



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

E. TANCHEV

fremsat den 16. september 2021¹

Sag C-177/20

**»Grossmania« Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft.
mod**

Vas Megyei Kormányhivatal

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(forvaltnings- og arbejdsretten i Győr, Ungarn))

»Præjudiciel forelæggelse – EU-retlige principper – forrang – direkte virkning –
konflikt mellem EU-retten og national ret – tilsidesættelse af EU-retten fastslået af Domstolen
ved en præjudiciel afgørelse samt i en overtrædelsesprocedure –
nationale forvaltningsmyndigheder og retters forpligtelser og rettigheder –
manglende anvendelse af den nationale ret på tilsvarende, men ikke identiske sager som dem, der
er omhandlet i den præjudicielle afgørelse – administrativ afgørelse, der bliver endelig, idet den
ikke indbringes for en domstol – undladelse af at anvende eller omgørelse af en sådan afgørelse,
eftersom den er i strid med EU-retten – retspraksis efter Kühne &
Heitz-dommen (sag C-453/00)«

1. Denne sag stiller Domstolen over for et grundlæggende corneliansk dilemma i EU-retten: spørgsmålet, om der skal lægges mest vægt på legalitetsprincippet eller på retssikkerhedsprincippet. Anmodningen om præjudiciel afgørelse er blevet indgivet af Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Győr, Ungarn) i forbindelse med en afgørelse, hvorefter det blev afvist at genindføre sagsøgerens slettede brugsrettigheder over landbrugsjord.

I. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

2. Grossmania er et handelsselskab, der er etableret i Ungarn og stiftet af statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn. Grossmania var indehaver af brugsrettigheder over en række ejendomme i Ungarn. Disse brugsrettigheder blev slettet af ejendomsregistret i henhold til § 108, stk. 1, i a 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

¹ – Originalsprog: engelsk.

overgangsforanstaltninger») og § 94, stk. 5, i az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (lov nr. CXLI af 1997 om ejendomsregistret, herefter »lov om ejendomsregistret«). Grossmania anlagde ikke sag til prøvelse af afgørelsen om sletning af selskabets brugsrettigheder.

3. Ved dom af 6. marts 2018, SEGRO og Horváth (forenede sager C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, herefter »SEGRO og Horváth-dommen«), fastslog Domstolen, at artikel 63 TEUF 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 derfor slettes af ejendomsregistret.

4. Som følge heraf anmodede Grossmania Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (ejendomsregisterkontoret for Celldömölk-distriktet, som hører under forvaltningen i Vas-provinsen, Ungarn, herefter »den administrative myndighed i første instans«) om genindførelse af selskabets brugsrettigheder over de nævnte ejendomme. Ved afgørelse af 17. maj 2019 afviste den administrative myndighed i første instans Grossmanias anmodning, navnlig under henvisning til § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger.

5. Grossmania indgav en administrativ klage, og forvaltningen i Vas-provinsen (herefter »forvaltningen«) stadfæstede ved afgørelse af 5. august 2019 den ovennævnte afgørelse. Forvaltningen anførte, at anmodningen om genindførelse ikke kunne antages til realitetsbehandling, eftersom navnlig § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger fortsat var gældende. Efter forvaltningens opfattelse fandt SEGRO og Horváth-dommen og dom af 21. maj 2019 Kommissionen mod Ungarn (brugsrettigheder over landbrugsarealer) (sag C-235/17, EU:C:2019:432) (herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn«) ikke anvendelse på denne sag.

6. Grossmania har anlagt et søgsmål til prøvelse af afgørelsen af 5. august 2019 ved den forelæggende ret. Den forelæggende ret har anført, at Grossmania ikke kan modtage finansiell godtgørelse, da der ikke findes nationale bestemmelser, der tillader en sådan godtgørelse. Den forelæggende ret har henvist til praksis fra Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol, Ungarn). Det følger af denne praksis, at der var skabt en situation, som var i strid med den ungarske grundlov, eftersom lovgiver med hensyn til de brugsrettigheder, der var bortfaldet i henhold til § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, ikke havde vedtaget bestemmelser, der gav mulighed for erstatning for ekstraordinære økonomiske skader, som ikke kunne kræves inden for rammerne af afviklingen af det økonomiske mellemværende mellem aftaleparterne, men som udsprang af en gyldig aftale. Alkotmánybíróság (forfatningsdomstol) opfordrede lovgiver til at afhjælpe den nævnte undladelse, som var i strid med den ungarske grundlov, senest den 1. december 2015. I dag, fem og et halvt år senere, er der imidlertid ikke blevet vedtaget bestemmelser herom. Den forelæggende ret har fremhævet, at de faktiske omstændigheder i SEGRO og Horváth-dommen er forskellige fra de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, for så vidt som Grossmania ikke anlagde sag til prøvelse af de administrative afgørelser om sletning af selskabets brugsrettigheder.

7. På denne baggrund har Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Győr) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 267 [TEUF] fortolkes således, at når [Domstolen] ved en afgørelse truffet inden for rammerne af en præjudiciel procedure har fastslået, at en bestemmelse i en medlemsstats interne retsorden er uforenelig med EU-retten, kan den nævnte bestemmelse heller ikke finde anvendelse

i efterfølgende administrative eller retslige procedurer i denne medlemsstat, uanset om de faktiske omstændigheder i den efterfølgende procedure ikke er helt identiske med dem, der har givet anledning til den tidligere præjudicielle procedure?»

II. Bedømmelse

A. Kort sammenfatning af parternes argumenter

8. Grossmania, den tyske, den spanske og den ungarske regering samt Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg i sagen.

9. Eftersom alle parterne (med undtagelse af den ungarske regering) har støttet sig på den samme retspraksis og har fremført overlappende argumenter for, at spørgsmålet bør besvares bekræftende, vil jeg blot henvise til deres hovedargumenter i forbindelse med min bedømmelse.

10. Den ungarske regering har for det første anført, at situationen i hovedsagen – således som den forelæggende ret selv har fremhævet – adskiller sig fra situationen i SEGRO og Horváth-dommen, eftersom Grossmania ikke havde anlagt sag til prøvelse af sletningen af brugsrettighederne i 2014. Det følger af dom af 13. januar 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, herefter »Kühne & Heitz-dommen«), at et forvaltningsorgan kun har pligt til at genoptage en sådan afgørelse, hvis de fire betingelser i den nævnte doms præmis 28 er opfyldt. Det er ubestridt mellem parterne, at dette ikke er tilfældet her. Under disse omstændigheder må der findes en ligevægt mellem retssikkerhedsprincippet og legalitetsprincippet i EU-retten, og det må efterprøves, at ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet er overholdt, således at borgerne kan fremsætte krav i henhold til EU-retten. Den ungarske regering har gjort gældende, at de gældende nationale bestemmelser på daværende tidspunkt overholdt disse betingelser. Den ungarske regering har for det andet anført, at der i nær fremtid vil blive vedtaget nationale bestemmelser, der vil sikre, at der – med hensyn til slettede brugsrettigheder – vil blive taget behørigt hensyn til de berørte parters interesser. Dette emne er på nuværende tidspunkt genstand for drøftelser i Kommissionen.

B. Bedømmelse

1. Indledende bemærkninger

11. Denne sag rejser spørgsmålet, om en dom fra Domstolen – hvori det blev fastslået, at en national bestemmelse (§ 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger) er i strid med EU-retten – forhindrer, at denne bestemmelse anvendes på situationer, som er sammenlignelige med den situation, der gav anledning til den pågældende dom, men som ikke er identiske hermed. Dette spørgsmål skal besvares bekræftende.

12. Dette følger bl.a. af den omstændighed, at den pligt, som retter i sidste instans har til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, er omfattet af en undtagelse: »når det rejste spørgsmål materielt set er identisk med et spørgsmål, som allerede har været genstand for en præjudiciel afgørelse i et lignende tilfælde«².

² – Dom af 6.10.1982, CILFIT m.fl. (283/81, EU:C:1982:335, præmis 13 og 14).

13. I SEGRO og Horváth-dommen, præmis 129, fastslog Domstolen, at artikel 63 TEUF er til hinder for en bestemmelse som f.eks. § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger³. Selv om det forelagte spørgsmål blot nævner SEGRO og Horváth-dommen, står det klart, at det i dette forslag til afgørelse er nødvendigt også at tage dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn i betragtning. I sidstnævnte dom fastslog Domstolen nærmere bestemt, at Ungarn tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til artikel 63 TEUF, sammenholdt med artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), ved at vedtage § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger.

14. For det første er den dom, som fastslog en tilsidesættelse af forpligtelser, retskraftig for så vidt angår de faktiske omstændigheder og den lovgivning, som den pågældende dom faktisk omhandlede. For det andet »[medfører] en konstatering af, at en medlemsstat har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til [EU-]retten, under alle omstændigheder [...], at såvel retsvæsenet som forvaltningens myndigheder i vedkommende medlemsstat retligt er totalt afskåret fra at anvende [den omtvistede foranstaltning] samt forpligtet til i enhver henseende at virke for, at [EU-]retten gennemføres fuldt ud«⁴.

15. Det følger af det ovenstående, at de ungarske myndigheder (herunder den forelæggende ret) er forpligtede til at undlade at anvende § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, som den ungarske lovgiver – ca. to og et halvt år efter den dom, hvori Ungarns tilsidesættelse af forpligtelser blev fastslået – fortsat opretholder.

16. Ungarn har ikke alene undladt at træffe yderligere foranstaltninger efter disse to domme fra Domstolen, men har også indført nye bestemmelser, der er til hinder for EU-rettens fulde virkning. Disse bestemmelser gør det vanskeligere at genindføre brugsrettigheder, efter at de uretmæssigt er blevet slettet. Jeg vil behandle de nye bestemmelser (stk. 4 og 5 i § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger) i den sidste del af mit forslag til afgørelse.

2. Er der overhovedet tale om en »undladelse af at anvende en endelig national afgørelse«?

17. På grundlag af de dokumenter, Domstolen råder over, er det eventuelt ikke nødvendigt at annullere den afgørelse, hvorved brugsrettighederne blev slettet. Såfremt dette er tilfælde, opstår situationen ikke, hvor en endelig national afgørelse skal undlades anvendt.

18. Grossmania befinder sig ifølge den ungarske regering i en anderledes faktisk situation end SEGRO eller Horváth – som på daværende tidspunkt anlagde sag til prøvelse af afgørelsen om sletning af deres brugsrettigheder. Grossmania-afgørelserne er res judicata, eller med andre ord endelige nationale afgørelser, med den følge, at det ikke længere er muligt at foretage ændringer i afgørelserne om sletning af Grossmanias brugsrettigheder.

19. I modsætning til disse argumenter synes ungarsk ret at foreskrive en særlig procedure med betegnelsen »kontrolproceduren«, som den nationale forvaltning af egen drift kan anmode om inden for fem år efter det tidspunkt, hvor en afgørelse er blevet endelig.

³ – Se P. Leitner, »Enteignung« in Ungarn?, *ecolex*, 2018, s. 680, R. Guski, *Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik*, GPR, 3/2019, s. 102, M.R. Mok, *Redactionele aantekening*, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, s. 1090, Y. Petit, *commentaire*, *Droit rural*, nr. 466, oktober 2018, 163, og M. Ludwigs, *Anmerkung*, *EuZW*, nr. 8/2018, s. 339.

⁴ – Dom af 19.1.1993, Kommissionen mod Italien (C-101/91, EU:C:1993:16, præmis 24).

20. Den forelæggende ret må således afklare flere spørgsmål. Som Kommissionen har fremhævet, må den forelæggende ret for det første fastslå, om den kompetente myndighed undlod at fremføre argumentet om, at afgørelserne om sletning var endelige. Den forelæggende ret vil for det andet skulle genindføre Grossmanias slettede rettigheder eller, om nødvendigt, annullere de anfægtede afgørelser (som afviste Grossmanias anmodning om genindførelse af brugsrettighederne). For det tredje vil den forelæggende ret skulle pålægge myndigheden at gennemføre en ny procedure, idet myndigheden denne gang er forpligtet til at fortolke de nationale bestemmelser i lyset af EU-rettens effektive virkning. I denne henseende skal forvaltningen om nødvendigt benytte ovennævnte kontrolprocedure til at genindføre de slettede rettigheder.

21. Det fremgår nærmere bestemt af sagsakterne for Domstolen, at de ungarske myndigheder ganske enkelt har undladt at kontrollere, om afgørelserne om sletning var endelige. De har heller ikke undersøgt eller kontrolleret, hvordan ungarsk ret kan anvendes i overensstemmelse med EU-retten.

22. Alle parterne har fokuseret på konflikten mellem retssikkerhedsprincippet og legalitetsprincippet og princippet om EU-rettens forrang, men det er vigtigt først at fastslå, om en sådan konflikt overhovedet opstår i hovedsagen.

23. Jeg vil (ligesom den tyske regering) fremhæve, at den forelæggende ret har lagt til grund, at sletningen af brugsrettigheder skete ex lege, og at der faktisk ikke blev truffet nogen legitim administrativ afgørelse. Det tilkommer den forelæggende ret at afklare dette spørgsmål, men i så fald vil der ikke være tale om den i Kühne & Heitz-dommen⁵ og i i-21 Germany-dommen⁶ omhandlede situation.

24. I så fald følger det af princippet om loyalt samarbejde (artikel 4, stk. 3, TEU), at »medlemsstaterne [...] skal bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af [EU-]retten til ophør«, og at det »påhviler [...] den pågældende medlemsstats myndigheder at træffe de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er egnede til at sikre overholdelsen af [EU-]retten på deres område [...] Idet de bevarer retten til at vælge, hvilke foranstaltninger der skal træffes, skal de pågældende myndigheder navnlig påse, at national ret så hurtigt som muligt bringes i overensstemmelse med [EU-]retten, og at borgernes rettigheder i henhold til [EU-]retten gennemføres fuldt ud«⁷.

25. Desuden »[er] de virkninger, der er knyttet til princippet om EU-rettens forrang, [...] bindende for alle organer i en medlemsstat [...] [N]ationale bestemmelser, selv hvis der er tale om forfatningsbestemmelser, [må] nemlig ikke være til skade for EU-rettens enhed og effektivitet«⁸.

⁵ – Den nævnte dom skabte megen polemik: jf. R. Caranta, *Case C-453/00, Kühne & Heitz*, CMLR 42, 2005, s. 179, og S. Prechal, *Annotation of Kühne & Heitz*, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, s. 278, D. Katz, *Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice*, JCP A, 2004, s. 707, Z. Peerbux-Beaugendre, *Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire*, RDUE, 2004, s. 559, og D. Simon, *Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci*, Europe, 2004, s. 66. Med hensyn til denne sags særlige karakter, jf. K. Lenaerts og Corthaut, *Rechtsvinding door het Hof van Justitie*, 55 AA, 2006, s. 581 og 582.

⁶ – Dom af 19.9.2006, i-21 Germany og Arcor (C-392/04 og C-422/04, EU:C:2006:586, herefter »i-21 Germany-dommen«). Jf. domskommentar af M. Taborowski, *Joined cases C-392/04 & C-422/04*, CMLR 44, 2007, s. 1463.

⁷ – Dom af 21.6.2007, Jonkman m.fl. (C-231/06 – C-233/06, EU:C:2007:373, præmis 37 og 38).

⁸ – Dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelsen af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 148).

26. De ungarske myndigheder må for det første fastslå, om afgørelserne om sletning er endelige. Hvis dette er tilfældet, må de nævnte myndigheder kontrollere, om det er muligt at foretage prøvelse af disse afgørelser i henhold til national ret. Når de ungarske myndigheder har færdiggjort den vurdering, vil de skulle tage hensyn til EU-rettens effektive virkning og forrang.

3. Pligten til at undlade at anvende national lovgivning som følge af en præjudiciel afgørelse fra Domstolen

27. Hvis det på trods af de ovenstående overvejelser viser sig, at det er nødvendigt for den forelæggende ret at tage stilling til pligten til at undlade at anvende national ret, vil jeg komme med følgende bemærkninger.

28. Alle parterne (selv den ungarske regering) er indledningsvis enige om, at Domstolens fortolkning i SEGRO og Horváth-dommen (præmis 45 og 46) i den foreliggende sag indebærer en pligt til at undlade at anvende den ungarske lovgivning, som er i strid med artikel 63 TEUF.

29. Den præjudicielle procedure er udformet som et samarbejdsinstrument mellem nationale retter og Domstolen, der har til formål at sikre EU-rettens forrang og ensartede anvendelse. Som den spanske regering har anført, er det derfor nødvendigt at sikre den bindende karakter af Domstolens domme, da det i modsat fald ikke kun er beskyttelsen i henhold til EU-retten, der bringes i fare, men også sammenhængen i EU-lovgivningen, hvilket vil føre til forskelsbehandling inden for EU-retten.

30. Selv om den forelæggende ret er bundet af Domstolens dom, finder virkningerne erga omnes af Domstolens domme anvendelse i hele EU⁹ på tilsvarende situationer.

31. Den bindende virkning af en præjudiciel afgørelse fra Domstolen vedrører fortolkningen af en EU-retlig regel, og denne fortolkning har »alene konstaterende karakter, med den konsekvens, at en fortolkende dom i princippet får retsvirkninger fra ikrafttrædelsen af den fortolkede regel«¹⁰. Den bindende virkning *er forbundet med den omtvistede EU-retlige regel*. En bindende virkning, der *alene er begrænset til den konkrete situation*, ville være i strid med formålet med proceduren med præjudicielle forelæggelser, som er at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten¹¹.

32. Den bindende karakter af fortolkningen følger af EU-rettens forrang, retspraksis efter Da Costa-dommen og Cilfit-dommen¹², den deklaratoriske karakter og tilbagevirkende kraft af Domstolens fortolkning og formålet med proceduren med præjudicielle forelæggelser, som er at sikre EU-rettens enhed og sammenhæng (dvs. at undgå afvigende fortolkninger), fulde virkning og autonomi.

33. I dom af 6. marts 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, præmis 35), mindede Domstolen netop om, at »[m]ed henblik på at sikre Unionens retssystems særlige karakteristika og autonomi er der ved traktaterne indført et retsligt system, der har til formål at sikre en sammenhæng og enhed ved fortolkningen af EU-retten«. Inden for denne ramme »tilkommer det i overensstemmelse med artikel 19 TEU de nationale domstole og Domstolen at garantere, at EU-retten *anvendes fuldt ud* i alle medlemsstaterne, og at garantere retsbeskyttelsen af borgernes

⁹ – Jf. også dom af 5.4.2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, præmis 38).

¹⁰ – Dom af 12.2.2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, præmis 35). Jf. domskommentar af D. Simon, Europe, april 2008, s. 13.

¹¹ – Dom af 16.1.1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3, præmis 2).

¹² – Dom af 27.3.1963 (28/62-30/62, EU:C:1963:6) og af 6.10.1982 (283/81, EU:C:1982:335).

rettigheder i henhold til EU-retten«¹³. Særligt »udgøres kernen i det således udformede domstolssystem af den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser, der ved at indføre en dommerdialog mellem netop Domstolen og medlemsstaternes domstole har til formål at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten, hvorved EU-rettens sammenhæng, fulde virkning og autonomi og i sidste ende den særegne karakter af den ved traktaterne indførte ret sikres«¹⁴.

34. Det følger heraf, at »[d]en nationale ret, der inden for sit kompetenceområde skal anvende EU-retlige bestemmelser, [...] i henhold til princippet om forrang [har] pligt til – såfremt det ikke er muligt at anlægge en fortolkning af national lovgivning, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav – at sikre disse bestemmelsers fulde virkning, idet den om fornødent af egen drift skal undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, endog en senere national bestemmelse, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne bestemmelse ad lovgivningsvejen eller ved noget andet forfatningsmæssigt middel«¹⁵. I denne henseende bemærkes, at det, hvis den nationale ret nærer tvivl, »selv om det pågældende retsspørgsmål er afgjort i Domstolens tidligere praksis, står de nationale retter helt frit for at forelægge en sag for Domstolen, hvis de finder det påkrævet«¹⁶. Imidlertid er den nationale ret tydeligvis ikke forpligtet til at gøre dette, hvis den ikke nærer en sådan tvivl¹⁷.

4. Betydningen af, at afgørelserne om sletning af brugsrettigheder er endelige

35. Selv om det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at SEGRO og Horváth-dommen og dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn bør føre til, at den forelæggende ret undlader at anvende de omtvistede nationale bestemmelser, som de ungarske myndigheder har påberåbt sig med henblik på at afvise Grossmanias anmodning om genindførelse – og den forelæggende ret har netop lagt til grund, at den må handle således – fremgår det desuden af sagsakterne for Domstolen, at den forelæggende rets tvivl snarere vedrører spørgsmålet, om der foreligger administrative afgørelser (om sletning af disse rettigheder), der er blevet endelige.

36. Det forholder sig således, at »det [...] tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som [EU]-rettens direkte virkning medfører for borgerne, på betingelse af, at disse bestemmelser ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende krav på grundlag af national ret, og at de ikke er udformet således, at de i praksis umuliggør udøvelsen af rettigheder, som hjemles i [Unionens] retsorden (effektivitetsprincippet)«¹⁸.

37. Som Kommissionen har fremhævet, er det på grund af retssikkerhedens betydning imidlertid ikke muligt at påberåbe sig dette princip med henblik på at begrunde, at en medlemsstat forringer den effektive virkning af EU-retten. Det fremgår af retspraksis, at »[d]et tilkommer [...] medlemsstaterne at udpege de retter og/eller institutioner, som har kompetence til at kontrollere

¹³ – Min fremhævelse (Achmea-dommen, C-284/16, EU:C:2018:158, præmis 36).

¹⁴ – Achmea-dommen (C-284/16, EU:C:2018:158, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁵ – Dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 214 og 215).

¹⁶ – Dom af 3.3.2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, præmis 46).

¹⁷ – Dom af 19.1.2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, præmis 53 og 54).

¹⁸ – Dom af 16.5.2000, Preston m.fl. (C-78/98, EU:C:2000:247, præmis 31).

gyldigheden af en national bestemmelse og fastsætte passende retsmidler og procedurer, som gør det muligt at bestride denne gyldighed, og, hvis søgsmålet er begrundet, at ophæve den pågældende bestemmelse og i givet fald fastlægge virkningerne af en sådan ophævelse«¹⁹.

38. Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at de ungarske myndigheder ikke gjorde gældende, at afgørelserne om sletning af Grossmanias brugsrettigheder var endelige. Om disse afgørelser er endelige, vil afhænge af de gældende ungarske procedurebestemmelser, men en sådan undladelse bør principielt medføre, at disse myndigheder er afskåret fra at støtte sig på denne endelige karakter. Det er muligt, at ungarsk ret tillader, at disse myndigheder kan give afkald på retten til at påberåbe sig disse afgørelses endelige karakter, eller at den nationale lovgivning tillader, at myndighederne omgår sådanne afgørelser, hvilket kommer ud på ét. Det fremgår navnlig af retspraksis, at »[s]åfremt de anvendelige nationale processuelle regler [...] indeholder en mulighed for, at den nationale domstol [eller en national forvaltningsmyndighed] under visse omstændigheder kan genoptage en retskraftig afgørelse for at bringe situationen i overensstemmelse med national ret, skal denne mulighed i overensstemmelse med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet derimod anvendes, hvis disse betingelser er opfyldt, med henblik på at bringe situationen i hovedsagen i overensstemmelse med EU-retten«²⁰. Den forelæggende ret ville således skulle tage dette i betragtning for at undgå en tilsidesættelse af ækvivalensprincippet i denne sag.

39. Det fremgår navnlig af dom af 4. oktober 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608) (herefter »Byankov-dommen«), at »Domstolen allerede [har] anerkendt, at den endelige karakter af en forvaltningsafgørelse bidrager til retssikkerheden med den konsekvens, at EU-retten ikke kræver, at et forvaltningsorgan i princippet er forpligtet til at genoptage en forvaltningsafgørelse, som er blevet endelig« (nævnte doms præmis 76).

40. Dog »[vil] særlige omstændigheder, i medfør af det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde, kunne pålægge et nationalt forvaltningsorgan at foretage en fornyet prøvelse af en endelig forvaltningsafgørelse, særligt for at tage hensyn til fortolkningen af en relevant EU-retlig bestemmelse, som Domstolen efterfølgende har lagt til grund [...] Det følger af retspraksis, at Domstolen i denne sammenhæng har lagt vægt på situationernes særlige omstændigheder og de involverede interesser med henblik på at finde en balance mellem kravet om retssikkerhed og kravet om lovlighed i forhold til EU-retten«²¹.

41. Det følger desuden af retspraksis, at effektivitetsprincippet er udledt (ligesom ækvivalensprincippet) af princippet om loyalt samarbejde, som er fastslået i artikel 4, stk. 3, TEU (XC-dommen)²².

42. Det fremgår af præmis 23 i XC-dommen, at »[d]e krav, der følger af disse principper, gælder for såvel udpegningen af de retter, der har kompetence til at påkende sager, der støttes på EU-retten, som med hensyn til definitionen af de processuelle regler, der regulerer sådanne sager«.

¹⁹ – Dom af 4.12.2018, Minister for Justice and Equality og Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, præmis 34).

²⁰ – Dom af 11.9.2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, præmis 29).

²¹ – Den nævnte doms præmis 77. Med hensyn til retspraksis i forhold til nationale procedurebestemmelser, jf. A. Biondi, *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999, s. 1271, og M. Hoskins, *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996, s. 365.

²² – Dom af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, herefter »XC-dommen«, præmis 22).

43. Det anføres efterfølgende i samme doms præmis 24, at »[o]verholdelsen af disse krav skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling de omhandlede regler indtager i den samlede procedure, denne procedures forløb og disse reglers særlige kendetegn for de forskellige nationale instanser«.

44. Det følger af det ovenstående, at kravet om at respektere den endelige karakter af afgørelser som de i den foreliggende sag omhandlede må undersøges i lyset af effektivitetsprincippet.

45. I den foreliggende sag er det nødvendigt at anvende Byankov-dommen. I den nævnte dom fandt Domstolen, at EU-retten er til hinder for en medlemsstats lovgivning, i medfør af hvilken den administrative procedure, der har ført til udstedelsen af et forbud mod udrejse fra området, som er blevet endeligt og ikke har været genstand for domstolsprøvelse – i det tilfælde, hvor dette forbud er i åbenlys modstrid med EU-retten – [ikke] kan genoptages [...] uanset det forhold, at et sådant forbud fortsætter med at afføde retsvirkninger for sin adressat.

46. Domstolen fastslog, at et sådant resultat ikke med rimelighed kan begrundes med retssikkerhedsprincippet²³.

47. Ligesom det blev bestemt i Byankov-dommen, er jeg af den opfattelse (som deles af den tyske regering og Kommissionen), at retssikkerhedsprincippet – som skal afvejes mod kravet om lovlighed i forhold til EU-retten – ikke må anvendes af en medlemsstat som et middel til at undlade at anvende EU-retten²⁴.

48. Jeg er af den opfattelse, at den ungarske regering i den foreliggende sag ikke lovligt kan påberåbe sig retssikkerhedsprincippet, samtidig med at denne regering opretholder nationale lovbestemmelser, som af Domstolen er blevet fastslået at være i strid med EU-retten for ca. to og et halvt år siden. Følgende fremgik af Romerretten: »Commodum ex injuria sua nemo habere debet« (en lovovertræder bør ikke ved lov have mulighed for at drage fordel af sine handlinger). Det ville desuden være let hurtigt at afslutte diskussionen om retssikkerhedsprincippet, hvis de ungarske myndigheder efterkom de nævnte domme fra Domstolen og opfyldte deres forpligtelser i henhold til EU-retten. Den ungarske lovgiver bør navnlig vedtage bestemmelser, der gør det muligt at yde kompensation til personer, hvis brugsrettigheder ulovligt er blevet slettet: herunder muligheden for at genindføre disse rettigheder og, når dette ikke længere er muligt, at muliggøre en deraf følgende økonomisk kompensation. Da sådanne foranstaltninger stadig ikke er truffet, og således som Kommissionen fremhævede i retsmødet, er det i den foreliggende sag rimeligt at antage, at de ungarske myndigheder bestræber sig på at begrænse virkningerne af Domstolens domme.

49. Det er korrekt, at Byankov-dommen blev afsagt i en sag, hvor resultatet af at respektere den endelige karakter af den omtvistede afgørelse ville have været en videreførelse af forbuddet mod udrejse fra medlemsstatens område, som blev vedtaget for en ubegrænset periode, og som dermed ville have udgjort en tilsidesættelse af retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 TEUF.

²³ – Byankov-dommen, præmis 79, 81 og 82.

²⁴ – Jf. Kühne & Heitz-dommen (præmis 25 og 26) og Byankov-dommen (præmis 77).

50. Parallellen mellem den foreliggende sag og Byankov-sagen er imidlertid klar, for så vidt som der i den foreliggende sag er tale om en alvorlig krænkelse af ejendomsretten i henhold til artikel 63 TEUF og chartrets artikel 17. Dette gør sig så meget desto mere gældende, eftersom denne krænkelse synes at finde sted i vidt omfang²⁵.

51. I den foreliggende sag bør Domstolen således anvende den samme logik som i Byankov-dommen for at understrege den vigtighed, som i princippet bør knyttes til en afgørelses endelige karakter.

52. Herefter er det relevant at undersøge, hvordan den omstændighed, at de ungarske myndigheder ikke støttede deres afgørelse af 17. maj 2019 og af 5. august 2019 (som afviste Grossmanias anmodning om genindførelse) på den endelige karakter af afgørelserne om sletning, men derimod på den omstændighed, at § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger fortsat er i kraft, skal fortolkes.

53. Jeg er (ligesom Kommissionen) af den opfattelse, at de ungarske myndigheder begik en retlig fejl i denne henseende. Fejlen består imidlertid ikke blot i en angivelse af det forkerte retsgrundlag. Jeg frygter derimod, at der er tale om et mere alvorligt, systematisk problem. I modsætning til den ungarske regerings argumenter behandlede de ungarske myndigheder ikke problemet i lyset af retssikkerhedsprincippet; de så ganske enkelt bort fra Domstolens domme. Dette er i strid med princippet om loyalt samarbejde (artikel 4, stk. 3, TEU), princippet om EU-rettens forrang og/eller effektivitetsprincippet, som udspringer heraf.

5. Foreligger der en pligt til at genindføre brugsrettighederne?

54. Jeg er enig med Grossmania og Kommissionen i, at en genindførelse af Grossmanias rettigheder ville være den logiske konsekvens af, at de er blevet slettet ulovligt. I den foreliggende sag bør indehaverne af brugsrettigheder, der blev slettet på grundlag af § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, stilles, som hvis den omtvistede nationale lovgivning aldrig var blevet vedtaget. I overensstemmelse med dommen i sagen Jonkman m.fl. bør de ungarske myndigheder vedtage alle nødvendige individuelle eller generelle foranstaltninger for at sikre, at borgernes rettigheder i henhold til EU-retten gennemføres fuldt ud. Det forholder sig navnlig sådan i en sag som den foreliggende, hvor der ikke alene foreligger tidligere praksis fra Domstolen, som blev fastlagt i en præjudiciel afgørelse (som omhandler det samme retlige spørgsmål), men hvor Domstolen desuden fastslog, at den omtvistede lovgivning var ulovlig i henhold til EU-retten i forbindelse med en overtrædelsessag.

55. Der kan imidlertid være objektive hindringer for en sådan foranstaltning (f.eks. i en sag, hvor en ny ejer efter sletningen af brugsrettighederne har erhvervet den berørte jord, eller at ejeren af jorden og de forhenværende indehavere af disse rettigheder selv indgår en aftale om kompensation i forbindelse med sletningen af rettighederne, eller der registreres en ny brugsrettighed på den berørte jord). I så fald, hvis det heller ikke er muligt at yde økonomisk kompensation (fordi den ungarske lovgiver ikke har vedtaget bestemmelser herom), må den

²⁵ – Det fremgår af præmis 71 i SEGRO og Horváth-dommen, at 5 058 statsborgere fra andre medlemsstater end Ungarn fik deres brugsrettigheder slettet. Denne sletning blev ikke ledsaget af nogen form for kompensation og fratog således disse statsborgere deres ejendom/investeringer.

forelæggende ret som en sidste udvej kontrollere, om Grossmania kan støtte sig på retspraksis efter dommen i sagen *Brasserie du pêcheur* og *Factortame*²⁶ med henblik på at kræve, at staten yder erstatning til Grossmania på grund af en tilsidesættelse af EU-retten, der må tilregnes staten.

6. Generelle betragtninger og kritik af Domstolens praksis vedrørende den endelige karakter af administrative afgørelser, der er i strid med EU-retten, og omgørelse af disse

56. Omgørelse af administrative afgørelser er et retligt instrument, der i princippet er kendt i de administrative love i alle medlemsstater²⁷.

57. I tråd med det synspunkt, som generaladvokat Léger²⁸, generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ og generaladvokat Bot³⁰ allerede har fremført, er jeg af den opfattelse, at Domstolen bør ændre sin praksis efter *Kühne & Heitz*-dommen. Den retspraksis giver anledning til veldokumenterede fortolkningsproblemer: jf. f.eks. spørgsmålene fra Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) i den sag, der gav anledning til i-21 Germany-dommen. Endvidere er *Kühne & Heitz*-dommen i retslitteraturen blevet kritiseret for at være kasuistisk og uklar^{31 32}.

58. For det første viser den foreliggende sag efter min opfattelse, at med henblik på at sikre beskyttelsen af rettigheder, som parter såsom Grossmania har i henhold til EU-retten, er fremgangsmåden i dom af 29. april 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, præmis 32) (og sager som f.eks. *Simmenthal*-sagen, *Factortame*-sagen og *Larsy*-sagen³³, som fastslår princippet om EU-rettens forrang og effektivitetsprincippet) mere hensigtsmæssig end fremgangsmåden i *Kühne & Heitz*-dommen. I *Ciola*-dommen fastslog Domstolen, at EU-rettens forrang også kan påberåbes med hensyn til individuelle forvaltningsafgørelser, således at forrangen ikke kun er relevant i forbindelse med en konflikt mellem abstrakte normer³⁴. Med hensyn til ligevægten viser den foreliggende sag således, at princippet om EU-rettens forrang i situationer som den foreliggende bør tillægges mere vægt end princippet om procesautonomi³⁵. Med en omskrivning af Takis Tridimas' ord³⁶ er det egentlige spørgsmål ikke, om min foreslåede fremgangsmåde undergraver

²⁶ – Dom af 5.3.1996 (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 21, 22, 31 og 36).

²⁷ – D. Ritleng, *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts 2008, s. 237, og M. Taborowski, nævnt ovenfor, s. 1481. Jf. også H. Müller, *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlin, 2000, og R. Kovar, *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. I forbindelse med omgørelsen af EU's administrative afgørelser, jf. T. Lübbig, *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*, EuZW, 2003, s. 233.

²⁸ – Forslag til afgørelse *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ – Forslag til afgørelse i-21 Germany og Arcor (C-392/04 og C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ – Forslag til afgørelse *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ – Se yderligere henvisninger i A. Wallerman, *Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy*, CMLR, 53, 2016, s. 350.

³² – Denne dom indebar, således som det er blevet kritiseret i retslitteraturen, at Domstolen åbnede Pandoras æske, fordi den nævnte dom, samtidig med at den rokker ved et af de mest grundlæggende principper, retssikkerhedsprincippet, mangler en forståelig begrundelse for det synspunkt, der blev vedtaget, og skaber usikkerhed med hensyn til fortolkningen af de fire betingelser i *Kühne & Heitz*-dommen. Det fremhæves desuden i retslitteraturen, at denne dom indebærer, at nationale retter har problemer med at anvende den (M. Taborowski, s. 1464, 1465 og 1469). Vedrørende forsøget på at tilpasse denne dom til princippet om EU-rettens forrang, effektivitetsprincippet, ækvivalensprincippet og princippet om EU-rettens autonomi, jf. F. Becker, *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007, s. 1035.

³³ – Dom af 9.3.1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49), af 19.6.1990, *Factortame* m.fl. (C-213/89, EU:C:1990:257), og af 28.6.2001, *Larsy* (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ – Jf. generelt med hensyn til disse emner M. Ruffert, *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, Review of European Administrative Law, bind 1, nr. 2, 2008, s. 127-135.

³⁵ – Til støtte for det samme synspunkt, jf. bl.a. C. Ginter og P. Schasmin, *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?*, tilgængelig via researchgate.net, s. 157.

³⁶ – T. Tridimas, *General Principles of EU Law*, OUP, 2006, s. 528.

den endelige karakter af administrative afgørelser og retssikkerheden, men om en sådan undergravende virkning opvejes af behovet for at sikre respekt for retsstaten og EU-rettens effektivitet – hvilket den efter min opfattelse gør her. Jeg er helt fast af den opfattelse, at fremgangsmåden i Ciola-dommen og nødvendigheden af at opretholde retsstatsprincippet bør veje tungest i det foreliggende tilfælde.

59. Fremgangsmåden fra Kühne & Heitz-dommen vil nødvendigvis føre til forskelle i beskyttelsen af borgernes rettigheder i de forskellige medlemsstater, og derfor bør anvendelsen af argumentationen i Simmenthal-dommen og Ciola-dommen foretrækkes for at sikre opretholdelsen af retsstatsprincippet³⁷.

60. En væsentlig grund til, at praksis efter Kühne & Heitz-dommen bør fraviges af Domstolen, er for det andet, at det følger af retspraksis, at »eksistensen« af retten til at omgøre en national administrativ afgørelse, som er i strid med EU-retten, ikke udspringer af EU-retten, men på nuværende tidspunkt afhænger af de nationale love i forskellige medlemsstater³⁸.

61. Jeg er enig med generaladvokat Bot, som har anført, at »[a]rtikel [4, stk. 3, TEU] påbyder [...] at mobilisere alle potentielt tilstedeværende midler i den nationale procesret for – hvis den tillader det – at nå frem til fornyet prøvelse og i givet fald omgørelse af en endelig forvaltningsafgørelse, der er i strid med [EU]-retten«³⁹.

62. Domstolen har allerede anerkendt vigtigheden af sammenhængen i bestemmelserne om foreløbige forholdsregler, idet den udtalte, at »[d]en foreløbige retsbeskyttelse, som [EU]-retten sikrer parterne i sager ved de nationale domstole, [...] ikke [kan] være forskellig, alt efter om det gøres gældende, at nationale retsregler er uforenelige med [EU]-retten, eller at afledede [EU]-retsakter er ugyldige, eftersom begge anbringender støttes på selve [EU]-retten«⁴⁰.

63. I dommen i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame bemærkede Domstolen også, at »betingelserne for statens ansvar for tab, der er forvoldt borgerne som følge af overtrædelsen af [EU]-retten, ikke – medmindre der er en særlig grund hertil – [må] afvige fra betingelserne for [Unionens] ansvar under lignende omstændigheder. Beskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til [EU]-retten kan nemlig ikke variere, alt efter om den myndighed, der har forårsaget skaden, er en national myndighed eller en [EU]-myndighed«⁴¹.

64. Dermed harmoniserede Domstolen ordningen for medlemsstaternes erstatningsansvar for en tilsidesættelse af EU-retten og ordningen for Unionens ansvar uden for kontraktforhold⁴².

65. Som det allerede med rette er blevet anført i retslitteraturen⁴³, har kravet om sammenhæng allerede en vis genklang på området for retlig beskyttelse af borgerne i forbindelse med et spørgsmål, som ikke ligger så langt fra problemstillingen om omgørelse af nationale administrative afgørelser, der er i strid med EU-retten.

³⁷ – Dette synspunkt fremføres også af X. Groussot og T. Minssen, *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, *European Constitutional Law Review*, 3, s. 401.

³⁸ – Jf. også D. Ritleng, s. 248.

³⁹ – Jf. hans forslag til afgørelse Kempster (C-2/06, EU:C:2007:245, punkt 79).

⁴⁰ – Dom af 21.2.1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest (C-143/88 og C-92/89, EU:C:1991:65, præmis 20).

⁴¹ – Dom af 5.3.1996, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 42.

⁴² – Dom af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 41-44).

⁴³ – D. Ritleng, s. 252.

66. I Gerekens og Procola-dommen⁴⁴ fastslog Domstolen nærmere bestemt, at »[m]edlemsstaterne [...], når de gennemfører [EU-]bestemmelser, [er] forpligtet til at overholde de krav, som følger af beskyttelsen af de almindelige principper, som er anerkendt i [Unionens] retsorden [...] Selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en [EU-]retsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette dog rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt«.

67. På samme måde, som det blev fastslået i præmis 24 i den nævnte dom, og i det omfang, det er relevant i den foreliggende sag, »[er] det ikke er i strid med retssikkerhedsprincippet, at nationale bestemmelser gives tilbagevirkende gyldighed, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt«.

68. Eftersom det også i disse to sager drejer sig om at finde en ligevægt mellem legalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, bør en sådan ligevægt efter min opfattelse ikke afhænge af, om der er tale om omgørelsen af en ulovlig EU-afgørelse eller af en ulovlig national afgørelse. Derfor bør Domstolen ikke overlade definitionen af denne ligevægt til medlemsstaternes lovgivninger af hensyn til medlemsstaternes procesautonomi⁴⁵. Derimod bør Domstolen, således som det var tilfældet i Gerekens og Procola-dommen, bringe ordningen for omgørelse af ulovlige nationale administrative afgørelser i overensstemmelse med ordningen for omgørelse af EU's ulovlige administrative afgørelser⁴⁶.

69. Som generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer fremhævede⁴⁷, bør Domstolen »finde ligevægten mellem [EU-]rettens forrang og retssikkerhedsprincippet [...] og lægge roret om for at komme ud af kølvandet på Kühne & Heitz-dommen [...], hvis retspraksis munder ud i en blindgyde«, og »Domstolens henvisning til den nationale ret i den nævnte sag rejser desuden alvorlige problemer, bl.a. den ulige beskyttelse af rettighederne med hjemmel i [Unionens] retsorden«⁴⁸.

7. Det nye stk. 4 og 5 i § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger

70. Selv om dette ikke udtrykkeligt fremgår af det forelagte spørgsmål, følger det endelig af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret også har rejst tvivl om stk. 4 og 5 i § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, som blev indført efter Domstolens dom i SEGRO og Horváth-sagen. Den forelæggende ret er tydeligvis af den opfattelse, at disse stykker finder anvendelse på den foreliggende sag (forelæggelsesafgørelsen, s. 11). For at give den forelæggende ret et svar, der er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, vil jeg derfor behandle

⁴⁴ – Dom af 15.7.2004, Gerekens og Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, præmis 21-24, herefter »Gerekens og Procola-dommen«).

⁴⁵ – Med hensyn til diskussionen om procesautonomiens status i EU-retten, jf. K.N. Kakouris, *Do the Member States possess judicial procedural »autonomy«?*, 34 CMLR, 1997, s. 1389, og G.-C. Rodríguez Iglesias og J.P. Keppenne, *L'incidence du droit communautaire sur le droit national, Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*; bind 1, Bruylant, 1999, s. 517. Jf. også M. Bobek, *Why There is no »Principle of Procedural Autonomy« of the Member States*, i B. de Witte og H.-W. Micklitz, (red.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, s. 305.

⁴⁶ – D. Ritleng, s. 253.

⁴⁷ – Jf. hans forslag til afgørelse i-21 Germany og Arcor (C-392/04 og C-422/04, EU:C:2006:181, punkt 3 og 67). D.U. Galetta, »Autotutela decisoria e diritto comunitario«, i *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, s. 35-59, anfører, at en eventuel nyvurdering af en uanfægtelig forvaltningsakt afhænger af en omhyggelig afvejning af værdier. I den ene vægtskål findes fællesskabsrettens forrang, som støttes af principperne om legalitet, ækvivalens, effektivitet og loyalt samarbejde. I den anden vægtskål findes retssikkerheden (s. 50).

⁴⁸ – Dette forslag til afgørelse citerer her A. Coutron, »Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren«, *Revue des affaires européennes*, 13. år (2003-2004), 3, s. 417-434. Z. Peerbux-Beaugendre, »Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004«, i *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, s. 566. P. Martín Rodríguez, »La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV«, i *Revista General de Derecho Europeo*, nr. 5, oktober 2004 (www.iustel.com).

spørgsmålet, om EU-retten er til hinder for nationale bestemmelser som f.eks. disse to bestemmelser, hvorefter sager om genindførelse af rettigheder, der er slettet i strid med EU-retten, udsættes, indtil anklagemyndighedens undersøgelse og den efterfølgende retslige procedure er afsluttet.

71. Jeg er enig med den tyske regering og Kommissionen i, at disse bestemmelser synes at være i strid med artikel 63 TEUF, eftersom de (atter) skader de frie kapitalbevægelser og fratager EU-retten dens effektive virkning – hvilket ikke kun skyldes, at disse bestemmelser med deres virkninger har til formål at hindre en effektiv anvendelse af SEGRO og Horváth-dommen, men også, at de gør det vanskeligt for indehavere af rettigheder, der udspringer af EU-retten (som allerede på ulovlig vis led skade i SEGRO og Horváth-dommen), at gøre deres rettigheder gældende.

72. Disse nye bestemmelser stiller indehavere af brugsrettigheder fra andre medlemsstater ringere, i det mindste indirekte, eftersom disse bestemmelser indebærer, at førnævnte indehavere fortsat – under sådanne sager – fratages deres brugsrettigheder, som er blevet slettet i strid med EU-retten. Det fremgår desuden ikke klart, hvilke krav der gør sig gældende for investorer i forbindelse med sådanne sager, eller hvilke vanskeligheder de måtte stå over for i denne forbindelse.

73. Desuden forekommer indførelsen af stk. 4 og 5 at tilsidesætte princippet om loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU. I § 108, stk. 4, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger tager den ungarske lovgiver netop udgangspunkt i en forudsætning eller situation (sletning af en tinglig rettighed i henhold til stk. 1), som er i strid med EU-retten, og forsøger at opretholde denne situation i de i stk. 5 nævnte tilfælde. Eftersom det i dommen i sagen Kommissionen mod Ungarn blev fastslået, at Ungarn havde tilsidesat sine forpligtelser, burde landet imidlertid fuldstændigt og så hurtigt som muligt have afhjulpet den ulovlige situation, som blev skabt ved § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, uden atter yderligere at begrænse de frie kapitalbevægelser i medfør af samme paragrafs stk. 4 og 5.

74. I betragtning af Domstolens dom i SEGRO og Horváth-sagen og i sagen Kommissionen mod Ungarn samt af det nye stk. 4 og 5 i § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger er der på denne baggrund, således som den spanske regering har anført, ingen tvivl om, at den omstændighed, at Grossmania i den foreliggende sag undlod at anlægge sag til prøvelse af afgørelserne om sletning, under alle omstændigheder ikke er en faktisk omstændighed, hvoraf det kan udledes, at situationen her er grundlæggende anderledes, således at Domstolens konklusioner i SEGRO og Horváth-dommen – hvorefter § 108, stk. 1, i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger og ejendomsregisterlovens § 94, stk. 5, uden at efterlade noget skøn for så vidt angår de faktiske omstændigheder, er uforenelige med EU-retten – ikke skal anvendes på den foreliggende sag.

75. Den samme konklusion er påkrævet af hensyn til behovet for at sikre, at det indre marked fungerer tilfredsstillende, med det formål at undgå forskelle i anvendelsen af EU-retten i de forskellige medlemsstater og dermed sikre en ensartet anvendelse af EU-retten samt overvejelserne om virkningerne erga omnes og ex tunc af Domstolens domme, princippet om EU-rettens forrang og nationale retters funktion som EU-retlige domstole.

III. Forslag til afgørelse

76. Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Győr, Ungarn) har forelagt, på følgende måde:

- »1) Den forelæggende ret skal opfylde dom af 6. marts 2018, SEGRO og Horváth (C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157), og skal, for at sikre EU-rettens effektive virkning, af egen drift undlade at anvende nationale bestemmelser, der ifølge Domstolens fortolkning er i strid med artikel 63 TEUF. Pligten til at sikre EU-rettens effektive virkning er ikke kun bindende for den ret, for hvilken sagen verserer, men også for enhver anden national myndighed. Disse myndigheder skal undlade at anvende nationale retlige bestemmelser, der er i strid med EU-retten, og skal anvende den nationale lovgivning med henblik på, så hurtigt som muligt, at bringe konflikten mellem den nationale ret og EU-retten og dermed retsvirkningerne af en tilsidesættelse af EU-retten til ophør.
- 2) Med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, skal artikel 63 TEUF fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for nationale bestemmelser såsom stk. 4 og 5 i § 108 i lov af 2013 om overgangsforanstaltninger, for så vidt som proceduren for genindførelse af rettigheder, der er slettet i strid med EU-retten, udsættes, indtil anklagemyndighedens undersøgelse og den efterfølgende retslige procedure er afsluttet.«