



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. maja 2019*

Kazalo

I. Pravni okvir	3
A. Pravo Unije	3
1. Listina	3
2. Akt o pristopu iz leta 2003	4
B. Madžarsko pravo	4
II. Predhodni postopek	6
III. Predmet tožbe	6
IV. Pristojnost Sodišča	6
A. Trditve strank	6
B. Presoja Sodišča	7
V. Vsebinska presoja	7
A. Trditve strank	7
B. Presoja Sodišča	10
1. Člen 49 PDEU	10
2. Člen 63 PDEU in člen 17 Listine	10
a) Uporaba člena 63 PDEU in obstoj omejitve prostega pretoka kapitala	10
b) O utemeljitvi omejitve prostega pretoka kapitala in uporabi člena 17 Listine	11
1) Obstoj odvzema lastnine v smislu člena 17(1) Listine	12

* Jezik postopka: madžarščina.

2) Utemeljitev in razlogi javne koristi	15
i) Utemeljitev na podlagi ciljev splošnega interesa v zvezi z izkoriščanjem kmetijskih zemljišč	15
ii) Utemeljitev, ki se nanaša na kršitev nacionalne ureditve na področju deviznega nadzora	16
iii) Utemeljitev na podlagi boja zoper prakse, katerih namen je izognitev nacionalnemu pravu, zaradi varstva javnega reda	17
iv) Neobstoj razlogov javne koristi in mehanizma odškodnine v smislu člena 17 Listine	19
c) Predlog	20
VI. Stroški	20

„Neizpolnitve obveznosti države – Člen 63 PDEU – Prosti pretok kapitala – Člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Lastninska pravica – Nacionalna ureditev, s katero so *ex lege* brez odškodnine ukinjene pravice užitka na kmetijskih in gozdnih zemljiščih, ki so jih pred tem pridobile pravne ali fizične osebe, ki ne morejo dokazati vezi bližnjega sorodstva z lastnikom“

V zadevi C-235/17,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 5. maja 2017,

Evropska komisija, ki jo zastopata L. Malferrari in L. Havas, agenta,

tožeča stranka,

proti

Madžarski, ki jo zastopa M. Z. Fehér, agent,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Prechal (poročevalka), predsednica senata, E. Regan in T. von Danwitz, predsednika senata, A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda in S. Rodin, sodniki,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. julija 2018,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 29. novembra 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Madžarska – zlasti glede na določbe termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (zakon št. LV iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih, v nadaljevanju: zakon iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih), ki veljajo od 1. januarja 2013, upoštevne določbe mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (zakon št. CXXII iz leta 2013 o prodaji kmetijskih in gozdnih zemljišč, v nadaljevanju: zakon iz leta 2013 o kmetijskih zemljiščih), nekatere določbe mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (zakon št. CCXII iz leta 2013 o nekaterih določbah in prehodnih ukrepih v zvezi z zakonom št. CXXII iz leta 2013 o prodaji kmetijskih in gozdnih zemljiščih, v nadaljevanju: zakon iz leta 2013 o prehodnih ukrepih) in člen 94(5) l'ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (zakon št. CXLI iz leta 1997 o zemljiški knjigi, v nadaljevanju: zakon o zemljiški knjigi) – s tem, da je očitno nesorazmerno omejila pravice užitka na kmetijskih in gozdnih zemljiščih, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 49 in 63 PDEU ter člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Listina

- 2 Člen 17 Listine, naslovljen „Lastninska pravica“, v odstavku 1 določa:
„Vsakdo ima pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti. Lastnina se nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa.“
- 3 Člen 51 Listine, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:
„Določbe te listine se uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije. [...]“
- 4 Člen 52 Listine, naslovljen „Obseg pravic in načel ter njihova razlaga“, v odstavkih 1 in 3 določa:
„1. Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
[...]
3. Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.“

2. Akt o pristopu iz leta 2003

- 5 Priloga X k Aktu o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33, v nadaljevanju: Akt o pristopu iz leta 2003) je naslovljena „Seznam iz člena 24 Akta o pristopu: Madžarska“. Poglavje 3 te priloge, naslovljeno „Prosti pretok kapitala“, v točki 2 določa:

„Ne glede na obveznosti iz pogodb, na katerih temelji Evropska unija, lahko Madžarska sedem let od dne pristopa ohrani v veljavi prepovedi iz svoje na dan podpisa tega akta obstoječe zakonodaje glede pridobitve kmetijskih zemljišč s strani fizičnih oseb, ki ne prebivajo ali niso državljani Madžarske, ali s strani pravnih oseb. V nobenem primeru se državljani držav članic ali pravne osebe, ki so ustanovljene v skladu z zakonodajo drugih držav članic, glede pridobitve kmetijskih zemljišč ne smejo obravnavati manj ugodno kot na dan podpisa Pristopne pogodbe. [...]

Za državljane drugih držav članic, ki želijo imeti sedež kot samozaposleni kmetje ter so na Madžarskem tri leta neprekinjeno zakonito prebivali in opravljali kmetijsko dejavnost, ne veljajo določbe prejšnjega pododstavka ali kakršnakoli pravila in postopki, ki ne veljajo za madžarske državljane.

[...]

Če obstajajo zadostni dokazi, da bo po izteku prehodnega obdobja na trgu s kmetijskimi zemljišči na Madžarskem prišlo do resnih motenj ali do groženj resnih motenj, Komisija na zahtevo Madžarske odloči o podaljšanju prehodnega obdobja za največ tri leta.“

- 6 Prehodno obdobje, ki ga vzpostavlja Priloga X, poglavje 3, točka 2, k Aktu o pristopu iz leta 2003, je bilo s Sklepom Komisije z dne 20. decembra 2010 o podaljšanju prehodnega obdobja v zvezi s pridobitvijo kmetijskega zemljišča na Madžarskem (2010/792/EU) (UL 2010, L 336, str. 60) podaljšano do 30. aprila 2014.

B. Madžarsko pravo

- 7 Člen 38(1) földröl szóló 1987. évi I. törvény (zakon št. I iz leta 1987 o zemljiščih) je določal, da fizične osebe, ki nimajo madžarskega državljanstva ali pa ga imajo, vendar stalno prebivajo zunaj Madžarske, in pravne osebe, ki imajo sedež zunaj Madžarske ali pa na Madžarskem, vendar so v lasti fizičnih ali pravnih oseb zunaj Madžarske, lahko pridobijo lastništvo na obdelovalnih zemljiščih z nakupom, zamenjavo ali donacijo le s predhodnim dovoljenjem ministra za finance.
- 8 S členom 1(5) 171/1991 Korm. Rendelet (vladni odlok št. 171/1991) z dne 27. decembra 1991, ki je začel veljati 1. januarja 1992, je bila izključena vsaka možnost, da osebe, ki nimajo madžarskega državljanstva, razen oseb, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje, in oseb, ki jim je bil priznan status begunca, pridobijo obdelovalna zemljišča.
- 9 Z zakonom iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih je bila navedena prepoved pridobitve ohranjena in razširjena na pravne osebe, ne glede na to, ali imajo sedež na Madžarskem.
- 10 Navedeni zakon je bil spremenjen z učinkom od 1. januarja 2002 s termőföldröl szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (zakon št. CXVII iz leta 2001 o spremembi zakona št. LV iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih), da bi se izključila tudi možnost pogodbene ustanovitve pravice užitka na kmetijskih zemljiščih v korist fizičnih oseb, ki nimajo madžarskega državljanstva, ali pravnih oseb. Člen 11(1) zakona iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih je po teh spremembah določal, da je treba „[z]a pogodbeno ustanovitev pravice užitka in pravice rabe [...] uporabiti določbe poglavja II o omejitvi pridobitve lastnine. [...]“.

11 Člen 11(1) zakona iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih je bil nato spremenjen z egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (zakon št. CCXIII iz leta 2012 o spremembi nekaterih zakonov o kmetijstvu). Navedeni člen 11(1) je v novi različici, ki vključuje to spremembo in je začela veljati 1. januarja 2013, določal, da je „[p]ravica užitka, ustanovljena s pogodbo, [...] nična, razen če je ustanovljena v korist bližnjega sorodnika“. Z zakonom št. CCXIII iz leta 2012 je bil v zakon iz leta 1994 vstavljen tudi novi člen 91(1), v skladu s katerim bo „[v]saka pravica užitka, ki obstaja 1. januarja 2013 in je za nedoločen čas ali določen čas, ki se izteče po 30. decembru 2032, ustanovljena s pogodbo, sklenjeno med osebami, ki niso ožji družinski člani, [...] po samem zakonu ugasnila 1. januarja 2033“.

12 Zakon iz leta 2013 o kmetijskih zemljiščih je bil sprejet 21. junija 2013 in je začel veljati 15. decembra 2013.

13 S členom 37(1) zakona iz leta 2013 o kmetijskih zemljiščih se ohranja pravilo, da je pravica užitka ali pravica rabe na takih zemljiščih, ustanovljena s pogodbo, nična, razen če je ustanovljena v korist ožjega družinskega člana.

14 Člen 5, točka 13, navedenega zakona vsebuje to opredelitev:

„Ožji družinski član‘ pomeni zakonce, prednike in potomce v ravni črti, posvojence, otroke zakonca, posvojitelje, taste in tašče ter brate in sestre.“

15 Zakon iz leta 2013 o prehodnih ukrepih je bil sprejet 12. decembra 2013 in je začel veljati 15. decembra 2013.

16 Člen 108(1) tega zakona, s katerim je bil razveljavljen člen 91(1) zakona iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih, določa:

„Vsaka pravica užitka ali rabe, ki obstaja 30. aprila 2014 in je za nedoločen čas ali določen čas, ki se izteče po 30. aprilu 2014, ustanovljena s pogodbo, sklenjeno med osebami, ki niso ožji družinski člani, bo po samem zakonu ugasnila 1. maja 2014.“

17 Člen 94 zakona o zemljiški knjigi določa:

„1. Za izbris pravic užitka in pravic rabe, ki ugasnejo na podlagi člena 108(1) [zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih], iz zemljiške knjige (v nadaljevanju v tem členu skupaj: pravice užitka) mora fizična oseba, ki ima pravice užitka, na podlagi opomina, ki ga najpozneje 31. oktobra 2014 pošlje organ, pristojen za vodenje zemljiške knjige, v 15 dneh po prejemu opomina na obrazcu, ki ga za ta namen določi minister, prijaviti ožje sorodstveno razmerje, ki jo morda povezuje z osebo, ki je kot lastnica nepremičnine omenjena na dokumentu, na podlagi katerega je bil opravljen vpis. Če ta prijava ni podana v zahtevanem roku, se po 31. decembru 2014 zahteva za izdajo potrdila zavrne.

[...]

3. Če v prijavi ni navedeno ožje sorodstveno razmerje ali če prijava ni bila podana v zahtevanem roku, organ, pristojen za vodenje zemljiške knjige, po uradni dolžnosti izbriše pravice užitka iz navedene knjige v šestih mesecih po izteku roka za predložitev prijave oziroma najpozneje 31. julija 2015.

[...]

5. Uprava za zemljiške zadeve po uradni dolžnosti najpozneje 31. decembra 2014 iz zemljiške knjige izbriše pravice užitka, ki so bile vpisane v korist pravnih oseb ali subjektov, ki nimajo pravne osebnosti, vendar so sposobni pridobiti pravice, ki se lahko vpišejo v knjigo, in ki so bile odpravljene na podlagi člena 108(1) [zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih].“

II. Predhodni postopek

- 18 Komisija je 17. oktobra 2014 Madžarski poslala uradni opomin, ker je menila, da je ta država članica s tem, da je sprejela omejitve v zvezi s pravico užitka na kmetijskih zemljiščih, določene v nekaterih določbah zakona iz leta 2013 o prehodnih ukrepih, med katerimi je člen 108(1) tega zakona, kršila člena 49 in 63 PDEU ter člen 17 Listine. Madžarska je na ta opomin odgovorila z dopisom z dne 18. decembra 2014, v katerem je navedene kršitve izpodbijala.
- 19 Komisija je 19. junija 2015 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je trdila, da je Madžarska s tem, da je s členom 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih določbah ukinila nekatere pravice užitka z učinkom od 1. maja 2014, kršila določbe prava Unije iz prejšnje točke. Ta država članica je odgovorila z dopisoma z dne 9. oktobra 2015 in 18. aprila 2016, v katerih je obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti zanikala.
- 20 V teh okoliščinah se je Komisija odločila, da vloži to tožbo.

III. Predmet tožbe

- 21 Komisija v tožbenem zahtevku Madžarski očita, da je „omejila“ pravice užitka na kmetijskih in gozdnih zemljiščih (v nadaljevanju: kmetijska zemljišča), s čimer je kršila pravo Unije v okviru različnih nacionalnih določb, ki jih je Komisija navedla v tem zahtevku. Vendar je iz obrazloženega mnenja in vsebine tožbe razvidno, da je omejitev pravice užitka, ki jo je v obravnavanem primeru ugotovila Komisija, pravzaprav ukinitvev teh pravic, ki jo določa člen 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih določbah, kar tudi ni sporno med strankama, kot je to razvidno iz razprav med obravnavo, na katero se v točki 39 sklepnih predlogov sklicuje tudi generalni pravobranilec. Druge nacionalne določbe iz tožbenega zahtevka so v tem zahtevku in v sami tožbi navedene zgolj kot elementi nacionalnega zakonodajnega okvira, v katerega je umeščen navedeni člen 108(1), pri čemer so ti elementi bistvenega pomena za celovito razumevanje obsega navedene določbe.
- 22 Namen tožbe Komisije je torej, da se ugotovi, da Madžarska s tem, da je sprejela člen 108(1) zakona iz leta 2013 o prehodnih določbah (v nadaljevanju: izpodbijana ureditev) in tako *ex lege* ukinila pravice užitka, ki so bile pred tem dogovorjene med osebami, ki niso ožji družinski člani, na kmetijskih zemljiščih na Madžarskem, ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 49 in 63 PDEU ter člena 17 Listine.

IV. Pristojnost Sodišča

A. Trditve strank

- 23 Madžarska najprej trdi, da ker so se s pogodbami o užitku, ki so bile razveljavljene z izpodbijano ureditvijo, zaobšle prepovedi pridobitve lastnine na kmetijskih zemljiščih, ki so veljale pred pristopom k Uniji, in ker so bile zato navedene pogodbe nične *ab initio* že pred tem pristopom, ni mogoče presoјati z vidika prava Unije niti prepovedi, ki so bile tako kršene, niti njihovih učinkov in torej niti poznejše ukinitve zadevnih pravic užitka, ki je bila določena z izpodbijano ureditvijo. Sodišče naj namreč ne bi bilo pristojno za razlago te pravice, ker je dejansko stanje spora starejše od pristopa zadevne države članice k Uniji.
- 24 Komisija navaja, da se začne pravo Unije v novih državah članicah uporabljati nemudoma in da se v obravnavanem primeru predmet spora nanaša na nacionalno zakonodajo, ki je bila sprejeta leta 2013 in ki določa, da se s 1. majem 2014 *ex lege* ukinejo pravice užitka, ki so takrat še vedno obstajale in so bile vpisane v zemljiške knjige, in ne na zakonitost pogodb o užitku, sklenjenih pred pristopom Madžarske k Uniji. Poleg tega naj bi Madžarska v svojem odgovoru na obrazloženo mnenje izrecno navedla, da madžarska sodišča v nobeni zadevi niso ugotovila ničnosti zadevne ureditve užitka.

B. Presoja Sodišča

- 25 Kot je razvidno iz ustaljene sodne prakse, je Sodišče pristojno za razlago prava Unije glede njegove uporabe v novi državi članici od dneva pristopa te k Uniji (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 26 Kot je trdila Komisija, so v obravnavanem primeru pravice užitka, na katere se nanaša izpodbijana ureditev, še vedno obstajale 30. aprila 2014, pri čemer so bile ukinjene in torej izbrisane iz zemljiške knjige na podlagi te ureditve, ki je bila sprejeta skoraj deset let po pristopu Madžarske k Uniji, ne pa na podlagi nacionalne ureditve, ki je veljala pred tem pristopom in katere celotni učinki na take pravice užitka so bili izčrpani pred tem pristopom.
- 27 Iz tega sledi, da je treba trditve Madžarske, s katero se izpodbija pristojnost Sodišča, zavrnilo.

V. Vsebinska presoja

A. Trditve strank

- 28 Komisija na prvem mestu meni, da izpodbijana ureditev glede na okoliščine vsakega posameznega primera, ki si ga je mogoče zamisliti, omejuje svobodo ustanavljanja ali prosti pretok kapitala ter torej krši člena 49 in 63 PDEU.
- 29 Na drugem mestu, navedena ureditev naj bi bila posredno diskriminatorna do državljanov držav članic, ki niso Madžarska, ker naj bi ti med letoma 1992 in 2002 v kmetijska zemljišča na Madžarskem lahko vlagali zgolj prek ustanovitve užitka in ker naj bi bilo poleg tega redko, da bi bili njihovi ozki družinski člani lastniki takih zemljišč, s katerimi bi lahko sklenili pravico užitka na navedenih zemljiščih. V teh okoliščinah izpodbijane ureditve ni mogoče utemeljiti na podlagi člena 65(1)(b) PDEU ali nujnih razlogov v splošnem interesu, ki jih dovoljuje sodna praksa.
- 30 Na tretjem mestu, utemeljitve, ki jih je navedla Madžarska, naj tudi ob predpostavki, da temeljijo na okoliščinah, ki so mogoče, ne bi bile dopustne, pri čemer naj izpodbijana ureditev ne bi izpolnjevala zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 31 Prvič, v zvezi z različnimi cilji kmetijske politike, ki so bili navedeni v preambuli zakona iz leta 2013 o kmetijskih zemljiščih in ki jih je Alkotmánybíróság (ustavno sodišče, Madžarska) opredelilo v sodbi št. 25 z dne 21. julija 2015, in sicer zagotavljanje, da so obdelovalna kmetijska zemljišča v posesti izključno fizičnih oseb, ki jih obdelujejo, pri čemer namen te posesti ni špekulativen, preprečevanje delitve zemljišč in ohranjanje podeželskega prebivalstva ter ustvarjanje kmetij v velikosti, ki omogoča razvoj vzdržne in konkurenčne kmetijske proizvodnje, Komisija trdi, da ti cilji ne upravičujejo ovir za prosti pretok kapitala.
- 32 Zadevne omejitve naj nikakor ne bi bile niti primerne, niti skladne, niti nujne za uresničitev takih zatrjevanih ciljev.
- 33 Drugič, glede cilja regularizacije nezakonitih položajev, ki so nastali s tem, da so nerezidenti, ki niso imeli dovoljenja za devizno poslovanje nacionalne banke Madžarske, ki bi ga do 16. junija 2001 morali imeti na podlagi zakona št. XCV 1995 o devizah, pridobili pravice užitka, Komisija trdi, da od pristopa Madžarske k Uniji taka zahteva za pridobitev dovoljenja pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki jo pravo Unije prepoveduje. Poleg tega naj bi Madžarska v predhodnem postopku priznala, da ni nobene odločbe, s katero bi madžarsko sodišče ugotovilo, da pridobitev pravice užitka brez dovoljenja za devizno poslovanje pomeni ničnost navedenega užitka.

- 34 Tretjič, kar zadeva cilj ukinitve pravic užitka, ki so jih nerezidenti ali pravne osebe pridobili pred 1. januarjem 2002, s čimer naj bi se nezakonito izognili prepovedi pridobitve premoženja, Komisija meni, da državljani države članice, ki ni Madžarska, s tem, da naložbo v kmetijska zemljišča na Madžarskem izvedejo prek pravnega naslova, ki je na voljo v skladu z zakonodajo te države članice, zgolj uporabljajo svoboščine iz členov 49 in 63 PDEU, tako da tega ni mogoče šteti za zlorabo.
- 35 Poleg tega naj Madžarska ne bi utemeljila svoje trditve, da sklenitev vseh pogodb o užitku, na katere se nanaša izpodbijana ureditev, pomeni zlorabo. Med drugim ne navaja niti, zakaj naj bi šlo za take sklenitve pri pogodbah pritožnic, ki jih je Komisija predložila Sodišču, niti se ne sklicuje na nobeno pogodbo, ki bi bila sodno razglašena za nezakonito. Poleg tega, tudi če bi bilo sprejeto, da je bila v nekaterih primerih pravica užitka ustanovljena za izogibanje veljavni ureditvi, naj te ugotovitve nikakor ne bi bilo mogoče posplošiti in predpostavljati, da je vsaka oseba, ki je ustanovila takšno pravico, ravnala s takim namenom.
- 36 Na četrtem mestu Komisija meni, da izpodbijana ureditev krši načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj. V skladu s tema načeloma naj namreč ne bi bilo sorazmerno in upravičeno, da se ob izbrisu pravnih naslovov, ki njihovim imetnikom omogočajo izvajanje gospodarske dejavnosti, določi prehodno obdobje samo štirih mesecev in pol, s čimer se odpravi prehodno obdobje 20 let, ki je bilo določeno pred manj kot enim letom. Prav tako naj bi bilo v nasprotju s tema načeloma, da se pod vnaprej določenimi pogoji zadevnim osebam ne zagotovi posebna odškodnina, vključno s povračilom obresti, za izgubo vložka, amortizacijo izvedenih naložb in izgubo dobička.
- 37 Na petem mestu Komisija trdi, da se v obravnavanem primeru, ker izpodbijana ureditev ovira svobodo ustanavljanja in prosti pretok kapitala ter ker se Madžarska za utemeljitev takih ovir sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, uporabijo določbe Listine.
- 38 Navedena ureditev naj bi tako kršila člen 17 Listine. Ukinitve zadevnih pravic užitka naj bi namreč pomenila odvzem lastnine v smislu navedenega člena in člena 1 Protokola št. 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bila podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP).
- 39 Ukinitve pravic užitka v škodo tisočih nemadžarskih državljanov v obravnavanem primeru ni mogoče utemeljiti z nobenim dopustnim razlogom javnega interesa, pri čemer ta ukinitve, tudi če bi bila utemeljena, ne bi bila sorazmerna zlasti ob upoštevanju zgoraj navedenih elementov. Izpodbijana ureditev naj tudi ne bi določala odškodnine, ki se zahteva v členu 17 Listine in s katero se ob učinkovitih podrobnih pravilih nadomesti ukinitve stvarnih pravic znatne gospodarske vrednosti.
- 40 Nazadnje, zadevne osebe naj bi možnost naložb v veljavnem zakonskem okviru uporabile v dobri veri, pri čemer naj bi tako praksa pristojnih upravnih organov v zvezi z registracijo nepremičnin kot tudi praksa pravosodnih organov potrjevali zakonitost zadevnih pravic užitka.
- 41 Madžarska odgovarja z zanikanjem kakršnega koli omejevanja svobode ustanavljanja. Iz sodbe št. 25 z dne 21. julija 2015, ki jo je izdalo Alkotmánybíróság (ustavno sodišče), naj bi izhajalo, da imetniki zadevnih pravic užitka niso bili premoženjsko oškodovani, saj je to sodišče odločilo, da imajo na splošno na podlagi določb madžarskega civilnega prava zadostne možnosti za uveljavljanje svojih interesov v okviru zahtevkov, ki jih stranke lahko uveljavljajo ena proti drugi. Poleg tega naj bi lahko taki imetniki na podlagi dogovora z lastnikom pridobili lastništvo zemljišča ali sklenili najemno pogodbo in tako še naprej obdelovali kmetijska zemljišča. Kar zadeva prosti pretok kapitala, naj njegova omejitev ne bi bila dokazana, saj naj bi bila izpodbijana ureditev omejena na določitev pogoja, ki se nanaša na vez sorodstva, zgolj za enega od pravnih naslovov, ki omogočajo obdelovanje ornih zemljišč, pri čemer nakup in najem ostajata mogoča.

- 42 Navedena država članica izpodbija tudi obstoj posredne diskriminacije na podlagi državljanstva, ker je bil učinek izpodbijane ureditve brez razlikovanja enak za madžarske državljane in za državljane drugih držav članic, kar dokazuje dejstvo, da je bilo med več kot 100.000 osebami, na katere se nanašajo ta pravila, samo 5058 državljanov drugih držav, vključno z državljani tretjih držav. Dejstvo, da izjema, ki se nanaša na vez bližnjega sorodstva, običajno koristi madžarskim državljanom, naj bi bila posledica tega, da gre za zemljišča na Madžarskem, katerih lastniki so običajno Madžari. Z navedeno izjemo naj bi se upoštevala okoliščina, da starši svojim otrokom pogosto kupijo nepremičnine, na katerih si ustanovijo pravico užitka, in da preživeli zakonec tako pravico pogosto podeduje.
- 43 Ob predpostavki, da se ugotovi omejitev prostega pretoka kapitala, Madžarska meni, da je ta omejitev utemeljena, najprej, s cilji kmetijske politike iz točke 31 te sodbe.
- 44 Dalje, ta država članica trdi, da je Alkotmánybíróság (ustavno sodišče) ugotovilo nezakonitost *ab initio* zadevnih pogodb o užitku, pri čemer je v sodbi št. 25 z dne 21. julija 2015 navedlo, da je bil cilj izpodbijane ureditve med drugim zagotoviti, da zemljiška knjiga odraža pravna razmerja, ki so v skladu z novo ureditvijo, ki se uporabi za kmetijska zemljišča, in odpraviti pravne učinke prakse, s katero se je pravica užitka uporabljala disfunkcionalno.
- 45 Iz člena 207(6) a polgari törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (zakon št. IV iz leta 1959 o uvedbi civilnega zakonika) naj bi izhajalo, da je pogodba, ki jo stranke sklenejo namesto pogodbe, ki ustreza njihovemu dejanskemu namenu, fiktivna in nična.
- 46 Glede na veliko število pogodb o pridobitvi pravic užitka, ki naj bi bile ob uporabi različnih podrobnih pravil sklenjene v upanju rezidentov, da bodo po pristopu Madžarske k Uniji ali po tem, ko bodo odpravljene pravne ovire, postali lastniki zadevnih zemljišč, pri čemer bi odprava teh pridobitev lahko ustrezala pojmu javnega reda iz člena 65(1)(b) PDEU, naj bi se nacionalni zakonodajalec zaradi proračunskih razlogov in ekonomičnosti postopka odločil za zakonsko ukinitvev teh pravic in njihov izbris iz zemljiške knjige, namesto da bi njihovo odpravo prepustil posamičnemu izpodbijanju pri sodiščih.
- 47 Nazadnje, Madžarska meni, da je izpodbijana ureditev utemeljena tudi s ciljem, da se konča nezakonito stanje pogodb o užitku, sklenjenih brez dovoljenja za devizno menjavo, ki se zahteva v skladu z zakonom št. XCV iz leta 1995.
- 48 V zvezi s sorazmernostjo in potrebo po omejitvi lastninske pravice je Alkotmánybíróság (ustavno sodišče) v sodbi št. 25 z dne 21. julija 2015 razsodilo, da ukinitvev zadevnih pravic užitka ne pomeni razlastitve, saj so zadevne pravice pogodbene in jih je torej mogoče v splošnem interesu omejiti z zakonskimi določbami, in da z navedeno ukinitvijo pravice niti ne pridobi država niti ne nastane nova stvarna pravica v korist drugega pravnega subjekta. Poleg tega naj bi bil ta ukrep sprejet v splošnem interesu, ker pomeni razbremenitev lastnika zemljišč, ki je nato na podlagi socialnih obveznosti zavezan izpolnjevati dolžnosti v zvezi z rodovitno zemljo.
- 49 V zvezi s kratkim trajanjem prehodnega obdobja naj zadevni gospodarski subjekti ne bi mogli legitimno pričakovati ohranitve predhodne ureditve, za katero je bilo predvidljivo, da bo spremenjena zaradi izteka moratorija na nakup zemljišč, določenega v Aktu o pristopu iz leta 2003.
- 50 Madžarska trdi tudi, da ločen preizkus izpodbijane ureditve z vidika Listine ni potreben in da je iz sodbe št. 25 z dne 21. julija 2015, ki jo je izdalo Alkotmánybíróság (ustavno sodišče), vsekakor razvidno, da ukinitvev zadevnih pravic užitka ne pomeni razlastitve ter da je poleg tega ta ukinitvev upravičena s splošnim interesom, ker pravila civilnega prava nekdanjemu užitarju omogočajo pridobitev nadomestila za nastale izgube, ki je pravično, celovito in pravočasno. Poleg tega naj se člen 17 Listine v obravnavanem primeru ne bi uporabil, ker so bile pogodbe o užitku, ki so bile tako razveljavljene, sklenjene nezakonito in v slabi veri.

B. Presoja Sodišča

1. Člen 49 PDEU

- 51 V zvezi z zahtevo Komisije, naj se ugotovi, da Madžarska ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 49 PDEU, je treba spomniti, da se, kadar se pravica pridobiti, izkoriščati in odsvojiti nepremičnine na ozemlju druge države članice uresničuje kot nujno dopolnilo pravice do ustanavljanja, ustvarja pretok kapitala (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 54).
- 52 Kot je navedla Komisija, pri čemer se je v zvezi s tem sklicevala na državljane držav članic, ki niso Madžarska, ki opravljajo kmetijsko dejavnost na Madžarskem in so v ta namen neposredno ali posredno pridobili pravico užitka na kmetijskih zemljiščih, taka pravica v takem primeru dopolnjuje uresničevanje pravice do ustanavljanja, ki jo imajo ti državljani.
- 53 Čeprav izpodbijana ureditev torej *a priori* lahko hkrati spada na področje uporabe členov 49 in 63 PDEU, pa to ne spremeni dejstva, da je v obravnavanem primeru omejitev svobode ustanavljanja, ki izhaja iz izpodbijane ureditve, ki jo v tožbi zatrjuje Komisija, neposredna posledica omejitve prostega pretoka kapitala, ki jo Komisija prav tako navaja v isti tožbi. Ker je prva omejitev torej neločljivo povezana z drugo, izpodbijane ureditve torej ni treba preučiti z vidika člena 49 PDEU (glej v tem smislu sodbe z dne 4. junija 2002, Komisija/Portugalska, C-367/98, EU:C:2002:326, točka 56; z dne 13. maja 2003, Komisija/Španija, C-463/00, EU:C:2003:272, točka 86, in z dne 10. novembra 2011, Komisija/Portugalska, C-212/09, EU:C:2011:717, točka 98 in navedena sodna praksa).

2. Člen 63 PDEU in člen 17 Listine

a) Uporaba člena 63 PDEU in obstoj omejitve prostega pretoka kapitala

- 54 Poudariti je treba, da pretok kapitala zajema transakcije, s katerimi nerezidenti opravijo naložbe v nepremičnine na ozemlju države članice, kot to izhaja iz nomenklature pretoka kapitala v Prilogi I k Direktivi Sveta 88/361/EGS z dne 24. junija 1988 o izvajanju člena 67 Pogodbe ES (člen razveljavljen z Amsterdamsko pogodbo) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 10), pri čemer je ta nomenklatura obdržala značaj napotila za opredelitev pojma pretoka kapitala (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 55 S tem pojmom so zajete zlasti nepremičninske naložbe, ki se nanašajo na pridobitev užitka na kmetijskih zemljiščih, kar je potrjeno zlasti z natančnostjo pojasnil v Prilogi I k Direktivi 88/361, v skladu s katero je v kategorijo nepremičninskih naložb, zajetih s to direktivo, vključena pridobitev pravic užitka na stavbah in zemljiščih (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 57).
- 56 V obravnavanem primeru izpodbijana ureditev ukinja predhodno pridobljene pravice užitka na kmetijskih zemljiščih, če imetniki teh pravic ne izpolnjujejo zahteve, ki jo zdaj nacionalna zakonodaja določa za pridobitev takih pravic, in sicer obstoj vezi bližnjega sorodstva med pridobiteljem pravice užitka in lastnikom zadevnega zemljišča.
- 57 Poleg tega ni sporno, da je med imetniki pravic užitka, ki jih navedena ureditev tako zadeva, veliko državljanov držav članic, ki niso Madžarska, ki so te pravice pridobili bodisi neposredno bodisi posredno prek pravne osebe, ustanovljene na Madžarskem.

58 Izpodbijana ureditev tako že s tem, da določa, da pravice užitka, ki so jih na kmetijskih zemljiščih tako pridobili državljani držav članic, ki niso Madžarska, ugasnejo *ex lege*, omejuje pravico zadevnih oseb do prostega pretoka kapitala, ki jo zagotavlja člen 63 PDEU. Ta ureditev tem osebam namreč odvzema tako možnost nadaljnje uporabe njihove pravice užitka, med drugim s tem, da jim preprečuje, da zadevna zemljišča uporabljajo in obdelujejo ali jih oddajo v zakup ter imajo tako od njih korist, kot možnost, da to pravico odtujijo, na primer s prenosom nazaj na lastnika. Poleg tega navedena ureditev nerezidente odvrča od tega, da bi v prihodnosti vlagali na Madžarskem (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točke od 62 do 66).

b) O utemeljitvi omejitve prostega pretoka kapitala in uporabi člena 17 Listine

59 Kot je razvidno iz sodne prakse Sodišča, je ukrep, ki omejuje prosti pretok kapitala, kakršen je ta iz izpodbijane ureditve, mogoče dopustiti samo, če je utemeljen z nujnimi razlogi v splošnem interesu in če se z njim spoštuje načelo sorazmernosti, kar zahteva, da je primeren za uresničitev legitimnega zelenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za njegovo uresničitev (glej v tem smislu sodbo z dne 11. novembra 2010, Komisija/Portugalska, C-543/08, EU:C:2010:669, točka 83).

60 Prav tako je lahko tak ukrep utemeljen z razlogi, navedenimi v členu 65 PDEU, če se z njim spoštuje navedeno načelo sorazmernosti (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 77 in navedena sodna praksa).

61 Poleg tega je treba v zvezi s tem spomniti, da je nacionalna ureditev za uresničevanje cilja, na katerega se sklicuje, primerna le, če resnično odraža namen doslednega in sistematičnega doseganja tega cilja (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 78 in navedena sodna praksa).

62 Madžarska v obravnavanem primeru trdi, da je ureditev utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki so priznani s sodno prakso Sodišča, in sicer s cilji racionalnega obdelovanja kmetijskih zemljišč in z razlogi iz člena 65 PDEU. V zvezi s to zadnjo določbo se ta država članica natančneje sklicuje na eni strani na cilj odprave kršitev nacionalne ureditve na področju deviznega nadzora in na drugi strani na cilj boja zoper prakse pridobitve, ki pomenijo zlorabo, v okviru varstva javnega reda.

63 Spomniti je treba tudi, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, in jih je torej med drugim treba spoštovati, kadar nacionalna ureditev spada na področje uporabe tega prava (glej med drugim sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točke od 19 do 21, in z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 62).

64 Za to gre predvsem, kadar nacionalna zakonodaja ovira uresničevanje ene ali več temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba DEU, zadevna država članica pa se sklicuje na razloge iz člena 65 PDEU ali nujne razloge v splošnem interesu, ki jih priznava pravo Unije, da bi tako oviro upravičila. V enakem primeru je mogoče zadevno nacionalno zakonodajo v skladu z ustaljeno sodno prakso uvrstiti med tako predpisane izjeme le, če je v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče (glej v tem smislu sodbe z dne 18. junija 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, točka 43; z dne 27. aprila 2006, Komisija/Nemčija, C-441/02, EU:C:2006:253, točka 108 in navedena sodna praksa, ter z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 63).

65 V zvezi s tem je Sodišče že odločilo, da je treba sklicevanje države članice na izjeme, ki jih določa pravo Unije, za utemeljitev omejevanja temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba, šteti za „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine (sodba z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 64 in navedena sodna praksa).

66 V obravnavanem primeru, kot je bilo ugotovljeno v točkah 58 in 62 te sodbe, pa izpodbijana ureditev pomeni omejitev prostega pretoka kapitala, pri čemer Madžarska to utemeljitev upravičuje s sklicevanjem na obstoj nujnih razlogov v splošnem interesu in na razloge iz člena 65 PDEU. V teh okoliščinah je treba združljivost te ureditve s pravom Unije presojati glede na izjeme, določene v pogodbi in sodni praksi Sodišča, ter temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točke 65, 102 in 103), med katerimi je lastninska pravica, ki jo zagotavlja člen 17 Listine in kršitev katere Komisija zatrjuje v obravnavanem primeru.

1) Obstoj odvzema lastnine v smislu člena 17(1) Listine

67 V skladu s členom 17(1) Listine ima vsakdo pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti, pri čemer se lastnina nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Poleg tega se uživanje lastnine lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa.

68 V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da je člen 17 Listine, kot je Sodišče že presodilo, pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisija in ECB, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točka 66).

69 Glede materialnih pogojev iz člena 17(1) Listine, prvič, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se varstvo, ki ga zagotavlja ta določba, nanaša na pravice, ki imajo premoženjsko vrednost in iz katerih glede na zadevni pravni red izhaja pridobljen pravni položaj, ki imetniku teh pravic omogoča samostojno izvajanje teh pravic v njegovo korist (sodbi z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, točka 34, in z dne 3. septembra 2015, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija, C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 60).

70 V nasprotju s tem, kar je Madžarska v zvezi s tem trdila na zaslišanju, je očitno, da imajo pravice užitka na nepremičnini, kot so zadevne pravice, ker imetniku omogočajo uporabo in uživanje tega premoženja, premoženjsko vrednost in njihovemu imetniku zagotavljajo pridobljen pravni položaj, ki mu omogoča samostojno izvajanje teh pravic uporabe in uživanja, čeprav bi bila prenosljivost takih pravic omejena ali izključena na podlagi veljavne nacionalne zakonodaje.

71 Pogodbena pridobitev takih pravic užitka na kmetijskih zemljiščih se namreč načeloma izvrši s plačilom cene. Te pravice imetnikom omogočajo, da uporabljajo taka zemljišča, med drugim v gospodarske namene, kar – odvisno od primera – vključuje oddajo v najem tretjim osebam, in tako spadajo na področje uporabe člena 17(1) Listine.

72 Poleg tega je iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 1 Protokola št. 1 EKČP, torej sodne prakse, ki jo je treba na podlagi člena 52(3) Listine upoštevati za namene razlage njenega člena 17 kot minimalno raven varstva (glej v tem smislu sodbe z dne 15. marca 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, točka 49; z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi, C-258/14, EU:C:2017:448, točka 49, in z dne 12. februarja 2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, točka 57), razvidno, da je treba pravice rabe ali užitka na nepremičninah šteti za „premoženje“, ki je upravičeno do varstva, zagotovljenega z navedenim členom 1 (glej med drugim ESČP, 12. december 2002, Wittek proti Nemčiji, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, točke od 43 do 46; ESČP, 16. november 2004, Bruncrona proti Finski, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, točka 78, in ESČP, 9. februar 2006, Athanasiou in drugi proti Grčiji, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, točka 22).

73 Drugič, v nasprotju s tem, kar trdi Madžarska, je treba šteti, da so bile pravice užitka, ki so bile z izpodbijano ureditvijo ukinjene, „zakonito pridobljene“ v smislu člena 17(1) Listine.

- 74 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da se, kot je razvidno iz točk 8 in 9 te sodbe, zakonodajne spremembe, ki so bile uvedene v letih 1991 in 1994, da bi se fizičnim osebam, ki nimajo madžarskega državljanstva, in pravnim osebam prepovedala pridobitev kmetijskih zemljišč, niso nanašale na pridobitev pravice užitka na takih zemljiščih. Zakon iz leta 1994 o obdelovalnih zemljiščih je bil namreč spremenjen šele 1. januarja 2002, da bi se izključila tudi možnost pogodbene ustanovitve pravice užitka na kmetijskih zemljiščih v korist teh fizičnih ali pravnih oseb.
- 75 Zadevne pravice užitka, na katere se nanaša izpodbijana ureditev, so bile torej na kmetijskih zemljiščih ustanovljene v obdobju, ko veljavna nacionalna zakonodaja ustanovitve takih pravic ni prepovedovala.
- 76 Dalje, Madžarska ni dokazala niti tega, da je namen nacionalne ureditve na področju deviznega nadzora, na katero se sklicuje, da lahko nerezidenti pravice užitka pridobijo zgolj na podlagi dovoljenja za devizno poslovanje, sicer take pridobitve niso veljavne, niti tega, da so pravice užitka, ki jih pridobijo državljani drugih držav članic in ki jih izpodbijana ureditev ukinja, nične *ab initio* zaradi izogibanja pravilom, ki se uporabljajo na področju pridobitve lastnine na kmetijskih zemljiščih.
- 77 V zvezi s tem, kot je ugotovila Komisija in kot je Madžarska priznala v predhodnem postopku, ni nobene sodne odločbe, s katero bi bila ugotovljena taka ničnost navedenih pravic užitka. Vendar se je Komisija pred Sodiščem sklicevala na sodbo Kúria (vrhovno sodišče, Madžarska) z dne 26. januarja 2010, v obrazložitvi katere je jasno navedeno, da sama ustanovitev pravice užitka na kmetijskem zemljišču ne pomeni, da so se stranke hotele izogniti ureditvi, ki se uporablja na področju prodaje takih zemljišč.
- 78 Poleg tega, čeprav iz sodbe št. 25 z dne 21. julija 2015, ki jo je izdalo Alkotmánybíróság (ustavno sodišče), sicer res izhaja, da je bil vsaj deloma namen izpodbijane ureditve odpraviti pravne učinke načina pridobitve kmetijskih zemljišč, v okviru katerega naj bi bila pravica užitka uporabljena „disfunkcionalno“, taka ugotovitev ni enaka ugotovitvi zlorabe, ki jo je mogoče pripisati vsem imetnikom zadevnih pravic užitka, pri čemer je v navedeni sodbi poudarjeno tudi, da je bil z izpodbijano ureditvijo preprečen prihodnji obstoj pravic užitka, ne da bi bila ugotovljena nezakonitost katerega koli dotedanjega ravnanja.
- 79 Nazadnje, ni sporno, da so pristojni madžarski organi pravice užitka, ki so jih tako pridobili nerezidenti, sistematično vpisali v zemljiške knjige. Kot se strinjata stranki, tak vpis zahteva, da je zadevni akt v obliki javnega akta ali zasebnega akta, ki ga sopodpiše odvetnik, in v skladu s členom 5 zakona o zemljiški knjigi pomeni, da zadevni podatek o nepremičnini obstaja, dokler se ne dokaže nasprotno. Poleg tega je Komisija poudarila, pri čemer Madžarska tega ni izpodbijala, da je tak vpis na podlagi člena 3 tega zakona, kot ta velja do 15. marca 2014, konstitutiven.
- 80 Ni torej sporno, da so lahko na splošno zadevne osebe kot užitkarji te pravice uživali nemoteno, in sicer v nekaterih primerih že vrsto let. Pravna varnost njihovih pravnih naslovov je bila potrjena, najprej, z vpisom teh pravnih naslovov v zemljiško knjigo, nato s tem, da nacionalni organi niso posredovali v razumnem roku ter po potrebi ugotovili ničnosti teh pravnih naslovov in jih izbrisali iz teh registrov, in nazadnje, z zakonsko potrditvijo obstoja navedenih pravnih naslovov, saj je zakon št. CCXIII iz leta 2012, ki je bil sprejet malo več kot eno leto pred izpodbijano ureditvijo, namreč odredil ohranitev teh pravnih naslovov do 1. januarja 2033.
- 81 Tretjič in kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 136 in 157 sklepnih predlogov, so zadevne pravice užitka del lastninske pravice, saj njihovim imetnikom zagotavljajo dva bistvena elementa te lastninske pravice, in sicer pravico do uporabe zadevne lastnine in pravico do prejemanja prihodkov od njih. Izpodbijana ureditev pa ukinja *ex lege* vse obstoječe pravice užitka na zadevnih zemljiščih, razen tistih, ki so ustanovljene med bližnjimi družinskimi člani. Taka ukinitvev tako po sami naravi stvari zadevnim osebam nasilno, celovito in dokončno odvzema te pravice užitka, pri čemer imajo korist lastniki navedenih zemljišč.

- 82 Iz tega sledi, da izpodbijana ureditev ne pomeni omejitev glede uporabe premoženja, temveč odvzem lastnine v smislu člena 17(1) Listine.
- 83 V zvezi s tem ni mogoče uspeti s trditvijo, ki jo je na obravnavi navedla Madžarska, da je bila ohranjena pravica imetnikov pravic užitka, ki so bili tako razlastninjeni, da zadevna zemljišča še naprej uživajo na podlagi sklenitve najemne pogodbe z lastnikom. Taka sklenitev je namreč odvisna izključno od privolitve lastnika in nekdanjemu imetniku pravice užitka ne omogoča ponovne pridobitve stvarne pravice, ki jo je imel pred tem in ki se razlikuje od osebne pravice, ki izhaja iz najemne pogodbe. Taka sklenitev nekdanjemu imetniku pravice užitka povzroči tudi nevšečnosti, ki jih ta ne bi imel, če bi ohranil svoj prvotni pravni naslov.
- 84 Drugi stavek prvega odstavka člena 17 Listine se s tem, da določa, da se „[l]astnina [...] nikomur ne sme odvzeti“, ne sklicuje izključno na odvzem lastnine, namen katerega je prenos te lastnine na javne organe. Tako v nasprotju s tem, kar je v zvezi s tem trdila tudi Madžarska, okoliščina, da pravic užitka ne pridobijo javni organi, ampak da lastniki zadevnih zemljišč ob ugasnitvi teh pravic na teh zemljiščih pridobijo neobremenjeno lastništvo, ne spreminja dejstva, da imetniki pravic užitka te pravice z njihovo ukinitvijo izgubijo.
- 85 V zvezi s tem je treba poudariti tudi, da je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo, da se za odvzem lastnine v smislu drugega stavka prvega odstavka člena 1 Protokola št. 1 k EKČP šteje tudi obvezen prenos lastništva nepremičnin med lastnikom nepremičnine in imetnikom pravice dolgoročnega zakupa, določen z nacionalno zakonodajo (ESČP, 21. februar 1986, James in drugi proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, točke 27, 30 in 38), ter obvezen prenos kmetijskega premoženja z ene osebe na drugo zaradi racionalizacije kmetijstva (ESČP, 21. februar 1990, Håkansson in Sturesson proti Švedski, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, točke od 42 do 44).
- 86 Iz ugotovitev, navedenih v točkah od 69 do 85 te sodbe, je razvidno, da ukinitvev pravic užitka, ki se izvede na podlagi izpodbijane ureditve, pomeni odvzem lastnine v smislu člena 17(1) Listine.
- 87 Ta določba, čeprav odvzema lastnine ne prepoveduje absolutno, določa, da je tak odvzem mogoč zgolj v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, ter le proti pravični in pravočasni odškodnini za izgubo te lastnine.
- 88 V zvezi s temi zahtevami je treba upoštevati tudi podrobna pravila, določena v členu 52(1) Listine, v skladu s katerim so omejevanja uresničevanja pravic, priznanih z Listino, mogoča, če so ta omejevanja določena z zakonom, če upoštevajo bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin ter če so, ob upoštevanju načela sorazmernosti, potrebna in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebi po varstvu pravic in svoboščin drugih.
- 89 V skladu s členom 17(1) Listine in ob upoštevanju njenega člena 52(1) je treba na eni strani ugotoviti, da je treba, kadar se odvzem lastnine upravičuje z javno koristjo, ki utemljuje odvzem premoženja, presojati spoštovanje načela sorazmernosti, kot je določeno v členu 52(1) Listine, ob upoštevanju te javne koristi in ciljev splošnega interesa, ki jih ta javna korist zajema. Na drugi strani pa takšna obravnava pomeni, da če take javne koristi, na podlagi katere se lahko upraviči odvzem lastnine, ni ali če je, vendar niso izpolnjeni pogoji iz drugega stavka prvega odstavka člena 17 Listine, gre za poseg v lastninsko pravico, ki jo zagotavlja ta določba.

2) Utemeljitev in razlogi javne koristi

i) Utemeljitev na podlagi ciljev splošnega interesa v zvezi z izkoriščanjem kmetijskih zemljišč

- 90 Kot je razvidno iz točk 31 in 43 te sodbe, Madžarska trdi, da ima ob predpostavki, da se ugotovi, da izpodbijana ureditev pomeni omejitve prostega pretoka kapitala, ta ureditev v delu, v katerem se vsakršna ohranitev obstoječih pravic užitka na kmetijskih zemljiščih pogojuje s tem, da je užitkar ožji družinski član lastnika zadevnega zemljišča, namen, da se lastninska pravica na kmetijskih zemljiščih pridrži za osebe, ki ta zemljišča obdelujejo, in da se istočasno prepreči, da bi se ta zemljišča pridobila zgolj za špekulativne namene, da se omogoči, da ta zemljišča izkoriščajo nova podjetja, se spodbudi nastajanje kmetij v velikosti, ki omogoča razvoj vzdržne in konkurenčne kmetijske proizvodnje, ter se izogne delitvam kmetij, odseljivanju s podeželja in upadanju števila prebivalcev na podeželju.
- 91 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče priznalo, da lahko nacionalne ureditve omejujejo prosti pretok kapitala zaradi ciljev, katerih namen je ohraniti lastniško obdelovanje kmetijskih zemljišč in spodbujati to, da bi kmetijska posestva večinoma poseljevali in obdelovali njihovi lastniki, ter za ureditev območja ohraniti stalno prebivalstvo na kmetijskem območju in podpirati razumno rabo razpoložljivih zemljišč z bojem proti pritiskom nepremičninskega trga (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 82 in navedena sodna praksa).
- 92 Podobno velja za cilje zagotavljanja razdelitve zemljiške posesti, ki omogoča razvoj vzdržnih kmetijskih gospodarstev ter uravnoteženo vzdrževanje prostora in krajine (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 83 in navedena sodna praksa).
- 93 Vendar je treba v obravnavanem primeru preveriti, kot je bilo na to opozorjeno v točki 59 te sodbe, ali izpodbijana ureditev dejansko sledi objektivnim ciljem splošnega interesa, ki se navajajo, ter ali je primerna za njihovo uresničitev in ne presega tega, kar je nujno za tako uresničitev.
- 94 V tem okviru je treba spomniti tudi, da je treba utemeljivne razloge, na katere se lahko država članica sklicuje, podpreti z ustreznimi dokazi ali z analizo primernosti in sorazmernosti omejevalnega ukrepa, ki ga je sprejela ta država, ter z natančnimi elementi, ki potrjujejo njeno argumentacijo (sodba z dne 26. maja 2016, Komisija/Grčija, C-244/15, EU:C:2016:359, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 95 V zvezi s tem je treba, prvič, ugotoviti, da izpodbijana ureditev v delu, v katerem ukinja vse obstoječe pravice užitka na kmetijskih zemljiščih razen tistih, katerih imetnik je bližnji sorodnik lastnika teh zemljišč, ni primerna za doseganje ciljev, ki jih navaja Madžarska in s katerimi ta ureditev nikakor ni neposredno povezana.
- 96 Madžarska namreč ni dokazala, kako bi bilo na podlagi vrste pravnega naslova, ki ga ima oseba na kmetijskem zemljišču, mogoče vedeti, ali zadevna oseba navedeno zemljišče sama izkorišča, prebiva v njegovi bližini oziroma ga je morda pridobila iz špekulativnih razlogov, ali kako bi ta pravni naslov lahko prispeval k razvoju vzdržnega in konkurenčnega kmetijstva, med drugim s preprečevanjem delitve zemljišč.
- 97 Poleg tega, kot je Sodišče že odločilo v točki 87 sodbe z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth (C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157), obstoj vezi sorodstva, ki se v obravnavanem primeru zahteva med užitkarjem in lastnikom, ne zagotavlja, da užitkar sam izkorišča zadevno zemljišče in da zadevne pravice užitka ni pridobil zgolj za špekulativne namene. Podobno na podlagi ničesar ni mogoče *a priori* šteti, da tretja oseba, ki ni del družine lastnika in ki je pridobila pravico užitka na takem zemljišču, tega zemljišča ne bi mogla izkoriščati in da je taka pridobitev nujno opravljena zgolj za špekulativne namene, brez kakršne koli želje obdelovanja navedenega zemljišča.

- 98 Poleg tega Madžarska ni dokazala, kako bi lahko ta zahteva, ki se nanaša na vez bližnjega sorodstva, prispevala k podpiranju ter razvoju vzdržnega in konkurenčnega kmetijstva, med drugim s preprečevanjem delitve zemljišč, ali k omogočanju preprečevanja odseljevanja s podeželja in upadanja števila prebivalcev na podeželju.
- 99 Drugič, izpodbijana ureditev vsekakor presega to, kar je nujno za uresničitev ciljev, ki jih navaja Madžarska.
- 100 Zdi se namreč, da bi bilo za zagotovitev tega, da obstoj pravice užitka na zemljiščih, ki se obdelujejo, ne bi mogel povzročiti konca obdelovanja, mogoče sprejeti druge ukrepe, ki prostemu pretoku kapitala škodijo manj od tistih, ki so določeni v navedeni ureditvi. V zvezi s tem bi bilo na primer mogoče zahtevati, da uživkar tako kmetijsko namembnost ohrani po potrebi tako, da sam zagotovi izkoriščanje zadevnega zemljišča pod pogoji, ki so primerni za zagotovitev vzdržnosti tega izkoriščanja (glej v tem smislu sodbo z dne 26. maja 2016, Komisija/Grčija, C-244/15, EU:C:2016:359, točki 92 in 93).
- 101 Madžarska tako ni dokazala, da izpodbijana ureditev dejansko sledi ciljem splošnega interesa, ki se nanašajo na izkoriščanje kmetijskih zemljišč, ki jih navaja, ter nikakor tudi ne, da je ta ureditev primerna za dosledno uresničevanje takih ciljev in da je omejena na ukrepe, ki so potrebni v zvezi s tem.

ii) Utemeljitev, ki se nanaša na kršitev nacionalne ureditve na področju deviznega nadzora

- 102 Člen 65(1)(b) PDEU določa, da člen 63 PDEU ne posega v pravico držav članic, da sprejmejo vse ukrepe, potrebne za preprečevanje kršitev nacionalnih zakonov in drugih predpisov, določijo postopke za prijavo pretoka kapitala za namene upravnih ali statističnih informacij ali sprejmejo ukrepe, ki so upravičeni zaradi javnega reda ali javne varnosti. Na podlagi člena 65(3) PDEU taki ukrepi in postopki ne smejo biti sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikritega omejevanja prostega pretoka kapitala in plačil iz člena 63 PDEU.
- 103 V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba člen 65(1)(b) PDEU kot izjemo od temeljnega načela prostega pretoka kapitala razlagati ozko (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 96 in navedena sodna praksa).
- 104 Madžarska v obravnavanem primeru trdi, da se je za pridobitev pravice užitka na kmetijskih zemljiščih zahtevalo dovoljenje, ki ga izda nacionalna banka Madžarske, če so te pravice pridobili nerezidenti v smislu nacionalne ureditve, ki se je tedaj uporabljala na področju deviznega nadzora, in če je bila ta pridobitev izvedena pred 1. januarjem 2002. Za pridobitev takšnih dovoljenj za devizno poslovanje v zvezi s takimi pridobitvami pravic pa naj ne bi bila vložena nobena prošnja, zaradi česar naj bi bile te pridobitve neveljavne.
- 105 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, prvič, da Madžarska, kot je razvidno iz točke 76 te sodbe, ni dokazala, da je namen nacionalne ureditve na področju deviznega nadzora, na katero se sklicuje, določitev pogoja, da lahko nerezidenti pravice užitka pridobijo zgolj na podlagi dovoljenja za devizno poslovanje, sicer take pridobitve niso veljavne. Prav tako ni dokazala, da je bil namen izpodbijane ureditve, da se odpravijo kršitve nacionalne ureditve na področju deviznega nadzora.
- 106 Glede prvega od teh dveh vidikov je treba med drugim opozoriti, da je Komisija tudi ob predpostavki, da je bil pogoj za veljavnost *ab initio* nekaterih pravic užitka, ki so bile ukinjene z izpodbijano ureditvijo, pridobitev dovoljenja za devizno poslovanje, pred Sodiščem predložila izvlečke iz mnenja št. 1/2010 z dne 28. junija 2010 in sodbe (zadeva BH2000.556), ki ju je izdalo Kúria (vrhovno sodišče), iz jezikovne analize katerih je razvidno, da je treba v skladu s členom 237(2) zakona št. IV iz leta 1959 o uvedbi civilnega zakonika, torej določbe, ki je veljala, ko je bila nacionalna ureditev na področju

deviznega nadzora, na katero se sklicuje Madžarska, razveljavljena, šteti, da je od datuma, ko za sklenitev pogodbe ni več potrebno dovoljenje, pogodba, sklenjena brez tega dovoljenja, dokončna in veljavna.

- 107 Glede drugega vidika je treba spomniti, da je z izpodbijano ureditvijo določena sistematična ugasnitev pravic užitka, ki jih imajo na kmetijskih zemljiščih osebe, ki ne morejo dokazati vezi bližnjega sorodstva z lastnikom zadevnega zemljišča. Vendar to merilo sorodstva nima nobene zveze z nacionalno ureditvijo na področju deviznega nadzora. Poleg tega, kot je med drugim razvidno iz točke 42 te sodbe, ni sporno, da se ukinitvev pravic užitka, določena z izpodbijano ureditvijo, ne uporabi zgolj za nerezidente, temveč tudi za osebe s stalnim prebivališčem na Madžarskem in pravne osebe s sedežem v tej državi članici, za katere se ne uporabi nacionalna ureditev na področju deviznega nadzora, na katero se napotuje.
- 108 Drugič, *ex lege* ukinitvev pravic užitka, ki so že dolgo vpisane v zemljiške knjige, po več kot desetih letih od sprejetja navedene nacionalne ureditve na področju deviznega nadzora nikakor ni sorazmeren ukrep. Za sankcioniranje *ab initio* morebitnih kršitev nacionalne ureditve na področju deviznega nadzora bi bilo namreč mogoče sprejeti druge ukrepe, katerih učinki bi bili manj obsežni, kot so upravne globe (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 106 in navedena sodna praksa).
- 109 Glede na navedeno Madžarska ni dokazala niti tega, da lahko nacionalna ureditev na področju deviznega nadzora, na katero se sklicuje, vpliva na veljavnost zadevnih pravic užitka, na katere se nanaša izpodbijana ureditev, niti tega, da je cilj sprejetja izpodbijane ureditve odprava take morebitne kršitve navedene ureditve na področju deviznega nadzora, in nikakor tudi ne tega, da je, ob predpostavki, da to dejansko je cilj izpodbijane ureditve, ukinitvev pravic užitka, ki jo ta ureditev določa, sorazmerna za uresničitev takega cilja in dopustna v skladu s členom 65 PDEU.
- iii) Utemeljitev na podlagi boja zoper prakse, katerih namen je izognitev nacionalnemu pravu, zaradi varstva javnega reda*
- 110 Kot je bilo navedeno v točki 102 te sodbe, člen 65(1)(b) PDEU med drugim določa, da člen 63 PDEU ne posega v pravico držav članic, da sprejmejo vse ukrepe, ki so upravičeni zaradi javnega reda ali javne varnosti.
- 111 V obravnavanem primeru Madžarska trdi, da so bile pravice užitka, katerih ukinitvev določa izpodbijana ureditev, pridobljene zaradi izognitve pravni prepovedi, ki določa, da fizične osebe, ki so državljani drugih držav članic, in pravne osebe ne morejo postati lastniki kmetijskih zemljišč, in da so bile zato te pravice nične *ab initio*, zaradi česar se je madžarski zakonodajalec odločil, da bo take zlorabe odpravil *ex lege*.
- 112 V zvezi s tem je treba spomniti, da je res, da je Sodišče glede boja zoper prakse, katerih namen je, da se zaobide nacionalni zakon, že priznalo, da je nacionalni ukrep, ki omejuje temeljno svoboščino, po potrebi lahko utemeljen, če je namenjen boju proti povsem umetnim konstruktom, katerih cilj je izogibanje zadevni nacionalni zakonodaji (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 114 in navedena sodna praksa).
- 113 Vendar, prvič in kot je že bilo ugotovljeno v točkah od 76 do 80 te sodbe, Madžarska ni dokazala, da so pravice užitka, na katere se nanaša izpodbijana ureditev, torej pravice, ki so jih pred letom 2002 v zvezi s kmetijskimi zemljišči ustanovile pravne osebe in državljani drugih držav članic, neveljavne na podlagi veljavnega nacionalnega prava, ker se z njimi izogiba nekaterim pravilom tega prava.

- 114 Drugič, utemeljitev, kot je navedena v točki 112 te sodbe, je v skladu s sodno prakso dopustna le, če se izrecno nanaša na umetne konstrukte, katerih cilj je izogibanje zadevni nacionalni zakonodaji. S tem je zlasti izključena splošna domneva zlorab, ki bi zadoščala za utemeljitev omejitve prostega pretoka kapitala (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točki 115 in 116 ter navedena sodna praksa).
- 115 Da bi bil ukrep, s katerim bi se uresničeval tak poseben cilj boja proti povsem umetnim konstruktom, v skladu z načelom sorazmernosti, bi moral, nasprotno, nacionalnim sodiščem omogočati, da preučijo vsak primer posebej ob upoštevanju posebnosti vsake zadeve in se pri tem oprejo na objektivne elemente, da bi se upoštevale zlorabe ali goljufivo ravnanje zadevnih oseb (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 117 in navedena sodna praksa).
- 116 Vendar je treba ugotoviti, da izpodbijana ureditev ne izpolnjuje nobene od zahtev, ki so bile v zvezi s tem navedene v točkah 114 in 115 te sodbe.
- 117 Na prvem mestu, v sodbi št. 25 z dne 21. julija 2015, ki jo je izdalo Alkotmánybíróság (ustavno sodišče), navedeni v točki 78 te sodbe, ni nobene ugotovitve, da so imetniki zadevnih pravic užitka storili zlorabo, pri čemer je v tej sodbi poudarjeno, da se je štelo, da je bila ukinitelj teh pravic užitka, ki je bila določena z izpodbijano ureditvijo, nujna za celovito uresničitev cilja nacionalne strategije, ki je bil zastavljen z novimi pravnimi določbami, ki so bile sprejete, in sicer da naj bodo lastniki obdelovalnih zemljišč zgolj fizične osebe, ki ta zemljišča tudi obdelujejo.
- 118 V teh okoliščinah ni bilo dokazano, da izpodbijana ureditev uresničuje poseben cilj boja zoper ravnanja, s katerimi so se ustvarili umetni konstrukti in katerih cilj je izogibanje nacionalni zakonodaji o pridobitvi kmetijskih zemljišč.
- 119 Na drugem mestu, nikakor ni mogoče zgolj iz okoliščine, da je imetnik pravice užitka na kmetijskem zemljišču pravna ali fizična oseba, ki ni v bližnjem sorodstvu z lastnikom tega zemljišča, razumno sklepati, da je taka oseba ob pridobitvi take pravice užitka storila zlorabo. Kot je bilo navedeno v točki 114 te sodbe, splošne domneve zlorab, uvedene z zakonom, ni mogoče sprejeti (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 121).
- 120 Tako bi bilo mogoče za boj zoper zlorabe določiti druge ukrepe, ki bi manj posegali v prosti pretok kapitala, kot so sankcije ali posebne tožbe za ugotovitev ničnosti pri nacionalnem sodišču zaradi boja zoper morebitna ravnanja, storjena za to, da se izogne nacionalni zakonodaji, ki se uporablja, če se s temi ukrepi spoštujejo druge zahteve iz prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 122).
- 121 V zvezi s tem trditev Madžarske, ki se nanaša na proračunske preudarke in varčevanje s sredstvi sodstva, ni mogoče sprejeti. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da povsem gospodarski razlogi ne morejo pomeniti nujnih razlogov v splošnem interesu, ki bi lahko upravičili omejitev temeljne svoboščine, ki je zagotovljena s Pogodbo. To velja tudi za preudarke, ki so povsem upravni (sodba z dne 6. marca 2018, SEGRO in Horváth, C-52/16 in C-113/16, EU:C:2018:157, točka 123 in navedena sodna praksa).
- 122 Iz tega sledi, da omejitev prostega pretoka kapitala, ki jo določa izpodbijana ureditev, ne more biti utemeljena z željo boja zoper povsem umetne konstrukte, katerih cilj je izogibanje nacionalni zakonodaji, ki se uporablja na področju pridobitve lastnine na kmetijskih zemljiščih.

iv) Neobstoj razlogov javne koristi in mehanizma odškodnine v smislu člena 17 Listine

- 123 V zvezi z odvzemom lastnine v smislu člena 17(1) Listine, ki nastane z ukinitvijo zadevnih pravic užitka, je treba glede na zahteve, navedene v točkah od 87 do 89 te sodbe, na podlagi katerih se presoja dopustnost takega odvzema, dodati, da je ta ukinitiv določena z zakonom.
- 124 Poleg tega, čeprav cilji splošnega interesa v zvezi z izkoriščanjem kmetijskih zemljišč, kot so cilji iz točk 91 in 92 te sodbe, ali cilji, kot so odprava kršitev nacionalne zakonodaje na področju deviznega nadzora ali preprečevanja zlorab, s katerimi se izogiba veljavni nacionalni zakonodaji, sicer lahko spadajo pod enega ali več razlogov javne koristi v smislu navedene določbe, pa je iz točke 101 te sodbe razvidno, da Madžarska v obravnavanem primeru nikakor ni dokazala, da *ex lege* ukinitiv pravic užitka, ki jo določa izpodbijana ureditev, dejansko sledi navedenim ciljem, ki se nanašajo na izkoriščanje kmetijskih zemljišč, in nikakor tudi ne, da se s tako ukinitvijo ti cilji lahko uresničijo ali da je za njihovo uresničitev potrebna. Poleg tega glede na ugotovitve iz točk 109 in 122 te sodbe tudi ni mogoče šteti, da je bila ukinitiv pravic užitka, kot je ta, ki je *ex lege* določena z izpodbijano ureditvijo, sprejeta za odpravo kršitev nacionalnega prava na področju deviznega nadzora ali za preprečevanje takih zlorab, saj te kršitve in zlorabe niso bile dokazane, in nikakor tudi ne, da je s to ukinitvijo izpolnjena zahteva sorazmernosti, na katero je opozorjeno v točki 89 te sodbe.
- 125 Izpodbijana ureditev nikakor ne izpolnjuje zahteve iz drugega stavka prvega odstavka člena 17 Listine, da je treba za odvzem lastnine, kakršen je odvzem zadevnih pravic užitka, plačati pravično in pravočasno odškodnino.
- 126 Navedena določba določa, da je odvzem lastnine mogoč „v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo“, tako da mora biti ta odškodnina, ki je torej eden od pogojev, ki jih Listina določa za tak odvzem, določena z zakonom. Iz tega izhaja, da mora biti v nacionalni zakonodaji, ki omogoča odvzem lastnine, jasno in natančno določeno, da ta odvzem daje pravico do odškodnine in kakšni so pogoji zanjo. Vendar je treba ugotoviti, da izpodbijana ureditev ne vsebuje nobene določbe, ki bi določala, da so imetniki pravic užitka, ki so razlastninjeni, upravičeni do odškodnine in kakšna so podrobna pravila v zvezi s tem.
- 127 V zvezi s tem napotovanje Madžarske na splošna pravila civilnega prava v okviru njene obrambe ne izpolnjuje zahtev iz člena 17(1) Listine. Poleg tega je treba tudi ob predpostavki, da bi bilo glede na to določbo pravno mogoče, da država članica odškodnino za odvzem lastnine, ki ga je odredila izključno sama, prevali na zasebnike, ugotoviti, da so ob takšni napotitvi imetniki pravic užitka tisti, ki jim je naloženo, da morajo v postopkih, ki bi se lahko izkazali za dolgotrajne in drage, zahtevati plačilo morebitnih odškodnin, ki bi jim jih lahko dolgovali lastniki zemljišč. Takšna pravila civilnega prava ne omogočajo niti tega, da se na enostaven, dovolj natančen in predvidljiv način ugotovi, ali bo odškodnino po koncu takih postopkov dejansko mogoče pridobiti, niti tega, kakšna bosta glede na okoliščine primera njena narava in višina.
- 128 V tem okviru je treba v zvezi s členom 1 Protokola št. 1 k EKČP opozoriti tudi, da je iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice razvidno, da navedeno sodišče šteje, da mora, kadar je lastnina posameznika predmet razlastnitve, obstajati postopek, ki zagotavlja celovito presojo posledic razlastitve, in sicer določitev odškodnine glede na vrednost razlaščenega premoženja, določitev upravičencev do odškodnine in katero koli drugo vprašanje v zvezi z razlastitvijo (ESČP, 9. oktober 2003, Biozokat A. E. proti Grčiji, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, točka 29).
- 129 Ob upoštevanju ugotovitev iz zgornjih točk od 123 do 128 te sodbe je treba ugotoviti, da odvzem lastnine, ki izhaja iz izpodbijane ureditve, ni utemeljen z razlogom javne koristi in da zanj ni določen sistem plačila pravične in pravočasne odškodnine. Z navedeno ureditvijo se zato krši lastninska pravica, ki jo zagotavlja člen 17(1) Listine.

c) Predlog

- 130 Glede na vse navedeno je treba na eni strani ugotoviti, da Madžarska ni dokazala niti tega, da je namen ukinitve pravic užitka, ki jih imajo neposredno ali posredno državljani držav članic, ki niso Madžarska, in ki je določena z izpodbijano ureditvijo, zagotovitev uresničitve ciljev splošnega interesa, ki jih priznava sodna praksa Sodišča ali ki so navedeni v členu 65(1)(b) PDEU, niti tega, da je ta ukinitve primerna in skladna ter omejena na ukrepe, ki so potrebni za doseganje takih ciljev. Na drugi strani navedena ukinitve ni v skladu s členom 17(1) Listine. Ovire prostega pretoka kapitala, ki so posledica odvzema lastnine, pridobljene s kapitalom, varstvo katerega zagotavlja člen 63 PDEU, zato ne morejo biti upravičene.
- 131 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Madžarska s tem, da je sprejela izpodbijano ureditev in tako *ex lege* ukinila pravice užitka, ki jih imajo državljani drugih držav članic neposredno ali posredno na kmetijskih zemljiščih, ki so na Madžarskem, ni izpolnila obveznosti iz člena 63 PDEU v povezavi s členom 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Stroški

- 132 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Madžarska s tem, da je sprejela člen 108(1) mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (zakon št. CCXII iz leta 2013 o nekaterih določbah in prehodnih ukrepih v zvezi z zakonom št. CXXII iz leta 2013 o prodaji kmetijskih in gozdnih zemljiščih) in tako *ex lege* ukinila pravice užitka, ki jih imajo državljani drugih držav članic neposredno ali posredno na kmetijskih in gozdnih zemljiščih, ki so na Madžarskem, ni izpolnila obveznosti iz člena 63 PDEU v povezavi s členom 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.**
- 2. Madžarski se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi