



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 11 juli 2024¹

Mål C-419/23

CN

mot

**Nemzeti Földügyi Központ,
ytterligare deltagare i rättegången:
GW**

(begäran om förhandsavgörande från Győri Törvényszék (Domstolen i Győr, Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 63 FEUF – Fri rörlighet för kapital – Artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till egendom – Nyttjanderätt till jordbruksmark – Återinskrivning av nyttjanderätt som har upphävts i strid med unionsrätten – En medlemsstats skyldigheter enligt en fördragsbrottsdom – Huruvida den ursprungliga registreringen av nyttjanderätten har rättskraft – Konflikt mellan grundläggande fri- och rättigheter för olika personer”

I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande från Győri Törvényszék (Domstolen i Győr, Ungern) anknyter till flera domar från EU-domstolen angående huruvida den ungerska lagstiftningen om upphävande av nyttjanderätter till jordbruksmark som registrerats i fastighetsregistret för personer som inte är bosatta i landet är förenlig med den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 FEUF och med rätten till egendom enligt artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).²

2. Enligt denna rättspraxis strider en nationell lagstiftning mot artikel 63 FEUF, jämförd med artikel 17 i stadgan, om det i den lagstiftningen föreskrivna upphävandet av en sådan nyttjanderätt som skyddas av rätten till egendom, sker till nackdel för medborgare i andra medlemsstater. Efter ett motsvarande fastställande i en fördragsbrottsdom,³ hade EU-domstolen

¹ Originalspråk: tyska.

² Dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth (C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157), dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432), och dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175).

³ Dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 131 och punkt 1 i domslutet).

att ta ställning till frågan under vilka förutsättningar nyttjanderättshavare som berörs av ett slutgiltigt upphävande av dessa nyttjanderätter kan framställa en begäran om återinskrivning av dessa rättigheter hos de behöriga myndigheterna.⁴

3. Tvisten i målet vid den nationella domstolen rör den exakt motsatta situationen. Nyttjanderättshavaren som berörs av upphävandet, den person (nedan kallad GW) som intervenerat till stöd för Nemzeti Földügyi Központ (den nationella fastighetsregistreringsmyndigheten, Ungern), har nämligen, på grund av den rättsliga situation som under tiden har ändrats i Ungern till följd av fördragsbrottsdomen, förmått denna myndighet att återinskriva dess rättighet, och har därmed uppnått just den situation som krävs enligt EU-domstolens praxis. Fastighetsägaren och klaganden (nedan kallad CN) som har hemvist i Tyskland har motsatt sig detta med hänvisning till den fria rörligheten för kapital och rätten till egendom. CN har gjort gällande att fastighetsregistreringsmyndigheten, innan den återinskriv GW:s nyttjanderätt i fastighetsregistret, borde ha kontrollerat huruvida GW:s ursprungliga registrering – som senare stöks – var rättsstridig mot bakgrund av de ungerska bestämmelser som var tillämpliga vid denna tidpunkt. Detta gäller oberoende av att beslutet om inskrivning hade blivit slutgiltigt och att EU-domstolen senare slog fast att bestämmelserna om upphävande av inskrivningen stred mot unionsrätten. Enligt CN borde återinskrivning av nyttjanderätten ha nekats för att skydda dess fria rörlighet för kapital och dess egendom.

4. Förevarande mål rör således en ”konflikt” mellan samma grundläggande friheter (fri rörlighet för kapital) och rättigheter (rätt till egendom) för olika personer. Det kan dock ifrågasättas huruvida CN kan åberopa den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 FEUF och rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan för att nyttjanderätten ska kunna upphävas på nytt. CN:s tillvägagångssätt syftar nämligen till att uppnå ett resultat som enligt EU-domstolens praxis är oförenligt med artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan, eftersom dessa bestämmelser skyddar de nyttjanderättshavare som berörs av det lagstadgade upphävandet, och inte den fastighetsägare som drar nytta därav.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

5. I artikel 63.1 FEUF föreskrivs följande:

”Inom ramen för bestämmelserna i detta kapitel ska alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland vara förbjudna.”

6. I artikel 17.1 i stadgan föreskrivs följande:

”Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.”

⁴ Dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175).

B. Nationell rätt

7. I 38 § punkt 1 i A földről szóló 1987. évi I. törvény (lag nr 1 från år 1987 beträffande fast egendom) föreskrevs att fysiska personer som inte har ungerskt medborgarskap eller som har ungerskt medborgarskap, men är stadigvarande bosatta utanför Ungern, samt juridiska personer som har sitt säte utanför Ungern eller som har sitt säte i Ungern, men som ägs av fysiska eller juridiska personer som är bosatta utanför Ungern, endast fick förvärva äganderätt till jordbruksmark genom köp, byte eller gåva om de först hade fått förhandstillstånd från Pénzügyminisztérium (finansministern, Ungern).

8. Genom 1 § punkt 5 i A külföldiek ingatlanszerzéséről szóló 171/1991. (XII. 27.) Korm. [Kormány] rendelet (regeringsdekret nr 171/1991, av den 27 december 1991 om utlänningars förvärv av fast egendom), som trädde i kraft den 1 januari 1992, avskaffades möjligheten för personer som inte har ungerskt medborgarskap, med undantag för personer som har permanent uppehållstillstånd och personer med flyktingstatus, att förvärva jordbruksmark.

9. Genom A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (lag nr LV från år 1994 om jordbruksmark) (nedan kallad 1994 års lag om jordbruksmark) upprätthölls detta förvärvsförbud och det utvidgades samtidigt till att även avse juridiska personer, oavsett om de var etablerade i Ungern eller ej.

10. Denna lag ändrades med verkan från och med den 1 januari 2002 genom A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (lag nr CXVII av år 2001 om ändring av 1994 års lag om jordbruksmark), för att även avskaffa möjligheten att genom avtal upplåta en nyttjanderätt till jordbruksmark till förmån för fysiska personer som inte har ungerskt medborgarskap eller juridiska personer. I 11 § punkt 1 i 1994 års lag om jordbruksmark föreskrevs således efter dessa ändringar att

”[f]ör avtalsenlig upplåtelse av nyttjanderätt ska bestämmelserna i kapitel II om inskränkning av förvärv av egendom tillämpas. ...”

11. 11 § punkt 1 i 1994 års lag om jordbruksmark ändrades senare genom Az egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (lag nr CCXIII från år 2012 om ändring av vissa lagar om jordbruk). I 11 § punkt 1 i 1994 års lag om jordbruksmark, i dess nya lydelse efter nyss nämnda ändring, som trädde i kraft den 1 januari 2013, föreskrevs att

”[e]n nyttjanderätt som upplåtits enligt ett avtal är ogiltig, utom om den har upplåtits till en nära släkting”.

12. Genom lag nr CCXIII från år 2012 infördes dessutom en ny 91 § punkt 1 i 1994 års lag, i vilken föreskrivs att ”den 1 januari 2033 upphör automatiskt de nyttjanderätter som förelåg den 1 januari 2013 och som upplåtits enligt avtal mellan personer som inte är nära familjemedlemmar, såväl avseende avtal på obestämd tid som avtal som löper på en bestämd tid och som sträcker sig längre än till den 30 december 2032”.

13. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (2013 års lag nr CXXII om försäljning av jordbruks- och skogsbruksmark) (nedan kallad 2013 års lag om jordbruksmark) antogs den 21 juni 2013 och trädde i kraft den 15 december 2013.

14. 37 § punkt 1 i 2013 års lag om jordbruksmark lag kvarstår bestämmelsen om att en nyttjanderätt eller liknande rätt till sådan mark som upplåtits enligt avtal är ogiltig såvida den inte har upplåtits till en nära anhörig.

15. 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 övergångsbestämmelser och andra bestämmelser avseende lag nr CXXII från år 2013 om försäljning av jordbruks- och skogsbruksmark) (nedan kallad 2013 års lag om övergångsbestämmelser) antogs den 12 december 2013 och trädde i kraft den 15 december 2013.

16. I 108 § punkt 1 i denna lag, varigenom 91 § punkt 1 i 1994 års lag om jordbruksmark upphävdes, anges följande:

”Den 1 maj 2014 upphör de nyttjanderätter som förelåg den 30 april 2014 och som upplåtits enligt avtal mellan personer som inte är nära anhöriga, både vad gäller avtal på obestämd tid och tidsbestämda avtal som sträcker sig längre än den 30 april 2014.”

17. Till följd av domen av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth (C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157), ändrades 108 § i 2013 års lag om övergångsbestämmelser på så sätt att punkterna 4 och 5 lades till denna paragraf, med verkan från och med den 11 januari 2019 och med följande lydelse:

”4) Om det visar sig nödvändigt att återskapa en rättighet som upphört att gälla med stöd av punkt 1 för att följa ett domstolsavgörande, men denna rättighet inte kunde skrivas in på grund av ett formellt eller materiellt fel enligt de bestämmelser som var i kraft vid tidpunkten för den ursprungliga inskrivningen, ska den myndighet som handlägger fastighetsärenden underrätta åklagarmyndigheten härom och vilandeförklara förfarandet till dess att åklagarmyndighetens utredning och det rättsliga förfarande som inletts med anledning härav har avslutats.

5) Med fel i den mening som avses i punkt 4 avses att

- a) innehavaren av nyttjanderätten är en juridisk person,
- b) nyttjanderätten har skrivits in i fastighetsregistret efter den 31 december 2001 till förmån för en juridisk person eller en fysisk person som inte är ungersk medborgare,
- c) det vid ansökan om inskrivning av nyttjanderätten, enligt de bestämmelser som är tillämpliga vid denna tidpunkt, för ett giltigt förvärv av denna rätt krävs ett intyg eller ett tillstånd från en annan förvaltningsmyndighet och den berörda personen inte har framställt en sådan handling.”

18. 94 § i Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (lag nr CXLI från 1997 om fastighetsregistret) (nedan kallad lagen om fastighetsregistret) har införts genom 9 § i Az egyes földügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXI. törvény (Lag Nr. XXXI från år 2014 om ändring av vissa lagar rörande fast egendom). Den bestämmelsen har följande lydelse:

”1) För att avregistrera de nyttjanderätter som upphör att gälla enligt 108 § punkt 1 i [2013 års lag om övergångsbestämmelser] (nedan i denna bestämmelse kallade nyttjanderätter) ska den myndighet som ansvarar för fastighetsregistret senast den 31 oktober 2014 skicka ett föreläggande till fysiska personer som innehar nyttjanderätter för att dessa, med hjälp av det

formulär som ministern har upprättat för detta ändamål och inom 15 dagar från det att föreläggandet mottogs, ska försäkra myndigheten om att nyttjanderättshavaren och ägaren av fastigheten enligt uppgifterna i fastighetsregistret är nära anhöriga. För det fall att försäkran inte inges inom den föreskrivna fristen prövas inga ansökningar om bestyrkande efter den 31 december 2014.

...

3) Om det av försäkran inte framgår att parterna är nära anhöriga eller nyttjanderättshavaren inte inger någon försäkran inom den föreskrivna fristen, ska den myndighet som ansvarar för fastighetsregistret på eget initiativ avregistrera nyttjanderätten ur 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, senast den 31 december 2014, på eget initiativ 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 § i [2013 års lag om övergångsbestämmelser].”

19. Efter det att kommissionen hade väckt talan slog EU-domstolen i sin fördragsbrottsdom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432), fast att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 63 FEUF jämförd med artikel 17 i stadgan, genom att anta 108 § punkt 1 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser och på så sätt med direkt stöd av denna lagstiftning (*ex lege*) upphäva nyttjanderätter till jordbruksmark i Ungern som direkt eller indirekt innehas av medborgare i andra medlemsstater.

20. Till följd därav ändrade den ungerska lagstiftaren 2013 års lag om övergångsbestämmelser med verkan från och med den 1 januari 2022 och införde bland annat följande bestämmelser i kapitel 20/F (”Särskilda regler för genomförande av Europeiska unionens domstols dom i mål C-235/17, Europeiska kommissionen/Ungern, om upphävande (*ex lege*) av upplåtna nyttjanderätter till jordbruksmark”).

21. Enligt 108/B § punkt 1 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser kan ”[v]arje fysisk eller juridisk person vars nyttjanderätt har strukits ur fastighetsregistret i enlighet med bestämmelserna i 108 § punkt 1 i denna lag, som var i kraft den 30 april 2014 (nedan kallad nyttjanderättshavare som strukits), eller dennes efterträdare, med stöd av detta underavsnitt ansöka om återinskrivning i fastighetsregistret av den nyttjanderätt som strukits ur fastighetsregistret och om ersättning som ska utgå till vederbörande enligt detta underavsnitt”.

22. I 108/F § punkt 6 i 2013 års lag om övergångsåtgärder föreskrivs följande:

”Det kan förklaras att den upphävda nyttjanderätten kan bli föremål för ny registrering om:

- a) någon av de personer som avses i punkt 7 inte anses vara i god tro, och
- b) det inte föreligger något rättsligt hinder i den mening som avses i punkt 8.”

23. 108/F § punkt 7 i 2013 års lag om övergångsåtgärder har följande lydelse:

”Följande ska inte anses vara i god tro när det gäller fastigheten i fråga:

- a) Ägaren till egendomen i fråga om vederbörandes äganderätt redan existerade vid den tidpunkt då nyttjanderätten upphävdes.
- b) Ägaren till egendomen i fråga när vederbörandes äganderätt har uppkommit antingen enligt ett avtal som ingåtts efter den 6 mars 2018,^[5] eller om det ingåtts före detta datum men har uppvisats för den behöriga myndigheten efter den 6 mars 2018 i ett förfarande som är förenligt med [2013 års lag om försäljning av mark], inbegripet registreringsförfarandet, eller enligt ett förordnande om kvarlåtenskap efter den 6 mars 2018.
- c) Ägaren till egendomen i fråga om vederbörandes äganderätt uppstått efter den 6 mars 2018 på något annat sätt än genom avtal eller arv.
- d) Ägaren till egendomen i fråga om denna person, trots att vederbörande anses vara i god tro i den mening som avses i b eller c, har upprättat en nyttjanderätt till den fasta egendomen efter den 6 mars 2018.
- e) Nyttjanderättshavaren, när hans eller hennes rätt har uppstått genom avtal eller genom förordnande om kvarlåtenskap efter den 6 mars 2018 eller när han eller hon, i samma handling för överföring av sin äganderätt efter detta datum, har förbehållit sig nyttjanderätten.
- f) Ägaren till den ifrågavarande egendomen, om vederbörande har förvärvat sin äganderätt genom arv från en av de ägare som avses i punkterna a–d.”

24. I 108/F § punkt 8 i 2013 års lag om övergångsåtgärder föreskrivs följande:

”Den omständigheten att egendomen i fråga har exproprierats eller att äganderätten till den har överförts genom ett avtal om försäljning i stället för expropriation ska anses utgöra ett rättsligt hinder för omregistrering.”

III. Bakgrund

25. CN i det nationella målet har sitt hemvist i Tyskland och är ägare till jordbruksmark på fastigheten 0380/1 i området Kőszeg (Ungern). Den 18 maj 2012 registrerades CN:s äganderätt till den aktuella fastigheten. Vid denna tidpunkt var den belastad av en nyttjanderätt för intervenienten. Även om detta inte uttryckligen anges i beslutet om hänskjutande, kan det på grundval av de faktiska omständigheterna i förevarande mål och de nationella bestämmelser som tillämpats på dessa utgå från att även intervenienten är en investerare som inte är bosatt i landet.

26. Denna nyttjanderätt hade upplåtits av den tidigare ägaren av fastigheten genom avtal till förmån för GW med verkan från och med den 30 december 2001 och skrivits in i fastighetsregistret den 29 januari 2002. Registreringsbeslutet överklagades vare sig hos myndighet eller i domstol.

⁵ Enligt den hänskjutande domstolen hänför sig detta datum till avkunnandet av domen av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth (C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157).

27. Genom beslut av den 27 juli 2015 upphävde Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatal (statlig myndighet i provinsen Vas, distriktskontoret i Szombathely, Ungern) GW:s nyttjanderätt i enlighet med 108 § punkt 1 a i 2013 års lag om övergångsbestämmelser och §§ 94.1 och 94.3 i lagen om fastighetsregistret.

28. Till följd av fördragsbrottsdomen⁶ (punkt 18 ovan) begärde GW, med stöd av 108/B § punkt 1 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser, att fastighetsregistreringsmyndigheten skulle återinskriva dess nyttjanderätt i fastighetsregistret.

29. Genom beslut av den 30 november 2022 förordnade fastighetsregistreringsmyndigheten om omregistrering av GW:s tidigare upphävda nyttjanderätt till den berörda fastigheten. I sitt beslut angav myndigheten att CN inte ansågs vara i god tro i den mening som avses i 108/F § punkt 7 i 2013 års lag om övergångsåtgärder, eftersom den redan var ägare till fastigheten vid den tidpunkt då nyttjanderätten upphävdes.

30. CN har i sitt överklagande vid den hänskjutande domstolen yrkat att omregistreringen av nyttjanderätten ska upphävas, med hänsyn till att den ursprungliga registreringen av denna rättighet skedde rättsstridigt. Den borde nämligen inte ha skett enligt 11 § punkt 1 i 1994 års lag om jordbruksmark sedan den 1 januari 2002.

31. Fastighetsregistreringsmyndigheten och GW har yrkat att överklagandet ska ogillas och har gjort gällande att det inte förelåg något rättsligt hinder mot omregistreringen, eftersom det i 2013 års lag om övergångsåtgärder inte uppställs något krav på att det ska göras en prövning av den ursprungliga nyttjanderättsregistreringens lagenlighet.

32. Den hänskjutande domstolen har påpekat att sedan den 1 januari 2002 tillåter inte 1994 års lag om jordbruksmark upplåtelse av nyttjanderätt till jordbruksmark för utländska personer. 11 § punkt 1 i 1994 års lag om jordbruksmark har tolkats på motsvarande sätt i nationell rättspraxis.⁷ Även i förevarande fall var inskrivningen av nyttjanderätten, som ägde rum först under år 2002, rättsstridig. Registreringsbeslutet har emellertid vunnit laga kraft, eftersom det inte har överklagats.

33. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida återinskrivningen av den nyttjanderätt som ursprungligen registrerats rättsstridigt är förenlig med artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan, eftersom även CN kan åberopa den fria rörligheten för kapital och nyttjanderätten utgör ett omotiverat ingrepp i dess grundläggande äganderätt till den berörda fastigheten. Fastighetsregistreringsmyndigheten skulle enligt dessa bestämmelser kunna vara skyldig att fastställa att registreringen av nyttjanderätten var rättsstridig och att vägra att återinskriva den. Den hänskjutande domstolen har därför i enlighet med artikel 267 FEUF begärt att domstolen ska besvara följande fråga om förhandsavgörande:

Ska artikel 63 [FEUF] och artikel 17 i [stadgan] tolkas så, att de inte utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat som, i syfte att verkställa en dom från EU-domstolen som meddelats efter ett fördragsbrottsförfarande, kräver att en rättsstridigt men genom lagakraftvunnet beslut registrerad nyttjanderätt, som tidigare upphävts, registreras på nytt, dock utan att uppställa något krav på att det ska göras en prövning av den ursprungliga nyttjanderättsregistreringens lagenlighet?

⁶ Dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432).

⁷ Principbesluten EBH 2004. 1173 och EBH 2005. 1277.

34. Den ungerska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden beträffande ovannämnda fråga under förfarandet vid EU-domstolen. EU-domstolen har i enlighet med artikel 76.2 i rättegångsreglerna beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling.

IV. Bedömning

A. Upptagande till sakprövning

35. Den ungerska regeringen anser att tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom saken i det nationella målet och de i detta avseende tillämpliga nationella bestämmelserna saknar samband med den begärda tolkningen av artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan. I synnerhet utgör återinskrivningen av nyttjanderätten en åtgärd som främjar den fria rörligheten för kapital genom att den, till förmån för unionsmedborgare från andra medlemsstater, undanröjer den överträdelse av dessa bestämmelser som EU-domstolen har klandrat. En vid detta tillfälle nödvändig kontroll av lagenligheten av den ursprungliga inskrivningen av nyttjanderätten skulle utgöra hinder för detta. Omvänt har omöjligheten att genomföra en sådan laglighetskontroll (för alla unionsmedborgare) utan åtskillnad inte något samband med den fria rörligheten för kapital.

36. Den hänskjutna frågan avser tolkningen av artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan i samband med ett gränsöverskridande förvärv av en fastighet och skyddet för den därmed sammanhängande äganderätten. Den hänskjutande domstolen anser i detta avseende att den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 FEUF kan tillämpas i förevarande fall, eftersom CN och fastighetsägaren är en juridisk person med säte i Tyskland.⁸

37. Tvisten i det nationella målet avser även tillämpningen av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Till följd av fördragsbrottsdomen är det nämligen i princip nödvändigt att återinskriva nyttjanderätter i jordbruksmark i Ungern som upphävts ex lege och som innehades av medborgare i andra medlemsstater i Ungern, för att avhjälpa det konstaterade åsidosättandet av artikel 63 FEUF, jämförd med artikel 17 i stadgan.⁹ Detta följer också av den direkta effekten av artikel 63 FEUF jämförd med företrädesprincipen.¹⁰

38. Jag anser därför att det finns ett tillräckligt samband mellan tvisteföremålet och unionsrätten eller dess relevans för utgången i det nationella målet.

39. Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen tas upp till prövning.

⁸ Se dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth (C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 56 och där angiven rättspraxis) och dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 54).

⁹ Se dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 65 och följande punkter) och dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 33 och följande punkter).

¹⁰ Dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkterna 43–46 och punkt 64). Detta gäller med förbehåll för principen om processuell autonomi, enligt vilken det ankommer på medlemsstaterna att, med iakttagande av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av enskildas rättigheter (punkt 49 och följande punkter).

B. Prövning i sak

1. Inledande anmärkningar

40. Den hänskjutande domstolen vill i huvudsak få klarhet i huruvida en nationell myndighet som har mottagit en ansökan om återinskrivning av en nyttjanderätt som har upphävts (i strid med unionsrätten), enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan, i fastighetsägarens intresse är skyldig att pröva lagenligheten av det ursprungliga beslutet om registrering av denna nyttjanderätt, som blivit slutgiltigt, på grundval av de nationella bestämmelser som var i kraft vid den tidpunkten, även om dessa bestämmelser strider mot nämnda unionsrättsliga bestämmelser.

41. Enligt min mening kan det knappast råda något tvivel om svaret på denna fråga. Vid den konflikt mellan de grundläggande fri- och rättigheterna för de båda personerna som har motstridiga intressen, det vill säga CN och ägaren av den berörda fastigheten, å ena sidan, och GW och innehavaren av den nyttjanderätt som registrerats på nytt, å andra sidan, som uppkommer i målet vid den nationella domstolen, ska den sistnämndes fri- och rättigheter ges företräde. Som jag kommer att visa ligger denna lösning också till grund för EU-domstolens hittillsvarande praxis.

42. Jag kommer först att undersöka om fastighetsägaren kan åberopa de fri- och rättigheter som följer av artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan (punkt 2). Jag kommer därefter att visa huruvida och i vilken utsträckning det av fördragsbrottsdomen, vars slutgiltiga fastställande är bindande för den hänskjutande domstolen enligt artikel 260.1 FEUF, principiellt följer att de fri- och rättigheter som tillkommer innehavare av nyttjanderätter till berörda fastigheter innebär en legitim inskränkning av fastighetsägarens fri- och rättigheter (punkt 3). Jag kommer slutligen att undersöka huruvida en sådan inskränkning av fastighetsägarens fri- och rättigheter även är motiverad i ett fall som det förevarande eller om nyttjanderättshavarens motsvarande fri- och rättigheter även väger tyngre här (punkt 4).

2. Skydd enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan för fastighetsägare som inte är bosatta i landet

43. CN har, i egenskap av juridisk person med hemvist i Tyskland, förvärvat den omtvistade fastigheten som är belägen i Ungern. Den kan därför i princip åberopa den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 FEUF.¹¹

44. Dessutom skulle även en nationell bestämmelse som är tillämplig utan åtskillnad och som gör det möjligt att på nytt registrera en nyttjanderätt som tidigare upphävts utan att pröva om det ursprungliga beslutet om registrering av nyttjanderätten var lagligt, kunna hindra utländska investerare från att förvärva fastigheter i Ungern eller därefter förfoga över dessa. De kan nämligen inte vara säkra på att det härvid rör sig om en fastighet som inte är belastad. Detta skulle kunna utgöra en otillåten inskränkning av den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 FEUF som är till deras nackdel.¹²

¹¹ Se dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth (C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 56 och där angiven rättspraxis) och dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 54).

¹² Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 58 i slutet och där angiven rättspraxis).

45. Eftersom tvisten i det nationella målet rör tillämpningen av unionsrätten (se punkt 36 ovan), åtnjuter CN även, vad gäller den omtvistade fastigheten, skydd för rätten till egendom enligt artikel 17.1 i stadgan.

46. Det skydd som fastighetsägaren åtnjuter enligt artikel 63 FEUF och artikel 17.1 i stadgan är emellertid inte obegränsat. Det begränsas särskilt av det skydd som innehavaren av en nyttjanderätt till den berörda fastigheten åtnjuter enligt samma bestämmelser. Denna grundläggande tanke ligger också till grund för fördragsbrottsdomen och för 108/B § punkt 1 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser, som fastighetsregistreringsmyndigheten tillämpade för att återinskriva GW:s upphävda nyttjanderätt.

47. Jag kommer därför nedan att undersöka huruvida, och i vilken utsträckning, EU-domstolen i fördragsbrottsdomen redan har prövat en sådan inskränkning i den mening som avses i artikel 260.1 FEUF genom beslut som vunnit laga kraft och gjort en bindande avvägning mellan de motstridiga fri- och rättigheter som tillkommer ägarna av de berörda fastigheterna och innehavarna av de nyttjanderätter som ursprungligen registrerats, men som sedan åter upphävts (i strid med unionsrätten).

3. Skyldighet att iaktta den bindande tolkningen av artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan, bland annat i en fördragsbrottsdom

a) Rättskraft och genomförandeskyldighet enligt artikel 260.1 FEUF

48. Enligt artikel 260.1 FEUF är Ungern skyldig att vidta erforderliga åtgärder för att följa en fördragsbrottsdom för att få de överträdelse som har fastställts däri av sina skyldigheter enligt fördragen att upphöra, i den mån domens rättskraft omfattar de sak- och rättsfrågor som faktiskt eller med nödvändighet har avgjorts genom denna dom.¹³

49. Situationen för CN (fastighetsägaren) och GW (innehavare av den nyttjanderätt som ursprungligen registrerades men upphävdes) omfattas i princip av fastställandena i fördragsbrottsdomen. Upphävandet av GW:s nyttjanderätt *ex lege* ägde nämligen rum på grundval av 108 § punkt 1 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser, vilken i den domen bedömdes vara oförenlig med unionsrätten. Det är vidare ostridigt att fastighetsregistreringsmyndigheten på begäran av GW på nytt registrerade denna nyttjanderätt i fastighetsregistret med tillämpning av 108/F § punkterna 6 och 7 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser, i dess ändrade lydelse till följd av fördragsbrottsdomen. Härigenom belastades CN:s äganderätt till fastigheten återigen av GW:s nyttjanderätt, som vid den aktuella tidpunkten hade upphävts i strid med unionsrätten, och den överträdelse av artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan som EU-domstolen hade konstaterat till dess nackdel avhjälpes, åtminstone med avseende på framtiden.¹⁴

50. Den hänskjutande domstolen får i princip inte fatta ett beslut som strider mot de bindande fastställandena i fördragsbrottsdomen i detta avseende, såvida det inte föreligger särskilda omständigheter avseende CN och GW som inte omfattas av domens rättskraft. De nationella domstolarna är nämligen å sin sida vid fullgörandet av sina uppgifter skyldiga att beakta de

¹³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

¹⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 65).

rättsliga kriterier som fastställts i den domen för att avgöra räckvidden av de unionsrättsliga bestämmelser som den nationella domstolen ska tillämpa.¹⁵ Detsamma gäller för den bindande tolkningen av unionsrätten i en dom från EU-domstolen i ett mål om förhandsavgörande.¹⁶

51. Det måste därför undersökas närmare huruvida och i vilken utsträckning de bindande fastställandena i fördragsbrottsdomen – åtminstone implicit – beaktar de motstridiga fri- och rättigheter som följer av artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan som är aktuella i det nationella målet och den erforderliga avvägningen mellan dessa.

b) Bindande fastställanden i fördragsbrottsdomen vad gäller skyddet för nyttjanderättshavaren enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan

52. I fördragsbrottsdomen hade EU-domstolen visserligen inte att ta ställning till frågan huruvida och i vilken utsträckning en fastighetsägare som inte är bosatt i landet skyddas av de fri- och rättigheter som följer av artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan. EU-domstolen erkände emellertid behovet av skydd för motsvarande fri- och rättigheter för innehavaren av en nyttjanderätt som upphävts i strid med unionsrätten, inte bara av de statliga myndigheterna utan även *gentemot alla* fastighetsägare, det vill säga oberoende av ursprung.

53. EU-domstolen fann för det första att upphävandet *ex lege* av nyttjanderätter för investerare som inte är bosatta i landet ledde till en otillåten inskränkning av deras rätt till fri rörlighet för kapital enligt artikel 63 FEUF. Härigenom blev det nämligen omöjligt för dem att fortsätta att utöva nyttjanderätten, till exempel genom brukande, uthyrning, försäljning (i förekommande fall även till fastighetsägaren) eller annan lönsam användning av marken i fråga. Enligt EU-domstolen var syftet med det lagstadgade kravet på upphävande dessutom att avhålla personer som inte är bosatta i landet från att investera i Ungern i framtiden.¹⁷

54. För det andra ansåg EU-domstolen att upphävandet *ex lege* av nyttjanderätter för investerare som inte var bosatta i landet innebar att de berövades deras egendom som skyddas av artikel 17 i stadgan.¹⁸ Nyttjanderätten utgör nämligen en del av äganderätten. Den innebär att innehavaren – särskilt i förhållande till fastighetsägaren – tillerkänns rätten att använda fastigheten och att tillgodogöra sig inkomsterna från den. En motsvarande inskränkning av den nyttjanderätt som följer av fastighetsägarens äganderätt är således inneboende i denna rätt. Enligt EU-domstolen innebär upphävandet *ex lege* av gällande nyttjanderätter följaktligen ett påtvingat, fullständigt och slutgiltigt *berövande* av dessa rättigheter till nackdel för innehavarna, men till förmån för fastighetsägarna.¹⁹ Detta gäller oberoende av om fastighetsägaren är bosatt i landet eller inte.

55. EU-domstolen har i detta sammanhang dessutom kvalificerat de nyttjanderätter som upphävts men upplåtits enligt avtal före den 1 januari 2002 som ”lagligen förvärvade” enligt gällande nationell rätt, i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan.²⁰ Detta gäller även för

¹⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

¹⁶ Se dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkterna 41 och 42 samt där angiven rättspraxis).

¹⁷ Se dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 57 och följande punkter, särskilt punkt 58 och där angiven rättspraxis).

¹⁸ Dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 67 och följande punkter, särskilt punkt 82).

¹⁹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 81) och dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 56).

²⁰ Dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkterna 73–75).

förvärvet av GW:s nyttjanderätt, som ligger till grund för tvisten i det nationella målet. Denna uppläts före den 1 januari 2002, men registrerades först efter detta datum. Den omständigheten, som anförts av CN och den hänskjutande domstolen, att denna rättighet skulle ha införts i fastighetsregistret olagligen *efter* detta datum kan därför inte leda till ett ifrågasättande av att GW:s situation i princip omfattas av fastställandena i fördragsbrottsdomen.

56. EU-domstolen drog därav i en senare dom i ett mål om förhandsavgörande till och med slutsatsen att en nationell lagstiftning som föreskriver ett sådant upphävande och de åtgärder varigenom denna ska genomföras utgör ett *uppenbart* och *allvarligt* åsidosättande av såväl den grundläggande frihet som föreskrivs i artikel 63 FEUF som rätten till egendom som garanteras i artikel 17.1 i stadgan, till nackdel för nyttjanderättshavarna.²¹

57. Dessa bindande fastställanden avseende skyddet för nyttjanderättsinnehavare som inte är bosatta i landet innefattar visserligen i princip konflikten med ägarna till de fastigheter som belastas av dessa rättigheter, vilket även är fallet i det nationella målet. De tar emellertid inte hänsyn till en situation där, såsom i förevarande fall, inte bara nyttjanderättshavaren utan även fastighetsägaren är en utländsk investerare. Sistnämnda kan nämligen i princip även åberopa artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan för att komma i fullt åtnjutande av sin investering och sitt egendomsskydd (punkterna 42–44 i detta förslag till avgörande).

58. Ett sådant tillvägagångssätt från fastighetsägarens sida kan inte heller anses utgöra ett rättsmissbruk. Villkoren för den allmänna unionsrättsliga principen eller förbudet mot rättsmissbruk, som i rättspraxis ofta likställs med bedrägligt beteende, är uppenbarligen inte uppfyllda här.²² Det är nämligen inte fråga om att komma i åtnjutande av en förmån som föreskrivs i unionsrätten, trots att de objektiva villkor som uppställs där för att erhålla förmånen endast är formellt uppfyllda.²³ I ett sådant fall som det förevarande måste det i stället – utöver de bindande fastställandena i fördragsbrottsdomen – noggrant undersökas huruvida den inskränkning av fastighetsägarens motsvarande fri- och rättigheter enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan, som skyddet för nyttjanderättshavarnas fri- och rättigheter innebär, också är berättigad och proportionerlig.

4. Huruvida inskränkningen av fastighetsägarens fri- och rättigheter enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan är berättigad och proportionerlig

a) Tvingande hänsyn till allmänintresset och tredje mans grundläggande fri- och rättigheter

59. En restriktion för den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 FEUF är tillåten om den är berättigad och proportionerlig av tvingande hänsyn till allmänintresset. Restriktionen måste således vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Vidare kan en sådan restriktion grundas på de skäl som anges i artikel 65 FEUF, under förutsättning att den är förenlig med proportionalitetsprincipen.²⁴

²¹ Dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 57).

²² Se dom av den 26 februari 2019, T Danmark och Y Danmark (C-116/16 och C-117/16, EU:C:2019:135, punkt 70 och följande punkter) och dom av den 21 december 2023, BMW Bank m.fl. (C-38/21, C-47/21 och C-232/21, EU:C:2023:1014, punkt 281 och följande punkter).

²³ Se dom av den 21 december 2023, BMW Bank m.fl. (C-38/21, C-47/21 och C-232/21, EU:C:2023:1014, punkt 283 och där angiven rättspraxis).

²⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkterna 59 och 60 samt där angiven rättspraxis).

60. Likaså kan ett ingrepp i den grundläggande rätten till egendom enligt artikel 17.1 i stadgan vara berättigad enligt artikel 52.1 i stadgan med hänsyn till ett allmänintresse och med beaktande av proportionalitetsprincipen.²⁵ Detta gäller visserligen endast ett berövande i den mening som avses i artikel 17.1 andra meningen i stadgan, men gäller, såsom även framgår av den allmänna bestämmelsen om begränsningar i artikel 52.1 i stadgan, likaså vid en ren inskränkning av äganderätten. För det fall en sådan inskränkning, som i förevarande fall (punkterna 52 och 53 ovan), utgör en bestämmelse om användning av egendom i den mening som avses i artikel 17.1 tredje meningen i stadgan, är det dessutom tillräckligt att en sådan bestämmelse är nödvändig och proportionerlig med hänsyn till allmänintresset.²⁶

61. Vid en konflikt mellan de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom den i förevarande fall, kan en sådan motivering även grundas på en annan persons grundläggande fri- och rättighet. De motstridiga fri- och rättigheterna ska då vägas mot varandra på ett lämpligt sätt inom ramen för proportionalitetsprövningen, i den meningen att det föreligger en ”praktisk överensstämmelse”.²⁷ Detta följer även av fast rättspraxis, enligt vilken tillåtligheten av inskränkningar av grundläggande friheter på grundval av ett tvingande allmänintresse och deras proportionalitet i sin tur måste prövas mot unionens grundläggande rättigheter.²⁸ Detta innefattar i sin tur det skydd för de grundläggande rättigheter som någon annan åtnjuter enligt artikel 17.1 i stadgan.²⁹

62. Jag kommer i det följande att undersöka vilka tvingande hänsyn till allmänintresset som kan berättiga en inskränkning av de fri- och rättigheter som åtnjuts av fastighetsägare som inte är bosatta i landet, såsom CN, enligt artikel 63 FEUF och artikel 17.1 i stadgan. Sådana hänsyn kan följa inte bara av de lagakraftvunna och bindande fastställandena i fördragsbrottsdomen, utan även av de fri- och rättigheter som tillkommer tredje man, såsom GW i förevarande fall. Dessa motstridiga fri- och rättigheter ska vägas mot varandra med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

b) Avvägning mellan fastighetsägarens och nyttjanderättshavarens grundläggande fri- och rättigheter

1) Åtskillnad mellan den aktuella konflikten mellan rättigheter och situationen i tidigare rättspraxis

63. Fördragsbrottsdomen grundar sig huvudsakligen på fastställandet att den omständigheten att nyttjanderätterna för nyttjanderättsinnehavare som inte är bosatta i landet upphävdes *ex lege* – vilket i det aktuella fallet har korrigerats av fastighetsregistreringsmyndigheten – inte bara strider mot den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 FEUF, till nackdel för dessa innehavare, utan

²⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkterna 88 och 89).

²⁶ Se i detta avseende dom av den 5 maj 2022, BPC Lux 2 m.fl. (C-83/20, EU:C:2022:346, punkt 36 och följande punkter).

²⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 60 och där angiven rättspraxis), dom av den 19 december 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punkt 50), och dom av den 26 april 2022, Polen/Parlamentet och rådet (C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 75). Avseende frågan huruvida de grundläggande rättigheterna och de grundläggande friheterna har samma rang och om konflikter mellan dessa kan upphävas med tillämpning av proportionalitetsprincipen, se förslag till avgörande av generaladvokaten Trstenjak i målet kommissionen/Tyskland (C-271/08, EU:C:2010:183, punkt 183 och följande punkter), avseende rättsfiguren ”praktisk överensstämmelse”, se mitt förslag till avgörande i målet Parlamentet/Rådet (C-540/03, EU:C:2005:517, punkt 39).

²⁸ Se dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkterna 64–66 och där angiven rättspraxis).

²⁹ Se dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 66 och följande punkter).

även utgör ett otillåtet berövande av egendom i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan i förhållande till dem (se ovan punkterna 52–56).³⁰ Härav följer, på motsvarande sätt, att åtminstone de lokala fastighetsägarna i princip måste tolerera att den ursprungliga rättsliga situationen återställs till förmån för nyttjanderättshavare som inte är bosatta i landet.³¹

64. Till skillnad från de situationer som låg till grund för tidigare rättspraxis rör förevarande mål emellertid en konflikt mellan å ena sidan de grundläggande fri- och rättigheterna för en fastighetsägare *som inte är bosatt i landet* vars fastighet belastas av nyttjanderätten och å andra sidan de grundläggande fri- och rättigheterna för en innehavare av denna rättighet *som inte är bosatt i landet*.

65. Jag anser emellertid att det i en situation som den förevarande, särskilt när fastighetsägaren inte är bosatt i landet, inte finns några särskilda omständigheter som skulle kräva en annan bedömning än den som ligger till grund för fördragsbrottsdomen.

2) Tillåten inskränkning av rätten till fri rörlighet för kapital för en fastighetsägare som inte är bosatt i landet

66. Detta gäller först och främst berättigandet av en eventuell inskränkning av rätten till fri rörlighet för kapital för fastighetsägare som inte är bosatta i landet enligt artikel 63 FEUF. I den mån dessa nämligen – liksom CN i förevarande mål – förvärvade den aktuella fastigheten med kännedom om en redan registrerad nyttjanderätt, har de inte ens hindrats från att utöva den fria rörligheten för kapital. Detta gäller i ännu högre grad om nyttjanderätten, såsom i förevarande fall, redan hade registrerats genom *slutgiltigt* beslut vid tidpunkten för förvärvet av egendomen. I ett sådant fall kan den belastning av fastigheten som denna rättighet innebär i princip inte inverka negativt på beslutet att förvärva den. Tvärtom gör en sådan belastning, såsom kommissionen också har gjort gällande, det möjligt att förvärva en fastighet på bättre villkor, bland annat till ett förmånligare pris än vad som skulle ha varit fallet om den inte fanns.

67. Det är inte möjligt att göra en annan bedömning av den av den hänskjutande domstolen åberopade inskränkningen av rätten till fri förfoganderätt för en fastighetsägare som inte är bosatt i landet genom en senare återinskrivning av en nyttjanderätt som upphävts *ex lege*, men som tidigare registrerats genom *slutgiltigt* beslut, utan att pröva huruvida den ursprungliga inskrivningen av nyttjanderätten var lagenlig. Om detta över huvud taget kan anses utgöra en inskränkning av den fria rörligheten för kapital, är den tillåten och berättigad med hänsyn till den det *slutgiltiga* beslutet om registrering av nyttjanderätten vid den tidpunkt då fastigheten förvärvades.

68. Enligt den hänskjutande domstolen (punkt 31 ovan) innebär nämligen det förhållandet att beslutet om registrering är *slutgiltigt* att nyttjanderätten, trots att registreringen var olaglig, i princip inte längre kunde ifrågasättas enligt de nationella bestämmelser som var tillämpliga vid den aktuella tidpunkten. Mot bakgrund av detta kunde en fastighetsägare som inte var bosatt i landet, såsom CN, inte ha berättigade förväntningar på att ett upphävande *ex lege* av en nyttjanderätt, som hade blivit *slutgiltig*, som ägde rum *efter* det att fastigheten hade förvärvats och som senare i fördragsbrottsdomen hade bedömts strida mot unionsrätten, skulle leda till att fastigheten skulle förbli permanent obelastad. Detta gäller i än mindre grad eftersom det hinder

³⁰ Dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 54 och följande punkter samt punkt 67 och följande punkter, särskilt punkt 82).

³¹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 57 och följande punkter).

för att återinskriva nyttjanderätten som åberopats i förevarande fall grundar sig på den nationella lagstiftning som EU-domstolen fann vara oförenlig med artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan, vilket innebär att den inte längre kan tillämpas (se punkt 36 ovan). Det är i huvudsak också av dessa skäl som inte heller fastighetsregistreringsmyndigheten har ansett CN vara god tro i den mening som avses i 108/F § punkt 7 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser.

69. Däremot utgör upphävandet *ex lege* av en nyttjanderätt, som har upphävts genom den här omtvistade återinskrivningen, en allvarlig inskränkning av den fria rörligheten för kapital för en innehavare av en sådan rättighet som inte är bosatt i landet (se ovan, punkterna 52 och 55). Frågan huruvida situationen skulle ha bedömts annorlunda om fastighetsägaren inte själv hade upplåtit nyttjanderätten eller ursprungligen hade förvärvat en obelastad fastighet behöver inte avgöras här. Trots detta anser jag att det, även med hänsyn till att artikel 63 FEUF är direkt tillämplig, generellt är rimligt att fastighetsförvärvare som inte är bosatta i landet, i förväg, med hjälp av fastighetsregistret, informerar sig om huruvida fastigheten belastas eller belastades av en nyttjanderätt som innehas eller innehades av en investerare som inte är bosatt i landet och som eventuellt har upphävts *ex lege* och (ännu) inte har återinskrivits.

70. Följaktligen utgör begränsningen av den rättighet som åtnjuts av den fastighetsägare som inte är bosatt i landet enligt artikel 63 FEUF till följd av motsvarande rättighet för den nyttjanderättshavare som inte är bosatt i landet en tillåten begränsning. Såsom kommer att visas nedan är denna begränsning också tillåten med hänsyn till det nödvändiga skyddet för äganderätten som fastighetsägaren åtnjuter enligt artikel 17.1 i stadgan.

3) Tillåten inskränkning av äganderätten för en fastighetsägare som inte är bosatt i landet

71. Vidare anser jag, i enlighet med vad som fastställts i fördragsbrottsdomen, att det intrång i nyttjanderättshavarens egendom, som skyddas av artikel 17.1 i stadgan, som orsakas av att nyttjanderätten upphävs *ex lege*, är allvarligare än det intrång i äganderätten för den fastighetsägare som inte är bosatt i landet som orsakas av den omtvistade återinskrivningen av den nyttjanderätt som upphävts *ex lege*.

72. Såsom EU-domstolen har fastställt *inskränker* nämligen en nyttjanderätt som ursprungligen med rättslig verkan har upplåtits och registrerats med fastighetsägarens samtycke äganderätten till fastigheten och underkastar den endast andra bestämmelser om nyttjande. I motsats till det upphävande *ex lege* av nyttjanderätten som kritiserats i fördragsbrottsdomen innebär detta således inte ett fullständigt berövande av äganderätten.³² Den nya *inskränkningen* av fastighetsägarens äganderätt genom den omtvistade återinskrivningen av den upphävda nyttjanderätten, även mot fastighetsägarens vilja, väger också betydligt mindre tungt än det påtvingade, fullständiga och slutgiltiga berövandet av äganderätten för innehavaren av nyttjanderätten (som en del av äganderätten till fastigheten, se ovan, punkt 53).

73. I ett sådant fall kan en fastighetsägare som inte är bosatt i landet därför inte åberopa skyddet för sin egendom för att återuppliva upphävandet av denna nyttjanderätt (i strid med unionsrätten) till sin fördel och därmed häva den belastning av sin egendom som detta innebär. Detta gäller i än högre grad i ett fall där, såsom i förevarande fall, förvärvet av fastigheten ägde rum vid en tidpunkt då den redan belastades av nyttjanderätt som registrerats genom *slutgiltigt* beslut (punkt 67 ovan).

³² Se dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark) (C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 82 och följande punkter).

74. Det förhållandet att en fastighetsägare som inte är bosatt i landet åberopar artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan kan följaktligen inte leda till att den återinskrivna nyttjanderätten upphävs på nytt. Den ungerska regeringen har i detta avseende gjort gällande att de nationella bestämmelser som ändrats till följd av fördragsbrottsdomen och deras genomförande är nödvändiga just för att följa denna dom enligt artikel 260.1 FEUF och för att skapa en situation som är förenlig med dessa unionsrättsliga bestämmelser.

75. I motsats till vad den hänskjutande domstolen har hävdats är det därför inte heller möjligt att bryta rättskraften hos det ursprungliga beslutet om registrering av nyttjanderätten i enlighet med principerna om likvärdighet och effektivitet. Denna fråga skulle endast uppkomma om fördragsbrottsdomen inte har följts i tillräcklig utsträckning, vilket inte är fallet i förevarande mål. Tvärtom följer det av rättssäkerhetsprincipen att lagakraftvunna förvaltningsbeslut som medför rättsverkningar i princip inte längre kan ifrågasättas.³³ Ett sådant avbrott i rättskraften skulle dessutom vara till nackdel för skyddet för de rättigheter som garanteras nyttjanderättshavaren enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan och grundas just på de nationella bestämmelser som EU-domstolen med avseende på detta skydd har bedömt strida mot unionsrätten.

76. Slutligen föreligger inte några andra omständigheter som skulle kunna anföras för att ifrågasätta lämpligheten och proportionaliteten av den omtvistade återinskrivningen av den aktuella nyttjanderätten i syfte att på ett legitimt sätt begränsa fastighetsägarens rättigheter enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan. Denna återinskrivning går under alla omständigheter inte utöver vad som var nödvändigt för att uppnå nämnda mål, inbegripet skyddet för nyttjanderättshavarens grundläggande fri- och rättigheter.

5. Slutsats i denna del

77. Följaktligen kan en fastighetsägare vars egendom belastas av en nyttjanderätt som inledningsvis registrerats genom ett slutgiltigt beslut och som därefter upphävts (i strid med unionsrätten), men som senare emellertid registrerats på nytt, inte med framgång åberopa sina rättigheter enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan för att ålägga den behöriga myndigheten att åter upphäva nyttjanderätten med motiveringen att den ursprungliga registreringen av nyttjanderätten stred mot de ungerska bestämmelser som var i kraft vid den aktuella tidpunkten.

V. Förslag till avgörande

78. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska besvara Győri Törvényszék (Domstolen i Győr, Ungern) tolkningsfrågor på följande sätt:

En medlemsstats lagstiftning, enligt vilken en nyttjanderätt som ursprungligen registrerats genom ett slutgiltigt beslut och som upphävts i strid med unionsrätten och ska registreras på nytt, är förenlig med artikel 63 FEUF och artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, om den inte ålägger de behöriga myndigheterna att, innan denna nyttjanderätt registreras på nytt, pröva huruvida den ursprungliga registreringen, mot bakgrund till de nationella bestämmelser som gällde vid den aktuella tidpunkten var lagenlig.

³³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 49 och följande punkter, särskilt punkt 52).