



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 31. Mai 2017¹

Verbundene Rechtssachen C-52/16 und C-113/16

„SEGRO“ Kft.
gegen
Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16)
und
Günther Horváth
gegen
Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)

(Vorabentscheidungsersuchen des Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely, Ungarn])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 49 AEUV – Niederlassungsfreiheit – Art. 63 AEUV – Freier Kapitalverkehr – Mittelbare Diskriminierung – Vertragliche Nießbrauchs- und Nutzungsrechte an landwirtschaftlichen Flächen – Verbot des Erwerbs solcher Rechte durch Personen, die keine nahen Familienangehörigen des Eigentümers der landwirtschaftlichen Flächen sind – Rechtsvorschriften, die die Löschung solcher Rechte, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, vorsehen – Fehlende Rechtfertigung – Verstoß gegen die nationalen Vorschriften über Devisenkontrollen – Bekämpfung missbräuchlicher Praktiken – Bekämpfung der Bodenspekulation – Art. 17 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Unanwendbarkeit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union unabhängig von der Frage eines Verstoßes gegen die Verkehrsfreiheiten“

I. Einleitung

1. Mit Entscheidungen vom 25. Januar 2016 (C-52/16) und 8. Februar 2016 (C-113/16), beim Gerichtshof eingegangen am 29. Januar bzw. 26. Februar 2016, hat das Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely, Ungarn) zwei Vorabentscheidungsersuchen über die Auslegung der Art. 49 und 63 AEUV sowie der Art. 17 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) an den Gerichtshof gerichtet.

2. Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen der „SEGRO“ Kft. auf der einen Seite und dem Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (Regierungsbehörde für das Komitat Vas [Eisenburg] – Grundbuchamt des Kreises Sárvár, Ungarn) auf der anderen Seite bzw. Herrn Günter Horváth auf der einen Seite und dem Vas Megyei Kormányhivatal (Regierungsbehörde für das Komitat Vas, Ungarn) auf der anderen Seite wegen Bescheiden über die Löschung von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten an landwirtschaftlichen Flächen aus dem Grundbuch, deren Inhaber SEGRO bzw. Herr Horváth waren.

¹ Originalsprache: Französisch.

3. Diese Lösungsbescheide waren auf eine nationale Regelung gestützt, die das Erlöschen der Nießbrauchs- und Nutzungsrechte an Anbauflächen vorsieht, wenn nicht der Nachweis erbracht wird, dass diese Rechte zwischen nahen Familienangehörigen bestellt wurden.

4. Aus den im Folgenden dargestellten Gründen bin ich der Auffassung, dass diese Regelung und die auf ihrer Grundlage ergangenen Lösungsbescheide gegen den freien Kapitalverkehr verstoßen. Das Erfordernis, dass solche Rechte zwischen nahen Familienangehörigen bestellt werden müssen, hat nämlich mittelbar diskriminierende Wirkungen zulasten der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten und kann durch keines der von der ungarischen Regierung vorgebrachten Ziele gerechtfertigt werden.

5. Des Weiteren werde ich in Bezug auf die Art. 17 und 47 der Charta, deren Verletzung vom vorliegenden Gericht in der Rechtssache C-52/16, SEGRO², angesprochen wurde, dem Gerichtshof vorschlagen, die Art. 51 Abs. 1 und 2 der Charta dahin auszulegen, dass, wenn eine nationale Regelung im Hinblick auf die Verkehrsfreiheiten geprüft wird, der Verstoß gegen ein von der Charta garantiertes Grundrecht nicht unabhängig von der Frage eines Verstoßes gegen diese Freiheiten geltend gemacht werden kann.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

6. Der Beitritt Ungarns zur Europäischen Union wurde in einem Beitrittsvertrag³ (Beitrittsvertrag von 2003) vorgesehen, dem gemäß Art. 1 Abs. 2 dieses Vertrags eine Akte über die Bedingungen dieses Beitritts beigefügt wurde⁴ (im Folgenden: Beitrittsakte von 2003). Dieser Vertrag ist gemäß seinem Art. 2 Abs. 2 am 1. Mai 2004 in Kraft getreten.

7. Anhang X Kapitel 3 der Beitrittsakte von 2003 trägt die Überschrift „Freier Kapitalverkehr“. Abs. 2 dieses Kapitels 3 sieht vor:

„Unbeschadet der Verpflichtungen aus den Verträgen, auf die sich die Europäische Union gründet, kann Ungarn die Verbote des Erwerbs von landwirtschaftlichen Flächen durch natürliche Personen, die weder ihren Wohnsitz in Ungarn haben noch ungarische Staatsbürger sind, sowie durch juristische Personen gemäß seinen zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Akte geltenden Rechtsvorschriften nach dem Beitritt sieben Jahre lang beibehalten. Auf keinen Fall dürfen Staatsangehörige der Mitgliedstaaten oder juristische Personen, die gemäß den Gesetzen eines anderen Mitgliedstaats geschaffen wurden, beim Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen ungünstiger als am Tag der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags [von 2003] behandelt werden. ...

² Siehe Nr. 21 der vorliegenden Schlussanträge.

³ Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, Irland, der Italienischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Finnland, dem Königreich Schweden, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (Mitgliedstaaten der Europäischen Union) und der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (ABl. 2003, L 236, S. 17).

⁴ Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 2003, L 236, S. 33).

Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats, die sich als selbstständige Landwirte niederlassen wollen, mindestens drei Jahre lang ununterbrochen ihren rechtmäßigen Wohnsitz in Ungarn hatten und dort mindestens drei Jahre lang ununterbrochen in der Landwirtschaft tätig waren, dürfen weder den Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes noch anderen Regeln und Verfahren als denjenigen unterworfen werden, die für ungarische Staatsangehörige gelten. ...

Liegen hinreichende Anhaltspunkte dafür vor, dass bei Ablauf der Übergangsfrist der Markt für landwirtschaftliche Flächen in Ungarn ernsthaft gestört ist oder dass solche ernsthaften Störungen drohen, so entscheidet die Kommission auf Antrag Ungarns über eine Verlängerung der Übergangsfrist von bis zu drei Jahren.“

8. Mit Beschluss vom 20. Dezember 2010 hat die Kommission die für den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen in Ungarn vorgesehene und in Anhang X Kapitel 3 Nr. 2 der Beitrittsakte von 2003 genannte Übergangsfrist bis zum 30. April 2014 verlängert⁵.

B. Ungarisches Recht

9. Das Termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Gesetz Nr. LV von 1994 über Anbauflächen, im Folgenden: Gesetz von 1994 über Anbauflächen) wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2013 dahin geändert, dass die vertragliche Bestellung von Nießbrauchsrechten an Anbauflächen nur noch zwischen nahen Familienangehörigen erlaubt war.

10. Bei dieser Gelegenheit wurde ein neuer § 91 Abs. 1 in dieses Gesetz eingefügt, der folgendermaßen lautete:

„Am 1. Januar 2033 erlöschen kraft Gesetzes alle am 1. Januar 2013 bestehenden unbefristeten oder über den 30. Dezember 2032 hinaus befristeten Nießbrauchsrechte, die durch einen Vertrag zwischen Personen begründet worden sind, die keine nahen Angehörigen sind.“

11. Das Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (Gesetz Nr. CXXII von 2013 über den Verkauf land- und forwirtschaftlicher Flächen, im Folgenden: Gesetz von 2013 über Anbauflächen) wurde am 21. Juni 2013 erlassen und trat am 15. Dezember 2013 in Kraft. § 5 Nr. 13 enthält folgende Definition:

„nahe Angehörige‘: der Ehegatte, die Verwandten in gerader Linie, die Adoptiv-, Stief- und Pflegekinder, die Adoptiv-, Stief- und Pflegeeltern sowie die Geschwister“.

12. § 37 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Anbauflächen sieht die Nichtigkeit der durch Vertrag bestellten Nießbrauchs- und Nutzungsrechte an Anbauflächen vor, außer wenn dieser Vertrag zwischen nahen Angehörigen geschlossen wurde.

13. Das Mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (Gesetz Nr. CCXII von 2013 über bestimmte Vorschriften und Übergangsregelungen betreffend das Gesetz von 2013 über Anbauflächen, im Folgenden: Gesetz von 2013 über Übergangsregelungen) wurde am 12. Dezember 2013 erlassen und trat am 15. Dezember 2013 in Kraft.

⁵ Beschluss 2010/792/EU der Kommission vom 20. Dezember 2010 zur Verlängerung des Übergangszeitraums für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen in Ungarn (ABl. 2010, L 336, S. 60).

14. § 108 Abs. 1 dieses Gesetzes, mit dem § 91 Abs. 1 des Gesetzes von 1994 über Anbauflächen aufgehoben wurde, lautet:

„Am 1. Mai 2014 erlöschen kraft Gesetzes alle am 30. April 2014 bestehenden unbefristeten oder über den 30. April 2014 hinaus befristeten Nießbrauchs- und Nutzungsrechte, die durch einen Vertrag zwischen Personen begründet worden sind, die keine nahen Angehörigen sind.“

15. § 94 des Ingatlan-nyilvánlatásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Gesetz Nr. CXLI von 1997 über das Grundbuch, im Folgenden: Grundbuchgesetz) bestimmt:

„(1) Im Fall der Löschung eines aufgrund der Bestimmungen von § 108 Abs. 1 [des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen] erlöschenden Nießbrauchs- oder Nutzungsrechts (in diesem Paragraphen im Folgenden zusammen: Nießbrauchsrecht) aus dem Grundbuch muss eine nießbrauchsberechtigte natürliche Person auf die durch die Grundbuchbehörde spätestens bis zum 31. Oktober 2014 versandte Aufforderung hin binnen fünfzehn Tagen nach deren Zustellung auf einem durch den Minister eingeführten Formular eine Erklärung über das Bestehen des nahen Angehörigenverhältnisses zwischen ihr und dem Grundstückseigentümer, der gemäß der für die Eintragung als Grundlage dienenden Urkunde das Nießbrauchsrecht bestellt hat, abgeben. Bei einem Versäumen dieser Frist ist nach dem 31. Dezember 2014 kein Antrag auf Wiedereinsetzung zulässig.

...

(3) Wenn aufgrund der Erklärung kein nahes Angehörigenverhältnis besteht oder der Berechtigte innerhalb der Frist keine Erklärung abgibt, löscht die Grundbuchbehörde das eingetragene Nießbrauchsrecht innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf der Frist zur Abgabe der Erklärung, spätestens bis zum 31. Juli 2015 von Amts wegen aus dem Grundbuch.

...

(5) Die Grundbuchbehörde löscht spätestens am 31. Dezember 2014 von Amts wegen aus dem Grundbuch Nießbrauchsrechte, die zugunsten von juristischen Personen oder Einheiten eingetragen wurden, die keine Rechtspersönlichkeit haben, aber fähig sind, Rechte zu erwerben, die in das Register eingetragen werden können, und die gemäß § 108 Abs. 1 des [Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen] erloschen sind.“

III. Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

A. *Rechtssache C-52/16*

16. SEGRO ist eine Handelsgesellschaft mit Sitz in Ungarn, deren Gesellschafter in Deutschland wohnhafte natürliche Personen sind, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind.

17. Vor dem 30. April 2014 erwarb SEGRO Nießbrauchsrechte an zwei in Ungarn gelegenen landwirtschaftlichen Grundstücken. Diese Rechte wurden ins Grundbuch eingetragen. Die ungarische Regierung hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechte vor dem 1. Mai 2004 bestellt worden waren.

18. Mit zwei Bescheiden vom 10. bzw. 11. September 2014 löschte das Grundbuchamt des Kreises Sárvár der Regierungsbehörde für das Komitat Vas diese Nießbrauchsrechte im Grundbuch und berief sich dabei auf § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen und § 94 Abs. 5 des Grundbuchgesetzes.

19. In ihrer beim vorlegenden Gericht erhobenen Klage machte SEGRO u. a. geltend, dass die oben genannten nationalen Bestimmungen gegen das ungarische Grundgesetz und das Unionsrecht verstießen.

20. Das vorlegende Gericht rief den Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof, Ungarn) an, um feststellen zu lassen, dass die Bestimmungen gegen das ungarische Grundgesetz verstießen. Mit seinem Urteil Nr. 25 vom 21. Juli 2015 stellte der Alkotmánybíróság einen Verstoß gegen das ungarische Grundgesetz fest und forderte den Gesetzgeber auf, die betreffende Regelung bis spätestens zum 1. Dezember 2015 zu ändern. Nach Angaben des vorlegenden Gerichts ist diese Frist verstrichen, ohne dass eine Maßnahme zu diesem Zweck getroffen wurde.

21. Als es erneut mit dem Rechtsstreit befasst war, war das vorlegende Gericht zunächst der Auffassung, dass die in Rede stehenden nationalen Bestimmungen Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten davon abhalten könnten, ihre Rechte auf freie Niederlassung (Art. 49 AEUV) und auf freien Kapitalverkehr (Art. 63 AEUV) durch den Erwerb von Nießbrauchsrechten an in Ungarn gelegenen Grundstücken wegen des Risikos der vorzeitigen Löschung dieser Rechte ohne angemessene Entschädigung auszuüben. Des Weiteren enthielten diese Bestimmungen auch eine nicht verhältnismäßige Beeinträchtigung des von Art. 17 der Charta gewährleisteten Eigentumsrechts der Betroffenen. Schließlich beeinträchtigte die implizite gesetzliche Vermutung, dass alle privaten Verträge, mit denen Nießbrauchs- und Nutzungsrechte an Anbauflächen bestellt worden seien, geschlossen worden seien, um die Beschränkungen hinsichtlich des Erwerbs von Eigentum zu umgehen, das von Art. 47 der Charta geschützte Recht auf Zugang zu einem unparteiischen Gericht.

22. Unter diesen Umständen hat das Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind die Art. 49 und 63 AEUV sowie die Art. 17 und 47 der Charta dahin auszulegen, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegenstehen, die – ohne Berücksichtigung anderer Gesichtspunkte – eine Pflicht zur Löschung von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten an landwirtschaftlichen Grundstücken vorschreibt, die zugunsten von Wirtschaftsorganisationen und natürlichen Personen, die keine unmittelbaren Angehörigen des Grundstückseigentümers sind, eingetragen worden waren, ohne gleichzeitig vorzusehen, dass die Inhaber der erloschenen Nießbrauchs- und Nutzungsrechte bei der Abrechnung zwischen den Vertragsparteien einen Ausgleich für die mit nicht durchsetzbaren, aber gültigen Verträgen zusammenhängenden Vermögensschäden erhalten?
2. Sind die Art. 49 und 63 AEUV sowie die Art. 17 und 47 der Charta dahin auszulegen, dass sie der Regelung eines Mitgliedstaats entgegenstehen, die – ohne Berücksichtigung anderer Gesichtspunkte – eine Pflicht zur Löschung von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten an landwirtschaftlichen Grundstücken vorschreibt, die auf der Grundlage von vor dem 30. April 2014 geschlossenen Verträgen zugunsten von Wirtschaftsorganisationen und natürlichen Personen, die keine unmittelbaren Angehörigen des Grundstückseigentümers sind, eingetragen worden waren, ohne gleichzeitig vorzusehen, dass die Inhaber der erloschenen Nießbrauchs- und Nutzungsrechte bei der Abrechnung zwischen den Vertragsparteien einen Ausgleich für die mit nicht durchsetzbaren, aber gültigen Verträgen zusammenhängenden Vermögensschäden erhalten?

B. Rechtssache C-113/16

23. Herr Horváth ist österreichischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in Österreich und erwarb vor dem 30. April 2014 Nießbrauchsrechte an zwei in Ungarn gelegenen landwirtschaftlichen Grundstücken, die mit seinem Tod erlöschen sollten. Diese Rechte wurden ins Grundbuch eingetragen. Die ungarische Regierung hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechte vor dem 1. Mai 2004 bestellt worden waren.

24. Mit Bescheid vom 12. Oktober 2015 löschte die Regierungsbehörde für das Komitat Vas diese Nießbrauchsrechte im Grundbuch und berief sich dabei auf § 5 Nr. 13 des Gesetzes von 2013 über Anbauflächen, § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen und § 94 Abs. 1 und 3 des Grundbuchgesetzes.

25. Herr Horváth klagte gegen diesen Bescheid beim vorlegenden Gericht.

26. Das vorlegende Gericht fragt, ob das Erfordernis eines Angehörigenverhältnisses zwischen den Parteien des Vertrags, mit dem ein Nießbrauchsrecht bestellt wird, eine verdeckte Diskriminierung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten darstelle, da die landwirtschaftlichen Flächen mehrheitlich ungarischen Staatsbürgern gehörten. Diese diskriminierende Wirkung sei umso offenkundiger, als es ausländischen natürlichen und juristischen Personen verboten gewesen sei, Eigentum an solchen Flächen zu erwerben, so dass der Anteil der Inhaber von Nießbrauchs- oder Nutzungsrechten unter Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten weitaus höher sei als unter ungarischen Staatsangehörigen.

27. Unter diesen Umständen hat das Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Stellt die Regelung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die den Fortbestand von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten an landwirtschaftlichen Grundstücken an den Nachweis eines nahen Angehörigenverhältnisses zum Besteller des Nießbrauchs- oder Nutzungsrechts knüpft und das Nießbrauchs- oder Nutzungsrecht, sofern der Nießbrauchs- oder Nutzungsberechtigte das nahe Angehörigenverhältnis nicht nachweisen kann, kraft Gesetzes – ohne jeglichen Ausgleich – erlischt, eine Beschränkung dar, die gegen die Art. 49 und 63 AEUV verstößt?
2. Wirkt sich die Regelung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die den Fortbestand von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten an landwirtschaftlichen Grundstücken an den Nachweis eines nahen Angehörigenverhältnisses zum Besteller des Nießbrauchs- oder Nutzungsrechts knüpft und das Nießbrauchs- oder Nutzungsrecht, sofern der Nießbrauchs- oder Nutzungsberechtigte das nahe Angehörigenverhältnis nicht nachweisen kann, kraft Gesetzes – ohne jeglichen Ausgleich – erlischt, im Hinblick auf die Art. 49 und 63 AEUV tatsächlich in gleichem Maße auf Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats und auf Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten aus?

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof

28. Die Vorabentscheidungsersuchen sind am 29. Januar 2016 (C-52/16) und 26. Februar 2016 (C-113/16) in das Register der Kanzlei des Gerichtshofs eingetragen worden.

29. Die ungarische, die italienische, die österreichische und die portugiesische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

30. In der mündlichen Verhandlung am 7. März 2017 waren die ungarische Regierung und die Kommission vertreten und haben mündliche Ausführungen gemacht.

V. Analyse

31. Mit seinen Fragen möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Art. 49 und 63 AEUV sowie die Art. 17 und 47 der Charta dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die die Löschung von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten an Anbauflächen vorsieht, wenn nicht der Nachweis erbracht wird, dass diese Rechte zwischen nahen Familienangehörigen bestellt wurden.

32. Alle Parteien, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind mit Ausnahme der ungarischen Regierung der Auffassung, dass diese Frage zu bejahen sei.

33. Aus den im Folgenden dargestellten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf diese Fragen zu antworten, dass Art. 63 AEUV, der den freien Kapitalverkehr schützt, einer solchen Regelung entgegensteht.

A. Zur Zulässigkeit der Vorabentscheidungsersuchen

34. Die ungarische Regierung äußert Zweifel an der Zulässigkeit der Vorabentscheidungsersuchen.

35. Erstens trägt diese Regierung vor, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Nießbrauchsrechte vor dem Inkrafttreten des Beitrittsvertrags von 2003 bestellt worden seien und ihre Bestellung zudem gegen die damals anwendbare nationale Regelung verstoßen habe. Folglich sei es nicht möglich, die Löschung dieser vor dem Inkrafttreten dieses Vertrags rechtswidrig bestellten Rechte durch den nationalen Gesetzgeber im Hinblick auf das Unionsrecht zu prüfen.

36. Was die Anwendung des Unionsrechts in einem neuen Mitgliedstaat betrifft, weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof für die Auslegung dieses Rechts ab dem Zeitpunkt des Beitritts dieses Mitgliedstaats zur Union zuständig ist⁶.

37. In den Ausgangsverfahren steht fest, dass die in Rede stehenden Nießbrauchsrechte durch nach dem 1. Mai 2004⁷ – dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beitrittsvertrags von 2003⁸ – erlassene Bescheide der Verwaltung aus dem Grundbuch gelöscht wurden, und zwar auf der Grundlage gesetzlicher Bestimmungen, die nach dem Inkrafttreten dieses Vertrags erlassen wurden⁹.

38. Folglich kann meines Erachtens nicht bestritten werden, dass der Gerichtshof für die Auslegung des Unionsrechts zuständig ist, was sowohl die Lösungsbescheide als auch die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden gesetzlichen Bestimmungen betrifft, und zwar selbst unter der Annahme, dass diese Rechte vor dem 1. Mai 2004 bestellt wurden.

39. Ich werde auf das Argument der ungarischen Regierung, die Nießbrauchsrechte seien von Anfang an rechtswidrig gewesen, im Laufe meiner Ausführungen eingehen¹⁰.

6 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Juni 1999, Andersson und Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, Rn. 31), und vom 10. Januar 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, Rn. 36).

7 Siehe Nrn. 18 und 24 der vorliegenden Schlussanträge.

8 Siehe Nr. 6 der vorliegenden Schlussanträge.

9 Siehe Nrn. 9 bis 15 der vorliegenden Schlussanträge.

10 Siehe Nrn. 90 bis 99 der vorliegenden Schlussanträge.

40. Zweitens macht die ungarische Regierung geltend, die Vorlagefragen zielten fälschlicherweise auf § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen ab. Die in Rede stehenden Nießbrauchsrechte seien gemäß der vorgenannten Bestimmung *ex lege* am 1. Mai 2014 erloschen, so dass nur die Anwendung von § 94 des Grundbuchgesetzes in den Ausgangsverfahren in Rede stünde.

41. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung nur das nationale Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass eines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen hat. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn sie die Auslegung oder die Gültigkeit einer unionsrechtlichen Regelung betreffen¹¹.

42. Folglich gilt für Fragen, die das Unionsrecht betreffen, eine Vermutung der Entscheidungserheblichkeit. Der Gerichtshof kann es nur dann ablehnen, über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts zu befinden, wenn die erbetene Auslegung oder Beurteilung der Gültigkeit einer unionsrechtlichen Regelung offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind¹².

43. Die im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen gestellten Fragen gehören zu keiner der von dieser Rechtsprechung herausgearbeiteten Fallgestaltungen. Es kann nämlich nicht bestritten werden, dass § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen in den Ausgangsverfahren von entscheidender Bedeutung ist, da er die Löschung der Nießbrauchsrechte vorsieht, die zwischen Personen bestellt werden, die keine nahen Familienangehörigen sind.

44. Drittens trägt die ungarische Regierung vor, dass das vorliegende Gericht das Urteil Nr. 25 vom 21. Juli 2015 des Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) in Frage gestellt habe, obwohl die Entscheidungen dieses Gerichtshofs für es verbindlich seien.

45. Ich weise darauf hin, dass die nationalen Gerichte, wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, die umfassende Befugnis haben, ihn mit einer Frage nach der Auslegung der relevanten Bestimmungen des Unionsrechts zu befassen, und aus dieser Befugnis wird für letztinstanzlich entscheidende Gerichte, vorbehaltlich der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannten Ausnahmen, eine Pflicht. Eine nationale Vorschrift kann ein nationales Gericht weder daran hindern, von dieser Befugnis Gebrauch zu machen, noch daran, dieser Pflicht nachzukommen. Sowohl diese Befugnis als auch diese Pflicht sind nämlich dem durch Art. 267 AEUV errichteten System der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof und den mit dieser Bestimmung den nationalen Gerichten zugewiesenen Aufgaben des zur Anwendung des Unionsrechts berufenen Richters inhärent¹³.

46. Demnach kann die nationale Rechtsvorschrift, auf die sich die ungarische Regierung berufen hat, der Befugnis des vorliegenden Gerichts, den Gerichtshof im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens anzurufen, um ihm eine Frage nach der Auslegung des Unionsrechts wie diejenigen, die Gegenstand der vorliegenden Rechtssachen sind, vorzulegen, nicht entgegenstehen.

47. Aus dem Vorstehenden schließe ich, dass die Vorabentscheidungsersuchen zulässig sind.

11 Vgl. u. a. Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

12 Vgl. u. a. Urteil vom 16. Juni 2015, Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

13 Urteil vom 5. April 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, Rn. 32 und 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

B. Zur anzuwendenden Verkehrsfreiheit

48. Unter Berücksichtigung der beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen ist zu bestimmen, ob die in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten in Rede stehenden nationalen Maßnahmen unter die Bestimmungen des AEU-Vertrags über den freien Kapitalverkehr oder die Niederlassungsfreiheit fallen. Gegenstand dieser Maßnahmen ist es, die Bestellung und den Fortbestand von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten an landwirtschaftlichen Flächen zu regeln.

49. Ich bin der Auffassung, dass diese Maßnahmen nicht unter die in Art. 49 AEUV verankerte Niederlassungsfreiheit fallen, sondern unter die von Art. 63 AEUV gewährleistete Freiheit des Kapitalverkehrs, und zwar aus folgenden Gründen.

50. Nach meiner Kenntnis hat der Gerichtshof, bis auf eine lange zurückliegende Ausnahme¹⁴, immer entschieden, dass nationale Maßnahmen, die Investitionen in Immobilien regeln, unter die Freiheit des Kapitalverkehrs fallen¹⁵.

51. Gemäß dieser Rechtsprechung führt zum einen die Ausübung des Rechts, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats Immobilien zu erwerben, zu nutzen und darüber zu verfügen, zu Kapitalverkehr¹⁶.

52. Zum anderen umfasst der Kapitalverkehr Vorgänge, durch die Personen im Gebiet eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben, Investitionen in Immobilien tätigen; dies ergibt sich im Übrigen aus der Nomenklatur für den Kapitalverkehr in Anhang I der Richtlinie 88/361/EWG des Rates vom 24. Juni 1988 zur Durchführung von Artikel 67 des [EG-Vertrags; dieser Artikel wurde durch den Vertrag von Amsterdam aufgehoben]¹⁷, die ihren Hinweischarakter für die Definition des in Art. 63 AEUV verankerten Begriffs des Kapitalverkehrs behält¹⁸.

53. Hierzu geht ausdrücklich aus den Begriffsbestimmungen in Anhang I der Richtlinie 88/361 hervor, dass die Kategorie der Immobilieninvestitionen „auch die *Nießbrauchsrechte*, Grunddienstbarkeiten und Erbbaurechte [umfasst]“ (Hervorhebung nur hier).

54. Des Weiteren unterscheidet diese Rechtsprechung meines Erachtens nicht danach, ob das Grundeigentum, das Gegenstand der in Rede stehenden Investitionen ist, zu privaten oder geschäftlichen Zwecken genutzt wird. Insbesondere hat der Gerichtshof ausdrücklich den Kapitalverkehr erwähnt, der durch das *Recht* erzeugt wird, in einem anderen Mitgliedstaat Immobilien *zu nutzen*, was in meinen Augen die Möglichkeit einschließt, diese Immobilien im Rahmen einer Tätigkeit zu nutzen, die außerdem unter die Niederlassungsfreiheit fällt¹⁹.

14 Vgl. Urteil vom 6. November 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, Rn. 9). Dieses Urteil betraf eine irische Gesellschaft, die von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten gegründet und enteignet wurde, weil die Gesellschafter das Erfordernis des Wohnsitzes auf den landwirtschaftlichen Flächen nicht beachtet hatten. Ich bin jedoch der Auffassung, dass die in diesem Urteil hierzu gefundene Lösung in der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgegeben worden ist.

15 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. März 2002, Reisch u. a. (C-515/99, C-519/99 bis C-524/99 und C-526/99 bis C-540/99, EU:C:2002:135, Rn. 28 bis 31), vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, Rn. 24), vom 25. Januar 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, Rn. 22 bis 24), sowie vom 1. Oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, Rn. 20).

16 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. März 2002, Reisch u. a. (C-515/99, C-519/99 bis C-524/99 und C-526/99 bis C-540/99, EU:C:2002:135, Rn. 29), vom 25. Januar 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, Rn. 22), sowie vom 1. Oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, Rn. 20).

17 ABl. 1988, L 178, S. 5.

18 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. März 2002, Reisch u. a. (C-515/99, C-519/99 bis C-524/99 und C-526/99 bis C-540/99, EU:C:2002:135, Rn. 30), vom 25. Januar 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, Rn. 23), sowie vom 1. Oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, Rn. 20).

19 Siehe Nr. 51 der vorliegenden Schlussanträge.

55. Mit anderen Worten fallen die nationalen Maßnahmen, die Immobilieninvestitionen beeinträchtigen, auch dann unter die Freiheit des Kapitalverkehrs, wenn diese Investitionen dazu bestimmt sind, die Ausübung des Rechts auf Niederlassung im betreffenden Mitgliedstaat zu ermöglichen, sei es als natürliche Person²⁰ oder mittels einer in diesem Mitgliedstaat gegründeten Gesellschaft²¹.

56. Diese Auslegung wird durch die Begriffsbestimmungen in Anhang I der Richtlinie 88/361 bestätigt, wonach der Begriff Immobilieninvestitionen „[den] Kauf von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie [den] Bau von Gebäuden *zu Erwerbszwecken oder persönlichen Zwecken* durch Privatpersonen“ betrifft (Hervorhebung nur hier).

57. Folglich kann die etwaige Nutzung der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden landwirtschaftlichen Flächen durch SEGRO oder Herrn Horváth nicht dazu führen, dass die in Rede stehenden nationalen Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit fallen.

58. Diese Auslegung wird auch durch den Inhalt von Anhang X der Beitrittsakte von 2003 bestätigt, die gemäß Art. 24 dieser Akte bestimmte Übergangsregelungen in Bezug auf den Beitritt Ungarns zur Union vorsieht.

59. Ich weise darauf hin, dass diese Übergangsregelungen, die nicht Gegenstand der vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen sind, unter den Umständen der Ausgangsrechtsstreitigkeiten nicht anwendbar sind, wie die Kommission vorgetragen hat, weil die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bescheide der Verwaltung nach dem 30. April 2014 erlassen worden sind, dem Zeitpunkt, an dem der in Anhang X Kapitel 3 Nr. 2 der Beitrittsakte von 2003 und für den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen in Ungarn vorgesehene Übergangszeitraum nach einer Verlängerung ausgelaufen ist²².

60. Gleichwohl gibt der Wortlaut dieser Maßnahmen nützliche Hinweise auf den Anwendungsbereich des freien Kapitalverkehrs. Kapitel 3 Abs. 2 dieses Anhangs erlaubte Ungarn nämlich, unter bestimmten Voraussetzungen und für einen Übergangszeitraum von sieben Jahren ab dem Zeitpunkt des Beitritts (der von der Kommission bis zum 30. April 2014 verlängert wurde²³), das Verbot des Erwerbs landwirtschaftlicher Flächen durch natürliche Personen, die weder ihren Wohnsitz in Ungarn haben noch ungarische Staatsbürger sind, und durch juristische Personen aufrechtzuerhalten.

61. Dieses Kapitel trägt jedoch die Überschrift „Freier Kapitalverkehr“. Somit waren die Autoren der Beitrittsakte von 2003 ausdrücklich der Meinung, dass der Erwerb landwirtschaftlicher Flächen durch juristische oder natürliche Personen unter die Kapitalverkehrsfreiheit fällt.

62. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Tragweite der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen im Hinblick auf die von Art. 63 AEUV garantierte Freiheit des Kapitalverkehrs zu prüfen ist.

20 Das Urteil vom 5. März 2002, Reisch u. a. (C-515/99, C-519/99 bis C-524/99 und C-526/99 bis C-540/99, EU:C:2002:135), betraf eine Regelung, die den Erwerb von Grundstücken gestattete, wenn der Erwerber sich verpflichtete, dort seinen Hauptwohnsitz zu nehmen oder es für gewerbliche Zwecke zu nutzen (vgl. Rn. 6 dieses Urteils). Das Urteil vom 25. Januar 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59), betraf u. a. die Nichtigerklärung des Erwerbs eines landwirtschaftlichen Grundstücks durch eine natürliche Person, weil diese ihren Wohnsitz nicht auf diesem Grundstück begründet hatte.

21 Das Urteil vom 1. Oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), betraf die Weigerung, Immobilieninvestitionen in Belgien zu gestatten, die von einer Stiftung mit Sitz in den Niederlanden, die die in Rede stehenden Immobilien über belgische Handelsgesellschaften nutzen wollte, beabsichtigt wurden (vgl. Rn. 12 bis 14 sowie 23 und 24 dieses Urteils).

22 Siehe Nrn. 8, 18 und 24 der vorliegenden Schlussanträge.

23 Siehe Nr. 8 der vorliegenden Schlussanträge.

63. Ich weise jedoch hilfsweise darauf hin, dass die folgenden Ausführungen auf die Niederlassungsfreiheit übertragbar sind, was sowohl das Bestehen einer Beschränkung als auch das Fehlen einer Rechtfertigung betrifft.

C. Zum Vorliegen einer Beschränkung des freien Kapitalverkehrs

64. Es ist nun zu prüfen, ob die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs enthalten.

65. Die ungarische Regierung hat zunächst vorgetragen, Art. 345 AEUV räume den Mitgliedstaaten einen großen Freiraum ein, was den Inhalt und die Voraussetzungen für den Erwerb bestimmter Eigentumsrechte wie des Nießbrauchsrechts betreffe, wobei die einzige Beschränkung darin bestehe, den Erwerb nicht unmöglich zu machen und nicht zu diskriminieren.

66. Ich weise darauf hin, dass Art. 345 AEUV zwar den Grundsatz der Neutralität der Verträge gegenüber der Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringt, diese Neutralität jedoch nicht bedeutet, dass für die nationalen Maßnahmen, die den Erwerb von Grundeigentum regeln, die grundlegenden Normen des Unionsrechts, namentlich die Vorschriften über die Nichtdiskriminierung, die Niederlassungsfreiheit und den freien Kapitalverkehr, nicht gelten würden²⁴.

67. Folglich ist die Tatsache, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen unter Art. 345 AEUV fallen können, nicht geeignet, die Anwendbarkeit der Regeln des AEU-Vertrags über den freien Kapitalverkehr auszuschließen.

68. Nach Art. 63 AEUV sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Unter dieses Verbot fallen insbesondere alle nationalen Maßnahmen, die eine Diskriminierung je nach der Herkunft des Kapitals bewirken²⁵.

69. Hervorzuheben ist, dass die Feststellung einer Diskriminierung, die die sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen ernsthafter beeinträchtigt als eine bloße nicht diskriminierende Beschränkung, im Rahmen der Rechtfertigung gewisse Auswirkungen haben kann²⁶.

70. Meines Erachtens bewirken die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Herkunft des Kapitals, wie die österreichische und die portugiesische Regierung sowie die Kommission zutreffend vorgetragen haben.

24 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. November 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, Rn. 7), vom 15. Mai 2003, Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, Rn. 39), vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, Rn. 24), sowie vom 22. Oktober 2013, Essent u. a. (C-105/12 bis C-107/12, EU:C:2013:677, Rn. 29 und 36).

25 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Oktober 1999, Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, Rn. 31), vom 4. März 2004, Kommission/Frankreich (C-334/02, EU:C:2004:129, Rn. 24 und 25), sowie vom 12. Dezember 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, Rn. 64 und 65).

26 Siehe Nrn. 115 bis 118 der vorliegenden Schlussanträge.

71. Hierzu weise ich darauf hin, dass eine mittelbare Diskriminierung vorliegt, wenn eine von nationalen Vorschriften verlangte Voraussetzung, obwohl sie formell nicht nach der Herkunft unterscheidet, leichter von den Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats erfüllt wird als von denen anderer Mitgliedstaaten²⁷.

72. Gewiss unterscheidet eine nationale Maßnahme wie § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen, der das Erlöschen von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten kraft Gesetzes vorsieht, wenn nicht der Nachweis erbracht wird, dass der Vertrag, mit dem ein solches Recht bestellt wird, zwischen nahen Familienangehörigen geschlossen wurde, nicht offen aufgrund der Herkunft des Kapitals.

73. Jedoch bewirken solche Vorschriften eine verdeckte Diskriminierung aufgrund der Herkunft des Kapitals, da die Wahrscheinlichkeit, ein naher Familienangehöriger einer Person zu sein, die ein solches Recht an ungarischen Flächen eingeräumt hat, bei einem ungarischen Staatsangehörigen höher ist als bei einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats. Mit anderen Worten wird die von § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen im Sinne der angeführten Rechtsprechung einfacher von ungarischen Staatsangehörigen erfüllt als von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten.

74. Diese diskriminierende Wirkung wird zudem durch die Beschränkungen des Eigentumserwerbs an landwirtschaftlichen Flächen, die vor dem Inkrafttreten der in den vorliegenden Rechtssachen in Rede stehenden nationalen Maßnahmen bestanden, verstärkt. Aus den vom vorlegenden Gericht gemachten Angaben geht nämlich hervor, dass das Gesetz von 1994 über Anbauflächen in seiner ursprünglichen Fassung die Möglichkeit für ausländische Personen, das Eigentum an Anbauflächen zu erwerben, ausgeschlossen hatte, diese Personen jedoch ein Nießbrauchs- oder Nutzungsrecht an solchen Flächen erwerben konnten. Ferner hing nach Angaben dieses Gerichts der Eigentumserwerb an Anbauflächen durch ausländische Personen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes von 1994 über Anbauflächen von einer Genehmigung des Finanzministeriums ab.

75. Diese Beschränkungen haben die diskriminierende Wirkung von § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen auf zweierlei Weise verstärkt.

76. Zum einen erhöhen diese Beschränkungen die Wahrscheinlichkeit, dass die derzeitigen Eigentümer von in Ungarn gelegenen landwirtschaftlichen Flächen die ungarische Staatsangehörigkeit besitzen. Die Wahrscheinlichkeit, ein naher Familienangehöriger eines ungarischen Eigentümers zu sein, ist jedoch bei einem ungarischen Staatsangehörigen höher als bei einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats. Daher gehen diese Beschränkungen in Verbindung mit dem Erfordernis, ein naher Familienangehöriger zu sein, zulasten von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten.

77. Zum anderen haben diese Beschränkungen die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die in in Ungarn gelegene landwirtschaftliche Flächen investieren wollen, dazu veranlasst, Nießbrauchs- oder Nutzungsrechte an solchen Flächen zu erwerben. Folglich besteht die Gefahr, dass das von § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen vorgesehene Erlöschen dieser Rechte im Verhältnis mehr Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten betrifft als ungarische Staatsangehörige.

²⁷ Vgl. u. a. in diesem Sinne Urteile vom 27. November 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, Rn. 45 und 46), vom 24. September 1998, Kommission/Frankreich (C-35/97, EU:C:1998:431, Rn. 39), vom 11. September 2008, Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, Rn. 54 und 55), sowie vom 5. Mai 2011, Kommission/Deutschland (C-206/10, EU:C:2011:283, Rn. 37 und 38). Beigemessen wurde eine solche Wirkung anderen Kriterien u. a. im Urteil vom 12. Juli 1979, Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, Rn. 12 bis 14), das eine Bestimmung betraf, die die Gewährung einer Beihilfe für Familienmütter von der Staatsangehörigkeit der Kinder der begünstigten Mutter abhängig machte; in den Urteilen vom 12. September 1996, Kommission/Belgien (C-278/94, EU:C:1996:321, Rn. 28 bis 30), und vom 25. Oktober 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, Rn. 29 bis 31), die Anforderungen betrafen, im betreffenden Mitgliedstaat studiert zu haben, oder im Urteil vom 25. Oktober 2007, Geurts und Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, Rn. 21 und 22), das die Voraussetzung der Beschäftigung einer bestimmten Zahl von Arbeitnehmern im betreffenden Mitgliedstaat betraf.

78. Hierzu macht die ungarische Regierung geltend, dass von mehr als 100 000 Personen, die von der von § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen vorgesehenen Löschung von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten betroffen seien, nur 5 058 ausländische Staatsangehörige, einschließlich Staatsangehöriger von Drittländern, seien.

79. Dieses Argument, das sich nur auf die Zusammensetzung der Gruppe der von dieser Maßnahme betroffenen Personen konzentriert, ist für die Beurteilung, ob eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Herkunft vorliegt, irrelevant. Das Vorliegen einer solchen Diskriminierung ist nämlich anhand eines Vergleichs vorzunehmen zwischen:

- dem Anteil betroffener Personen unter den ungarischen Staatsangehörigen und
- dem Anteil betroffener Personen unter den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten.

80. Somit ist das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung aufgrund der Herkunft festzustellen, wenn es wahrscheinlich ist, dass der Anteil – und nicht die absolute Zahl²⁸ – von der in Rede stehenden Maßnahme betroffener Personen unter den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten höher ist als unter den ungarischen Staatsangehörigen. Auf der Grundlage der in den Nrn. 70 bis 77 der vorliegenden Schlussanträge gemachten Ausführungen bin ich der Auffassung, dass dies unter den Umständen der Ausgangsrechtsstreitigkeiten sehr wohl der Fall ist.

81. Zu diesem Thema in der mündlichen Verhandlung befragt, hat die ungarische Regierung keine Statistik oder anderen Anhaltspunkte vorgelegt, die diese Feststellung in Frage stellen könnten.

82. Die ungarische Regierung hat noch die Möglichkeit angeführt, dass der Inhaber von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten im Falle ihres Erlöschens eine finanzielle Entschädigung von seinem Vertragspartner verlangen kann. In Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des ungarischen Zivilgesetzbuchs entspreche diese Entschädigung grundsätzlich der Bereicherung, die ohne Gegenleistung vom Eigentümer erlangt worden sei. Die Möglichkeit einer solchen finanziellen Entschädigung sei mit dem Urteil Nr. 25 des Alkotmánybíróság (Verfassungsgerichtshof) vom 21. Juli 2015 bestätigt worden.

83. Hierzu stelle ich fest, dass die vom vorlegenden Gericht in der Rechtssache C-113/16 gestellten Fragen im Gegensatz zu den in der Rechtssache C-52/16 gestellten Fragen die Möglichkeit einer solchen finanziellen Entschädigung ausschließen.

84. Dies vorausgeschickt kann entsprechend dem Vorbringen der Kommission die etwaige Möglichkeit für den Inhaber solcher Rechte, eine finanzielle Entschädigung zu verlangen, die mittelbare Diskriminierung, deren Vorliegen oben festgestellt wurde, nicht beheben.

85. Trotz dieser Möglichkeit sehen nämlich die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Maßnahmen das Erlöschen der von Privatpersonen bestellten Nießbrauchs- und Nutzungsrechte vor, und zwar gegen ihren Willen. Es kann jedoch zahlreiche Gründe geben, weshalb private Vertragspartner das Erlöschen solcher Rechte nicht wünschen, wie etwa den Willen des Inhabers, das Nutzungsrecht an diesen Flächen wegen der Besonderheiten, die ihnen eigen sind, zu behalten, die Aussicht auf zukünftige Einnahmen für beide Parteien oder die Unmöglichkeit für den

²⁸ Mit anderen Worten ist das Argument der ungarischen Regierung zurückzuweisen, soweit es sich auf *absolute* Werte stützt (die nur die Zusammensetzung der Gruppe betroffener Personen in den Blick nimmt), während das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung auf *relative* Werte zu stützen ist (indem der Anteil betroffener Personen sowohl unter den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten als auch unter ungarischen Staatsangehörigen miteinander verglichen wird).

Eigentümer, eine finanzielle Entschädigung im Fall des Erlöschens zu zahlen. Mit anderen Worten kann das Erlöschen solcher Rechte für die privaten Vertragsparteien, die sie bestellt haben, zu Unannehmlichkeiten führen, die die Aussicht auf eine eventuelle finanzielle Entschädigung nicht vollständig ausräumen kann.

86. Da das Erlöschen dieser Rechte gegen den Willen der privaten Vertragspartner, die sie bestellt haben, einen größeren Anteil Staatsangehöriger anderer Mitgliedstaaten betrifft, ist daher daraus abzuleiten, dass dieses Erlöschen diskriminierend ist, und zwar trotz der eventuellen Möglichkeit für den Inhaber solcher Rechte, von seinem Vertragspartner eine finanzielle Entschädigung zu verlangen.

87. Aus dem Vorstehenden folgt, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Maßnahmen, die das Erlöschen kraft Gesetzes von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten vorsehen, wenn nicht der Nachweis erbracht wird, dass der Vertrag, mit dem ein solches Recht bestellt wird, zwischen nahen Familienangehörigen geschlossen wurde, eine diskriminierende Beschränkung des von Art. 63 AEUV gewährleisteten freien Kapitalverkehrs enthalten.

D. Zur Möglichkeit, die Beschränkung des freien Kapitalverkehrs zu rechtfertigen

88. Die ungarische Regierung hat im Wesentlichen drei Rechtfertigungsgründe vorgebracht, und zwar den Verstoß gegen die nationalen Vorschriften über Devisenkontrollen, die Bekämpfung missbräuchlicher Praktiken und das im Allgemeininteresse liegende Ziel der Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen.

89. Aus den nachfolgend dargestellten Gründen bin ich der Auffassung, dass keiner dieser Rechtfertigungsgründe die in den vorliegenden Rechtssachen in Rede stehende nationale Regelung rechtfertigen kann.

1. Zur Rechtfertigung, es sei gegen die nationalen Vorschriften über Devisenkontrollen verstoßen worden

90. Nach Art. 65 Abs. 1 Buchst. b AEUV berührt Art. 63 AEUV nicht das Recht der Mitgliedstaaten, die unerlässlichen Maßnahmen zu treffen, um Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere auf dem Gebiet des Steuerrechts und der Aufsicht über Finanzinstitute, zu verhindern.

91. Die ungarische Regierung hat vorgetragen, dass der Erwerb der von den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen betroffenen Nießbrauchsrechte trotz ihrer Eintragung im Grundbuch *ab initio* rechtswidrig sei. Vor dem 1. Januar 2002 sei der Erwerb von Nießbrauchs- und Nutzungsrechten an Anbauflächen durch nichtansässige Personen gemäß den nationalen Vorschriften über Devisenkontrollen von einer von der ungarischen Nationalbank erteilten Genehmigung abhängig gewesen. Diese habe jedoch erklärt, es sei keine Devisengenehmigung für den Erwerb solcher Rechte beantragt worden. Daher habe der ungarische Staat § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen erlassen, um dieser Unregelmäßigkeit abzuhelpfen, die sämtliche von nichtansässigen Personen erworbenen Nießbrauchs- und Nutzungsrechte betroffen habe.

92. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss eine Sanktion, die die Ausübung der vom AEU-Vertrag gewährleisteten Verkehrsfreiheiten berührt, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Einklang stehen²⁹.

93. Im vorliegenden Fall bin ich der Auffassung, dass das von den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Maßnahmen vorgesehene Erlöschen der Nießbrauchs- und Nutzungsrechte im Hinblick auf das Ziel, das darin besteht, den Verstoß gegen die nationalen Vorschriften über Devisenkontrollen zu ahnden, unverhältnismäßig ist.

94. Erstens scheint mir die vorgesehene Sanktion nicht geeignet, das ihr gesetzte Ziel zu erreichen, nämlich die Regulierung von Transaktionen, die unter Verstoß gegen die Devisenkontrollregelung getätigt werden. Diese Sanktion – das Erlöschen – betrifft nämlich jedes Recht, das nicht zwischen nahen Familienangehörigen bestellt wurde. Dieses Kriterium weist nicht den geringsten Zusammenhang mit einem eventuellen Verstoß gegen die Devisenkontrollregelung auf.

95. Zweitens scheint mir diese Sanktion in Anbetracht ihres Ausmaßes unverhältnismäßig zu sein. In meinen Augen kann nämlich der Verstoß gegen eine Regelung, mit der eine verwaltungsmäßige Kontrolle auf dem Gebiet des An- und Verkaufs ausländischer Devisen eingeführt wird, nicht mit dem Erlöschen von Rechten geahndet werden, die durch Vereinbarungen zwischen Privatpersonen bestellt wurden und deren Gültigkeit im Hinblick auf die materiell-rechtlichen Vorschriften außerdem nicht bestritten wird. Es scheint mir insoweit zweckmäßiger, den Verstoß gegen eine solche verwaltungsmäßige Kontrolle an verwaltungsrechtliche Sanktionen finanzieller Art zu knüpfen.

96. Drittens scheint mir diese Sanktion in Anbetracht ihres verallgemeinerten Anwendungsbereichs auch unverhältnismäßig, da sie den Personen, deren Rechte erlöschen, nicht erlaubt, den Nachweis zu erbringen, dass sie die nationalen Vorschriften über Devisenkontrollen eingehalten haben.

97. Viertens bin ich der Meinung, dass diese Sanktion in Anbetracht der Erfordernisse des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit unverhältnismäßig ist. Es scheint mir nämlich diesen Erfordernissen zuwiderzulaufen, mehr als zwölf Jahre nach ihrer Bestellung und dem angeblichen Verstoß gegen die nationalen Vorschriften über Devisenkontrollen das Erlöschen der streitigen Rechte anzuordnen³⁰.

29 Auf dem Gebiet des freien Kapitalverkehrs vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Dezember 2005, *Burtscher* (C-213/04, EU:C:2005:731, Rn. 54 ff.). Auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Dezember 1989, *Messner* (C-265/88, EU:C:1989:632, Rn. 14), und vom 30. April 1998, *Kommission/Deutschland* (C-24/97, EU:C:1998:184, Rn. 14). Auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. Oktober 2003, *Grilli* (C-12/02, EU:C:2003:538, Rn. 49). Auf dem Gebiet des freien Dienstleistungsverkehrs vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. September 2013, *Konstantinides* (C-475/11, EU:C:2013:542, Rn. 52 und 57). Auf dem Gebiet der Niederlassungsfreiheit vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. Februar 1996, *Skanavi und Chryssanthakopoulos* (C-193/94, EU:C:1996:70, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 6. November 2003, *Gambelli u. a.* (C-243/01, EU:C:2003:597, Rn. 72).

30 Aus den Erklärungen der ungarischen Regierung geht hervor, dass eine von der ungarischen Nationalbank erteilte Genehmigung bis zum 1. Januar 2002 verlangt wurde. § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen bestimmt jedoch, dass die streitigen Nießbrauchs- und Nutzungsrechte kraft Gesetzes am 1. Mai 2014 erlöschen.

98. Diese Argumentation wird durch das Urteil *Burtscher*³¹ bestätigt, das einen Fall betraf, der mit dem vorliegenden vergleichbar ist, nämlich die rückwirkende Rechtsunwirksamkeit eines Grundverkehrsgeschäfts wegen des Verstoßes gegen eine verwaltungsrechtliche Regelung, mit der eine Verpflichtung zur Abgabe einer vorherigen Erklärung eingeführt wurde. Der Gerichtshof hat entschieden, dass eine Sanktion der Rechtsunwirksamkeit des Grundverkehrsgeschäfts, die wegen der verspäteten Abgabe dieser Erklärung verhängt wurde, aus Gründen unverhältnismäßig war, die teilweise den zuvor geltend gemachten entsprechen:

- Der Anwendungsbereich dieser Sanktion war unverhältnismäßig, weil diese Sanktion unabhängig von den Gründen für die verspätete Abgabe automatisch ausgesprochen wurde (Rn. 55 dieses Urteils).
- Ihr Umfang war ebenfalls unverhältnismäßig, weil sie eine den Willen der Parteien zum Ausdruck bringende Vereinbarung grundlegend in Frage stellte, ohne dass sie mit dem Verstoß gegen geltende materielle Bestimmungen begründet wäre, obwohl die verspätete Abgabe der in Rede stehenden Erklärung mit anderen Sanktionen wie etwa einer Geldbuße wirksam geahndet werden konnte (Rn. 56 bis 60 dieses Urteils).
- Die Sanktion entsprach nicht den für den Bereich des Grunderwerbs besonders bedeutenden Erfordernissen der Rechtssicherheit (Rn. 56 dieses Urteils).

99. Aus dem Vorstehenden schliesse ich, dass das Erlöschen der in Rede stehenden Nießbrauchs- und Nutzungsrechte nicht mit dem eventuellen Verstoß gegen die nationalen Vorschriften über Devisenkontrollen gerechtfertigt werden kann.

2. Zu einer auf die Bekämpfung missbräuchlicher Praktiken gestützten Rechtfertigung

100. Die ungarische Regierung hat auch geltend gemacht, dass das von den in Rede stehenden nationalen Regelungen vorgesehene Erlöschen der Nießbrauchs- und Nutzungsrechte durch die Bestrebung gerechtfertigt sei, missbräuchliche Praktiken zu bekämpfen. Danach hätten die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verträge dazu gedient, das gegen ausländische natürliche Personen und gegen juristische Personen verhängte Verbot des Erwerbs von Eigentum an Anbauflächen zu umgehen. Der Fortbestand eines Eigentumsrechts, das durch die Gewährung eines Nießbrauchsrechts seines Sinnes entleert würde, entspreche keiner ökonomischen Rationalität.

101. Nach ständiger Rechtsprechung stellt die Bekämpfung missbräuchlicher Praktiken einen berechtigten Grund dar, der eine Beschränkung der vom AEU-Vertrag gewährleisteten Verkehrsfreiheiten rechtfertigen kann. Nach dieser vornehmlich im Steuerbereich entwickelten Rechtsprechung kann eine nationale Maßnahme, die die Verkehrsfreiheiten beschränkt, gerechtfertigt sein, wenn sie sich speziell auf rein künstliche Gestaltungen bezieht, die darauf ausgerichtet sind, der Anwendung der Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats zu entgehen³².

31 Urteil vom 1. Dezember 2005 (C-213/04, EU:C:2005:731). Gemäß der in dieser Rechtssache in Rede stehenden österreichischen Regelung war der Grunderwerber verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Frist eine Erklärung abzugeben, wonach das Grundstück bebaut ist, der Erwerb nicht zu Ferienzwecken erfolgt und er österreichischer Staatsbürger oder mit einem solchen gleichzubehandeln ist (Rn. 6 und 25).

32 Vgl. u. a. in diesem Sinne Urteile vom 12. September 2006, *Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas* (C-196/04, EU:C:2006:544, Rn. 51), vom 13. März 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation* (C-524/04, EU:C:2007:161, Rn. 72), sowie vom 1. April 2014, *Felixstowe Dock and Railway Company* u. a. (C-80/12, EU:C:2014:200, Rn. 31).

102. Da dieses Ziel jedoch nur die Bekämpfung rein künstlicher Gestaltungen abdeckt, kann es nicht geltend gemacht werden, um eine nationale Maßnahme zu rechtfertigen, die eine allgemeine Vermutung für missbräuchliche Praktiken begründet³³. Eine dieses Ziel verfolgende Maßnahme muss nämlich, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen, dem nationalen Gericht ermöglichen, eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der Besonderheiten jedes Falles durchzuführen und sich dabei für die Berücksichtigung von missbräuchlichem oder betrügerischem Verhalten der betroffenen Personen auf objektive Elemente zu stützen³⁴.

103. Im Kontext der Ausgangsverfahren ist das Erlöschen der Nießbrauchs- und Nutzungsrechte an den landwirtschaftlichen Flächen nicht zur Bekämpfung missbräuchlicher Praktiken angemessen. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass eine missbräuchliche Praktik, die darin besteht, das Verbot des Verkaufs landwirtschaftlicher Flächen an Ausländer zu umgehen, zwischen nahen Familienangehörigen ausgearbeitet wurde.

104. Diese Maßnahmen gehen zudem über das hinaus, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist, da sie auf eine Vermutung einer missbräuchlichen Praktik gestützt sind, die sämtliche Rechte betrifft, die nicht zwischen nahen Familienangehörigen bestellt werden, und zwar unabhängig vom nachweislichen Bestehen rein künstlicher Gestaltungen.

105. Nach alledem können diese Maßnahmen nicht mit dem Ziel der Bekämpfung missbräuchlicher Praktiken gerechtfertigt werden.

3. Zu einer auf das im Allgemeininteresse liegende Ziel der Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen gestützten Rechtfertigung

106. Um das Erlöschen der Nießbrauchs- und Nutzungsrechte an den landwirtschaftlichen Flächen mit Ausnahme der zwischen nahen Familienangehörigen bestellten Rechte zu rechtfertigen, hat die ungarische Regierung noch geltend gemacht, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolge, nämlich sicherzustellen, dass die Anbauflächen im Eigentum der natürlichen Personen stünden, die sie bewirtschafteten. Der Erwerb des Eigentums an einer landwirtschaftlichen Fläche zu Investitionszwecken oder zur Immobilienspekulation, d. h. um einen Gewinn durch den Anstieg der Bodenpreise zu erzielen, sei insbesondere im Namen dieses Ziels verboten worden.

107. Diese Regelung ziele auch darauf ab, die Bewirtschaftung von Anbauflächen durch neue Unternehmen zu ermöglichen, die Schaffung von Eigentum einer Größe, das eine lebensfähige und wettbewerbsfähige landwirtschaftliche Produktion ermögliche, zu erleichtern sowie die Zerstückelung von Agrarflächen zu verhindern.

108. Wie die ungarische Regierung zutreffend vorgetragen hat, sind solche Ziele bereits vom Gerichtshof als im Allgemeininteresse liegend anerkannt worden, insbesondere die Ziele, sicherzustellen, dass das Land denjenigen gehört, die es bewirtschaften, die Bodenspekulation zu bekämpfen, eine Verteilung des Grundeigentums sicherzustellen, die die Entwicklung lebensfähiger Betriebe ermöglicht, oder die vernünftige Nutzung der verfügbaren Flächen unter Bekämpfung des Drucks auf den Grundstücksmarkt zu fördern³⁵.

³³ Vgl. u. a. in diesem Sinne Urteile vom 12. September 2006, Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, Rn. 50), vom 13. März 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, Rn. 73 und 79), sowie vom 19. November 2009, Kommission/Italien (C-540/07, EU:C:2009:717, Rn. 58).

³⁴ Urteil vom 17. September 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, Rn. 99).

³⁵ Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. November 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, Rn. 3 und 10), vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, Rn. 38 bis 40), und vom 25. Januar 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, Rn. 27 und 28).

109. Allerdings kann nach gefestigter Rechtsprechung eine Maßnahme, die die Verkehrsfreiheiten beschränkt, nur unter der Voraussetzung zugelassen werden, dass sie ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt, sie in nicht diskriminierender Weise angewandt wird und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet, d. h. geeignet ist, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was hierzu erforderlich ist³⁶.

110. Im Licht dieser Rechtsprechung bin ich aus mindestens zwei Gründen, und eventuell auch aus einem dritten Grund, der Auffassung, dass die Verfolgung des von der ungarischen Regierung geltend gemachten im Allgemeininteresse liegenden Ziels nicht erlaubt, die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen zu rechtfertigen.

111. Erstens sind diese Maßnahmen, die den Fortbestand nur von zwischen nahen Familienangehörigen bestellten Nießbrauchs- und Nutzungsrechten erlauben, nicht geeignet, die von der ungarischen Regierung geltend gemachten Ziele zu erreichen.

112. Wie nämlich die österreichische und die portugiesische Regierung sowie die Kommission zutreffend erklärt haben, ist nicht auszuschließen, dass nahe Familienangehörige des Eigentümers solche Rechte an landwirtschaftlichen Flächen zu Zwecken der Immobilienspekulation erworben haben. Im Gegenteil ist es ebenso vorstellbar, dass Personen, die keine nahen Familienangehörigen des Eigentümers sind, solche Rechte erworben haben, um eine landwirtschaftliche Tätigkeit auszuüben.

113. Mit anderen Worten ist das von der ungarischen Regierung ausgewählte Kriterium, nämlich die Tatsache, ein naher Angehöriger des Eigentümers zu sein, nicht geeignet, die geltend gemachten Ziele zu erreichen.

114. Zweitens sind die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen auch nicht erforderlich, um die von der ungarischen Regierung geltend gemachten Ziele zu erreichen. Andere Kriterien würden nämlich auch erlauben, diese Ziele zu erreichen und dabei die Verkehrsfreiheiten mehr zu achten. Dies wäre der Fall bei einem Erfordernis, landwirtschaftliche Flächen tatsächlich zu bewirtschaften, entweder durch die Inhaber der an diesen Flächen bestellten Nießbrauchs- und Nutzungsrechte, wenn es natürliche Personen sind, oder durch ihre Anteilseigner, wenn es juristische Personen sind.

115. Drittens sind die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen diskriminierend, wie ich in den Nrn. 70 bis 86 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt habe.

116. Dieser diskriminierende Charakter würde gemäß der in Nr. 109 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung genügen, um die Rechtfertigung, die auf das von der ungarischen Regierung geltend gemachte im Allgemeininteresse liegende Ziel der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen gestützt ist, auszuschließen.

117. Ich muss in diesem Zusammenhang jedoch auf eine gewisse Inkohärenz in der Rechtsprechung hinweisen. Der Gerichtshof hat nämlich bereits geprüft, ob ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel Maßnahmen rechtfertigen konnte, deren diskriminierenden Charakter er zuvor festgestellt hatte³⁷.

³⁶ Urteile vom 5. März 2002, Reisch u. a. (C-515/99, C-519/99 bis C-524/99 und C-526/99 bis C-540/99, EU:C:2002:135, Rn. 33), vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 1. Dezember 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 25. Januar 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, Rn. 26).

³⁷ Vgl. u. a. Urteil vom 25. Oktober 2007, Geurts und Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, Rn. 22 bis 24).

118. Ich halte es zwar aus Gründen der Rechtssicherheit für wünschenswert, dass der Gerichtshof insofern seine Rechtsprechung präzisiert, aus dem Vorstehenden ergibt sich jedoch in jedem Fall, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen nicht durch das von der ungarischen Regierung geltend gemachte im Allgemeininteresse liegende Ziel der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen gerechtfertigt werden kann.

E. Zu den Art. 17 und 47 der Charta

119. Das vorliegende Gericht befragt den Gerichtshof auch zur Vereinbarkeit der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen mit den Art. 17 und 47 der Charta.

120. Ich bin der Auffassung, dass es nicht notwendig ist, auf diesen Aspekt der gestellten Fragen einzugehen, da diese Maßnahmen gegen das Unionsrecht verstoßen, soweit sie eine nicht gerechtfertigte Beschränkung des freien Kapitalverkehrs enthalten, und zwar unabhängig von der Auslegung der genannten Bestimmungen der Charta.

121. Darüber hinaus bin ich der Meinung, dass im Kontext der vorliegenden Rechtssachen der behauptete Verstoß gegen die Art. 17 und 47 der Charta nicht unabhängig von der Frage eines Verstoßes gegen die Verkehrsfreiheiten geprüft werden kann.

122. Dieser Aspekt der gestellten Fragen wirft nämlich die heikle Problematik der Anwendbarkeit der Charta für die Zwecke der Würdigung nationaler Maßnahmen wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden auf, die keine Bestimmungen des abgeleiteten Unionsrechts umsetzen, sondern eine nicht gerechtfertigte Behinderung der vom AEU-Vertrag gewährleisteten Verkehrsfreiheiten bewirken.

123. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Anwendungsbereich der Charta hinsichtlich des Handelns der Mitgliedstaaten in deren Art. 51 Abs. 1 definiert wird, wonach diese für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt³⁸.

124. Hierzu hat der Gerichtshof entschieden, dass in Anbetracht der Erläuterungen zu Art. 51 der Charta, die nach deren Art. 52 Abs. 7 gebührend zu berücksichtigen sind, der in diesem Art. 51 vorgesehene Begriff der Durchführung die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der Frage bestätigt, inwieweit das Handeln der Mitgliedstaaten den Anforderungen genügen muss, die sich aus den in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechten ergeben³⁹.

125. Im Urteil Åkerberg Fransson⁴⁰ hat der Gerichtshof entschieden, dass die durch die Charta garantierten Grundrechte zu beachten sind, wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt. Zur Erinnerung: Diese Rechtssache betraf keinen Verstoß gegen die Verkehrsfreiheiten, sondern eine nationale Regelung, mit der die Vorschriften der Union im Bereich der Mehrwertsteuer sowie Art. 325 AEUV umgesetzt wurden⁴¹.

126. Was die Verkehrsfreiheiten betrifft, hat der Gerichtshof im Urteil Pflieger u. a.⁴² entschieden, dass, wenn ein Mitgliedstaat im Unionsrecht vorgesehene Ausnahmen in Anspruch nimmt, um eine Beschränkung einer durch den Vertrag garantierten Grundfreiheit zu rechtfertigen, dies als Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta angesehen werden muss.

38 Vgl. u. a. Urteile vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 17), und vom 6. Oktober 2016, Paoletti u. a. (C-218/15, EU:C:2016:748, Rn. 13).

39 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. April 2014, Pflieger u. a. (C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 32), und vom 10. Juli 2014, Julián Hernández u. a. (C-198/13, EU:C:2014:2055, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 21).

41 Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 27).

42 Urteil vom 30. April 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 36).

127. Um es noch genauer zu sagen: Wenn eine nationale Regelung vom Gerichtshof vor dem Hintergrund der Verkehrsfreiheiten geprüft wird, können nach ständiger Rechtsprechung die Grundrechte, deren Schutz vom Unionsrecht gewährleistet wird, in zwei Fallkonstellationen geltend gemacht werden, die alle beide das Vorliegen einer Rechtfertigung betreffen⁴³.

128. Die erste betrifft die Situation, in der sich ein Mitgliedstaat auf einen Rechtfertigungsgrund beruft, mit dem der Schutz eines Grundrechts geltend gemacht wird. Dies ist die Fallkonstellation „Schmidberger“⁴⁴, in der die Grundrechte als Schutzschild dienen sollen, um die betreffende Regelung zu verteidigen.

129. Die zweite Fallkonstellation betrifft die Zurückweisung eines Rechtfertigungsgrundes, auf den sich ein Mitgliedstaat wegen einer Beeinträchtigung eines Grundrechts berufen hat. Dies ist die Fallkonstellation „ERT“⁴⁵, in der die Grundrechte den Verlust eines Schutzschildes herbeiführen, der aufgestellt wurde, um die betreffende Regelung zu verteidigen.

130. Hingegen hat der Gerichtshof meiner Kenntnis nach niemals entschieden, dass der behauptete Verstoß gegen ein Grundrecht *unabhängig* von einem Verstoß gegen die Verkehrsfreiheiten geprüft werden kann. Mit anderen Worten: Wenn der einzige Anknüpfungspunkt an das Unionsrecht in einer Beschränkung des freien Verkehrs besteht, kann der Schutz der Grundrechte entweder als Rechtfertigung dienen (Fallkonstellation „Schmidberger“) oder zum Verlust einer Rechtfertigung führen (Fallkonstellation „ERT“), aber er kann keinen unabhängigen Grund für den Verstoß gegen das Unionsrecht darstellen.

131. Die vorliegenden Rechtssachen fallen eindeutig unter die letztgenannte Fallgestaltung. Der einzige Anknüpfungspunkt an das Unionsrecht besteht nämlich in einer Beschränkung des freien Kapitalverkehrs⁴⁶. Die ungarische Regierung hat sich nicht auf die Art. 17 und 47 der Charta berufen, um die in Rede stehenden nationalen Maßnahmen zu rechtfertigen (Fallkonstellation „Schmidberger“), und ihre Auslegung ist nicht erforderlich, um die von der ungarischen Regierung vorgebrachten Rechtfertigungsgründe zurückzuweisen (Konstellation „ERT“)⁴⁷. In Wirklichkeit möchte das vorliegende Gericht wissen, ob diese Maßnahmen gegen die Art. 17 und 47 der Charta *unabhängig* von einem Verstoß gegen den freien Kapitalverkehr verstoßen⁴⁸.

132. Unter diesen Umständen und in Anbetracht der angeführten Rechtsprechung neige ich zu der Auffassung, dass der behauptete Verstoß gegen die Art. 17 und 47 der Charta vom Gerichtshof nicht geprüft werden kann.

43 Diese zwei Fallgestaltungen werden zusammen behandelt unter dem Titel „The derogation situation“ in Lenaerts, K., „Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights“, *European Constitutional Law Review*, 2012, S. 383 bis 386.

44 Urteil vom 12. Juni 2003 (C-112/00, EU:C:2003:333). In dieser Rechtssache hatte sich die österreichische Regierung zur Rechtfertigung einer Beschränkung des freien Warenverkehrs, die sich aus einer Versammlung ergab, die zur Sperrung eines wichtigen Verkehrswegs führte, auf den Schutz der Grundrechte der Demonstranten im Bereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit berufen (vgl. Rn. 17 sowie 69 ff. dieses Urteils). Vgl. auch Urteil vom 11. Dezember 2007, International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union („Viking“, C-438/05, EU:C:2007:772, Rn. 45 und 46).

45 Urteil vom 18. Juni 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254). Dieses Urteil betraf u. a. den möglicherweise diskriminierenden Charakter der Tatsache, dass ERT gleichzeitig das Exklusivrecht innehatte, eigene Sendungen auszustrahlen, und das Exklusivrecht zum Empfang und zur Übertragung von Sendungen aus anderen Mitgliedstaaten besaß (vgl. Rn. 21 bis 23 dieses Urteils). Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Mitgliedstaaten sich aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit auf die vom Vertrag vorgesehenen Ausnahmen nur berufen können, soweit die in Rede stehende nationale Regelung mit den Grundrechten – insbesondere der Meinungsfreiheit –, deren Beachtung der Gerichtshof sicherstellt, in Einklang steht (vgl. Rn. 43 bis 45 dieses Urteils). Vgl. auch Urteile vom 26. Juni 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, Rn. 24 bis 27), und vom 30. April 2014, Pflieger u. a. (C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 35 und 36).

46 Ich stelle insoweit klar, dass es mir aus den beiden folgenden Gründen nicht möglich erscheint, die Auffassung zu vertreten, dass die in den vorliegenden Rechtssachen in Rede stehenden nationalen Maßnahmen die Richtlinie 88/361 „umsetzen“. Zum einen ist diese Richtlinie, die Art. 67 EG umsetzen sollte, infolge der Aufhebung dieses Artikels durch den Vertrag von Amsterdam gegenstandslos geworden, und zwar trotz seines vom Gerichtshof anerkannten illustrativen Werts in seinem Anhang I: vgl. Nr. 52 der vorliegenden Schlussanträge. Zum anderen wird die Pflicht, gegen die die in Rede stehenden nationalen Maßnahmen verstoßen, in Art. 63 AEUV aufgestellt, wobei sich der genannte Anhang I darauf beschränkt, eine nicht abschließende Aufzählung der Kapitalbewegungen vorzunehmen.

47 Siehe Nrn. 88 bis 118 der vorliegenden Schlussanträge.

48 Siehe Nr. 21 der vorliegenden Schlussanträge.

133. Ich möchte eindeutig die Tragweite dieses Standpunkts hervorheben, der darin besteht, die Anwendbarkeit der Charta unter den speziellen Umständen der vorliegenden Rechtssachen auszuschließen. Dieser Standpunkt betrifft natürlich weder die Handlungen der Unionsorgane (Fallkonstellation „Kadi“⁴⁹) noch die Handlungen der Mitgliedstaaten, mit denen Unionsvorschriften umgesetzt werden (Fallkonstellation „Åkerberg Fransson“⁵⁰).

134. Er betrifft auch nicht die nationalen Maßnahmen, die in Anbetracht der Verkehrsfreiheiten gerechtfertigt sind, aber ein von der Charta gewährleistetes Grundrecht beeinträchtigen (Fallkonstellation „ERT“⁵¹). Im letztgenannten Fall werden die Grundrechte nämlich nicht unabhängig, sondern im Kontext der Rechtfertigung einer Beschränkung der Verkehrsfreiheiten angewendet.

135. In Wirklichkeit betrifft der Standpunkt, den ich vertrete und der darin besteht, die Möglichkeit auszuschließen, einen angeblichen Verstoß gegen die Charta *unabhängig* von der Frage eines Verstoßes gegen die Verkehrsfreiheiten zu prüfen, die beiden folgenden Fallgestaltungen. Zum einen kann die Charta nicht autonom angewendet werden, wenn die nationalen Maßnahmen eine Beschränkung enthalten, die im Hinblick auf die Verkehrsfreiheiten in jedem Fall nicht gerechtfertigt sind (Fallgestaltung der vorliegenden Rechtssachen). Zum anderen kann die Charta nicht autonom angewendet werden, wenn solche Maßnahmen keine Beschränkung der Verkehrsfreiheiten beinhalten (Fallkonstellation „Keck und Mithouard“⁵²).

136. Im ersten Fall, um den es in den vorliegenden Rechtssachen geht, ist es offensichtlich, dass der Ausschluss der Möglichkeit, die Charta autonom anzuwenden, in der Praxis keinen Unterschied macht, da die in Rede stehenden nationalen Maßnahmen in jedem Fall dem Unionsrecht zuwiderlaufen.

137. Folglich ist die tatsächliche praktische Bedeutung des rechtlichen Standpunkts, den ich hier vertrete, auf nationale Regelungen des Typs „Keck und Mithouard“ beschränkt. In diesem Fall würde es nämlich, wenn man akzeptiert, dass ein Verstoß gegen die Charta unabhängig von einem Verstoß gegen die Verkehrsfreiheiten geprüft werden kann, dazu führen, dass alle nationalen Regelungen, selbst diejenigen, die diese Freiheiten nicht beschränken, im Hinblick auf die Charta beanstandet werden könnten, wenn sie in einer tatsächlichen Situation, die in den Anwendungsbereich dieser Freiheiten fällt, d. h. in jeder grenzüberschreitenden Situation, in Frage gestellt werden. Um ein konkretes Beispiel zu nehmen, würde dies insbesondere bedeuten, dass eine Regelung, die die Nachtarbeit in Bäckereien verbietet und in Bezug auf die der Gerichtshof entschieden hat, dass sie den freien Warenverkehr nicht beschränkt⁵³, nun im Hinblick auf Bestimmungen der Charta (u. a. ihre Art. 15 und 16) geprüft werden könnte.

138. Eine solche Auslegung erscheint mir mit Art. 6 Abs. 1 EUV und Art. 51 Abs. 2 der Charta schwerlich vereinbar, wonach durch die Bestimmungen der Charta die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert werden.

49 Urteile vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 281 bis 327), und vom 18. Juli 2013, Kommission u. a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P und C-595/10 P, EU:C:2013:518, Rn. 65 bis 69).

50 Urteil vom 26. Februar 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

51 Urteil vom 18. Juni 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254).

52 Urteil vom 24. November 1993 (C-267/91 und C-268/91, EU:C:1993:905).

53 Urteil vom 14. Juli 1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177).

139. Meines Erachtens darf dieser Auslegung nicht gefolgt werden, und es muss die Möglichkeit ausgeschlossen werden, einen behaupteten Verstoß gegen die Charta unabhängig von der Frage eines Verstoßes gegen die Verkehrsfreiheiten zu prüfen. Genau dies ist die Vorgehensweise des Gerichtshofs im Urteil Pelckmans Turnhout⁵⁴, in dem der Gerichtshof entschieden hat, dass die Charta nicht autonom angewendet werden kann, wenn die in Rede stehende nationale Regelung die Verkehrsfreiheiten nicht beschränkt.

140. Dagegen scheint mir, dass das Urteil Pflieger u. a.⁵⁵, das eine nationale Regelung betraf, die eine nicht gerechtfertigte Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit beinhaltete, einen Zweifel hinsichtlich der Möglichkeit, die Charta autonom anzuwenden, bestehen lässt.

141. In den Rn. 35 und 36 dieses Urteils hat der Gerichtshof nämlich zutreffend darauf hingewiesen, dass man sich im Rahmen der Würdigung der Rechtfertigungsgründe auf die Charta berufen kann. Jedoch hat sich der Gerichtshof in den Rn. 57 bis 60 dieses Urteils darauf eingelassen, das Vorliegen eines Verstoßes gegen die Art. 15 bis 17 der Charta *unabhängig* von der Frage eines Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit zu prüfen (Rn. 39 bis 56 dieses Urteils)⁵⁶. In meinen Augen lässt diese Vorgehensweise einen Zweifel, der auszuräumen ist, hinsichtlich der Möglichkeit bestehen, einen behaupteten Verstoß gegen die Charta unabhängig von der Frage eines Verstoßes gegen die Verkehrsfreiheiten zu prüfen.

142. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, auf diesen Aspekt der gestellten Fragen zu antworten, dass, wenn der Gerichtshof eine nationale Regelung im Hinblick auf die Verkehrsfreiheiten prüft, der behauptete Verstoß gegen ein von der Charta gewährleistetes Grundrecht nicht unabhängig von der Frage eines Verstoßes gegen diese Freiheiten geprüft werden kann.

VI. Ergebnis

143. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szombathely, Ungarn) wie folgt zu beantworten:

Art. 63 AEUV ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die das Erlöschen der Nießbrauchs- und Nutzungsrechte an landwirtschaftlichen Flächen vorsieht, wenn nicht der Nachweis erbracht wird, dass diese Rechte zwischen nahen Familienangehörigen bestellt worden sind, und zwar trotz der Möglichkeit für den Inhaber dieser Rechte, von seinem Vertragspartner eine finanzielle Entschädigung zu erlangen.

Art. 51 Abs. 1 und 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass, wenn der Gerichtshof eine nationale Regelung im Hinblick auf die Verkehrsfreiheiten prüft, der angebliche Verstoß gegen ein in dieser Charta verbürgtes Grundrecht nicht unabhängig von der Frage eines Verstoßes gegen diese Freiheiten geprüft werden kann.

⁵⁴ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Mai 2014 (C-483/12, EU:C:2014:304, Rn. 24 bis 26). Dieses Urteil betraf eine nationale Regelung, die Geschäftsleute zur Einhaltung eines wöchentlichen Ruhetags verpflichtete. Vgl. auch in diesem Sinne Urteil vom 4. Oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland („Grogan“, C-159/90, EU:C:1991:378, Rn. 30 und 31).

⁵⁵ Urteil vom 30. April 2014, Pflieger u. a. (C-390/12, EU:C:2014:281). Dieser Herangehensweise folgte der Gerichtshof anschließend auch im Urteil vom 11. Juni 2015, Berlington Hungary u. a. (C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 89 bis 91).

⁵⁶ Der Gerichtshof hat jedoch am Ende seiner Prüfung lediglich festgestellt, dass eine nicht gerechtfertigte oder im Hinblick auf den in Art. 56 AEUV verankerten freien Dienstleistungsverkehr unverhältnismäßige Einschränkung auch nicht nach Art. 52 Abs. 1 der Charta in Bezug auf deren Art. 15 bis 17 zulässig ist; so dass es keiner getrennten Prüfung in dieser Hinsicht bedarf. Vgl. Urteil vom 30. April 2014, Pflieger u. a. (C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 59 und 60).