



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 21 maj 2019*

Innehållsförteckning

I. Tillämpliga bestämmelser	3
A. Unionsrätt	3
1. Stadgan	3
2. 2003 års anslutningsakt	4
B. Ungersk rätt	4
II. Det administrativa förfarandet	6
III. Ändamålet med talan	6
IV. Domstolens behörighet	7
A. Parternas argument	7
B. Domstolens bedömning	7
V. Prövning i sak	7
A. Parternas argument	7
B. Domstolens bedömning	11
1. Artikel 49 FEUF	11
2. Artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan.	11
a) Huruvida artikel 63 FEUF är tillämplig och huruvida det föreligger en restriktion för den fria rörligheten för kapital	11
b) Huruvida restriktionen för den fria rörligheten för kapital är motiverad och huruvida artikel 17 i stadgan är tillämplig	12

* Rättegångsspråk: ungerska.

1) Huruvida det föreligger ett berövande av egendom i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan	13
2) Åberopade rättfärdigandegrunder och samhällsnyttokrav	16
i) Rättfärdigandegrunden som avser mål av allmänt samhällsintresse avseende nyttjande av jordbruksmark	16
ii) Rättfärdigandegrunden som avser överträdelser av den nationella lagstiftningen om valutakontroll	18
iii) Rättfärdigandegrunden som avser målet att bekämpa – i syfte att skydda allmän ordning – metoder som används för att kringgå nationell lagstiftning	19
iv) Avsaknaden av samhällsnyttokrav och regler om ersättning i den mening som avses i artikel 17 i stadgan	20
c) Slutsats	22
VI. Rättegångskostnader	22

”Fördragsbrott – Artikel 63 FEUF – Fri rörlighet för kapital – Artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till egendom – Nationell lagstiftning om upphävande, utan rätt till ersättning, av nyttjanderätter till jord- och skogsbruksmark som tidigare förvärvats av juridiska eller fysiska personer som inte kan visa att de är nära släktingar till ägaren”

I mål C-235/17,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 5 maj 2017,

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Malferrari och L. Havas, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Ungern, företrädd av M. Z. Fehér, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Prechal (referent), E. Regan och T. von Danwitz samt domarna A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda och S. Rodin,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 juli 2018,

och efter att den 29 november 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har i sin ansökan yrkat att domstolen ska fastställa – med beaktande särskilt av de sedan den 1 januari 2013 gällande bestämmelserna i termőfőldről szóló 1994. évi LV. törvény (1994 års lag nr LV om produktiv mark) (nedan kallad 1994 års lag om produktiv mark), av relevanta bestämmelser i mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (2013 års lag nr CXXII om försäljning av jord- och skogsbruksmark) (nedan kallad 2013 års lag om jordbruksmark), av vissa bestämmelser i mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (2013 års lag nr CXXII om försäljning av jordbruksmark och skogsmark) (nedan kallad 2013 års lag om övergångsbestämmelser) och av 94 § punkt 5 i ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (1997 års lag nr CXLI om fastighetsregistret) (nedan kallad fastighetsregisterlagen) – att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 49 och 63 FEUF samt artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna) (nedan kallad stadgan), genom att på ett uppenbart oproportionerligt sätt inskränka nyttjanderätter till jord- och skogsbruksmark.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Stadgan

- 2 Artikel 17 i stadgan har rubriken ”Rätt till egendom”, och där föreskrivs följande i punkt 1:

”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.”

- 3 Artikel 51 i stadgan har rubriken ”Tillämpningsområde”, och där föreskrivs följande i punkt 1:

”Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. ...”

- 4 Artikel 52 i stadgan har rubriken ”Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning”, och där föreskrivs följande i punkterna 1 och 3:

”1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

...

3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.”

2. 2003 års anslutningsakt

- 5 Bilaga X till 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) (nedan kallad 2003 års anslutningsakt) har rubriken ”Förteckning enligt artikel 24 i anslutningsakten: Ungern”. Kapitel 3 i nämnda bilaga har rubriken ”Fri rörlighet för kapital”, och där föreskrivs följande i punkt 2:

”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 köp av jordbruksmark 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. ...

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.”

- 6 Genom 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) förlängdes den övergångsperiod som fastställs i bilaga X, kapitel 3, punkt 2, i 2003 års anslutningsakt till och med den 30 april 2014.

B. Ungersk rätt

- 7 I 38 § punkt 1 i földról szóló 1987. évi I. törvény (1987 års lag nr 1 beträffande mark) 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 finansministern.
- 8 Genom 1 § punkt 5 i 171/1991 Korm. Rendelet (regeringsdekret nr 171/1991), av den 27 december 1991, 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 produktiv mark.

- 9 Genom 1994 års lag om produktiv mark upprätthölls nyss nämnda förbud mot förvärv och utvidgades samtidigt till juridiska personer, oavsett om de var etablerade i Ungern eller inte.
- 10 Denna lag ändrades med verkan från och med den 1 januari 2002 genom termőfőldről 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 produktiv mark 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 egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (lag nr CCXIII av 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". Genom 2012 års lag nr CCXIII 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".
- 12 2013 års lag om jordbruksmark antogs den 21 juni 2013 och trädde i kraft den 15 december 2013.
- 13 I 37 § punkt 1 i 2013 års lag om jordbruksmark bibehålls 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 familjemedlem.
- 14 I 5 § punkt 13 i nämnda lag finns följande definition:
"Nära familjemedlem': make eller maka, släktingar i rakt uppstigande eller nedstigande led, adoptivbarn, makes eller makas barn, adoptivföräldrar, svärföräldrar och syskon."
- 15 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, genom vilken 91 § punkt 1 i 1994 års lag om produktiv mark upphävdes, anges följande:
"Den 1 maj 2014 upphör automatiskt de nyttjanderätter eller liknande rättigheter som förelåg den 30 april 2014 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 april 2014."
- 17 94 § i fastighetsregisterlagen har följande lydelse:
"1. För att avregistrera de nyttjanderätter och liknande rättigheter som upphör enligt 108 § punkt 1 i [2013 års lag om övergångsbestämmelser] (nedan i denna bestämmelse gemensamt 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, inom 15 dagar från det att föreläggandet mottogs försäkra att nyttjanderättshavaren och den fastighetsägare som upplåtit nyttjanderätten är nära släkt, 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 inte framgår att parterna är nära familjemedlemmar eller om det inte ges in 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 kan förvärva nyttjanderätter som kan skrivas in i registret, och vilka har upphört i enlighet med 108 § punkt 1 i [2013 års lag om övergångsbestämmelser].”

II. Det administrativa förfarandet

- 18 Kommissionen ansåg att Ungern hade åsidosatt artiklarna 49 och 63 FEUF samt artikel 17 i stadgan, genom att anta de inskränkningar avseende nyttjanderätt till jordbruksmark som anges i vissa bestämmelser i 2013 års lag om övergångsbestämmelser, däribland 108 § punkt 1. Kommissionen skickade därför den 17 oktober 2014 en formell underrättelse till Ungern. Ungern svarade genom skrivelse av den 18 december 2014, i vilken denna medlemsstat bestred de av kommissionen påtalade överträdelsena.
- 19 Den 19 juni 2015 avgav kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den vidhöll att Ungern, genom att upphäva vissa nyttjanderätter med verkan från och med den 1 maj 2014 med stöd av 108 § punkt 1 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser, hade åsidosatt de i föregående punkt angivna bestämmelserna i unionsrätten. Ungern svarade på det motiverade yttrandet i skrivelser av den 9 oktober 2015 och den 18 april 2016, i vilka medlemsstaten bestred att den gjort sig skyldig till fördragsbrott på det sätt som kommissionen påstått.
- 20 Mot denna bakgrund beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

III. Ändamålet med talan

- 21 I det yrkande som kommissionen framställt i sin ansökan har den angett att Ungern har åsidosatt unionsrätten genom att ”inskränka” nyttjanderätter till jord- och skogsbruksmark (nedan kallad jordbruksmark), mot bakgrund av olika nationella bestämmelser som den angett i yrkandet. Det framgår dock både av det motiverade yttrandet och av innehållet i själva ansökan att den nyttjanderättsinskränkning som avses med kommissionens talan rent konkret är den som följer av upphävandet av nyttjanderätter genom 108 § punkt 1 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser. Detta är dessutom ostridigt mellan parterna, vilket bekräftas av vad som yttrades vid förhandlingen, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 39 i sitt förslag till avgörande. De övriga nationella bestämmelser som det hänvisas till i yrkandet i ansökan anges där, och i själva ansökan, endast i syfte att beskriva det nationella lagstiftningssammanhang i vilket 108 § punkt 1 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser ingår, eftersom denna beskrivning är nödvändig för att man till fullo ska kunna förstå vilken räckvidd denna bestämmelse har.
- 22 Ändamålet med kommissionens talan är således att få fastställt att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 49 och 63 FEUF samt artikel 17 i stadgan, genom att anta 108 § punkt 1 i 2013 års lag om övergångsbestämmelser (nedan kallad den omtvistade lagstiftningen) och genom att med direkt stöd av denna lagstiftning (*ex lege*) upphäva tidigare upplåtna nyttjanderätter till jordbruksmark i Ungern där parterna inte är nära familjemedlemmar.

IV. Domstolens behörighet

A. Parternas argument

- 23 Ungern har inledningsvis gjort gällande att de nyttjanderättsavtal som upphävs genom den omtvistade lagstiftningen kringgick de förbud mot att förvärva jordbruksmark som gällde före Ungerns anslutning till unionen och att de därigenom var ogiltiga när de ingicks (*ab initio*) redan före anslutningen. Detta innebär att de på aktuellt sätt överträdde förbuden och deras verkningar, och därmed även det senare upphävandet av de aktuella nyttjanderätterna genom den omtvistade lagstiftningen, inte kan bedömas mot bakgrund av unionsrätten. Enligt Ungern är domstolen nämligen inte behörig att tolka unionsrätten i fall där omständigheterna i tvisten hänför sig till tiden före den berörda medlemsstatens anslutning till unionen.
- 24 Kommissionen har för sin del gjort gällande att unionsrätten är omedelbart tillämplig i nya medlemsstater och att saken i det nu aktuella målet rör en nationell lagstiftning som antogs under år 2013 om omedelbart upphävande, per den 1 maj 2014, av de nyttjanderätter som förelåg vid den tidpunkten och som var införda i fastighetsregistren. Saken i målet rör således inte frågan huruvida de nyttjanderättsavtal som ingåtts före Ungerns anslutning till unionen är lagenliga. Enligt kommissionen medgav Ungern dessutom, i sitt svar på det motiverade yttrandet, uttryckligen att de ungerska domstolarna inte i något mål har slagit fast att nyttjanderättsavtal av nu aktuellt slag är ogiltiga.

B. Domstolens bedömning

- 25 Det följer av domstolens fasta praxis att domstolen är behörig att tolka unionsrätten, vad avser dess tillämpning i en ny medlemsstat, från och med dagen för den statens anslutning till unionen (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 26 Vad gäller det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. Som kommissionen har gjort gällande förelåg de nyttjanderätter som påverkas av den omtvistade lagstiftningen fortfarande den 30 april 2014, och det förhållandet att dessa nyttjanderätter upphävdes samt därefter togs bort från fastighetsregistret är en följd av nämnda lagstiftning, vilken antogs nästan tio år efter Ungerns anslutning till unionen, och inte av en tillämpning av nationella bestämmelser som skulle ha varit i kraft och haft alla sina verkningar med avseende på sådana nyttjanderätter redan före anslutningen.
- 27 Av detta följer att det saknas anledning att godta Ungerns argument att domstolen saknar behörighet.

V. Prövning i sak

A. Parternas argument

- 28 Kommissionen har i första hand gjort gällande att den omtvistade lagstiftningen – beroende på de särskilda omständigheterna i varje tänkbart enskilt fall – kan inskränka antingen etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital, och att den följaktligen kan anses strida både mot artikel 49 FEUF och mot artikel 63 FEUF.
- 29 I andra hand anser kommissionen att den omtvistade lagstiftningen är indirekt diskriminerande gentemot medborgare i andra medlemsstater än Ungern i den mån som det mellan åren 1992 och 2002 förhöll sig så, att upplåtelse av en nyttjanderätt var det enda sättet för medborgare i andra medlemsstater att investera i jordbruksmark i Ungern och i den mån som det dessutom är ovanligt att

sådana medborgare har nära släktingar som äger sådan mark som de hade kunnat förvärva en nyttjanderätt till. Under dessa omständigheter kan den omtvistade lagstiftningen inte motiveras på grundval av artikel 65.1 b FEUF eller av i rättspraxis erkända tvingande skäl av allmänintresse.

- 30 I tredje hand har kommissionen gjort gällande att även om det antas att rättfärdigande grunder av nyss nämnt slag är tänkbara, kan de grunder som åberopats av Ungern inte godtas i förevarande fall, och den omtvistade lagstiftningen uppfyller inte de krav som följer av proportionalitetsprincipen.
- 31 Vad för det första beträffar de olika jordbrukspolitiska mål som anges i ingressen till 2013 års lag om jordbruksmark och som Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen, Ungern) har identifierat i dom nr 25 av den 21 juli 2015, nämligen att se till att produktiv jordbruksmark endast ägs av de fysiska personer som brukar marken och inte i spekulativt syfte, att förhindra fragmentering av jordbruksfastigheter och att bevara en landsbygdsbefolkning och ett hållbart jordbruk, samt skapa livskraftiga och konkurrenskraftiga jordbruksföretag, har kommissionen gjort gällande att dessa mål inte motiverar ett hinder för den fria rörligheten för kapital.
- 32 Under alla omständigheter är de aktuella restriktionerna varken lämpliga eller nödvändiga för att uppnå de nyss angivna målen.
- 33 Vad för det andra beträffar målet att regularisera rättsstridiga situationer som uppstått till följd av att personer som inte är bosatta i Ungern har förvärvat nyttjanderätter utan att inneha ett sådant valutaväxlingstillstånd från Ungerns centralbank som – fram till den 16 juni 2001 – krävdes enligt 1995 års lag XCV om valuta, har kommissionen gjort gällande att sedan Ungerns anslutning till unionen medför ett sådant krav på tillstånd en diskriminering på grund av nationalitet som är förbjuden enligt unionsrätten. Enligt kommissionen medgav Ungern dessutom under det administrativa förfarandet att det inte finns något avgörande från en ungersk domstol där det slås fast att förvärv av en nyttjanderätt utan att inneha valutaväxlingstillstånd ska anses medföra att nyttjanderätten blir ogiltig.
- 34 Vad för det tredje beträffar målet att upphäva nyttjanderätter som före den 1 januari 2002 förvärvats av personer som inte var bosatta i Ungern eller av juridiska personer som därigenom i strid med lagen kringgick förbudet mot att förvärva egendom, anser kommissionen att en medborgare i en annan medlemsstat än Ungern som investerar i jordbruksmark eller etablerar sig i Ungern genom att förvärva en rättstitel i enlighet med gällande rätt i den medlemsstaten helt enkelt utnyttjar de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 63 FEUF. Ett sådant agerande kan därför inte anses utgöra missbruk.
- 35 Enligt kommissionen har Ungern dessutom inte underbyggt sitt påstående att alla nyttjanderättsavtal som påverkas av den omtvistade lagstiftningen hade ingåtts i syfte att kringgå det ovan nämnda förbudet. Ungern har framför allt inte förklarat varför detta skulle kunna vara fallet när det gäller de avtal som ingåtts av de som inkommit med klagomål, vilka getts in av kommissionen i förevarande mål. Ungern har inte heller åberopat något avtal som förklarats vara rättsstridigt av en domstol. Härtill kommer, enligt kommissionen, att även om det godtas att upplåtelsen av nyttjanderätten i vissa fall har skett för att kringgå gällande lagstiftning, kan detta konstaterande under alla omständigheter inte generaliseras på så sätt att varje person som har upplåtit en nyttjanderätt ska antas ha agerat med en sådan avsikt.
- 36 I fjärde hand har kommissionen gjort gällande att den omtvistade lagstiftningen strider mot principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar. Enligt kommissionen innebär dessa principer att om rättstitlar som gör det möjligt för innehavarna att bedriva en ekonomisk verksamhet avskaffas, är det inte proportionerligt och motiverat att föreskriva en övergångsperiod på endast fyra och en halv månad, samtidigt som man därigenom tar bort den tjugoåriga

övergångsperiod som införts mindre än ett år tidigare. Det strider även mot dessa principer att det inte föreskrivs någon särskild kompensation för att – på förutbestämda villkor – gottgöra de som berörs för förlust av ersättning, investeringarnas värdeminskning och utebliven vinst.

- 37 I femte hand har kommissionen gjort gällande att bestämmelserna i stadgan är tillämpliga i det nu aktuella fallet, i den mån den omtvistade lagstiftningen hindrar etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital och Ungern har åberopat tvingande skäl av allmänintresse för att motivera sådana hinder.
- 38 Den omtvistade lagstiftningen strider enligt kommissionen mot artikel 17 i stadgan. Upphävandet av nyttjanderätterna utgör nämligen ett berövande av egendom, i den mening som avses i den artikeln och i artikel 1 i protokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).
- 39 I förevarande fall kan det enligt kommissionen inte anses vara motiverat av något godtagbart skäl av allmänintresse att tusentals icke-ungerska medborgare berövas nyttjanderätter. Den har vidare anfört att även om det antas att detta berövande kan motiveras, är det inte proportionerligt, särskilt med hänsyn till de nyss angivna omständigheterna. I den omtvistade lagstiftningen saknas dessutom bestämmelser om sådan ersättning som krävs enligt artikel 17 i stadgan och som är avsedd att på ett effektivt sätt kompensera de som berörs för att de berövas sakrätter med ett betydande ekonomiskt värde.
- 40 Slutligen anser kommissionen att de som berörs handlade i god tro genom att använda en investeringsmöjlighet som den då gällande lagstiftningen erbjöd dem. Härtill kommer att de aktuella nyttjanderätternas lagenlighet bekräftas av såväl de behöriga myndigheternas praxis i fråga om fastighetsregistrering som av domstolspraxis.
- 41 Ungern har i sitt svaromål bestritt att det föreligger några hinder för etableringsfriheten. Enligt Ungern framgår det av dom nr 25 av den 21 juli 2015 från Alkotsmánmolybíróság (Författningsdomstolen) att de berörda nyttjanderättshavarna inte har lidit någon ekonomisk skada. Författningsdomstolen fann nämligen att bestämmelserna i ungersk civilrätt rent allmänt innebar att det i tillräcklig utsträckning säkerställdes en möjlighet för nyttjanderättshavarna att ta tillvara sina intressen i form av en avräkning mellan parterna. Nyttjanderättshavarna kan dessutom fortsätta att bruka egendomen i framtiden genom att, med ägarens samtycke, förvärva äganderätten till egendomen eller genom att ingå ett arrendeavtal. Enligt Ungern föreligger det inte någon restriktion för den fria rörligheten för kapital, eftersom det i den omtvistade lagstiftningen endast uppställs ett villkor angående släktskap för en enda form av brukanderätt till odlingsbar mark, varvid det fortfarande är möjligt att förvärva och arrendera sådan mark.
- 42 Ungern har vidare bestritt att det föreligger indirekt diskriminering på grund av nationalitet, eftersom den omtvistade lagstiftningen har påverkat ungerska medborgare och medborgare i andra medlemsstater utan åtskillnad. Detta framgår av att endast 5 058 av de över 100 000 personer som omfattas av lagstiftningen är medborgare i andra stater, inbegripet medborgare i tredjeländer. Det förhållandet att undantaget avseende nära släktskap typiskt sett är till fördel för ungerska medborgare beror på att det är fråga om mark som är belägen i Ungern vars ägare vanligen är ungrare. Nyss nämnda undantag tar hänsyn till att föräldrar ofta köper fastigheter åt sina barn och till dem upplåter en nyttjanderätt samt till att den efterlevande maken ofta ärver en sådan rätt.
- 43 Även om det skulle slås fast att det föreligger en restriktion för den fria rörligheten för kapital, anser Ungern att den är motiverad, för det första, av de jordbrukspolitiska mål som anges i punkt 31 ovan.

- 44 Ungern har därefter gjort gällande att Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) har slagit fast att de aktuella nyttjanderättsavtalen var rättsstridiga redan när de ingicks (*ab initio*). I dom nr 25 av den 21 juli 2015 fann denna domstol nämligen att målet med den omtvistade lagstiftningen bland annat var att säkerställa att fastighetsregistret återspeglade rättsförhållanden som var förenliga med det nya regelverket för jordbruksmark och att undanröja rättsverkningarna av en praxis som medförde att nyttjanderätten tillämpades på ett dysfunktionellt sätt.
- 45 Ungern har anfört att om parterna väljer en annan typ av avtal än den som motsvarar deras verkliga avsikt, följer det av 207 § punkt 6 i a polgari törvényvölöl szóló 1959. évi IV. törvény” (1959 års lag nr IV om införande av civillagen) att avtalet ska anses vara fiktivt och ogiltigt.
- 46 Mot bakgrund av det stora antalet nyttjanderättsförvärv som gjorts, på olika sätt, av personer som inte är bosatta i Ungern i hopp om att efter Ungerns anslutning till unionen eller när de rättsliga hindren försvunnit en dag kunna förvärva äganderätten till den berörda marken, varvid upphävandet av dessa förvärv skulle kunna omfattas av begreppet ”allmän ordning” i artikel 65.1 b FEUF, valde den ungerska lagstiftaren, av skäl som avsåg budgetmässiga hänsyn och hushållning med rättsväsendets resurser, att upphäva dessa nyttjanderätter och att ta bort dem från fastighetsregistret genom lagstiftning i stället för att angripa dem en och en vid domstol.
- 47 Ungern anser slutligen att den omtvistade lagstiftningen även är motiverad av syftet att få rättsstridigheten av nyttjanderättsavtal ingångna utan det valutaväxlingstillstånd som krävs enligt 1995 års lag nr XCV att upphöra.
- 48 Vad beträffar frågan huruvida inskränkningen av rätten till egendom är proportionerlig och nödvändig slog Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) i dom nr 25 av den 21 juli 2015 fast att upphävandet av de aktuella nyttjanderätterna inte utgjorde en expropriation. Författningsdomstolen fann nämligen att det var fråga om nyttjanderätter av avtalskaraktär, vilka således kunde begränsas genom lagbestämmelser i det allmännas intresse, och att upphävandet av nyttjanderätterna varken innebar att staten förvärvade en rätt eller att det uppkom en ny sakrätt till förmån för ett annat rättssubjekt. Nämnda domstol fann även att denna åtgärd tillgodosåg det allmännas intresse, eftersom den innebar att ägarens egendom frigjordes från belastningar och i fortsättningen, till följd av krav hänförliga till samhällsintresset, skulle bli föremål för skyldigheter avseende produktiv mark.
- 49 Vad beträffar det förhållandet att övergångsperioden var kort fann författningsdomstolen att de berörda ekonomiska aktörerna inte kunde ha berättigade förväntningar på att den tidigare lagstiftningen skulle bibehållas, eftersom det var förutsebart att den skulle komma att ändras på grund av att moratoriet för förvärv av mark upphörde till följd av 2003 års anslutningsakt.
- 50 Ungern har vidare gjort gällande att det inte behöver göras en separat prövning av den omtvistade lagstiftningen mot bakgrund av stadgan och att det under alla omständigheter framgår av dom nr 25 av den 21 juli 2015 från Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) att upphävandet av de aktuella nyttjanderätterna inte utgör en expropriation och att det dessutom är motiverat av det allmännas intresse, samtidigt som de civilrättsliga bestämmelserna gör det möjligt för den tidigare nyttjanderättshavaren att få en rättvis, heltäckande och snabb kompensation för de förluster som uppstått. Härtill kommer att artikel 17 i stadgan inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom de nyttjanderättsavtal som upphävs genom den omtvistade lagstiftningen hade ingåtts på ett rättsstridigt sätt och i ond tro.

B. Domstolens bedömning

1. Artikel 49 FEUF

- 51 När det gäller kommissionens yrkande att domstolen ska fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 49 FEUF, ska det erinras om att när rätten att förvärva, att bruka och att överlåta fast egendom i en annan medlemsstat utövas som ett komplement till etableringsrätten, ger detta upphov till kapitalrörelser (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 54).
- 52 Såsom kommissionen har gjort gällande utgör en nyttjanderätt till jordbruksmark ett komplement till etableringsrätten för medborgare i andra medlemsstater än Ungern som bedriver jordbruksverksamhet där och som för detta ändamål har förvärvat – direkt eller indirekt – en sådan nyttjanderätt.
- 53 Även om den omtvistade lagstiftningen således a priori kan falla både inom tillämpningsområdet för artikel 49 FEUF och inom tillämpningsområdet för artikel 63 FEUF, kvarstår dock i förevarande fall det faktum att den inskränkning i etableringsfriheten som kommissionen i sin talan påstår att den omtvistade lagstiftningen medför får anses vara en direkt följd av den restriktion för den fria rörligheten för kapital som kommissionen, därutöver, i sin talan påstår föreligger. Den påstådda inskränkningen i etableringsfriheten kan således inte särskiljas från den påstådda restriktionen för den fria rörligheten för kapital. Därmed är det inte nödvändigt att pröva den omtvistade lagstiftningen mot bakgrund av artikel 49 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2002, kommissionen/Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, punkt 56; dom av den 13 maj 2003, kommissionen/Spanien, C-463/00, EU:C:2003:272, punkt 86, och dom av den 10 november 2011, kommissionen/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, punkt 98 och där angiven rättspraxis).

2. Artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan.

a) Huruvida artikel 63 FEUF är tillämplig och huruvida det föreligger en restriktion för den fria rörligheten för kapital

- 54 Domstolen erinrar om att kapitalrörelser omfattar sådana transaktioner genom vilka i landet icke hemmahörande personer investerar i fast egendom i en medlemsstat, såsom framgår av den nomenklatur för kapitalrörelser som finns i bilaga 1 till rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 EG-fördraget [artikeln upphävdes genom Amsterdamfördraget] (EGT L 178, 1988, s. 5; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 44). Denna nomenklatur fortsätter att ha samma betydelse som vägledning för att definiera begreppet kapitalrörelser (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).
- 55 Detta begrepp omfattar bland annat investeringar i fast egendom med anknytning till förvärv av en nyttjanderätt till jordbruksmark, vilket i synnerhet framgår av den precisering som görs i de förklarande anmärkningarna i bilaga I till direktiv 88/361, enligt vilken kategorin investeringar i fast egendom som direktivet täcker in omfattar förvärv av nyttjanderätter till såväl fastigheter som tomtmark (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 57).
- 56 Vad beträffar det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. Genom den omtvistade lagstiftningen upphävs tidigare förvärvade nyttjanderätter till jordbruksmark, om nyttjanderättshavarna inte uppfyller det krav som den nationella lagstiftningen numera uppställer för förvärv av nyttjanderätt till jordbruksmark, det vill säga att det måste finnas ett nära släktskap mellan förvärvaren av nyttjanderätten och ägaren av den berörda marken.

- 57 Det är vidare utrett att det bland de nyttjanderättshavare som påverkas av nämnda lagstiftning finns många medborgare i andra medlemsstater än Ungern, som antingen direkt eller indirekt har förvärvat nyttjanderätter via en juridisk person som har bildats enligt ungersk rätt.
- 58 I den omtvistade lagstiftningen föreskrivs att nyttjanderätter till jordbruksmark som innehas av medborgare i andra medlemsstater än Ungern till följd av förvärv av nyss nämnt slag ska upphävas. Redan själva ändamålet med lagstiftningen och denna omständighet utgör därigenom en restriktion för de berörda personernas rätt till fri rörlighet för kapital, som garanteras i artikel 63 FEUF. Den omtvistade lagstiftningen innebär nämligen att dessa personer inte endast fråntas möjligheten att fortsätta att tillgodogöra sig sin nyttjanderätt, genom att de bland annat hindras från att använda och bruka marken eller att arrendera ut den och därigenom få avkastning, utan även möjligheten att avyttra nyttjanderätten, till exempel genom att överlåta den till ägaren. Lagstiftningen kan dessutom få den effekten att den avhåller i landet icke hemmahörande personer från att investera i Ungern i framtiden (se, för ett liknande resonemang dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkterna 62–66).

b) Huruvida restriktionen för den fria rörligheten för kapital är motiverad och huruvida artikel 17 i stadgan är tillämplig

- 59 Det följer av domstolens praxis att en åtgärd som den omtvistade lagstiftningen, som utgör en restriktion för den fria rörligheten för kapital, endast kan godtas om den grundas på tvingande skäl av allmänintresse och om den är förenlig med proportionalitetsprincipen, vilket kräver att åtgärden är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2010, kommissionen/Portugal, C-543/08, EU:C:2010:669, punkt 83).
- 60 På samma sätt skulle en sådan åtgärd kunna grundas på de skäl som anges i artikel 65 FEUF, under förutsättning att den är förenlig med proportionalitetsprincipen (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 61 Det ska i det avseendet även erinras om att nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå detta mål (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 78 och där angiven rättspraxis)
- 62 I förevarande fall har Ungern gjort gällande att den omtvistade lagstiftningen grundas på i domstolens praxis erkända tvingande skäl av allmänintresse, närmare bestämt mål som avser ett rationellt brukande av jordbruksmark, och på de skäl som anges i artikel 65 FEUF. Vad gäller artikel 65 FEUF har Ungern närmare bestämt åberopat dels avsikten att beivra överträdelser av den nationella lagstiftningen om valutakontroll, dels avsikten att, med hänvisning till allmän ordning, bekämpa förvärvsmetoder som utgör missbruk.
- 63 Det ska även erinras om att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten och att de således måste iaktas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (se bland annat dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkterna 19–21, och dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 62).
- 64 Så är exempelvis fallet när en nationell lagstiftning är ägnad att utgöra hinder för en eller flera grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget och den berörda medlemsstaten åberopar de skäl som anges i artikel 65 FEUF eller tvingande skäl av allmänintresse som grund för detta hinder. I ett sådant fall kan den berörda nationella lagstiftningen endast omfattas av därigenom föreskrivna undantag om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa

iakttagandet av (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 43, dom av 27 april 2006, kommissionen/Tyskland, C-441/02, EU:C:2006:253, punkt 108 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 63).

- 65 I det avseendet följer det av domstolens praxis att när en medlemsstat tillämpar undantag som föreskrivs i 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 (dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 66 Som angetts ovan i punkterna 58 och 62 är det emellertid i förevarande fall fråga om en lagstiftning som utgör en restriktion för den fria rörligheten för kapital, och Ungern har åberopat att denna restriktion är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse och de skäl som anges i artikel 65 FEUF. Vid sådana förhållanden finner domstolen att den omtvistade lagstiftningens förenlighet med unionsrätten ska prövas mot bakgrund av såväl de i fördraget föreskrivna undantagen och domstolens praxis som de i stadgan garanterade grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkterna 65, 102 och 103). Bland dessa rättigheter ingår rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan, som enligt kommissionen har åsidosatts i förevarande fall.

1) Huruvida det föreligger ett berövande av egendom i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan

- 67 Enligt artikel 17.1 i stadgan har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Vidare anges att 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. Det anges dessutom att nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.
- 68 I det avseendet ska det inledningsvis erinras om att det följer av domstolens praxis att artikel 17 i stadgan är en rättsregel som har till syfte att ge rättigheter åt enskilda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 66).
- 69 När det gäller de materiella villkor som anges i artikel 17.1 i stadgan följer det för det första av domstolens praxis att det skydd som följer av denna bestämmelse avser rättigheter som kan räknas som förmögenhetsvärden, eftersom de enligt den berörda rättsordningen ger en etablerad rättslig ställning på ett sådant sätt att rättighetsinnehavaren självständigt kan utöva dessa rättigheter för egen vinning (dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 34, och dom av den 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 60).
- 70 I motsats till vad Ungern anförde i detta avseende vid förhandlingen är det uppenbart att nyttjanderätter till fast egendom, såsom de nu aktuella, ger innehavaren rätt att nyttja och bruka egendomen och att de därför har ett förmögenhetsvärde samt ger innehavaren en etablerad rättslig ställning som möjliggör ett självständigt utövande av nämnda nyttjande- och brukanderätt, och detta även om sådana rättigheter endast i begränsad utsträckning – eller inte alls – kan överföras enligt tillämplig nationell lagstiftning.
- 71 Förvärv genom avtal av sådana nyttjanderätter till jordbruksmark sker i princip mot vederlag. Nyttjanderättshavarna har rätt att bruka marken, bland annat i ekonomiskt syfte, eller till och med, i förekommande fall, att arrendera ut den till tredje man. De nu aktuella nyttjanderätterna omfattas därmed av tillämpningsområdet för artikel 17.1 i stadgan.

- 72 Det framgår dessutom av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) i fråga om artikel 1 i protokoll nr 1 till Europakonventionen, vilket är en praxis som ska beaktas enligt artikel 52.3 i stadgan, vid tolkningen av artikel 17 i stadgan, såsom lägsta tillåtna skyddsnivå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 mars 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 37, dom av den 13 juni 2017, *Florescu m.fl.*, C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 49, och dom av den 12 februari 2019, *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punkt 57), att brukande- eller nyttjanderätt till fast egendom ska anses utgöra ”egendom” som kan omfattas av det skydd som garanteras genom artikel 1 i protokoll nr 1 till Europakonventionen (se, bland annat, Europadomstolen, 12 december 2002, *Witteck mot Tyskland*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, §§ 43–46, Europadomstolen, 16 november 2004, *Bruncona mot Finland*, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78, och Europadomstolen, 9 februari 2006, *Athnasiou m.fl. mot Grekland*, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, § 22).
- 73 För det andra kan det konstateras att de nyttjanderätter som upphävs genom den omtvistade lagstiftningen ska – i motsats till vad Ungern har gjort gällande – anses vara ”lagligen förvärvade”, i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan.
- 74 I det avseendet ska det inledningsvis påpekas att det framgår av punkterna 8 och 9 ovan att de lagändringar som infördes under åren 1991 och 1994, vilka innebar ett förbud för fysiska personer som inte har ungerskt medborgarskap samt juridiska personer att förvärva jordbruksmark, inte avsåg förvärv av nyttjanderätt till sådan mark. Det var först från och med den 1 januari 2002 som 1994 års lag om produktiv mark ändrades för att också utesluta möjligheten att genom avtal upplåta en nyttjanderätt till jordbruksmark till nyss nämnda fysiska eller juridiska personer.
- 75 De nyttjanderätter som berörs av den nu omtvistade lagstiftningen upplåts således till jordbruksmark vid en tidpunkt då det enligt gällande nationell lagstiftning inte var förbjudet att upplåta sådana nyttjanderätter.
- 76 Domstolen finner vidare att Ungern inte har styrkt att den nationella lagstiftning om valutakontroll som medlemsstaten har åberopat syftade till att som villkor för i landet icke hemmahörande personers förvärv av nyttjanderätter kräva ett valutaväxlingstillstånd, vid äventyr av att dessa förvärv annars blev ogiltiga. Ungern har inte heller styrkt att de nyttjanderätter som förvärvats av medborgare i andra medlemsstater och som upphävs genom den omtvistade lagstiftningen var ogiltiga redan från början (*ab initio*) enligt tillämplig nationell rätt på grund av att de ansågs kringgå de regler som gällde för förvärv av jordbruksmark.
- 77 I det avseendet finns det, såsom kommissionen har påpekat och som Ungern medgav under det administrativa förfarandet, inget domstolsavgörande där det slås fast att sådana nyttjanderätter är behäftade med ogiltighet av nyss nämnt slag. Kommissionen har däremot i det nu aktuella målet åberopat en dom från Kúria (Högsta domstolen, Ungern) av den 26 januari 2010, där det i domskälen tydligt anges att enbart det förhållandet att en nyttjanderätt till jordbruksmark upplåts inte kan anses innebära att parterna har haft för avsikt att kringgå den lagstiftning som är tillämplig på försäljning av jordbruksmark.
- 78 Härtill kommer att även om det tycks framgå av dom nr 25 av den 21 juli 2015 från Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) att den omtvistade lagstiftningen, åtminstone delvis, syftade till att undanröja rättsverkningarna av en praxis beträffande förvärv av jordbruksmark som innebar att nyttjanderätten tillämpades ”på ett dysfunktionellt sätt”, kan detta konstaterande inte likställas med ett konstaterande av att samtliga innehavare av de berörda nyttjanderätterna hade kringgått lagstiftningen, eftersom det i den nämnda domen dessutom anges att den omtvistade lagstiftningen visserligen innebar att de berörda nyttjanderätterna upphävdes med framtida verkan, men att det däri inte angavs att något tidigare agerande varit rättsstridigt.

- 79 Slutligen är det utrett att de nyttjanderätter som på nu aktuellt sätt förvärvats av i landet icke hemmahörande personer systematiskt har skrivits in i fastighetsregistren av de behöriga ungerska myndigheterna. Parterna är dock eniga om att en sådan inskrivning kräver att den berörda handlingen har formen antingen av en offentlig handling eller av en privat handling som påtecknats av en advokat, och – i enlighet med 5 § i lagen om fastighetsregister – medför att den aktuella fastighetsuppgiften föreligger till dess att motsatsen bevisas. Kommissionen har vidare påpekat, utan att på den punkten motsägas av Ungern, att enligt 3 § i nyss nämnda lag, i dess lydelse fram till den 15 mars 2014, hade en sådan inskrivning konstitutiv verkan.
- 80 Det är således ostridigt att de berörda personerna rent allmänt har kunnat besitta dessa nyttjanderätter utan störningar, genom att uppträda som nyttjanderättshavare, i förekommande fall sedan ett antal år tillbaka. Vad beträffar rättssäkerheten för deras nyttjanderätter kunde innehavarna inledningsvis förlita sig på nyttjanderätternas inskrivning i fastighetsregistret, därefter på det förhållandet att de nationella myndigheterna inte hade vidtagit några åtgärder inom rimlig tid i syfte att eventuellt fastställa att nyttjanderätterna var ogiltiga och slutligen på det förhållandet att nyttjanderätternas existens bekräftades i lag, eftersom det i 2012 års lag nr CCXIII, som antogs lite mer än ett år före den omtvistade lagstiftningen, angavs att de skulle fortsätta att gälla till och med den 1 januari 2033.
- 81 För det tredje delar domstolen generaladvokatens bedömning i punkterna 136 och 157 i förslaget till avgörande att de berörda nyttjanderätterna utgör en del av äganderätten, eftersom de innebär att innehavarna tillerkänns äganderättens båda grundläggande attribut, nämligen rätten att nyttja den aktuella egendomen och rätten att tillgodogöra sig inkomsterna från den. Genom den omtvistade lagstiftningen upphävs dock samtliga gällande nyttjanderätter till den berörda marken, med undantag för dem som upplåtits mellan nära släktingar. Ett sådant upphävande direkt med stöd av lag (*ex lege*) innebär således per definition att de berörda personerna genom tvång fullständigt och slutgiltigt berövas dessa nyttjanderätter, vilka återgår till markägarna.
- 82 Av detta följer att den omtvistade lagstiftningen inte medför inskränkningar i nyttjandet av egendom, utan ett berövande av egendom, i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan.
- 83 I det avseendet kan inte Ungern vinna framgång med det argument som medlemsstaten anförde vid förhandlingen, nämligen att de nyttjanderättshavare som på nyss angivet sätt berövats sin egendom fortfarande har en möjlighet att fortsätta nyttja den aktuella marken genom att ingå ett arrendeavtal med markägaren. Ett sådant avtal kan nämligen endast ingås med markägarens samtycke och denna lösning gör det inte möjligt att till den tidigare nyttjanderättshavaren återlämna den sakrätt som denne tidigare hade och som är av ett annat slag än den personrättighet som följer av ett arrendeavtal. Ingåendet av ett sådant avtal medför dessutom olägenheter för den tidigare nyttjanderättshavaren som denne inte skulle ha haft om vederbörande hade behållit sin nyttjanderätt.
- 84 Härtill kommer att stadgandet om att ”ingen får berövas sin egendom” i artikel 17.1 andra meningen i stadgan inte endast avser egendomsberövanden som har till syfte att överföra egendomen till det allmänna. I motsats till vad Ungern också har hävdats i det avseendet finner domstolen således att den omständigheten att de berörda nyttjanderätterna inte överförs till det allmänna, utan att upphävandet av dem medför att markägarna åter får full äganderätt till marken, inte på något sätt ändrar det förhållandet att upphävandet av nyttjanderätterna medför att de tidigare innehavarna berövas dem.
- 85 I det avseendet ska det även påpekas att Europadomstolen har slagit fast att det var fråga om ett berövande av egendom, i den mening som avses i artikel 1 första stycket andra meningen i protokoll nr 1 till Europakonventionen i ett fall där en nationell lagstiftning föreskrev tvångsöverföring av en fastighet från fastighetsägaren till innehavaren av ett långvarigt arrende till fastigheten (Europadomstolen, 21 februari 1986, James m.fl. mot Förenade kungariket, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, §§ 27, 30 och 38). Detsamma slogs fast i ett fall av

tvångsöverföring av en jordbruksfastighet från en person till en annan i syfte att rationalisera jordbruket (Europadomstolen, 21 februari 1990, Håkansson och Sturesson mot Sverige, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, §§ 42–44).

- 86 Det framgår av vad som anförts ovan i punkterna 69–85 att det upphävande av nyttjanderätter som följer av den omtvistade lagstiftningen utgör ett berövande av egendom i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan.
- 87 Även om den bestämmelsen inte innebär ett absolut förbud mot egendomsberövanden, föreskriver den dock att egendomsberövanden endast får ske då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för egendomsförlust.
- 88 Vad beträffar nyss nämnda krav måste man även ta hänsyn till de preciseringar som görs i artikel 52.1 i stadgan. I den bestämmelsen anges att begränsningar i utövandet av de rättigheter som anges i stadgan får göras endast under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och att de, med beaktande av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andras rättigheter och friheter.
- 89 Domstolen finner att det följer av artikel 17.1 i stadgan, jämförd med artikel 52.1 i densamma, att om det görs gällande att ett berövande av egendom är motiverat av att samhällsnyttan kräver det, ska iakttagandet av proportionalitetsprincipen enligt artikel 52.1 i stadgan säkerställas mot bakgrund av den åberopade samhällsnyttan och de mål av allmänt samhällsintresse som den omfattar. Vidare följer det av nyss angivna tolkning att om ett egendomsberövande inte kan motiveras av att samhällsnyttan kräver det, eller – även om det har styrkts att samhällsnyttan kräver det – om villkoren i artikel 17.1 andra meningen i stadgan inte är uppfyllda, ska det anses vara fråga om en kränkning av rätten till egendom som garanteras genom den bestämmelsen.

2) Åberopade rättfärdigande grunder och samhällsnyttokrav

i) Rättfärdigande grunden som avser mål av allmänt samhällsintresse avseende nyttjande av jordbruksmark

- 90 Såsom framgår av punkterna 31 och 43 ovan har Ungern gjort gällande att om den omtvistade lagstiftningen skulle anses utgöra en restriktion för den fria rörligheten för kapital, innebär denna lagstiftning att en förutsättning för bibehållande av befintliga nyttjanderätter till jordbruksmark är att nyttjanderättshavaren har ställning som nära familjemedlem till ägaren till den berörda marken och syftar således samtidigt till att begränsa ägandet av jordbruksmark till personer som nyttjar marken och att förhindra att jordbruksmark förvärvas i rent spekulativt syfte, till att göra det möjligt för nya företag att nyttja marken, till att underlätta tillkomsten av livskraftiga och konkurrenskraftiga jordbruksföretag samt till att förhindra att jordbruksmarken fragmenteras och att det sker en avflyttning från och en avfolkning av landsbygden.
- 91 I det avseendet ska det erinras om att domstolen har godtagit att nationella lagstiftningar kan begränsa den fria rörligheten för kapital med hänvisning till mål som de syftar till att bevara nyttjandet av jordbruksmark som brukas med äganderätt och som innebär att jordbruksfastigheter huvudsakligen bebos och drivs av ägarna själva, att främja befolkningsutvecklingen på landsbygden och att främja en lämplig användning av tillgänglig mark genom att motverka trycket på fastighetsmarknaden. (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 82 och där angiven rättspraxis)

- 92 Detsamma gäller mål som består i att upprätthålla en spridning av fastighetsägandet som gör det möjligt att utveckla en livskraftig jordbruksnäring och ett välbalanserat underhåll av mark och landskap (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 83 och där angiven rättspraxis).
- 93 Vad beträffar det nu aktuella fallet måste det emellertid – såsom anförts i punkt 59 ovan – prövas huruvida den omtvistade lagstiftningen rent faktiskt eftersträvar de legitima mål av allmänt samhällsintresse som Ungern har åberopat samt huruvida den är ägnad att säkerställa förverkligandet av dessa mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dem.
- 94 I det sammanhanget ska det även erinras om att de rättfärdigande grunder som en medlemsstat kan åberopa måste åtföljas av lämplig bevisning eller en bedömning av huruvida den begränsande åtgärd som medlemsstaten antagit är lämplig och proportionerlig samt av de precisa omständigheter som stöder dess argumentation (dom av den 26 maj 2016, kommissionen/Grekland, C-244/15, EU:C:2016:359, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 95 Domstolen gör i denna del följande bedömning. För det första ska det påpekas att den omtvistade lagstiftningen upphäver samtliga befintliga nyttjanderätter till jordbruksmark, med undantag för dem vars innehavare är en nära släkting till markägaren. Denna lagstiftning förefaller således inte lämplig för att uppnå de mål som Ungern har åberopat och med vilka den inte har något direkt samband.
- 96 Ungern har nämligen inte förklarat varför den typ av rättstitel som en person har till jordbruksmark skulle göra det möjligt att avgöra huruvida personen nyttjar marken själv, är bosatt i närheten av den, har förvärvat den i eventuellt spekulativt syfte eller kan komma att bidra till utvecklingen av ett livskraftigt och konkurrenskraftigt jordbruk, särskilt genom att förhindra markfragmentering.
- 97 Såsom domstolen redan har slagit fast i punkt 87 i dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth (C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157) kan förekomsten av det nu aktuella kravet på släktskap mellan nyttjanderättshavaren och markägaren dessutom inte garantera att nyttjanderättshavaren själv brukar den berörda jordbruksmarken och att vederbörande inte har förvärvat nyttjanderätten i rent spekulativt syfte. På samma sätt finns det ingenting som på förhand tyder på att tredje man, jämfört med en anhörig till ägaren, som har förvärvat en nyttjanderätt till jordbruksmark inte skulle kunna bruka den själv, och att förvärvet med nödvändighet skulle ha genomförts i rent spekulativt syfte utan någon som helst vilja att odla marken.
- 98 Ungern har dessutom inte heller visat hur nyss nämnda krav på nära släktskap skulle kunna bidra till att stödja och utveckla ett livskraftigt och konkurrenskraftigt jordbruk, särskilt genom att förhindra markfragmentering, eller till att en avflyttning från och avfolkning av landsbygden kan förhindras.
- 99 För det andra finner domstolen att den omtvistade lagstiftningen i alla händelser går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som har åberopats av Ungern.
- 100 Det står nämligen klart att andra åtgärder, som är mindre restriktiva för den fria rörligheten för kapital än de som föreskrivs i den omtvistade lagstiftningen, hade kunnat vidtas för att säkerställa att förekomsten av en nyttjanderätt till jordbruksmark inte leder till att marken upphör att brukas. I det avseendet skulle det exempelvis ha varit möjligt att kräva av nyttjanderättshavaren att denne ska se till att marken fortsätter att användas för jordbruk, i förekommande fall genom att själv bruka marken på villkor som kan säkerställa detta jordbruks livskraft (se, för ett liknande resonemang dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkterna 92 och 93).
- 101 Ungern har således varken styrkt att den omtvistade lagstiftningen verkligen eftersträvar de mål av allmänt samhällsintresse avseende nyttjande av jordbruksmark som medlemsstaten har åberopat eller, under alla omständigheter, att denna lagstiftning är ägnad att på ett konsekvent sätt säkerställa förverkligandet av dessa mål och är begränsad till åtgärder som är nödvändiga för detta syfte.

ii) Rättfärdigandegrunden som avser överträdelse av den nationella lagstiftningen om valutakontroll

- 102 I artikel 65.1 b FEUF föreskrivs att artikel 63 FEUF inte påverkar medlemsstaternas rätt att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelse av nationella lagar och andra författningar, eller att i administrativt eller statistiskt informationssyfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Av artikel 65.3 FEUF framgår att sådana åtgärder eller förfaranden emellertid inte får utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt restriktion för den fria rörligheten för kapital och betalningar enligt artikel 63 FEUF.
- 103 I det avseendet ska det erinras om att som ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för kapital, ska artikel 65.1 b FEUF tolkas restriktivt (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 96 och där angiven rättspraxis).
- 104 I det nu aktuella fallet har Ungern gjort gällande att i den mån förvärv av nyttjanderätter till jordbruksmark ägde rum före den 1 januari 2002 och gjordes av i landet icke hemmahörande personer, i den mening som avsågs i den då gällande nationella lagstiftningen om valutakontroll, krävdes, enligt den lagstiftningen, ett valutaväxlingstillstånd från den ungerska centralbanken för att få göra sådana förvärv. Sådana tillstånd begärdes dock aldrig för nämnda förvärv, vilket medförde att de var ogiltiga.
- 105 Domstolen gör i denna del följande bedömning. För det första framgår det av punkt 76 ovan att Ungern inte har styrkt att avsikten med den nationella lagstiftning om valutakontroll som medlemsstaten har hänvisat till var att nyttjanderättsförvärv som gjordes av i landet icke hemmahörande personer endast kunde ske om förvärvaren beviljats ett valutaväxlingstillstånd, vid äventyr av att dessa förvärv annars ansågs vara ogiltiga. Ungern har inte heller styrkt att antagandet av den omtvistade lagstiftningen styrdes av en vilja att komma till rätta med överträdelse av lagstiftningen om valutakontroll.
- 106 Vad beträffar den första av dessa båda aspekter ska dessutom följande påpekas. Det är visserligen möjligt att vissa av de nyttjanderätter som upphävs genom den omtvistade lagstiftningen ansågs vara giltiga när de förvärvades endast under förutsättning att förvärvaren beviljats ett valutaväxlingstillstånd. Kommissionen har dock i förevarande mål gett in utdrag ur två avgöranden från Kúria (Högsta domstolen), nämligen yttrande nr 1/2010 av den 28 juni 2010 och dom i mål BH2000.556, av vilka det framgår – vid en bokstavstolkning – att det följde av 237 § punkt 2 i 1959 års lag nr IV om införande av civillagen, som gällde vid den tidpunkt då den av Ungern åberopade nationella lagstiftningen om valutakontroll upphävdes, att från och med den dag då ett tillstånd upphör att vara en nödvändig förutsättning för att ingå ett avtal, ska ett avtal som ingåtts utan erforderligt tillstånd anses ha ingåtts på ett slutligt och giltigt sätt.
- 107 Vad beträffar den andra aspekten ska det erinras om att den omtvistade lagstiftningen föreskriver att nyttjanderätter till jordbruksmark som innehas av personer som inte kan styrka ett släktskap med markägaren systematiskt ska upphöra att gälla. Detta krav på släktskap saknar dock samband med den nationella lagstiftningen om valutakontroll. Såsom framgår bland annat av punkt 42 ovan är det dessutom utrett att det upphävande av nyttjanderätter som föreskrivs i den omtvistade lagstiftningen inte endast gäller för i landet icke hemmahörande personer, utan även för personer bosatta i Ungern och för juridiska personer med säte i Ungern, vilka dock inte omfattas av den av Ungern åberopade nationella lagstiftningen om valutakontroll.
- 108 För det andra kan det under alla omständigheter inte anses utgöra en proportionerlig åtgärd att – mer än 10 år efter det att den nyss nämnda nationella lagstiftningen om valutakontroll upphävdes – genom lag upphäva nyttjanderätter som sedan länge varit inskrivna i fastighetsregistren. Andra åtgärder, med mindre långtgående verkningar, skulle nämligen ha kunnat vidtas för att redan från början (*ab initio*)

beivra eventuella överträdelse av den nationella lagstiftningen om valutakontroll, som till exempel administrativa böter (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 106 och där angiven rättspraxis).

- 109 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att Ungern inte har styrkt vare sig att den av medlemsstaten åberopade nationella lagstiftningen om valutakontroll kan ha påverkat giltigheten av de nyttjanderätter som berörs av den omtvistade lagstiftningen eller att den omtvistade lagstiftningen antogs i syfte att komma till rätta med eventuella överträdelse av lagstiftningen om valutakontroll, och att Ungern under alla omständigheter – även om det antas att den omtvistade lagstiftningen faktiskt hade ett sådant syfte – inte har styrkt att det upphävande av nyttjanderätter som föreskrivs i den omtvistade lagstiftningen står i proportion till detta syfte och är tillåtet enligt artikel 65 FEUF.

iii) Rättfärdigande grunden som avser målet att bekämpa – i syfte att skydda allmän ordning – metoder som används för att kringgå nationell lagstiftning

- 110 Som angetts i punkt 102 ovan, föreskrivs det i artikel 65.1 b FEUF bland annat att artikel 63 FEUF inte påverkar medlemsstaternas rätt att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.
- 111 I det nu aktuella fallet har Ungern gjort gällande att de nyttjanderätter som upphävs genom den omtvistade lagstiftningen förvärvades genom att parterna kringgick det i lag föreskrivna förbudet för fysiska personer som är medborgare i andra medlemsstater och för juridiska personer att förvärva äganderätt till jordbruksmark, och att dessa nyttjanderätter därför var ogiltiga redan när de uppläts (*ab initio*), vilket var skälet till att den ungerska lagstiftaren beslutade att genom lagstiftning komma till rätta med detta missbruk
- 112 Domstolen gör i denna del följande bedömning. När det gäller bekämpningen av metoder som används för att kringgå nationell lagstiftning följer det av domstolens praxis att en åtgärd som inskränker en grundläggande frihet i förekommande fall kan vara motiverad om den har till syfte att bekämpa rent konstlade upplägg som görs i syfte att kringgå den berörda nationella lagstiftningen (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 114 och där angiven rättspraxis).
- 113 Som redan konstaterats i punkterna 76–80 ovan har Ungern emellertid inte styrkt att de nyttjanderätter som påverkas av den omtvistade lagstiftningen – det vill säga nyttjanderätter till jordbruksmark som före år 2002 upplätts till juridiska personer och till medborgare i andra medlemsstater – var ogiltiga enligt den tillämpliga nationella lagstiftningen på grund av att vissa bestämmelser i den lagstiftningen hade kringgåts.
- 114 Domstolen konstaterar vidare att det följer av rättspraxis att en rättfärdigande grund av det slag som avses i punkt 112 ovan endast är tillåten i den mån den specifikt avser konstlade upplägg som görs i syfte att kringgå den berörda nationella lagstiftningen. Detta utesluter bland annat införandet av en allmän presumtion om missbruk, som skulle räcka för att motivera en restriktion för den fria rörligheten för kapital (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkterna 115 och 116 och där angiven rättspraxis).
- 115 För att vara förenlig med proportionalitetsprincipen bör en åtgärd som har till specifikt syfte att bekämpa rent konstlade upplägg tvärtom vara av sådant slag att det är möjligt för de nationella domstolarna att göra en prövning från fall till fall med beaktande av de särskilda förhållandena i varje enskilt fall och på grundval av objektiva omständigheter, för att bedöma ageranden från de berörda personernas sida som utgör missbruk eller bedrägeri (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 117 och där angiven rättspraxis).

- 116 Domstolen finner dock att den omtvistade lagstiftningen inte uppfyller något av de krav som anges i punkterna 114 och 115 ovan.
- 117 För det första kan det konstateras att Alkotlángiírószág (Författningsdomstolen) i sin dom nr 25 av den 21 juli 2015 (se punkt 78 ovan) inte fann att de berörda nyttjanderättshavarna hade agerat på ett sätt som utgjorde missbruk. Den domstolen anförde vidare att upphävandet av dessa nyttjanderätter framför allt ansågs nödvändigt för att fullt ut kunna genomföra det nationella strategiska mål som eftersträvades med den nya rättsliga reglering som hade införts, nämligen att jordbruksmark endast skulle ägas av de fysiska personer som brukar marken.
- 118 Vid sådana förhållanden kan det inte anses styrkt att det specifika målet med den omtvistade lagstiftningen är att förhindra ageranden bestående i att arrangera konstlade upplägg i syfte att kringgå den nationella lagstiftningen om förvärv av jordbruksmark.
- 119 För det andra finner domstolen att det under alla omständigheter inte kan anses rimligt att enbart på grundval av den omständigheten att innehavaren av en nyttjanderätt till jordbruksmark är en juridisk person eller en fysisk person som inte är nära släkting till markägaren dra slutsatsen att nyttjanderättshavaren agerade på ett sätt som utgör missbruk när denne förvärvade nyttjanderätten. Som angetts i punkt 114 ovan kan det inte anses vara tillåtet att införa en allmän presumtion om missbruk (se, för ett liknande resonemang dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 121).
- 120 Detta innebär att andra åtgärder som är mindre ingripande för den fria rörligheten för kapital skulle kunna vidtas – såsom att införa påföljder eller särskilda former av talan om ogiltighet vid nationell domstol – i syfte att bekämpa eventuella fastställda kringgåenden av tillämplig nationell lagstiftning, dock under förutsättning att åtgärderna uppfyller de övriga krav som följer av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 122)
- 121 I det avseendet finner domstolen att det inte finns fog för de av Ungerns argument som grundar sig på budgetmässiga hänsyn och hushållning med rättsväsendets resurser. Det framgår nämligen av fast rättspraxis att rent ekonomiska hänsyn inte kan anses utgöra sådana tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning i en grundläggande frihet som garanteras i fördraget Detsamma gäller rent administrativa hänsyn (dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 123 och där angiven rättspraxis).
- 122 Härav följer att den restriktion för den fria rörligheten för kapital som den omtvistade lagstiftningen ger upphov till inte kan motiveras av viljan att bekämpa rent konstlade upplägg som gjorts i syfte att kringgå den nationella lagstiftningen om förvärv av jordbruksfastigheter.
- iv) Avsaknaden av samhällsnyttokrav och regler om ersättning i den mening som avses i artikel 17 i stadgan*
- 123 Domstolen övergår därefter till att behandla det berövande av egendom, i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan, som skett genom upphävandet av de berörda nyttjanderätterna och vill i det avseendet – mot bakgrund av de krav som anges i punkterna 87–89 ovan, vilka måste vara uppfyllda för att ett sådant egendomsberövande ska anses vara tillåtet – lägga till att nämnda upphävande föreskrivs i lag.
- 124 Det kan vidare konstateras att mål av allmänt samhällsintresse avseende nyttjande av jordbruksmark, som de som nämns i punkterna 91 och 92 ovan, eller mål som de som syftar till att komma till rätta med överträdelser av en nationell lagstiftning om valutakontroll eller att bekämpa metoder som utgör missbruk och syftar till att kringgå en tillämplig nationell lagstiftning visserligen kan omfattas av ett

eller flera samhällsnyttokrav, i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan. Det framgår emellertid av punkt 101 ovan att Ungern i det nu aktuella fallet på intet sätt har styrkt att upphävandet av nyttjanderätter genom den omtvistade lagstiftningen verkligen eftersträvar nyss nämnda mål avseende nyttjande av jordbruksmark och att medlemsstaten under alla omständigheter inte heller har styrkt att upphävandet är ägnat att uppnå de målen eller är nödvändigt i det avseendet. Mot bakgrund av vad som anförts ovan i punkt 109 respektive punkt 122 finner domstolen dessutom att ett upphävande av nyttjanderätter, som det som skett genom den omtvistade lagstiftningen, inte heller kan anses ha gjorts i syfte att komma till rätta med överträdelser av den nationella lagstiftningen om valutakontroll eller för att bekämpa sådant missbruk, då det inte styrkts att sådana överträdelser och sådant missbruk har förekommit. Under alla omständigheter kan ett sådant upphävande inte heller anses uppfylla det krav på proportionalitet som anges i punkt 89 ovan.

- 125 Under alla omständigheter uppfyller den omtvistade lagstiftningen inte det krav som anges i artikel 17.1 andra meningen i stadgan och som avser att rättmätig ersättning ska betalas ut i rätt tid för ett egendomsberövande såsom förlusten av de berörda nyttjanderätterna.
- 126 Enligt själva ordalydelsen i denna bestämmelse får ett berövande av egendom endast ske ”i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid”. Detta innebär att sådan ersättning, som är ett av de villkor som enligt stadgan ska vara uppfyllda för att ett egendomsberövande ska kunna ske, måste föreskrivas i lag. Härav följer att det i en nationell lagstiftning som medför ett berövande av egendom på ett klart och tydligt sätt ska anges att egendomsberövandet ger rätt till ersättning och vilka villkor som gäller för denna. Domstolen finner dock att den omtvistade lagstiftningen inte innehåller någon bestämmelse där det anges att ersättning ska betalas ut till nyttjanderättshavare som berövats sin egendom och där de närmare villkoren för sådan ersättning regleras.
- 127 I det avseendet kan hänvisningen till de allmänna civilrättsliga bestämmelserna, som Ungern anført till sitt försvar, inte anses uppfylla kraven i artikel 17.1 i stadgan. Härtill kommer att även om det antas att det var juridiskt möjligt för en medlemsstat – mot bakgrund av artikel 17.1 i stadgan – att låta enskilda ansvara för utbetalning av ersättning för egendomsberövanden som uteslutande orsakats av staten själv, skulle en sådan hänvisning till civilrätten i det nu aktuella fallet innebära att nyttjanderättshavarna blir tvungna att genom processer som riskerar att bli långa och kostsamma utkräva den ersättning som de skulle kunna ha rätt till av markägaren. Sådana civilrättsliga bestämmelser gör det inte möjligt att på ett enkelt och tillräckligt exakt eller förutsebart sätt avgöra huruvida ersättning rent faktiskt kan komma att erhållas när sådana processer har avslutats, och inte heller – i förekommande fall – vilken slags ersättning som kommer att betalas ut och hur stor den kommer att vara.
- 128 I det avseendet ska det även påpekas att det – vad beträffar artikel 1 i protokoll nr 1 till Europakonventionen – framgår av Europadomstolens praxis att den domstolen anser att om en enskild persons egendom exproprieras, måste det finnas ett förfarande som säkerställer en helhetsbedömning av konsekvenserna av en expropriation, nämligen beviljande av ersättning som motsvarar värdet av den exproprierade egendomen, fastställande av vilka som har rätt till ersättning och alla andra frågor som rör expropriationen (Europadomstolen, den 9 oktober 2003, Biozokat A. mot Grekland, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29).
- 129 Mot bakgrund av vad som anförts ovan i punkterna 123–128 finner domstolen att det egendomsberövande som skett genom den omtvistade lagstiftningen inte är motiverat av att samhällsnyttan kräver det och inte heller är förenat med ett system för utbetalning av rättmätig ersättning i rätt tid. Den omtvistade lagstiftningen kränker följaktligen rätten till egendom, som garanteras i artikel 17.1 i stadgan.

c) Slutsats

- 130 Mot bakgrund av det ovan anförda slår domstolen fast följande. Ungern har inte styrkt att det upphävande av nyttjanderätter som innehas direkt eller indirekt av medborgare i andra medlemsstater än Ungern som föreskrivs i den omtvistade lagstiftningen är avsett att säkerställa förverkligandet av mål av allmänt samhällsintresse som erkänns i domstolens praxis eller som anges i artikel 65.1 b FEUF. Ungern har inte heller styrkt att upphävandet av nyttjanderätterna är lämpligt och konsekvent eller att det är begränsat till de åtgärder som krävs för att uppnå sådana mål. Vidare är nyss nämnda upphävande oförenligt med artikel 17.1 i stadgan. Härav följer att de hinder för den fria rörligheten för kapital som uppkommer till följd av berövandet av egendom som förvärvats med kapital som åtnjuter skydd enligt artikel 63 FEUF inte kan anses vara motiverade.
- 131 Vid dessa förhållanden finner domstolen att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 63 FEUF jämförd med artikel 17 i stadgan, genom att anta den omtvistade lagstiftningen 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.

VI. Rättegångskostnader

- 132 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 63 FEUF jämförd med artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, genom att anta 108 § punkt 1 i mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényvel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (2013 års lag nr CCXII om införande av övergångsbestämmelser och andra bestämmelser med avseende på 2013 års lag nr CXXII om försäljning av jordbruksmark och skogsmark) 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.
- 2) Ungern ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter