



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV

föredraget den 16 september 2021¹

Mål C-177/20

**”Grossmania” Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft
mot
Vas Megyei Kormányhivatal**

(begäran om förhandsavgörande från Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Győr, Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsrättsliga principer – Företräde – Direkt effekt – Konflikt mellan unionsrätt och nationell rätt – Överträdelse av unionsrätten som har fastställts av EU-domstolen såväl i ett mål om förhandsavgörande som i ett mål om fördragsbrott – Nationella förvaltningsmyndigheters och domstolars skyldigheter och rättigheter – Underlåtenhet att tillämpa nationell rätt på fall som liknar dem som var i fråga i målet om förhandsavgörande – Förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft eftersom det inte har angripits i domstol – Avstående från att tillämpa eller återkallande av ett sådant beslut på grund av att det strider mot unionsrätten – Rättspraxis grundad på domen Kühne & Heitz (C-453/00)”

1. Förevarande mål ställer EU-domstolen inför ett fundamentalt rättsligt dilemma: huruvida legalitetsprincipen eller rättssäkerhetsprincipen ska ges företräde. Begäran om förhandsavgörande har ingetts av Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Győr, Ungern). Bakgrunden är att en sökande har fått avslag på sin ansökan om att få tidigare strukna nyttjanderätter till jordbruksmark inskrivna på nytt.

I. Bakgrunden till målet i den nationella domstolen och tolkningsfrågan

2. Grossmania är ett i Ungern baserat näringsdrivande bolag bestående av individer som är medborgare i andra medlemsstater än Ungern. Grossmania innehade tidigare nyttjanderätter till fast egendom i Ungern. Dessa rättigheter ströks ur fastighetsregistret i enlighet med 108.1 § a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (lag nr CCXII från 2013 om fastställande av övergångsbestämmelser och andra bestämmelser med avseende på lag nr CXXII från år 2013 om försäljning av jordbruksmark och skogsmark) (nedan kallad 2013 års lag om övergångsbestämmelser) och 94.5 § az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (lag nr CXLI från 1997 om fastighetsregistret, nedan kallad lagen om fastighetsregistret). Grossmania överklagade inte strykningen av bolagets nyttjanderätter.

¹ Originalspråk: engelska.

3. Genom dom av den 6 mars 2018 i målet SEGRO och Horváth (förenade målen C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157) (nedan kallad domen SEGRO och Horváth) slog EU-domstolen fast att artikel 63 FEUF utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som var aktuell i de nationella målen, enligt vilken nyttjanderätt till jordbruksmark vars innehavare inte är nära anhöriga till ägaren av denna mark automatiskt upphör att gälla och därför stryks ur fastighetsregistren.

4. Med anledning av detta ansökte Grossmania hos Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (distriktsregistret i Celldömölk inom förvaltningsavdelningen för regionen Vas, Ungern; nedan kallad förvaltningsmyndigheten på den första nivån) om att få sina nyttjanderätter till den ovannämnda fasta egendomen återinskrivna. Genom beslut av den 17 maj 2019 avslogs ansökan med hänvisning särskilt till 108.1 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser.

5. Grossmania begärde administrativ överprövning. Genom beslut av den 5 augusti 2019 fastställde förvaltningsavdelningen för regionen Vas det ovannämnda beslutet och angav därvid att ansökan om återinskrivning inte kunde upptas till prövning i sak på grund av att bland annat 108.1 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser fortfarande var i kraft. Enligt förvaltningsavdelningen var domen SEGRO och Horváth och domen av den 21 maj 2019 i mål C-235/17, kommissionen/Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark) (EU:C:2019:432) (nedan kallad domen kommissionen/Ungern), inte tillämpliga på det aktuella ärendet.

6. Grossmania har väckt förvaltningsrättslig talan vid den hänskjutande domstolen mot beslutet av den 5 augusti 2019. Den hänskjutande domstolen har påpekat att Grossmania inte kan få ekonomisk ersättning av det skälet att det saknas nationella bestämmelser som medger sådan ersättning. Därvidlag har den hänskjutande domstolen hänvisat till rättspraxis från Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen, Ungern). I denna rättspraxis hade en situation uppstått som stred mot den ungerska grundlagen på grund av att lagstiftaren, vad gällde de nyttjanderätter som hade gått förlorade genom tillämpning av 108 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser, inte hade infört särskilda bestämmelser som medgav ersättning för extraordinär ekonomisk skada som trots att den är knuten till ett giltigt avtal inte kan yrkas i samband med en förlikning mellan parterna i detta avtal. Alkotmánybíróság (Författningsdomstolen) uppmanade lagstiftaren att åtgärda denna grundlagsstridiga brist senast den 1 december 2015, men hela fem och ett halvt år senare har det inte antagits någon bestämmelse i det aktuella hänseendet. Den hänskjutande domstolen har också påpekat att omständigheterna i förevarande mål skiljer sig från dem i målet SEGRO och Horváth i så måtto att Grossmania inte väckte talan mot de förvaltningsbeslut som innebar att dess nyttjanderätter ströks.

7. Mot bakgrund av detta har Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Győr) beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”Ska artikel 267 FEUF tolkas så, att om Europeiska unionens domstol genom ett förhandsavgörande har fastställt att en nationell bestämmelse är oförenlig med unionsrätten, kan denna bestämmelse inte heller tillämpas i senare nationella administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden, även om de faktiska omständigheterna i ett senare förfarande inte är helt identiska med dem i det tidigare målet om förhandsavgörande?”

II. Bedömning

A. Kortfattad sammanfattning av parternas argument

8. Skriftliga yttranden har inkommit från Grossmania, från den tyska, den spanska och den ungerska regeringen och från Europeiska kommissionen.

9. Eftersom samtliga parter (utom den ungerska regeringen) har hänvisat till samma rättspraxis och har anfört överlappande argument för att tolkningsfrågan ska besvaras jakande, kommer jag i min bedömning endast att hänvisa till deras huvudsakliga argument.

10. Den ungerska regeringen har för det första gjort gällande att situationen i målet vid den nationella domstolen skiljer sig – som den hänskjutande domstolen också själv har påpekat – från situationen i de nationella mål som låg till grund för domen SEGRO och Horváth, med tanke på att Grossmania inte överklagade 2014 års beslut att stryka dess nyttjanderätter. Av domen av den 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (nedan kallad domen Kühne & Heitz), följer att en förvaltningsmyndighet är skyldig att ompröva ett sådant beslut endast om de fyra villkor som anges i punkt 28 i den domen är uppfyllda. Att så inte är fallet här är ostridigt mellan parterna. Under sådana omständigheter är det enligt den ungerska regeringen nödvändigt att göra en avvägning mellan unionsrättens rättssäkerhetsprincip och dess legalitetsprincip samt att förvissa sig om att likvärdighets- och effektivitetsprinciperna iakttas, så att enskilda kan framställa krav med stöd av unionsrätten. Den ungerska regeringen har hävdat att de nationella regler för talan som var i kraft vid den relevanta tidpunkten uppfyllde dessa villkor. För det andra har den ungerska regeringen gjort gällande att det inom den närmaste framtiden kommer att antas nationella regler som kommer att göra det möjligt att såvitt avser strukna nyttjanderätter garantera att de berörda parternas rättigheter beaktas på vederbörligt sätt. Denna fråga är för närvarande föremål för diskussioner med kommissionen.

B. Rättslig bedömning

1. Inledande synpunkter

11. I förevarande mål har uppkommit fråga huruvida en av EU-domstolen meddelad dom genom vilken en nationell bestämmelse (108.1 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser) har förklarats vara unionsrättsstridig utgör hinder för att den bestämmelsen tillämpas på situationer som är jämförbara, men inte identiska, med den situation som föranledde den domen. Den frågan måste besvaras jakande.

12. Detta följer bland annat av att skyldigheten för domstolar i sista instans att begära förhandsavgörande har ett undantag, nämligen "när den fråga som uppkommit är praktiskt taget likalydande med en fråga som redan har varit föremål för ett förhandsavgörande i ett liknande fall".²

² Dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335, punkterna 13 och 14).

13. I punkt 129 i domen SEGRO och Horváth slog EU-domstolen fast att artikel 63 FEUF utgör hinder för en sådan bestämmelse som 108.1 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser.³ Trots att enbart domen SEGRO och Horváth nämns i den hänskjutna frågan, står det klart att det i förevarande förslag till förhandsavgörande är nödvändigt att beakta även domen kommissionen/Ungern. I den domen slogs det nämligen uttryckligen fast att Ungern genom att anta 108.1 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser åsidosatte sina skyldigheter enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

14. För det första har den domen, varigenom ett åsidosättande av skyldigheter fastställs, rättskraft i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som prövats däri. För det andra innebär "ett fastställande av att en medlemsstat har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt [unions]rätten dels ett automatiskt förbud för både domstols- och förvaltningsmyndigheter i den medlemsstaten att tillämpa den [ifrågavarande nationella åtgärden], dels en skyldighet för dessa myndigheter att vidta alla lämpliga åtgärder för att se till att [unions]rätten tillämpas helt och fullt".⁴

15. Av det ovan anförda följer att de ungerska myndigheterna (inbegripet den hänskjutande domstolen) är skyldiga att avstå från att tillämpa 108.1 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser – som av den ungerska lagstiftaren fortfarande bibehålls i kraft trots att ungefär två och ett halvt år har förflutit sedan meddelandet av den dom varigenom det slogs fast att Ungern hade åsidosatt sina skyldigheter.

16. I själva verket har Ungern inte endast underlåtit att följa dessa båda domar från EU-domstolen utan även infört nya bestämmelser som hindrar unionsrätten från att få sin fulla verkan. Dessa bestämmelser gör det svårare att få rättsstridigt strukna nyttjanderättigheter återinskrivna. Dessa nya bestämmelser (108.4 § och 108.5 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser) kommer jag att diskutera i slutet av mitt förslag till förhandsavgörande.

2. Är situationen över huvud taget sådan att det föreligger lagakraftvunna nationella beslut som inte ska tillämpas?

17. Utifrån handlingarna i målet kanske det inte blir nödvändigt att upphäva besluten om strykning av nyttjanderätterna. Om så är fallet uppstår inte en situation där skyldighet föreligger att avstå från att tillämpa ett slutgiltigt nationellt beslut.

18. Enligt den ungerska regeringen befinner sig Grossmania i sakligt hänseende i en annan situation än SEGRO eller Horváth – vilka hade överklagat besluten om strykning av deras nyttjanderättigheter. Besluten beträffande Grossmania har vunnit laga kraft, eller med andra ord det utgör slutgiltiga nationella beslut, vilket innebär att det inte längre är möjligt att ändra besluten om strykning av Grossmanias nyttjanderätter.

19. Mot detta argument förefaller det i ungersk rätt emellertid finnas ett särskilt förfarande kallat "kontrollförfarandet", som den nationella förvaltningen på eget initiativ får påkalla inom fem år från det att ett beslut har vunnit laga kraft.

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

⁴ Dom av den 19 januari 1993, kommissionen/Italien (C-101/91, EU:C:1993:16, punkt 24).

20. Den hänskjutande domstolen behöver därför avgöra ett antal frågor. För det första måste den, som kommissionen har påpekat, slå fast huruvida den behöriga myndigheten underlät att anföra argumentet att besluten att stryka Grossmanias nyttjanderätter hade vunnit laga kraft. För det andra måste den återinskriva Grossmanias strukna rättigheter eller i förekommande fall upphäva det angripna beslutet (genom vilket Grossmania fick avslag på sin ansökan om återinskrivning av nyttjanderättigheterna). För det tredje måste den förelägga den behöriga myndigheten att genomföra ett nytt förfarande, eftersom myndigheten i det sammanhanget är skyldig att tolka de nationella reglerna mot bakgrund av unionsrättens ändamålsenliga verkan. Vid behov ska myndigheten därvid använda sig av det ovannämnda kontrollförfarandet för återinskrivning av de strukna rättigheterna.

21. Av handlingarna i målet framgår faktiskt att de ungerska myndigheterna helt enkelt underlät att kontrollera huruvida besluten om att stryka Grossmanias nyttjanderätter hade vunnit laga kraft. Inte heller kontrollerade eller undersökte de hur ungersk rätt skulle kunna tillämpas i överensstämmelse med unionsrätten.

22. Samtliga parter har fokuserat på den påstådda konflikten mellan å ena sidan rättssäkerhetsprincipen och å andra sidan legalitetsprincipen och principen om unionsrättens företräde, men det behöver först avgöras huruvida en sådan konflikt verkligen uppstår i det nationella målet.

23. Jag vill därvidlag påpeka (liksom den tyska regeringen har gjort) att den hänskjutande domstolen har utgått från att nyttjanderättigheterna ströks i kraft av själva lagen (*ex lege*) och att det i själva verket inte fattades något legitimt förvaltningsbeslut. Detta är något som det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra, men om så är fallet befinner vi oss inte i en sådan situation som förelåg i domen Kühne & Heitz⁵ och domen i-21 Germany.⁶

24. I ett sådant fall gäller, i enlighet med principen om lojalt samarbete (artikel 4.3 FEU), att "medlemsstaterna ... skall bringa de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av [unions]rätten att upphöra" och att det "ankommer ... på den aktuella medlemsstatens myndigheter att vidta alla åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att [unions]rätten iakttas i denna medlemsstat[, varvid dessa myndigheter] bevarar rätten att välja vilka åtgärder som skall vidtas, men ... bland annat [ska] se till att den nationella rätten så snart som möjligt bringas i överensstämmelse med [unions]rätten och att enskildas rättigheter enligt [unions]rätten ges full verkan."⁷

25. Dessutom gäller att "[p]rincipen om unionsrättens företräde har ... verkningar gentemot samtliga organ i en medlemsstat, och ... nationella bestämmelser [får] inte, ens om de har rang av grundlag, undergräva unionsrättens enhetlighet och effektivitet".⁸

⁵ Den domen gav upphov till en omfattande diskussion; se Caranta, R., *Case C-453/00, Kühne & Heit[t]z*, CMLR 42, 2005, s. 179, Prechal, S., *Annotation of Kühne & Heitz*, Sociaal-Economische Wetgeving, 2004, s. 278, Katz, D., 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, Peerbux-Beaugendre, Z., 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, och Simon, D., 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. Såvitt avser det specifika hos det målet, se Lenaerts, K., och Corthaut, *Rechtsvinding door het Hof van Justitie*, 55 AA, 2006, s. 581 och 582.

⁶ Dom av den 19 september 2006, i-21 Germany och Arcor (C-392/04 och C-422/04, EU:C:2006:586; nedan kallad domen i-21 Germany). Se rättsfallsbeskrivning av Taborowski, M., *Joined cases C-392/04 & C-422/04*, CMLR 44, 2007, s. 1463.

⁷ Dom av den 21 juni 2007, Jonkman m.fl. (C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, punkterna 37 och 38).

⁸ Dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (tillsättning av domare vid Högsta domstolen – rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 148).

26. De ungerska myndigheterna måste först slå fast huruvida strykningens beslut har vunnit laga kraft. Om det visar sig att så är fallet, måste de sedan undersöka huruvida dessa beslut kan omprövas enligt nationell rätt. Efter denna bedömning måste de ungerska myndigheterna beakta unionsrättens ändamålsenliga verkan och företräde.

3. Skyldigheten att i kraft av en dom om förhandsavgörande meddelad av EU-domstolen avstå från att tillämpa nationell lagstiftning

27. De synpunkter som anges i det följande redovisar jag för den händelse att det trots ovanstående skulle visa sig att den hänskjutande domstolen behöver ta upp frågan om skyldigheten att avstå från att tillämpa nationell lagstiftning.

28. Till att börja med är samtliga parter (till och med den ungerska regeringen) i allt väsentligt ense om att EU-domstolens tolkning i domen SEGRO och Horváth (punkterna 45 och 46) såvitt avser förevarande mål medför en skyldighet att avstå från att tillämpa den ungerska lagstiftningen, eftersom den mot artikel 63 FEUF.

29. Förfarandet för förhandsavgörande är avsedd att säkerställa samarbete mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen i syfte är att garantera unionsrättens företräde och enhetlighet. Som den spanska regeringen har påpekat, är det nödvändigt att se till att EU-domstolens domar verkligen får bindande verkan, inte endast av det skälet att det skydd som unionsrätten ger annars skulle kunna äventyras, utan även av det skälet att unionsrättens enhetlighet annars skulle kunna undergrävas, något som skulle kunna ge upphov till diskriminering inom unionsrätten.

30. Vidare gäller inte endast att en hänvisande domstol är helt och hållet bunden av EU-domstolens dom utan också att EU-domstolens domar har allmängiltig verkan (*erga omnes*) inom hela unionen⁹ såvitt avser likvärdiga situationer.

31. Den bindande verkan av EU-domstolens domar i mål om förhandsavgörande rör tolkningen av unionsrättsliga bestämmelser, och den tolkningen är av "enbart ... deklarativ karaktär, vilket medför att [den] i princip gäller från det datum då den tolkade regeln trädde i kraft".¹⁰ Denna bindande verkan är *knuten till den norm* inom unionsrätten som är i fråga. Om denna bindande verkan var strikt *begränsad till den ifrågavarande situationen*, skulle detta strida mot syftet med förfarandet för förhandsavgörande, nämligen att garantera en enhetlig tillämpning av unionsrätten.¹¹

32. Att EU-domstolens tolkningar är bindande följer av unionsrättens företräde, av den rättspraxis som bygger på domarna i målen Da Costa och Cilfit,¹² av dessa tolkningars deklarativa och retroaktiva art samt av syftet med förfarandet för förhandsavgörande, vilket är att garantera unionsrättens enhetlighet och konsekvens (med andra ord att undvika skiljaktiga tolkningar), dess fulla verkan och dess autonomi.

33. I domen av den 6 mars 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 35), erinrade EU-domstolen också om att det "[f]ör att säkerställa att de särskilda egenskaperna och autonomin i unionens rättsordning bevaras, har [införts] ett domstolssystem ... genom fördragen

⁹ Se även dom av den 5 april 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, punkt 38).

¹⁰ Dom av den 12 februari 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, punkt 35). Se rättsfallsbeskrivning av Simon, D., Europe, april 2008, s. 13.

¹¹ Dom av den 16 januari 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3, punkt 2).

¹² Dom av den 27 mars 1963, 28/62–30/62, EU:C:1963:6, och dom av den 6 oktober 1982, 283/81, EU:C:1982:335.

som är avsett att säkerställa att unionslagstiftningen tolkas konsekvent och enhetligt". I det sammanhanget gäller att det "enligt artikel 19 FEU [åligger] de nationella domstolarna och EU-domstolen att säkerställa att unionsrätten *tillämpas fullt ut* i samtliga medlemsstater och att säkerställa domstolsskyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten".¹³ I synnerhet förhåller det sig så, att "[k]ärnan i det på så sätt utformade domstolssystemet utgörs av förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF som, genom att det inrättas en dialog mellan EU-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna, syftar till att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten och därigenom göra det möjligt att säkerställa unionsrättens koherens, fulla verkan och autonomi samt slutligen den specifika karaktären hos den rättsordning som inrättats genom fördragen".¹⁴

34. Således följer det "[a]v principen om unionsrättens företräde ... att om det inte är möjligt att tolka nationell rätt i enlighet med kraven i unionsrätten, är den nationella domstol som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelser skyldig att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan genom att, med stöd av sin egen behörighet, vid behov, underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot unionsbestämmelserna, även senare sådan, utan att vare sig begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna genom ett lagstiftnings- eller annat konstitutionellt förfarande".¹⁵ Om nationella domstolar i ett sådant fall hyser tvivel, "även om det redan finns praxis från EU-domstolen som avgör den aktuella rättsfrågan, har [de] full frihet att vända sig till EU-domstolen om de finner det lämpligt".¹⁶ Däremot har nationella domstolar naturligtvis inte någon skyldighet att göra detta om de inte hyser sådana tvivel.¹⁷

4. Konsekvenserna av att beslut om strykning av nyttjanderätter har vunnit laga kraft

35. Av resonemanget ovan följer visserligen att domen i målet SEGRO och Horváth och domen i målet kommissionen/Ungern bör föranleda den hänskjutande domstolen att avstå från att tillämpa de ifrågavarande nationella bestämmelserna, som de ungerska myndigheterna åberopade till stöd för sitt beslut att avslå Grossmanias ansökan om återinskrivning – och den hänskjutande domstolen utgår också själv från att den måste göra detta – men av handlingarna i målet följer att vad den hänskjutande domstolen egentligen betvivlar är huruvida det föreligger förvaltningsbeslut (om strykning av de aktuella rättigheterna) som vunnit laga kraft.

36. Det är riktigt att "det i varje medlemsstats rättsordning [ska] anges vilka domstolar som är behöriga och vilka processuella regler som gäller för talan som syftar till att tillvarata rättigheter som enskilda har på grund av [unions]rättens direkta effekt. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som gäller för liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av [unions]rätten (effektivitetsprincipen)".¹⁸

37. Som kommissionen har påpekat, gör vikten av rättssäkerhet emellertid att den principen inte med framgång kan åberopas för att berättiga att en medlemsstat minskar unionsrättens ändamålsenliga verkan. Av rättspraxis följer att "[d]et ankommer ... på medlemsstaterna att utse

¹³ Min kursivering (domen Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 36).

¹⁴ Domen Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 37 och där angiven rättspraxis.

¹⁵ Dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl. (C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkterna 214 och 215).

¹⁶ Dom av den 3 mars 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, punkt 46).

¹⁷ Dom av den 19 januari 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punkterna 53 och 54).

¹⁸ Dom av den 16 maj 2000, Preston m.fl. (C-78/98, EU:C:2000:247, punkt 31).

de domstolar och/eller organ som är behöriga att kontrollera giltigheten av en nationell bestämmelse och införa rättsmedel och förfaranden vilka gör det möjligt att bestrida giltigheten av en sådan bestämmelse, och, när talan är grundad, ogiltigförklara den aktuella bestämmelsen samt, vid behov, fastställa följderna av en sådan ogiltigförklaring".¹⁹

38. Av handlingarna i målet att döma, hänvisade de ungerska myndigheterna inte till att besluten om att stryka Grossmanias nyttjanderätter hade vunnit laga kraft. Huruvida dessa beslut har vunnit laga kraft beror på de tillämpliga ungerska processrättsliga reglerna, men en sådan underlåtenhet torde i princip medföra att dessa myndigheter inte får grunda sina beslut på att strykningsbesluten var lagakraftvunna. Det är möjligt att ungersk rätt antingen medger att nämnda myndigheter får avstå från rätten att hänvisa till att strykningsbesluten var lagakraftvunna eller – vilket får samma effekt – medger att myndigheterna får upphäva dessa beslut. Enligt rättspraxis gäller i själva verket att "[o]m det ..., i de tillämpliga nationella processuella bestämmelserna, föreskrivs en rätt för den nationella domstolen [eller den nationella förvaltningsmyndigheten] att, under vissa villkor, ändra ett lagakraftvunnet avgörande för att situationen ska bli förenlig med den nationella rätten, ska denna möjlighet ges företräde i enlighet med likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, förutsatt att dessa villkor är uppfyllda, i syfte att göra den aktuella situationen förenlig med unionsrätten".²⁰ Detta är därför något som den hänskjutande domstolen måste ta i beaktande, så att den undviker att likvärdighetsprincipen åsidosätts i det aktuella fallet.

39. I synnerhet följer det av domen av den 4 oktober 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608) (nedan kallad domen Byankov), att "[EU-d]omstolen ... tidigare [har] bedömt att den omständigheten att ett förvaltningsbeslut vinner laga kraft bidrar till rättssäkerheten. Härav följer att det enligt unionsrätten inte krävs att ett förvaltningsorgan i princip är skyldigt att ändra ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft" (punkt 76 i den domen).

40. Emellertid gäller att "ett nationellt förvaltningsorgan under särskilda förutsättningar kan vara skyldigt enligt samarbetsprincipen i artikel 4.3 FEU att ompröva ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft för att beakta den tolkning av en unionsrättslig bestämmelse som domstolen därefter har gjort Av rättspraxis framgår att domstolen i detta sammanhang har beaktat situationens särdrag och föreliggande intressen för att åstadkomma en avvägning mellan kravet på rättssäkerhet och [kravet] på lagenlighet enligt unionsrätten."²¹

41. Till yttermera visso följer det av rättspraxis att effektivitetsprincipen (liksom likvärdighetsprincipen) kan härledas ur den princip om lojalt samarbete som stadfästs i artikel 4.3 FEU (domen i målet XC).²²

42. Enligt punkt 23 i domen XC gäller "[d]e krav som följer av dessa principer ... både för angivandet av vilka domstolar som är behöriga att pröva en talan som grundar sig på unionsrätten och för de processuella regler som gäller för sådan talan".

¹⁹ Dom av den 4 december 2018, The Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punkt 34).

²⁰ Dom av den 11 september 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, punkt 29).

²¹ Punkt 77 i den domen. Se, såvitt avser rättspraxis rörande nationella processrättsliga regler, Biondi, *The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship*, 36 CMLR, 1999, s. 1271, och Hoskins, *Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules*, 21 European Law Review, 1996, s. 365.

²² Dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, nedan kallad domen XC, punkt 22).

43. I punkt 24 i samma dom slås fast att "[f]rågan huruvida dessa krav uppfyllts ska bedömas med beaktande av de aktuella bestämmelsernas funktion i förfarandet som helhet vid de olika nationella domstolarna samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och bestämmelsernas särdrag".

44. Av det ovan anförda följer att kravet på att det ska respekteras att sådana beslut som de i det nationella målet aktuella har vunnit laga kraft måste bedömas mot bakgrund av effektivitetsprincipen.

45. I förevarande mål är det nödvändigt att tillämpa domen Byankov. Domstolen slog nämligen i det målet fast att unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken ett administrativt förfarande som har lett till antagandet av ett utreseförbud, vilket har vunnit laga kraft och inte har blivit föremål för domstolsprövning, i allt väsentligt inte kan återupptas ens om förbudet klart strider mot unionsrätten och fortsätter att producera rättsverkningar gentemot sin mottagare.

46. Domstolen fann att ett sådant resultat inte rimligen kan motiveras med hänvisning till rättssäkerhetsprincipen.²³

47. Jag anser (liksom den tyska regeringen och kommissionen), i linje med vad som slogs fast i domen Byankov, att rättssäkerhetsprincipen, som måste vägas mot kravet på iakttagande av unionsrätten och inte får användas av en medlemsstat som ett sätt att undvika att tillämpa unionsrätten.²⁴

48. Enligt min åsikt kan Ungern i det aktuella fallet inte med framgång åberopa rättssäkerhetsprincipen samtidigt som landet i sin rättsordning har kvar bestämmelser som EU-domstolen för ungefär två och ett halvt år sedan fann strida mot unionsrätten. Redan i romersk rätt stadgades ju att *commodum ex injuria sua nemo habere debet* ("den som har handlat fel ska inte få dra fördel av sitt handlande"). Till yttermera visso skulle argumentet angående rättssäkerhetsprincipen kunna få ett snabbt slut om bara de ungerska myndigheterna hade rättat sig efter de berörda domarna från EU-domstolen och fullgjort sina skyldigheter enligt unionsrätten. I synnerhet borde den ungerska lagstiftaren anta bestämmelser som gör det möjligt att gottgöra dem som rättsstridigt har fått sina nyttjanderätter strukna genom att låta dem få sina rättigheter återinskrivna eller, där detta inte längre är möjligt, ge dem motsvarande ekonomisk ersättning. Eftersom sådana åtgärder inte har vidtagits, och såsom kommissionen framhöll vid förhandlingen, är det rimligt att i det aktuella fallet anta att de ungerska myndigheterna anstränger sig för att minska verkan av EU-domstolens domar.

49. Domen Byankov meddelades visserligen i ett mål där resultatet av att respektera det ifrågavarande beslutets laga kraft skulle ha blivit att förbudet att lämna den berörda medlemsstaten – som hade fattats på obestämd tid – skulle ha gällt tills vidare, något som skulle ha stridit mot rätten till fri rörlighet enligt artikel 21 FEUF.

²³ Domen Byankov, punkterna 79, 81 och 82.

²⁴ Se domen Kühne & Heitz (punkterna 25 och 26) och domen Byankov (punkt 77).

50. Det finns emellertid en tydlig parallell mellan det nu aktuella målet och målet Byankov i så måtto att det i förevarande mål har skett en allvarlig kränkning av den grundläggande rätten till egendom enligt artikel 63 FEUF och artikel 17 i stadgan – i all synnerhet med tanke på att denna kränkning förefaller ha skett i stor skala.²⁵

51. Därför bör domstolen i förevarande mål tillämpa samma resonemang som i domen Byankov i syfte att reducera den vikt som i princip ska fästas vid att ett beslut har vunnit laga kraft.

52. Därefter är det relevant att undersöka vilken tolkning som ska göras av den omständigheten att de ungerska myndigheterna inte grundade sina beslut av den 17 maj 2019 och den 5 augusti 2019 (om avslag på Grossmanias ansökan om återinskrivning) på att strykningensbesluten hade vunnit laga kraft utan på att 108.1 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser fortfarande är i kraft.

53. Jag anser (i likhet med kommissionen) att de ungerska myndigheterna gjorde sig skyldiga till en felaktig rättstillämpning i det hänseendet. Denna felaktiga rättstillämpning består emellertid inte endast i att de angav fel rättslig grund, utan jag är rädd att den är ett tecken på ett allvarligare och systematiskt problem. I motsats till vad den ungerska regeringen har hävdad, bedömde de ungerska myndigheterna nämligen inte frågan mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen, utan de struntade blankt i EU-domstolens domar. Detta strider mot principen om lojalt samarbete (artikel 4.3 FEU), mot principen om unionsrättens företräde och/eller mot den därur sprungna effektivitetsprincipen.

5. Föreligger det en skyldighet att återinskriva nyttjanderätterna?

54. Jag håller med Grossmania och kommissionen om att en återinskrivning av Grossmanias rättigheter vore en logisk följd av deras rättsstridiga strykning. I det aktuella fallet bör nämligen innehavarna av nyttjanderätter som ströks i kraft av 108 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser försättas i samma situation som de skulle ha befunnit sig i om den ifrågavarande nationella lagstiftningen aldrig hade antagits. I enlighet med domen Jonkman, måste de ungerska myndigheterna vidta alla åtgärder, både allmänna och särskilda, som krävs för att säkerställa att enskildas rättigheter enligt unionsrätten får sin fulla verkan. Detta gäller i än högre grad i ett mål som det förevarande, där det inte bara finns en prejudicerande dom som EU-domstolen har meddelat i ett mål om förhandsavgörande (rörande samma rättsfråga), utan där EU-domstolen dessutom i ett mål om fördragsbrott har funnit att den ifrågavarande lagstiftningen är unionsrättsstridig.

55. Det kan emellertid finnas objektiva hinder för den formen av gottgörelse (till exempel att en ny köpare efter strykningen av nyttjanderätterna har förvärvat den berörda marken, att ägaren av den marken och den tidigare innehavaren av rättigheterna har slutit ett avtal om kompensation med anknytning till strykningen av rättigheterna, eller att en annan nyttjanderätt har skrivits in såvitt avser den berörda marken). Om det i ett sådant fall inte heller är möjligt att förordna om ekonomisk ersättning, eftersom den ungerska lagstiftaren inte har infört några bestämmelser rörande detta, ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida

²⁵ Av punkt 71 i domen SEGRO och Horváth framgår att 5 058 medborgare i andra medlemsstater än Ungern har fått sina nyttjanderätter strukna. Strykningarna har inte åtföljts av någon form av kompensation, utan de berörda har helt enkelt blivit av med sin egendom/sina investeringar.

Grossmania i sista hand, med stöd av den rättspraxis som grundar sig på domen i målet *Brasserie du pêcheur* och *Factortame*,²⁶ kan kräva att staten ska gottgöra Grossmania för den skada som bolaget har lidit till följd av en överträdelse av unionsrätten som kan läggas staten till last.

6. Allmänna synpunkter på och kritik av EU-domstolens praxis rörande lagakraftvunnenhet hos och återkallande av unionsrättsstridiga förvaltningsbeslut

56. Återkallande av förvaltningsbeslut är ett rättsligt instrument som i princip förekommer i samtliga medlemsstaters förvaltningsrätt.²⁷

57. I linje med det synsätt som redan tidigare har förfäktats av generaladvokaterna Léger,²⁸ Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ och Bot³⁰ anser jag att EU-domstolen bör avvika från den praxis som grundar sig på domen *Kühne & Heitz*. Denna praxis ger upphov till väldokumenterade tolkningsproblem, till exempel den tolkningsfråga som ställdes av Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) i det mål som föranledde domen i-21 Germany. Domen *Kühne & Heitz* har i dessutom fått kritik för att vara kasuistisk och dunkel³¹ i doktrinen.³²

58. För det första anser jag att, för att kunna slå vakt om de rättigheter som sådana parter som Grossmania har enligt unionsrätten, bör synsättet i domen av den 29 april 1999, *Ciola* (C-224/97, EU:C:1999:212, punkt 32) (och i domarna i mål som *Simmenthal*, *Factortame* och *Larsy*),³³ där principen om unionsrättens företräde och effektivitetsprincipen förespråkades, ges företräde framför synsättet i domen *Kühne & Heitz*. I domen *Ciola* slog EU-domstolen fast att unionsrättens företräde kan göras gällande även i förhållande till enskilda förvaltningsbeslut och att detta företräde således inte är relevant enbart vid konflikter mellan abstrakta normer.³⁴ Förevarande mål ger således totalt sett vid handen att i situationer som den som är i fråga i det nationella målet bör principen om unionsrättens företräde tillmätas större vikt än principen om processuell autonomi.³⁵ Med en lätt justering av Tridimas formulering³⁶ är den centrala frågan inte huruvida det synsätt som jag förespråkar försvagar förvaltningsbeslutens laga kraft och

²⁶ Dom av den 5 mars 1996, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkterna 21, 22, 31 och 36.

²⁷ Ritleng, D., *Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire*, Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts, 2008, s. 237, och Taborowski, M., a.a., s. 1481. Se även Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, och Kovar, R., *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. Se vidare, såvitt avser återkallande av EU-förvaltningsbeslut, Lübbig, T., *Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane*, EuZW, 2003, s. 233.

²⁸ Förslag till avgörande i målet *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Förslag till avgörande i de förenade målen i-21 Germany och *Arcor* (C-392/04 och C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ Förslag till avgörande i målet *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ Se ytterligare hänvisningar i Wallerman, A., *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 Den domen innebar, som det i doktrinen kritiskt har framhållits, att EU-domstolen öppnade Pandoras ask genom att peta i en av de för rättsäkerheten mest grundläggande principerna utan att ge någon begriplig motivering till sitt val av synsätt, vilket gör att denna dom skapar osäkerhet om tolkningen av de fyra villkor som anges i den. I doktrinen har det också påtalats att domen *Kühne & Heitz* är besvärlig för de nationella domstolarna att tillämpa (Taborowski, M., a.a., s. 1464, 1465 och 1469). För ett försök att relatera den domen till principen om unionsrättens företräde och till effektivitetsprincipen, likvärdighetsprincipen och autonomiprincipen, se Becker, F., *Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness*, 44 CMLR, 2007, s. 1035.

³³ Dom av den 9 mars 1978, *Simmenthal* (106/77, EU:C:1978:49), dom av den 19 juni 1990, *Factortame m.fl.* (C-213/89, EU:C:1990:257), och dom av den 28 juni 2001, *Larsy* (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ Se allmänt, på tal om dessa ämnen, Ruffert, M., *The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law*, Review of European Administrative Law, Vol. 1, nr 2, 2008, s. 127–135.

³⁵ Se, till stöd för samma ståndpunkt, bland annat Ginter, C., och Schasmin, P., *Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?*, tillgänglig på researchgate.net, s. 157.

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

undergräver rättssäkerheten, utan huruvida dessa negativa effekter uppvägs av behovet av att säkerställa respekten för rättsstaten och unionsrättens verkan, Min bestämda uppfattning är att, i det här fallet, ska synsättet i domen Ciola och behovet av att upprätthålla rättsstatsprincipen ges företräde.

59. Synsättet i domen Kühne & Heitz leder nödvändigtvis till skillnader i de olika medlemsstaterna i fråga om skyddet för enskildas rättigheter, varför en tillämpning av resonemanget i domarna Simmenthal och Ciola bör ges företräde i syfte att se till att rättsstatsprincipen upprätthålls.³⁷

60. För det andra är ett starkt skäl till att EU-domstolen bör ompröva och avvika från den praxis som grundar sig på domen Kühne & Heitz att denna praxis innebär att "förefintligheten" av rätten att återkalla ett unionsrättsstridigt nationellt förvaltningsbeslut inte följer av unionsrätten utan för närvarande beror på de olika medlemsstaternas nationella rättsordningar.³⁸

61. Jag ställer mig därvidlag bakom generaladvokaten Bots påstående att "[e]nligt artikel [4.3 FEU] skall alla åtgärder som kan föreskrivas enligt den nationella processrätten komma till användning i syfte att, om denna tillåter det, åstadkomma att ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut som strider mot [unions]rätten återkallas".³⁹

62. EU-domstolen har redan tidigare framhållit vikten av enhetlighet i fråga om provisoriskt rättsligt skydd genom att slå fast att "[d]et provisoriska rättsliga skydd som enskilda tillförsäkras enligt [unions]rätten vid de nationella domstolarna ... inte [kan] tillåtas variera beroende på om det är nationella rättsreglers förenlighet med [unions]rätten eller giltigheten av rättsakter inom den härledda [unions]rätten som sätts i fråga, eftersom ifrågasättandet i båda fallen grundar sig på själva [unions]rätten".⁴⁰

63. I domen Brasserie du pêcheur och Factortame påpekade EU-domstolen vidare att "förutsättningarna för statens ansvar för skada som har vållats enskilda på grund av överträdelse av [unions]rätten – såvida det inte finns något särskilt skäl för detta – inte [får] skilja sig från de förutsättningar som under jämförbara förhållanden gäller för [unionens] ansvar. Skyddet för de rättigheter som enskilda åtnjuter enligt [unions]rätten kan nämligen inte variera beroende på om den myndighet som har orsakat skadan är nationell eller [unions]rättslig."⁴¹

64. EU-domstolen har således harmoniserat den ordning som gäller för medlemsstaternas skadeståndsansvar för överträdelser av unionsrätten med den ordning som gäller för unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar.⁴²

65. Såsom korrekt har påpekats i doktrinen,⁴³ har kravet på enhetlighet redan fått viss inverkan på det rättsliga skyddet för enskilda i förhållande till en fråga som inte ligger alltför långt från frågan om återkallande av unionsrättsstridiga nationella förvaltningsbeslut.

³⁷ Denna åsikt förfäktas också av Groussot, X., och Minssen, T., *Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?*, *European Constitutional Law Review*, 3, s. 401.

³⁸ Se även Ritleng, D., a.a., s. 248.

³⁹ Se hans förslag till avgörande i målet Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245, punkt 79).

⁴⁰ Dom av den 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest (C-143/88 och C-92/89, EU:C:1991:65, punkt 20).

⁴¹ Dom av den 5 mars 1996, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 42.

⁴² Dom av den 4 juli 2000, Bergaderm och Goupil/kommissionen (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punkterna 41–44).

⁴³ Ritleng, D., a.a., s. 252.

66. I domen i målet Gerekens och Procola⁴⁴ uttalade EU-domstolen nämligen att "[d]e krav som följer av skyddet för de allmänna principer som erkänns i [unionens] rättsordning [även] skall ... iaktas av medlemsstaterna när de genomför [unions]bestämmelser" och att "[r]ättssäkerhetsprincipen vad gäller rättsförhållanden ... visserligen i allmänhet [utgör] hinder för att det föreskrivs att en [unions]rättsakt skall gälla från en tidpunkt före dess offentliggörande [men att d]et ... i undantagsfall [kan] förhålla sig annorlunda om det eftersträvade målet så kräver och om berörda parter berättigade förväntningar vederbörligen beaktas".

67. Följaktligen, såsom slogs fast i punkt 24 i nämnda dom, och då det är relevant för det frågor som är aktuella i förevarande mål "[k]an det likaledes inte heller anses att rättssäkerhetsprincipen åsidosätts genom en nationell lagstiftning som tillämpas retroaktivt om det eftersträvade målet så kräver och om berörda parter berättigade förväntningar vederbörligen beaktas".

68. På liknande sätt, eftersom ett enhetligt synsätt bör antas när legalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen ska vägas mot varandra, bör detta synsätt enligt min mening inte variera beroende på huruvida den rättsstridiga rättsakt vars återkallande har ställts i fråga är unionsrättslig eller nationell. Således bör EU-domstolen inte med hänvisning till nationell processuell autonomi överlåta på medlemsstaternas rättsordningar att bestämma detta synsätt.⁴⁵ I stället bör EU-domstolen, som den också gjorde i domen Gerekens och Procola, se till att ordningen för återkallande av rättsstridiga nationella förvaltningsbeslut bringas i överensstämmelse med ordningen för återkallande av rättsstridiga EU-förvaltningsbeslut.⁴⁶

69. Som generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer har framhållit,⁴⁷ bör EU-domstolen "hitta jämviktspunkten mellan [unions]rättens företrädare och rättssäkerheten ... och därvid ... överge den vägledning som ges i domen i målet Kühne & Heitz, vilken leder till en återvändsgränd", eftersom "[d]en på området av domstolen gjorda anknytningen till nationell rätt ger ... upphov till svåra problem, bland vilka framträder skillnader avseende skyddet för de grundläggande rättigheterna i [unionens] rättsordning".⁴⁸

7. De nya punkterna 4 och 5 i 108 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser

70. Av begäran om förhandsavgörande framgår slutligen att den hänskjutande domstolen även ifrågasätter punkterna 4 och 5 i 108 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser, vilka har införts efter EU-domstolens dom i målet SEGRO och Horváth, även om detta inte uttryckligen nämns i

⁴⁴ Dom av den 15 juli 2004, Gerekens och Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, punkterna 21–24; nedan kallad domen Gerekens och Procola).

⁴⁵ Såvitt avser diskussionen om den processuella autonomins ställning i unionsrätten, se Kakouris, K.N., *Do the Member States possess judicial procedural "autonomy"?*, 34 CMLR, 1997, s. 1389, och Rodríguez Iglesias och Keppenne, *L'incidence du droit communautaire sur le droit national*, i: *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, vol. 1, Bruylant, 1999, s. 517. Se även Bobek, M., *Why There is no "Principle of Procedural Autonomy" of the Member States*, i: de Witte, B., och Micklitz, H.-W. (red.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, s. 305.

⁴⁶ Se Ritleng, D., a.a., s. 253.

⁴⁷ Se hans förslag till avgörande i de förenade målen i-21 Germany och Arcor (C-392/04 och C-422/04, EU:C:2006:181, punkterna 3 och 67). Galetta, D.U., "Autotutela decisoria e diritto comunitario", i: *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, s. 35–59, hävdar att det vid varje omprövning av en förvaltningsåtgärd som inte kan angripas behöver göras en grannlaga avvägning mellan olika värden. I den ena vågskålen återfinns därvid unionsrättens företrädare, som underbyggs av legalitets-, likvärdighets- och effektivitetsprinciperna och principen om lojalt samarbete. I den andra vågskålen återfinns rättssäkerheten (s. 50).

⁴⁸ I det förslaget till avgörande hänvisas härvidlag till Coutron, A., "Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren", i: *Revue des affaires européennes*, 13th year (2003–2004), 3, s. 417–434, till Peerbux-Beaugendre, Z., "Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004", i: *Revue du droit de l'Union européenne*, 3–2004, s. 566, och till Martín Rodríguez, P., "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).

tolkningsfrågan. Den hänskjutande domstolen anser uppenbarligen att dessa båda punkter är tillämpliga i förevarande mål (sidan 11 i beslutet om hänskjutande). För att den hänskjutande domstolen ska kunna få ett svar som blir användbart för den när den ska avgöra det nationella målet, kommer jag därför att ta upp frågan huruvida unionsrätten utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som dessa båda punkter, enligt vilka ärenden rörande återinskrivning av unionsrättsstridigt strukna rättigheter vilandeförklaras till dess att åklagarmyndigheten har slutfört sin utredning och den därpå följande domstolsprocessen har avslutats.

71. Jag håller med den tyska regeringen och kommissionen om att dessa bestämmelser förefaller strida mot artikel 63 FEUF eftersom de (ånyo) inverkar negativt på den fria rörligheten för kapital och innebär att unionsrätten fräntas sin ändamålsenliga verkan – inte endast i så måtto att de till sin verkan är avsedda att hindra en effektiv tillämpning av domen SEGRO och Horváth, utan även i så måtto att de gör det svårt för innehavare av på unionsrätten grundade rättigheter (vilka redan i målet SEGRO och Horváth befanns ha drabbats av rättsstridig skada) att göra dessa rättigheter gällande.

72. Dessa nya bestämmelser försätter åtminstone indirekt nyttjanderättsinnehavare från andra medlemsstater i en mindre gynnsam situation, eftersom de medför att sådana innehavare under det berörda förfarandet fortfarande saknar de nyttjanderättigheter som de har fräntagits i strid med unionsrätten. Till yttermera visso är det oklart vilka krav som i detta förfarande ställs på investerarna eller vilka svårigheter de kan komma att ställas inför i det sammanhanget.

73. Införandet av punkterna 4 och 5 förefaller dessutom strida mot principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU. I 108.4 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser har nämligen den ungerska lagstiftaren utgått från en unionsrättsstridig premis eller situation (att sakrätter har utsläckts i kraft av 108.1 §) som den sedan har avsett att bibehålla i de situationer som åsyftas i 108.5 §. EU-domstolens konstaterande i domen kommissionen/Ungern att Ungern hade åsidosatt sina skyldigheter borde emellertid ha föranlett Ungern att helt och hållet och så fort som möjligt undanröja den rättsstridiga situation som hade skapats genom 108.1 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser, utan att ytterligare inskränka den fria rörligheten för kapital genom 108.4 § och 108.5 §.

74. Till följd av detta råder det – som den spanska regeringen har påpekat – mot bakgrund dels av domen SEGRO och Horváth och domen kommissionen/Ungern, dels av de nya punkterna 4 och 5 i 108 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser, inget tvivel om att Grossmanias underlåtenhet i förevarande mål att överklaga besluten om att stryka företagets nyttjanderätter i vart fall inte utgör en faktisk omständighet som kan läggas till grund för att situationen i det här fallet är fundamentalt annorlunda, på så sätt att det i förevarande mål skulle vara motiverat att inte tillämpa den slutsats som EU-domstolens kom fram till i domen SEGRO och Horváth, i vilken domstolen, utan att lämna något utrymme för skönsässig bedömning såvitt avsåg de faktiska omständigheterna, slog fast att 108.1 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser och 94.5 § lagen om fastighetsregistret är oförenliga med unionsrätten.

75. Samma bedömning är påkallad även med hänvisning till behovet av att se till att den inre marknaden fungerar väl, målet att undvika att unionsrätten tillämpas olika i olika medlemsstater för att garantera en enhetlig tillämpning av unionsrätten, liksom med hänvisning till argument som avser den omständigheten att EU-domstolens domar är allmängiltiga (*erga omnes*) och har verkan från och med den relevanta tidpunkten i det förflutna (*ex tunc*), principen om unionsrättens företräde och de nationella domstolarnas funktion som unionsrättsliga domstolar.

III. Förslag till avgörande

76. Jag föreslår att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågan från Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Győr, Ungern) enligt följande:

1. Den hänskjutande domstolen måste rätta sig efter domen av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth (C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157), och måste i syfte att säkerställa unionsrättens ändamålsenliga verkan ex officio avstå från att tillämpa nationella bestämmelser som enligt EU-domstolens tolkning strider mot artikel 63 FEUF. Denna skyldighet att säkerställa unionsrättens ändamålsenliga verkan är bindande inte endast för den domstol som har att pröva målet utan även för varje annan nationell myndighet. Dessa myndigheter är skyldiga att avstå från att tillämpa nationella rättsliga normer som strider mot unionsrätten och ska tillämpa nationell rätt på ett sätt som så snart som möjligt bringar motstridigheten mellan den nationella rätten och unionsrätten att upphöra och undanröjer de rättsliga följderna av en överträdelse av unionsrätten.
2. Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, förefaller det som om artikel 63 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som 108.4 § och 108.5 § 2013 års lag om övergångsbestämmelser till den del som ärenden rörande återinskrivning av unionsrättsstridigt strukna rättigheter vilandeförklaras till dess att åklagarmyndigheten har slutfört sin utredning och den därpå följande domstolsprocessen har avslutats.