



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 31 maj 2017¹

Förenade målen C-52/16 och C-113/16

**”SEGRO” Kft.
mot
Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala(C-52/16)
och
Günther Horváth
mot
Vas Megyei Kormányhivatal(C-113/16)**

(begäran om förhandsavgörande från Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Szombathely, Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 49 FEUF – Etableringsfrihet – Artikel 63 FEUF – Fri rörlighet för kapital – Indirekt diskriminering – Avtalsenlig nyttjanderätt till jordbruksmark – Förbud mot att andra personer än nära släktingar till ägaren av jordbruksmarken förvärvar sådana rättigheter – Lagstiftning som föreskriver att nyttjanderätter som inte uppfyller detta villkor ska upphöra – Motivering saknas – Överträdelse av den nationella lagstiftningen om valutakontroll – Bekämpning av missbruk – Bekämpning av fastighetsspekulation – Artiklarna 17 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Stadgan är inte tillämplig oberoende av frågan huruvida de fria rörligheterna har åsidosatts – Ej tillämplig”

I. Inledning

1. Genom beslut av den 25 januari 2016 (C-52/16) och den 8 februari 2016 (C-113/16), vilka inkom till domstolen den 29 januari respektive den 26 februari 2016, har Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Szombathely, Ungern) i respektive mål framställt en begäran om förhandsavgörande till domstolen avseende tolkningen av artiklarna 49 och 63 FEUF samt artiklarna 17 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
2. Begäran om förhandsavgörande har framställts inom ramen för tvister mellan dels SEGRO Kft. (nedan kallat SEGRO) och Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (statlig myndighet i provinsen Vas – fastighetskontoret i distriktet Sárvár, Ungern), dels Günther Horváth och Vas Megyei Kormányhivatal (statlig myndighet i provinsen Vas), avseende beslut om att ur fastighetsregistret stryka nyttjanderätter till jordbruksmark som innehades av SEGRO respektive Günther Horváth.
3. Besluten om att stryka nyttjanderätterna grundade sig på nationell lagstiftning, enligt vilken nyttjanderätter till produktiv mark ska upphöra, om det inte kan styrkas att de har upplåtits mellan nära släktingar.

¹ Originalspråk: franska.

4. Av de skäl som anges nedan anser jag att lagstiftningen i fråga och de beslut om strykning som antagits i enlighet med den strider mot den fria rörligheten för kapital. Kravet att nyttjanderätterna ska ha upplåtits mellan nära släktingar har en indirekt diskriminerande verkan som missgynnar medborgare i andra medlemsstater och kan inte motiveras med någon av de målsättningar som den ungerska regeringen har anfört.

5. Vad gäller huruvida artiklarna 17 och 47 i stadgan har överträtts, vilket den hänskjutande domstolen velat få klarhet i genom sin begäran om förhandsavgörande i målet C-52/16, SEGRO,² föreslår jag att domstolen ska tolka artikel 51.1 och 51.2 i stadgan så, att när nationell lagstiftning prövas med hänsyn till de fria rörligheterna, kan ett åsidosättande av en grundläggande rättighet som garanteras i stadgan inte åberopas oberoende av frågan huruvida dessa friheter har åsidosatts.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

6. Ungerns anslutning till Europeiska unionen föreskrevs i ett anslutningsfördrag³ (nedan kallat 2003 års anslutningsfördrag), till vilket en akt om villkoren för anslutningen⁴ (nedan kallad 2003 års anslutningsakt) är fogad i enlighet med artikel 1.2 i anslutningsfördraget. Nämda fördrag trädde i kraft den 1 maj 2004 i enlighet med dess artikel 2.2.

7. Kapitel 3 i bilaga X till 2003 års anslutningsakt har rubriken ”Fri rörlighet för kapital”. I kapitel 3.2 föreskrivs följande:

”Trots skyldigheterna enligt de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen får Ungern under sju år från dagen för anslutningen behålla de förbud som fastställs i landets, vid undertecknandet av denna akt, gällande lagstiftning om förvärv av jordbruksmark av fysiska personer som inte är bosatta eller inte är medborgare i Ungern och av juridiska personer. Medlemsstaternas medborgare eller juridiska personer som bildats i överensstämmelse med en annan medlemsstats lagstiftning får i samband med förvärv av jordbruksmark under inga förhållanden behandlas mindre gynnsamt än vid tidpunkten för undertecknandet av anslutningsfördraget [från år 2003]. ...

Medborgare i en annan medlemsstat som vill etablera sig som egenföretagande jordbrukare och som har varit lagligt bosatta och bedrivit jordbruksverksamhet i Ungern under minst tre på varandra följande år skall inte omfattas av bestämmelserna i föregående stycke och inte heller av några andra regler eller förfaranden än dem som gäller för ungerska medborgare. ...

Om det finns tillräckligt med bevis för att det efter övergångsperiodens slut kommer att förekomma allvarliga störningar eller hot om allvarliga störningar på jordbruksmarksmarknaden i Ungern, skall kommissionen på begäran av Ungern besluta huruvida övergångsperioden skall förlängas med högst tre år.”

2 Se punkt 21 nedan.

3 Fördrag mellan Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Irland, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Republiken Finland, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Europeiska unionens medlemsstater) och Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien om Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till Europeiska unionen (EUT L 236, 2003, s. 17).

4 Akt om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 2003, s. 33).

8. Genom beslut av den 20 december 2010 förlängde kommissionen den övergångsperiod för förvärv av jordbruksmark i Ungern som avses i kapitel 3.2 i bilaga X till 2003 års anslutningsakt till och med den 30 april 2014.⁵

B. Ungersk rätt

9. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (lag nr LV från år 1994 om produktiv mark, nedan kallad lagen om produktiv mark från år 1994) ändrades med verkan från och med den 1 januari 2013, så att avtal om upplåtelse av nyttjanderätt av produktiv mark inte längre tilläts, utom mellan nära släktingar.

10. Samtidigt infogades en ny 91.1 § i nämnda lag, med följande lydelse:

”[d]en 1 januari 2033 upphör *ex lege* de nyttjanderätter som förelåg den 1 januari 2013 och som upplåtits enligt avtal mellan personer som inte är nära släkt, såväl avseende avtal på obestämd tid som avtal som löper på en bestämd tid och som sträcker sig längre än den 30 december 2032.”

11. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (lag nr CXXII från år 2013 om försäljning av jordbruks- och skogsmark, nedan kallad lagen om produktiv mark från år 2013) antogs den 21 juni 2013 och trädde i kraft den 15 december 2013. I 5.13 § anges följande definition:

”Med nära släkting avses: make eller maka, släktingar i rakt uppstigande led, adoptivbarn, egna barn och makes eller makas barn, adoptivföräldrar, svärföräldrar och syskon.”

12. I 37.1 § lagen om produktiv mark från år 2013 föreskrivs att nyttjanderätter till produktiv mark som upplåtits genom avtal är ogiltiga, utom om avtalet ingåtts mellan nära släktingar.

13. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (lag nr CCXII från år 2013 om fastställande av övergångsbestämmelser och andra bestämmelser med avseende på lagen om produktiv mark från år 2013, nedan kallad lagen om övergångsbestämmelser från år 2013) antogs den 12 december 2013 och trädde i kraft den 15 december 2013.

14. I 108.1 § i denna lag, genom vilken 91.1 § lagen om produktiv mark från år 1994 upphävdes, anges följande:

”Den 1 maj 2014 upphör *ex lege* de nyttjanderätter som förelåg den 30 april 2014 och som upplåtits enligt avtal mellan personer som inte är nära släkt, såväl avseende avtal på obestämd tid som avtal som löper på en bestämd tid och som sträcker sig längre än den 30 april 2014.”

15. I 94 § Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (lag nr CXLI från år 1997 om fastighetsregistret, nedan kallad lagen om fastighetsregistret) föreskrivs följande:

”1. För att avregistrera de nyttjanderätter som upphör enligt 108.1 § [lagen om övergångsbestämmelser från år 2013] (nedan i denna artikel tillsammans kallade nyttjanderätter) ska den myndighet som ansvarar för fastighetsregistret senast den 31 oktober 2014 skicka ett föreläggande till den fysiska person som är nyttjanderättshavare om att, med hjälp av det formulär som ministern har fastställt,

⁵ Kommissionens beslut 2010/792/EU av den 20 december 2010 om förlängning av övergångsperioden för förvärv av jordbruksmark i Ungern (EUT L 336, 2010, s. 60).

inom 15 dagar från det att föreläggandet mottogs försäkra att det finns ett nära släktskap mellan nyttjanderättshavaren och den fastighetsägare som upplåtit nyttjanderätten, i enlighet med de handlingar som låg till grund för registreringen. Efter den 31 december 2014 prövas inga ansökningar om återställande av försutten tid.

...

3. Om det av försäkran framgår att det inte finns något nära släktskap eller nyttjanderättshavaren inte inger någon försäkran inom den föreskrivna fristen, ska den myndighet som ansvarar för fastighetsregistret ex officio avregistrera nyttjanderätten i fastighetsregistret inom sex månader efter det att fristen för att inge försäkran löpt ut, dock senast den 31 juli 2015.

...

5. Den myndighet som handlägger fastighetsärenden ska ex officio senast den 31 december 2014 ur fastighetsregistret stryka nyttjanderätter vilka har registrerats för juridiska personer, eller för enheter som inte är juridiska personer men som har kapacitet att förvärva nyttjanderätter som kan skrivas in i registret, och vilka har upphört i enlighet med 108.1 § [lagen om övergångsbestämmelser från år 2013].”

III. Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

A. Mål C-52/16

16. SEGRO är ett rörelsedrivande bolag med säte i Ungern vars delägare är fysiska personer som är medborgare i andra medlemsstater men är bosatta i Tyskland.

17. SEGRO förvärvade nyttjanderätterna till två jordbruksfastigheter i Ungern före den 30 april 2014. Nyttjanderätterna skrevs in i fastighetsregistret. Den ungerska regeringen har angett att de nyttjanderätter som avses i det nationella målet uppläts före den 1 maj 2004.

18. Genom två beslut av den 10 september 2014 respektive den 11 september 2014 strök fastighetskontoret i distriktet Sárvár dessa nyttjanderätter ur fastighetsregistret med hänvisning till 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013 och 94.5 § lagen om fastighetsregistret.

19. I sin talan vid den hänskjutande domstolen hävdade SEGRO bland annat att ovannämnda nationella bestämmelser innebar en överträdelse av den ungerska grundlagen och av unionsrätten.

20. Den hänskjutande domstolen hänsköt målet till Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen i Ungern) för att denna skulle slå fast att bestämmelserna stred mot den ungerska grundlagen. Genom dom nr 25 av den 21 juli 2015 slog Alkotmánybíróság fast att bestämmelserna stred mot den ungerska grundlagen och anmodade lagstiftaren att ändra den berörda lagstiftningen före den 1 december 2015. Enligt den hänskjutande domstolen löpte tidsfristen ut utan att några åtgärder vidtogs för att ändra lagstiftningen.

21. Sedan målet återförvisats till den hänskjutande domstolen konstaterade denna, för det första, att de nationella bestämmelserna i fråga kan avskräcka medborgare i andra medlemsstater från att utöva rätten att fritt etablera sig (artikel 49 FEUF) och rätten till fri rörlighet för kapital (artikel 63 FEUF) genom förvärvande av nyttjanderätter i fastigheter i Ungern, på grund av risken för förtida upphörande av nyttjanderätterna utan rätt till skälig ersättning. Vidare utgör dessa bestämmelser ett

icke proportionerligt intrång i de berördas rätt till egendom, vilken garanteras genom artikel 17 i stadgan. Slutligen utgör den underförstådda presumtionen att alla privata avtal om upplåtelse av nyttjanderätter till produktiv mark har ingåtts för att kringgå restriktionerna avseende förvärv av egendom ett intrång i rätten till en opartisk domstol, vilken skyddas genom artikel 47 i stadgan.

22. Mot denna bakgrund beslutade Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Szombathely, Ungern) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1. Ska artiklarna 49 FEUF och 63 FEUF och artiklarna 17 och 47 i [stadgan] tolkas så, att de utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat såsom den i det nationella målet, vilken – utan att beakta andra kriterier – inför en skyldighet att ur fastighetsregistret stryka registreringen av nyttjanderätter till jordbruksfastigheter för kommersiella bolag och för fysiska personer som inte är närstående till ägaren, utan att samtidigt stadga om ersättning till de före detta nyttjanderättshavarna för deras ekonomiska förluster, en ersättning som trots att den har sin grund i ett giltigt avtal ändå inte kan utkrävas inom ramen för avtalsförhållandet?”
2. Ska artiklarna 49 FEUF och 63 FEUF och artiklarna 17 och 47 i [stadgan] tolkas så, att de utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat som – utan att beakta andra kriterier – inför en skyldighet att ur fastighetsregistret stryka registreringen av nyttjanderätter till jordbruksfastigheter för kommersiella bolag och för fysiska personer som inte är närstående till ägaren, vilka grundade sig på avtal som ingicks före den 30 april 2014, samtidigt som den stadgar om ersättning till de före detta nyttjanderättshavarna för deras ekonomiska förluster, en ersättning som trots att den har sin grund i ett giltigt avtal ändå inte kan utkrävas inom ramen för avtalsförhållandet?”

B. Mål C-113/16

23. Günter Horváth är en österrisk medborgare bosatt i Österrike som före den 30 april 2014 förvärvade nyttjanderätter till två jordbruksfastigheter i Ungern, vilka var avsedda att upphöra vid hans död. Nyttjanderätterna skrevs in i fastighetsregistret. Den ungerska regeringen har angett att de nyttjanderätter som avses i det nationella målet uppläts före den 1 maj 2004.

24. Genom beslut av den 12 oktober 2015 strök Vas Megyei Kormányhivatal (statlig myndighet i provinsen Vas) dessa nyttjanderätter ur fastighetsregistret med hänvisning till 5.13 § lagen om produktiv mark från år 2013, 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013 samt 94.1 § och 94.3 § lagen om fastighetsregistret.

25. Günter Horváth väckte talan mot detta beslut vid den hänskjutande domstolen.

26. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida kravet att parterna i ett avtal om upplåtelse av en nyttjanderätt måste vara nära släktingar utgör dold diskriminering av andra medlemsstaters medborgare, eftersom huvuddelen av jordbruksmarken tillhör ungerska medborgare. Den diskriminerande effekten skulle vara desto större, eftersom det tidigare var förbjudet för utländska fysiska och juridiska personer att förvärva äganderätt till jordbruksmark, vilket innebär att andelen nyttjanderättshavare är mycket högre bland andra medlemsstaters medborgare än bland ungerska medborgare.

27. Mot denna bakgrund beslutade Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Szombathely, Ungern) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1. Utgör artiklarna 49 och 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt hinder för en medlemsstats lagstiftning såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken en nyttjanderättshavare måste styrka att det finns ett nära släktskap till den som har upplåtit nyttjanderätt till jordbruksmark för att han eller hon ska få behålla nyttjanderätten och nyttjanderätten upphör *ex lege* utan någon ekonomisk ersättning om nyttjanderättshavaren inte kan styrka ett sådant nära släktskap?
2. Mot bakgrund av artiklarna 49 och 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, påverkar en medlemsstats lagstiftning såsom den som är i fråga i det nationella målet – enligt vilken en nyttjanderättshavare måste styrka att det finns ett nära släktskap till den som har upplåtit nyttjanderätt till jordbruksmark för att denne ska få behålla nyttjanderätten och nyttjanderätten upphör *ex lege* utan någon ekonomisk ersättning om nyttjanderättshavaren inte kan styrka ett sådant nära släktskap – verkligen medborgare i den ifrågasvarande medlemsstaten och medborgare i de övriga medlemsstaterna i samma omfattning?”

IV. Förfarandet vid domstolen

28. Begäran om förhandsavgörande registrerades vid domstolens kansli den 29 januari 2016 (C-52/16) respektive den 26 februari 2016 (C-113/16).

29. Skriftliga yttranden har inkommit från den ungerska, den italienska, den österrikiska och den portugisiska regeringen samt från Europeiska kommissionen.

30. Den ungerska regeringen och kommissionen närvarade och yttrade sig vid förhandlingen den 7 mars 2017.

V. Bedömning

31. Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida artiklarna 49 och 63 FEUF samt artiklarna 17 och 47 i stadgan ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken nyttjanderätter till produktiv mark ska upphöra, om det inte kan styrkas att de har upplåtits mellan nära släktingar.

32. Samtliga parter som har yttrat sig vid domstolen, utom den ungerska regeringen, anser att denna fråga ska besvaras jakande.

33. Av de skäl som jag redogör för nedan föreslår jag att domstolen ska besvara dessa frågor så, att artikel 63 FEUF, som garanterar den fria rörligheten för kapital, utgör hinder för sådan lagstiftning.

A. Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

34. Den ungerska regeringen har ifrågasatt huruvida begäran om förhandsavgörande i respektive mål kan tas upp till prövning.

35. Den ungerska regeringen har, för det första, betonat att de nyttjanderätter som avses i de nationella målen hade upplåtits innan 2003 års anslutningsfördrag trädde i kraft och att upplåtelsen av dem dessutom stred mot den nationella lagstiftning som var tillämplig vid den tidpunkten. Den nationella lagstiftarens upphävande av dessa nyttjanderätter, som hade upplåtits olagligt innan fördraget trädde i kraft, kan följaktligen inte bedömas mot bakgrund av unionsrätten.

36. Det ska erinras om att vad avser unionsrättens tillämpning i en ny medlemsstat är domstolen behörig att tolka den från och med dagen för den statens anslutning till unionen.⁶

37. Det är utrett att de nyttjanderätter som avses i de båda nationella målen ströks ur fastighetsregistret till följd av förvaltningsbeslut som antogs efter den 1 maj 2004,⁷ som var den dag då 2003 års anslutningsfördrag trädde i kraft,⁸ och att de ströks på grundval av lagbestämmelser som antagits efter anslutningsfördragets ikraftträdande.⁹

38. Det kan följaktligen enligt min mening inte ifrågasättas att domstolen är behörig att tolka unionsrätten med avseende på såväl de beslut om strykning ur fastighetsregistret som de lagbestämmelser som avses i de nationella målen, och detta även i det fallet att nyttjanderätterna uppläts före den 1 maj 2004.

39. Den ungerska regeringens argument att nyttjanderätterna var olagliga redan från början behandlar jag längre fram i förslaget.¹⁰

40. Den ungerska regeringen har, för det andra, gjort gällande att tolkningsfrågorna felaktigt avser 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013. Enligt den ungerska regeringen upphörde nyttjanderätterna i fråga *ex lege* den 1 maj 2014 i enlighet med ovannämnda bestämmelse, vilket innebär att det endast är tillämpningen av artikel 94 i lagen om fastighetsregistret som är aktuell i de nationella målen.

41. Det ska härvidlag erinras om att det enligt fast rättspraxis ankommer uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen eller giltigheten av en unionsbestämmelse.¹¹

42. Av detta följer att frågor som rör unionsrätten presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.¹²

6 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 1999, Andersson och Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, punkt 31), och dom av den 10 januari 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, punkt 36).

7 Se punkterna 18 och 24 ovan.

8 Se punkt 6 ovan.

9 Se punkterna 9–15 ovan.

10 Se punkterna 90–99 nedan.

11 Se, bland annat, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

12 Se, bland annat, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

43. De frågor som har ställts i de aktuella målen motsvarar inte någon av de situationer som avses i ovan nämnda rättspraxis. Det kan inte bestridas att 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013 är av avgörande betydelse i de nationella målen, eftersom det i den föreskrivs att nyttjanderätter som har upplåtits mellan personer som inte är nära släktingar ska upphöra.

44. Den ungerska regeringen har, för det tredje, gjort gällande att den hänskjutande domstolen har ifrågasatt dom nr 25 av den 21 juli 2015 som meddelades av Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen i Ungern), trots att den ungerska författningsdomstolens avgöranden är bindande för den hänskjutande domstolen.

45. Det ska erinras om att såsom EU-domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast har nationella domstolar mycket vittgående möjligheter att hänskjuta en fråga om tolkningen av relevanta unionsbestämmelser till densamma. Med förbehåll för de undantag som angetts i EU-domstolens praxis utgör denna möjlighet en skyldighet för domstolar som dömer i sista instans. En regel i nationell rätt kan inte hindra en nationell domstol från att använda sig av denna möjlighet respektive följa denna skyldighet. Såväl denna möjlighet som denna skyldighet utgör en grundläggande del av det system för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som inrättas genom artikel 267 FEUF samt av den uppgift att tillämpa unionsrätten som nationella domstolar ges genom den bestämmelsen.¹³

46. Den nationella rättsregel som den ungerska regeringen har hänvisat till kan följaktligen inte hindra den hänskjutande domstolens möjlighet att begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande av de frågor som ställts i förevarande mål, vilka avser tolkningen av unionsrätten.

47. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att respektive begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

B. Frågan vilken fri rörlighet som är tillämplig

48. Mot bakgrund av de yttranden som inkommit till domstolen ska det avgöras huruvida de nationella bestämmelser som avses i de nationella målen omfattas av EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital eller dess bestämmelser om etableringsfrihet. Syftet med de nationella bestämmelserna är att reglera upplåtelsen och upprätthållandet av nyttjanderätter till jordbruksmark.

49. Jag anser att de nationella bestämmelserna inte omfattas av den etableringsfrihet som föreskrivs i artikel 49 FEUF, utan av den fria rörlighet för kapital som garanteras genom artikel 63 FEUF, och detta av nedanstående skäl.

50. Såvitt jag känner till har domstolen alltid, med undantag för en dom för länge sedan,¹⁴ ansett att nationella bestämmelser som reglerar investeringar i fast egendom omfattas av den fria rörligheten för kapital.¹⁵

¹³ Dom av den 5 april 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, punkterna 32 och 33 och där angiven rättspraxis).

¹⁴ Se dom av den 6 november 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, punkt 9). Denna dom avsåg ett irländskt bolag, vilket hade bildats av personer som var medborgare i andra medlemsstater och vilket var föremål för en expropriationsåtgärd på grund av att personerna i fråga inte uppfyllde villkoret att vara bosatta på jordbruksfastigheten. Jag anser emellertid att domstolen i senare praxis helt har frångått det resonemang som tillämpades i den domen.

¹⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 och C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punkterna 28–31), dom av den 23 september 2003, Ospelt och Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 24), dom av den 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punkterna 22–24), och dom av den 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punkt 20).

51. Enligt denna praxis ger rätten att förvärva, bruka och överlåta fast egendom i en annan medlemsstat upphov till kapitalrörelser när den utövas.¹⁶

52. Vidare omfattar begreppet kapitalrörelser sådana transaktioner genom vilka utlänningar investerar i fast egendom i en medlemsstat, såsom det framgår av nomenklaturen för kapitalrörelser i bilaga 1 till rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 [EG] (artikeln upphävdes genom Amsterdamfördraget).¹⁷ Denna nomenklatur har behållit sin betydelse som vägledning för att definiera begreppet kapitalrörelser i artikel 63 FEUF.¹⁸

53. I förklaringarna i bilaga I till direktiv 88/361 anges att i kategorin investeringar i fast egendom ”ingår även *nyttjanderätter*, servitut och byggrätter” (min kursivering).

54. I denna rättspraxis görs för övrigt ingen åtskillnad beroende på om de fastigheter som är föremål för investeringarna i fråga är avsedda för privat eller professionellt bruk. Framför allt har domstolen uttryckligen angett att *rätten att bruka* fast egendom i en annan medlemsstat ger upphov till kapitalrörelser, vilket enligt min mening innefattar möjligheten att bruka denna egendom inom ramen för en verksamhet som i övrigt omfattas av etableringsfriheten.¹⁹

55. Nationella bestämmelser som påverkar investeringar i fast egendom omfattas med andra ord av den fria rörligheten för kapital även när investeringarna i fråga är avsedda att möjliggöra utövandet av rätten att etablera sig i den berörda medlemsstaten, oavsett om det är i egenskap av fysisk person²⁰ eller genom ett bolag som bildats i den medlemsstaten.²¹

56. Jag anser att denna tolkning bekräftas av förklaringarna i bilaga I till direktiv 88/361, där det anges att med begreppet ”investeringar i fast egendom” avses ”köp av byggnader och mark samt uppförande av byggnader i privat regi *i vinstsyfte eller för personligt bruk*” (min kursivering).

57. Att den jordbruksmark som avses i de nationella målen eventuellt brukas, av SEGRO eller Günter Horváth, betyder följaktligen inte att de nationella bestämmelserna i fråga omfattas av tillämpningsområdet för etableringsfriheten.

58. Denna tolkning stöds även av innehållet i bilaga X till 2003 års anslutningsakt som i enlighet med artikel 24 i anslutningsakten innehåller vissa övergångsbestämmelser i fråga om Ungerns anslutning till Europeiska unionen.

16 Dom av den 5 mars 2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 och C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punkt 29), dom av den 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punkt 22), och dom av den 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punkt 20).

17 EGT L 178, 1988, s. 5; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 44.

18 Dom av den 5 mars 2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 och C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punkt 30), dom av den 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punkt 23), och dom av den 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punkt 20).

19 Se punkt 51 ovan.

20 Domen av den 5 mars 2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 och C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135), avsåg ett system där förvärv av fastigheter tilläts om förvärvaren förband sig att använda fastigheten i fråga som huvudsaklig hemvist eller för yrkesmässiga ändamål (se punkt 6 i domen). Domen av den 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), avsåg bland annat upphävandet av en fysisk persons förvärv av en jordbruksfastighet med motiveringen att personen i fråga inte hade bosatt sig på fastigheten.

21 Domen av den 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), avsåg ett beslut om att inte ge tillstånd till investeringar i fast egendom i Belgien, vilka planerades av en stiftelse etablerad i Nederländerna som avsåg att bruka egendomen i fråga via belgiska kommersiella bolag (se punkterna 12–14 samt punkterna 23 och 24 i domen).

59. Det ska preciseras, såsom kommissionen har gjort gällande, att dessa övergångsbestämmelser, vilka inte är föremål för de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen, inte är tillämpliga under de omständigheter som avses i de nationella målen, eftersom de förvaltningsbeslut som avses i de nationella målen antogs efter den 30 april 2014, det vill säga den dag då den övergångsperiod som anges i kapitel 3.2 i bilaga X till 2003 års anslutningsakt avseende förvärv av jordbruksmark i Ungern löpte ut, efter förlängning.²²

60. Ordalydelsen i dessa bestämmelser belyser dock på ett givande sätt tillämpningsområdet för den fria rörligheten för kapital. Enligt kapitel 3.2 i bilagan fick Ungern på vissa villkor och under en övergångsperiod på sju år räknat från dagen för anslutningen (förlängd av kommissionen till och med den 30 april 2014²³) behålla förbudet mot att dels fysiska personer som inte är bosatta i Ungern eller inte är ungerska medborgare, dels juridiska personer förvärvar jordbruksmark i Ungern.

61. Nämnade kapitel 3 har rubriken ”fri rörlighet för kapital”. Upphovsmännen till 2003 års anslutningsakt ansåg således uttryckligen att fysiska eller juridiska personers förvärv av jordbruksmark omfattas av den fria rörligheten för kapital.

62. Av det ovanstående följer att räckvidden av de nationella bestämmelser som avses i de nationella målen ska prövas mot bakgrund av den fria rörlighet för kapital som garanteras genom artikel 63 FEUF.

63. Det ska dock preciseras att nedanstående resonemang subsidiärt kan överföras på etableringsfriheten, både vad gäller huruvida den fria rörligheten begränsas som huruvida motivering saknas.

C. Huruvida den fria rörligheten för kapital begränsas

64. Jag kommer nu att granska huruvida de nationella bestämmelser som avses i de nationella målen begränsar den fria rörligheten för kapital.

65. Den ungerska regeringen har hävdat att medlemsstaterna enligt artikel 345 FEUF har stor frihet att bestämma innehållet i och villkoren för förvärv av vissa rättigheter relaterade till egendom, såsom nyttjanderätter, endast förutsatt att vidtagna åtgärder inte omöjliggör förvärv eller är diskriminerande.

66. Det ska erinras om att även om artikel 345 FEUF uttrycker principen att fördragen är neutrala i förhållande till medlemsstaternas egendomsordning, innebär denna neutralitet dock inte att grundläggande unionsrättsliga bestämmelser, bland annat bestämmelserna om icke-diskriminering, etableringsfrihet och fri rörlighet för kapital, inte ska tillämpas på nationella bestämmelser som reglerar förvärv av fast egendom.²⁴

67. Den omständigheten att de bestämmelser som avses i de nationella målen kan omfattas av artikel 345 FEUF utesluter följaktligen inte att EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital är tillämpliga.

²² Se punkterna 8, 18 och 24 ovan.

²³ Se punkt 8 ovan.

²⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, punkt 7), dom av den 15 maj 2003, Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, punkt 39), dom av den 23 september 2003, Ospelt och Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 24), och dom av den 22 oktober 2013, Essent m.fl. (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punkterna 29 och 36).

68. I artikel 63 FEUF föreskrivs att alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater ska vara förbjudna. Detta förbud omfattar bland annat alla nationella bestämmelser som innebär diskriminering på grund av kapitalets ursprung.²⁵

69. Det ska betonas att ett konstaterande av att diskriminering föreligger, vilket utgör ett mer allvarligt åsidosättande av de skyldigheter som följer av unionsrätten än vad enbart en icke-diskriminerande restriktion utgör, kan ha vissa följder avseende den motivering som krävs.²⁶

70. Enligt min mening utgör de nationella bestämmelser som avses i de nationella målen indirekt diskriminering på grund av kapitalets ursprung, såsom den österrikiska och den portugisiska regeringen samt kommissionen med rätta har hävdad.

71. Det ska härvid erinras om att indirekt diskriminering ska anses föreligga när ett villkor som åläggs genom nationell lagstiftning uppfylls lättare av den berörda medlemsstatens egna medborgare än av medborgare i andra medlemsstater, även om det inte görs någon formell åtskillnad beroende på ursprung.²⁷

72. En nationell bestämmelse såsom 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013, i vilken det föreskrivs att nyttjanderätter ska upphöra *ex lege*, förutsatt att det inte kan styrkas att avtalet om nyttjanderätt har ingåtts mellan nära släktingar, gör inte öppet åtskillnad beroende på kapitalets ursprung.

73. Sådan lagstiftning innebär emellertid dold diskriminering på grund av kapitalets ursprung, eftersom det är mer sannolikt att en ungersk medborgare är nära släkting till en person som har upplåtit en nyttjanderätt till ungersk mark än att en medborgare i en annan medlemsstat är det. Med andra ord uppfylls villkoret i 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013 lättare, i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis, av gruppen ungerska medborgare än av gruppen medborgare i andra medlemsstater.

74. Den diskriminerande verkan förstärks dessutom genom de begränsningar i förvärvandet av äganderätt till jordbruksmark som förelåg innan de nationella bestämmelser som avses i de aktuella målen trädde i kraft. Av den hänskjutande domstolens förklaringar framgår att enligt lagen från år 1994 om produktiv mark, i dess ursprungliga lydelse, hade utlänningar inte möjlighet att förvärva äganderätt till produktiv mark. De hade dock möjlighet att förvärva nyttjanderätt till produktiv mark. Innan lagen från år 1994 om produktiv mark trädde i kraft krävdes dessutom, enligt den hänskjutande domstolen, ett tillstånd från finansministeriet för att utlänningar skulle kunna förvärva äganderätt till produktiv mark.

75. Ovannämnda begränsningar har förstärkt den diskriminerande verkan av 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013 på två sätt.

25 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 1999, Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, punkt 31), dom av den 4 mars 2004, kommissionen/Frankrike (C-334/02, EU:C:2004:129, punkterna 24 och 25), och dom av den 12 december 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, punkterna 64 och 65).

26 Se punkterna 115–118 nedan.

27 Se bland annat, för ett liknande resonemang, vad gäller bosättningsvillkor, dom av den 27 november 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, punkterna 45 och 46), dom av den 24 september 1998, kommissionen/Frankrike (C-35/97, EU:C:1998:431, punkt 39), dom av den 11 september 2008, Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, punkterna 54 och 55), och dom av den 5 maj 2011, kommissionen/Tyskland (C-206/10, EU:C:2011:283, punkterna 37 och 38). Även andra kriterier har tillerkänts en sådan verkan, se bland annat dom av den 12 juli 1979, Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, punkterna 12–14), vilken avsåg en bestämmelse enligt vilken beviljandet av ett bidrag till mödrar var beroende av den förmånsberättigade moderns barns nationalitet, samt dom av den 12 september 1996, kommissionen/Belgien (C-278/94, EU:C:1996:321, punkterna 28–30), och dom av den 25 oktober 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punkterna 29–31), vilka avsåg krav på att ha studerat i den berörda medlemsstaten, eller för den delen dom av den 25 oktober 2007, Geurts och Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, punkterna 21 och 22), vilken avsåg ett krav på anställning av ett visst antal arbetstagare i den berörda medlemsstaten.

76. För det första ökar nämnda begränsningar sannolikheten för att de nuvarande ägarna av jordbruksmark i Ungern är ungerska medborgare. Det är mer sannolikt att en ungersk medborgare är nära släkting till en ungersk markägare än att en medborgare i en annan medlemsstat är det. Nämnda begränsningar, i kombination med kravet att vara en nära släkting, missgynnar således medborgare i andra medlemsstater.

77. För det andra har nämnda begränsningar utgjort ett incitament för andra medlemsstaters medborgare som vill investera i jordbruksmark i Ungern att förvärva nyttjanderätter till sådan mark. När dessa rättigheter upphör i enlighet med 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013 riskerar det följaktligen att påverka proportionellt fler medborgare i andra medlemsstater än ungerska medborgare.

78. Den ungerska regeringen har gjort gällande att av mer än 100 000 personer som påverkas av att nyttjanderätterna upphör i enlighet med 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013 är antalet utländska medborgare, inbegripet från tredjeländ, endast 5 058.

79. Detta argument, som fokuserar enbart på sammansättningen av den grupp personer som påverkas av nämnda bestämmelse, är inte relevant för att bedöma huruvida indirekt diskriminering grundad på ursprung föreligger. Huruvida sådan diskriminering föreligger ska avgöras genom en jämförelse av

- andelen personer som påverkas bland ungerska medborgare, och
- andelen personer som påverkas bland medborgare i andra medlemsstater.

80. Om det är sannolikt att andelen – och inte det absoluta antalet²⁸ – personer som påverkas av bestämmelsen i fråga är högre bland medborgare i andra medlemsstater än bland ungerska medborgare, ska det således konstateras att det föreligger indirekt diskriminering grundad på ursprung. På grundval av argumenten i punkterna 70–77 ovan anser jag att detta är fallet under de omständigheter som avses i de nationella målen.

81. När den ungerska regeringen tillfrågades om detta vid förhandlingen presenterade den ingen statistik eller andra uppgifter som kan ifrågasätta detta konstaterande.

82. Den ungerska regeringen har som argument även anfört att nyttjanderättshavaren har möjlighet att kräva ekonomisk ersättning av sin avtalspart i det fallet att nyttjanderätten upphör. Den ungerska regeringen har preciserat att enligt relevanta bestämmelser i den ungerska civillagen uppgår ersättningen i princip till beloppet av den beräkning som ägaren erhållit utan motprestation. Enligt den ungerska regeringen har möjligheten till en sådan ekonomisk ersättning bekräftats genom dom nr 25 av den 21 juli 2015 som meddelades av Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen i Ungern).

83. Det ska härvidlag påpekas att i de frågor som den hänskjutande domstolen ställt i målet C-113/16 utesluts, till skillnad från i de frågor som ställts i målet C-52/16, möjligheten till en sådan ekonomisk ersättning.

84. Som kommissionen har påpekat kan emellertid en eventuell möjlighet för en nyttjanderättshavare att kräva ekonomisk ersättning inte undanröja den indirekta diskriminering som har konstaterats ovan.

²⁸ Den ungerska regeringens argument ska med andra ord förkastas, eftersom det grundar sig på *absoluta* värden (som endast avser sammansättningen av den grupp av personer som påverkas), medan bedömningen av huruvida indirekt diskriminering föreligger ska grundas på *relativa* värden (som jämför andelen personer som påverkas både bland medborgare i andra medlemsstater och bland ungerska medborgare).

85. Oaktat möjligheten till ersättning föreskrivs i de nationella bestämmelser som avses i de nationella målen att nyttjanderätter som upplåtits av privatpersoner ska upphöra att gälla, och detta mot deras vilja. Det kan finnas ett antal skäl till att privata avtalsparter inte vill att nyttjanderätterna ska upphöra, exempelvis att nyttjanderättshavaren vill behålla nyttjanderätten till markerna på grund av deras speciella särdrag, att det finns utsikter till framtida intäkter för båda parter eller också att det är omöjligt för ägaren att betala ekonomisk ersättning vid ett upphörande. Om nyttjanderätterna upphör kan det med andra ord medföra olägenheter för de privata avtalsparterna, olägenheter som utsikten till en eventuell ekonomisk uppgörelse inte kan undanröja helt och hållet.

86. Eftersom ett upphörande av nyttjanderätterna i strid med de privata avtalsparternas vilja kommer att påverka en större andel medborgare i andra medlemsstater, måste slutsatsen dras att upphörandet är diskriminerande, och detta oaktat den eventuella möjligheten för nyttjanderättshavaren att kräva ekonomisk ersättning från sin avtalspart.

87. Av det ovanstående följer att de nationella bestämmelser som avses i de nationella målen, i vilka det föreskrivs att nyttjanderätterna ska upphöra *ex lege* om det inte kan styrkas att avtalet om nyttjanderätterna har ingåtts mellan nära släktingar, innebär en diskriminerande restriktion av den fria rörligheten för kapital, vilken garanteras i artikel 63 FEUF.

D. Möjligheten att motivera restriktionen av den fria rörligheten för kapital

88. Den ungerska regeringen har anfört tre skäl för att motivera restriktionen i fråga: överträdelse av den nationella lagstiftningen om valutakontroll, bekämpning av missbruk respektive ett mål av allmänintresse kopplat till brukandet av jordbruksmark.

89. Mot bakgrund av vad jag anfört ovan anser jag att inget av dessa skäl kan motivera den nationella lagstiftning som avses i de aktuella målen.

1. Huruvida restriktionen kan motiveras av en överträdelse av den nationella lagstiftningen om valutakontroll

90. Enligt artikel 65.1 b FEUF ska bestämmelserna i artikel 63 FEUF inte påverka medlemsstaternas rätt att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut.

91. Den ungerska regeringen har gjort gällande att trots att förvärven av de nyttjanderätter som omfattas av de bestämmelser som avses i de nationella målen har skrivits in i fastighetsregistret var de olagliga redan från början. Före den 1 januari 2002 krävdes enligt nationell lagstiftning om valutakontroll att icke-medborgare måste inneha ett tillstånd utfärdat av den ungerska centralbanken för att förvärva nyttjanderätten till produktiv mark. Den ungerska centralbanken har uppgett att den inte mottagit några ansökningar om valutatillstånd för förvärv av sådana rättigheter. I syfte att åtgärda denna oegentlighet antog därför den ungerska regeringen 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013, vilken påverkar samtliga nyttjanderätter som förvärvats av icke-medborgare.

92. Av domstolens fasta praxis följer att en påföljd som påverkar utövandet av de i EUF-fördraget garanterade fria rörligheterna måste vara förenlig med proportionalitetsprincipen.²⁹

93. I förevarande fall anser jag att det upphörande av nyttjanderätter som föreskrivs i de nationella bestämmelser som avses i de nationella målen är oproportionerligt i förhållande till målsättningen att bestraffa överträdelse av den nationella lagstiftningen om valutakontroll.

94. För det första förefaller den föreskrivna påföljden inte vara ägnad att förverkliga den avsedda målsättningen, det vill säga en regularisering av de transaktioner som genomförts i strid med bestämmelserna om valutakontroll. Denna påföljd – att nyttjanderätterna upphör – drabbar varje rättighet som inte har upplåtits mellan nära släktingar, vilket är ett kriterium som inte har minsta samband med en eventuell överträdelse av bestämmelserna om valutakontroll.

95. För det andra förefaller denna påföljd vara oproportionerlig med hänsyn till dess omfattning. Enligt min mening kan en överträdelse av lagstiftning om administrativ kontroll av köp och försäljning av utländsk valuta inte bestraffas genom att det fastställs att rättigheter som upplåtits genom avtal mellan privatpersoner ska upphöra, särskilt som nyttjanderätternas giltighet inte har bestritts mot bakgrund av materiella bestämmelser. Det tycks mig mera lämpligt att administrativa påföljder, särskilt ekonomiska sådana, vidtas vid överträdelse av sådan lagstiftning om administrativ kontroll.

96. För det tredje tycks påföljden vara oproportionerlig även med hänsyn till dess generaliserade tillämpningsområde, i den del de personer vilkas rättigheter upphör inte ges möjlighet att bevisa att de har följt den nationella lagstiftningen om valutakontroll.

97. För det fjärde anser jag att påföljden är oproportionerlig med hänsyn till kravet på skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetskravet. Det förefaller mig strida mot dessa krav att, mer än tolv år efter det att nyttjanderätterna upplåts och den påstådda överträdelsen av den nationella lagstiftningen om valutakontroll ägde rum, fastställa att de omtvistade rättigheterna ska upphöra.³⁰

98. Detta resonemang bekräftas av domen Burtscher,³¹ som avsåg ett jämförbart fall som det i de aktuella målen, nämligen en fastighetstransaktion som blev ogiltig med retroaktiv verkan på grund av en överträdelse av administrativa bestämmelser enligt vilka det förelåg en skyldighet att avge en föregående försäkran. Domstolen konstaterade att en påföljd som innebar att fastighetstransaktionen blev ogiltig och som ålades på grund av att nämnda försäkran ingetts för sent var oproportionerlig av skäl som är delvis analoga med dem som jag anfört ovan:

- Påföljdens tillämpningsområde var oproportionerligt, eftersom påföljden påfördes automatiskt oberoende av skälet till att försäkran ingetts för sent (punkt 55 i domen).

29 Vad gäller fri rörlighet för kapital se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, punkt 54 och följande punkter). Vad gäller fri rörlighet för arbetstagare se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, punkt 14), och dom av den 30 april 1998, kommissionen/Tyskland (C-24/97, EU:C:1998:184, punkt 14). Beträffande fri rörlighet för varor se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 oktober 2003, Grilli (C-12/02, EU:C:2003:538, punkt 49). Vad gäller frihet att tillhandahålla tjänster se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, punkterna 52 och 57). Vad gäller etableringsfrihet se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 1996, Skanavi och Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punkt 36 och där angiven rättspraxis), och dom av den 6 november 2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597, punkt 72).

30 Av den ungerska regeringens yttranden framgår att tillstånd från den ungerska centralbanken krävdes fram till den 1 januari 2002. I 108.1 § lagen om övergångsbestämmelser från år 2013 föreskrivs att de omtvistade nyttjanderätterna ska upphöra *ex lege* den 1 maj 2014.

31 Dom av den 1 december 2005 (C-213/04, EU:C:2005:731). Enligt den österrikiska lagstiftning som avsågs i det målet var den som förvärvade en markegendom skyldig att inom en viss frist lämna in en försäkran om att fastigheten var bebyggd, att förvärvet inte skett med syftet att utnyttja fastigheten som fritidsbostad och att förvärvaren var österrikisk medborgare eller skulle jämföras med en sådan (punkterna 6 och 25).

- Även påföljdens omfattning var oproportionerlig, eftersom den, trots att de materiella bestämmelserna inte hade åsidosatts, innebar ett radikalt ifrågasättande av ett avtal genom vilket parternas vilja kommit till uttryck och detta även om andra åtgärder, exempelvis böter, effektivt kunde ha vidtagits vid en för sent avgiven försäkran (punkterna 56–60 i domen).
- Påföljden motsvarade inte rättssäkerhetskravet, som är särskilt viktigt beträffande fastighetsförvärv (punkt 56 i domen).

99. Mot bakgrund av det ovanstående anser jag att ett upphörande av de nyttjanderätter som avses i det nationella målet inte kan motiveras med en eventuell överträdelse av den nationella lagstiftningen om valutakontroll.

2. Huruvida restriktionen kan motiveras av bekämpning av missbruk

100. Den ungerska regeringen har också gjort gällande att de nationella bestämmelserna om upphörande av nyttjanderätter motiveras av viljan att bekämpa missbruk. De avtal som avses i det nationella målet tjänar, enligt denna argumentation, till att kringgå förbudet för utländska fysiska personer och juridiska personer att förvärva äganderätt till produktiv mark. Den ungerska regeringen har härvidlag preciserat att det inte är ekonomiskt rationellt att behålla en äganderätt som förlorat sitt innehåll genom att nyttjanderätten överlåtits.

101. Av fast rättspraxis följer att bekämpningen av missbruk är ett legitimt skäl som kan motivera en begränsning av de fria rörligheter som garanteras genom EUF-fördraget. Enligt denna rättspraxis, som huvudsakligen har utvecklats inom skatteområdet, kan en nationell bestämmelse som inskränker den fria rörligheten vara motiverad när den specifikt avser rent fiktiva upplägg som iscensätts för att kringgå lagstiftningen i den berörda medlemsstaten.³²

102. Eftersom denna målsättning endast omfattar bekämpning av rent fiktiva upplägg, kan den emellertid inte åberopas för att motivera en nationell bestämmelse som grundar sig på en allmän presumtion om missbruk.³³ För att vara förenlig med proportionalitetsprincipen ska en åtgärd som syftar till att uppnå denna målsättning möjliggöra för den nationella domstolen att göra en kontroll i varje enskilt fall med beaktande av särdragen i vart och ett av dessa, på grundval av objektiva omständigheter, för att därigenom ta hänsyn till berörda personers missbruk.³⁴

103. Under de omständigheter som avses i de nationella målen är ett upphörande av nyttjanderätter till jordbruksmark inte lämpligt för att bekämpa missbruk. Det kan inte heller uteslutas att missbruk, bestående i ett kringgående av förbudet mot försäljning av jordbruksmark till utländska medborgare, har utförts av just nära släktingar.

104. Dessa bestämmelser går dessutom utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning, eftersom de grundar sig på en presumtion om missbruk som gäller samtliga rättigheter som inte upplåtits mellan nära släktingar, och detta oberoende av huruvida det har visats att ett rent fiktivt upplägg föreligger.

105. Av det ovan anförda följer att bestämmelserna i fråga inte kan motiveras av målsättningen att bekämpa missbruk.

32 Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2006, Cadbury Schweppes och Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punkt 51), dom av den 13 mars 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, punkt 72), och dom av den 1 april 2014, Felixstowe Dock and Railway Company m.fl. (C-80/12, EU:C:2014:200, punkt 31).

33 Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2006, Cadbury Schweppes och Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punkt 50), dom av den 13 mars 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, punkterna 73 och 79), och dom av den 19 november 2009, kommissionen/Italien (C-540/07, EU:C:2009:717, punkt 58).

34 Dom av den 17 september 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, punkt 99).

3. *Huruvida restriktionen kan motiveras av ett mål av allmänintresse kopplat till brukandet av jordbruksmark*

106. Som motivering till att nyttjanderätterna till jordbruksmark ska upphöra, med undantag för dem som upplåtits mellan nära släktingar, har den ungerska regeringen även hävdats att den lagstiftning som avses i de nationella målen syftar till ett mål av allmänintresse, det vill säga att garantera att produktiv mark ägs av fysiska personer som brukar den. Det är bland annat på grund av denna målsättning som förbud har införts mot att äganderätten till jordbruksmark förvärfvas i investerings- eller spekulationssyfte, det vill säga i syfte att göra en vinst på stigande markpriser.

107. Enligt den ungerska regeringen syftar lagstiftningen även till att möjliggöra för nya företag att bruka produktiv mark, att underlätta skapandet av ägor av en storlek som möjliggör ett lönsamt och konkurrenskraftigt jordbruk samt att undvika avstyckning av jordbruksmark.

108. Såsom den ungerska regeringen helt korrekt har påpekat har domstolen tidigare godtagit att sådana mål är av allmänintresse, bland annat målet att säkerställa att marken ägs av dem som brukar den, att bekämpa fastighetsspekulation, att garantera en spridning av fastighetsägandet som gör det möjligt att utveckla en livskraftig jordbruksnäring eller att främja en lämplig användning av tillgänglig mark genom att motverka trycket på fastighetsmarknaden.³⁵

109. Enligt fast rättspraxis kan en bestämmelse som inskränker de fria rörligheterna emellertid godtas endast under förutsättning att det mål som eftersträvas med densamma är av allmänintresse, att den tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt och att proportionalitetsprincipen iakttas, närmare bestämt att bestämmelsen är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas med den och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.³⁶

110. Mot bakgrund av denna rättspraxis anser jag att det finns åtminstone två eller eventuellt tre skäl till att det eftersträfvade mål av allmänintresse som den ungerska regeringen åberopat inte kan motivera de bestämmelser som avses i de nationella målen.

111. För det första är dessa bestämmelser, enligt vilka endast nyttjanderätter som upplåtits mellan nära släktingar får behållas, inte lämpliga för att uppnå de mål som har anförts av den ungerska regeringen.

112. Såsom den österrikiska och den portugisiska regeringen samt kommissionen med rätta har påpekat finns det inget som hindrar att nära släktingar till ägaren har förvärvat nyttjanderätter till jordbruksmark i spekulationssyfte. Och tvärtom är det precis lika tänkbart att personer som inte är nära släktingar till ägaren har förvärvat sådana rättigheter i syfte att driva jordbruk.

113. Det kriterium som den ungerska regeringen har valt, det vill säga att man ska vara en nära släkting till ägaren, är med andra ord inte lämpligt för att uppnå de påstådda målsättningarna.

114. För det andra är de bestämmelser som avses i de nationella målen inte heller nödvändiga för att uppnå de mål som har anförts av den ungerska regeringen. De anförda målen skulle kunna uppnås med hjälp av andra kriterier som skulle respektera de fria rörligheterna bättre. Detta vore fallet med ett krav på att jordbruksmarken faktiskt ska brukas, antingen av de som innehar nyttjanderätten till marken, om dessa är fysiska personer, eller av delägarna, om det rör sig om juridiska personer.

³⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, punkterna 3 och 10), dom av den 23 september 2003, Ospelt och Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punkterna 38–40), och dom av den 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punkterna 27 och 28).

³⁶ Dom av den 5 mars 2002, Reisch m.fl. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 och C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punkt 33), dom av den 23 september 2003, Ospelt och Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punkt 34 och där angiven rättspraxis), dom av den 1 december 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, punkt 44 och där angiven rättspraxis), och dom av den 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punkt 26).

115. För det tredje är de bestämmelser som avses i de nationella målen av diskriminerande karaktär, såsom jag har konstaterat i punkterna 70–86 ovan.

116. Enligt den rättspraxis som anges i punkt 109 ovan räcker denna diskriminerande karaktär som skäl för att inte godta den motivering grundad på ett mål av allmänintresse kopplat till brukandet av jordbruksmark som har anförts av den ungerska regeringen.

117. Det ska härvid emellertid påpekas att domstolens praxis i detta avseende inte är helt konsekvent. Domstolen har tidigare accepterat att pröva huruvida ett mål av allmänintresse kunde motivera bestämmelser som den hade konstaterat var diskriminerande.³⁷

118. Även om jag med hänsyn till rättssäkerheten anser det vara önskvärt att domstolen klargör sin rättspraxis avseende denna fråga, följer det under alla omständigheter av det ovan anförda att de nationella bestämmelser som avses i de nationella målen inte kan motiveras av det mål av allmänintresse kopplat till brukandet av jordbruksmark som har anförts av den ungerska regeringen.

E. Artiklarna 17 och 47 i stadgan

119. Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i huruvida de nationella bestämmelser som avses i de nationella målen är förenliga med artiklarna 17 och 47 i stadgan.

120. Jag anser att det inte är nödvändigt att besvara denna aspekt av de ställda frågorna, eftersom de nationella bestämmelserna strider mot unionsrätten, i den del de innebär en icke-motiverad restriktion av den fria rörligheten för kapital, och detta oberoende av tolkningen av ovannämnda bestämmelser i stadgan.

121. Jag anser dessutom att under omständigheterna i förevarande mål kan den påstådda överträdelsen av artiklarna 17 och 47 i stadgan inte prövas oberoende av frågan huruvida de fria rörligheterna har åsidosatts.

122. Denna aspekt av de ställda frågorna aktualiserar den delikata problematiken kring huruvida stadgan är tillämplig vid en bedömning av nationella bestämmelser såsom de som avses i det nationella målet, vilka inte genomför bestämmelser i unionens sekundärrätt, utan skapar ett icke-motiverat hinder för den fria rörlighet som garanteras genom EUF-fördraget.

123. Det ska erinras om att stadgans tillämpningsområde med avseende på åtgärder som vidtas av medlemsstaterna definieras i artikel 51.1 däri, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.³⁸

124. Domstolen har slagit fast att enligt förklaringarna till artikel 51 i stadgan, vilka enligt artikel 52.7 i stadgan vederbörligen ska beaktas, bekräftar begreppet tillämpning i artikel 51 domstolens praxis avseende den utsträckning i vilken åtgärder som vidtas av medlemsstaterna måste överensstämma med de krav som följer av de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning.³⁹

³⁷ Se, bland annat, dom av den 25 oktober 2007, Geurts och Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, punkterna 22–24).

³⁸ Se, bland annat, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 17), och dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 13).

³⁹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 32), och dom av den 10 juli 2014, Julián Hernández m.fl. (C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

125. I domen Åkerberg Fransson⁴⁰ slog domstolen fast att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan måste iaktas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Det kan erinras om att det målet inte avsåg ett åsidosättande av de fria rörligheterna, utan avsåg nationell lagstiftning som genomförde unionslagstiftningen om mervärdesskatt och artikel 325 FEUF.⁴¹

126. Beträffande de fria rörligheterna slog domstolen i domen Pfleger m.fl.⁴² fast att när en medlemsstat tillämpar ett undantag enligt unionsrätten för att motivera ett hinder mot en grundläggande frihet som garanteras i fördraget, ska den anses tillämpa unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

127. För att precisera detta närmare framgår det av fast rättspraxis att när domstolen prövar nationell lagstiftning med hänsyn till de fria rörligheterna kan de grundläggande rättigheter för vilka skydd garanteras i unionsrätten åberopas i två scenarier, vilka båda är kopplade till förekomsten av en motivering.⁴³

128. I det första scenariot åberopar en medlemsstat en motivering som direkt hänför sig till skyddet av en grundläggande rättighet. Detta var situationen i målet Schmidberger,⁴⁴ i vilket de grundläggande rättigheterna ansågs utgöra en ”sköld” till försvar för lagstiftningen i fråga.

129. I det andra scenariot ogillas en motivering som åberopats av en medlemsstat, på grund av att en grundläggande rättighet åsidosatts. Detta var situationen i målet ERT,⁴⁵ i vilket de grundläggande rättigheterna föranledde att den ”sköld” som höjts till försvar för den berörda lagstiftningen underkändes.

130. Domstolen har däremot aldrig, såvitt jag vet, ansett att ett påstått åsidosättande av en grundläggande rättighet kan prövas *oberoende* av ett åsidosättande av de fria rörligheterna. Med andra ord, när den enda anknytningspunkten till unionsrätten är förekomsten av en begränsning av den fria rörligheten, kan skyddet av de grundläggande rättigheterna antingen tjäna som en motivering (situationen i målet Schmidberger), eller föranleda att en motivering underkänns (situationen i målet ERT), men det kan inte utgöra en självständig grund för bristande förenlighet med unionsrätten.

131. De aktuella målen motsvarar exakt sistnämnda fall. Den enda anknytningspunkten till unionsrätten är förekomsten av en restriktion av den fria rörligheten för kapital.⁴⁶ Den ungerska regeringen har inte åberopat artiklarna 17 och 47 i stadgan för att motivera de nationella bestämmelserna i fråga (situationen i målet Schmidberger), och en tolkning av dem är inte nödvändig

40 Dom av den 26 februari 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 21).

41 Dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 27).

42 Dom av den 30 april 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 36).

43 Dessa båda scenarier undersöks tillsammans under rubriken ”The derogation situation” i Lenaerts, K., ”Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *European Constitutional Law Review*, 2012, s. 383–386.

44 Dom av den 12 juni 2003 (C-112/00, EU:C:2003:333). I det målet hade den österrikiska regeringen, i syfte att motivera en begränsning av den fria rörligheten för varor, vilken föranleddes av en sammankomst som ledde till att en viktig väg stängdes av, åberopat skyddet för demonstranternas grundläggande rättigheter såsom yttrande- och mötesfriheten (se punkt 17 samt punkt 69 och följande punkter i domen i det målet). Se även dom av den 11 december 2007, International Transport Workers’ Federation och Finnish Seamen’s Union, kallad Viking-domen (C-438/05, EU:C:2007:772, punkterna 45 och 46).

45 Dom av den 18 juni 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254). Detta mål avsåg bland annat den potentiellt diskriminerande verkan av att ERT innehade både en exklusiv rättighet att sända egna program och en exklusiv rättighet att motta och återutsända program med ursprung i andra medlemsstater (se punkterna 21–23 i domen). Domstolen slog fast att medlemsstaterna kan åberopa de undantag som föreskrivs i fördraget av skäl som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa endast om den nationella lagstiftningen i fråga är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av, däribland yttrandefriheten (se punkterna 43–45 i domen). Se även dom av den 26 juni 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, punkterna 24–27), och dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, punkterna 35 och 36).

46 Det ska härvidlag preciseras att det inte tycks mig möjligt att anse att Ungern genom de nationella bestämmelser som avses i de aktuella målen ”tillämpar” direktiv 88/361, och detta av två skäl. Dels är detta direktiv, vars syfte var att genomföra artikel 67 EG, verkningslöst sedan denna artikel upphävdes genom Amsterdamfördraget, och detta oaktat det illustrativa värde som domstolen tillerkänt bilaga I däri: se punkt 52 ovan. Dels fastställs den skyldighet som åsidosatts genom de nationella bestämmelserna i fråga i artikel 63 FEUF, eftersom nämnda bilaga I endast innehåller en icke-uttömmande förteckning över kapitalrörelser.

för att underkänna den motivering som har anförts av den ungerska regeringen (situationen i målet ERT).⁴⁷ Den hänskjutande domstolen vill i själva verket få klarhet i huruvida de nationella bestämmelserna utgör ett åsidosättande av artiklarna 17 och 47 i stadgan *oberoende* av åsidosättandet av den fria rörligheten för kapital.⁴⁸

132. Under dessa omständigheter och med beaktande av den rättspraxis som angetts ovan anser jag att det påstådda åsidosättandet av artiklarna 17 och 47 i stadgan inte kan prövas av domstolen.

133. Jag vill förtydliga räckvidden av denna ståndpunkt, som utesluter att stadgan är tillämplig under de särskilda omständigheterna i de aktuella målen. Denna ståndpunkt gäller naturligtvis inte unionsinstitutionernas rättsakter (situationen i målet Kadi⁴⁹) och inte heller medlemsstaternas rättsakter som genomför unionslagstiftning (situationen i målet Åkerberg Fransson⁵⁰).

134. Denna ståndpunkt gäller inte heller nationella bestämmelser som är motiverade med hänsyn till de fria rörligheterna, men som åsidosätter en grundläggande rättighet som garanteras i stadgan (situationen i målet ERT⁵¹). I sistnämnda situation tillämpas de grundläggande rättigheterna inte självständigt, utan i samband med motiveringen av en begränsning av de fria rörligheterna.

135. Den ståndpunkt som jag förespråkar, och som utesluter möjligheten att ett påstått åsidosättande av stadgan prövas *oberoende* av frågan huruvida de fria rörligheterna har åsidosatts, gäller i själva verket följande två fall. För det första kan stadgan inte tillämpas självständigt när de nationella bestämmelserna innehåller en begränsning som inte under några omständigheter är motiverad med hänsyn till de fria rörligheterna (situationen i de aktuella målen). För det andra kan stadgan inte tillämpas självständigt när de nationella bestämmelserna inte innehåller någon begränsning av de fria rörligheterna (situationen i målet Keck och Mithouard⁵²).

136. I det förstnämnda fallet, vilket motsvarar fallet i de aktuella målen, är det uppenbart att ett uteslutande av möjligheten att tillämpa stadgan självständigt inte gör någon skillnad i praktiken, eftersom de nationella bestämmelserna i alla händelser strider mot unionsrätten.

137. Den reella räckvidden av den ståndpunkt som jag här förespråkar är följaktligen i praktiken begränsad till nationell lagstiftning av det slag som avsågs i domen Keck och Mithouard. Att i en sådan situation godta att ett åsidosättande av stadgan kan prövas *oberoende* av om de fria rörligheterna har åsidosatts skulle innebära att all nationell lagstiftning, även sådan som inte begränsar dessa friheter, skulle kunna kritiseras mot bakgrund av stadgan när lagstiftningen ifrågasätts under faktiska omständigheter som omfattas av tillämpningsområdet för nämnda friheter, det vill säga i alla gränsöverskridande situationer. För att ta ett konkret exempel skulle detta bland annat innebära att lagstiftning som förbjuder nattarbete i bagerier, vilket domstolen har ansett inte begränsar den fria rörligheten för varor,⁵³ skulle kunna prövas mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan (bland annat artiklarna 15 och 16).

138. En sådan tolkning tycks mig vara svår att förena med artikel 6.1 FEU och artikel 51.2 i stadgan, enligt vilka bestämmelserna i stadgan inte på något sätt ska utöka unionens befogenheter så som de definieras i fördragen.

47 Se punkterna 88–118 ovan.

48 Se punkt 21 ovan.

49 Dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkterna 281–327), och dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 65–69).

50 Dom av den 26 februari 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

51 Dom av den 18 juni 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254).

52 Dom av den 24 november 1993 (C-267/91 och C-268/91, EU:C:1993:905).

53 Dom av den 14 juli 1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177).

139. Enligt min mening måste denna tolkning förkastas, och möjligheten att pröva en påstådd överträdelse av stadgan oberoende av frågan huruvida de fria rörligheterna har åsidosatts måste uteslutas. Det är just detta resonemang som domstolen tillämpade i domen Pelckmans Turnhout,⁵⁴ i vilken den slog fast att stadgan inte kan tillämpas självständigt när den nationella lagstiftningen i fråga inte begränsar de fria rörligheterna.

140. Däremot tycks det mig som om domen Pfleger m.fl.,⁵⁵ vilken avsåg nationell lagstiftning som innehöll en icke-motiverad begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster, har föranlett en viss tvekan beträffande möjligheten att tillämpa stadgan självständigt.

141. I punkterna 35 och 36 i den domen erinrade domstolen helt korrekt om att stadgan kan åberopas inom ramen för bedömningen av en motivering. I punkterna 57–60 i nämnda dom godtog domstolen emellertid att pröva huruvida det förelåg ett åsidosättande av artiklarna 15–17 i stadgan *oberoende* av frågan huruvida de fria tillhandahållandet av tjänster hade åsidosatts (vilket hade konstaterats i punkterna 39–56 i domen)⁵⁶. Enligt min mening föranleder detta resonemang en viss tvekan – som bör undanröjas – beträffande möjligheten att pröva en påstådd överträdelse av stadgan oberoende av frågan huruvida de fria rörligheterna har åsidosatts.

142. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara denna aspekt av de ställda frågorna så, att när domstolen prövar nationell lagstiftning med hänsyn till de fria rörligheterna kan ett påstått åsidosättande av en grundläggande rättighet som garanteras i stadgan inte prövas oberoende av frågan huruvida dessa friheter har åsidosatts.

VI. Förslag till avgörande

143. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Szombathely, Ungern) på följande sätt:

Artikel 63 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den i de nationella målen, i vilken det föreskrivs att nyttjanderätter till produktiv mark ska upphöra, om det inte kan styrkas att nyttjanderätterna har upplåtits mellan nära släktingar, och detta oaktat möjligheten för nyttjanderättshavaren att erhålla ekonomisk ersättning från sin avtalspart.

Artikel 51.1 och 51.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att när domstolen prövar nationell lagstiftning med hänsyn till de fria rörligheterna, kan ett påstått åsidosättande av en grundläggande rättighet som garanteras genom denna stadga inte prövas oberoende av frågan huruvida dessa friheter har åsidosatts.

⁵⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2014 (C-483/12, EU:C:2014:304, punkterna 24–26). Denna dom avsåg nationell lagstiftning som förpliktade butiksinnehavare att hålla stängt en dag i veckan. Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, kallad Grogan-domen (C-159/90, EU:C:1991:378, punkterna 30 och 31).

⁵⁵ Dom av den 30 april 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281). Samma resonemang tillämpade domstolen senare i domen av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl. (C-98/14, EU:C:2015:386, punkterna 89–91).

⁵⁶ Domstolen nöjde sig emellertid med att som avslutning på sin bedömning påpeka att en inskränkning som varken är motiverad eller proportionerlig i förhållande till friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF, inte heller ska vara tillåten enligt nämnda artikel 52.1 i stadgan, jämförd med artiklarna 15–17 i stadgan, och att en separat prövning mot bakgrund av stadgan därför inte var nödvändig. Se dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, punkterna 59 och 60).