



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. marts 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 63 TEUF – frie kapitalbevægelser – brugsrettigheder over landbrugsarealer – national lovgivning, der for fremtiden alene forbeholder nærtstående familiemedlemmer til ejeren af arealerne muligheden for at erhverve sådanne rettigheder, og som uden kompensation herfor lader rettigheder, der tidligere er erhvervet af juridiske personer eller fysiske personer, der ikke kan godtgøre et nært slægtskabsforhold med denne ejer, bortfalde«

I de forenede sager C-52/16 og C-113/16,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn) ved afgørelser af 25. januar og 8. februar 2016, indgået til Domstolen henholdsvis den 29. januar og den 26. februar 2016, i sagerne

»SEGRO« Kft.

mod

Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (sag C-52/16),

og

Günther Horváth

mod

Vas Megyei Kormányhivatal (sag C-113/16),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, E. Levits, C.G. Fernlund og C. Vajda samt dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (refererende dommer), S. Rodin og F. Biltgen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. marts 2017,

* Processprog: ungarsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Koós og M. Tátrai, som befuldmægtigede,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello stato P. Garofoli,
- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget,
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo og M.J. Castello-Branco, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Havas, L. Malferrari og E. Montaguti, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. maj 2017,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 63 TEUF samt artikel 17 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningerne er indgivet i forbindelse med tvister mellem dels »SEGRO« Kft. og Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (forvaltningen i Vas-provinsen (ejendomsregisterkontoret for Sárvár-distriktet), Ungarn), dels Günther Horváth og Vas Megyei Kormányhivatal (forvaltningen i Vas-provinsen) vedrørende afgørelser om sletning i ejendomsregistret af de brugsrettigheder over landbrugsarealer, som henholdsvis SEGRO og Günter Horváth var indehavere af.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Bilag X til akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republik, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republik tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003, L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten af 2003«) har overskriften »Liste omhandlet i artikel 24 i tiltrædelsesakten[: Ungarn]«. Dette bilags kapitel 3 med overskriften »Frie kapitalbevægelser« bestemmer i punkt 2:

»Uanset forpligtelserne i de traktater, som Den Europæiske Union bygger på, kan Ungarn i syv år fra tiltrædelsesdatoen opretholde forbuddene i den ungarske lovgivning, der gælder på tidspunktet for undertegnelsen af denne akt, for så vidt angår erhvervelse af landbrugsjord for fysiske personer, som ikke er bosiddende i eller statsborgere i Ungarn, og for juridiske personer. I intet tilfælde må statsborgere fra medlemsstaterne eller juridiske personer, der er oprettet i overensstemmelse med lovene i en anden medlemsstat, behandles mindre gunstigt med hensyn til erhvervelse af landbrugsjord, end de blev det på datoen for tiltrædelsestraktatens undertegnelse. [...]

Statsborgere i en anden medlemsstat, der måtte ønske at etablere sig som selvstændige landbrugere, og som har haft lovlig bopæl og været aktivt beskæftiget med landbrug i Ungarn i mindst tre år i træk, vil ikke være underkastet bestemmelserne i det foregående afsnit eller andre regler og procedurer end dem, ungarske statsborgere er underkastet.

[...]

Hvis der er tilstrækkelig grund til at antage, at der efter udløbet af overgangsperioden vil forekomme alvorlige forstyrrelser eller trussel om alvorlige forstyrrelser på markedet for landbrugsjord i Ungarn, træffer Kommissionen på Ungarns anmodning afgørelse om forlængelse af overgangsperioden med højst tre år.«

- 4 Ved Kommissionens afgørelse 2010/792/EU af 20. december 2010 om forlængelse af overgangsperioden for erhvervelse af landbrugsjord i Ungarn (EUT 2010, L 336, s. 60) blev den overgangsperiode, der var indført ved bilag X, kapitel 3, punkt 2, i tiltrædelsesakten af 2003 forlænget indtil den 30. april 2014.

Ungarsk ret

- 5 Földröl szóló 1987. évi I. törvény (lov nr. I af 1987 om jordarealer) fastsatte, at udenlandske fysiske eller juridiske personer kun kunne erhverve ejendomsret eller brugsret til landbrugsarealer efter en forhåndsgodkendelse fra finansministeriet.
- 6 171/1991 Korm. rendelet (regeringsdekret nr. 171) af 27. december 1991, der trådte i kraft den 1. januar 1992, og derefter termőföldröl szóló 1994. évi LV. törvény (lov nr. LV af 1994 om dyrkningsarealer, herefter »1994-loven«) udelukkede muligheden for, at fysiske personer, der ikke havde ungarsk statsborgerskab, kunne erhverve ejendomsret over sådanne arealer. 1994-loven udelukkede desuden, at juridiske personer kunne erhverve disse arealer. Derimod kunne enhver person fortsat frit ved aftale erhverve brugsrettigheder over nævnte arealer.
- 7 Med virkning fra den 1. januar 2002 blev 1994-loven ændret med henblik på ligeledes at udelukke muligheden for ved aftale at stifte en brugsrettighed over landbrugsarealer for fysiske personer, som ikke har ungarsk statsborgerskab, eller juridiske personer.
- 8 Som følge af efterfølgende ændringer af denne lov, som trådte i kraft den 1. januar 2013, kunne der ikke længere gyldigt indgås aftale om brugsrettigheder over landbrugsarealer, medmindre den således stiftede rettighed var stiftet til fordel for »nærtstående medlemmer af samme familie«. Ved samme lejlighed blev der i øvrigt i 1994-loven indføjet en ny § 91, stk. 1, som fastsatte, at »[b]rugsrettigheder, der eksisterer den 1. januar 2013, og som er stiftet ved aftale mellem personer, der ikke har et nært slægtskabsforhold, for en tidsbegrænset periode eller for en tidsbegrænset periode, der udløber efter den 30. december 2032, bortfalder uden videre den 1. januar 2033«.
- 9 Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (lov nr. CXXII af 2013 om retshandler vedrørende landbrugs- og skovbrugsarealer, herefter »lov af 2013 om landbrugsarealer«) blev vedtaget den 21. juni 2013 og trådte i kraft den 15. december 2013.
- 10 Nævnte lovs § 5, nr. 13, indeholder følgende definition:
- »»nærtstående medlemmer af samme familie«: ægtefæller, slægtninge i lige opstigende linje, adoptivbørn, egne børn og ægtefællens børn, adoptivforældre, svigerforældre, brødre og søskende«.
- 11 § 37, stk. 1, i lov af 2013 om landbrugsarealer opretholder reglen om, at stiftelse ved aftale af brugsrettigheder over sådanne arealer kun er gyldig, hvis stiftelsen sker mellem nærtstående medlemmer af samme familie.
- 12 Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (lov nr. CCXII af 2013 om fastsættelse af overgangsbestemmelser og -foranstaltninger vedrørende lov nr. CXXII af 2013 om

retshandler vedrørende landbrugs- og skovbrugsarealer, herefter »lov af 2013 om overgangsforanstaltninger«) blev vedtaget den 12. december 2013 og trådte i kraft den 15. december 2013.

- 13 Nævnte lovs § 108, stk. 1, som ophæver 1994-lovens § 91, stk. 1, bestemmer:

»Brugsrettigheder, der eksisterer den 30. april 2014, og som er stiftet ved aftale mellem personer, der ikke har et nært slægtskabsforhold, for en tidsubegrænset periode eller for en tidsbegrænset periode, der udløber efter den 30. april 2014, bortfalder uden videre den 1. maj 2014.«

- 14 § 94 i ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (lov nr. CXLI af 1997 om ejendomsregistret, herefter »ejendomsregisterloven«) bestemmer:

»1. Med henblik på at slette de brugsrettigheder af registret, som bortfalder i henhold til § 108, stk. 1, i [lov af 2013 om overgangsforanstaltninger] (herefter under ét i nærværende bestemmelse »brugsrettigheder«), udsteder den myndighed, der er ansvarlig for ejendomsregistret, inden den 31. oktober 2014 et påbud til den fysiske person, der er indehaver af brugsretten, hvorved denne inden for 15 dage fra modtagelsen af påbuddet og ved den af ministeren fastsatte formular skal erklære, at der foreligger et nært slægtskabsforhold mellem denne person og den, der stiftede brugsretten, som ejer ejendommen ifølge de dokumenter, der lå til grund for registreringen. Såfremt der ikke fremlægges en erklæring inden for fristen, vil anmodninger om attestering ikke kunne indgives efter den 31. december 2014.

[...]

3. Når det fremgår af erklæringen, at der ikke foreligger et nært slægtskabsforhold, eller der ikke fremlægges en erklæring inden for fristen, sletter den myndighed, der er ansvarlig for ejendomsregistret, af egen drift inden for seks måneder, efter at den anførte frist for at fremlægge en erklæring er udløbet, eller senest den 31. juli 2015 registreringen af brugsrettigheden af ejendomsregistret.

[...]

5. Den myndighed, der er ansvarlig for jordanliggende, sletter af egen drift senest den 31. december 2014 af ejendomsregistret de brugsrettigheder, der er registreret for juridiske personer eller enheder, der ikke har status som juridisk person, men som kan erhverve rettigheder, der kan registreres i registret, og som er bortfaldet i henhold til § 108, stk. 1, i [lov af 2013 om overgangsforanstaltninger].«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-52/16

- 15 SEGRO er et handelsselskab, som har hjemsted i Ungarn, og hvis selskabsdeltagere er fysiske personer, der er statsborgere i andre medlemsstater, og som har bopæl i Tyskland.
- 16 SEGRO erhvervede brugsrettigheder over to landbrugsarealer, der er beliggende i Ungarn. Disse rettigheder blev indført i ejendomsregistret. Det fremgår nærmere af den ungarske regerings skriftlige indlæg, at de nævnte rettigheder blev stiftet før den 1. januar 2002 og indført i registret den 8. januar 2002.

- 17 Ved to afgørelser af henholdsvis den 10. og den 11. september 2014 slettede forvaltningen i Vas-provinsen (ejendomsregisterkontoret for Sárvár-distriktet) disse brugsrettigheder af ejendomsregistret under henvisning til § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger og ejendomsregisterlovens § 94, stk. 5.
- 18 Til støtte for sit søgsmål ved Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely, Ungarn) gjorde SEGRO bl.a. gældende, at de nævnte bestemmelser var i strid med både den ungarske forfatning og EU-retten.
- 19 Denne ret indgav en anmodning til Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol, Ungarn) om, at det dels blev fastslået, at § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger og ejendomsregisterlovens § 94, stk. 5, var forfatningsstridige, for så vidt som disse bestemmelser bringer tidligere stiftede brugsrettigheder til ophør og kræver, at disse rettigheder slettes af ejendomsregistret, dels, at disse bestemmelser ikke måtte finde anvendelse i den foreliggende sag.
- 20 I sin dom nr. 25 af 21. juli 2015 forkastede Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) disse anmodninger.
- 21 Den forelæggende ret har anført, at Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) i denne dom dog fastslog, at der var sket en tilsidesættelse af den ungarske forfatning, idet lovgiver med hensyn til de brugsrettigheder, der var ophørt i henhold til § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, ikke havde vedtaget særlige bestemmelser, der gav mulighed for kompensation, som, selv om den udsprang af en gyldig aftale, ikke kunne kræves inden for rammerne af afviklingen af det økonomiske mellemværende mellem aftaleparterne. I denne dom opfordrede Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) i øvrigt lovgiver til at lukke dette hul senest den 1. december 2015. Denne frist udløb, uden at en foranstaltning i denne henseende var blevet vedtaget.
- 22 Den ungarske regering har i sit skriftlige indlæg i denne forbindelse præciseret, at opfordringen til at lovgive således som fremsat af Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) kun vedrørte kompensation for tab, som alene ejerne af ejendomsretten eventuelt måtte lide, og dette i det omfang, at sådanne tab ikke er kompensationsberettigede inden for rammerne af afviklingen af det økonomiske mellemværende mellem parterne efter de privatretlige regler. Hvad angår indehaverne af brugsrettigheder fandt Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), at de privatretlige regler var tilstrækkelige til at sikre dem en eventuel kompensation.
- 23 Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely) er af den opfattelse, at de omhandlede nationale bestemmelser udgør en restriktion af etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser for statsborgere i andre medlemsstater end Ungarn, idet de kan afholde disse statsborgere fra at udøve disse rettigheder ved at erhverve brugsrettigheder over landbrugsejendomme i betragtning af den risiko, de løber for at blive frataget rettighederne før tid, selv om disse rettigheder følger af gyldige aftaler.
- 24 Med hensyn til de formål, der forfølges med lov af 2013 om landbrugsarealer, har den forelæggende ret gengivet uddrag af dom nr. 25 af 21. juli 2015 fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), hvoraf det bl.a. fremgår, at denne lov »gennemfører det nationale strategiske formål, almindeligt anerkendt og accepteret efter systemskiftet, og forfatningsmæssigt sikret ved forfatningens § P, hvorefter det i det væsentlige fremgår, at dyrkningsarealer kun kan ejes af fysiske personer, som dyrker disse arealer«. Det tilføjes i denne dom, at »[d]et er ligeledes på baggrund af dette formål, at denne lov fastsætter, at ejendomsret til jord ikke kan erhverves i investeringsøjemed for fremtiden, dvs. med henblik på at opnå en fortjeneste som følge af en stigning i arealpriserne«, og at det, »som det fremgår af præambelen til denne lov, var andre retspolitiske formål, der førte til lovens udarbejdelse, herunder bl.a. at salg af landbrugs- og skovbrugsarealer og brugen af disse som sikkerhedsstillelse for ydelsen af realkreditlån kan lette driften af disse arealer ved nyoprettede virksomheder, at der oprettes bedrifter af en

størrelse, der giver mulighed for udvikling af en leve- og konkurrencedygtig landbrugsproduktion, at den på ejerskab baserede organisation af landbruget ikke trues af de skadelige virkninger af udstykning af jorden, og for at enhver landbruger uforstyrret kan udvikle sin produktionsvirksomhed«.

- 25 Med hensyn til de bestemmelser, der mere specifikt er omhandlet i hovedsagen, har den forelæggende ret anført, at det fremgår af denne dom fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), at »[d]en særlige begrundelse for, at § 108, stk. 1, i lov om overgangsforanstaltninger skulle være nødvendig og hensigtsmæssig, var, at den nævnte lov, hvad angår ejerskab til dyrkningsarealer, for fuldt ud at gennemføre det nationale strategiske formål, der søges opnået med den nye ordning, skulle ophæve retsvirkningerne af en praksis for erhvervelse af dyrkningsarealer, som er blevet udviklet i næsten to årtier, og på hvis grundlag brugsrettigheder er blevet dysfunktionelt anvendt«. Det præciseres i dommen, at »for at den nye ordning således kan fungere, må den med hensyn til ejerskab til og brug af dyrkningsarealer omfatte kravet om, at de situationer, der er angivet i ejendomsregistre, skal afspejle de retsforhold, som er i overensstemmelse med forfatningen«. Det var dermed ifølge samme dom »nødvendigt at træffe foranstaltninger, der forhindrer anvendelsen af juridiske arrangementer, i almindeligt sprog kendt som »lommekontrakter«, og dermed fastsætte, at det ikke er muligt at fortsætte med at anvende rettigheder eller forpligtelser eller andre retsmidler på grundlag af eksisterende retsforhold for at unddrage sig de tidligere forbud mod og begrænsninger af erhvervelse af ejerskab«.
- 26 Ifølge den forelæggende ret har den ungarske lovgiver imidlertid ikke i tilstrækkelig grad godtgjort behovet for og forholdsmæssigheden af de omhandlede regler – idet forarbejderne til lov af 2013 om overgangsforanstaltninger navnlig hverken gør det muligt, i denne lov eller i forarbejderne, at identificere et tilstrækkeligt godtgjort legitimt formål af almen interesse, eller at identificere argumenter, der begrundet det vilkårlige bortfald af brugsrettigheder uden hverken compensation eller passende overgangsperiode – eller behovet for, i denne sidstnævnte henseende, at reducere den periode, tidligere på 20 år, til nogle måneder, hvorunder de pågældende brugsrettigheder fortsat kunne eksistere indtil deres bortfald.
- 27 I særdeleshed tager den retlige formodning, der, selv om den ikke udtrykkeligt er angivet i den pågældende lovgivning, lå til grund for denne, hvorefter samtlige de privatretlige aftaler, hvorved der stiftes brugsrettigheder, anses for indgået for at omgå tidligere forbud om erhvervelse af ejendom, sigte på at bringe tidligere angivelige lovovertrædelser til ophør. Den ungarske lovgiver har således ved lov fastsat virkningerne af den angivelige ugyldighed af disse aftaler uden dog at begrunde denne lovgivnings karakter af almen interesse, og lovgiver har frataget de berørte parter muligheden for at bevise gyldigheden af deres aftaler under en administrativ procedure og har gjort indgreb i deres ret til adgang til en upartisk domstol, der er fastsat i chartrets artikel 47.
- 28 Ifølge den nævnte ret gør de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser i øvrigt ligeledes indgreb i ejendomsretten, der er fastsat i chartrets artikel 17, bl.a. ved at undlade at sikre indehavere af fratagne brugsrettigheder en passende compensation og ved at tilsidesætte princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i betragtning af, at en investering i en brugsrettighed i princippet udgør en langsigtet retlig disposition.
- 29 På denne baggrund har Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 49 [TEUF] og 63 [TEUF] og [chartrets] artikel 17 og 47 [...] fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, der – uden at tage hensyn til andre kriterier – fastsætter en forpligtelse til at slette registreringen af brugsrettigheder over landbrugsejendomme for handelsselskaber eller fysiske personer, der ikke er nærtstående [familiemedlemmer] til ejeren, uden samtidig at foreskrive, at der skal ydes

indehaverne af de ophørte brugsrettigheder kompensation for formuetabet, som, selv om den ikke kan kræves inden for rammerne af afviklingen af det økonomiske mellemværende mellem de kontraherende parter, dog udspringer af gyldige aftaler?

- 2) Skal artikel 49 [TEUF] og 63 [TEUF] og [chartrets] artikel 17 og 47 [...] fortolkes således, at de er til hinder for lovgivning i en medlemsstat, der – uden at tage hensyn til andre kriterier – fastsætter en forpligtelse til at slette registreringen af brugsrettigheder over landbrugsejendomme for handelselskaber eller fysiske personer, der ikke er nærtstående [familiemedlemmer] til ejeren, som er blevet registreret på grundlag af aftaler indgået før den 30. april 2014, og samtidig foreskriver, at der skal ydes indehaverne af de ophørte brugsrettigheder kompensation for formuetabet, som, selv om den ikke kan kræves inden for rammerne af afviklingen af det økonomiske mellemværende mellem de kontraherende parter, dog udspringer af gyldige aftaler?»

Sag C-113/16

- 30 Günter Horváth, der er østrigsk statsborger med bopæl i Østrig, havde før den 30. april 2014 erhvervet brugsrettigheder over to landbrugsarealer i Ungarn. Disse brugsrettigheder blev indført i ejendomsregistret. Under retsmødet for Domstolen har den ungarske regering præciseret, at disse indførelser fandt sted den 2. november 1999.
- 31 Ved afgørelse af 12. oktober 2015 slettede forvaltningen i Vas-provinsen disse brugsrettigheder af ejendomsregistret under henvisning til § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger og ejendomsregisterlovens § 94, stk. 1 og 3.
- 32 Günter Horváth anlagde sag ved Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely).
- 33 Denne ret er for det første i tvivl om, hvorvidt de omhandlede nationale bestemmelser – for så vidt som bevarelsen af brugsrettigheder over landbrugsarealer herved afhænger af, at indehaveren af disse rettigheder godtgør, at der består et nært slægtskabsforhold med den person, der har overdraget disse rettigheder, og som i de fleste tilfælde vil være ungarsk statsborger – fører til en skjult forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn. Dette kunne således være tilfældet, fordi de tidligere gældende bestemmelser udtrykkeligt forbød udenlandske fysiske og juridiske personer, som ønskede at udnytte landbrugsarealer i Ungarn, at erhverve ejerskab til sådanne arealer, og fordi antallet af indehavere af brugsrettigheder derfor er langt højere blandt statsborgere fra andre medlemsstater end blandt ungarske statsborgere.
- 34 Hvad for det andet angår vurderingen af, om de pågældende foranstaltninger er nødvendige med hensyn til de formål, som den nationale lovgiver forfølger, har den forelæggende ret suppleret den analyse, som den har foretaget i forelæggelsesafgørelsen i sag C-52/16. Den har således anført, at den ungarske lovgiver – ved at vedtage lov af 2013 om landbrugsarealer og lov af 2013 om overgangsforanstaltninger – har lagt til grund, at brugsrettigheder over landbrugsjord, som er stiftet mellem personer, der ikke er nære slægtninge, skulle anses for investeringer med henblik på at opnå personlig gevinst. Det forhold, at der foreligger et nært slægtskabsforhold, betyder imidlertid ikke, ifølge den forelæggende ret, at det automatisk kan udelukkes, at der foreligger en grund, der er forbundet med opnåelse af personlig gevinst.

- 35 På denne baggrund har Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szombathely) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Indebærer en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorved opretholdelsen af brugsrettigheder over landbrugsarealer afhænger af, at der godtgøres et nært slægtskabsforhold med den, som stiftede disse rettigheder, og hvorefter brugsrettighederne uden videre foranstaltning bortfalder uden nogen økonomisk kompensation, såfremt rettighedsindehaveren ikke kan godtgøre et sådant nært slægtskabsforhold, en begrænsning, som er i strid med artikel 49 [TEUF] og 63 [TEUF]?
- 2) Påvirker en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, hvorved opretholdelsen af brugsrettigheder over landbrugsarealer afhænger af, at der godtgøres et nært slægtskabsforhold med den, som stiftede disse rettigheder, og hvorefter brugsrettighederne uden videre foranstaltning bortfalder uden nogen økonomisk kompensation, såfremt rettighedsindehaveren ikke kan godtgøre et sådant nært slægtskabsforhold, henset til artikel 49 [TEUF] og 63 [TEUF], reelt statsborgere i den pågældende medlemsstat i samme omfang som statsborgere i de øvrige medlemsstater?«
- 36 Sagerne C-52/16 og C-113/16 blev ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10. marts 2016 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 37 Med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF og 63 TEUF samt chartrets artikel 17 og 47 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter tidligere stiftede brugsrettigheder over landbrugsjord, hvis indehavere ikke har et nært slægtskabsforhold til ejeren af disse arealer, bortfalder uden videre og som følge heraf slettes af ejendomsregistret.

Om Domstolens kompetence og formaliteten vedrørende de præjudicielle spørgsmål

- 38 Den ungarske regering har for det første gjort gældende, at idet de i hovedsagerne omhandlede aftaler om brugsrettigheder blev indgået inden tiltrædelsestraktaten af 2003 trådte i kraft, afhænger gyldigheden af disse aftaler udelukkende af de nationale retsregler, der var gældende på tidspunktet for indgåelsen. Domstolen har følgelig ikke kompetence til at vurdere de nævnte regler i forhold til EU-retten og derfor heller ikke til at træffe afgørelse om det efterfølgende bortfald af brugsrettigheder i medfør af de i hovedsagerne omhandlede regler, hvilke brugsrettigheder i den foreliggende sag er stiftet ulovligt i henhold til den nationale lovgivning før den pågældende medlemsstats tiltrædelse af EU.
- 39 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at Domstolen har kompetence til at fortolke EU-retten med hensyn til dens anvendelse i en ny medlemsstat fra tidspunktet for dennes tiltrædelse af EU (jf. i denne retning dom af 10.1.2006, Ynos, C-302/04, EU:C:2006:9, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det må konstateres, at i den foreliggende sag, og som det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, bestod de i hovedsagerne omhandlede brugsrettigheder stadig den 30. april 2014, og deres bortfald samt slettelse af ejendomsregistret skete ikke i henhold til de bestemmelser, som var i kraft, og som havde fuld retsvirkning over for dem før datoen for Ungarns tiltrædelse af EU, men udelukkende i medfør af de i hovedsagerne omhandlede bestemmelser, som blev vedtaget næsten ti år efter tiltrædelsen.

- 41 Den ungarske regering har for det andet gjort gældende, at de forelagte spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som de vedrører § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, idet alene ejendomsregisterlovens § 94 har fundet anvendelse i hovedsagerne. Den nævnte § 108 havde allerede fuld retsvirkning, og den forelæggende ret kan ikke træffe afgørelse om genetablering eller bevarelse af de i hovedsagerne omhandlede brugsrettigheder.
- 42 I denne henseende bemærkes, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, ifølge fast retspraksis udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Afvisning af at behandle en anmodning fra en national ret er kun mulig, når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter, og Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I den foreliggende sag har § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger haft til følge, at de i hovedsagerne omhandlede brugsrettigheder er bortfaldet ex lege. Denne bestemmelse ligger således, ligesom ejendomsregisterlovens § 94, til grund for de i hovedsagerne omhandlede afgørelser om slettelse. Heraf følger dels, at den fortolkning af EU-retten, som der anmodes om i den foreliggende sag, og som tilsigter at gøre det muligt for den forelæggende ret at prøve, om disse nationale bestemmelser er i overensstemmelse med EU-retten, udviser en klar forbindelse med hovedsagens genstand, dels, at de forelagte spørgsmål ikke er af hypotetisk karakter.
- 45 Hvad i denne henseende angår det af den ungarske regering anførte om, at den forelæggende ret ikke kan træffe afgørelse om bevarelsen af de brugsrettigheder, der er bortfaldet i henhold til § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger og slettet i medfør af ejendomsregisterlovens § 94, skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at bestemmelser, såsom artikel 49 TEUF og 63 TEUF, der er umiddelbart anvendelige, kan påberåbes ved de nationale retsinstanser og medføre, at nationale retsfor skrifter, der strider mod disse artikler, ikke må bringes i anvendelse (jf. i denne retning dom af 5.11.2002, Überseering, C-208/00, EU:C:2002:632, præmis 60, og af 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Såvel de administrative myndigheder som de nationale retsinstanser, der inden for rammerne af deres respektive kompetencer skal anvende EU-rettens bestemmelser, er således forpligtet til at sikre den fulde virkning af disse bestemmelser og skal om fornødent af egen drift undlade at anvende enhver modstående national bestemmelse, uden at de behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne nationale bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel (dom af 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Den ungarske regering har for det tredje gjort gældende, at den forelæggende ret har sat spørgsmålstejn ved visse af retningslinjerne fra dom nr. 25 af 21. juli 2015 fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), selv om afgørelser fra denne forfatningsdomstol er bindende for de lavere instanser.

- 48 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af fast retspraksis, at de nationale retter har en meget vid adgang til at gå til Domstolen med et spørgsmål om fortolkningen af relevante EU-retlige bestemmelser, og at en bestemmelse i national lovgivning ikke kan forhindre en national ret i at gøre brug af denne adgang. En sådan adgang er nemlig uadskilleligt forbundet med samarbejdsordningen mellem de nationale domstole og Domstolen, som er fastlagt ved artikel 267 TEUF, og opgaverne for den ret, der er ansvarlig for anvendelsen af EU-retten, som i medfør af denne bestemmelse er overladt til de nationale retter (jf. i denne retning dom af 5.4.2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har således bl.a. fastslået, at alene den omstændighed, at der findes en national lovbestemmelse, hvorefter de retter, som ikke dømmer i sidste instans, skal følge den af en overordnet instans foretagne retlige bedømmelse, ikke kan fratage disse retter denne mulighed (dom af 22.6.2010, Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 42).
- 49 Det følger af det ovenstående, at den ungarske regerings argumenter, der tilsigter at anfægte, at Domstolen har kompetence til at tage stilling til de præjudicielle spørgsmål, eller at disse spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, ikke kan tiltrædes.

Om realiteten

Om anvendeligheden af artikel 49 TEUF (etableringsfrihed) og/eller artikel 63 TEUF (frie kapitalbevægelser)

- 50 De i hovedsagerne omhandlede nationale bestemmelser har i det væsentlige til formål uden videre at lade tidligere erhvervede brugsrettigheder over landbrugsarealer bortfalde, når indehaverne af disse rettigheder ikke opfylder de betingelser, som den nationale lovgivning fremover opstiller for erhvervelsen af nævnte brugsrettigheder, og følgelig at foranstalte slettelsen af sådanne tidligere erhvervede rettigheder af ejendomsregistret.
- 51 Det bemærkes indledningsvis, at selv om artikel 345 TEUF, som den ungarske regering har henvist til i sit indlæg, udtrykker princippet om traktaternes neutralitet for så vidt angår de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne, kan denne artikel imidlertid ikke bevirke, at de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne undtages fra EUF-traktatens grundlæggende regler (dom af 22.10.2013, Essent m.fl., C-105/12 – C-107/12, EU:C:2013:677, præmis 29 og 36 og den deri nævnte retspraksis, og udtalelse 2/15 (frihandelsaftale med Singapore), af 16.5.2017, EU:C:2017:376, præmis 107). Selv om den nævnte artikel således ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at indføre en ordning med hensyn til erhvervelse af ejendomsretten til jordarealer, hvori der er fastsat særlige foranstaltninger, der finder anvendelse på handel med land- og skovbrugsarealer, er en sådan ordning imidlertid omfattet af bl.a. forbuddet mod forskelsbehandling, og af reglerne om etableringsfrihed og frie kapitalbevægelser (jf. i denne retning dom af 23.9.2003, Ospelt og Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Da de præjudicielle spørgsmål henviser til traktatens bestemmelser vedrørende såvel etableringsfriheden som de frie kapitalbevægelser, skal det desuden fastslås, hvilken frihed der er omhandlet i tvisterne i hovedsagerne (jf. i denne retning dom af 5.2.2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, præmis 20).
- 53 Med henblik herpå er det nødvendigt at inddrage formålet med den pågældende lovgivning (dom af 5.2.2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

- 54 Med hensyn til en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, hvis formål er nærmere angivet i denne doms præmis 50, bemærkes, at når retten til at erhverve, udnytte og afhænde fast ejendom på en anden medlemsstats område udøves som et supplement til etableringsfriheden, er dette forbundet med kapitalbevægelser (jf. i denne retning dom af 25.1.2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Selv om denne lovgivning a priori kan være omfattet af de to grundlæggende friheder, som den forelæggende ret har henvist til, forholder det sig ikke desto mindre således, at i den kontekst, som kendetegner hovedsagerne, udgør de eventuelle restriktioner af etableringsfriheden, der følger af nævnte lovgivning, en uundgåelig konsekvens af restriktionen af de frie kapitalbevægelser og kan følgelig ikke begrunde en selvstændig undersøgelse af denne lovgivning med hensyn til artikel 49 TEUF (jf. i denne retning dom af 17.9.2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, EU:C:2009:559, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Kapitalbevægelser omfatter nemlig de transaktioner, hvorved valutaudlændinge foretager investeringer i fast ejendom på en medlemsstats område, således som det fremgår af nomenklaturen for kapitalbevægelser omhandlet i bilag I til Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af EF-traktatens artikel 67 [denne artikel blev ophævet ved Amsterdam-traktaten] (EFT 1988, L 178, s. 5), og denne nomenklatur bevarer sin vejledende værdi for definitionen af begrebet kapitalbevægelser (dom af 25.1.2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Dette begreb omfatter bl.a. investeringer i fast ejendom vedrørende erhvervelse af brugsrettigheder over landbrugsarealer, hvilket navnlig fremgår af den præcisering, der er indeholdt i de forklarende bemærkninger i bilag I til direktiv 88/361, hvorefter kategorien investeringer i fast ejendom, der er omfattet af direktivet, indbefatter erhvervelse af brugsrettigheder over fast ejendom og byggegrunde.
- 58 I den foreliggende sag er det med hensyn til sag C-113/16 ubestridt, at tvisten i hovedsagen vedrører en østrigsk statsborger, der ikke er bosiddende i Ungarn, og som ved aftale har erhvervet brugsrettigheder over landbrugsarealer beliggende i denne medlemsstat, som han efterfølgende blev frataget på grund af vedtagelsen af de i hovedsagerne omhandlede nationale bestemmelser. Denne situation er derfor omfattet af de frie kapitalbevægelser.
- 59 Det samme gør sig gældende for så vidt angår den situation, som kendetegner sag C-52/16. Selv om det ganske vist således er ubestridt, at de i denne sag omhandlede brugsrettigheder blev erhvervet af et handelsselskab stiftet i Ungarn, følger det ligeledes af bemærkningerne i forelæggelsesafgørelsen, at dette selskab blev stiftet af fysiske personer bosiddende i en anden medlemsstat. Som generaladvokaten har anført i punkt 55 i sit forslag til afgørelse, kan erhvervelse af fast ejendom, der gennemføres af ikke-hjemmehørende personer – selv når denne erhvervelse gennemføres gennem et selskab stiftet i den medlemsstat, hvor de pågældende goder befinder sig – imidlertid være omfattet af de frie kapitalbevægelser (jf. i denne retning dom af 11.12.2003, Barbier, C-364/01, EU:C:2003:665, præmis 58 og 59, og af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 12, 13, 19, 20 og 39).
- 60 Heraf følger, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning alene skal undersøges på grundlag af de frie kapitalbevægelser.

Om der foreligger en restriktion af de frie kapitalbevægelser

- 61 Ifølge fast retspraksis indeholder artikel 63, stk. 1, TEUF et generelt forbud mod restriktioner af kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne (dom af 22.10.2013, Essent m.fl., C-105/12 – C-107/12, EU:C:2013:677, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

- 62 Det må i den foreliggende sag konstateres, at en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der fastsætter bortfaldet af brugsrettigheder erhvervet ved aftale over landbrugsarealer – herunder dem, der besiddes som følge af udøvelsen af retten til frie kapitalbevægelser – allerede på grund af sit formål og alene af ovennævnte grund begrænser den nævnte frihed. Den omstændighed, som overvejes af den forelæggende ret i det andet spørgsmål i sag C-52/16, at der eventuelt vedtages en foranstaltning om kompensation til de personer, som efter at have erhvervet sådanne rettigheder fratages disse i henhold til denne lovgivning, kan ikke berøre denne konstatering.
- 63 Nævnte lovgivning fratager således både den pågældende muligheden for fortsat at gøre brug af de rettigheder, som han har erhvervet, ved navnlig at forhindre, at de pågældende landbrugsarealer udnyttes til de formål, med henblik på hvilke han har erhvervet disse rettigheder, og muligheden for at afhænde disse.
- 64 Ved på denne måde at fratage statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn, der er omfattet af de frie kapitalbevægelser, brugen af de goder, som de har investeret kapital i, udgør den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning en hindring for disse frie bevægelser.
- 65 Som det i øvrigt fremgår af fast retspraksis, omfatter de foranstaltninger, der i deres egenskab af restriktioner af kapitalbevægelserne er forbudt ifølge artikel 63, stk. 1, TEUF, bl.a. sådanne foranstaltninger, som afholder en ikke-hjemmehørende person fra at foretage investeringer i en medlemsstat (dom af 25.1.2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis, og af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 21).
- 66 Det følger heraf, at en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede udgør en restriktion af den grundlæggende frihed, der er sikret ved artikel 63 TEUF.
- 67 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte lovgivning desuden skal anses for at være diskriminerende, hvilket er genstanden for det andet forelagte spørgsmål i sag C-113/16, bemærkes i lighed med det af generaladvokaten anførte i punkt 72 i forslaget til afgørelse, at et krav om, som i den foreliggende sag, et nært slægtskabsforhold mellem indehaveren af brugsrettigheder og ejeren af dyrkningsarealerne, indebærer anvendelsen af et kriterium, der tilsyneladende er uafhængigt af brugshavers nationalitet og kapitalens oprindelse, og som derfor ikke er direkte diskriminerende.
- 68 Henset hertil bemærkes for det første, at sandsynligheden for, at dette kriterium er opfyldt for så vidt angår statsborgere fra andre medlemsstater, som har erhvervet en sådan brugsrettighed, er forholdsvist lille.
- 69 Den nationale lovgivningsmæssige kontekst, som er beskrevet i denne doms præmis 5 og 6, samt de overgangsforanstaltninger, der er fastsat ved tiltrædelsestraktaten og nævnt i denne doms præmis 3 og 4, hvoraf det fremgår, at erhvervelse, der foretages af personer, som ikke har ungarsk statsborgerskab, af ejendomsret til landbrugsarealer successivt i mange år har været omfattet af en forhåndsgodkendelsesordning, og senere en forbudsordning, kan således have mindsket muligheden for, at sådanne arealer blev udlændinges ejendom, og som følge heraf sandsynligheden for, at den udenlandske indehaver af en brugsrettighed over sådanne arealer opfylder kravet om et nært slægtskabsforhold med ejeren af arealerne.
- 70 For det andet har den omstændighed, at den eneste mulighed for – for de personer, der ikke har ungarsk statsborgerskab – at erhverve rettigheder over fast ejendom på landbrugsarealer beliggende i Ungarn i perioden 1992-2002, netop har bestået i at erhverve brugsrettigheder over disse arealer, ført til en stigning i antallet af statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der er indehavere af brugsrettigheder over sådanne arealer.

- 71 I denne henseende har den ungarske regering i sit skriftlige indlæg ganske vist gjort gældende, at ud af mere end 100 000 indehavere, hvis brugsrettigheder er bortfaldet i henhold til § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, er kun 5 058 statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn eller fra tredjelande.
- 72 Selv om den forelæggende ret, under hvis kompetence en sådan vurdering henhører, måtte anse disse taloplysninger for korrekte, er denne omstændighed imidlertid ikke i sig selv af en sådan art, at den kan rejse tvivl om den omstændighed, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning stiller statsborgere fra andre medlemsstater særlig ufordelagtigt i forhold til ungarske statsborgere.
- 73 Om der eventuelt foreligger en sådan ulempe, skal således vurderes ved at sammenligne den gruppe, der udgøres af statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn, som direkte eller indirekte er indehavere af brugsrettigheder over landbrugsarealer, og den gruppe, der udgøres af ungarske statsborgere, som direkte eller indirekte er indehavere af sådanne brugsrettigheder, og ved at fastlægge den andel, i forhold til hvilken hver af disse grupper er berørt af den foretagne foranstaltning om disse rettigheders bortfald. Henset til de forhold, der er nævnt i denne doms præmis 68-70, forekommer det imidlertid sandsynligt, at den nævnte foranstaltning har ramt en betydeligere højere andel af den første af disse grupper end af den anden (jf. i denne retning dom af 9.2.1999, Seymour-Smith og Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, præmis 59).
- 74 Under disse omstændigheder synes den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, i højere grad at være til skade for statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn, og den kan således indebære en indirekte forskelsbehandling på grundlag af brugshavers nationalitet eller kapitalens oprindelse.
- 75 Selv om den hindring for de frie kapitalbevægelser, der følger af nævnte lovgivning og er påvist i denne doms præmis 62-66, er indirekte diskriminerende, er det imidlertid ikke udelukket, at den i givet fald kan være begrundet.

Om begrundelsen for restriktionen af de frie kapitalbevægelser

- 76 Som det følger af Domstolens praksis, kan foranstaltninger som de i hovedsagerne omhandlede, som begrænser de frie kapitalbevægelser, og som efter al sandsynlighed har en indirekte diskriminerende virkning, kun være tilladt på betingelse af, at de på grundlag af objektive hensyn, der er uafhængige af den pågældende kapitalens oprindelse, er begrundet i tvingende almene hensyn og overholder proportionalitetsprincippet, hvilket kræver, at de er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, der legitimt forfølges, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. i denne retning dom af 25.10.2007, Geurts og Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, præmis 24, og af 5.2.2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, præmis 41 og 42).
- 77 På samme måde kan sådanne foranstaltninger begrundes i de hensyn, der er nævnt i artikel 65 TEUF, for så vidt som de overholder nævnte proportionalitetsprincip (dom af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 78 I denne henseende skal det ligeledes bemærkes, at en national lovgivning desuden kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (dom af 26.5.2016, Kommissionen mod Grækenland, C-244/15, EU:C:2016:359, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 79 Selv om det i sidste instans tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder og til at fortolke den nationale lovgivning, at afgøre, om disse krav er opfyldt i den foreliggende sag, er Domstolen, der inden for rammerne af en præjudiciel procedure skal give den nationale ret fyldestgørende svar, dog kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt

de for Domstolen afgivne skriftlige og mundtlige indlæg at vejlede den nationale ret på en sådan måde, at denne kan træffe sin afgørelse (jf. i denne retning dom af 17.7.2014, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

- 80 Ungarn har i den foreliggende sag gjort gældende, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning er begrundet i henholdsvis de tvingende almene hensyn, der er anerkendt i Domstolens praksis, dvs. i den foreliggende sag et formål af almen interesse om udnyttelse af landbrugsarealer, og i de hensyn, der er omhandlet i artikel 65 TEUF. Hvad angår denne artikel har nævnte regering nærmere bestemt påberåbt sig dels ønsket om at straffe overtrædelser af den nationale lovgivning om valutakontrol, dels at bekæmpe erhvervelse, der udgør misbrug, af hensyn til den offentlige orden.

– Om restriktionen er begrundet i et formål af almen interesse, der er knyttet til udnyttelsen af landbrugsarealer

- 81 Under henvisning til betragtningerne i dom nr. 25 af 21. juli 2015 fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), som er gengivet i denne doms præmis 24, har den ungarske regering gjort gældende, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning – for så vidt som den gør erhvervelsen af brugsrettigheder over dyrkningsarealer og bevarelsen af sådanne eksisterende rettigheder betinget af, at brugshaveren er et nærtstående familiemedlem til ejeren af det pågældende gode – forfølger et formål af almen interesse. Denne lovgivning tager således sigte på, at ejerskab til dyrkningsarealer forbeholdes personer, som dyrker jorden, og at forhindre, at disse arealer erhverves til rent spekulative formål, samt at gøre det muligt for nye virksomheder at udnytte disse dyrkningsarealer, at gøre det lettere at etablere ejendomme, der har en størrelse, som gør det muligt at sikre en leve- og konkurrencedygtig landbrugsproduktion, og at undgå udstykning af landbrugsejendomme, nedgang i antallet af landbrugsbedrifter og affolkning af landdistrikterne.
- 82 Domstolen har i denne forbindelse anerkendt, at nationale lovgivninger kan indskrænke de frie kapitalbevægelser med sådanne formål som at bevare selvejet af landbrugsjord og tilsigte, at landbrugsejendomme overvejende bebos og drives af ejerne, samt af hensyn til den fysiske planlægning at opretholde en fast bosiddende befolkning i landdistrikterne og at fremme en fornuftig anvendelse af de ledige arealer ved bekæmpelse af presset på jordarealerne. Disse hensyn svarer i øvrigt til formålene med den fælles landbrugspolitik, der i henhold til artikel 39, stk. 1, litra b), TEUF tilsigter »at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard«, og ved udarbejdelsen af hvilken der efter artikel 39, stk. 2, litra a), TEUF skal tages hensyn til »landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder« (jf. i denne retning dom af 25.1.2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, præmis 27 og 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 Det samme gør sig gældende med hensyn til formålene om opretholdelse af en fordeling af ejendomsretten til jordarealer, der giver mulighed for udvikling af levedygtige bedrifter og en harmonisk vedligeholdelse af området og landskaberne (dom af 23.9.2003, Ospelt og Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 39).
- 84 I den foreliggende sag skal det imidlertid efterprøves, således som det er anført i denne doms præmis 76, om den i hovedsagerne omhandlede lovgivning faktisk er begrundet i objektive hensyn, der er uafhængige af den pågældende kapitals oprindelse, og om den er egnet til at sikre gennemførelsen af de legitime formål af almen interesse og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse.
- 85 Det skal i denne forbindelse ligeledes bemærkes, at de hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat som begrundelse, skal ledsages af de nødvendige beviser eller en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den restriktive foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som præcise oplysninger til støtte for dens argumentation (jf. analogt dom af 23.12.2015, Scotch Whisky

Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). Hvis en medlemsstat således ønsker at påberåbe sig et mål, der kan begrunde en hindring for de frie kapitalbevægelser, som følger af en national restriktiv foranstaltning, påhviler det den at forsyne den ret, der skal træffe afgørelse om dette spørgsmål, med alle de oplysninger, som kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at nævnte foranstaltning opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet (jf. analogt dom af 8.9.2010, Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 71).

- 86 I denne henseende bemærkes for det første – som det bl.a. er gjort gældende af Kommissionen, og som generaladvokaten har anført i punkt 111-113 i forslaget til afgørelse – at en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der kun gør det muligt at bevare eksisterende brugsrettigheder over dyrkningsarealer på betingelse af, at brugshaver er nært beslægtet med ejeren af disse arealer, ikke synes at være egnet til at forfølge de formål, som den ungarske regering har påberåbt sig, og som denne lovgivning ikke har nogen direkte forbindelse til.
- 87 Den omstændighed, at der foreligger det krævede slægtskab, sikrer således ikke, at brugshaver selv udnytter de pågældende jordarealer, og at han ikke har erhvervet den pågældende brugsrettighed til rent spekulative formål. På samme måde er der ikke holdepunkter for a priori at antage, at en tredjemand i forhold til ejerens familie, som har erhvervet en brugsrettighed over sådanne jordarealer, ikke selv er i stand til at udnytte disse jordarealer, og at erhvervelsen nødvendigvis blev foretaget ud fra rent spekulative formål, uden nogen hensigt om at dyrke de nævnte jordarealer.
- 88 Det fremgår heller ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at dette krav om nært slægtskab mellem ejeren og brugshaveren, som er fastsat i den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, kan bidrage til støtte og udvikling af et leve- og konkurrencedygtigt landbrug, bl.a. ved at undgå udstykning af arealerne.
- 89 Desuden bemærkes, at kravet om nært slægtskab heller ikke i sig selv synes at sikre gennemførelsen af det angivne formål om at undgå nedgang i antallet af landbrugsbedrifter og affolkning af landdistrikterne. Det kriterium, som den nationale lovgiver har valgt i den foreliggende sag, er nemlig uden forbindelse med formålet om at kunne bevare en fast bosiddende befolkning i landdistrikterne, for så vidt som den omstændighed, at brugshaveren er nært beslægtet med ejeren, ikke nødvendigvis indebærer, at denne brugshaver er bosat i nærheden af de pågældende landbrugsarealer.
- 90 For det andet går den i hovedsagerne omhandlede lovgivning under alle omstændigheder ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de formål, der er angivet af den ungarske regering.
- 91 Hvad for det første angår den manglende kompensation til indehaverne af brugsrettigheder har den ungarske regering ganske vist gjort gældende, at disse indehavere bør kunne opnå kompensation inden for rammerne af afviklingen af det økonomiske mellemværende mellem de pågældende parter efter de ungarske privatretlige regler. En sådan henvisning til de almindelige privatretlige regler pålægger imidlertid, og under alle omstændigheder, disse indehavere den byrde at skulle foretage inddrivelse – ved sager, der kan vise sig langvarige og dyre – af eventuelle kompensationsbeløb, som jordejeren måtte skyldte dem. Disse privatretlige regler, som den i hovedsagerne omhandlede lovgivning i øvrigt på ingen måde henviser til, gør det nemlig hverken muligt nemt at afgøre, om sådanne godtgørelser faktisk vil kunne opnås efter sådanne sager, eller at vide, hvad arten heraf vil være. Desuden har indehaverne af brugsrettigheder heller ikke sikkerhed for at kunne opnå fuld kompensation for det tab, som de har lidt, navnlig i tilfælde af insolvens hos ejeren af de jordarealer, der berøres af brugsrettigheder.
- 92 For det andet synes andre foranstaltninger, der er mindre indgribende i forhold til de frie kapitalbevægelser end dem, der er fastsat i den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, at kunne være vedtaget for at sikre, at eksistensen af en brugsrettighed over et dyrkningsareal ikke har til følge, at

udnyttelsen af dette areal indstilles af den person, som er indehaver af denne brugsrettighed, eller at erhvervelsen af en sådan rettighed hverken har rent spekulative formål eller fører til en anvendelse eller en udstykning, der kan være uforenelig med en bæredygtig arealanvendelse til landbrugets behov.

93 I denne henseende ville det f.eks. have været muligt – således som generaladvokaten har anført i punkt 114 i forslaget til afgørelse – at kræve af brugshaveren, at han bevarer den landbrugsmæssige anvendelse af det pågældende areal, i givet fald ved at han faktisk selv udnytter det, under betingelser, der kan sikre dets levedygtighed. Det synes i øvrigt at fremgå af den ungarske regerings forklaringer, at et sådant krav har været foretrukket i tilfælde af erhvervelse af det fulde ejerskab af et landbrugsareal eller langvarig forpagtning af dette areal. Henset til de oplysninger i sagen, som Domstolen råder over, synes en sådan løsning imidlertid ikke at kunne være anvendt med hensyn til erhvervelse af brugsrettigheder.

94 Idet den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning hverken, henset til det ovenstående, synes egnet til på sammenhængende vis at sikre gennemførelsen af de angivne formål af almen interesse, som er knyttet til udnyttelsen af landbrugsarealer, eller er begrænset til foranstaltninger, der er nødvendige for at forfølge sådanne formål, kan de hindringer for de frie kapitalbevægelser, som den medfører, ikke begrundes i de nævnte formål.

– Om restriktionen er begrundet som følge af tilsidesættelsen af den nationale lovgivning om valutakontrol

95 Det bestemmes i artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF, at bestemmelserne i artikel 63 TEUF ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter, eller til af administrative eller statistiske hensyn at fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser eller til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. I medfør af artikel 65, stk. 3, TEUF må sådanne foranstaltninger og fremgangsmåder ikke udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den frie bevægelighed for kapital og betalinger, som defineret i artikel 63 TEUF.

96 I denne henseende bemærkes, at artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF som en undtagelse fra det grundlæggende princip om frie kapitalbevægelser skal fortolkes strengt (jf. i denne retning dom af 14.9.2006, *Centro di Musicologia Walter Stauffer*, C-386/04, EU:C:2006:568, præmis 31).

97 I den foreliggende sag har den ungarske regering gjort gældende, at idet erhvervelserne af brugsrettigheder som de i hovedsagerne omhandlede har fundet sted før den 1. januar 2002, og idet de tilhørte ikke-hjemmehørende personer som omhandlet i den gældende nationale lovgivning om valutakontrol, er de i medfør af nævnte lovgivning blevet betinget af en godkendelse fra den myndighed, som har ansvaret for valutakontrol, dvs. den ungarske nationalbank. Ifølge oplysninger fra denne sidstnævnte institution er der imidlertid, for så vidt angår erhvervelse af brugsrettigheder over landbrugsarealer, aldrig blevet ansøgt om valutatilladelse. Ifølge den ungarske regering følger det heraf, at erhvervelser vedrørende de i hovedsagerne omhandlede brugsrettigheder var ugyldige.

98 Det bemærkes, at inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF, der er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører enhver bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder under den nationale rets kompetence (dom af 8.5.2008, *Danske Svineproducenter*, C-491/06, EU:C:2008:263, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis). På samme måde tilkommer det udelukkende de nationale retter at fortolke den nationale lovgivning (jf. i denne retning dom af 15.1.2013, *Križan m.fl.*, C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis). Endelig tilkommer det alene den nationale ret at fastlægge genstanden for de spørgsmål, som den har til hensigt at forelægge Domstolen (dom af 1.10.2009, *Gaz de France – Berliner Investissement*, C-247/08, EU:C:2009:600, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

- 99 Det skal imidlertid bemærkes, at forelæggelsesafgørelserne i den foreliggende sag ikke indeholder nogen oplysninger om de særlige faktiske omstændigheder, der omgav erhvervelserne af de i hovedsagerne omhandlede brugsrettigheder, og heller ikke nogen bemærkning om eventuelle mangler, som disse brugsrettigheder kunne være behæftet med i medfør af national ret.
- 100 Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne i de nævnte forelæggelsesafgørelser, at tvisterne i hovedsagerne ikke vedrører lovligheden af de oprindelige erhvervelser, men bortfaldet af de i hovedsagerne omhandlede brugsrettigheder i medfør af nationale bestemmelser, som finder generel anvendelse, der fastslår bortfaldet af alle de brugsrettigheder, der ikke indehaves af en nær slægtning til jordejeren, og dette uafhængigt af de særlige omstændigheder, der kan have omgivet disse erhvervelser.
- 101 Med henblik på besvarelsen af de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, skal det derfor alene prøves, om den i hovedsagerne omhandlede lovgivning kan begrundes i et ønske om at pålægge sanktioner for overtrædelser af den ungarske lovgivning om valutakontrol eller ej.
- 102 I denne henseende bemærkes for det første, at henset til de sagsakter, som Domstolen råder over, synes lovgivningen om valutakontrol ikke reelt at have medført, at ikke-hjemmehørende personers erhvervelser af brugsrettigheder er blevet gjort betinget af en valutatilladelse, idet den nævnte erhvervelse ellers vil være ugyldig, eller at vedtagelsen af den i hovedsagerne omhandlede lovgivning er ledet af ønsket om at pålægge sanktioner for overtrædelser af en sådan lovgivning.
- 103 Hvad angår det første af disse to aspekter fremgår det desuden af den ungarske regerings indlæg, at der aldrig er blevet ansøgt om denne type tilladelse med henblik på erhvervelse af en brugsrettighed over dyrkningsarealer, og at uanset denne omstændighed blev talrige brugsrettigheder, som var erhvervet af ikke-hjemmehørende personer, trods fraværet af en sådan tilladelse indført i ejendomsregistret.
- 104 Hvad angår det andet aspekt bemærkes, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning fastsætter det systematiske bortfald af brugsrettigheder over landbrugsarealer, der indehaves af personer, som ikke kan godtgøre et nært slægtskab med ejeren af de pågældende jordarealer. Som generaladvokaten har bemærket i punkt 94 i forslaget til afgørelse, har dette kriterium om slægtskab imidlertid ikke nogen forbindelse med lovgivningen om valutakontrol. Som følge af nævnte kriterium sker der desuden ikke alene bortfald af brugsrettigheder for udlændinge, men ligeledes for egne statsborgere, idet den ungarske regering i øvrigt selv har oplyst i sine skriftlige indlæg, at ud af 100 000 indehavere af brugsrettigheder, der er berørt af denne foranstaltning om bortfald, er ca. 95 000 ungarske statsborgere.
- 105 For det andet, og idet det forudsættes, at vedtagelsen af den i hovedsagerne omhandlede lovgivning også delvist er blevet ledet af ønsket om at pålægge sanktioner for overtrædelser af de gældende regler om valutakontrol, hvilket det i givet fald tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, er det stadig nødvendigt at sikre, at foranstaltningen om bortfald af brugsrettigheder, som er fastsat ved den nævnte lovgivning, ikke er uforholdsmæssig i forhold til dette formål.
- 106 Som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 95 og 98 i forslaget til afgørelse, er det i denne henseende åbenbart, at andre og mindre vidtgående foranstaltninger end bortfaldet af de pågældende tinglige rettigheder kunne være blevet vedtaget med henblik på ab initio at pålægge sanktioner for eventuelle overtrædelser af den gældende lovgivning om valutakontrol, såsom f.eks. administrative bøder (jf. analogt dom af 1.12.2005, Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, præmis 60).
- 107 Henset til det ovenstående fremgår det, at en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, idet det forudsættes, at den faktisk er ledet af et ønske om at pålægge sanktioner for eller at afhjælpe overtrædelser af lovgivningen om valutakontrol, ikke at kunne anses for at være en foranstaltning, der står i rimeligt forhold til dette formål, eller følgelig være begrundet heri i medfør af artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF.

– Om restriktionen af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden er begrundet i et formål om at bekæmpe praksis, der har til formål at omgå den nationale lov

- 108 Som nævnt i denne doms præmis 95 bestemmer artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF bl.a., at bestemmelserne i artikel 63 ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.
- 109 Indledningsvis bemærkes, at som det er præciseret i denne doms præmis 6 og 7, og som det fremgår af den forelæggende rets bemærkninger om national ret, kunne enhver person – efter de lovændringer, der blev indført i 1991 og 1994, med henblik på at forbyde, at fysiske personer, der ikke er ungarske statsborgere, samt juridiske personer erhverver landbrugsarealer – derimod stadig stifte en brugsrettighed over sådanne arealer. Det fremgår af samme bemærkninger, at det først var fra den 1. januar 2002, at lov af 1994 om dyrkningsarealer blev ændret for ligeledes at udelukke muligheden for ved aftale at erhverve brugsrettigheder over landbrugsarealer til fordel for disse fysiske eller juridiske personer.
- 110 Som det i øvrigt udtrykkeligt følger af de oplysninger, som den ungarske regering er fremkommet med, og som er gengivet i denne doms præmis 16 og 30, er det således ubestridt, at de i hovedsagerne omhandlede brugsrettigheder blev stiftet før den 1. januar 2002, dvs. på et tidspunkt, hvor stiftelsen af sådanne brugsrettigheder ikke var forbudt ifølge den gældende nationale lovgivning. Det er endvidere ubestridt, at de nævnte brugsrettigheder er blevet indført i ejendomsregistret af de kompetente offentlige myndigheder.
- 111 Den ungarske regering har imidlertid gjort gældende, at erhvervelser som dem, der vedrører de i hovedsagerne omhandlede brugsrettigheder, er blevet stiftet ved omgåelse af loven for at omgå det lovbestemte forbud om, at fysiske personer, der ikke har ungarsk statsborgerskab, og juridiske personer ikke må erhverve ejerskab til landbrugsarealer.
- 112 Ifølge den ungarske regering var opretholdelsen af denne type situationer i strid med den offentlige orden, således at det påhvilede staten at afhjælpe dette. I stedet for at benytte sig af den mere klassiske løsning, hvorved det – efter en domstolsprøvelse, der foretages fra sag til sag – fastslås, at den pågældende aftale er en nullitet, besluttede den ungarske lovgiver i denne henseende ex lege at afhjælpe manglerne i de tidligere indførte regler eller endog fraværet af en relevant regel. Denne løsning blev bl.a. valgt af budgetmæssige grunde og af hensyn til retsinstansernes økonomi, henset til såvel det store antal sager, der potentielt giver anledning til en sådan prøvelse, som til behovet for en reform af lovgivningen om erhvervelse af landbrugsarealer inden den 1. maj 2014, på hvilket tidspunkt den overgangsordning, der fulgte af tiltrædelsestraktaten af 2003, skulle udløbe.
- 113 I denne henseende skal det imidlertid bemærkes, at det henset til den i denne doms præmis 98 nævnte retspraksis og de betragtninger, der fremgår af denne doms præmis 99 og 100, er ufornuddent, at Domstolen med henblik på besvarelsen af de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, undersøger de særlige omstændigheder, der har omgivet erhvervelsen af de i hovedsagerne omhandlede brugsrettigheder. Med henblik herpå påhviler det alene Domstolen at prøve, om den i hovedsagerne omhandlede lovgivning kan begrundes i et ønske om at bekæmpe praksis, der har til formål at omgå den nationale lov, og følgelig – således som den ungarske regering har gjort gældende – i hensynet til den offentlige orden som omhandlet i artikel 65 TEUF.
- 114 Med hensyn til bekæmpelse af praksis, der har til formål at omgå national lov, har Domstolen allerede anerkendt, at en national foranstaltning, der begrænser etableringsfriheden, i givet fald kan være begrundet, når den sigter på at bekæmpe rent kunstige arrangementer, hvis formål er at unddrage sig den pågældende medlemsstats lovgivning (dom af 1.4.2014, *Felixstowe Dock and Railway Company m.fl.*, C-80/12, EU:C:2014:200, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

- 115 Det er dog ligeledes fast retspraksis, at en sådan begrundelse kun kan tillades, for så vidt som den specifikt sigter på kunstige arrangementer, der forfølger et sådant formål (jf. i denne retning dom af 12.9.2006, Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, præmis 51 og 55 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.3.2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, EU:C:2007:161, præmis 72 og 74).
- 116 Det udelukker bl.a. enhver fastsættelse af en generel formodning for misbrug, som er tilstrækkelig til at begrunde en restriktion af de frie kapitalbevægelser (jf. i denne retning dom af 19.11.2009, Kommissionen mod Italien, C-540/07, EU:C:2009:717, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 117 For at overholde proportionalitetsprincippet skal en foranstaltning, der forfølger et sådant formål om bekæmpelse af rent kunstige arrangementer, derimod give de nationale retsinstanser mulighed for at foretage en konkret undersøgelse under hensyn til de særlige omstændigheder i hver enkelt sag og på grundlag af objektive elementer, når de tager de pågældende personers misbrug eller svigagtige adfærd i betragtning (jf. i denne retning dom af 17.9.2009, Glaxo Wellcome, C-182/08, EU:C:2009:559, præmis 99).
- 118 En lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede opfylder imidlertid ikke nogen af de krav, der således er nævnt i denne doms præmis 115-117.
- 119 For det første synes det at fremgå af uddragene af dom nr. 25 af 21. juli 2015 fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol), som er gengivet i denne doms præmis 25, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, i det mindste delvist, havde til formål at ophæve retsvirkningerne af en praksis bestående i erhvervelse af landbrugsarealer, hvorefter brugsrettighederne er blevet anvendt dysfunktionelt, og disse samme uddrag viser ligeledes, at denne ophævelse navnlig er fundet nødvendig med henblik på fuldt ud at gennemføre det nationale strategiske formål, der forfølges med de nyindførte retlige bestemmelser, nemlig at dyrkningsarealer alene må ejes af fysiske personer, som dyrker dem.
- 120 Det kan under disse omstændigheder ikke lægges til grund, at en sådan lovgivning forfølger det særlige formål at bekæmpe adfærd, der består i at oprette kunstige arrangementer, der har til formål at omgå den nationale lovgivning om erhvervelse af landbrugsjorder. I denne forbindelse skal det i øvrigt bemærkes, at denne lovgivning generelt tager sigte på et ex lege bortfald af alle de brugsrettigheder, der indehaves af juridiske personer eller fysiske personer, for så vidt som disse ikke kan godtgøre et nært slægtskab med ejeren af landbrugsjorden, uden at dette bortfald på nogen måde forbindes med de grunde, som har ført til, at disse berørte parter har foretaget sådanne erhvervelser (jf. analogt dom af 12.12.2002, Lankhorst-Hohorst, C-324/00, EU:C:2002:749, præmis 37).
- 121 For det andet, og idet det forudsættes, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning blev vedtaget med et sådant særligt formål om at bekæmpe kunstige arrangementer, kan det ikke med rimelighed – af den blotte omstændighed, at indehaveren af brugsrettigheder over landbrugsarealer er en juridisk person eller en fysisk person, som ikke er nært beslægtet med ejeren af disse arealer – sluttes, at en sådan persons handlemåde på det tidspunkt, hvor vedkommende har erhvervet en sådan brugsrettighed, udgør misbrug. Som nævnt i denne doms præmis 116 er fastsættelse af en generel formodning for misbrug ikke tilladt.
- 122 Der kunne således fastsættes andre foranstaltninger, der er mindre indgribende i forhold til de frie kapitalbevægelser, såsom sanktioner eller særlige søgsmål om ugyldighed for en national ret for at bekæmpe eventuelle omgæelser af den gældende nationale lovgivning, med henblik på at bekæmpe et sådant misbrug, for så vidt som disse foranstaltninger overholder de øvrige krav, der følger af EU-retten.
- 123 I denne henseende kan den ungarske regerings argumentation vedrørende budgetmæssige grunde og hensyn til retsinstansernes økonomi ikke tiltrædes. Det følger således af fast retspraksis, at rent økonomiske hensyn ikke kan være tvingende almene hensyn, der kan begrunde en begrænsning af en

grundlæggende frihed, som er sikret ved traktaten (dom af 17.3.2005, Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Det samme gør sig gældende med rent forvaltningsmæssige hensyn (jf. i denne retning dom af 23.11.1999, Arblade m.fl., C-369/96 og C-376/96, EU:C:1999:575, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

- 124 Ovenstående betragtninger er tilstrækkelige til at udelukke, at den restriktion af de frie kapitalbevægelser som en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede indebærer, kan begrundes i ønsket om at bekæmpe kunstige arrangementer, der har til formål at omgå den gældende nationale lovgivning om erhvervelse af landbrugsejendomme.
- 125 Endelig er det med hensyn til artikel 65 TEUF tilstrækkeligt at bemærke, at det – idet det forudsættes, at en medlemsstats behov for at bekæmpe kunstige arrangementer, der har til formål at omgå et forbud om erhvervelse af ejerskab til landbrugsarealer, ligeledes kunne være omfattet af begrebet hensynet til den offentlige orden i denne artikels forstand – under alle omstændigheder fremgår af denne doms præmis 115-124, at den i hovedsagerne omhandlede lovgivning, idet den navnlig ikke opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet, heller ikke kan begrundes i henhold til denne artikel.
- 126 Henset til ovenstående betragtninger må det fastslås, at idet det forudsættes, at en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede faktisk er ledet af et ønske om at bekæmpe misbrug, som har til hensigt at omgå den gældende nationale lovgivning om erhvervelse af landbrugsejendomme, kan denne lovgivning ikke anses for at være en foranstaltning, der står i rimeligt forhold til dette formål.

– *Om chartrets artikel 17 og 47*

- 127 Som det fremgår af betragtningerne i denne doms præmis 81-126, kan en lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der hindrer de frie kapitalbevægelser, i henhold til proportionalitetsprincippet hverken begrundes i de tvingende almene hensyn, der er anerkendt i retspraksis, eller på grundlag af artikel 65 TEUF, og den tilsidesætter således artikel 63 TEUF.
- 128 Med henblik på afgørelsen af tvisterne i hovedsagerne er det under disse omstændigheder ikke nødvendigt at undersøge de nationale forskrifter i forhold til chartrets artikel 17 og 47.
- 129 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 63 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter tidligere stiftede brugsrettigheder over landbrugsjord, hvis indehavere ikke har et nært slægtskabsforhold til ejeren af disse arealer, bortfalder uden videre og slettes som følge heraf af ejendomsregistret.

Sagsomkostninger

- 130 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 63 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter tidligere stiftede brugsrettigheder over landbrugsjord, hvis indehavere ikke har et nært slægtskabsforhold til ejeren af disse arealer, bortfalder uden videre og slettes som følge heraf af ejendomsregistret.

Underskrifter