gestionarea cărții funciare radiază din oficiu drepturile de uzufruct din cartea funciară respectivă în termen de șase luni de la împlinirea termenului în care trebuie făcută declarația și cel târziu la 31 iulie 2015.

[...]

(5) Administrația competentă în materie funciară realizează din oficiu, cel târziu la 31 decembrie 2014, radierea din cartea funciară a drepturilor de uzufruct care fuseseră înscrise în favoarea unor persoane juridice sau a unor entități fără personalitate juridică, dar capabile să dobândească drepturi susceptibile de a fi înscrise în cartea funciară și care au fost desființate în aplicarea articolului 108 alineatul (1) din [Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii].”

II. Procedura precontencioasă

- 18 Apreciind că, prin adoptarea restricțiilor privind dreptul de uzufruct asupra terenurilor agricole care figurează în anumite dispoziții ale Legii din 2013 privind măsurile tranzitorii, printre care și articolul 108 alineatul (1) din aceasta, Ungaria a încălcat articolele 49 și 63 TFUE, precum și articolul 17 din cartă, Comisia a adresat, la 17 octombrie 2014, o scrisoare de punere în întârziere statului membru respectiv. Acesta a răspuns printr-o scrisoare din data de 18 decembrie 2014, în care contesta încălcările menționate.
- 19 La 19 iunie 2015, Comisia a emis un aviz motivat în care susținea că, prin desființarea anumitor drepturi de uzufruct cu efect de la 1 mai 2014, prin intermediul articolului 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii, Ungaria a încălcat dispozițiile dreptului Uniunii menționate la punctul anterior. Acest stat membru a răspuns prin scrisorile din 9 octombrie 2015 și 18 aprilie 2016, în care susținea inexistența pretinselor neîndepliniri ale obligațiilor.
- 20 În aceste condiții, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

III. Cu privire la obiectul acțiunii

- 21 În petitul cererii introductive, Comisia reproșează Ungariei că a „restrâns” drepturile de uzufruct asupra terenurilor agricole și forestiere (denumite în continuare „terenurile agricole”) cu încălcarea dreptului Uniunii, având în vedere diferitele dispoziții naționale pe care le menționează în petitul respectiv. Cu toate acestea, atât din avizul motivat, cât și din conținutul cererii introductive înseși reiese și este, de altfel, cert între părți, astfel cum au confirmat dezbaterile în ședință evocate de domnul avocat general la punctul 39 din concluzii, că restrângerea drepturilor de uzufruct criticată de Comisie în speță este, mai precis, cea care rezultă din desființarea acestor drepturi prin articolul 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii. Celelalte dispoziții naționale la care se referă petitul cererii introductive sunt menționate în acesta și în însăși cererea introductivă doar ca elemente ale contextului normativ național în care se înscrie articolul 108 alineatul (1) menționat, elemente care se dovedesc indispensabile pentru înțelegerea pe deplin a domeniului de aplicare al acestei din urmă dispoziții.
- 22 Acțiunea Comisiei are, astfel, ca obiect obținerea constatării faptului că, prin adoptarea articolului 108 alineatul (1) din Legea din 2013 privind măsurile tranzitorii (denumită în continuare „reglementarea contestată”) și prin desființarea *ex lege*, în acest mod, a drepturilor de uzufruct constituite anterior, între persoane care nu sunt rude apropiate din cadrul aceleiași familii, asupra unor terenuri agricole situate în Ungaria, acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 49 și 63 TFUE, precum și al articolului 17 din cartă.

IV. Cu privire la competența Curții

A. Argumentația părților

- 23 Ungaria susține, cu titlu introductiv, că, întrucât contractele de uzufruct desființate prin reglementarea contestată au eludat interdicțiile de dobândire a proprietății terenurilor agricole în vigoare înainte de aderarea sa la Uniune și întrucât ele erau, ca urmare a acestui fapt, nule *ab initio* chiar înainte de această aderare, nici interdicțiile astfel încălcate, nici efectele lor, nici, prin urmare, desființarea ulterioară, prin reglementarea contestată, a drepturilor de uzufruct în discuție nu pot fi examinate din perspectiva dreptului Uniunii. Astfel, Curtea nu ar fi competentă să interpreteze acest drept atunci când situația de fapt din litigiu este anterioară aderării statului membru respectiv la Uniune.
- 24 La rândul său, Comisia susține că dreptul Uniunii este de imediată aplicare în noile state membre și că, în speță, obiectul litigiului privește o reglementare națională adoptată în cursul anului 2013 și care prevede desființarea *ex lege*, de la data de 1 mai 2014, a unor drepturi de uzufruct încă existente la data respectivă și înscrise în cărțile funciare, iar nu legalitatea contractelor de uzufruct încheiate înainte de aderarea Ungariei la Uniune. În plus, Ungaria ar fi recunoscut în mod expres, în răspunsul său la avizul motivat, că instanțele maghiare nu au pronunțat în nicio cauză nulitatea convențiilor de uzufruct încheiate.

B. Aprecierea Curții

- 25 Astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă, Curtea este competentă să interpreteze dreptul Uniunii în ce privește aplicarea acestuia într-un nou stat membru începând de la data aderării lui la Uniune (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 39, precum și jurisprudența citată).

- 26 În speță, astfel cum a arătat Comisia, drepturile de uzufruct afectate de reglementarea contestată existau încă la 30 aprilie 2014, iar desființarea acestora, precum și radierea lor ulterioară din cartea funciară au intervenit ca urmare a acestei reglementări adoptate la aproape zece ani de la aderarea Ungariei la Uniune, iar nu prin aplicarea unor reglementări naționale care ar fi fost în vigoare și și-ar fi produs toate efectele în privința unor astfel de drepturi de uzufruct încă înainte de data aderării.
- 27 Rezultă că argumentele Ungariei care urmăresc să conteste competența Curții trebuie înlăturate.

V. Cu privire la fond

A. Argumentația părților

- 28 Comisia susține în primul rând că reglementarea contestată este, în funcție de particularitățile fiecărei spețe considerate, de natură să restrângă atât libertatea de stabilire, cât și libera circulație a capitalurilor și să încalce, în consecință, atât articolul 49 TFUE, cât și articolul 63 TFUE.
- 29 În al doilea rând, reglementarea menționată ar fi discriminatorie în mod indirect față de resortisanții altor state membre decât Ungaria, în măsura în care, între anul 1992 și anul 2002, constituirea unui uzufruct ar fi fost singura modalitate ca aceștia să investească în terenuri agricole în Ungaria și în măsura în care, pe de altă parte, ar fi neobișnuit ca acești resortisanți să aibă rude apropiate proprietari ai unor astfel de terenuri de la care să fi putut dobândi un drept de uzufruct asupra acestora. În aceste condiții, reglementarea contestată nu ar putea fi justificată în temeiul articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE sau al unor motive imperative de interes general recunoscute de jurisprudență.
- 30 În al treilea rând și presupunând că asemenea justificări pot fi avute în vedere, cele invocate de Ungaria nu ar fi admisibile în speță, iar reglementarea contestată nu ar îndeplini cerințele care decurg din principiul proporționalității.
- 31 În ceea ce privește, în primul rând, diversele obiective de politică agricolă menționate în preambulul Legii din 2013 privind terenurile agricole și identificate de Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională, Ungaria) în hotărârea sa nr. 25 din 21 iulie 2015, și anume garantarea faptului că terenurile agricole productive nu sunt deținute decât de persoanele fizice care le lucrează, iar nu în scopuri speculative, prevenirea fragmentării fondurilor și menținerea unei populații rurale și a unei agriculturi durabile, precum și crearea unor exploatații de mărime viabilă și competitivă, Comisia arată că acestea nu justifică un obstacol în calea liberei circulații a capitalurilor.
- 32 În orice caz, restricțiile în discuție nu ar fi nici adecvate, nici coerente, nici necesare pentru atingerea obiectivelor astfel invocate.
- 33 În ceea ce privește, în al doilea rând, obiectivul privind regularizarea situațiilor ilicite născute din dobândirea de drepturi de uzufruct de către nerezidenți care nu dispun de autorizația de schimb valutar a Băncii Naționale a Ungariei care ar fi fost impusă, până la 16 iunie 2001, în temeiul Legii XCV din 1995 privind valuta, Comisia arată că o astfel de cerință de autorizare implică, de la aderarea Ungariei la Uniune, o discriminare pe motiv de cetățenie interzisă de dreptul Uniunii. În fond, Ungaria ar fi recunoscut, în cursul procedurii precontencioase, că nu există nicio decizie prin care o instanță maghiară să fi considerat că dobândirea unui drept de uzufruct fără a deține o autorizație de schimb valutar este de natură să conducă la anularea respectivului uzufruct.
- 34 În ceea ce privește, în al treilea rând, obiectivul care constă în desființarea drepturilor de uzufruct dobândite, anterior datei de 1 ianuarie 2002, de nerezidenți sau de persoane juridice care, procedând astfel, ar fi eludat în mod nelegal interdicția dobândirii proprietății, Comisia consideră că faptul că un

resortisant al unui stat membru decât Ungaria alege, pentru a investi în terenuri agricole sau pentru a se stabili în Ungaria, un titlu juridic disponibil în temeiul dreptului acestui stat membru constituie o simplă exercitare a libertăților garantate la articolele 49 și 63 TFUE și, prin urmare, nu poate fi calificat drept abuz.

- 35 Pe de altă parte, Ungaria nu ar justifica afirmația sa potrivit căreia toate contractele de uzufruct afectate de reglementarea contestată ar fi fost încheiate în mod abuziv. În special, ea nu ar menționa de ce situația s-ar prezenta astfel în ceea ce privește contractele provenite de la autori ai unor plângeri, pe care Comisia le-a prezentat în fața Curții, nici nu ar menționa vreun contract declarat nelegal pe cale judiciară. În plus, chiar admitându-se că, în anumite situații, dreptul de uzufruct ar fi fost constituit pentru a eluda reglementarea în vigoare, această constatare nu ar putea, în orice caz, să fie generalizată prezumând că orice persoană care a constituit un astfel de drept a acționat cu o asemenea intenție.
- 36 În al patrulea rând, Comisia consideră că reglementarea contestată încalcă principiile securității juridice și protecției încrederii legitime. Aceste principii ar avea, astfel, drept consecință faptul că, în cazul desființării unor titluri juridice care permit titularilor lor să desfășoare o activitate economică, nu ar fi proporțional și justificat să se prevadă o perioadă de tranziție de numai patru luni și jumătate, înlăturându-se astfel totodată perioada de tranziție de douăzeci de ani stabilită prin lege cu mai puțin de un an în urmă. Faptul de a nu prevedea o compensație specifică care să permită despăgubirea persoanelor interesate, în condiții prestabilite, pentru privarea de contraprestația plătită, pentru deprecierea investițiilor efectuate și pentru beneficiul nerealizat ar fi de asemenea în contradicție cu aceste principii.
- 37 În al cincilea rând, Comisia susține că, în măsura în care reglementarea contestată constituie un obstacol în calea libertății de stabilire și a liberei circulații a capitalurilor și în care Ungaria invocă motive imperative de interes general pentru a justifica asemenea obstacole, dispozițiile cartei sunt aplicabile în speță.
- 38 Or, reglementarea menționată ar încălca articolul 17 din cartă. Astfel, desființarea drepturilor de uzufruct în cauză ar constitui o lipsire de bunuri, în sensul acestui articol, precum și al articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”).
- 39 Privarea de drepturile de uzufruct în detrimentul a mii de cetățeni nemaghiari nu ar fi, în speță, justificată prin niciun motiv admisibil de interes general și, presupunând că este justificabilă, această desființare nu ar fi proporțională, ținând seama în special de elementele expuse anterior. Reglementarea contestată nu ar fi prevăzut nici despăgubirea impusă la articolul 17 din cartă, destinată să compenseze, prin modalități eficiente, privarea de drepturi reale cu o valoare economică considerabilă.
- 40 În sfârșit, persoanele interesate ar fi acționat cu bună-credință atunci când au utilizat o posibilitate de investire pe care le-o oferea cadrul legislativ existent și atât practica autorităților administrative competente în materie de înregistrare funciară, cât și cea a autorităților judiciare ar fi confirmat legalitatea drepturilor de uzufruct în cauză.
- 41 În apărare, Ungaria contestă orice obstacol în calea libertății de stabilire. Din hotărârea nr. 25 din 21 iulie 2015 pronunțată de Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) ar reieși că titularii drepturilor de uzufruct în cauză nu au suferit un prejudiciu patrimonial, această instanță considerând că, în general, normele de drept civil maghiar garantau în mod suficient posibilitatea acestora de a-și valorifica interesele în cadrul unei reglări de conturi între părți. Acești titulari ar putea de altfel continua să lucreze fondul în viitor, cu acordul proprietarului, dobândind dreptul de proprietate asupra acestuia sau prin încheierea unui contract de închiriere. În ceea ce privește libera circulație a

capitalurilor, o restricție referitoare la aceasta nu ar fi dovedită, întrucât reglementarea contestată s-ar mulțumi să impună o condiție privind legătura de rudenie în ceea ce privește numai unul dintre titlurile de exploatare a terenurilor arabile, cumpărarea și închirierea rămânând posibile.

- 42 Pe de altă parte, statul membru respectiv contestă existența unei discriminări indirecte pe motiv de cetățenie, întrucât reglementarea contestată i-a afectat fără deosebire atât pe resortisanții maghiari, cât și pe cei din alte state membre, astfel cum arată faptul că, dintr-un număr de peste 100 000 de persoane vizate de această reglementare, numai 5 058 erau resortisanți ai altor state, inclusiv resortisanți ai unor state terțe. Că excepția privind legătura de rudenie apropiată operează în mod tipic în beneficiul resortisanților maghiari ar rezulta din faptul că sunt vizate terenuri situate în Ungaria ai căror proprietari sunt de obicei maghiari. Excepția menționată ar ține seama de împrejurarea că părinții cumpără frecvent pentru copiii lor imobile pe care își constituie un drept de uzufruct și de faptul că soțul supraviețuitor moștenește adesea un asemenea drept.
- 43 Presupunând că este dovedită o restricție privind libera circulație a capitalurilor, Ungaria consideră că aceasta este justificată, în primul rând, de obiective de politică agricolă, amintite la punctul 31 din prezenta hotărâre.
- 44 În continuare, acest stat membru susține că nelegalitatea *ab initio* a contractelor de uzufruct în discuție a fost recunoscută de Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională), întrucât aceasta a arătat, în hotărârea sa nr. 25 din 21 iulie 2015, că obiectivul reglementării contestate era, printre altele, de a face astfel încât cartea funciară să reflecte raporturi juridice conforme cu noul regim aplicabil terenurilor agricole și de a înlătura efectele juridice ale unei practici în temeiul căreia dreptul de uzufruct a fost aplicat într-o manieră disfuncțională.
- 45 În ipoteza în care părțile optează pentru un alt tip de contract decât cel care corespunde intenției lor reale, din articolul 207 alineatul (6) din a polgari törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Legea nr. IV din 1959 privind Codul civil) ar decurge că contractul este fictiv și nul.
- 46 Ținând seama de numărul mare de achiziții a unor drepturi de uzufruct care ar fi fost realizate în diverse moduri de nerezidenți, în speranța de a putea, după aderarea Ungariei la Uniune sau odată dispărute obstacolele legale, dobândi într-o zi dreptul de proprietate asupra terenurilor în cauză, achiziții a căror suprimare ar putea intra în sfera noțiunii de ordine publică prevăzută la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, legiuitorul național ar fi optat, din rațiuni de ordin bugetar și de economie a justiției, pentru desființarea acestor drepturi și pentru radierea lor din cartea funciară pe cale legislativă, mai degrabă decât să aștepte să fie atacate unul câte unul în instanță.
- 47 În sfârșit, Ungaria consideră că reglementarea contestată este de asemenea justificată de voința de a pune capăt nelegalității contractelor de uzufruct încheiate fără autorizația de schimb valutar necesară în temeiul Legii nr. XCV din 1995.
- 48 În ceea ce privește proporționalitatea și necesitatea restrângerii dreptului de proprietate, Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) ar fi statuat, în hotărârea sa nr. 25 din 21 iulie 2015, că desființarea drepturilor de uzufruct în discuție nu se aseamăna cu o expropriere, drepturile respective fiind de natură contractuală și putând, prin urmare, să fie limitate prin dispoziții legislative, în interesul general, desființarea respectivă neconducând nici la dobândirea unui drept de către stat, nici la nașterea unui nou drept real în beneficiul unui alt subiect de drept. În plus, această măsură ar răspunde interesului general, întrucât fondul proprietarului ar fi degrevat și i s-ar impune în continuare, în temeiul unor constrângeri sociale, obligații privind terenul productiv.
- 49 În ceea ce privește scurta perioadă de tranziție, operatorii economici vizați nu ar fi fost îndreptățiți să aibă o încredere legitimă în menținerea reglementării anterioare care era previzibil că va evolua ca urmare a expirării moratoriului privind achiziționarea de terenuri care rezultă din Actul de aderare din 2003.

- 50 Pe de altă parte, Ungaria arată că o examinare separată a reglementării contestate în lumina cartei nu este necesară și că, în orice caz, din hotărârea nr. 25 din 21 iulie 2015 pronunțată de Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) reiese că desființarea drepturilor de uzufruct în discuție nu constituie o expropriere și că este, în plus, justificată de interesul general, în timp ce normele de drept civil permit fostului uzufructuar să obțină o compensație justă, globală și în timp util pentru pierderile suferite. Pe de altă parte, articolul 17 din cartă nu ar fi aplicabil în speță, întrucât contractele de uzufruct astfel desființate ar fi fost încheiate în mod nelegal și cu rea-credință.

B. Aprecierea Curții

1. Cu privire la articolul 49 TFUE

- 51 În ceea ce privește cererea Comisiei de a se constata o neîndeplinire a obligațiilor care îi revin Ungariei în temeiul articolului 49 TFUE, trebuie amintit că, atunci când dreptul de a dobândi, de a exploata și de a înstrăina bunuri imobile pe teritoriul unui alt stat membru este exercitat, ca o completare a dreptului de stabilire, el generează mișcări de capital (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 54).
- 52 Astfel cum a arătat Comisia, evocând în acest sens cazul resortisanților altor state membre decât Ungaria care desfășoară o activitate de exploatare agricolă în acest stat membru și care au dobândit, în acest scop, în mod direct sau indirect, un drept de uzufruct asupra unor terenuri agricole, un astfel de drept constituie, într-o asemenea ipoteză, o completare a exercitării dreptului de stabilire al acestor resortisanți.
- 53 Deși reglementarea contestată este, așadar, *a priori* susceptibilă să intre atât în domeniul de aplicare al articolului 49 TFUE, cât și în cel al articolului 63 TFUE, totuși nu este mai puțin adevărat că, în speță, restricția privind libertatea de stabilire care rezultă din reglementarea contestată și pe care Comisia o invocă în acțiunea sa ar constitui consecința directă a restricției privind libera circulație a capitalurilor pe care aceasta o invocă, de altfel, în aceeași acțiune. Întrucât prima restricție invocată este astfel indisociabilă de cea de a doua, nu este necesar să se examineze reglementarea contestată în lumina articolului 49 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Portugalia, C-367/98, EU:C:2002:326, punctul 56, Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, C-463/00, EU:C:2003:272, punctul 86, precum și Hotărârea din 10 noiembrie 2011, Comisia/Portugalia, C-212/09, EU:C:2011:717, punctul 98 și jurisprudența citată).

2. Cu privire la articolul 63 TFUE și la articolul 17 din cartă

a) Cu privire la aplicabilitatea articolului 63 TFUE și la existența unei restricții privind libera circulație a capitalurilor

- 54 Trebuie amintit că mișcările de capital cuprind operațiunile prin care nerezidenții efectuează investiții imobiliare pe teritoriul unui stat membru, astfel cum rezultă din nomenclatorul mișcărilor de capital ce figurează în anexa I la Directiva 88/361/CEE a Consiliului din 24 iunie 1988 pentru punerea în aplicare a articolului 67 din Tratatul CE [articol abrogat prin Tratatul de la Amsterdam] (JO 1988, L 178, p. 5, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 10), acest nomenclator păstrând aceeași valoare indicativă în scopul definirii noțiunii de mișcări de capital (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 56, precum și jurisprudența citată).

- 55 Or, intră în sfera acestei noțiuni, printre altele, investițiile imobiliare legate de dobândirea unui uzufruct asupra terenurilor, astfel cum dovedește în special precizarea, conținută în notele explicative care figurează în anexa I la Directiva 88/361, că dobândirea unor drepturi de uzufruct asupra clădirilor și asupra terenurilor intră în categoria investițiilor imobiliare acoperite de această directivă (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 57).
- 56 În speță, reglementarea contestată desființează drepturile de uzufruct dobândite anterior asupra unor terenuri agricole, atunci când titularii acestor drepturi nu îndeplinesc cerința de care legislația națională condiționează în prezent dobândirea unor astfel de drepturi, și anume existența unei legături de rudenie apropiată între dobânditorul dreptului de uzufruct și proprietarul terenurilor în cauză.
- 57 Pe de altă parte, este cert că printre titularii de drepturi de uzufruct astfel afectați de reglementarea menționată se află numeroși resortisanți ai altor state membre decât Ungaria care au dobândit asemenea drepturi, fie direct, fie indirect, prin intermediul unei persoane juridice constituite în Ungaria.
- 58 Or, prevăzând stingerea *ex lege* a drepturilor de uzufruct astfel deținute asupra unor terenuri agricole de către resortisanții altor state membre decât Ungaria, reglementarea atacată restrânge, prin însuși obiectul său și numai pentru acest motiv, dreptul persoanelor interesate la libera circulație a capitalurilor garantat la articolul 63 TFUE. Astfel, această reglementare îi privează pe aceștia atât de posibilitatea de a continua să folosească dreptul de uzufruct, întrucât îi împiedică, printre altele, să utilizeze și să exploateze terenurile în cauză sau să le dea în arendă și să obțină astfel profit de pe urma acestora, cât și de posibilitatea eventuală de a înstrăina acest drept, de exemplu retrocedându-l proprietarului. Reglementarea menționată este, de altfel, de natură să îi descurajeze pe nerezidenți să facă investiții în Ungaria în viitor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctele 62-66).

b) Cu privire la justificarea restricției privind libera circulație a capitalurilor și la aplicabilitatea articolului 17 din cartă

- 59 Astfel cum reiese din jurisprudența Curții, o măsură precum reglementarea contestată, care restrânge libera circulație a capitalurilor, nu poate fi admisă decât cu condiția să fie justificată de motive imperative de interes general și să respecte principiul proporționalității, ceea ce impune ca aceasta să poată garanta realizarea obiectivului urmărit în mod legitim și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 2010, Comisia/Portugalia, C-543/08, EU:C:2010:669, punctul 83).
- 60 Totodată, o astfel de măsură ar putea fi justificată de motivele menționate la articolul 65 TFUE, cu condiția ca ea să respecte principiul proporționalității (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 77, precum și jurisprudența citată).
- 61 Trebuie de asemenea amintit în această privință că o reglementare națională poate garanta realizarea obiectivului invocat numai dacă răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 78, precum și jurisprudența citată).
- 62 În speță, Ungaria a susținut că reglementarea contestată este justificată de motive imperative de interes general recunoscute de jurisprudența Curții, și anume obiective legate de exploatarea rațională a terenurilor agricole și, respectiv, de motivele prevăzute la articolul 65 TFUE. În ceea ce privește această din urmă dispoziție, statul membru menționat invocă, mai precis, pe de o parte, voința de a remedia încălcarea reglementării naționale în materie de control al schimburilor valutare și, pe de altă parte, pe aceea de a combate, în temeiul protecției ordinii publice, practicile de achiziție abuzive.

- 63 Pe de altă parte, trebuie amintit de asemenea că drepturile fundamentale garantate de cartă au vocația să fie aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii și trebuie, astfel, să fie respectate în special atunci când o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al acestui drept (a se vedea în special Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 19-21 și Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 62).
- 64 Or, situația este aceasta în special atunci când o reglementare națională este de natură să împiedice una sau mai multe libertăți fundamentale garantate de tratat, iar statul membru vizat invocă motive menționate la articolul 65 TFUE sau motive imperative de interes general pentru a justifica un astfel de obstacol. Într-o asemenea ipoteză, reglementarea națională respectivă nu va putea beneficia, potrivit unei jurisprudențe constante, de excepțiile astfel prevăzute decât în cazul în care aceasta este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punctul 43, Hotărârea din 27 aprilie 2006, Comisia/Germania, C-441/02, EU:C:2006:253, punctul 108 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 63).
- 65 În această privință și astfel cum Curtea a statuat deja, trebuie să se considere că recurgerea de către un stat membru la excepții prevăzute de dreptul Uniunii pentru a justifica un obstacol în calea unei libertăți fundamentale garantate prin tratat „pune în aplicare dreptul Uniunii”, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă (a se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctul 64 și jurisprudența citată).
- 66 Or, în speță, astfel cum s-a subliniat la punctele 58 și 62 din prezenta hotărâre, reglementarea contestată constituie o restricție privind libera circulație a capitalurilor, iar Ungaria invocă existența unor motive imperative de interes general, precum și a motivelor menționate la articolul 65 TFUE pentru a justifica această restricție. În aceste condiții, compatibilitatea acestei reglementări cu dreptul Uniunii trebuie examinată în raport atât cu excepțiile astfel prevăzute de tratate și de jurisprudența Curții, cât și cu drepturile fundamentale garantate de cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punctele 65, 102 și 103), printre care figurează dreptul de proprietate garantat de articolul 17 din aceasta a cărui încălcare Comisia o invocă în speță.

1) Cu privire la existența unei lipsiri de bunuri în sensul articolului 17 alineatul (1) din cartă

- 67 În conformitate cu articolul 17 alineatul (1) din cartă, orice persoană are dreptul de a deține în proprietate, de a folosi, de a dispune și de a lăsa moștenire bunurile pe care le-a dobândit în mod legal și nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. Pe de altă parte, folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general.
- 68 În această privință, trebuie amintit, cu titlu preliminar, că, astfel cum Curtea a arătat deja, articolul 17 din cartă constituie o normă de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE, C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctul 66).
- 69 În ceea ce privește condițiile materiale prevăzute la articolul 17 alineatul (1) din cartă, reiese, în primul rând, din jurisprudența Curții că protecția conferită de această dispoziție se aplică unor drepturi care au o valoare patrimonială din care rezultă, având în vedere ordinea juridică respectivă, o poziție juridică deja stabilită care permite o exercitare autonomă a acestor drepturi de către și în beneficiul titularului lor (Hotărârea din 22 ianuarie 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punctul 34, precum și Hotărârea din 3 septembrie 2015, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punctul 60).

- 70 Or, contrar celor susținute în această privință de Ungaria în ședință, este cert că drepturi de uzufruct asupra unui bun imobil precum cele în cauză, întrucât permit titularului lor să se bucure de uzul și de folosința acestuia, au o valoare patrimonială și conferă titularului respectiv o poziție juridică dobândită care permite exercitarea autonomă a acestor drepturi de uz și de folosință, iar aceasta chiar dacă transmisibilitatea unor astfel de drepturi ar fi limitată sau exclusă în temeiul dreptului național aplicabil.
- 71 Astfel, dobândirea pe cale contractuală a unor astfel de drepturi de uzufruct asupra unor terenuri agricole este însoțită în principiu de plata unui preț. Aceste drepturi permit titularilor lor să beneficieze de astfel de terenuri, în special în scopuri economice sau, după caz, să le închirieze unor terți, și intră astfel în domeniul de aplicare al articolului 17 alineatul (1) din cartă.
- 72 Reiese de asemenea din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind articolul 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO, jurisprudență care trebuie luată în considerare în temeiul articolului 52 alineatul (3) din cartă, în vederea interpretării articolului 17 din aceasta, ca prag minim de protecție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 martie 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, punctul 37, Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții, C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 49, precum și Hotărârea din 12 februarie 2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punctul 57), că drepturile de folosință sau de uzufruct asupra unui bun imobil trebuie considerate „bunuri” de natură să beneficieze de protecția garantată la articolul 1 respectiv (a se vedea în special Curtea EDO, 12 decembrie 2002, Wittek împotriva Germaniei, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, §§ 43-46, Curtea EDO, 16 noiembrie 2004, Bruncrona împotriva Finlandei, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78, precum și Curtea EDO, 9 februarie 2006, Athanasiou și alții împotriva Greciei, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, § 22).
- 73 În al doilea rând, drepturile de uzufruct a căror desființare a fost operată prin reglementarea contestată trebuie considerate, contrar celor susținute de Ungaria, ca fiind „dobândite în mod legal”, în sensul articolului 17 alineatul (1) din cartă.
- 74 În această privință, trebuie arătat mai întâi că, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 8 și 9 din prezenta hotărâre, modificările legislative introduse în cursul anilor 1991 și 1994, în scopul de a interzice achiziționarea de terenuri agricole de către persoanele fizice care nu dețin cetățenia maghiară și de către persoanele juridice, nu se refereau la dobândirea de drepturi de uzufruct asupra unor asemenea terenuri. Astfel, abia de la 1 ianuarie 2002 Legea din 1994 privind terenurile productive a fost modificată pentru a exclude și posibilitatea constituirii prin contract a unui drept de uzufruct asupra terenurilor agricole în beneficiul acestor persoane fizice sau juridice.
- 75 Așadar, drepturile de uzufruct vizate de reglementarea contestată au fost constituite pe terenuri agricole într-o perioadă în care constituirea unor asemenea drepturi nu era interzisă de legislația națională în vigoare.
- 76 În continuare, Ungaria nu a dovedit nici că reglementarea națională în materie de control al schimburilor valutare pe care o invocă urmărea să supună dobândirea de drepturi de uzufruct de către nerezidenți obținerii unei autorizații de schimb valutar, sub sancțiunea nulității dobândirii respective, nici că drepturile de uzufruct dobândite de resortisanții altor state membre și desființate prin reglementarea contestată erau, în temeiul dreptului național aplicabil, nule *ab initio* pentru eludarea normelor aplicabile în materie de dobândire a proprietății terenurilor agricole.
- 77 În această privință, astfel cum a arătat Comisia și cum a admis Ungaria în faza precontencioasă a procedurii, nu există nicio decizie judiciară care să fi constatat o astfel de nulitate cu privire la aceste drepturi de uzufruct. În schimb, Comisia a invocat în fața Curții o hotărâre pronunțată de Kúria (Curtea Supremă, Ungaria) din 26 ianuarie 2010, ale cărei motive arată clar că simpla constituire a unui drept de uzufruct asupra unui teren agricol nu înseamnă că părțile au avut intenția de a eluda reglementarea aplicabilă în materie de vânzare a unor astfel de terenuri.

- 78 Pe de altă parte, deși din hotărârea nr. 25 din 21 iulie 2015 pronunțată de Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională) pare să reiasă, desigur, că reglementarea contestată urmărea, cel puțin în parte, să înlăture efectele juridice ale unei practici de achiziționare a terenurilor agricole în temeiul căreia dreptul de uzufruct ar fi fost aplicat „într-o manieră disfuncțională”, o asemenea constatare nu este echivalentă cu o constatare a unui abuz din partea tuturor titularilor drepturilor de uzufruct în cauză, hotărârea menționată subliniind în fond că reglementarea contestată a pus capăt drepturilor de uzufruct în cauză pentru viitor, dar fără să califice niciun comportament anterior drept nelegal.
- 79 În sfârșit, este cert că drepturile de uzufruct astfel dobândite de nerezidenți au făcut obiectul unor înscrieri în cărțile funciare efectuate de autoritățile maghiare competente. Or, părțile sunt de acord că o astfel de înscriere impune ca actul în cauză să ia forma fie a unui document public, fie a unui act sub semnătură privată contrasemnat de un avocat și are drept consecință, în conformitate cu articolul 5 din Legea privind cartea funciară, faptul că datele imobiliare în cauză există până la proba contrarie. Comisia a subliniat, de asemenea, fără a fi contrazisă cu privire la acest aspect de Ungaria, că, în temeiul articolului 3 din această lege, astfel cum era în vigoare până la 15 martie 2014, o astfel de înscriere avea un caracter constitutiv.
- 80 Astfel, este cert că persoanele interesate au putut în general să se bucure de aceste drepturi fără probleme, comportându-se ca uzufructuari, eventual de foarte mulți ani. Aceștia au fost reconfortați, în ceea ce privește securitatea juridică referitoare la titlurile lor, mai întâi de înscrierea acestora în cărțile funciare, apoi de lipsa unor acțiuni din partea autorităților naționale întreprinse într-un termen rezonabil în scopul eventual al obținerii constatării nulității acestor titluri și al radierii înscrierii lor în cărțile funciare respective și, în sfârșit, de confirmarea pe cale legislativă a existenței acestor titluri, Legea nr. CCXIII din 2012, adoptată cu puțin mai mult de un an înainte de reglementarea contestată, decretând, astfel, menținerea acestor titluri până la 1 ianuarie 2033.
- 81 În al treilea rând și astfel cum a subliniat avocatul general la punctele 136 și 157 din concluziile sale, drepturile de uzufruct în cauză constituie un dezmembrământ al dreptului de proprietate, în măsura în care conferă titularilor lor două caracteristici esențiale ale acestui drept, și anume dreptul de a utiliza bunul în cauză și dreptul de a încasa veniturile de pe urma acestuia. Or, reglementarea contestată desființează *ex lege* toate drepturile de uzufruct existente privind terenurile în cauză, cu excepția celor care ar fi fost constituite între rude apropiate din cadrul aceleiași familii. O asemenea desființare privează astfel, prin definiție, în mod forțat, complet și definitiv, persoanele interesate de aceste drepturi de uzufruct în beneficiul nuzilor proprietari ai terenurilor respective.
- 82 Rezultă că reglementarea contestată nu implică restricții cu privire la utilizarea bunurilor, ci o lipsire de bunuri, în sensul articolului 17 alineatul (1) din cartă.
- 83 Nu pot fi admise, în această privință, argumentele prezentate de Ungaria în cadrul ședinței potrivit căroră titularii drepturilor de uzufruct astfel deposedați ar păstra posibilitatea de a continua să beneficieze de terenurile în cauză prin încheierea unui contract de închiriere cu proprietarul. Astfel, o asemenea încheiere depinde exclusiv de consimțământul proprietarului și nu permite restituirea către fostul titular al dreptului de uzufruct a dreptului real pe care îl deținea anterior și care are o natură diferită de dreptul personal provenind dintr-un contract de închiriere. Pe de altă parte, ea impune în sarcina sa inconveniente pe care acesta nu le-ar fi suportat dacă și-ar fi păstrat dreptul.
- 84 De asemenea, prevăzând că „nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale”, articolul 17 alineatul (1) a doua teză din cartă nu vizează numai lipsirea de bunuri având ca obiect transferul acestora către autoritățile publice. Astfel, contrar celor susținute de asemenea de Ungaria în această privință, împrejurarea că drepturile de uzufruct în cauză nu sunt dobândite de autoritatea publică, ci că stingerea lor are drept consecință faptul că se reconstituie deplina proprietate a terenurilor în cauză în beneficiul proprietarilor, nu afectează cu nimic faptul că desființarea acestor drepturi are drept consecință privarea de acestea pentru foștii titulari.

- 85 În această privință, trebuie remarcat de asemenea că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că este considerată o lipsire de proprietate în sensul articolului 1 primul paragraf a doua teză din Protocolul nr. 1 la CEDO cesiunea obligatorie, în temeiul unei legi naționale, a dreptului de proprietate asupra imobilelor între proprietarul acestora și titularul unui drept de emfiteoză asupra acelorași bunuri (Curtea EDO, 21 februarie 1986, James și alții împotriva Regatului Unit, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, §§ 27, 30 și 38) sau transferul obligatoriu al unei proprietăți agricole de la o persoană la alta în scopul raționalizării agriculturii (Curtea EDO, 21 februarie 1990, Håkansson și Stuesson împotriva Suediei, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, §§ 42-44).
- 86 Reiese din considerațiile expuse la punctele 69-85 din prezenta hotărâre că desființarea drepturilor de uzufruct operată prin reglementarea contestată constituie o lipsire de bunuri în sensul articolului 17 alineatul (1) din cartă.
- 87 Deși această dispoziție nu interzice în mod absolut lipsirea de bunuri, ea prevede totuși că aceasta poate interveni numai pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul, în timp util, al unei despăgubiri juste pentru pierderea bunurilor respective.
- 88 În ceea ce privește aceste cerințe, trebuie să se țină seama de asemenea de precizările care figurează la articolul 52 alineatul (1) din cartă, dispoziție potrivit căreia pot fi impuse restrângeri ale exercițiului unor drepturi consacrate de aceasta, în măsura în care aceste restrângeri sunt prevăzute de lege, respectă substanța acestor drepturi și, cu respectarea principiului proporționalității, sunt necesare și răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.
- 89 O interpretare coroborată a articolului 17 alineatul (1) din cartă și a articolului 52 alineatul (1) din aceasta duce la concluzia, pe de o parte, că, în cazul în care se invocă o cauză de utilitate publică pentru a justifica o lipsire de bunuri, trebuie să se vegheze la respectarea principiului proporționalității prevăzut la articolul 52 alineatul (1) din cartă în raport cu această cauză și cu obiectivele de interes general cuprinse în aceasta. Pe de altă parte, o asemenea interpretare presupune că, în lipsa existenței unei astfel de cauze de utilitate publică pentru a justifica o lipsire de bunuri sau, presupunând că o astfel de cauză de utilitate publică este dovedită, în lipsa îndeplinirii condițiilor prevăzute la articolul 17 alineatul (1) a doua teză din cartă, s-ar aduce atingere dreptului de proprietate garantat de această dispoziție.

2) Cu privire la justificări și la cauzele de utilitate publică

i) Cu privire la justificarea întemeiată pe obiective de interes general legate de exploatarea terenurilor agricole

- 90 Astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 31 și 43 din prezenta hotărâre, Ungaria susține că, presupunând că reglementarea contestată este considerată o restricție privind libera circulație a capitalurilor, această reglementare, prin faptul că supune orice menținere a unor drepturi de uzufruct existente asupra unor terenuri agricole condiției ca uzufructuarul să aibă calitatea de membru de familie apropiat al proprietarului terenurilor în cauză, urmărește, în același timp, să rezerve proprietatea terenurilor agricole persoanelor care le exploatează și să împiedice achiziționarea acestor terenuri în scopuri pur speculative, să permită exploatarea acestora de către noi întreprinderi, să faciliteze crearea de exploatați agricole de dimensiune viabilă și competitive și să evite fragmentarea fondurilor agricole, precum și exodul rural și depopularea zonelor rurale.
- 91 În această privință, trebuie amintit că Curtea a admis că reglementările naționale ar putea restrânge libera circulație a capitalurilor în numele unor obiective precum cele care vizează menținerea exploatării terenurilor agricole în regim de exploatare directă și ca domeniile agricole să fie locuite și exploatate în principal de proprietarii acestora, precum și să mențină, în scopul amenajării teritoriului,

o populație permanentă în mediul rural și să favorizeze folosirea rațională a terenurilor disponibile pentru a evita presiunea funciară (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 82, precum și jurisprudența citată).

- 92 Același lucru este valabil și în ceea ce privește obiectivele de menținere a unei repartizări a proprietății funciare care să permită dezvoltarea unor exploatații viabile și întreținerea armonioasă a spațiilor și a peisajelor (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 83, precum și jurisprudența citată).
- 93 În speță, este totuși necesar să se verifice, astfel cum s-a amintit la punctul 59 din prezenta hotărâre, dacă reglementarea contestată urmărește efectiv obiectivele legitime de interes general astfel invocate și dacă aceasta este aptă să garanteze realizarea acestora și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea lor.
- 94 În acest context, trebuie amintit de asemenea că motivele justificative care pot fi invocate de un stat membru trebuie să fie însoțite de dovezi adecvate sau de o analiză a capacității și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum și de elemente precise care permit susținerea argumentației sale (Hotărârea din 26 mai 2016, Comisia/Grecia, C-244/15, EU:C:2016:359, punctul 42 și jurisprudența citată).
- 95 În această privință, este necesar, în primul rând, să se arate că reglementarea contestată, întrucât desființează toate drepturile de uzufruct existente asupra terenurilor agricole, cu excepția celor al căror titular este o rudă apropiată a proprietarului acestora, nu pare adecvată pentru urmărirea obiectivelor invocate de Ungaria și cu care aceasta nu are nicio legătură directă.
- 96 Astfel, Ungaria nu a dovedit motivele pentru care tipul de titlu de care beneficiază o persoană asupra unui teren agricol ar permite să se stabilească dacă persoana interesată exploatează sau nu ea însăși terenul respectiv, locuiește sau nu în apropierea acestuia, l-a achiziționat în eventuale scopuri speculative sau ar fi de natură să contribuie la dezvoltarea unei agriculturi viabile și competitive, în special prin evitarea fragmentării terenurilor.
- 97 Pe de altă parte, astfel cum Curtea a statuat deja la punctul 87 din Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth (C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157), existența legăturii de rudenie cerute în speță între uzufructuar și proprietar nu este de natură să garanteze că uzufructuarul exploatează el însuși terenul respectiv și că nu a dobândit dreptul de uzufruct în cauză în scopuri pur speculative. De asemenea, niciun element nu permite să se considere *a priori* că un terț în raport cu familia proprietarului care este dobânditor al unui uzufruct asupra unui astfel de teren nu ar fi în măsură să îl exploateze el însuși și că dobândirea ar fi fost neapărat realizată în scopuri pur speculative, cu lipsa oricărei intenții de a cultiva terenul respectiv.
- 98 Ungaria nu a dovedit, de altfel, nici în ce măsură cerința referitoare la legătura de rudenie apropiată ar putea fi de natură să contribuie la sprijinirea și la dezvoltarea unei agriculturi viabile și competitive, în special prin evitarea fragmentării terenurilor, sau să permită evitarea unui exod rural și a depopulării zonelor rurale.
- 99 În al doilea rând, reglementarea contestată depășește, în orice caz, ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor invocate de Ungaria.
- 100 Astfel, rezultă că ar fi putut fi adoptate alte măsuri care să afecteze libera circulație a capitalurilor mai puțin decât cele prevăzute de reglementarea în cauză, pentru a se garanta că existența unui drept de uzufruct asupra unui teren agricol nu va avea drept consecință încetarea exploatații acestuia. În această privință, ar fi fost, de exemplu, posibil să i se ceară uzufructuarului să păstreze afectarea agricolă

respectivă, dacă este cazul, asigurând el însuși exploatarea terenului respectiv, în condiții apte să garanteze viabilitatea acestei exploatare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctele 92 și 93).

- 101 Astfel, Ungaria nu a dovedit nici că reglementarea contestată ar urmări cu adevărat obiectivele de interes general legate de exploatarea terenurilor agricole pe care le invocă, nici, în orice caz, că aceasta este de natură să asigure în mod coerent realizarea unor asemenea obiective și că este limitată la măsurile necesare în acest scop.

ii) Cu privire la justificarea întemeiată pe încălcarea reglementării naționale în materie de control al schimburilor valutare

- 102 Articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE prevede că articolul 63 TFUE nu aduce atingere dreptului statelor membre de a adopta toate măsurile necesare pentru a combate încălcarea actelor lor cu putere de lege și a normelor lor administrative, de a stabili proceduri de declarare a circulației capitalurilor în scopul informării administrative sau statistice ori de a adopta măsuri justificate de motive de ordine publică sau de siguranță publică. În temeiul articolului 65 alineatul (3) TFUE, asemenea măsuri sau proceduri nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restrângere disimulată a liberei circulații a capitalurilor și a plăților, astfel cum este aceasta definită la articolul 63 TFUE.

- 103 În această privință, trebuie amintit că, fiind o derogare de la principiul fundamental al liberei circulații a capitalurilor, articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE trebuie să facă obiectul unei interpretări stricte (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 96, precum și jurisprudența citată).

- 104 În speță, Ungaria susține că, întrucât au existat situații de dobândire a unor drepturi de uzufruct asupra terenurilor agricole înainte de 1 ianuarie 2002 și că ele au implicat nerezidenți, în sensul reglementării naționale în materie de control al schimburilor valutare aplicabile la acel moment, acestea au fost supuse, în temeiul acestei reglementări, unei autorizații emise de Banca Națională a Ungariei. Or, astfel de autorizații nu ar fi fost niciodată solicitate pentru dobândirea unor astfel de drepturi, astfel că acestea ar fi fost nule.

- 105 În această privință, trebuie arătat, în primul rând, că, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 76 din prezenta hotărâre, Ungaria nu a dovedit că reglementarea națională în materie de control al schimburilor valutare la care aceasta se referă ar fi urmărit să supună dobândirea drepturilor de uzufruct de către nerezidenți unei autorizații de schimb valutar, sub sancțiunea nulității dobândirii acestora. Mai mult, ea nu a dovedit că adoptarea reglementării contestate ar fi fost ghidată de intenția de a remedia încălcarea reglementării naționale în materie de control al schimburilor valutare.

- 106 În ceea ce privește primul dintre aceste două aspecte, trebuie arătat, în plus, că, chiar dacă s-ar presupune că validitatea *ab initio* a anumitor drepturi de uzufruct desființate prin reglementarea contestată a fost supusă condiției de a deține o autorizație de schimb valutar, Comisia a prezentat în fața Curții extrase din avizul nr. 1/2010 din 28 iunie 2010 și dintr-o hotărâre (cauza BH2000.556) pronunțate de Kúria (Curtea Supremă), a căror analiză literală arată că, în temeiul articolului 237 alineatul (2) din Legea nr. IV din 1959 privind Codul civil, dispoziție în vigoare în perioada în care reglementarea națională în materie de control al schimburilor valutare invocată a fost abrogată, începând cu data la care o autorizație încetează să mai fie necesară pentru formarea unui contract, un contract încheiat fără ca aceasta să fi fost obținută trebuie considerat definitiv și valabil format.

- 107 Referitor la al doilea aspect, trebuie amintit că reglementarea contestată prevede stingerea sistematică a drepturilor de uzufruct deținute asupra unor terenuri agricole de persoane care nu pot face dovada unei legături de rudenie apropiată cu proprietarul terenului în cauză. Or, acest criteriu al rudeniei nu

are nicio legătură cu reglementarea națională în materie de control al schimburilor valutare. Pe de altă parte, este cert, astfel cum reiese printre altele din cuprinsul punctului 42 din prezenta hotărâre, că desființarea drepturilor de uzufruct stabilită de reglementarea contestată este aplicabilă nu numai față de nerezidenți, ci și față de persoane cu reședința în Ungaria și față de persoane juridice stabilite în statul membru respectiv, care nu sunt însă supuse reglementării naționale în materie de control al schimburilor valutare invocate.

- 108 În al doilea rând și în orice caz, desființarea *ex lege* a unor drepturi de uzufruct înscrise de mult timp în cărțile funciare, care a intervenit la mai mult de zece ani de la abrogarea reglementării naționale în materie de control al schimburilor valutare, nu constituie o măsură proporțională. Astfel, alte măsuri, cu efecte mai reduse, ar fi putut fi adoptate pentru a sancționa *ab initio* eventuale încălcări ale reglementării naționale în materie de control al schimburilor valutare, cum ar fi amenzile administrative (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 106, precum și jurisprudența citată).
- 109 Având în vedere toate cele ce precedă, Ungaria nu a dovedit nici că reglementarea națională în materie de control al schimburilor valutare pe care o invocă este de natură să afecteze valabilitatea drepturilor de uzufruct vizate de reglementarea contestată, nici că aceasta din urmă a fost adoptată pentru a remedia eventualele încălcări ale acestei reglementări în materie de control al schimburilor valutare, nici, în orice caz și presupunând că o astfel de finalitate a fost urmărită efectiv de reglementarea contestată, că desființarea drepturilor de uzufruct operată de aceasta ar fi proporțională în acest sens și admisibilă în temeiul articolului 65 TFUE.

iii) Cu privire la justificarea întemeiată pe combaterea, în cadrul protecției ordinii publice, a practicilor de eludare a legislației naționale

- 110 Astfel cum s-a amintit la punctul 102 din prezenta hotărâre, articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE prevede, printre altele, că articolul 63 TFUE nu aduce atingere dreptului statelor membre de a adopta măsurile justificate de motive legate de ordinea publică sau de siguranța publică.
- 111 În speță, Ungaria susține că drepturile de uzufruct a căror desființare este operată de reglementarea contestată au fost dobândite cu eludarea interdicției legale impuse persoanelor fizice resortisanți ai altor state membre și persoanelor juridice de a dobândi dreptul de proprietate asupra unor terenuri agricole și că acestea erau, prin urmare, nule *ab initio*, motiv pentru care legiuitorul maghiar a decis să remedieze *ex lege* astfel de abuzuri.
- 112 În această privință, trebuie amintit, în ceea ce privește combaterea practicilor având ca obiect eludarea legii naționale, că Curtea a recunoscut deja că o măsură care limitează o libertate fundamentală putea, eventual, să fie justificată atunci când aceasta urmărește să combată aranjamentele pur artificiale al căror scop este eludarea legislației naționale în cauză (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 114, precum și jurisprudența citată).
- 113 Cu toate acestea, în primul rând și după cum s-a constatat deja la punctele 76-80 din prezenta hotărâre, Ungaria nu a dovedit că drepturile de uzufruct afectate de reglementarea contestată, și anume cele care au fost constituite, înainte de anul 2002, asupra unor terenuri agricole de persoane juridice și de resortisanți ai altor state membre, ar fi fost nule, în temeiul dreptului național aplicabil, ca urmare a eludării anumitor norme ale acestuia.
- 114 În al doilea rând, o justificare precum cea menționată la punctul 112 din prezenta hotărâre nu este, potrivit jurisprudenței, admisibilă decât dacă vizează în mod special aranjamentele artificiale al căror scop este eludarea legislației naționale în cauză. Aceasta exclude în special orice stabilire a unei

prezumții generale de practici abuzive care ar fi suficientă pentru a justifica o restricție privind libera circulație a capitalurilor (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctele 115 și 116, precum și jurisprudența citată).

- 115 Pentru a fi conformă cu principiul proporționalității, o măsură care urmărește un asemenea obiectiv specific de combatere a aranjamentelor pur artificiale ar trebui, dimpotrivă, să permită instanței naționale să efectueze o analiză în fiecare caz în parte, luând în considerare particularitățile fiecărei spețe și bazându-se pe elemente obiective pentru a ține seama de comportamentul abuziv sau fraudulos al persoanelor în cauză (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 117, precum și jurisprudența citată).
- 116 Or, trebuie să se constate că reglementarea în litigiu nu îndeplinește niciuna dintre cerințele amintite la punctele 114 și 115 din prezenta hotărâre.
- 117 În primul rând, hotărârea nr. 25 din 21 iulie 2015 pronunțată de Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională), menționată la punctul 78 din prezenta hotărâre, nu cuprinde nicio constatare a vreunui abuz din partea titularilor drepturilor de uzufruct în cauză și subliniază că desființarea acestor drepturi de uzufruct prin reglementarea contestată a fost considerată necesară mai ales pentru realizarea deplină a obiectivului strategic național urmărit prin noul dispozitiv juridic instituit, și anume că terenurile productive trebuiau să fie exclusiv proprietatea persoanelor fizice care le lucrează.
- 118 În aceste condiții, nu s-a dovedit că reglementarea contestată urmărește obiectivul specific de a combate comportamente care au constat în crearea unor aranjamente artificiale al căror scop ar fi fost de a eluda legislația națională privind achiziționarea de fonduri agricole.
- 119 În al doilea rând și în orice caz, din simpla împrejurare că titularul unui drept de uzufruct asupra unui teren agricol este o persoană juridică sau o persoană fizică ce nu are calitatea de rudă apropiată a proprietarului acestui teren nu se poate deduce în mod rezonabil că o astfel de persoană a acționat în mod abuziv atunci când a dobândit un asemenea drept de uzufruct. Astfel cum s-a amintit la punctul 114 din prezenta hotărâre, stabilirea unei prezumții generale de practici abuzive nu poate fi admisă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 121).
- 120 Astfel, ar putea fi avute în vedere alte măsuri care să afecteze mai puțin libera circulație a capitalurilor, cum ar fi sancțiuni sau acțiuni specifice în anulare în fața instanței naționale pentru a combate eventuale eludări dovedite ale legislației naționale aplicabile, cu condiția ca aceste măsuri să respecte celelalte cerințe care decurg din dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 122).
- 121 În această privință, argumentul Ungariei întemeiat pe considerații de ordin bugetar și de economie a resurselor justiției nu poate fi admis. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, motivele de natură pur economică nu pot constitui motive imperative de interes general de natură să justifice o restrângere a unei libertăți fundamentale garantate de tratat. Același lucru este valabil și pentru considerațiile de ordin pur administrativ (Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 123, precum și jurisprudența citată).
- 122 Rezultă că restricția privind libera circulație a capitalurilor generată de reglementarea contestată nu poate fi justificată de voința de a combate aranjamente pur artificiale al căror scop ar fi fost de a eluda legislația națională aplicabilă în materie de achiziționare de proprietăți agricole.

iv) *Cu privire la absența unor cauze de utilitate publică și a unui sistem de despăgubire în sensul articolului 17 din cartă*

- 123 În ceea ce privește lipsirea de bunuri, în sensul articolului 17 alineatul (1) din cartă, cauzată de desființarea drepturilor de uzufruct în cauză, este necesar să se adauge, având în vedere cerințele amintite la punctele 87-89 din prezenta hotărâre, a căror respectare este condiționată de admisibilitatea unei astfel de privări, că desființarea respectivă este prevăzută de lege.
- 124 De asemenea, deși obiective de interes general legate de exploatarea terenurilor agricole precum cele menționate la punctele 91 și 92 din prezenta hotărâre sau obiective precum cele privind remedierea încălcării unei reglementări naționale în materie de control al schimburilor valutare sau combaterea unor practici abuzive care ar fi avut ca obiect eludarea unei reglementări naționale aplicabile pot, desigur, intra sub incidența uneia sau mai multor cauze de utilitate publică, în sensul acestei dispoziții, reiese, totuși, din cuprinsul punctului 101 din prezenta hotărâre că Ungaria nu a dovedit în niciun fel în speță nici că desființarea *ex lege* a drepturilor de uzufruct operată prin reglementarea contestată urmărește cu adevărat obiectivele respective, legate de exploatarea terenurilor agricole, nici, în orice caz, că aceasta ar fi de natură să atingă aceste obiective sau chiar că ar fi necesară din această perspectivă. Pe de altă parte și având în vedere constatările efectuate la punctele 109 și, respectiv, 122 din prezenta hotărâre, desființarea unor drepturi de uzufruct precum cea efectuată *ex lege* de reglementarea contestată nu poate fi considerată nici ca intervenind în scopul de a remedia încălcarea dreptului național în materie de control al schimburilor valutare sau de a combate astfel de practici abuzive, întrucât această încălcare și aceste practici nu au fost dovedite, nici, în orice caz, ca îndeplinind cerința proporționalității amintită la punctul 89 din prezenta hotărâre.
- 125 În orice caz, reglementarea contestată nu îndeplinește cerința prevăzută la articolul 17 alineatul (1) a doua teză din cartă, conform căreia o despăgubire justă trebuie să fie plătită în timp util pentru o lipsire de bunuri precum pierderea drepturilor de uzufruct vizate.
- 126 Potrivit chiar termenilor dispoziției menționate, o lipsire de bunuri nu poate interveni decât „în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea [suferită]”, astfel că această indemnizație, care constituie, așadar, una dintre condițiile cărora cartă le supune o asemenea lipsire de bunuri, trebuie să fie prevăzută de lege. Rezultă că o legislație națională care operează o lipsire de bunuri trebuie să prevadă, în mod clar și precis, că această lipsire dă dreptul la o despăgubire, precum și condițiile acesteia. Or, trebuie constatat că reglementarea contestată nu conține nicio dispoziție care să prevadă despăgubirea titularilor drepturilor de uzufruct deposedați și care să stabilească modalitățile acesteia.
- 127 În această privință, trimiterea la normele generale de drept civil efectuată de Ungaria în apărarea sa nu poate îndeplini cerințele care decurg din articolul 17 alineatul (1) din cartă. În fond și chiar presupunând că ar fi posibil din punct de vedere legal ca, în temeiul acestei dispoziții, un stat membru să se degreveză în detrimentul unor particulari de despăgubirea pentru privările de proprietate la a căror origine se află exclusiv acesta, trebuie constatat că o asemenea trimitere ar face în speță ca sarcina obținerii, prin intermediul unor proceduri care s-ar putea dovedi îndelungate și costisitoare, a unor eventuale despăgubiri care le-ar putea fi datorate de proprietarul fondului, să revină titularilor drepturilor de uzufruct. Astfel de norme de drept civil nu permit să se stabilească cu ușurință și într-un mod suficient de precis sau de previzibil dacă în urma unor astfel de proceduri vor putea fi efectiv obținute despăgubiri, nici să se cunoască, dacă este cazul, natura și cuantumul acestora.
- 128 Din această perspectivă, trebuie să se arate de asemenea că, în ceea ce privește articolul 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO, din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului reiese că aceasta consideră că, atunci când bunurile unei persoane fac obiectul unei exproprieri, trebuie să existe o procedură care să asigure o apreciere globală a consecințelor unei exproprieri, și anume acordarea

unei despăgubiri în raport cu valoarea bunului expropriat, stabilirea titularilor despăgubirii și orice altă chestiune referitoare la expropriere (Curtea EDO, 9 octombrie 2003, Biozokat A. E. împotriva Greciei, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29).

- 129 Având în vedere considerațiile enunțate la punctele 123-128 din prezenta hotărâre, este necesar să se constate că lipsirea de bunuri pe care o operează reglementarea contestată nu este justificată de o cauză de utilitate publică, nici, în plus, însoțită de un regim de plată a unei despăgubiri juste în timp util. Prin urmare, reglementarea menționată aduce atingere dreptului de proprietate garantat la articolul 17 alineatul (1) din cartă.

c) Concluzie

- 130 Având în vedere toate cele ce precedă, trebuie să se concluzioneze, pe de o parte, că Ungaria nu a dovedit că desființarea drepturilor de uzufruct deținute, în mod direct sau indirect, de resortisanții altor state membre decât Ungaria pe care o operează reglementarea contestată ar urmări să garanteze realizarea unor obiective de interes general admise de jurisprudența Curții sau menționate la articolul 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, nici că această desființare ar fi adecvată și coerentă sau limitată la măsurile necesare pentru urmărirea unor astfel de obiective. Pe de altă parte, desființarea respectivă nu este conformă cu articolul 17 alineatul (1) din cartă. În consecință, obstacolele în calea liberei circulații a capitalurilor care decurg astfel din lipsirea de bunurile dobândite printr-un capital care beneficiază de protecția instituită la articolul 63 TFUE nu pot fi justificate.
- 131 În aceste condiții, este necesar să se constate că, prin adoptarea reglementării contestate și prin desființarea *ex lege*, în acest mod, a drepturilor de uzufruct asupra unor terenuri agricole situate în Ungaria, deținute, în mod direct sau indirect, de resortisanții altor state membre, Ungaria a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 63 TFUE și ale articolului 17 din cartă.

VI. Cu privire la cheltuielile de judecată

- 132 În temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Prin adoptarea articolului 108 alineatul (1) din *mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény* (Legea nr. CCXII din 2013 privind dispoziții diverse și măsuri tranzitorii referitoare la Legea nr. CXXII din 2013 privind vânzarea terenurilor agricole și forestiere) și prin desființarea *ex lege*, în acest mod, a drepturilor de uzufruct asupra unor terenuri agricole și forestiere situate în Ungaria, deținute, în mod direct sau indirect, de resortisanții altor state membre, Ungaria a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 63 TFUE și ale articolului 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.
- 2) Obligă Ungaria la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături