



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 mei 2019*

Inhoud

I. Toepasselijke bepalingen	3
A. Unierecht	3
1. Handvest	3
2. Toetredingsakte van 2003	4
B. Hongaars recht	5
II. Precontentieuze procedure	6
III. Voorwerp van het beroep	7
IV. Bevoegdheid van het Hof	7
A. Argumenten van partijen	7
B. Beoordeling door het Hof	7
V. Ten gronde	8
A. Argumenten van partijen	8
B. Beoordeling door het Hof	11
1. Artikel 49 VWEU	11
2. Artikel 63 VWEU en artikel 17 van het Handvest	11
a) Toepasselijkheid van artikel 63 VWEU en bestaan van een beperking van het vrije verkeer van kapitaal	11
b) Rechtvaardiging van de beperking van het vrije verkeer van kapitaal en toepasselijkheid van artikel 17 van het Handvest	12

* Procestaal: Hongaars.

1) Bestaan van een ontneming van eigendom in de zin van artikel 17, lid 1, van het Handvest	13
2) Rechtvaardigingsgronden en redenen van algemeen belang	17
i) Rechtvaardiging op grond van doelstellingen van algemeen belang in verband met de exploitatie van landbouwgrond.....	17
ii) Rechtvaardiging op grond van schending van de nationale regeling inzake controles op valutatransacties	18
iii) Rechtvaardiging die is gebaseerd op de bestrijding, op grond de bescherming van de openbare orde, van praktijken die erop zijn gericht het nationale recht te omzeilen	19
iv) Geen redenen van algemeen belang en schadeloosstellingsregeling in de zin van artikel 17 van het Handvest	21
c) Slotsom	22
VI. Kosten	22

„Niet-nakoming – Artikel 63 VWEU – Vrij verkeer van kapitaal – Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Eigendomsrecht – Nationale regeling die ex lege en zonder vergoeding voorziet in de afschaffing van de rechten van vruchtgebruik op landbouw- en bosbouwgrond die eerder waren verworven door rechtspersonen of door natuurlijke personen die niet kunnen aantonen dat zij een naast familielid van de eigenaar zijn”

In zaak C-235/17,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 5 mei 2017,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Malferrari en L. Havas als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,

verweerder,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Prechal (rapporteur), E. Regan en T. von Danwitz, kamerpresidenten, A. Rosas, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C. G. Fernlund, C. Vajda en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 juli 2018,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 november 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat Hongarije, gelet op met name de sinds 1 januari 2013 van kracht zijnde bepalingen van de termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (wet nr. LV van 1994 inzake productiegrond; hierna: „wet productiegrond van 1994”), de relevante bepalingen van de mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (wet nr. CXXII van 2013 betreffende de verkoop van landbouw- en bosbouwgrond; hierna: „wet landbouwgrond van 2013”), alsook een aantal bepalingen van de 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 wet nr. CXXII van 2013 inzake de verkoop van landbouw- en bosbouwgrond; hierna: „wet overgangsmaatregelen van 2013”) en § 94, lid 5, van de ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (wet nr. CXLI van 1997 betreffende het grondregister; hierna: „wet grondregister”), zijn verplichtingen krachtens de artikelen 49 en 63 VWEU en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) niet is nagekomen, doordat het de rechten van vruchtgebruik op landbouw- en bosbouwgrond op kennelijk onevenredige wijze heeft beperkt.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Handvest

- 2 Artikel 17 van het Handvest, met het opschrift „Het recht op eigendom”, bepaalt in lid 1:

„Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.”

- 3 Artikel 51 van het Handvest draagt het opschrift „Toepassingsgebied” en bepaalt in lid 1:

„De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. [...]”

- 4 Artikel 52 van het Handvest heeft als opschrift „Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen” en bepaalt in de leden 1 en 3 ervan:

„1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

[...]

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.”

2. Toetredingsakte van 2003

- 5 Bijlage X bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor 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 en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33; hierna: „Toetredingsakte van 2003”) heeft als opschrift „Lijst bedoeld in artikel 24 van de Toetredingsakte: Hongarije”. Hoofdstuk 3 van deze bijlage, met als opschrift „Vrij kapitaalverkeer”, bepaalt in punt 2:

„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 landbouwgrond een minder gunstige behandeling krijgen dan op het moment van ondertekening van het Toetredingsverdrag. [...]

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 overgangsperiode 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 overgangsperiode met ten hoogste 3 jaar.”

- 6 Bij besluit 2010/792/EU van de Commissie van 20 december 2010 tot verlenging van de overgangsperiode met betrekking tot de verwerving van landbouwgrond in Hongarije (PB 2010, L 336, blz. 60) is de in bijlage X, hoofdstuk 3, punt 2, bij de Toetredingsakte van 2003 vastgestelde overgangsperiode verlengd tot en met 30 april 2014.

B. Hongaars recht

- 7 § 38, lid 1, van de földről szóló 1987. évi I. törvény (wet nr. I van 1987 inzake grond) bepaalde dat natuurlijke personen die niet de Hongaarse nationaliteit bezitten of die de Hongaarse nationaliteit bezitten, maar permanent buiten Hongarije wonen, alsook rechtspersonen met zetel buiten Hongarije of met zetel in Hongarije, maar waarvan het kapitaal in handen is van buiten Hongarije gevestigde natuurlijke of rechtspersonen, slechts productiegrond door koop, ruil of schenking in eigendom konden verkrijgen na voorafgaande toestemming van de minister van Financiën.
- 8 Bij § 1, lid 5, van de 171/1991 Korm. Rendelet (regeringsbesluit 171/1991) van 27 december 1991, die op 1 januari 1992 in werking is getreden, is uitgesloten dat personen die geen onderdaan zijn van Hongarije, met uitzondering van personen met een permanente verblijfsvergunning en personen die erkend zijn als vluchteling, productiegrond verwerven.
- 9 De wet productiegrond van 1994 behield dit verbod op het verwerven van productiegrond, en heeft het uitgebreid tot rechtspersonen, ongeacht of zij al dan niet in Hongarije zijn gevestigd.
- 10 Deze wet is met ingang van 1 januari 2002 gewijzigd bij de termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXVII. törvény (wet nr. CXVII van 2001 tot wijziging van wet nr. LV van 1994 inzake productiegrond) om ook de mogelijkheid uit te sluiten dat bij overeenkomst een recht van vruchtgebruik op productiegrond wordt gevestigd ten gunste van natuurlijke personen die geen onderdaan zijn van Hongarije en rechtspersonen. Na deze wijzigingen was in § 11, lid 1, van de wet productiegrond van 1994 bepaald dat „de bepalingen van hoofdstuk II betreffende de beperking van de eigendomsverkrijging moeten worden toegepast, om bij overeenkomst het recht van vruchtgebruik en het recht van gebruik te vestigen. [...]”
- 11 § 11, lid 1, van de wet productiegrond van 1994 is vervolgens gewijzigd bij de egyes agrár tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXIII. törvény (wet nr. CCXIII van 2012 tot wijziging van bepaalde wetten betreffende de landbouw). In zijn nieuwe, gewijzigde versie, die op 1 januari 2013 in werking is getreden, bepaalde § 11, lid 1, dat „[h]et bij overeenkomst gevestigde recht van vruchtgebruik nietig is, behalve indien het ten gunste van een naast familielid is gevestigd”. Wet nr. CCXIII van 2012 heeft in de wet productiegrond van 1994 ook een nieuwe § 91, lid 1, ingevoegd, volgens welke bepaling „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, van rechtswege tenietgaan op 1 januari 2033”.
- 12 De wet landbouwgrond van 2013 is vastgesteld op 21 juni 2013 en in werking getreden op 15 december 2013.
- 13 In § 37, lid 1, van de wet landbouwgrond van 2013 is het voorschrift behouden dat een bij overeenkomst gevestigd recht van vruchtgebruik of van gebruik op landbouwgrond nietig is, behalve indien het ten gunste van een naast familielid is gevestigd.
- 14 § 5, punt 13, van deze wet bevat de volgende definitie:

„Naaste familieleden’: echtgenoot en echtgenote, bloedverwanten in de opgaande of neergaande rechte lijn, geadopteerde kinderen en kinderen van de echtgenoot of echtgenote, adoptieouders, stiefouders, alsmede broers en zussen”.
- 15 De wet overgangsmaatregelen van 2013 is vastgesteld op 12 december 2013 en in werking getreden op 15 december 2013.

- 16 § 108, lid 1, van deze wet, waarbij § 91, lid 1, van de wet productiegrond van 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.”

- 17 In § 94 van de wet grondregister staat te lezen:

„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 van 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 familieband 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 familieband blijkt of indien binnen de gestelde termijn geen verklaring is afgelegd, schrapt 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 schrapt 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 van 2013] zijn afgeschaft, uit het grondregister.”

II. Precontentieuze procedure

- 18 Aangezien de Commissie van mening was dat Hongarije de artikelen 49 en 63 VWEU alsook artikel 17 van het Handvest had geschonden door in een aantal bepalingen van de wet overgangsmatregelen van 2013 – waaronder § 108, lid 1, van deze wet – beperkingen van het recht van vruchtgebruik op landbouwgrond vast te stellen, heeft zij deze lidstaat op 17 oktober 2014 een aanmaningsbrief toegezonden. Hongarije heeft hierop geantwoord bij brief van 18 december 2014, waarin het deze schendingen betwistte.
- 19 Op 19 juni 2015 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij stelde dat Hongarije de in het vorige punt genoemde bepalingen van het Unierecht had geschonden door bij § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013 per 1 mei 2014 bepaalde rechten van vruchtgebruik af te schaffen. Deze lidstaat heeft hierop geantwoord bij brieven van 9 oktober 2015 en 18 april 2016, waarin hij tot de slotsom kwam dat er geen sprake was van de beweerde niet-nakomingen.
- 20 Daarop heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

III. Voorwerp van het beroep

- 21 In het petitum van haar verzoekschrift verwijt de Commissie Hongarije de rechten van vruchtgebruik op landbouw- en bosbouwgrond (hierna: „landbouwgrond”) in strijd met het Unierecht te hebben „beperkt”, gelet op de verschillende nationale bepalingen die zij in dit petitum noemt. Uit zowel het met redenen omkleed advies als de inhoud van het verzoekschrift zelf blijkt echter – en overigens zijn de partijen het erover eens, zoals is bevestigd door de debatten ter terechtzitting waarnaar de advocaat-generaal in punt 39 van zijn conclusie heeft verwezen – dat de in casu door de Commissie verweten beperking van de rechten van vruchtgebruik meer bepaald de beperking is die voortvloeit uit de afschaffing van deze rechten bij § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013. De andere nationale bepalingen waarnaar het petitum van het verzoekschrift verwijst, worden in het petitum en in het verzoekschrift zelf slechts vermeld als elementen van het nationaal regelgevend kader waartoe deze § 108, lid 1, behoort. Deze elementen zijn essentieel voor een volledig begrip van de reikwijdte van laatstgenoemde bepaling.
- 22 Het beroep van de Commissie strekt dus ertoe vast te stellen dat Hongarije zijn verplichtingen krachtens de artikelen 49 en 63 VWEU en artikel 17 van het Handvest niet is nagekomen door § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013 (hierna: „bestreden regeling”) vast te stellen en daarmee de rechten van vruchtgebruik op in deze lidstaat gelegen landbouwgrond die eerder waren gevestigd tussen personen die geen naaste familieleden zijn, van rechtswege af te schaffen.

IV. Bevoegdheid van het Hof

A. Argumenten van partijen

- 23 Hongarije stelt om te beginnen dat, aangezien de bij de bestreden regeling afgeschafte vruchtgebruikovereenkomsten de vóór de toetreding van Hongarije tot de Unie geldende verbodsbepalingen inzake de eigendomsverkrijging van landbouwgrond hebben omzeild en dus reeds vóór de toetreding van Hongarije tot de Unie ab initio nietig waren, noch de aldus geschonden verbodsbepalingen, noch de gevolgen ervan, noch bijgevolg de latere afschaffing van de betrokken rechten van vruchtgebruik door de bestreden regeling kunnen worden beoordeeld in het licht van het Unierecht. Het Hof is immers niet bevoegd om dat recht uit te leggen wanneer de feiten van het geschil dateren van vóór de toetreding van de betrokken lidstaat tot de Unie.
- 24 De Commissie betoogt dat het Unierecht onmiddellijk van toepassing is in de nieuwe lidstaten en dat het voorwerp van het geschil in casu betrekking heeft op een in 2013 vastgestelde nationale regeling die voorziet in de afschaffing ex lege op 1 mei 2014 van de destijds nog bestaande en in het grondregister ingeschreven rechten van vruchtgebruik en niet op de rechtmatigheid van vruchtgebruikovereenkomsten die vóór de toetreding van Hongarije tot de Unie zijn gesloten. Hongarije heeft in zijn antwoord op het met redenen omkleed advies trouwens uitdrukkelijk erkend dat de Hongaarse rechtbanken in geen enkele zaak vruchtgebruikovereenkomsten nietig hebben verklaard.

B. Beoordeling door het Hof

- 25 Volgens vaste rechtspraak is het Hof bevoegd om het Unierecht uit te leggen wat de toepassing ervan in een nieuwe lidstaat betreft vanaf de datum van de toetreding van die lidstaat tot de Unie (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 26 Zoals de Commissie heeft gesteld, bestonden de door de bestreden regeling getroffen rechten van vruchtgebruik in casu nog op 30 april 2014 en zijn zij afgeschaft en vervolgens uit het grondregister geschrapt krachtens deze regeling – die bijna tien jaar na de toetreding van Hongarije tot de Unie is vastgesteld – en niet door de toepassing van nationale regelingen die vóór de datum van deze toetreding van kracht waren en volledige uitwerking ten aanzien van dergelijke rechten van vruchtgebruik hadden.
- 27 Bijgevolg moet het betoog waarmee Hongarije betwist dat het Hof bevoegd is, worden afgewezen.

V. Ten gronde

A. Argumenten van partijen

- 28 De Commissie voert in de eerste plaats aan dat de bestreden regeling, naargelang de specifieke kenmerken van elk mogelijk geval, zowel de vrijheid van vestiging als het vrije verkeer van kapitaal kan beperken en bijgevolg zowel artikel 49 VWEU als artikel 63 VWEU kan schenden.
- 29 In de tweede plaats is deze regeling indirect discriminerend ten aanzien van onderdanen van andere lidstaten dan Hongarije, aangezien zij tussen 1992 en 2002 alleen door de vestiging van een vruchtgebruik in landbouwgrond in Hongarije konden investeren en bovendien zelden naaste familieleden hadden die eigenaar waren van dergelijke grond en van wie zij een recht van vruchtgebruik op die grond zouden kunnen hebben verkregen. In die omstandigheden kan de bestreden regeling niet worden gerechtvaardigd op grond van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU of door in de rechtspraak aanvaarde dwingende redenen van algemeen belang.
- 30 In de derde plaats, en gesteld dat dergelijke rechtvaardigingsgronden mogelijk zijn, kunnen de door Hongarije aangevoerde rechtvaardigingsgronden in casu niet worden aanvaard en voldoet de bestreden regeling niet aan de eisen van het evenredigheidsbeginsel.
- 31 Aangaande – ten eerste – de verschillende in de preambule van de wet landbouwgrond van 2013 vermelde en door de Alkotmánybíróság (grondwettelijk hof, Hongarije) in zijn arrest nr. 25 van 21 juli 2015 genoemde doelstellingen van het landbouwbeleid, namelijk ervoor zorgen dat de productieve landbouwgrond uitsluitend in handen is van de natuurlijke personen die deze grond bewerken en niet voor speculatieve doeleinden wordt gehouden, landverkaveling tegengaan, een plattelandsbevolking en een duurzame landbouwproductie in stand houden alsook landbouwbedrijven oprichten die een levensvatbare omvang hebben en concurrerend zijn, stelt de Commissie dat deze doelstellingen geen belemmering van het vrije verkeer van kapitaal rechtvaardigen.
- 32 In ieder geval zijn de betrokken beperkingen niet geschikt, niet coherent en evenmin noodzakelijk om de aldus ingeroepen doelstellingen te bereiken.
- 33 Aangaande – ten tweede – de doelstelling om de onwettige situaties te regulariseren die voortvloeien uit de verwerving van rechten van vruchtgebruik door niet-ingezetenen die niet beschikken over een valutatransactievergunning van de nationale bank van Hongarije – die tot 16 juni 2001 vereist was op grond van wet nr. XCV van 1995 betreffende deviezen – betoogt de Commissie dat een dergelijk vergunningsvereiste, sinds de toetreding van Hongarije tot de Unie, tot door het Unierecht verboden discriminatie op grond van nationaliteit leidt. Overigens heeft Hongarije tijdens de precontentieuze procedure toegegeven dat geen enkele Hongaarse rechter heeft geoordeeld dat de verwerving van een recht van vruchtgebruik zonder valutatransactievergunning tot de nietigheid van dit vruchtgebruik leidt.

- 34 Aangaande – ten derde – de doelstelling van de afschaffing van de rechten van vruchtgebruik die vóór 1 januari 2002 zijn verworven door niet-ingezetenen of rechtspersonen die aldus het verbod op de verwerving van eigendom op onwettige wijze zouden hebben omzeild, is de Commissie van mening dat de omstandigheid dat een onderdaan van een andere lidstaat dan Hongarije voor investeringen in landbouwgrond of vestiging in Hongarije kiest voor een rechtstitel die krachtens de wetgeving van deze lidstaat beschikbaar is, louter de uitoefening van de in de artikelen 49 en 63 VWEU gewaarborgde vrijheden vormt en derhalve niet als misbruik kan worden aangemerkt.
- 35 Bovendien staft Hongarije zijn bewering niet dat alle vruchtgebruikovereenkomsten die onder de bestreden regeling vallen, op onrechtmatige wijze zijn gesloten. Hongarije zet met name niet uiteen waarom dit het geval zou kunnen zijn met betrekking tot de overeenkomsten van klagers – die de Commissie aan het Hof heeft overgelegd – en noemt geen enkele overeenkomst die door de rechter onwettig is verklaard. Bovendien, zelfs gesteld dat in bepaalde gevallen het recht van vruchtgebruik zou zijn gevestigd om de geldende regels te omzeilen, kan deze vaststelling alleszins niet worden veralgemeend door ervan uit te gaan dat eenieder die een dergelijk recht heeft gevestigd, met een dergelijk oogmerk heeft gehandeld.
- 36 Ten vierde is de Commissie van mening dat de bestreden regeling het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel schendt. Deze beginselen hebben immers tot gevolg dat het in geval van afschaffing van rechtstitels die de houders ervan in staat stellen een economische activiteit uit te oefenen, niet evenredig en gerechtvaardigd zou zijn om te voorzien in een overgangperiode van slechts vier en een halve maand, terwijl tegelijkertijd de twintigjarige overgangperiode die minder dan een jaar eerder was vastgesteld, wordt afgeschaft. Ook het feit dat niet is voorzien in een specifieke vergoeding ter compensatie – onder vooraf bepaalde voorwaarden – van de betrokken personen voor de ontneming van de betaalde tegenprestatie, de waardevermindering van de gedane investeringen en het verlies aan inkomsten, is in strijd met deze beginselen.
- 37 Ten vijfde stelt de Commissie dat, aangezien de bestreden regeling de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van kapitaal belemmert en Hongarije dwingende redenen van algemeen belang aanvoert om dergelijke belemmeringen te rechtvaardigen, de bepalingen van het Handvest in casu van toepassing zijn.
- 38 Deze regeling is in strijd met artikel 17 van het Handvest. De afschaffing van de betrokken rechten van vruchtgebruik is immers een ontneming van eigendom in de zin van dat artikel en van artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”).
- 39 De ontneming van rechten van vruchtgebruik ten nadele van duizenden niet-Hongaarse burgers wordt in casu niet gerechtvaardigd door een toelaatbare reden van algemeen belang en, zelfs indien deze ontneming toch gerechtvaardigd zou kunnen worden, zou zij niet evenredig zijn, met name gelet op de hierboven uiteengezette elementen. Bovendien voorzag de bestreden regeling niet in de door artikel 17 van het Handvest vereiste schadeloosstelling om de ontneming van zakelijke rechten van aanzienlijke economische waarde met doeltreffende middelen te vergoeden.
- 40 Ten slotte hebben de betrokken personen te goeder trouw gehandeld door gebruik te maken van een investeringsmogelijkheid die door het bestaande wettelijke kader werd geboden en zowel de praktijk van de bevoegde administratieve autoriteiten met betrekking tot inschrijvingen in het grondregister als de praktijk van de gerechtelijke autoriteiten heeft de wettigheid van het betrokken vruchtgebruik bevestigd.
- 41 Als verweer voert Hongarije aan dat er geen sprake is van enige belemmering van de vrijheid van vestiging. Uit arrest nr. 25 van de Alkotmánybíróság van 21 juli 2015 blijkt dat de betrokken houders van het recht van vruchtgebruik geen vermogensschade hebben geleden. Die rechterlijke instantie was immers van oordeel dat het Hongaarse burgerlijk recht in het algemeen voldoende waarborgen bood

om hun belangen in het kader van een afrekening tussen partijen te kunnen doen gelden. Voorts kunnen die houders de grond in de toekomst blijven bewerken door, met instemming van de eigenaar, de eigendom van de grond te verwerven of door het aangaan van een huurovereenkomst. Wat het vrije verkeer van kapitaal betreft, is geen beperking daarvan aangetoond, aangezien de bestreden regeling zich beperkt tot het opleggen van een voorwaarde die betrekking heeft op de familieband met betrekking tot slechts één van de titels voor de exploitatie van bouwland. Het blijft immers mogelijk grond te kopen of te huren.

- 42 Bovendien betwist deze lidstaat het bestaan van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien de bestreden regeling zonder onderscheid zowel Hongaarse onderdanen als onderdanen van andere lidstaten heeft getroffen, zoals blijkt uit het feit dat van de meer dan 100 000 personen op wie de regeling van toepassing is, er slechts 5 058 onderdanen van andere staten waren, waaronder onderdanen van derde landen. Dat de uitzondering betreffende de nauwe familieband doorgaans ten gunste van Hongaarse onderdanen werkt, is het gevolg van het feit dat het gaat om grond die zich in Hongarije bevindt en waarvan de eigenaars gewoonlijk Hongaars zijn. Deze uitzondering houdt rekening met het feit dat ouders voor hun kinderen vaak onroerende goederen kopen waarop zij een recht van vruchtgebruik vestigen en dat de langstlevende echtgenoot vaak een dergelijk recht erft.
- 43 Zelfs indien zou worden vastgesteld dat er sprake is van een beperking van het vrije verkeer van kapitaal, is Hongarije van mening dat deze gerechtvaardigd is, allereerst door de in punt 31 van dit arrest in herinnering gebrachte doelstellingen van het landbouwbeleid.
- 44 Vervolgens betoogt deze lidstaat dat de onwettigheid ab initio van de betrokken vruchtgebruikovereenkomsten is erkend door de Alkotmánybíróság, die in zijn arrest nr. 25 van 21 juli 2015 heeft geoordeeld dat de bestreden regeling met name tot doel had ervoor te zorgen dat het grondregister rechtsbetrekkingen weergeeft die in overeenstemming zijn met de nieuwe regeling voor landbouwgrond, en de rechtsgevolgen op te heffen van een praktijk waardoor het recht van vruchtgebruik oneigenlijk is toegepast.
- 45 Indien de partijen kiezen voor een ander soort overeenkomst dan die welke overeenstemt met hun werkelijke bedoeling, dan volgt uit § 207, lid 6, van de polgari törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (wet nr. IV van 1959 tot vaststelling van het burgerlijk wetboek) dat de overeenkomst fictief en nietig is.
- 46 Gelet op het grote aantal rechten van vruchtgebruik die op verschillende manieren zijn verworven in de door niet-onderdanen gekoesterde hoop om, na de toetreding van Hongarije tot de Unie of na het wegvallen van de juridische belemmeringen, op een dag de eigendom van de betrokken grond te verwerven, en op het feit dat de ongedaanmaking van deze verwervingen onder het begrip openbare orde in de zin van artikel 65, lid 1, onder b), VWEU kon vallen, heeft de nationale wetgever om budgettaire redenen en om middelen van justitie te besparen ervoor gekozen deze rechten af te schaffen en hen bij wet uit het grondregister te schrappen, in plaats van deze een voor een voor de rechter te laten aanvechten.
- 47 Ten slotte is Hongarije van mening dat de bestreden regeling ook wordt gerechtvaardigd door de wens om een einde te maken aan de onwettigheid van vruchtgebruikovereenkomsten die zijn gesloten zonder de bij wet nr. XCV van 1995 vereiste valutatransactievergunning.
- 48 Wat de evenredigheid en de noodzaak van de beperking van het eigendomsrecht betreft, heeft de Alkotmánybíróság in zijn arrest nr. 25 van 21 juli 2015 geoordeeld dat de afschaffing van de betrokken rechten van vruchtgebruik niet neerkwam op een onteigening, aangezien de betrokken rechten contractueel van aard zijn en derhalve in het algemeen belang door wettelijke bepalingen kunnen worden beperkt, en deze afschaffing niet resulteert in de verwerving van een recht door de staat of tot de instelling van een nieuw zakelijk recht ten gunste van een ander rechtssubject.

Bovendien is deze maatregel in het algemeen belang, aangezien de grond van de eigenaar wordt bevrijd van lasten en er voortaan door sociale randvoorwaarden verplichtingen gelden met betrekking tot de productiegrond.

- 49 Wat de korte duur van de overgangperiode betreft, mochten de betrokken marktdeelnemers niet vertrouwen op het behoud van de vorige regeling, waarvan – wegens het verstrijken van het moratorium op de verwerving van grond als gevolg van de Toetredingsakte van 2003 – kon worden voorzien dat zij zou worden gewijzigd.
- 50 Voorts betoogt Hongarije dat een afzonderlijk onderzoek van de bestreden regeling in het licht van het Handvest niet nodig is en dat hoe dan ook uit arrest nr. 25 van de Alkotmánybíróság van 21 juli 2015 blijkt dat de afschaffing van de betrokken rechten van vruchtgebruik geen onteigening vormt en bovendien gerechtvaardigd is door het algemeen belang, terwijl de civielrechtelijke regels de voormalige vruchtgebruiker in staat stellen een billijke, volledige en tijdige vergoeding van de geleden schade te verkrijgen. Bovendien is artikel 17 van het Handvest in casu niet van toepassing aangezien de aldus opgeheven vruchtgebruikovereenkomsten onrechtmatig en te kwader trouw zijn gesloten.

B. Beoordeling door het Hof

1. Artikel 49 VWEU

- 51 Met betrekking tot het verzoek van de Commissie om vast te stellen dat Hongarije zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 49 VWEU niet is nagekomen, dient eraan te worden herinnerd dat, indien het recht om op het grondgebied van een andere lidstaat onroerend goed te verkrijgen, te exploiteren en te vervreemden, wordt uitgeoefend als complement van de vrijheid van vestiging, het tot kapitaalverkeer leidt (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 54).
- 52 Zoals de Commissie heeft aangevoerd door in dit verband te verwijzen naar het geval van onderdanen van andere lidstaten dan Hongarije die in deze lidstaat een landbouwactiviteit uitoefenen en die hiertoe direct of indirect een recht van vruchtgebruik op landbouwgrond hebben verworven, vormt dit recht in een dergelijk geval een complement van de vrijheid van vestiging van deze onderdanen.
- 53 Hoewel de bestreden regeling bijgevolg a priori zowel onder de werkingssfeer van artikel 49 VWEU als van artikel 63 VWEU kan vallen, blijft het echter een feit dat in casu de uit de bestreden regeling voortvloeiende beperking van de vrijheid van vestiging die de Commissie in haar beroep aanvoert, het rechtstreekse gevolg is van de beperking van het vrije verkeer van kapitaal die zij in ditzelfde beroep eveneens aan de kaak stelt. Aangezien de eerste gestelde beperking onlosmakelijk verbonden is met de tweede, hoeft de bestreden regeling niet te worden onderzocht in het licht van artikel 49 VWEU (zie in die zin arresten van 4 juni 2002, Commissie/Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, punt 56; 13 mei 2003, Commissie/Spanje, C-463/00, EU:C:2003:272, punt 86, en 10 november 2011, Commissie/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, punt 98 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

2. Artikel 63 VWEU en artikel 17 van het Handvest

a) Toepasselijkheid van artikel 63 VWEU en bestaan van een beperking van het vrije verkeer van kapitaal

- 54 Er zij aan herinnerd dat het kapitaalverkeer handelingen omvat waarmee niet-ingezetenen op het grondgebied van een lidstaat in onroerend goed beleggen, zoals blijkt uit de nomenclatuur van het kapitaalverkeer in bijlage I bij richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van [het bij het Verdrag van Amsterdam ingetrokken] artikel 67 van het [EG-Verdrag] (PB 1988,

L 178, blz. 5). Deze nomenclatuur behoudt voor de definitie van het begrip kapitaalverkeer de indicatieve waarde die zij voorheen reeds bezat (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 55 Onder dat begrip vallen met name beleggingen in onroerende goederen die verband houden met het verwerven van vruchtgebruik op grond, zoals in het bijzonder blijkt uit de verklarende aantekeningen in bijlage I bij richtlijn 88/361, waarin wordt gepreciseerd dat de in die richtlijn opgenomen categorie van beleggingen in onroerende goederen de verwerving van rechten van vruchtgebruik op bebouwde en onbebouwde eigendommen omvat (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 57).
- 56 In casu schaft de bestreden regeling de eerder verworven rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond af indien de houders van deze rechten niet voldoen aan het vereiste waaraan het nationale recht de verwerving van dergelijke rechten voortaan afhankelijk stelt, namelijk het bestaan van een nauwe familieband tussen de persoon die het recht van vruchtgebruik verwerft en de eigenaar van het betrokken land.
- 57 Bovendien staat vast dat er zich onder de door de genoemde regeling getroffen houders van rechten van vruchtgebruik een groot aantal onderdanen van andere lidstaten dan Hongarije bevindt die dergelijke rechten hebben verworven, hetzij direct, hetzij indirect door middel van een in Hongarije opgerichte rechtspersoon.
- 58 Door te voorzien in de afschaffing ex lege van de rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond die aldus in handen zijn van de onderdanen van andere lidstaten dan Hongarije, beperkt de bestreden regeling alleen al op grond van het voorwerp ervan het door artikel 63 VWEU gewaarborgde recht op vrij kapitaalverkeer van de betrokkenen. Deze regeling ontnemt hun immers zowel de mogelijkheid om het genot te blijven hebben van hun recht van vruchtgebruik, door hun met name te verhinderen om het betrokken land te gebruiken of te exploiteren of te verhuren en er op die manier voordeel uit te halen, als de eventuele mogelijkheid om dit recht te vervreemden, bijvoorbeeld door het over te dragen aan de eigenaar. Voorts kan deze regeling niet-ingezetenen ervan doen afzien in de toekomst investeringen te doen in Hongarije (zie in die zin arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punten 62-66).

b) Rechtvaardiging van de beperking van het vrije verkeer van kapitaal en toepasselijkheid van artikel 17 van het Handvest

- 59 Volgens de rechtspraak van het Hof is een maatregel zoals de bestreden regeling, die het vrije verkeer van kapitaal beperkt, slechts toelaatbaar voor zover hij gerechtvaardigd is door dwingende redenen van algemeen belang en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, wat inhoudt dat hij geschikt is om de verwezenlijking van het rechtmatig nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie in die zin arrest van 11 november 2010, Commissie/Portugal, C-543/08, EU:C:2010:669, punt 83).
- 60 Ook kan een dergelijke maatregel gerechtvaardigd zijn door de in artikel 65 VWEU genoemde redenen mits hij het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 In dat verband moet tevens in herinnering worden gebracht dat een nationale wettelijke regeling slechts geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te verzekeren, wanneer zij de verwezenlijking ervan werkelijk coherent en systematisch nastreeft (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 62 In casu heeft Hongarije aangevoerd dat de bestreden regeling gerechtvaardigd wordt door dwingende redenen van algemeen belang die in de rechtspraak van het Hof zijn erkend, namelijk doelstellingen met betrekking tot het rationeel gebruik van landbouwgrond, en door in artikel 65 VWEU genoemde redenen. Aangaande laatstgenoemde bepaling beroept deze lidstaat zich meer in het bijzonder op de wens om een einde te maken aan inbreuken op de nationale voorschriften inzake controles op valutatransacties en de wens om bedrieglijke verwervingspraktijken te bestrijden ter bescherming van de openbare orde.
- 63 Bovendien dient ook eraan te worden herinnerd dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst en dat zij dus met name moeten worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt (zie met name arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punten 19-21, en 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punt 62).
- 64 Dat is in het bijzonder het geval wanneer een nationale regeling de uitoefening van een of meer door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kan belemmeren en de betrokken lidstaat zich beroept op redenen als genoemd in artikel 65 VWEU of op door het Unierecht erkende dwingende redenen van algemeen belang om een dergelijke belemmering te rechtvaardigen. In een dergelijk geval kan de betrokken nationale regeling volgens vaste rechtspraak slechts in aanmerking komen voor de uitzonderingen waarin aldus is voorzien wanneer zij in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (zie in die zin arresten van 18 juni 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punt 43; 27 april 2006, Commissie/Duitsland, C-441/02, EU:C:2006:253, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punt 63).
- 65 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, moet in dat verband 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, worden geacht „het recht van de Unie ten uitvoer [te] brengen” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest (arrest van 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 In casu vormt de bestreden regeling, zoals is opgemerkt in de punten 58 en 62 van dit arrest, een beperking van het vrije verkeer van kapitaal en beroept Hongarije zich op het bestaan van dwingende redenen van algemeen belang en redenen als genoemd in artikel 65 VWEU om deze beperking te rechtvaardigen. In deze omstandigheden moet de verenigbaarheid van deze regeling met het Unierecht worden onderzocht in het licht van zowel de aldus in het Verdrag en de rechtspraak van het Hof vastgestelde uitzonderingen als de door het Handvest gewaarborgde grondrechten (zie in die zin arrest van 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punten 65, 102 en 103), die onder meer het eigendomsrecht omvatten dat wordt gewaarborgd door – het volgens de Commissie in casu geschonden – artikel 17 van het Handvest.

1) Bestaan van een ontneming van eigendom in de zin van artikel 17, lid 1, van het Handvest

- 67 Op grond van artikel 17, lid 1, van het Handvest heeft eenieder het recht om de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken en mag niemand zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Bovendien kan het gebruik van de goederen bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.

- 68 In dit verband dient allereerst in herinnering te worden gebracht dat, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, artikel 17 van het Handvest een rechtsregel is die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren (zie in die zin arrest van 20 september 2016, *Ledra Advertising e.a./Commissie en ECB*, C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, punt 66).
- 69 Aangaande de in artikel 17, lid 1, van het Handvest genoemde materiële voorwaarden, volgt in de eerste plaats uit de rechtspraak van het Hof dat de bij die bepaling verleende bescherming rechten met een vermogenswaarde betreft waaruit vanuit het oogpunt van de betrokken rechtsorde een verworven rechtspositie voortvloeit op basis waarvan deze rechten door en ten gunste van de houder ervan autonoom kunnen worden uitgeoefend (arresten van 22 januari 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punt 34, en 3 september 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie*, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punt 60).
- 70 Anders dan wat Hongarije dienaangaande ter terechtzitting heeft betoogd, is het duidelijk dat rechten van vruchtgebruik op een onroerend goed als die in het hoofdgeding, voor zover zij de houder ervan machtigen dit goed te gebruiken en ervan het genot te hebben, een vermogenswaarde hebben en aan deze houder een verworven rechtspositie verlenen op basis waarvan hij dit recht op gebruik en op het genot ervan autonoom kan uitoefenen, zelfs indien dit recht krachtens het toepasselijke nationale recht beperkt of niet overdraagbaar is.
- 71 De verwerving bij overeenkomst van dergelijke rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond gaat immers in beginsel gepaard met de betaling van een prijs. Deze rechten stellen de houder ervan in staat om het genot van deze grond te hebben, met name voor economische doeleinden en in voorkomend geval zelfs om deze grond te verhuren aan derden, en vallen aldus binnen de werkingssfeer van artikel 17, lid 1, van het Handvest.
- 72 Voorts blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM, die krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest als minimumbeschermingsniveau in aanmerking moet worden genomen bij de uitlegging van artikel 17 van het Handvest (zie in die zin arresten van 15 maart 2017, *Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, punt 37; 13 juni 2017, *Florescu e.a.*, C-258/14, EU:C:2017:448, punt 49, en 12 februari 2019, *TC*, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, punt 57), dat de rechten van gebruik of vruchtgebruik op onroerende goederen moeten worden beschouwd als „goederen” die in aanmerking komen voor de door dat artikel 1 gewaarborgde bescherming (zie met name EHRM, 12 december 2002, *Wittek tegen Duitsland*, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, §§ 43-46; EHRM, 16 november 2004, *Bruncrona tegen Finland*, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, § 78, en EHRM, 9 februari 2006, *Athanasίου e.a. tegen Griekenland*, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, § 22).
- 73 In de tweede plaats moeten de door de bestreden regeling afgeschafte rechten van vruchtgebruik, anders dan Hongarije heeft betoogd, worden beschouwd als „rechtmatig verkregen” in de zin van artikel 17, lid 1, van het Handvest.
- 74 Dienaangaande moet allereerst worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit de punten 8 en 9 van dit arrest, de wetswijzigingen die in 1991 en 1994 zijn doorgevoerd om natuurlijke personen die niet de Hongaarse nationaliteit bezitten en rechtspersonen te verbieden landbouwgrond te verwerven, geen betrekking hadden op de verwerving van rechten van vruchtgebruik op dergelijke grond. De wet productiegroed van 1994 is immers pas met ingang van 1 januari 2002 gewijzigd om ook de mogelijkheid uit te sluiten om bij overeenkomst een recht van vruchtgebruik op landbouwgrond te vestigen ten gunste van deze natuurlijke personen of rechtspersonen.
- 75 De rechten van vruchtgebruik waarop de bestreden regeling betrekking heeft, zijn dus op landbouwgrond gevestigd op een tijdstip waarop de vestiging van dergelijke rechten niet was verboden door de geldende nationale wetgeving.

- 76 Voorts heeft Hongarije niet aangetoond dat de nationale regeling inzake controles op valutatransacties die het aanvoert, beoogde de verwerving van rechten van vruchtgebruik door niet-ingezetenen op straffe van ongeldigheid van deze verwerving afhankelijk te stellen van een valutatransactievergunning en evenmin dat de rechten van vruchtgebruik die waren verworven door onderdanen van andere lidstaten en die door de bestreden regeling zijn afgeschaft, krachtens de toepasselijke nationale wetgeving ab initio nietig waren wegens omzeiling van de toepasselijke regels met betrekking tot de verwerving in eigendom van landbouwgrond.
- 77 Dienaangaande bestaat er – zoals de Commissie heeft opgemerkt en Hongarije tijdens de precontentieuze procedure heeft toegegeven – geen enkele rechterlijke uitspraak waarin deze nietigheid in verband met dergelijke rechten van vruchtgebruik is vastgesteld. De Commissie heeft daarentegen voor het Hof een arrest van de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) van 26 januari 2010 aangevoerd, waarvan de rechtsoverwegingen duidelijk aangeven dat louter het vestigen van een recht van vruchtgebruik op landbouwgrond niet inhoudt dat de partijen de regeling inzake de verkoop van dergelijke grond hebben willen omzeilen.
- 78 Bovendien lijkt uit arrest nr. 25 van de Alkotmánybíróság van 21 juli 2015 weliswaar inderdaad naar voren te komen dat de bestreden regeling minstens gedeeltelijk beoogde de rechtsgevolgen op te heffen van praktijken ter verwerving van landbouwgrond, waarbij het recht van vruchtgebruik „op oneigenlijke wijze” zou zijn toegepast, maar dat betekent nog niet dat alle betrokken houders van rechten van vruchtgebruik onrechtmatig hebben gehandeld. In dit arrest wordt overigens benadrukt dat de bestreden regeling een einde had gemaakt aan de betrokken rechten van vruchtgebruik voor de toekomst, zonder evenwel een eerdere gedraging als onrechtmatig aan te merken.
- 79 Tot slot staat vast dat de aldus door niet-ingezetenen verworven rechten van vruchtgebruik systematisch door de Hongaarse bevoegde autoriteiten zijn ingeschreven in de grondregisters. Partijen erkennen dat een dergelijke inschrijving vereist dat de betrokken handeling de vorm heeft van een overheidsbesluit of een mede door een advocaat ondertekende onderhandse akte en ingevolge § 5 van de wet grondregister tot gevolg heeft dat de betrokken gegevens over het onroerend goed bestaan tot bewijs van het tegendeel. De Commissie heeft voorts benadrukt – zonder dienaangaande door Hongarije te zijn weersproken – dat deze inschrijving krachtens § 3 van deze wet, zoals van kracht tot 15 maart 2014, een constitutief karakter had.
- 80 Aldus staat vast dat de betrokken personen in het algemeen ongestoord het genot van deze rechten hebben gehad door als vruchtgebruiker te handelen, in voorkomend geval sinds vele jaren. Wat de rechtszekerheid van hun titels betreft, zagen zij zich gesterkt, ten eerste, door de inschrijving ervan in de grondregisters, ten tweede, door het feit dat de nationale autoriteiten niet binnen een redelijke termijn maatregelen hebben genomen om deze titels nietig te laten verklaren en de inschrijving ervan in deze registers te schrappen, en ten slotte, door de bevestiging bij wet van het bestaan van deze titels. Wet nr. CCXIII van 2012, die iets meer dan een jaar vóór de bestreden regeling is vastgesteld, heeft immers verklaard dat deze titels tot 1 januari 2033 zouden voortbestaan.
- 81 In de derde plaats zijn de betrokken rechten van vruchtgebruik, zoals de advocaat-generaal in de punten 136 en 157 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een onderdeel van de eigendom, aangezien zij aan de houders ervan twee essentiële attributen van de eigendom verlenen, namelijk het recht om het betrokken goed te gebruiken en het recht om de opbrengsten ervan te ontvangen. De bestreden regeling schaft echter ex lege alle bestaande rechten van vruchtgebruik op de betrokken grond af met uitzondering van die welke zijn gevestigd tussen naaste familieleden. Een dergelijke afschaffing ontnemt de betrokkenen dus per definitie op een gedwongen, integrale en definitieve manier deze rechten van vruchtgebruik ten gunste van de naakte eigenaars van deze grond.
- 82 Hieruit volgt dat de bestreden regeling niet het gebruik van de goederen beperkt, maar de eigendom ervan ontnemt in de zin van artikel 17, lid 1, van het Handvest.

- 83 Het door Hongarije ter terechtzitting aangevoerde argument dat de aldus onteigende houders van de rechten van vruchtgebruik de mogelijkheid behouden om verder het genot te hebben van de betrokken grond door met de eigenaar een huurovereenkomst te sluiten, kan niet worden aanvaard. Het sluiten van dergelijke overeenkomst hangt immers uitsluitend van de instemming van de eigenaar af en maakt het niet mogelijk om de voormalige houder van het recht van vruchtgebruik het zakelijk recht terug te geven dat hij voordien bezat en dat van een andere aard is dan het persoonlijk recht dat uit een huurcontract voortvloeit. Bovendien brengt het ongemakken met zich mee die hij niet zou hebben gehad als hij zijn titel had behouden.
- 84 Bovendien ziet artikel 17, lid 1, tweede zin, van het Handvest, waar het bepaalt dat „[n]iemand [...] zijn eigendom [mag] worden ontnomen”, niet alleen op ontnemingen van eigendom met het oog op de overdracht ervan aan de overheid. Anders dat hetgeen Hongarije dienaangaande ook heeft betoogd, doet de omstandigheid dat de betrokken rechten van vruchtgebruik niet door de overheid worden verworven maar dat het tenietgaan ervan tot gevolg heeft dat de eigenaars de volle eigendom van de betrokken grond herwinnen, niets af aan het feit dat de afschaffing van deze rechten leidt tot de ontneming van deze rechten voor de voormalige houders ervan.
- 85 In dit verband moet ook worden opgemerkt dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat het bij de verplichte overdracht van de eigendom van een onroerend goed tussen de eigenaar ervan en de houder van het erfpachtrecht erop krachtens een nationale wettelijke regeling (EHRM, 21 februari 1986, James e.a. tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, §§ 27, 30 en 38), en bij de verplichte overdracht van een agrarisch goed van de ene naar de andere persoon met het oog op de rationalisatie van de landbouw (EHRM, 21 februari 1990, Håkansson en Sturesson tegen Zweden, CE:ECHR:1990:0221JUD001185585, §§ 42-44), gaat om een ontneming van eigendom in de zin van artikel 1, eerste alinea, tweede zin, van Protocol nr. 1 bij het EVRM.
- 86 Uit de overwegingen in de punten 69 tot en met 85 van dit arrest volgt dat de afschaffing van rechten van vruchtgebruik door de bestreden regeling een ontneming van eigendom is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Handvest.
- 87 Hoewel dit artikel de ontneming van eigendom niet absoluut verbiedt, bepaalt het wel dat een dergelijke ontneming alleen in het algemeen belang mag plaatsvinden, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet, en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed.
- 88 Aangaande deze vereisten dient ook rekening te worden gehouden met de verduidelijkingen in artikel 52, lid 1, van het Handvest, volgens hetwelk de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten mag worden beperkt voor zover deze beperkingen bij wet zijn gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- 89 Uit een gecombineerde lezing van artikel 17, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest volgt dat wanneer een reden van algemeen belang wordt ingeroepen om een ontneming van eigendom te rechtvaardigen, het in artikel 52, lid 1, van het Handvest neergelegde evenredigheidsbeginsel moet worden gewaarborgd in het licht van deze reden en van de doelstellingen van algemeen belang waarop die reden betrekking heeft. Een dergelijke lezing houdt voorts in dat het door deze bepaling gewaarborgde eigendomsrecht wordt geschonden als er geen dergelijke reden van algemeen belang is die de ontneming van eigendom kan rechtvaardigen of, indien een dergelijke reden van openbaar belang is vastgesteld, als niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 17, lid 1, tweede zin, van het Handvest.

2) *Rechtvaardigingsgronden en redenen van algemeen belang*

i) *Rechtvaardiging op grond van doelstellingen van algemeen belang in verband met de exploitatie van landbouwgrond*

- 90 Zoals uit de punten 31 en 43 van dit arrest blijkt, stelt Hongarije dat wanneer zou worden geoordeeld dat de bestreden regeling een beperking van het vrije verkeer van kapitaal vormt, deze regeling, aangezien zij het behoud van bestaande rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de vruchtgebruiker een naast familielid van de eigenaar van de betrokken grond is, zowel beoogt de eigendom van landbouwgrond voor te behouden aan de personen die deze grond exploiteren en te voorkomen dat deze grond voor louter speculatieve doeleinden wordt verworven, als de exploitatie ervan door nieuwe bedrijven mogelijk te maken, de oprichting te vergemakkelijken van landbouwbedrijven die een levensvatbare omvang hebben en concurrerend zijn, en de verkaveling van de landbouwgronden en de plattelandsvlucht en -ontvolking te voorkomen.
- 91 In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het Hof heeft erkend dat nationale regelingen de vrijheid van kapitaalverkeer mogen beperken op grond van doelstellingen als die welke beogen de exploitatie van landbouwgrond door de eigenaar ervan te handhaven, waarmee zo veel mogelijk bewoning en exploitatie van agrarische erven door de eigenaars wordt nagestreefd, en met het oog op de ruimtelijke ordening een permanente bewoning van het platteland te handhaven en een verantwoord gebruik van de beschikbare grond te bevorderen door maatregelen te nemen tegen speculatie op de grondmarkt (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 92 Hetzelfde geldt voor doelstellingen die erop zijn gericht een spreiding van het grondbezit in stand te houden waardoor de ontwikkeling van rendabele bedrijven, een harmonieuze landinrichting en het onderhoud van het landschap mogelijk is (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 93 In casu dient echter te worden nagegaan, zoals in punt 59 van dit arrest in herinnering is gebracht, of de bestreden regeling de gestelde legitieme doelstellingen van algemeen belang daadwerkelijk nastreeft en of zij geschikt is om de verwezenlijking van deze doelstellingen te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van deze doelstellingen.
- 94 In deze context dient ook te worden gememoreerd dat de rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren, gepaard moeten gaan met deugdelijk bewijs of een onderzoek van de geschiktheid en evenredigheid van de door die lidstaat genomen beperkende maatregel, alsmede met specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog (arrest van 26 mei 2016, Commissie/Griekenland, C-244/15, EU:C:2016:359, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 95 In dit verband zij er ten eerste op gewezen dat de bestreden regeling, voor zover zij alle bestaande rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond – met uitzondering van die waarvan de houder een naast familielid van de grondeigenaar is – afschaft, niet geschikt lijkt om de door Hongarije aangevoerde doelstellingen na te streven en daarmee geen rechtstreeks verband houdt.
- 96 Hongarije heeft immers niet aangetoond waarom het soort titel dat een persoon op landbouwgrond bezit, het mogelijk maakt vast te stellen of de betrokkene deze grond zelf exploiteert, in de nabijheid ervan woont en deze heeft verworven voor eventuele speculatieve doeleinden, of kan bijdragen tot de ontwikkeling van een rendabele en concurrerende landbouw, met name door landverkaveling tegen te gaan.

- 97 Bovendien, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld in punt 87 van het arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth (C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157), is het vereiste van een familieband tussen – in casu – de vruchtgebruiker en de eigenaar geen garantie dat de vruchtgebruiker de betrokken grond zelf exploiteert en dat hij het betrokken vruchtgebruik niet voor puur speculatieve doeleinden heeft verworven. Evenmin is er een reden om a priori aan te nemen dat iemand die geen familie van de eigenaar is en die het vruchtgebruik op een dergelijke grond heeft verworven, die grond niet zelf kan exploiteren en dat vruchtgebruik noodzakelijkerwijze voor puur speculatieve doeleinden heeft verworven zonder de bedoeling om deze grond te bewerken.
- 98 Hongarije heeft overigens evenmin aangetoond hoe dit vereiste met betrekking tot de nauwe familieband kan bijdragen tot de ondersteuning en de ontwikkeling van een rendabele en concurrerende landbouwproductie, met name door landverkaveling tegen te gaan, of plattelandsvlucht en -ontvolking kan voorkomen.
- 99 Ten tweede gaat de bestreden regeling in ieder geval verder dan noodzakelijk is om de door Hongarije aangevoerde doelstellingen te bereiken.
- 100 Het blijkt immers dat andere maatregelen hadden kunnen worden vastgesteld die minder afbreuk doen aan de vrijheid van kapitaalverkeer dan die waarin deze regeling voorziet, teneinde te verzekeren dat het feit dat op landbouwgrond een recht van vruchtgebruik is gevestigd, niet tot gevolg heeft dat die grond niet langer wordt geëxploiteerd. In dit verband was het bijvoorbeeld mogelijk geweest te vereisen dat de vruchtgebruiker de bestemming van de betrokken grond als landbouwgrond behoudt, in voorkomend geval, door die grond daadwerkelijk zelf te exploiteren, in dier voege dat de levensvatbaarheid van deze exploitatie wordt verzekerd (zie in die zin arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punten 92 en 93).
- 101 Hongarije heeft dus niet aangetoond dat de bestreden regeling daadwerkelijk de doelstellingen van algemeen belang in verband met de exploitatie van landbouwgrond nastreeft die het aanvoert, en in ieder geval niet dat deze regeling geschikt is om op coherente wijze de verwezenlijking van deze doelstellingen te waarborgen en zich beperkt tot de maatregelen die daartoe nodig zijn.

ii) Rechtvaardiging op grond van schending van de nationale regeling inzake controles op valutatransacties

- 102 Volgens artikel 65, lid 1, onder b), VWEU doet het bepaalde in artikel 63 VWEU niets af aan het recht van de lidstaten alle nodige maatregelen te nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, of te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden, dan wel maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn. Volgens artikel 65, lid 3, VWEU mogen dergelijke maatregelen en procedures echter geen middel tot willekeurige discriminatie vormen, noch een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer en betalingsverkeer als omschreven in artikel 63 VWEU.
- 103 In dat verband zij in herinnering gebracht dat artikel 65, lid 1, onder b), VWEU als afwijking van het fundamentele beginsel van vrij kapitaalverkeer strikt moet worden uitgelegd (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 104 In casu betoogt Hongarije dat de verwerving van rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond, voor zover zij plaatsvond vóór 1 januari 2002 door niet-ingezetenen in de zin van de destijds geldende nationale regeling inzake controles op valutatransacties, krachtens deze regeling onderworpen was aan een door de nationale bank van Hongarije afgegeven vergunning. Voor die verwervingen zijn echter nooit valutatransactievergunningen aangevraagd, zodat zij ongeldig zijn.

- 105 Dienaangaande moet ten eerste worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit punt 76 van dit arrest, Hongarije niet heeft aangetoond dat de nationale regeling inzake controles op valutatransacties waarnaar het verwijst, ertoe strekte de verwervingen van rechten van vruchtgebruik door niet-ingezetenen te onderwerpen aan een valutatransactievergunning op straffe van ongeldigheid van deze verwervingen. Hongarije heeft evenmin aangetoond dat de vaststelling van de bestreden regeling was ingegeven door de wens een einde te maken aan inbreuken op de nationale regeling inzake controles op valutatransacties.
- 106 Aangaande het eerste van deze twee aspecten moet bovendien worden opgemerkt dat, gesteld al dat het bezit van een valutatransactievergunning een voorwaarde was voor de geldigheid ab initio van bepaalde door de bestreden regeling afgeschafte rechten van vruchtgebruik, de Commissie aan het Hof passages uit advies nr. 1/2010 van 28 juni 2010 en uit een arrest (zaak BH2000.556) van de Kúria heeft overgelegd, waaruit op grond van een letterlijke analyse blijkt dat een overeenkomst die is gesloten zonder dat een valutatransactievergunning is verkregen, op grond van § 237, lid 2, van wet nr. IV van 1959 tot vaststelling van het burgerlijk wetboek – welke bepaling van kracht was op het tijdstip van de intrekking van de ingeroepen nationale regeling inzake controles op valutatransacties – moet worden beschouwd als een overeenkomst die definitief en rechtsgeldig tot stand is gekomen vanaf de datum waarop een vergunning niet langer noodzakelijk is voor de totstandkoming van een overeenkomst.
- 107 Wat het tweede aspect betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat de bestreden regeling bepaalt dat de rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond die in handen zijn van personen die niet kunnen aantonen dat zij een naast familielid van de eigenaar van de betrokken grond zijn, systematisch tenietgaan. Dit criterium betreffende het bestaan van een familieband houdt echter geen verband met de nationale regeling inzake controles op valutatransacties. Bovendien staat vast dat, zoals met name blijkt uit punt 42 van dit arrest, de bij de bestreden regeling besloten afschaffing van rechten van vruchtgebruik niet enkel van toepassing is op niet-ingezetenen, maar ook op in Hongarije wonende personen en in die lidstaat gevestigde rechtspersonen die nochtans niet aan de aangevoerde nationale regeling inzake controles op valutatransacties zijn onderworpen.
- 108 Ten tweede is de afschaffing ex lege van reeds lang in het grondregister ingeschreven rechten van vruchtgebruik die meer dan tien jaar na de intrekking van de genoemde nationale regeling inzake controles van valutatransacties plaatsvond, hoe dan ook geen evenredige maatregel. Andere, minder verstreckende maatregelen hadden kunnen worden vastgesteld om van meet af aan eventuele inbreuken op de nationale regeling inzake controles op valutatransacties te bestraffen, zoals bijvoorbeeld administratieve geldboeten (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 109 Gelet op een en ander heeft Hongarije niet aangetoond dat de nationale regeling inzake controles op valutatransacties die het aanvoert, de geldigheid van de door de bestreden regeling getroffen rechten van vruchtgebruik heeft aangetast, en evenmin dat de bestreden regeling is vastgesteld om een einde te maken aan eventuele inbreuken op deze nationale regeling inzake controles op valutatransacties, en hoe dan ook niet dat – gesteld dat de bestreden regeling daadwerkelijk een dergelijke doelstelling nastreefde – de afschaffing van rechten van vruchtgebruik door de bestreden regeling evenredig is met deze doelstelling en toelaatbaar is op grond van artikel 65 VWEU.

iii) Rechtvaardiging die is gebaseerd op de bestrijding, op grond de bescherming van de openbare orde, van praktijken die erop zijn gericht het nationale recht te omzeilen

- 110 Zoals in punt 102 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, bepaalt artikel 65, lid 1, onder b), VWEU met name dat artikel 63 VWEU niets afdoet aan het recht van de lidstaten alle nodige maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn.

- 111 In casu voert Hongarije aan dat de door de bestreden regeling afgeschafte rechten van vruchtgebruik zijn verkregen door omzeiling van het wettelijke verbod voor natuurlijke personen uit andere lidstaten en rechtspersonen om landbouwgrond in eigendom te verwerven, en dat deze rechten dus van meet af aan nietig waren, zodat de Hongaarse wetgever heeft besloten om bij wet een einde te maken aan dergelijke misbruiken.
- 112 Aangaande het bestrijden van praktijken die erop zijn gericht de nationale wet te omzeilen, zij eraan herinnert dat het Hof inderdaad reeds heeft erkend dat een maatregel die een fundamentele vrijheid beperkt, in voorkomend geval gerechtvaardigd kan zijn wanneer deze maatregel specifiek gericht is op de bestrijding van volstrekt kunstmatige constructies die bedoeld zijn om de betrokken nationale wetgeving te ontwijken (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 113 In de eerste plaats heeft Hongarije evenwel, zoals is vastgesteld in de punten 76 tot en met 80 van dit arrest, niet aangetoond dat de door de bestreden regeling getroffen rechten van vruchtgebruik – namelijk die welke vóór 2002 op landbouwgrond zijn gevestigd door rechtspersonen en onderdanen van andere lidstaten – op grond van het toepasselijke nationale recht ongeldig zijn wegens omzeiling van bepaalde regels ervan.
- 114 In de tweede plaats kan een rechtvaardigingsgrond zoals die welke in punt 112 van dit arrest wordt genoemd, volgens de rechtspraak slechts worden aanvaard indien hij specifiek gericht is tegen kunstmatige constructies die bedoeld zijn om de betrokken nationale wetgeving te ontwijken. Dit sluit met name uit dat een algemeen vermoeden van bedrieglijke praktijken wordt ingevoerd, dat zou volstaan om een beperking van de vrijheid van kapitaalverkeer te rechtvaardigen (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punten 115 en 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 115 Om te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel moet een maatregel die een dergelijke specifieke doelstelling van bestrijding van kunstmatige constructies nastreeft, de nationale rechter daarentegen in staat stellen om elk geval, met inachtneming van de bijzonderheden ervan, afzonderlijk te beoordelen, en op basis van objectieve feiten rekening te houden met het misbruik opleverende of frauduleuze gedrag van de betrokkenen (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 116 Vastgesteld moet evenwel worden dat de bestreden regeling aan geen van de in de punten 114 en 115 van dit arrest in herinnering gebrachte vereisten voldoet.
- 117 Ten eerste wordt in het in punt 78 van het onderhavige arrest genoemde arrest nr. 25 van de Alkotmánybíróság van 21 juli 2015 geen misbruik door de betrokken vruchtgebruikers vastgesteld en wordt benadrukt dat de afschaffing van deze rechten van vruchtgebruik door de bestreden regeling vooral noodzakelijk werd geacht om de door de nieuwe juridische regeling nagestreefde nationale beleidsdoelstellingen ten volle te verwezenlijken, te weten ervoor zorgen dat enkel de natuurlijke personen die productiegrond bewerken, eigenaar van die grond kunnen zijn.
- 118 In deze omstandigheden is niet aangetoond dat de bestreden regeling specifiek gericht is op de bestrijding van gedragingen die erin bestonden kunstmatige constructies in het leven te roepen om de nationale wetgeving inzake de verwerving van landbouwgrond te ontwijken.
- 119 Ten tweede kan uit het enkele feit dat de houder van een recht van vruchtgebruik op een landbouwgrond een rechtspersoon is of een natuurlijke persoon die geen naast familielid van de eigenaar van die grond is, hoe dan ook niet redelijkerwijze worden afgeleid dat die persoon bedrieglijk heeft gehandeld op het moment waarop hij een dergelijk vruchtgebruik heeft verworven. Zoals in punt 114 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, kan niet worden aanvaard dat een

algemeen vermoeden wordt ingevoerd dat er bedrieglijke praktijken bestaan (zie in die zin arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 121 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 120 Aldus kunnen andere maatregelen, die minder inbreuk maken op de vrijheid van kapitaalverkeer, zoals sancties of specifieke vorderingen tot nietigverklaring bij de nationale rechter om eventuele aangetoonde omzeilingen van de toepasselijke nationale wettelijke regeling te bestrijden, worden overwogen, mits zij voldoen aan de andere Unierechtelijke vereisten (zie in die zin arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 121 In dat verband kan het betoog van Hongarije dat is ontleend aan overwegingen van budgettaire aard en overwegingen in verband met het besparen van middelen van justitie, niet worden aanvaard. Volgens vaste rechtspraak kunnen zuiver economische doelstellingen namelijk geen dwingende redenen van algemeen belang vormen die een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid rechtvaardigen. Hetzelfde geldt voor zuiver administratieve overwegingen (arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 122 Hieruit volgt dat de beperking van het vrije verkeer van kapitaal die voortvloeit uit de bestreden regeling niet kan worden gerechtvaardigd door de wens om volstrekt kunstmatige constructies te bestrijden, die bedoeld waren om de toepasselijke nationale wetgeving inzake de verwerving van landbouwgrond te omzeilen.

iv) Geen redenen van algemeen belang en schadeloosstellingsregeling in de zin van artikel 17 van het Handvest

- 123 Met betrekking tot de ontneming van eigendom in de zin van artikel 17, lid 1, van het Handvest, die het gevolg is van de afschaffing van de betrokken rechten van vruchtgebruik, moet in het licht van de in de punten 87 tot en met 89 van dit arrest in herinnering gebrachte vereisten voor de toelaatbaarheid van een dergelijke ontneming, worden toegevoegd dat deze afschaffing bij wet is vastgesteld.
- 124 Bovendien kunnen doelstellingen van algemeen belang in verband met de exploitatie van landbouwgrond, zoals die welke in punten 91 en 92 van dit arrest zijn genoemd, of doelstellingen zoals die welke ertoe strekken een einde te maken aan schendingen van een nationale regeling inzake controles op valutatransacties of bedrieglijke praktijken te bestrijden die erop zijn gericht een toepasselijke nationale wettelijke regeling te omzeilen, weliswaar in het algemeen belang zijn in de zin van deze bepaling, maar uit punt 101 van dit arrest volgt dat Hongarije in casu geenszins heeft aangetoond dat de afschaffing ex lege van de rechten van vruchtgebruik door de bestreden regeling deze doelstellingen in verband met de exploitatie van landbouwgrond daadwerkelijk nastreeft en hoe dan ook niet dat deze afschaffing geschikt is om deze doelstellingen te bereiken of in dit opzicht noodzakelijk is. Gelet op de vaststellingen in de punten 109 en 122 van dit arrest kan een afschaffing van rechten van vruchtgebruik zoals die welke van rechtswege bij de bestreden regeling is vastgesteld, bovendien evenmin worden geacht te hebben plaatsgevonden om een einde te maken aan schendingen van het nationale recht inzake controles op valutatransacties of om dergelijke bedrieglijke praktijken te bestrijden, aangezien deze schendingen en praktijken niet zijn vastgesteld, en in elk geval kan zij niet worden geacht te voldoen aan het in punt 89 van dit arrest in herinnering gebrachte evenredigheidsbeginsel.
- 125 In ieder geval voldoet de bestreden regeling niet aan het vereiste van artikel 17, lid 1, tweede zin, van het Handvest, dat een ontneming van eigendom, zoals het verlies van de betrokken rechten van vruchtgebruik, tijdig en op billijke wijze moet worden vergoed.

- 126 Volgens de bewoordingen zelf van deze bepaling mag eigendom slechts worden ontnomen „in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed”, zodat deze vergoeding – die dus een van de voorwaarden is waaraan het Handvest deze ontneming onderwerpt – bij wet moet zijn vastgesteld. Hieruit volgt dat een nationale regeling die voorziet in ontneming van eigendom, duidelijk en nauwkeurig moet bepalen dat deze ontneming recht geeft op een vergoeding en welke de voorwaarden voor het ontvangen ervan zijn. Vastgesteld moet evenwel worden dat de bestreden regeling geen bepalingen bevat die voorzien in een vergoeding van de personen wier rechten van vruchtgebruik zijn ontnomen en die de wijze waarop deze vergoeding wordt verleend, regelen.
- 127 Dienaangaande voldoet de verwijzing naar de algemene civielrechtelijke bepalingen die Hongarije ter verdediging heeft aangevoerd, niet aan de vereisten van artikel 17, lid 1, van het Handvest. Zelfs indien het in het licht van deze bepaling juridisch mogelijk zou zijn dat een lidstaat de vergoeding voor de ontneming van eigendom die hij volledig zelf heeft teweeggebracht, op particulieren afwentelt, moet worden vastgesteld dat een dergelijke verwijzing in casu op de houders van de rechten van vruchtgebruik de last zou leggen om middels procedures die lang en duur kunnen zijn, eventuele vergoedingen te vorderen die de eigenaar van de grond hun verschuldigd zou kunnen zijn. Op basis van dergelijke civielrechtelijke regels kan niet eenvoudig en voldoende nauwkeurig of voorspelbaar worden bepaald of na afloop van dergelijke procedures daadwerkelijk een vergoeding kan worden verkregen, noch van welke aard en omvang die vergoeding zal zijn.
- 128 In dit opzicht moet met betrekking tot artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het EVRM ook worden opgemerkt dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkens zijn rechtspraak van oordeel is dat bij onteigening van iemands goederen een procedure moet bestaan die een algehele beoordeling van de gevolgen van een onteigening waarborgt, namelijk de toekenning van een vergoeding in verhouding tot de waarde van het onteigende goed, de vaststelling van de rechthebbenden van een vergoeding en elke andere kwestie in verband met de onteigening (EHRM, 9 oktober 2003, Biozokat A. E. tegen Griekenland, CE:ECHR:2003:1009JUD006158200, § 29).
- 129 Gelet op de overwegingen in de punten 123 tot en met 128 van dit arrest, moet worden vastgesteld dat de ontneming van eigendom door de bestreden regeling niet wordt gerechtvaardigd op grond van een reden van algemeen belang en overigens ook niet vergezeld gaat van een regeling voor de tijdige betaling van een billijke vergoeding. Bijgevolg schendt deze regeling het door artikel 17, lid 1, van het Handvest gewaarborgde eigendomsrecht.

c) Slotsom

- 130 Gelet op een en ander dient de slotsom te luiden dat Hongarije niet heeft aangetoond dat de afschaffing door de bestreden regeling van rechten van vruchtgebruik die direct of indirect in handen zijn van onderdanen van andere lidstaten dan Hongarije, de verwezenlijking van door de rechtspraak van het Hof aanvaarde of in artikel 65, lid 1, onder b), VWEU genoemde doelstellingen van algemeen belang beoogt te waarborgen en evenmin dat deze afschaffing geschikt en coherent is, of beperkt tot de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van deze doelstellingen. Voorts is deze afschaffing niet in overeenstemming met artikel 17, lid 1, van het Handvest. Bijgevolg zijn de belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal die het gevolg zijn van de ontneming van goederen die zijn verkregen met kapitaal dat door artikel 63 VWEU wordt beschermd, niet gerechtvaardigd.
- 131 In deze omstandigheden dient te worden vastgesteld dat Hongarije zijn verplichtingen krachtens artikel 63 VWEU juncto artikel 17 van het Handvest niet is nagekomen door de bestreden regeling vast te stellen en aldus de rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond in Hongarije die direct of indirect in handen zijn van onderdanen van andere lidstaten, van rechtswege af te schaffen.

VI. Kosten

¹³² Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Hongarije is zijn verplichtingen krachtens artikel 63 VWEU juncto artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet nagekomen door § 108, lid 1, van de 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 wet nr. CXXII van 2013 inzake de verkoop van landbouw- en bosbouwgrond) vast te stellen en aldus de rechten van vruchtgebruik op landbouw- en bosbouwgrond in Hongarije die direct of indirect in handen zijn van onderdanen van andere lidstaten, van rechtswege af te schaffen.**
- 2) **Hongarije wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen