



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
H. SAUGMANDSGAARD ØE  
van 31 mei 2017<sup>1</sup>

**Gevoegde zaken C-52/16 en C-113/16**

**„SEGRO” Kft.  
tegen  
Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16)  
en  
Günther Horváth  
tegen  
Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16)**

[verzoek van de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szombathely, Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 49 VWEU – Vrijheid van vestiging – Artikel 63 VWEU – Vrijheid van kapitaalverkeer – Indirecte discriminatie – Contractuele rechten van vruchtgebruik of van gebruik op landbouwgrond – Verbod op de verkrijging van dergelijke rechten door anderen dan de naaste familieleden van de eigenaar van de landbouwgrond – Wettelijke regeling tot afschaffing van dergelijke rechten die niet aan die voorwaarde voldoen – Ontbreken van rechtvaardiging – Schending van de nationale regeling betreffende de controle op valutatransacties – Bestrijding van misbruik – Bestrijding van grondspeculatie – Artikelen 17 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Niet-toepasbaarheid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie los van de vraag naar schending van de verkeersvrijheden”

### I. Inleiding

1. Bij beslissingen van 25 januari 2016 (C-52/16) en 8 februari 2016 (C-113/16), ingekomen bij het Hof op respectievelijk 29 januari en 26 februari 2016, heeft de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szombathely, Hongarije) twee prejudiciële verzoeken betreffende de uitlegging van de artikelen 49 en 63 VWEU en de artikelen 17 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) voorgelegd aan het Hof.

2. Die verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen, ten eerste, „SEGRO” Kft. en de Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (overheidsdienst in de provincie Vas – bureau grondzaken van het district Sárvár, Hongarije) en, ten tweede, Günther Horváth en de Vas Megyei Kormányhivatal (overheidsdienst in de provincie Vas, Hongarije), over besluiten betreffende de schrapping uit het grondregister van de rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond van respectievelijk SEGRO en Horváth.

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Frans.

3. Die schrappingsbesluiten waren gegrond op een nationale regeling die bepaalt dat rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik op productiegrond tenietgaan, tenzij wordt bewezen dat die rechten zijn gevestigd tussen naaste familieleden.

4. Om de redenen die ik hieronder zal uiteenzetten ben ik van mening dat die regeling en de daarop gegronde schrappingsbesluiten in strijd zijn met de vrijheid van kapitaalverkeer. Het vereiste dat die rechten moeten zijn gevestigd tussen naaste familieleden heeft namelijk indirecte discriminerende gevolgen voor onderdanen van andere lidstaten en kan door geen van de door de Hongaarse regering aangevoerde doelen worden gerechtvaardigd.

5. Wat voorts de door de verwijzende rechter in zaak C-52/16 SEGRO genoemde schending van de artikelen 17 en 47 van het Handvest betreft<sup>2</sup>, geef ik het Hof in overweging om artikel 51, leden 1 en 2, van het Handvest aldus uit te leggen dat, wanneer een nationale regeling aan de verkeersvrijheden wordt getoetst, de schending van een door het Handvest gewaarborgd grondrecht niet los van de vraag naar schending van die vrijheden kan worden aangevoerd.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. Unierecht

6. De toetreding van Hongarije tot de Europese Unie is neergelegd in een toetredingsverdrag<sup>3</sup> (hierna: „Toetredingsverdrag van 2003”), waaraan, overeenkomstig artikel 1, lid 2, ervan, een akte is gehecht met de voor die toetreding geldende voorwaarden<sup>4</sup> (hierna: „Toetredingsakte van 2003”). Dit verdrag is, krachtens artikel 2, lid 2, ervan, in werking getreden op 1 mei 2004.

7. Hoofdstuk 3 van bijlage X bij de Toetredingsakte van 2003 draagt het opschrift „Vrij verkeer van kapitaal”. Punt 2 van dit hoofdstuk 3 bepaalt:

„Onverminderd de verplichtingen uit hoofde van de Verdragen waarop de Europese Unie gegrond is, mag Hongarije gedurende een periode van zeven jaar na de datum van toetreding de in haar bij de ondertekening van deze akte bestaande wetgeving inzake de aankoop van landbouwgrond vastgestelde verbodsbepalingen handhaven ten aanzien van het verwerven van landbouwgronden door natuurlijke personen die niet ingezetenen zijn of die geen onderdanen zijn van Hongarije en door rechtspersonen. In geen geval mogen onderdanen van de lidstaten of rechtspersonen die zijn opgericht overeenkomstig de wetgeving van een andere lidstaat bij de verwerving van landbouwgronden een minder gunstige behandeling krijgen dan op het moment van ondertekening van het Toetredingsverdrag [van 2003]. [...]

<sup>2</sup> Zie punt 21 van deze conclusie.

<sup>3</sup> Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie) en de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek tot de Europese Unie (PB 2003, L 236, blz. 17).

<sup>4</sup> Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33).

Onderdanen van een andere lidstaat die zich als zelfstandige landbouwers willen vestigen en die gedurende ten minste drie jaar ononderbroken legaal in Hongarije hebben verbleven en daar een landbouwactiviteit hebben uitgeoefend, vallen niet onder het bepaalde in de voorgaande alinea en mogen niet onderworpen worden aan andere voorschriften en procedures dan die welke voor Hongaarse onderdanen gelden. [...]

Indien er voldoende bewijs is dat er aan het einde van de overgangperiode ernstige verstoringen of gevaar voor zulke verstoringen op de Hongaarse markt voor landbouwgrond bestaan, besluit de Commissie, op verzoek van Hongarije, tot een verlenging van de overgangperiode met ten hoogste 3 jaar.”

8. Bij besluit van 20 december 2010 heeft de Commissie de overgangperiode voor de verwerving van landbouwgrond in Hongarije als bedoeld in bijlage X, hoofdstuk 3, punt 2, van de Toetredingsakte van 2003, verlengd tot en met 30 april 2014.<sup>5</sup>

### **B. Hongaars recht**

9. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (wet nr. LV van 1994 inzake productiegrond; hierna: „wet productiegrond 1994”) is met ingang van 1 januari 2013 aldus gewijzigd dat de vestiging bij overeenkomst van rechten van vruchtgebruik op productiegrond alleen nog was toegestaan tussen naaste familieleden.

10. Bij die gelegenheid werd in die wet een nieuw § 91, lid 1, ingevoegd, welke bepaling luidde als volgt:

„Op 1 januari 2013 bestaande rechten van vruchtgebruik die voor onbepaalde tijd of voor een bepaalde tijd die eindigt na 30 december 2032, zijn gevestigd op grond van een overeenkomst tussen personen die geen naaste familieleden zijn, gaan van rechtswege teniet op 1 januari 2033.”

11. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (wet nr. CXXII van 2013 betreffende de verkoop van landbouw- en bosbouwgrond; hierna: „wet productiegrond 2013”) is vastgesteld op 21 juni 2013 en in werking getreden op 15 december 2013. § 5, punt 13, ervan bevat de volgende definitie:

„Naaste familieleden’: echtgenoot en echtgenote, bloedverwanten in rechte lijn, geadopteerde kinderen, eigen kinderen en kinderen van de echtgenoot of echtgenote, adoptieouders, schoonouders, alsmede broers en zussen.”

12. § 37, lid 1, van de wet productiegrond 2013 bepaalt dat bij overeenkomst gevestigde rechten van vruchtgebruik op productiegrond nietig zijn, tenzij die overeenkomst is gesloten tussen naaste familieleden.

13. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (wet nr. CCXII van 2013 houdende een aantal bepalingen en overgangsmaatregelen betreffende de wet productiegrond 2013; hierna: „wet overgangsmaatregelen 2013”) is vastgesteld op 12 december 2013 en in werking getreden op 15 december 2013.

<sup>5</sup> Besluit 2010/792/EU van de Commissie van 20 december 2010 tot verlenging van de overgangperiode met betrekking tot de verwerving van landbouwgrond in Hongarije (PB 2010, L 336, blz. 60).

14. § 108, lid 1, van die wet, waarbij § 91, lid 1, van de wet productiegrond 1994 is ingetrokken, bepaalt:

„Op 30 april 2014 bestaande rechten van vruchtgebruik of van gebruik die voor onbepaalde tijd of voor een bepaalde tijd die eindigt na 30 april 2014, zijn gevestigd op grond van een overeenkomst tussen personen die geen naaste familieleden zijn, gaan van rechtswege teniet op 1 mei 2014.”

15. § 94 van az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (wet nr. CXLI van 1997 betreffende het grondregister; hierna: „wet grondregister”) bepaalt:

„1. Met het oog op de schrapping uit het grondregister van de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik ( voor de toepassing van dit artikel hierna samen: rechten van vruchtgebruik) die krachtens § 108, lid 1, van de [wet overgangsmatregelen 2013] tenietgaan, moet de natuurlijke persoon die houder van rechten van vruchtgebruik is, op aanmaning van de met het beheer van het register belaste autoriteit, welke wordt verstuurd op uiterlijk 31 oktober 2014, binnen 15 dagen na ontvangst van de aanmaning op het daartoe door de minister opgestelde formulier verklaren wat zijn eventuele naaste familiebetrekking is tot de persoon die op het aan de inschrijving in het register ten grondslag liggende document als eigenaar van de grond is vermeld. Bij gebreke van een verklaring binnen de gestelde termijn wordt na 31 december 2014 geen gevolg meer gegeven aan het verzoek om een bewijs van inschrijving.

[...]

3. Indien uit de verklaring geen naaste familiebetrekking blijkt of indien binnen de gestelde termijn geen verklaring is afgelegd, schrappt de met het beheer van het grondregister belaste autoriteit, binnen zes maanden na het verstrijken van de termijn waarbinnen de verklaring moet worden afgelegd en uiterlijk op 31 juli 2015, ambtshalve de rechten van vruchtgebruik uit het grondregister.

[...]

5. De overheidsdienst voor grondzaken schrappt uiterlijk op 31 december 2014 ambtshalve de ten behoeve van rechtspersonen of entiteiten welke geen rechtspersoonlijkheid bezitten maar in het register inschrijfbaar rechten kunnen verwerven, ingeschreven rechten van vruchtgebruik die op grond van § 108, lid 1, van de [wet overgangsmatregelen 2013] zijn afgeschaft, uit het grondregister.”

### **III. Hoofdingen en prejudiciële vragen**

#### **A. Zaak C-52/16**

16. SEGRO is een vennootschap met zetel in Hongarije waarvan de aandeelhouders natuurlijke personen zijn die onderdaan zijn van andere lidstaten en in Duitsland wonen.

17. SEGRO heeft vóór 30 april 2014 rechten van vruchtgebruik verworven op twee percelen landbouwgrond in Hongarije. Die rechten zijn in het grondregister ingeschreven. De Hongaarse regering heeft in dit verband gepreciseerd dat de in de hoofdingen betrokken rechten vóór 1 mei 2004 waren gevestigd.

18. Bij twee besluiten, van respectievelijk 10 en 11 september 2014, heeft het bureau grondzaken van het district Sárvár van de overheidsdienst van de provincie Vas die rechten van vruchtgebruik uit het grondregister geschrapt met een beroep op § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013 en op § 94, lid 5, van de wet grondregister.

19. In haar bij de verwijzende rechter ingestelde beroep heeft SEGRO met name aangevoerd dat de bovengenoemde nationale bepalingen in strijd waren met de Hongaarse grondwet en met het Unierecht.

20. De verwijzende rechter heeft een procedure ingeleid bij de Alkotmánybíróság (grondwettelijk hof, Hongarije) om te laten vaststellen of die bepalingen in strijd waren met de Hongaarse grondwet. Bij arrest nr. 25 van 21 juli 2015 heeft de Alkotmánybíróság het bestaan van een strijdigheid met de Hongaarse grondwet vastgesteld en de wetgever verzocht de betrokken regeling uiterlijk op 1 december 2015 te wijzigen. Volgens de verwijzende rechter is die termijn verstreken zonder dat daartoe maatregelen zijn genomen.

21. De verwijzende rechter, bij wie het hoofdgeding opnieuw aanhangig was gemaakt, heeft allereerst geoordeeld dat de betrokken nationale bepalingen onderdanen van andere lidstaten ervan kunnen doen afzien om door verwerving van rechten van vruchtgebruik op grondeigendom in Hongarije gebruik te maken van hun vrijheden van vestiging (artikel 49 VWEU) en kapitaalverkeer (artikel 63 VWEU), vanwege het risico dat die rechten zonder billijke vergoeding voortijdig worden afgeschaft. Die bepalingen zouden voorts een onevenredige inbreuk op het in artikel 17 van het Handvest gewaarborgde recht op eigendom van de betrokkenen bevatten. Tot slot zou het impliciete wettelijke vermoeden dat alle privaatrechtelijke overeenkomsten tot vestiging van rechten van vruchtgebruik en van gebruik op productiegrond zijn gesloten om te ontsnappen aan de beperkingen betreffende de verwerving van eigendom, inbreuk maken op het door artikel 47 van het Handvest beschermde recht op toegang tot een onpartijdig gerecht.

22. Daarop heeft de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moeten de artikelen 49 en 63 VWEU en de artikelen 17 en 47 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die, net als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, zonder rekening te houden met andere criteria, verplicht tot schrapping van de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik op grond met een landbouwbestemming die zijn ingeschreven ten behoeve van marktdeelnemers en natuurlijke personen die geen naaste familieleden van de grondeigenaar zijn, zonder tegelijkertijd te voorzien in een financiële vergoeding voor de houders van de verloren rechten van vruchtgebruik en van gebruik, welke vergoeding, zelfs als die betrekking heeft op een rechtsgeldige overeenkomst, niet kan worden opgeëist in het kader van een afrekening tussen de partijen bij die overeenkomst?
- 2) Moeten de artikelen 49 en 63 VWEU en de artikelen 17 en 47 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die, net als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, zonder rekening te houden met andere criteria, verplicht tot schrapping van de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik op grond met een landbouwbestemming die op basis van vóór 30 april 2014 gesloten overeenkomsten zijn ingeschreven ten behoeve van marktdeelnemers en natuurlijke personen die geen naaste familieleden van de grondeigenaar zijn, maar voorziet in een financiële vergoeding voor de houders van de verloren rechten van vruchtgebruik en van gebruik, welke vergoeding, zelfs als die betrekking heeft op een rechtsgeldige overeenkomst, niet kan worden opgeëist in het kader van een afrekening tussen de partijen bij die overeenkomst?”

## **B. Zaak C-113/16**

23. Horváth is een in Oostenrijk wonende Oostenrijks onderdaan die vóór 30 april 2014 bij zijn overlijden tenietgaande rechten van vruchtgebruik heeft verkregen op twee percelen landbouwgrond in Hongarije. Die rechten zijn in het grondregister ingeschreven. De Hongaarse regering heeft in dit verband gepreciseerd dat de in de hoofdgedingen betrokken rechten vóór 1 mei 2004 waren gevestigd.

24. Bij besluit van 12 oktober 2015 heeft de overheidsdienst van de provincie Vas die rechten van vruchtgebruik uit het grondregister geschrapt met een beroep op § 5, punt 13, van de wet productiegrond 2013, § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013 en § 94, leden 1 en 3, van de wet grondregister.

25. Horváth heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

26. De verwijzende rechter vraagt zich af of het vereiste van een naaste familiebetrekking tussen de partijen bij de overeenkomst tot vestiging van een recht van vruchtgebruik een verkapte discriminatie van onderdanen van andere lidstaten vormt, aangezien landbouwgronden hoofdzakelijk eigendom zijn van Hongaarse onderdanen. Deze discriminerende werking zou des te duidelijker zijn doordat het voorheen voor buitenlandse natuurlijke en rechtspersonen verboden was de eigendom van die gronden te verwerven, zodat het aantal houders van rechten van vruchtgebruik of rechten van gebruik onder onderdanen van andere lidstaten verhoudingsgewijs veel groter is dan onder Hongaarse onderdanen.

27. Daarop heeft de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Vormt een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, die de instandhouding van op landbouwgrond gevestigde rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik afhankelijk stelt van het bewijs van het bestaan van een naaste familiebetrekking met de persoon die deze rechten heeft gevestigd, en op grond waarvan de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik zonder enige financiële vergoeding van rechtswege tenietgaan wanneer de houder van die rechten die naaste familiebetrekking niet kan aantonen, een met de artikelen 49 en 63 VWEU strijdige beperking?
- 2) Heeft, gelet op de artikelen 49 en 63 VWEU, een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, die de instandhouding van op landbouwgrond gevestigde rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik afhankelijk stelt van het bewijs van een naaste familiebetrekking met de persoon die deze rechten heeft gevestigd, en op grond waarvan de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik zonder enige financiële vergoeding van rechtswege tenietgaan wanneer de houder van die rechten die naaste familiebetrekking niet kan aantonen, werkelijk dezelfde gevolgen voor onderdanen van de betrokken lidstaat en onderdanen van andere lidstaten?”

#### **IV. Procedure bij het Hof**

28. De prejudiciële verzoeken zijn ingekomen ter griffie van het Hof op 29 januari 2016 (C-52/16) en op 26 februari 2016 (C-113/16).

29. De Hongaarse, de Italiaanse, de Oostenrijkse en de Portugese regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

30. Ter terechtzitting van 7 maart 2017 zijn de Hongaarse regering en de Commissie in hun opmerkingen gehoord.

## V. Analyse

31. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 49 en 63 VWEU en de artikelen 17 en 47 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die bepaalt dat rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik op productiegrond tenietgaan tenzij wordt bewezen dat die rechten zijn gevestigd tussen naaste familieleden.

32. Alle partijen die opmerkingen hebben ingediend bij het Hof, met uitzondering van de Hongaarse regering, zijn van mening dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord.

33. Om de hierna uiteengezette redenen geef ik het Hof in overweging die vragen aldus te beantwoorden dat artikel 63 VWEU, dat de vrijheid van kapitaalverkeer waarborgt, aan die regeling in de weg staat.

### A. Ontvankelijkheid van de prejudiciële verzoeken

34. De Hongaarse regering heeft haar twijfel uitgesproken over de ontvankelijkheid van de prejudiciële verzoeken.

35. In de eerste plaats wijst die regering erop dat de in het hoofdgeding betrokken rechten van vruchtgebruik zijn gevestigd vóór de inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag van 2003 en dat de vestiging ervan bovendien in strijd was met de destijds toepasselijke nationale regeling. Bijgevolg zou het niet mogelijk zijn om de afschaffing door de nationale wetgever van die vóór de inwerkingtreding van dat verdrag onrechtmatig gevestigde rechten te beoordelen in het licht van het Unierecht.

36. Ik herinner eraan dat het Hof, wat de toepassing van het Unierecht in een nieuwe lidstaat betreft, bevoegd is dit recht uit te leggen vanaf de datum van diens toetreding tot de Unie.<sup>6</sup>

37. In de hoofdgedingen staat vast dat de betrokken rechten van vruchtgebruik bij besluiten van na 1 mei 2004<sup>7</sup>, de datum van inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag van 2003<sup>8</sup>, uit het grondregister zijn geschrapt op grond van na de inwerkingtreding van dat verdrag vastgestelde wettelijke bepalingen<sup>9</sup>.

38. Bijgevolg lijdt het mijns inziens geen twijfel dat het Hof bevoegd is het Unierecht uit te leggen met betrekking tot zowel de schrappingsbesluiten als de in de hoofdgedingen betrokken wettelijke bepalingen, zelfs indien die rechten vóór 1 mei 2004 zijn gevestigd.

39. Ik preciseer dat ik het argument van de Hongaarse regering ontleend aan de onrechtmatigheid ab initio van de rechten van vruchtgebruik in het vervolg van mijn uiteenzetting zal onderzoeken.<sup>10</sup>

40. In de tweede plaats voert de Hongaarse regering aan dat de prejudiciële vragen abusievelijk betrekking hebben op § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013. Volgens deze regering zijn de betrokken rechten van vruchtgebruik krachtens de hierboven aangehaalde bepaling op 1 mei 2014 ex lege komen te vervallen, zodat alleen § 94 van de wet grondregister in de hoofdgedingen aan de orde is.

6 Zie in die zin arresten van 15 juni 1999, Andersson en Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, punt 31), en 10 januari 2006, Ynos (C-302/04, EU:C:2006:9, punt 36).

7 Zie punten 18 en 24 van deze conclusie.

8 Zie punt 6 van deze conclusie.

9 Zie punten 9-15 van deze conclusie.

10 Zie punten 90-99 van deze conclusie.

41. In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging of de geldigheid van een Unierechtelijke regel, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden.<sup>11</sup>

42. Bijgevolg worden vragen die het Unierecht betreffen, vermoed relevant te zijn. Het Hof kan slechts weigeren op een door een nationale rechterlijke instantie gestelde prejudiciële vraag te antwoorden wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging of toetsing van de geldigheid van een regel van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.<sup>12</sup>

43. De in het kader van de onderhavige zaken gestelde vragen vallen onder geen van de in die rechtspraak genoemde situaties. Het lijkt immers geen twijfel dat § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013 van overwegend belang is in de hoofdgedingen, daar dit artikel bepaalt dat tussen personen die geen naaste familieleden zijn gevestigde rechten van vruchtgebruik tenietgaan.

44. In de derde plaats stelt de Hongaarse regering dat de verwijzende rechter arrest nr. 25 van 21 juli 2015 van de Alkotmánybíróság in twijfel trekt, terwijl de beslissingen van het grondwettelijk hof die rechter binden.

45. Ik herinner eraan dat, zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid hebben om het Hof vragen te stellen over de uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht en dat het bij de rechterlijke instanties die in laatste aanleg uitspraak doen niet gaat om een mogelijkheid maar om een verplichting, onder voorbehoud van de in de rechtspraak van het Hof erkende uitzonderingen. Een regel van nationaal recht mag een nationale rechterlijke instantie niet beletten om gebruik te maken van die mogelijkheid dan wel te voldoen aan die verplichting. Zowel deze mogelijkheid als deze verplichting is immers inherent aan het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel van samenwerking tussen de nationale rechters en het Hof, en aan de bij dit voorschrift aan de nationale rechters toebedeelde taak om het Unierecht toe te passen.<sup>13</sup>

46. Bijgevolg kan de door de Hongaarse regering aangevoerde regel van nationaal recht niet verhinderen dat de verwijzende rechter zich met een prejudicieel verzoek tot het Hof kan wenden, teneinde het een vraag over de uitlegging van het Unierecht als die van de hoofdgedingen voor te leggen.

47. Ik leid uit het voorgaande af dat de prejudiciële verzoeken ontvankelijk zijn.

### ***B. Toepasselijke verkeersvrijheid***

48. Gelet op de bij het Hof ingediende opmerkingen, moet worden vastgesteld of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale maatregelen onder de bepalingen van het VWEU betreffende de vrijheid van kapitaalverkeer of onder die betreffende de vrijheid van vestiging vallen. Die maatregelen hebben tot doel de vestiging en instandhouding van rechten van vruchtgebruik en van rechten van gebruik op landbouwgrond te regelen.

11 Zie met name arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

12 Zie met name arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

13 Arrest van 5 april 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).



49. Ik ben van mening dat die maatregelen niet onder de bij artikel 49 VWEU erkende vrijheid van vestiging vallen, maar onder de door artikel 63 VWEU gewaarborgde vrijheid van kapitaalverkeer, om de volgende redenen.

50. Naar mijn weten heeft het Hof, op één verre uitzondering na<sup>14</sup>, altijd geoordeeld dat nationale maatregelen die investeringen in onroerende goederen regelen onder de vrijheid van kapitaalverkeer vallen.<sup>15</sup>

51. Volgens deze rechtspraak leidt, ten eerste, de uitoefening van het recht om op het grondgebied van een andere lidstaat onroerend goed te verkrijgen, te exploiteren en te vervreemden tot kapitaalverkeer.<sup>16</sup>

52. Ten tweede omvat het kapitaalverkeer handelingen waarmee niet-ingezetenen op het grondgebied van een lidstaat in onroerend goed beleggen, zoals bovendien blijkt uit de in bijlage I bij richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het [EG-]Verdrag [artikel ingetrokken bij het Verdrag van Amsterdam]<sup>17</sup> opgenomen nomenclatuur van het kapitaalverkeer, welke nomenclatuur voor de definitie van het begrip kapitaalverkeer van artikel 63 VWEU de indicatieve waarde behoudt die zij voorheen reeds bezat.<sup>18</sup>

53. In dit verband blijkt uitdrukkelijk uit de in bijlage I bij richtlijn 88/361 opgenomen verklarende aantekeningen, dat de categorie van beleggingen in onroerende goederen „eveneens het *recht van vruchtgebruik*, het recht van erfdiensbaarheid, en het recht van opstal [omvat]” (cursivering van mij).

54. Bovendien maakt deze rechtspraak mijns inziens geen enkel onderscheid op grond van de particuliere of beroepsmatige bestemming van de grondeigendommen waarop de betrokken beleggingen betrekking hebben. Met name heeft het Hof zich uitdrukkelijk gericht op kapitaalverkeer dat wordt veroorzaakt door het *recht* om onroerende goederen in een andere lidstaat *te exploiteren*, dat mijns inziens de mogelijkheid omvat om die onroerende goederen te exploiteren in het kader van een activiteit die voor het overige onder de vrijheid van vestiging valt.<sup>19</sup>

55. Met andere woorden, nationale maatregelen die gevolgen hebben voor beleggingen in onroerende goederen vallen onder de vrijheid van kapitaalverkeer, zelfs indien die beleggingen bestemd zijn om het recht van vestiging te kunnen uitoefenen in de betrokken lidstaat, of dat nu is als natuurlijk persoon<sup>20</sup> of door middel van een in die lidstaat opgerichte vennootschap<sup>21</sup>.

14 Zie arrest van 6 november 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, punt 9). Dit arrest betrof een door onderdanen van andere lidstaten opgerichte Ierse vennootschap die voorwerp was van een onteigeningsmaatregel omdat die onderdanen het woonplaatsvereiste met betrekking tot landbouwgrond niet in acht hadden genomen. Ik ben evenwel van mening dat de in dat arrest vastgestelde oplossing in de recentere rechtspraak van het Hof is herzien.

15 Zie in die zin arresten van 5 maart 2002, Reisch e.a. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 en C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punten 28-31); 23 september 2003, Ospelt en Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punt 24); 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punten 22-24), en 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punt 20).

16 Arresten van 5 maart 2002, Reisch e.a. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 en C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punt 29); 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punt 22), en 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punt 20).

17 PB 1988, L 178, blz. 5.

18 Arresten van 5 maart 2002, Reisch e.a. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 en C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punt 30); 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punt 23), en 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593, punt 20).

19 Zie punt 51 van deze conclusie.

20 Het arrest van 5 maart 2002, Reisch e.a. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 en C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135) betrof een regeling die de verkrijging van grondeigendom toestond wanneer de verkrijger zich ertoe verbond er zijn hoofdverblijf of een beroepsactiviteit te vestigen (zie punt 6 van dat arrest). Het arrest van 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59) betrof met name de nietigverklaring van de verkrijging van een agrarisch erf door een natuurlijk persoon omdat die persoon niet op dat erf woonachtig was.

21 Het arrest van 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593) betrof de weigering om toestemming te verlenen voor beleggingen in onroerende goederen in België door een in Nederland gevestigde stichting die de betrokken goederen wilde gaan exploiteren via Belgische ondernemingen (zie punten 12-14, 23 en 24 van dat arrest).

56. Ik vind bevestiging voor die uitlegging in de in bijlage I bij richtlijn 88/361 opgenomen verklarende aantekeningen, volgens welke het begrip beleggingen in onroerende goederen doelt op „[d]e koop van bebouwde en onbebouwde eigendommen, alsmede de uitvoering van bouwwerken door particulieren die daarmee *winstgevende of persoonlijke doeleinden* nastreven” (cursivering van mij).

57. Bijgevolg kan de eventuele exploitatie van de in de hoofdgedingen betrokken landbouwgronden, of dat nu is door SEGRO of door Horváth, de betrokken nationale maatregelen niet binnen het toepassingsgebied van de vrijheid van vestiging doen vallen.

58. Deze uitlegging wordt tevens bevestigd door de inhoud van bijlage X bij de Toetredingsakte van 2003 die, overeenkomstig artikel 24 van die akte, een aantal overgangsmaatregelen bevat voor de toetreding van Hongarije tot de Unie.

59. Ik preciseer dat die overgangsmaatregelen, waarover de verwijzende rechter geen vragen heeft gesteld, niet van toepassing zijn in de omstandigheden van de hoofdgedingen, zoals de Commissie heeft opgemerkt, aangezien de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde besluiten zijn vastgesteld na 30 april 2014, de einddatum, na verlenging, van de overgangsperiode voor de verwerving van landbouwgrond in Hongarije als bedoeld in bijlage X, hoofdstuk 3, punt 2, van de Toetredingsakte van 2003.<sup>22</sup>

60. De bewoordingen van die maatregelen werpen niettemin een nuttig licht op het toepassingsgebied van de vrijheid van kapitaalverkeer. Hoofdstuk 3, punt 2, van die bijlage stond Hongarije immers toe om, onder bepaalde voorwaarden en voor een overgangsperiode van zeven jaar te rekenen vanaf de dag van toetreding (door de Commissie verlengd tot en met 30 april 2014<sup>23</sup>), de verboden met betrekking tot de verkrijging van landbouwgrond door, ten eerste, natuurlijke personen die niet in Hongarije wonen of niet de Hongaarse nationaliteit bezitten en, ten tweede, rechtspersonen te handhaven.

61. Dat hoofdstuk 3 draagt het opschrift „Vrij verkeer van kapitaal”. De opstellers van de Toetredingsakte van 2003 waren dus uitdrukkelijk van mening dat de verkrijging van landbouwgrond door natuurlijke of rechtspersonen onder de vrijheid van kapitaalverkeer valt.

62. Uit het voorgaande volgt dat de reikwijdte van de in de hoofdgedingen betrokken nationale maatregelen moet worden onderzocht in het licht van de door artikel 63 VWEU gewaarborgde vrijheid van kapitaalverkeer.

63. Ik preciseer evenwel, subsidiair, dat de hiernavolgende uiteenzettingen toepasbaar zijn op de vrijheid van vestiging, zowel wat het bestaan van een beperking als het ontbreken van rechtvaardiging betreft.

### ***C. Beperking van de vrijheid van kapitaalverkeer***

64. Thans moet worden vastgesteld of de in de hoofdgedingen betrokken nationale maatregelen de vrijheid van kapitaalverkeer beperken.

65. Om te beginnen stelt de Hongaarse regering dat artikel 345 VWEU de lidstaten een grote vrijheid laat wat betreft de inhoud en de voorwaarden voor de verkrijging van bepaalde met eigendom verband houdende rechten als het recht van vruchtgebruik, met als enige beperking dat de verkrijging niet onmogelijk mag worden gemaakt en discriminatie niet is toegestaan.

<sup>22</sup> Zie punten 8, 18 en 24 van deze conclusie.

<sup>23</sup> Zie punt 8 van deze conclusie.

66. Ik herinner eraan dat artikel 345 VWEU weliswaar uitdrukking geeft aan het beginsel van de neutraliteit van de Verdragen ten opzichte van de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten, maar dat die neutraliteit niet impliceert dat de nationale maatregelen die de verkrijging van grondeigendom beheersen ontsnappen aan de fundamentele regels van het Unierecht, met name die inzake het discriminatieverbod, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van kapitaalverkeer.<sup>24</sup>

67. Bijgevolg sluit het feit dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen onder artikel 345 VWEU kunnen vallen, de toepasbaarheid van de regels van het VWEU betreffende de vrijheid van kapitaalverkeer niet uit.

68. Artikel 63 VWEU bepaalt dat alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten zijn verboden. Onder dit verbod valt met name elke nationale maatregel die discrimineert op grond van de herkomst van het kapitaal.<sup>25</sup>

69. Ik wijs erop dat de vaststelling van het bestaan van een discriminerende beperking, die een ernstiger aantasting van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen vormt dan een gewone, niet-discriminerende beperking, bepaalde gevolgen kan hebben in het stadium van de rechtvaardiging.<sup>26</sup>

70. Mijns inziens discrimineren de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregelen indirect op grond van de herkomst van het kapitaal, zoals de Oostenrijkse en de Portugese regering en de Commissie terecht hebben opgemerkt.

71. Ik herinner er in dit verband aan dat moet worden vastgesteld dat er sprake is van indirecte discriminatie, wanneer een door een nationale regeling opgelegde voorwaarde, ofschoon die geen formeel onderscheid maakt op grond van herkomst, gemakkelijker wordt vervuld door onderdanen van de betrokken lidstaat dan door die van andere lidstaten.<sup>27</sup>

72. Een nationale maatregel als § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013, die bepaalt dat rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik van rechtswege tenietgaan tenzij wordt bewezen dat de overeenkomst waarbij een dergelijk recht is gevestigd tussen naaste familieleden is gesloten, maakt niet openlijk een onderscheid op grond van de herkomst van het kapitaal.

73. Die wettelijke regeling vormt niettemin een verkapte discriminatie op grond van de herkomst van het kapitaal, aangezien de kans dat men een naast familielid is van de persoon die een dergelijk recht op Hongaarse grond heeft verleend groter is voor een Hongaars onderdaan dan voor een onderdaan van een andere lidstaat. Met andere woorden, de bij § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013 opgelegde voorwaarde wordt gemakkelijker vervuld, in de zin van de hierboven aangehaalde rechtspraak, door de groep van Hongaarse onderdanen dan door die van onderdanen van andere lidstaten.

24 Zie in die zin arresten van 6 november 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, punt 7); 15 mei 2003, Salzmann (C-300/01, EU:C:2003:283, punt 39); 23 september 2003, Ospelt en Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punt 24), en 22 oktober 2013, Essent e.a. (C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punten 29 en 36).

25 Zie in die zin arresten van 14 oktober 1999, Sandoz (C-439/97, EU:C:1999:499, punt 31); 4 maart 2004, Commissie/Frankrijk (C-334/02, EU:C:2004:129, punten 24 en 25), en 12 december 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, punten 64 en 65).

26 Zie punten 115-118 van deze conclusie.

27 Zie in die zin met name, met betrekking tot woonplaatsvereisten, arresten van 27 november 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, punten 45 en 46); 24 september 1998, Commissie/Frankrijk (C-35/97, EU:C:1998:431, punt 39); 11 september 2008, Petersen (C-228/07, EU:C:2008:494, punten 54 en 55), en 5 mei 2011, Commissie/Duitsland (C-206/10, EU:C:2011:283, punten 37 en 38). Dat gevolg is ook vastgesteld voor andere criteria, met name in het arrest van 12 juli 1979, Palermo Toia (237/78, EU:C:1979:197, punten 12-14), dat een bepaling betrof die de toekenning van een uitkering aan huismoeders afhankelijk stelde van de nationaliteit van de kinderen van die moeders; in de arresten van 12 september 1996, Commissie/België (C-278/94, EU:C:1996:321, punten 28-30), en 25 oktober 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, punten 29-31), die betrekking hadden op de voorwaarde dat men in de betrokken lidstaat moest hebben gestudeerd, en in het arrest 25 oktober 2007, Geurts en Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, punten 21 en 22), dat een arbeidsvoorwaarde van een bepaald aantal werknemers in de betrokken lidstaat betrof.

74. Die discriminerende werking wordt bovendien versterkt door de beperkingen die vóór de inwerkingtreding van de in de hoofdingen aan de orde zijnde nationale maatregelen golden voor de verkrijging van de eigendom van landbouwgrond. Uit de toelichting van de verwijzende rechter blijkt immers dat de oorspronkelijke versie van de wet productiegrond 1994 de mogelijkheid voor buitenlanders om de eigendom van productiegrond te verkrijgen uitsloot, maar hen vrij liet om een recht van vruchtgebruik of een recht van gebruik op die grond te verwerven. Bovendien, aldus nog steeds die rechter, was de verkrijging door buitenlanders van het recht van eigendom op productiegrond vóór de inwerkingtreding van de wet productiegrond 1994 onderworpen aan de goedkeuring van het ministerie van Financiën.

75. Deze beperkingen hebben op twee manieren de discriminerende werking van § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013 versterkt.

76. Ten eerste vergroten die beperkingen de kans dat de huidige eigenaren van landbouwgrond in Hongarije de Hongaarse nationaliteit hebben. De kans dat men een naast familielid is van een Hongaarse eigenaar is groter voor een Hongaars onderdaan dan voor een onderdaan van een andere lidstaat. Die beperkingen, samen met het vereiste dat men een naast familielid moet zijn, werken derhalve ten nadele van onderdanen van andere lidstaten.

77. Ten tweede hebben die beperkingen onderdanen van andere lidstaten die in landbouwgrond in Hongarije wilden investeren ertoe aangezet rechten van vruchtgebruik of rechten van gebruik op die grond te verwerven. Bijgevolg bestaat er een kans dat het tenietgaan van die rechten, als voorzien in § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013, naar verhouding meer onderdanen van andere lidstaten dan Hongaarse onderdanen treft.

78. In dit verband heeft de Hongaarse regering aangevoerd dat op meer dan 100 000 door de afschaffing van rechten van vruchtgebruik en van gebruik als voorzien in § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013 getroffen personen, het aantal buitenlandse onderdanen, die van derde landen daaronder begrepen, slechts 5 058 bedraagt.

79. Dit argument, dat zich enkel op de samenstelling van de groep door die maatregel getroffen personen concentreert, is niet relevant voor de beoordeling of er sprake is van indirecte discriminatie op grond van herkomst. Of er van indirecte discriminatie sprake is moet immers worden vastgesteld na een vergelijking tussen:

- het aandeel getroffen personen onder Hongaarse onderdanen, en
- het aandeel getroffen personen onder onderdanen van andere lidstaten.

80. Derhalve moet worden vastgesteld dat er sprake is van indirecte discriminatie op grond van herkomst indien het waarschijnlijk is dat het aandeel – en niet het absolute aantal<sup>28</sup> – door de betrokken maatregel getroffen personen groter is onder onderdanen van andere lidstaten dan onder Hongaarse onderdanen. Op grond van de in de punten 70 tot en met 77 van deze conclusie uitgewerkte argumenten ben ik van mening dat dit in de omstandigheden van de hoofdingen het geval is.

81. In antwoord op tijdens de pleitzitting hierover gestelde vragen heeft de Hongaarse regering geen statistieken of andere gegevens overgelegd die deze bevinding in twijfel kunnen trekken.

<sup>28</sup> Met andere woorden, het argument van de Hongaarse regering moet worden afgewezen aangezien het is gebaseerd op *absolute* waarden (die enkel de samenstelling van de groep getroffen personen betreffen), terwijl het bestaan van indirecte discriminatie moet zijn gebaseerd op *relatieve* waarden (door het aandeel getroffen personen onder zowel onderdanen van andere lidstaten als Hongaarse onderdanen met elkaar te vergelijken).

82. De Hongaarse regering heeft voorts aangevoerd dat, bij het tenietgaan van rechten van vruchtgebruik of van gebruik, de houder van die rechten een financiële vergoeding kan eisen van de wederpartij. Die regering preciseerde dat, volgens de relevante bepalingen van het Hongaarse burgerlijk wetboek, die vergoeding in beginsel overeenkomt met het bedrag waarmee de eigenaar zonder tegenprestatie is verrijkt. Volgens die regering is de mogelijkheid van een dergelijke financiële vergoeding bevestigd bij arrest nr. 25 van 21 juli 2015 van de Alkotmánybíróság.

83. Ik merk in dit verband op dat de door de verwijzende rechter in zaak C-113/16 gestelde vragen, anders dan de in zaak C-52/16 gestelde vragen, de mogelijkheid van een dergelijke financiële vergoeding uitsluiten.

84. De eventuele mogelijkheid voor de houder van die rechten om een financiële vergoeding te eisen kan, zoals de Commissie heeft opgemerkt, de hierboven vastgestelde indirecte discriminatie echter niet doen verdwijnen.

85. Niettegenstaande die mogelijkheid, voorzien de in de hoofdgedingen betrokken nationale maatregelen immers in het tenietgaan van door particulieren gevestigde rechten van vruchtgebruik en van gebruik tegen hun wil. Er kunnen echter vele redenen bestaan waarom particuliere contractanten niet willen dat die rechten tenietgaan, zoals de wens van de rechthebbende om het genot van die gronden te behouden vanwege de specifieke kenmerken ervan, het vooruitzicht van toekomstige inkomsten voor beide contractspartijen, of het feit dat de eigenaar niet in staat is bij het tenietgaan ervan een financiële vergoeding te betalen. Met andere woorden, het tenietgaan van die rechten kan, voor de particuliere contractanten die deze hebben gevestigd, onaangename gevolgen hebben die het vooruitzicht van een eventuele financiële regeling niet geheel kan doen verdwijnen.

86. Bijgevolg moet, aangezien het tenietgaan van die rechten tegen de wil van de particuliere contractanten die deze hebben gevestigd een groter aandeel onderdanen van andere lidstaten treft, hieruit worden afgeleid dat dit tenietgaan discriminerend is, in weerwil van de eventuele mogelijkheid voor de houder van die rechten om een financiële vergoeding van de wederpartij te eisen.

87. Uit het voorgaande volgt dat de in de hoofdgedingen betrokken nationale maatregelen, die bepalen dat rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik van rechtswege tenietgaan tenzij wordt bewezen dat de overeenkomst waarbij een dergelijk recht is gevestigd tussen naaste familieleden is gesloten, een discriminerende beperking bevatten van de door artikel 63 VWEU gewaarborgde vrijheid van kapitaalverkeer.

#### ***D. Rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van kapitaalverkeer***

88. De Hongaarse regering heeft in wezen drie rechtvaardigheidsgronden aangevoerd die respectievelijk zijn ontleend aan schending van de nationale regeling inzake de controle op valutatransacties, bestrijding van misbruik en een doel van algemeen belang dat verband houdt met de exploitatie van landbouwgrond.

89. Om de hierna uiteengezette redenen ben ik van mening dat geen van die gronden de in de onderhavige zaken aan de orde zijnde nationale regeling kan rechtvaardigen.

*1. Rechtvaardiging ontleend aan schending van de nationale regeling inzake de controle op valutatransacties*

90. Volgens artikel 65, lid 1, onder b), VWEU, doet het bepaalde in artikel 63 VWEU niets af aan het recht van de lidstaten om alle nodige maatregelen te nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, met name op fiscaal gebied en met betrekking tot het bedrijfseconomisch toezicht op financiële instellingen.

91. De Hongaarse regering heeft verklaard dat de verkrijging van de rechten van vruchtgebruik waarop de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regelingen betrekking hebben, niettegenstaande de inschrijving van die rechten in het grondregister, „ab initio” onrechtmatig was. Vóór 1 januari 2002 was de verkrijging door niet-ingezetenen van rechten van vruchtgebruik en van gebruik op productiegrond, krachtens de nationale regeling inzake de controle op valutatransacties, namelijk onderworpen aan de afgifte van een vergunning door de nationale bank van Hongarije. Die bank heeft echter aangegeven dat er geen enkele valutatransactievergunning voor de verkrijging van dergelijke rechten was aangevraagd. De Hongaarse staat heeft § 108, lid 1, van de wet overgangsmaatregelen 2013 derhalve vastgesteld om al die door niet-ingezetenen onrechtmatig verkregen rechten van vruchtgebruik en van gebruik ongedaan te maken.

92. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat een sanctie die de uitoefening van de door het VWEU gewaarborgde verkeersvrijheden aantast moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.<sup>29</sup>

93. In casu is het tenietgaan van rechten van vruchtgebruik en van gebruik waarin de in de hoofdgedingen betrokken nationale maatregelen voorzien mijns inziens onevenredig aan het doel sancties te verbinden aan de schending van de nationale regeling inzake de controle op valutatransacties.

94. Ten eerste lijkt de voorgeschreven sanctie mij niet geschikt om het ermee beoogde doel te bereiken, te weten het terugdraaien van transacties die in strijd met de regels inzake de controle op valutatransacties zijn verricht. Die sanctie – het tenietgaan – treft immers elk recht dat niet tussen naaste familieleden is gevestigd, een criterium dat in geen enkel verband staat met een eventuele schending van de regels inzake de controle op valutatransacties.

95. Ten tweede lijkt deze sanctie mij onevenredig zwaar. Mijns inziens mag namelijk aan de schending van een regeling die een administratieve controle op de koop en verkoop van buitenlandse valuta instelt niet de sanctie worden verbonden dat tussen particulieren bij overeenkomst gevestigde rechten, waarvan bovendien de geldigheid niet op grond van materiële regels wordt betwist, tenietgaan. Het lijkt mij in dit verband passender om aan het niet voldoen aan een dergelijke administratieve controle administratieve sancties te verbinden, met name geldboetes.

96. Ten derde lijkt de werkingssfeer van die sanctie mij onevenredig ruim, doordat aan personen wier rechten tenietgaan niet de mogelijkheid wordt geboden te bewijzen dat zij de nationale regeling inzake de controle op valutatransacties in acht hebben genomen.

<sup>29</sup> Zie in die zin, inzake de vrijheid van kapitaalverkeer, arrest van 1 december 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, punten 54 e.v.). Zie in die zin, inzake het vrije verkeer van werknemers, arresten van 12 december 1989, Messner (C-265/88, EU:C:1989:632, punt 14), en 30 april 1998, Commissie/Duitsland (C-24/97, EU:C:1998:184, punt 14). Zie in die zin, inzake het vrije verkeer van goederen, arrest van 2 oktober 2003, Grilli (C-12/02, EU:C:2003:538, punt 49). Zie in die zin, inzake het vrij verrichten van diensten, arrest van 12 september 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, punten 52 en 57). Zie in die zin, inzake de vrijheid van vestiging, arresten van 29 februari 1996, Skanavi en Chrysanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 6 november 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597, punt 72).

97. Ten vierde acht ik die sanctie onevenredig in het licht van de vereisten van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid. Het lijkt mij namelijk in strijd met die vereisten om het tenietgaan van de litigieuze rechten voor te schrijven meer dan twaalf jaar nadat zij zijn gevestigd en de vermeende schending van de nationale regelgeving inzake de controle op valutatransactie heeft plaatsgevonden.<sup>30</sup>

98. Ik vind bevestiging voor deze redenering in het arrest Burtscher<sup>31</sup>, dat een vergelijkbare situatie als die van de onderhavige zaken betrof, te weten de nietigverklaring met terugwerkende kracht van een grondtransactie wegens schending van een administratieve regeling die verplichtte tot het indienen van een voorafgaande verklaring. Het Hof heeft geoordeeld dat de sanctie van nietigheid van de grondtransactie, opgelegd wegens te late indiening van die verklaring, onevenredig was om redenen die deels gelijk zijn aan de hierboven genoemde:

- de werkingssfeer van die sanctie was onevenredig ruim, aangezien die sanctie automatisch werd opgelegd, ongeacht de redenen voor het laattijdig overleggen van die verklaring (punt 55 van dat arrest);
- de sanctie was ook onevenredig zwaar, doordat zij, zonder op een schending van het toepasselijke materiële recht te berusten, een overeenkomst waarin partijen hun intenties tot uitdrukking hadden gebracht volledig op losse schroeven zette, terwijl de niet-tijdige overlegging van de betrokken verklaring ook voldoende met andere sancties, zoals een geldboete, kon worden bestraft (punten 56 tot en met 60 van dat arrest), en
- de sanctie beantwoordde niet aan de eisen van rechtszekerheid, die van bijzonder belang zijn op het gebied van de verkrijging van grond (punt 56 van dat arrest).

99. Ik leid uit het voorgaande af dat het tenietgaan van de in de hoofdgedingen betrokken rechten van vruchtgebruik en van gebruik niet kan worden gerechtvaardigd door de eventuele schending van de nationale regeling inzake de controle op valutatransacties.

## 2. *Rechtvaardiging op grond van de bestrijding van misbruik*

100. De Hongaarse regering heeft tevens aangevoerd dat het tenietgaan van rechten van vruchtgebruik en van gebruik als voorzien in de betrokken nationale maatregelen werd gerechtvaardigd door de wens om misbruik te bestrijden. Volgens die redenering zijn de in de hoofdgedingen betrokken overeenkomsten gebruikt om het aan buitenlandse natuurlijke personen en aan rechtspersonen opgelegde verbod op verkrijging van de eigendom van productiegrond te omzeilen. Die regering preciseert in dit verband dat de handhaving van een eigendomsrecht dat door de verlening van een recht van vruchtgebruik is uitgehold aan geen enkele economische rationaliteit beantwoordt.

101. In dit verband volgt uit vaste rechtspraak dat de bestrijding van misbruik een legitieme reden vormt die een beperking van de door het VWEU gewaarborgde verkeersvrijheden kan rechtvaardigen. Volgens die met name op fiscaal gebied ontwikkelde rechtspraak, kan een nationale maatregel die de verkeersvrijheden inperkt gerechtvaardigd zijn wanneer deze specifiek is gericht op de bestrijding van volstrekt kunstmatige constructies die bedoeld zijn om de wetgeving van de betrokken lidstaat te ontwijken.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Uit de opmerkingen van de Hongaarse regering blijkt dat de verlening van een vergunning door de nationale bank van Hongarije was vereist tot 1 januari 2002. § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen 2013 bepaalt dat de litigieuze rechten van vruchtgebruik of van gebruik van rechtswege tenietgaan op 1 mei 2014.

<sup>31</sup> Arrest van 1 december 2005 (C-213/04, EU:C:2005:731). Volgens de in die zaak aan de orde zijnde Oostenrijkse regeling moest de verkrijger van een perceel grond binnen een bepaalde termijn een verklaring overleggen dat het terrein bebouwd was, de verkrijging niet voor vakantieoelenden was bestemd, en dat hij een Oostenrijks onderdaan was of als zodanig moest worden behandeld (punten 6 en 25).

<sup>32</sup> Zie in die zin met name arresten van 12 september 2006, Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punt 51); 13 maart 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, punt 72), en 1 april 2014, Felixstowe Dock and Railway Company e.a. (C-80/12, EU:C:2014:200, punt 31).

102. Aangezien dat doel echter slechts de bestrijding van volstrekt kunstmatige constructies omvat, mag het niet worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een op een algemeen vermoeden van misbruik gegronde nationale maatregel.<sup>33</sup> Om te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel moet een maatregel die dit doel nastreeft de nationale rechter namelijk in staat stellen om elk geval, met inachtneming van de bijzonderheden ervan, afzonderlijk te beoordelen en om, op basis van objectieve feiten, rekening te houden met het misbruik opleverende gedrag van de betrokkenen.<sup>34</sup>

103. In de context van de hoofdgedingen is het tenietgaan van rechten van vruchtgebruik en van gebruik op landbouwgrond niet geschikt voor de bestrijding van misbruik. Het kan namelijk niet worden uitgesloten dat er, middels het omzeilen van het verbod op de verkoop van landbouwgrond aan buitenlandse onderdanen, misbruik plaatsvindt dat tussen naaste familieleden is uitgewerkt.

104. Deze maatregelen gaan bovendien verder dan nodig is om dat doel te bereiken, doordat zij zijn gegrond op een vermoeden van misbruik met betrekking tot alle niet tussen naaste familieleden gevestigde rechten, zonder dat het bestaan van een volstrekt kunstmatige constructie is aangetoond.

105. Uit het voorgaande volgt dat die maatregelen niet kunnen worden gerechtvaardigd door het doel van bestrijding van misbruik.

### *3. Rechtvaardiging op grond van een doel van algemeen belang dat verband houdt met de exploitatie van landbouwgrond*

106. Om het tenietgaan van rechten van vruchtgebruik en van gebruik op landbouwgrond, met uitzondering van tussen naaste familieleden gevestigde, te rechtvaardigen, heeft de Hongaarse regering voorts gesteld dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling een doel van algemeen belang nastreeft, te weten garanderen dat landbouwgronden eigendom zijn van de natuurlijke personen die deze bewerken. Met name vanwege dat doel is de verkrijging van landbouwgrond voor beleggingsdoeleinden of grondspeculatie, dat wil zeggen ter verkrijging van een meerwaarde die voortkomt uit de stijging van de grondprijzen, verboden.

107. Volgens die regering beoogt die regeling tevens de exploitatie van productiegrond door nieuwe ondernemingen mogelijk te maken, het creëren van eigendommen met een omvang die een rendabele en concurrerende productie mogelijk maakt te bevorderen, en de versnippering van landbouwgrond te voorkomen.

108. Zoals de Hongaarse regering terecht heeft opgemerkt, zijn reeds dergelijke doelen door het Hof als van algemeen belang erkend, met name het verzekeren dat gronden toebehoren aan degenen die deze bewerken, het tegengaan van grondspeculatie, het verzekeren van een verdeling van het grondbezit die de ontwikkeling van rendabele bedrijven mogelijk maakt, en het bevorderen van een verantwoord gebruik van de beschikbare grond door het bestrijden van spanning op de grondmarkt.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Zie in die zin met name arresten van 12 september 2006, Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, punt 50); 13 maart 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, punten 73 en 79), en 19 november 2009, Commissie/Italië (C-540/07, EU:C:2009:717, punt 58).

<sup>34</sup> Arrest van 17 september 2009, Glaxo Wellcome (C-182/08, EU:C:2009:559, punt 99).

<sup>35</sup> Zie in die zin arresten van 6 november 1984, Fearon (182/83, EU:C:1984:335, punten 3 en 10); 23 september 2003, Ospelt en Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punten 38-40), en 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punten 27 en 28).



109. Volgens vaste rechtspraak kan een maatregel die verkeersvrijheden beperkt echter alleen geoorloofd zijn als hij op niet-discriminerende wijze een doel van algemeen belang nastreeft en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, dat wil zeggen indien hij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.<sup>36</sup>

110. In het licht van die rechtspraak ben ik van mening dat de verwezenlijking van het door de Hongaarse regering aangevoerde doel van algemeen belang de in de hoofdgedingen betrokken maatregelen om ten minste twee redenen, en eventueel een derde, niet kan rechtvaardigen.

111. In de eerste plaats zijn die maatregelen, die enkel de handhaving van tussen naaste familieleden gevestigde rechten van vruchtgebruik en van gebruik toestaan, niet geschikt voor de verwezenlijking van de door de Hongaarse regering aangevoerde doelen.

112. Zoals de Oostenrijkse en de Portugese regering en de Commissie immers terecht hebben uitgelegd, kan niet worden uitgesloten dat naaste familieleden van de eigenaar dergelijke rechten op landbouwgrond hebben verworven voor grondspeculatiedoeleinden. Omgekeerd is het net zo goed denkbaar dat personen die geen naaste familieleden van de eigenaar zijn die rechten hebben verworven om een agrarische activiteit uit te oefenen.

113. Met andere woorden, het door de Hongaarse regering gekozen criterium, te weten het zijn van een naast familielid van de eigenaar, is niet geschikt voor de verwezenlijking van de aangevoerde doelen.

114. In de tweede plaats zijn de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregelen evenmin noodzakelijk voor de verwezenlijking van de door de Hongaarse regering aangevoerde doelen. Die doelen kunnen immers worden verwezenlijkt op basis van andere criteria, die bovendien getuigen van meer eerbied voor de verkeersvrijheden. Dat is het geval bij een vereiste dat landbouwgrond daadwerkelijk wordt geëxploiteerd door hetzij de houders van de op die grond gevestigde rechten van vruchtgebruik of van gebruik indien zij natuurlijke personen zijn, hetzij hun aandeelhouders indien zij rechtspersonen zijn.

115. In de derde plaats zijn de in de hoofdgedingen betrokken maatregelen discriminerend van aard, zoals ik in de punten 70 tot en met 86 van deze conclusie heb vastgesteld.

116. Die discriminerende aard volstaat, volgens de in punt 109 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak, om de door de Hongaarse regering aangevoerde rechtvaardiging op grond van het met de exploitatie van landbouwgrond verband houdende doel van algemeen belang uit te sluiten.

117. Ik moet in dit verband echter wijzen op het bestaan van een zekere incoherentie in de rechtspraak van het Hof. Het Hof heeft namelijk reeds aanvaard te onderzoeken of een doel van algemeen belang maatregelen kon rechtvaardigen waarvan het eerst had vastgesteld dat zij discriminerend van aard waren.<sup>37</sup>

118. Ofschoon ik het ten behoeve van de rechtszekerheid wenselijk acht dat het Hof zijn rechtspraak in dit verband verheldert, volgt hoe dan ook uit het voorgaande dat de in de hoofdgedingen betrokken nationale regelingen niet kunnen worden gerechtvaardigd op grond van het door de Hongaarse regering aangevoerde doel van algemeen belang dat verband houdt met de exploitatie van landbouwgrond.

<sup>36</sup> Arresten van 5 maart 2002, Reisch e.a. (C-515/99, C-519/99–C-524/99 en C-526/99–C-540/99, EU:C:2002:135, punt 33); 23 september 2003, Ospelt en Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 1 december 2005, Burtscher (C-213/04, EU:C:2005:731, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 25 januari 2007, Festersen (C-370/05, EU:C:2007:59, punt 26).

<sup>37</sup> Zie met name arrest van 25 oktober 2007, Geurts en Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, punten 22-24).

### ***E. Artikelen 17 en 47 van het Handvest***

119. De verwijzende rechter wenst tevens van het Hof te vernemen of de in de hoofdgedingen betrokken nationale regelingen verenigbaar zijn met de artikelen 17 en 47 van het Handvest.

120. Het is mijns inziens niet nodig om nader in te gaan op dit aspect van de gestelde vragen omdat dergelijke maatregelen in strijd zijn met het Unierecht, aangezien zij, los van de uitlegging van de genoemde bepalingen van het Handvest, een ongerechtvaardigde beperking bevatten van de vrijheid van kapitaalverkeer.

121. Bovendien ben ik van mening dat, in de context van de onderhavige zaken, de vermeende schending van de artikelen 17 en 47 van het Handvest niet los van de vraag inzake schending van de verkeersvrijheden kan worden onderzocht.

122. Dit aspect van de gestelde vragen stelt immers de delicate problematiek aan de orde van de toepasbaarheid van het Handvest bij de beoordeling van nationale maatregelen als in de hoofdgedingen aan de orde, die geen uitvoering geven aan bepalingen van afgeleid Unierecht, maar een ongerechtvaardigde belemmering creëren voor de door het VWEU gewaarborgde verkeersvrijheden.

123. Ik herinner eraan dat het toepassingsgebied van het Handvest, wat het optreden van de lidstaten betreft, is omschreven in artikel 51, lid 1, ervan, op grond waarvan de bepalingen van het Handvest, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten zijn gericht.<sup>38</sup>

124. In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat, gelet op de toelichting bij artikel 51 van het Handvest die volgens artikel 52, lid 7, ervan naar behoren in acht moet worden genomen, het in artikel 51 gebruikte begrip „ten uitvoer brengen” de rechtspraak van het Hof bevestigt over de mate waarin het optreden van de lidstaten in overeenstemming moet zijn met de vereisten die voortvloeien uit de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten.<sup>39</sup>

125. In het arrest Åkerberg Fransson<sup>40</sup> heeft het Hof geoordeeld dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten moeten worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt. Ik herinner eraan dat die zaak geen schending van de verkeersvrijheden betrof, maar een nationale regeling ter uitvoering van Uniewetgeving op het gebied van de btw en artikel 325 VWEU.<sup>41</sup>

126. Wat de verkeersvrijheden betreft, heeft het Hof in het arrest *Pfleger e.a.*<sup>42</sup> gepreciseerd dat het gebruik door een lidstaat van de in het Unierecht neergelegde uitzonderingen om een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid te rechtvaardigen, moet worden geacht het recht van de Unie ten uitvoer te brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

127. In dit verband, en nog specifieker, blijkt uit vaste rechtspraak dat, wanneer een nationale regeling door het Hof wordt onderzocht in het licht van de verkeersvrijheden, de grondrechten waarvan de bescherming door het Unierecht wordt gewaarborgd kunnen worden ingeroepen in twee hypothesen, die beide betrekking hebben op het bestaan van een rechtvaardiging.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> Zie met name arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 17), en 6 oktober 2016, Paoletti e.a. (C-218/15, EU:C:2016:748, punt 13).

<sup>39</sup> Zie in die zin arresten van 30 april 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281, punt 32), en 10 juli 2014, Julián Hernández e.a. (C-198/13, EU:C:2014:2055, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>40</sup> Arrest van 26 februari 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 21).

<sup>41</sup> Arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 27).

<sup>42</sup> Arrest van 30 april 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281, punt 36).

<sup>43</sup> Deze twee hypothesen zijn samen onderzocht onder de titel „The derogation situation” in Lenaerts, K., „Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights”, *European Constitutional Law Review*, 2012, blz. 383-386.

128. De eerste betreft het aanvoeren door een lidstaat van een rechtstreeks aan de bescherming van een grondrecht ontleende rechtvaardigingsgrond. Dit is de hypothese „Schmidberger”<sup>44</sup>, waarin grondrechten worden gebruikt als schild ter verdediging van de betrokken regeling.

129. De tweede betreft de afwijzing van een door een lidstaat aangevoerde rechtvaardigingsgrond wegens inbreuk op een grondrecht. Dit is de hypothese „ERT”<sup>45</sup>, waarin de grondrechten tot gevolg hebben dat de ter verdediging van de betrokken regeling ingeroepen bescherming wordt opgeheven.

130. Daarentegen heeft het Hof bij mijn weten nooit geoordeeld dat de vermeende schending van een grondrecht *los van* de schending van verkeersvrijheden kan worden onderzocht. Met andere woorden, wanneer het enige aanknopingspunt met het Unierecht een beperking van een verkeersvrijheid is, kan de bescherming van de grondrechten hetzij als rechtvaardiging dienen (hypothese „Schmidberger”), hetzij het wegvallen van een rechtvaardigingsgrond tot gevolg hebben (hypothese „ERT”), maar geen zelfstandige grond voor strijd met het Unierecht vormen.

131. De onderhavige zaken vallen precies onder die laatstgenoemde situatie. Het enige aanknopingspunt met het Unierecht is immers een beperking van de vrijheid van kapitaalverkeer.<sup>46</sup> De Hongaarse regering heeft de artikelen 17 en 47 van het Handvest niet aangevoerd om de betrokken nationale regelingen te rechtvaardigen (hypothese „Schmidberger”), en de uitlegging ervan is niet nodig om de door die regering aangevoerde rechtvaardigingsgronden af te wijzen (hypothese „ERT”).<sup>47</sup> In feite wenst de verwijzende rechter te vernemen of die regelingen in strijd zijn met de artikelen 17 en 47 van het Handvest, *los van* de schending van de vrijheid van kapitaalverkeer.<sup>48</sup>

132. In deze omstandigheden en gelet op de hierboven aangehaalde rechtspraak ben ik geneigd aan te nemen dat die vermeende schending van de artikelen 17 en 47 van het Handvest niet door het Hof kan worden onderzocht.

133. Ik hecht eraan duidelijk te maken wat de strekking is van dit standpunt, dat de toepasbaarheid van het Handvest in de specifieke omstandigheden van de onderhavige zaken uitsluit. Dit standpunt heeft vanzelfsprekend geen betrekking op handelingen van de instellingen van de Unie (hypothese „Kadi”<sup>49</sup>), noch op handelingen van de lidstaten die uitvoering geven aan Uniewetgeving (hypothese „Åkerberg Fransson”<sup>50</sup>).

44 Arrest van 12 juni 2003 (C-112/00, EU:C:2003:333). In deze zaak beriep de Oostenrijkse regering zich, ter rechtvaardiging van een beperking van het vrije verkeer van goederen die het gevolg was van een samenkomst die de blokkade van een belangrijke verbindingsweg had veroorzaakt, op de bescherming van de grondrechten van de betogers inzake vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering (zie punt 17 en punten 69 e.v. van dat arrest). Zie ook arrest van 11 december 2007, International Transport Workers’ Federation en Finnish Seamen’s Union, „Viking” (C-438/05, EU:C:2007:772, punten 45 en 46).

45 Arrest van 18 juni 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254). Deze zaak betrof met name de potentieel discriminerende aard van de cumulatie, door ERT, van het exclusieve recht van uitzending van eigen programma’s met het exclusieve recht van ontvangst en doorgifte van uit andere lidstaten afkomstige programma’s (zie punten 21-23 van dat arrest). Het Hof oordeelde dat lidstaten zich slechts op de door het Verdrag erkende uitzonderingen kunnen beroepen, om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, voor zover de betrokken nationale regeling in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, met name met de vrijheid van meningsuiting (zie punten 43-45 van dat arrest). Zie ook arresten van 26 juni 1997, Familiapress (C-368/95, EU:C:1997:325, punten 24-27), en 30 april 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punten 35 en 36).

46 Ik preciseer in dit verband dat het mij niet mogelijk lijkt de in de onderhavige zaken aan de orde zijnde nationale regelingen als „uitvoering” van richtlijn 88/361 aan te merken, om de volgende twee redenen. Ten eerste is die richtlijn, die tot doel had uitvoering te geven aan artikel 67 EG, een dode letter geworden als gevolg van de intrekking van dit artikel bij het Verdrag van Amsterdam, niettegenstaande de illustratieve waarde die het Hof aan bijlage I bij die richtlijn heeft toegekend: zie punt 52 van deze conclusie. Ten tweede is de door de betrokken nationale regelingen geschonden verplichting neergelegd in artikel 63 VWEU, aangezien die bijlage I zich beperkt tot een niet-limitatieve opsomming van kapitaalverkeer.

47 Zie punten 88-118 van deze conclusie.

48 Zie punt 21 van deze conclusie.

49 Arresten van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 281-327), en 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 65-69).

50 Arrest van 26 februari 2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

134. Het betreft evenmin nationale maatregelen die gerechtvaardigd zijn in het licht van de verkeersvrijheden maar inbreuk maken op een door het Handvest gegarandeerd grondrecht (hypothese „ERT”<sup>51</sup>). In deze hypothese worden de grondrechten immers niet zelfstandig toegepast, maar in de context van de rechtvaardiging van een beperking van verkeersvrijheden.

135. In werkelijkheid betreft het standpunt dat ik verdedig, en dat de mogelijkheid uitsluit om een vermeende schending van het Handvest *los van* de vraag naar schending van de verkeersvrijheden te onderzoeken, de volgende twee situaties. Enerzijds kan het Handvest niet autonoom worden toegepast indien de nationale maatregelen een beperking bevatten die hoe dan ook niet gerechtvaardigd is in het licht van de verkeersvrijheden (hypothese van de onderhavige zaken). Anderzijds kan het Handvest niet autonoom worden toegepast indien die maatregelen geen enkele beperking van de verkeersvrijheden bevatten (hypothese „Keck en Mithouard”<sup>52</sup>).

136. In de eerste situatie, die van de onderhavige zaken, is het duidelijk dat het uitsluiten van de mogelijkheid om het Handvest autonoom toe te passen in de praktijk geen enkel verschil maakt, daar de betrokken nationale maatregelen hoe dan ook in strijd met het Unierecht zijn.

137. Bijgevolg is de werkelijke praktische strekking van het juridische standpunt dat ik hier inneem beperkt tot nationale regelingen van het type „Keck en Mithouard”. In deze hypothese impliceert het accepteren dat een schending van het Handvest los van de schending van verkeersvrijheden kan worden onderzocht immers dat alle nationale regelingen, zelfs indien zij die vrijheden niet beperken, aan het Handvest kunnen worden getoetst indien zij ter discussie staan in een feitelijke situatie die binnen het toepassingsgebied van dergelijke vrijheden valt, dat wil zeggen in iedere grensoverschrijdende situatie. Dat zou, om een concreet voorbeeld te nemen, met name betekenen dat een regeling die nachtarbeid in bakkerijen verbiedt, waarvan het Hof heeft vastgesteld dat deze het vrije verkeer van goederen niet beperkte<sup>53</sup>, toch aan de bepalingen van het Handvest kan worden getoetst (met name de artikelen 15 en 16 ervan).

138. Een dergelijke uitlegging lijkt mij moeilijk verenigbaar met artikel 6, lid 1, VEU en artikel 51, lid 2, van het Handvest, volgens welke artikelen de bepalingen van het Handvest geenszins een verruiming inhouden van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen.

139. Mijns inziens kan deze uitlegging niet worden aanvaard en moet worden uitgesloten dat een vermeende schending van het Handvest los van de vraag naar schending van de verkeersvrijheden kan worden onderzocht. Het is precies die benadering die is gehanteerd in het arrest Pelckmans Turnhout<sup>54</sup>, waarin het Hof heeft geoordeeld dat het Handvest niet autonoom kan worden toegepast indien de betrokken nationale regeling de verkeersvrijheden niet beperkt.

140. Daarentegen laat het arrest Pfleger e.a.<sup>55</sup>, dat betrekking had op een nationale regeling die een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van dienstverrichting bevatte, mijns inziens twijfel bestaan over de mogelijkheid om het Handvest autonoom toe te passen.

141. In de punten 35 en 36 van dat arrest heeft het Hof er namelijk terecht aan herinnerd dat het Handvest kan worden ingeroepen in het kader van de beoordeling van rechtvaardigingsgronden. In de punten 57 tot en met 60 van dat arrest heeft het Hof echter aanvaard een schending van de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest *los van* de vraag inzake schending van de vrijheid van

51 Arrest van 18 juni 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254).

52 Arrest van 24 november 1993 (C-267/91 en C-268/91, EU:C:1993:905).

53 Arrest van 14 juli 1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177).

54 Zie in die zin arrest van 8 mei 2014 (C-483/12, EU:C:2014:304, punten 24-26). Dat arrest betrof een nationale regeling die verplichtte tot een wekelijkse sluitingsdag voor winkeliers. Zie in die zin ook arrest van 4 oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, „Grogan” (C-159/90, EU:C:1991:378, punten 30 en 31).

55 Arrest van 30 april 2014 (C-390/12, EU:C:2014:281). Diezelfde benadering is nadien door het Hof gevolgd in het arrest van 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a. (C-98/14, EU:C:2015:386, punten 89-91).

dienstverrichting (die in de punten 39 tot en met 56 van dat arrest was vastgesteld) te onderzoeken.<sup>56</sup> Mijns inziens laat deze benadering twijfel bestaan, die dient te worden opgeheven, over de mogelijkheid om een vermeende schending van het Handvest te onderzoeken los van de vraag inzake schending van de verkeersvrijheden.

142. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging dit aspect van de gestelde vragen aldus te beantwoorden dat, wanneer het Hof een nationale regeling aan de verkeersvrijheden toetst, de vermeende schending van een door het Handvest gegarandeerd grondrecht niet los van de vraag naar schending van die vrijheden kan worden onderzocht.

## VI. Conclusie

143. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szombathely, Hongarije) te beantwoorden als volgt:

„Artikel 63 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als in de hoofdgedingen aan de orde, die bepaalt dat rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik op productiegrond tenietgaan tenzij wordt bewezen dat die rechten zijn gevestigd tussen naaste familieleden, ook al heeft de houder van de rechten de mogelijkheid om een financiële vergoeding te krijgen van de wederpartij.

Artikel 51, leden 1 en 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer het Hof een nationale regeling toetst aan de verkeersvrijheden, de vermeende schending van een door dat Handvest gegarandeerd grondrecht niet los van de vraag naar schending van die vrijheden kan worden onderzocht.”

<sup>56</sup> Het Hof heeft zich er aan het eind van zijn analyse echter toe beperkt op te merken dat een niet-gerechvaardigde of onevenredige beperking van de vrijheid van dienstverrichting uit hoofde van artikel 56 VWEU, krachtens artikel 52, lid 1, van het Handvest evenmin toelaatbaar is met betrekking tot de artikelen 15 tot en met 17 van het Handvest, zodat een afzonderlijke toetsing uit dien hoofde niet nodig was. Zie arrest van 30 april 2014, Pfleger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punten 59 en 60).