



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

E. TANCHEV

van 16 september 2021¹

Zaak C-177/20

„Grossmania” Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft.

tegen

Vas Megyei Kormányhivatal

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

„Prejudiciële verwijzing – Beginselen van Unierecht – Voorrang – Rechtstreekse werking – Conflict tussen Unierecht en nationaal recht – Inbreuk op het Unierecht vastgesteld door het Hof van Justitie in een prejudiciële beslissing en een inbreukprocedure – Verplichtingen en rechten van nationale administratieve autoriteiten en rechterlijke instanties – Buiten toepassing laten van nationaal recht in vergelijkbare, maar niet identieke zaken als aan de orde in de prejudiciële beslissing – Administratief besluit dat definitief wordt wanneer het niet voor de rechter wordt aangevochten – Buiten toepassing laten of intrekken van een dergelijk besluit wegens strijdigheid met het Unierecht – Rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Kühne & Heitz (C-453/00)”

1. In deze zaak wordt het Hof voor een fundamenteel Corneliaans juridisch dilemma gesteld: moet het legaliteitsbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel voorrang krijgen? Het verzoek om een prejudiciële beslissing, dat is ingediend door de Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Győr, Hongarije), betreft een besluit waarbij herinschrijving van verzoeksters geschrapte rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond is afgewezen.

I. Aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten en prejudiciële vraag

2. Grossmania is een in Hongarije gevestigde handelsvennootschap met vennoten uit andere lidstaten dan Hongarije. Grossmania had in Hongarije rechten van vruchtgebruik op onroerende goederen. Deze rechten zijn geschrappt uit het grondregister krachtens § 108, lid 1, van de 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 diverse bepalingen en overgangsmaatregelen met betrekking tot wet nr. CXXII van 2013 betreffende de verkoop van landbouw- en bosbouwgrond; hierna: „wet overgangsmaatregelen van 2013”) en § 94 van de az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

CXLI. törvény (wet nr. CXLI van 1997 betreffende het grondregister; hierna: „wet grondregister”). Grossmania heeft geen beroep ingesteld tegen de schrapping van haar rechten van vruchtgebruik.

3. Het Hof heeft in zijn arrest van 6 maart 2018, *SEGRO en Horváth*, (gevoegde zaken C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157; hierna: „arrest *SEGRO en Horváth*”) geoordeeld dat artikel 63 VWEU zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in de hoofdgedingen, op grond waarvan eerder gevestigde rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond waarvan de houders geen naast familielid zijn van de eigenaar van die grond, van rechtswege tenietgaan en als gevolg daarvan uit het grondregister worden geschrapt.

4. Grossmania heeft vervolgens om herinschrijving van haar rechten van vruchtgebruik op de betreffende onroerende zaken verzocht bij de Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (overheidsdienst voor de provincie Vas, districtskantoor Celldömölk; hierna: „lager administratief orgaan”). Bij besluit van 17 mei 2019 heeft dit orgaan het verzoek afgewezen onder verwijzing naar met name § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013.

5. Grossmania heeft tegen dit besluit administratief beroep ingesteld. Bij besluit van 5 augustus 2019 heeft de overheidsdienst voor de provincie Vas het besluit van het lager administratief orgaan bevestigd. Deze dienst heeft verklaard dat het verzoek tot herinschrijving niet-ontvankelijk was, met name omdat § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013 nog steeds van kracht was. Volgens hem waren het arrest *SEGRO en Horváth* en het arrest van 21 mei 2019, *Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond)* (C-235/17, EU:C:2019:432; hierna: „arrest *Commissie/Hongarije*”), niet van toepassing op de onderhavige zaak.

6. Grossmania heeft bij de verwijzende rechter bestuursrechtelijk beroep ingesteld tegen het besluit van 5 augustus 2019. De verwijzende rechter wijst erop dat er geen sprake kan zijn van financiële compensatie voor Grossmania, aangezien er geen nationale bepalingen zijn die een dergelijke compensatie toestaan. Hij verwijst naar de rechtspraak van de Alkotmánybíróság (grondwettelijk hof, Hongarije) waarin is vastgesteld dat de Hongaarse grondwet is geschonden omdat de wetgever met betrekking tot de rechten van vruchtgebruik en van gebruik die door toepassing van § 108 van de wet overgangsmatregelen van 2013 teniet zijn gegaan, geen wettelijke regeling heeft vastgesteld op grond waarvan een vergoeding voor bijzondere schade kan worden verkregen die niet kan worden gevorderd in het kader van een afrekening tussen de partijen bij een overeenkomst maar wel betrekking heeft op rechtsgeldige overeenkomsten. De Alkotmánybíróság heeft de wetgever verzocht om die met de grondwet strijdige lacune uiterlijk op 1 december 2015 te verhelpen. Meer dan vijf en een half jaar later is daarover echter geen bepaling vastgesteld. De verwijzende rechter benadrukt dat de feiten in de onderhavige zaak verschillen van die in het arrest *SEGRO en Horváth*, in de zin dat Grossmania geen beroep heeft ingesteld tegen het administratieve besluit tot schrapping van haar rechten van vruchtgebruik.

7. Bijgevolg heeft de Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Dient artikel 267 VWEU aldus te worden uitgelegd dat wanneer het Hof in een prejudiciële procedure reeds heeft vastgesteld dat een wettelijke bepaling van een lidstaat in strijd is met het Unierecht, deze bepaling ook in latere administratieve en gerechtelijke procedures van die lidstaat buiten toepassing moet blijven, ook al zijn de aan de latere procedure ten grondslag liggende feiten niet volstrekt identiek aan de feiten van de procedure die aanleiding vormde voor de eerdere prejudiciële procedure?”

II. Analyse

A. Korte samenvatting van de argumenten van partijen

8. Grossmania, de Duitse, de Spaanse en de Hongaarse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

9. Aangezien alle deelnemers aan de procedure, met uitzondering van de Hongaarse regering, zich op dezelfde rechtspraak baseren, en de argumenten waarmee zij betogen dat de vraag bevestigend moet worden beantwoord, elkaar overlappen, zal ik in het kader van mijn beoordeling enkel hun belangrijkste argumenten aanhalen.

10. De Hongaarse regering voert ten eerste aan dat de situatie in het hoofdgeding, zoals de verwijzende rechter zelf heeft opgemerkt, verschilt van die welke aan de orde was in het arrest SEGRO en Horváth, aangezien Grossmania geen beroep heeft ingesteld tegen de schrapping van haar rechten van vruchtgebruik in 2014. Uit het arrest van 13 januari 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17; hierna: „arrest Kühne & Heitz”), volgt dat een administratief orgaan een dergelijk besluit slechts opnieuw hoeft te onderzoeken indien is voldaan aan de vier in punt 28 van dat arrest genoemde voorwaarden. Tussen partijen wordt niet betwist dat dit in casu niet het geval is. In die omstandigheden moet een evenwicht worden gevonden tussen het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel in het Unierecht en moet worden vastgesteld of de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht worden genomen, zodat personen vorderingen kunnen instellen op grond van het Unierecht. De Hongaarse regering stelt dat de nationale regels betreffende voorzieningen in rechte die op het relevante tijdstip van kracht waren, aan deze vereisten voldeden. Voorts betoogt de Hongaarse regering dat in de nabije toekomst nationale regels zullen worden vastgesteld die ervoor zullen zorgen dat bij de schrapping van rechten van vruchtgebruik terdege rekening wordt gehouden met de belangen van betrokkenen. Hierover zijn besprekingen met de Commissie aan de gang.

B. Beoordeling

1. Voorafgaande opmerkingen

11. In de onderhavige zaak wordt de vraag aan de orde gesteld of een arrest van het Hof waarbij een nationale bepaling (§ 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013) in strijd met het Unierecht is verklaard, zich verzet tegen de toepassing van deze bepaling op situaties die vergelijkbaar zijn met die welke tot dat arrest hebben geleid, maar daaraan niet identiek zijn. Deze vraag moet bevestigend worden beantwoord.

12. Dit antwoord volgt onder meer uit het feit dat de verplichting voor rechters in laatste aanleg om een prejudiciële vraag te stellen een uitzondering kent, namelijk wanneer „de opgeworpen vraag zakelijk gelijk is aan een vraag welke reeds in een gelijksoortig geval voorwerp van een prejudiciële beslissing is geweest”².

² Arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335, punten 13 en 14).

13. In punt 129 van het arrest SEGRO en Horváth heeft het Hof geoordeeld dat artikel 63 VWEU zich verzet tegen een bepaling als § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013.³ Ondanks dat de prejudiciële vraag uitsluitend het arrest SEGRO en Horváth noemt, is het duidelijk dat in deze conclusie ook rekening moet worden gehouden met het arrest Commissie/Hongarije. In dat arrest is immers specifiek verklaard dat Hongarije bij de vaststelling van § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013 zijn verplichtingen krachtens artikel 63 VWEU en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) niet is nagekomen.

14. Ten eerste heeft dat arrest, waarbij een inbreuk is vastgesteld, gezag van gewijsde, gelet op de feiten en het recht waarover in dat arrest is beslist. Ten tweede „brengt de vaststelling dat een lidstaat de krachtens het [Unierecht] op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, voor de bevoegde nationale autoriteiten een verbod van rechtswege mee om [de nationale maatregel in kwestie] toe te passen, alsmede eventueel de verplichting alle maatregelen te nemen om de volledige doorwerking van het [Unierecht] te vergemakkelijken”.⁴

15. Uit het voorgaande volgt dat de Hongaarse autoriteiten (met inbegrip van de verwijzende rechter) § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013 buiten toepassing moeten laten, die de Hongaarse wetgever – ongeveer tweeënhalf jaar na het arrest waarbij de niet-nakoming van verplichtingen door Hongarije is vastgesteld – nog steeds handhaaft.

16. Meer nog, Hongarije heeft niet alleen geen gevolg gegeven aan de twee bovengenoemde arresten van het Hof, maar ook nieuwe bepalingen vastgesteld die de volle werking van het Unierecht belemmeren. Deze bepalingen maken herinschrijving van rechten van vruchtgebruik na onrechtmatige schrapping moeilijker. Ik zal aan het einde van mijn conclusie ingaan op de nieuwe bepalingen (§ 108, leden 4 en 5, van de wet overgangsmatregelen van 2013).

2. Is er al of niet sprake van een situatie waarin een definitief nationaal besluit buiten toepassing dient te worden gelaten?

17. Uitgaande van de aan het Hof overgelegde stukken is het misschien niet nodig om de besluiten tot schrapping van de rechten van vruchtgebruik nietig te verklaren. In dat geval ontstaat er geen situatie waarin een definitief nationaal besluit buiten toepassing moet worden gelaten.

18. Volgens de Hongaarse regering bevindt Grossmania zich in een feitelijk andere situatie dan SEGRO of Horváth, die een beroep hebben ingesteld tegen het besluit tot schrapping van hun rechten op vruchtgebruik. De besluiten jegens Grossmania hebben kracht van gewijsde, het zijn met andere woorden definitieve nationale besluiten, zodat het niet langer mogelijk is om een wijziging aan te brengen in de besluiten waarbij Grossmania's rechten van vruchtgebruik zijn geschrapt.

19. Tegen deze argumenten pleit echter dat het Hongaarse recht blijkbaar voorziet in een bijzondere „herzieningsprocedure”, die ambtshalve door de nationale autoriteiten kan worden aangevraagd binnen een termijn van vijf jaar vanaf het tijdstip waarop een besluit definitief is geworden.

³ Zie Leitner, P., „Enteignung’ in Ungarn?” *ecolex*, 2018, blz. 680, Guski, R., „Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik”, *GPR* 3/2019, blz. 102, Mok, M. R., „Redactionele aantekening”, *Nederlandse Jurisprudentie* 2019/68, blz. 1090, Petit, Y., „Commentaire”, *Droit rural* nr. 466, oktober 2018, blz. 163, en Ludwigs, M., „Anmerkung”, *EuZW* nr. 8/2018, blz. 339.

⁴ Arrest van 19 januari 1993, Commissie/Italië (C-101/91, EU:C:1993:16, punt 24).

20. De verwijzende rechter zal dus verschillende zaken moeten nagaan. Ten eerste zal hij, zoals de Commissie aangeeft, moeten vaststellen of de bevoegde autoriteit heeft nagelaten het argument aan te voeren dat de besluiten waarbij Grossmania's rechten van vruchtgebruik zijn geschrapt, definitief zijn geworden. Ten tweede zal hij de herinschrijving van de geschrapte rechten van Grossmania moeten gelasten of, indien nodig, het bestreden besluit (waarbij het verzoek van Grossmania tot herinschrijving van de rechten van vruchtgebruik is afgewezen) nietig moeten verklaren. Ten derde zal de verwijzende rechter de bevoegde autoriteit moeten gelasten een nieuwe procedure uit te voeren, waarbij die autoriteit de nationale regels deze keer moet uitleggen vanuit het perspectief van het nuttig effect van het Unierecht. Indien nodig moet de administratie in dit verband gebruikmaken van de bovengenoemde herzieningsprocedure om de geschrapte rechten opnieuw in te schrijven.

21. Uit de aan het Hof overgelegde stukken volgt immers dat de Hongaarse autoriteiten eenvoudigweg niet hebben vastgesteld of de besluiten tot schrapping van Grossmania's rechten van vruchtgebruik al dan niet definitief waren. Evenmin hebben zij onderzocht hoe de Hongaarse wet in overeenstemming met het Unierecht kon worden toegepast.

22. Alle deelnemers aan de procedure hebben zich geconcentreerd op het vermeende conflict tussen het rechtszekerheidsbeginsel en de beginselen van legaliteit en van voorrang van het Unierecht, maar het is eerst van belang om vast te stellen of een dergelijk conflict wel aan de orde is in het hoofdgeding.

23. Ik merk met de Duitse regering op dat de verwijzende rechter uitgaat van de premisse dat de rechten van vruchtgebruik van rechtswege zijn geschrapt en dat in feite geen rechtmatig administratief besluit is genomen. Het staat aan de verwijzende rechter om dit vast te stellen, maar in een dergelijk geval gaat het niet om een situatie zoals die welke heeft geleid tot de arresten Kühne & Heitz⁵ en i-21 Germany⁶.

24. In een dergelijk geval zijn de lidstaten overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU) „verplicht [...] de onwettige gevolgen van een schending van het [Unierecht] ongedaan te maken” en dienen „de autoriteiten van de betrokken lidstaat [...] passende algemene of bijzondere maatregelen te treffen om de naleving van het [Unierecht] op hun grondgebied te verzekeren [...]. Daarbij blijven deze autoriteiten weliswaar vrij in de keuze van de te nemen maatregelen, maar dienen zij met name ervoor te zorgen dat het nationale recht zo spoedig mogelijk in overeenstemming wordt gebracht met het [Unierecht] en dat de rechten die de burgers aan het [Unierecht] ontlennen volle uitwerking krijgen”⁷.

⁵ Dit arrest heeft tot veel discussie geleid: zie Caranta, R., „Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z”, *CMLR* 42, 2005, blz. 179, Prechal, S., „Annotation of Kühne & Heitz”, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, blz. 278, Katz, D., „Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice”, *JCP A*, 2004, blz. 707, Peerbux-Beaugendre, Z., „Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire”, *RDUE*, 2004, blz. 559, en Simon, D., „Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci”, *Europe*, 2004, blz. 66. Zie over het bijzondere karakter van deze zaak Lenaerts, K., en Corthaut, T., „Rechtsvinding door het Hof van Justitie”, *AA* 55, 2006, blz. 581 en 582.

⁶ Arrest van 19 september 2006, i-21 Germany en Arcor (C-392/04 en C-422/04, EU:C:2006:586; hierna: „arrest i-21 Germany”). Zie noot van Taborowski, M., „Joined Cases C-392/04 & C-422/04”, *CMLR* 44, 2007, blz. 1463.

⁷ Arrest van 21 juni 2007, Jonkman e.a. (C-231/06–C-233/06, EU:C:2007:373, punten 37 en 38; hierna: „arrest Jonkman”).

25. Bovendien zijn „de gevolgen van het beginsel van voorrang van het Unierecht [...] bindend [...] voor alle organen van een lidstaat [...]. Het zou [...] onaanvaardbaar zijn dat nationale rechtsregels, ook al zijn deze van grondwettelijke aard, afbreuk doen aan de eenheid en de werking van het recht van de Unie”⁸.

26. Eerst moeten de Hongaarse autoriteiten bepalen of de schrappingsbesluiten definitief zijn. Indien dat het geval is, moeten zij vaststellen of die besluiten krachtens het nationale recht opnieuw kunnen worden onderzocht. Zodra de Hongaarse autoriteiten die beoordeling hebben afgerond, moeten zij rekening houden met het nuttig effect en de voorrang van het Unierecht.

3. *Verplichting om nationale wetgeving buiten toepassing te laten ten gevolge van een prejudiciële beslissing van het Hof*

27. Voor het geval dat het ondanks het voorgaande nodig blijkt dat de verwijzende rechter ingaat op de verplichting om nationale wetgeving buiten toepassing te laten, wil ik het volgende opmerken.

28. Om te beginnen zijn alle deelnemers aan de procedure (zelfs de Hongaarse regering) het er in wezen over eens dat de uitlegging van het Hof in het arrest SEGRO en Horváth (punten 45 en 46) in casu met zich meebrengt dat de Hongaarse regeling buiten toepassing moet worden gelaten omdat zij in strijd is met artikel 63 VWEU.

29. De prejudiciële verwijzingsprocedure is opgezet om te verzekeren dat de nationale rechterlijke instanties en het Hof samenwerken met als doel om de voorrang en de eenvormigheid van het Unierecht te waarborgen. Zoals de Spaanse regering aangeeft, moet dus het bindende karakter van de arresten van het Hof worden gewaarborgd. Anders zou niet alleen de door het Unierecht verleende bescherming in gevaar worden gebracht, maar zou ook de samenhang van het recht van de Unie worden aangetast, waardoor binnen dat recht discriminatie zou ontstaan.

30. Bovendien is de verwijzende rechter weliswaar gebonden aan het arrest van het Hof, maar de erga omnes-werking van de arresten van het Hof geldt in de gehele Unie⁹ voor gelijkwaardige situaties.

31. De bindende werking van een prejudiciële beslissing van het Hof betreft de uitlegging van een regel van Unierecht en deze uitlegging „is [...] louter declaratoir [...] van aard, zodat het in beginsel tot de datum van inwerkingtreding van het uitgelegde voorschrift terugwerkt”¹⁰. Deze bindende werking *hangt samen met de betrokken Unierechtelijke norm*. Als die dwingende werking strikt *bepikt bleef tot de gegeven situatie* zou dat in strijd zijn met het doel van de prejudiciële procedure om een uniforme uitlegging van het Unierecht te waarborgen¹¹.

⁸ Arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van rechters bij de Sąd Najwyższy) (C-824/18, EU:C:2021:153, punt 148).

⁹ Zie ook arrest van 5 april 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, punt 38).

¹⁰ Arrest van 12 februari 2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, punt 35). Zie noot van Simon, D., *Europe*, april 2008, blz. 13.

¹¹ Arrest van 16 januari 1974, Rheinmülen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3, punt 2).

32. Het bindende karakter van deze uitlegging volgt uit de voorrang van het Unierecht, uit de arresten *Da Costa en Cilfit*¹², uit het declaratoire en retroactieve karakter van de uitlegging van het Hof alsook uit het doel van de prejudiciële procedure, namelijk het verzekeren van de eenheid, de samenhang (het vermijden van uiteenlopende uitleggingen), de volledige werking en de autonomie van het Unierecht.

33. In het arrest van 6 maart 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, punt 35), heeft het Hof namelijk in herinnering gebracht dat „[o]m het behoud van de specifieke kenmerken en de autonomie van de rechtsorde van de Unie te waarborgen, de Verdragen een rechterlijk systeem [hebben] ingesteld dat de coherente en eenvormige uitlegging van het Unierecht dient te verzekeren”. In dat kader „staat het overeenkomstig artikel 19 VEU aan de nationale rechterlijke instanties en aan het Hof om te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten *ten volle wordt toegepast* en dat de justitiabelen rechterlijke bescherming genieten van de rechten die zij aan dat recht ontleen”.¹³ Meer bepaald wordt „[d]e hoeksteen van het aldus opgezette rechterlijke systeem [...] gevormd door de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, die tot doel heeft de eenvormige uitlegging van het Unierecht te verzekeren door specifiek tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten een dialoog van rechter tot rechter tot stand te brengen, en die aldus de mogelijkheid biedt de coherentie, de volle werking en de autonomie van het Unierecht te verzekeren en, in laatste instantie, de eigenheid van het door de Verdragen geschapen recht in acht te nemen.”¹⁴

34. Hieruit volgt dat „[h]et voorrangsbeginsel [meebrengt] dat, indien de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan worden uitgelegd, de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is belast met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, verplicht is de volle werking van deze bepalingen te verzekeren en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke, zelfs latere, strijdige bepaling van de nationale wettelijke regeling buiten toepassing te laten, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure hoeft te vragen of af te wachten”¹⁵. Als de nationale rechterlijke instanties twijfelen in dit opzicht, behouden zij, „zelfs wanneer in de rechtspraak van het Hof al een oplossing is aangedragen voor de rechtsvraag in kwestie[,] de volledige vrijheid [...] om zich tot het Hof te wenden indien zij dit wenselijk achten”¹⁶. De nationale rechterlijke instantie is daartoe echter duidelijk niet verplicht indien zij dergelijke twijfels niet heeft.¹⁷

4. *Invloed van het definitieve karakter van besluiten tot schrapping van rechten van vruchtgebruik*

35. Voorts volgt weliswaar uit de voorgaande overwegingen dat de verwijzende rechter op grond van de arresten *SEGRO* en *Horváth en Commissie/Hongarije* de betrokken nationale bepalingen waarop de Hongaarse autoriteiten zich beroepen om *Grossmania*'s verzoek tot herinschrijving af te wijzen, buiten toepassing moet laten, en gaat de verwijzende rechter daar inderdaad van uit, maar uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat de twijfels van de verwijzende rechter veeleer betrekking hebben op de vraag of er sprake is van definitief geworden administratieve besluiten waarbij die rechten zijn geschrapt.

¹² Arresten van 27 maart 1963, 28/62-30/62, EU:C:1963:6, en 6 oktober 1982, 283/81, EU:C:1982:335.

¹³ Cursivering van mij (arrest *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, punt 36).

¹⁴ Arrest *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁵ Arrest van 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.* (C-511/18, C-512/18 en C-520/18, EU:C:2020:791, punten 214 en 215).

¹⁶ Arrest van 3 maart 2020, *Tesco-Global Áruházak* (C-323/18, EU:C:2020:140, punt 46).

¹⁷ Arrest van 19 januari 2010, *Kücükdeveci* (C-555/07, EU:C:2010:21, punten 53 en 54).

36. Het is juist dat het „een aangelegenheid is van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procedurevoorschriften vast te stellen voor rechtsvorderingen ter verzekering van de bescherming van de rechten welke de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het [Unierecht] (gelijkwaardigheidsbeginsel) ontleen, met dien verstande evenwel dat deze regels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor vergelijkbare vorderingen op basis van nationaal recht en de uitoefening van de door de [Europese] rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk mogen maken (effectiviteitsbeginsel)”¹⁸.

37. Zoals de Commissie heeft benadrukt, kan het rechtszekerheidsbeginsel echter, gelet op het belang ervan, niet worden ingeroepen om te rechtvaardigen dat een lidstaat afbreuk doet aan het nuttig effect van het Unierecht. Uit de rechtspraak volgt dat het „aan de lidstaten [is] om de rechterlijke instanties en/of de instellingen aan te wijzen die bevoegd zijn om de geldigheid van een nationale bepaling te toetsen, en de rechtsmiddelen en procedures vast te leggen die de mogelijkheid bieden deze geldigheid te betwisten en, indien het beroep gegrond is, de betrokken bepaling nietig te verklaren en in voorkomend geval de gevolgen van deze nietigverklaring vast te stellen”¹⁹.

38. Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat de Hongaarse autoriteiten zich niet hebben beroepen op het definitieve karakter van de besluiten waarbij Grossmania's rechten van vruchtgebruik zijn geschrapt. Of die besluiten definitief zijn, zal afhangen van de toepasselijke Hongaarse procedureregels. Hoe dan ook moet een dergelijk verzuim er in beginsel toe leiden dat die autoriteiten zich niet op dat definitieve karakter kunnen beroepen. Het is mogelijk dat deze autoriteiten op grond van het Hongaarse recht kunnen afzien van het recht om zich op het definitieve karakter van die besluiten te beroepen, of dat het nationale recht hen in staat stelt om op dergelijke besluiten terug te komen – wat op hetzelfde neerkomt. Uit de rechtspraak blijkt dat, „[w]anneer de toepasselijke nationale procedureregels [...] voorzien in de mogelijkheid voor de nationale rechter [of nationale administratieve autoriteit] om onder bepaalde voorwaarden terug te komen op een beslissing met gezag van gewijsde om een situatie met het nationale recht verenigbaar te maken, [...] die mogelijkheid, gelet op de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, ook [moet] bestaan – mits aan die voorwaarden is voldaan – om de betrokken situatie weer in overeenstemming te brengen met het Unierecht”²⁰. De verwijzende rechter moet daar dus rekening mee houden om in casu een schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel te vermijden.

39. Met name uit het arrest van 4 oktober 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608; hierna: „arrest Byankov”), volgt dat „het Hof reeds [heeft] aanvaard dat het feit dat een bestuursbesluit definitief is geworden, bijdraagt tot de rechtszekerheid, zodat het Unierecht niet vereist dat een bestuursorgaan in beginsel moet terugkomen op een dergelijk definitief geworden bestuursbesluit” (punt 76 van dat arrest).

40. Daartegenover staat dat „een nationaal bestuursorgaan in bijzondere omstandigheden op grond van het in artikel 4, lid 3, VEU vervatte beginsel van loyale samenwerking gehouden kan zijn een definitief geworden bestuursbesluit opnieuw te onderzoeken teneinde meer bepaald rekening te houden met de uitlegging die het Hof nadien aan een relevante bepaling van Unierecht heeft gegeven [...]. Uit de rechtspraak volgt dat het Hof in dit verband rekening heeft

¹⁸ Arrest van 16 mei 2000, Preston e.a. (C-78/98, EU:C:2000:247, punt 31).

¹⁹ Arrest van 4 december 2018, Minister for Justice and Equality en Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, punt 34).

²⁰ Arrest van 11 september 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, punt 29).

gehouden met de bijzonderheden van de situaties en de betrokken belangen teneinde een evenwicht te vinden tussen het vereiste van de rechtszekerheid en het vereiste van de rechtmatigheid uit het oogpunt van het Unierecht”.²¹

41. Voorts volgt uit de rechtspraak, meer bepaald uit het arrest XC e.a., dat het doeltreffendheidsbeginsel, net als het gelijkwaardigheidsbeginsel, voortvloeit uit het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking.²²

42. Volgens punt 23 van het arrest XC gelden „[d]e uit die beginselen voortvloeiende vereisten [...] zowel voor de aanwijzing van de rechterlijke instanties die bevoegd zijn om kennis te nemen van vorderingen die op dat recht zijn gebaseerd als voor de vaststelling van de procedurevoorschriften voor dergelijke vorderingen”.

43. Vervolgens wordt in punt 24 van dat arrest verklaard dat „[b]ij het onderzoek of deze vereisten in acht zijn genomen, [...] rekening [moet] worden gehouden met de plaats van de betrokken voorschriften in de gehele procedure, met het verloop van de procedure en met de bijzondere kenmerken van deze voorschriften voor de verschillende nationale instanties”.

44. Uit het voorgaande volgt dat het vereiste om niet te tornen aan het definitieve karakter van besluiten als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, moet worden onderzocht in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel.

45. In casu moet het arrest Byankov worden toegepast. Het Hof heeft in die zaak namelijk geoordeeld dat het Unierecht *zich verzet tegen* een regeling van een lidstaat volgens welke de bestuursrechtelijke procedure die heeft geleid tot de vaststelling van een verbod om het grondgebied te verlaten, dat definitief is geworden en niet in rechte is aangevochten, in geval van kennelijke onverenigbaarheid van dit verbod met het Unierecht in wezen niet kan worden heropend, niettegenstaande het feit dat een dergelijk verbod nog steeds rechtsgevolgen sorteert ten aanzien van de adressaat ervan.

46. Het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijke uitkomst niet redelijkerwijs kan worden gerechtvaardigd door het rechtszekerheidsbeginsel.²³

47. Ik ben met de Duitse regering en de Commissie van mening dat het rechtszekerheidsbeginsel, dat moet worden afgewogen tegen het vereiste dat het Unierecht wordt nageleefd, niet door een lidstaat mag worden gebruikt om het Unierecht niet toe te passen, zoals is geoordeeld in het arrest Byankov²⁴.

48. Mijns inziens kan Hongarije zich in casu niet op goede gronden beroepen op het rechtszekerheidsbeginsel en tegelijkertijd bepalingen in zijn rechtsorde behouden die het Hof ongeveer tweeënhalve jaar geleden in strijd met het Unierecht heeft verklaard. Zoals het Romeinse recht al bepaalde: *commodum ex injuria sua nemo habere debet* (niemand mag voordeel behalen uit door hemzelf veroorzaakt onrecht). Bovendien zou eenvoudig een einde gemaakt kunnen worden aan de discussie betreffende het rechtszekerheidsbeginsel indien de Hongaarse

²¹ Punt 77 van dat arrest. Zie met betrekking tot de rechtspraak betreffende de nationale procesregels Biondi, A. „The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship”, *CMLR* 36, 1999, blz. 1271, en Hoskins, M., „Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules”, *European Law Review* 21, 1996, blz. 365.

²² Arrest van 24 oktober 2018 (C-234/17, EU:C:2018:853, punt 22; hierna: „arrest XC”).

²³ Arrest Byankov, punten 79, 81 en 82.

²⁴ Zie de arresten Kühne & Heitz (punten 25 en 26) en Byankov (punt 77).

autoriteiten zich hadden gevoegd naar bovengenoemde arresten van het Hof en de krachtens het Unierecht op hen rustende verplichtingen waren nagekomen. De Hongaarse wetgever zou met name regels moeten vaststellen op grond waarvan personen wier rechten van vruchtgebruik onrechtmatig zijn geschrapt, gecompenseerd kunnen worden en die rechten opnieuw kunnen laten inschrijven, en – indien dat onmogelijk is – een passende financiële vergoeding kunnen ontvangen. Aangezien dergelijke stappen niet zijn gezet, kan in de onderhavige zaak redelijkerwijs worden aangenomen dat de Hongaarse autoriteiten de gevolgen van de arresten van het Hof willen beperken, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd.

49. Het is juist dat het arrest Byankov is geweest in een zaak waarin eerbiediging van het definitieve karakter van het besluit in kwestie ertoe zou hebben geleid dat het voor onbepaalde tijd vastgestelde verbod om het grondgebied van de lidstaat te verlaten, zou hebben voortgeduurd en dus een schending zou hebben gevormd van het in artikel 21 VWEU neergelegde recht van vrij verkeer.

50. Er bestaat echter een duidelijke parallel tussen de onderhavige zaak en de zaak Byankov, aangezien in casu een ernstige schending heeft plaatsgevonden van het recht op eigendom in de zin van artikel 63 VWEU en artikel 17 van het Handvest. Dit geldt a fortiori daar blijkt dat deze schending op grote schaal plaatsvindt.²⁵

51. Het Hof moet derhalve in de onderhavige zaak dezelfde redenering toepassen als in het arrest Byankov, om het belang dat aan het definitieve karakter van een besluit moet worden gehecht te nuanceren.

52. Vervolgens is het relevant te onderzoeken welke uitlegging moet worden gegeven aan het feit dat de Hongaarse autoriteiten hun besluiten van 17 mei 2019 en 5 augustus 2019 (tot afwijzing van Grossmania's verzoek tot herinschrijving) niet hebben gegrond op het definitieve karakter van de schrappingsbesluiten maar op het feit dat § 108, lid 1, van de wet overgangsmaatregelen 2013 nog steeds van kracht is.

53. Ik ben met de Commissie van mening dat de Hongaarse autoriteiten dienaangaande blijk hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. De onjuistheid bestaat echter niet louter in het feit dat een verkeerde rechtsgrond is vastgesteld. Integendeel, ik vrees dat zij wijst op een ernstiger, systemisch probleem. Anders dan de Hongaarse regering stelt, hebben de Hongaarse autoriteiten de kwestie niet benaderd vanuit het oogpunt van het rechtszekerheidsbeginsel, maar hebben zij eenvoudigweg de arresten van het Hof genegeerd. Dit is strijdig met de beginselen van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU), de voorrang van het Unierecht en/of het daaruit voortvloeiende doeltreffendheidsbeginsel.

5. Verplichting tot herinschrijving van de rechten van vruchtgebruik

54. Ik deel de mening van Grossmania en de Commissie dat de herinschrijving van de rechten van Grossmania een logisch gevolg zou zijn van de onrechtmatige schrapping ervan. In casu zouden de houders van rechten van vruchtgebruik die zijn geschrapt krachtens § 108 van de wet overgangsmaatregelen van 2013, zich immers in dezelfde situatie moeten bevinden als wanneer de betrokken nationale regeling nooit was vastgesteld. Overeenkomstig het arrest Jonkman

²⁵ Uit punt 71 van het arrest SEGRO en Horváth blijkt dat de rechten van vruchtgebruik van 5 058 onderdanen van andere lidstaten dan Hongarije waren geschrapt. Deze schrapping ging niet gepaard met enige vergoeding, zodat die onderdanen hun goederen en investeringen volledig werd ontnomen.

moeten de Hongaarse autoriteiten alle passende algemene of bijzondere maatregelen nemen om te waarborgen dat de rechten die de burgers aan het Unierecht ontlenen volle uitwerking krijgen. Dit geldt in het bijzonder in een geval als het onderhavige, waarin er niet alleen een precedent in de rechtspraak van het Hof bestaat in de vorm van een prejudiciële beslissing over dezelfde rechtsvraag, maar waarin het Hof bovendien in een inbreukprocedure heeft geoordeeld dat de betrokken regeling in strijd is met het Unierecht.

55. Er kunnen evenwel objectieve obstakels voor een dergelijke oplossing bestaan, bijvoorbeeld wanneer de betrokken grond na schrapping van de rechten van vruchtgebruik is verworven door een nieuwe eigenaar, wanneer de eigenaar van de grond en de vroegere houder van deze rechten onderling een compensatieovereenkomst sluiten met betrekking tot de schrapping van de rechten, of wanneer een ander gebruiksrecht op de betrokken grond is ingeschreven. Indien geen financiële compensatie mogelijk is omdat de Hongaarse wetgever dienaangaande geen regels heeft vastgesteld, zou de verwijzende rechter vervolgens in laatste instantie moeten nagaan of Grossmania met een beroep op het arrest *Brasserie du pêcheur* en *Factortame*²⁶ schadevergoeding van de staat kan eisen vanwege een aan hem toe te rekenen schending van het Unierecht.

6. *Algemene overwegingen en kritiek op de rechtspraak van het Hof inzake het definitieve karakter van met het Unierecht strijdige administratieve besluiten en de intrekking ervan*

56. De intrekking van administratieve besluiten is een rechtsinstrument dat in beginsel bekend is in het bestuursrecht van alle lidstaten.²⁷

57. Ik sluit mij aan bij het reeds door de advocaten-generaal Léger²⁸, Ruiz-Jarabo Colomer²⁹ en Bot³⁰ bepleite standpunt dat het Hof moet afstappen van de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest *Kühne & Heitz*. Die rechtspraak veroorzaakt goed gedocumenteerde uitleggingsproblemen. Zo heeft zij bijvoorbeeld aanleiding gegeven tot de vraag van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) in de zaak die heeft geleid tot het arrest *i-21 Germany*. Bovendien is het arrest *Kühne & Heitz* in de rechtsleer³¹ bekritiseerd als casuïstisch en obscuur.³²

²⁶ Arrest van 5 maart 1996, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punten 21, 22, 31 en 36.

²⁷ Ritleng, D., „Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire”, *Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, blz. 237, en Taborowski, M., op. cit., blz. 1481. Zie eveneens Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, en Kovar, R., *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, Mél. Favoreu, L., Dalloz 2007. Wat voorts de intrekking van administratieve handelingen van de Unie betreft, zie Lübbig, T., „Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane”, *EuZW* 2003, blz. 233.

²⁸ Conclusie in de zaak *Kühne & Heitz* (C-453/00, EU:C:2003:350).

²⁹ Conclusie in de gevoegde zaken *i-21 Germany* en *Arcor* (C-392/04 en C-422/04, EU:C:2006:181).

³⁰ Conclusie in de zaak *Kempter* (C-2/06, EU:C:2007:245).

³¹ Een van de punten van kritiek die in de rechtsleer ten aanzien van dat arrest worden geformuleerd, is dat het Hof hiermee een doos van Pandora heeft geopend omdat het wel speelt met een van de meest fundamentele beginselen, namelijk dat van de rechtszekerheid, maar geen begrijpelijke rechtvaardiging voor het betrokken standpunt geeft en onzekerheid creëert over de uitlegging van de vier in het arrest *Kühne & Heitz* gestelde voorwaarden. Voorts wordt in de rechtsleer benadrukt dat de toepassing van dit arrest nationale rechterlijke instanties problemen oplevert (Taborowski, M., op. cit., blz. 1464, 1465 en 1469). Voor een poging om het arrest een plaats te geven in het kader van de beginselen van voorrang, doeltreffendheid, gelijkwaardigheid en autonomie, zie Becker, F., „Application of Community Law by Member States’ Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness”, *CMLR* 44, 2007, blz. 1035.

³² Zie andere verwijzingen in Wallerman, A., „Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States’ Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy”, *CMLR*, 53, 2016, blz. 350.

58. In de eerste plaats ben ik van mening dat met het oog op de bescherming van de rechten van partijen als Grossmania de benadering van het arrest van 29 april 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, punt 32), en zaken zoals Simmenthal, Factortame en Larsy³³, waarin de nadruk wordt gelegd op de voorrang van het Unierecht en op doeltreffendheid, te verkiezen is boven de benadering in het arrest Kühne & Heitz. In het arrest Ciola oordeelde het Hof dat de voorrang van het Unierecht ook kan worden ingeroepen ten aanzien van individuele administratieve besluiten. Die voorrang geldt dus niet alleen voor conflicten tussen abstracte normen.³⁴ Alles in aanmerking genomen blijkt uit de onderhavige zaak dat het voorrangsbeginsel in situaties als de onderhavige meer gewicht moet krijgen dan het beginsel van procedurele autonomie.³⁵ Om Tridimas te parafraseren³⁶, is de echte vraag niet of de door mij voorgestelde benadering het definitieve karakter van administratieve besluiten en de rechtszekerheid uitholt, maar of een dergelijke aantasting wordt gecompenseerd door de noodzaak om de eerbiediging van de rechtsstaat en de doeltreffendheid van het Unierecht te verzekeren. Ik ben er vast van overtuigd dat de benadering van het arrest Ciola en de noodzaak tot handhaving van de rechtsstaat hier prevaleren.

59. De in het arrest Kühne & Heitz gevolgde benadering leidt onvermijdelijk tot een uiteenlopende bescherming van individuele rechten in de verschillende lidstaten. Het verdient dan ook de voorkeur om de in de arresten Simmenthal en Ciola gevolgde redenering toe te passen om ervoor te zorgen dat de rechtsstaat wordt gehandhaafd.³⁷

60. In de tweede plaats is een belangrijke reden waarom het Hof de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Kühne & Heitz moet verlaten dat volgens die rechtspraak het „bestaan” van het recht om een met het Unierecht strijdige nationale administratieve handeling in te trekken, niet op het Unierecht is gegrond maar thans afhangt van de nationale wetgeving van verschillende lidstaten.³⁸

61. Ik ben het eens met advocaat-generaal Bot dat „[artikel 4, lid 3, VEU] de verplichting [oplegt] om alle mogelijke instrumenten van het nationale procesrecht aan te wenden teneinde, indien dit recht hierin voorziet, tot heronderzoek over te gaan en, in voorkomend geval, tot intrekking van het definitieve bestuursbesluit dat in strijd is met het [Unierecht]”³⁹.

62. Het Hof heeft reeds het belang van samenhang op het gebied van voorlopige rechtsbescherming erkend door te oordelen dat, „[v]oor de voorlopige bescherming die het [Unierecht] de justitiabelen bij de nationale rechter biedt, [...] het geen verschil [kan] maken of zij de verenigbaarheid van het nationale recht met het [Unierecht] dan wel de geldigheid van afgeleid [Unierecht] betwisten, daar de betwisting in beide gevallen op het [Unierecht] zelf berust”⁴⁰.

³³ Arresten van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49); 19 juni 1990, Factortame e.a. (C-213/89, EU:C:1990:257), en 28 juni 2001, Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368).

³⁴ Zie over deze onderwerpen in het algemeen Ruffert M., „The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law”, *Review of European Administrative Law*, deel 1, nr. 2, 2008, blz. 127-135.

³⁵ Zie ter ondersteuning van dit standpunt onder andere Ginter, C., en Schasmin, P., „Options arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?”, beschikbaar via researchgate.net, blz. 157.

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

³⁷ Dit standpunt wordt ook verdedigd door Groussot, X., en Minssen, T., „Res judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?” *European Constitutional Law Review* 3, blz. 401.

³⁸ Zie ook Ritleng, D., voetnoot 27, blz. 248.

³⁹ Zie zijn conclusie in de zaak Kempster (C-2/06, EU:C:2007:245, punt 79).

⁴⁰ Arrest van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest (C-143/88 en C-92/89, EU:C:1991:65, punt 20).

63. Zo ook heeft het Hof in het arrest *Brasserie du pêcheur* en *Factortame* erop gewezen dat „de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de staat wegens aan particulieren veroorzaakte schade ten gevolge van een schending van het [Unierecht], behoudens indien bijzondere omstandigheden zulks rechtvaardigen, niet [mogen] verschillen van die welke gelden voor de aansprakelijkheid van de [Unie] in vergelijkbare situaties. De bescherming van de rechten die de particulieren aan het [Unierecht] ontnemen, kan namelijk niet verschillen naargelang het orgaan dat de schade heeft veroorzaakt, een nationaal dan wel een [Uniekarakter] heeft”⁴¹.

64. Aldus heeft het Hof de regeling betreffende de aansprakelijkheid van de lidstaten voor schending van het Unierecht en de regeling inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie geharmoniseerd.⁴²

65. Zoals in de rechtsleer terecht is opgemerkt⁴³, vindt het vereiste van samenhang reeds enige weerklink op het gebied van de rechtsbescherming van burgers in verband met een vraagstuk dat vrij dicht aanleunt bij dat van de intrekking van met het Unierecht strijdige nationale administratieve handelingen.

66. In het arrest *Gereken* en *Procola*⁴⁴ heeft het Hof namelijk geoordeeld dat „[d]e in de [Unierechtsorde] erkende algemene beginselen [...] de lidstaten ook [binden] wanneer zij [Unieregelingen] uitvoeren. [...] Hoewel het beginsel van rechtszekerheid zich in het algemeen ertegen verzet dat een [Uniehandeling] reeds vóór de datum van haar bekendmaking van kracht is, kan hiervan bij wijze van uitzondering worden afgeweken, indien dit voor het te bereiken doel noodzakelijk is en het gewettigd vertrouwen van de belanghebbenden naar behoren in acht wordt genomen”.

67. Bijgevolg schendt „[o]ok een nationale regeling die met terugwerkende kracht van toepassing is [...] het beginsel van rechtszekerheid niet, indien het te bereiken doel deze regeling noodzakelijk maakt en het gewettigd vertrouwen van de belanghebbenden naar behoren in acht wordt genomen”, zoals in punt 24 van dat arrest is geoordeeld. Dit is relevant voor de vragen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn.

68. Zo ook dient een coherente benadering te worden gevolgd bij het streven om een evenwicht te vinden tussen het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, zodat die benadering mijns inziens niet mag afhangen van de vraag of het gaat om de intrekking van een onrechtmatige Uniehandeling dan wel om de intrekking van een onrechtmatige nationale handeling. Het Hof mag het dus niet in naam van de nationale procedurele autonomie aan het recht van de lidstaten overlaten om die benadering te bepalen.⁴⁵ Integendeel, zoals het geval was in het arrest *Gereken* en *Procola*, zou het Hof de regeling inzake de intrekking van onrechtmatige nationale administratieve handelingen moeten afstemmen op de regeling inzake onrechtmatige administratieve Uniehandelingen.⁴⁶

⁴¹ Arrest van 5 maart 1996, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 42.

⁴² Arrest van 4 juli 2000, *Bergaderm* en *Goupil/Commissie* (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punten 41-44).

⁴³ Ritleng, D., voetnoot 27., blz. 252.

⁴⁴ Arrest van 15 juli 2004, C-459/02, EU:C:2004:454, punten 21-24; hierna: „arrest *Gereken* en *Procola*”.

⁴⁵ Zie over de discussie inzake de draagwijdte van het beginsel van procedurele autonomie in het Unierecht Kakouris, K. N., „Do the Member States possess judicial procedural autonomy?”, 34 *CMLR*, 1997, blz. 1389, en Rodriguez Iglesias, G.-C., en Keppenne, J.-P., „L'incidence du droit communautaire sur le droit national”, in *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*, deel 1, Bruylant, 1999, blz. 517. Zie ook Bobek, M., „Why There is no ‚Principle of Procedural Autonomy’ of the Member States”, in De Witte, B., en Micklitz, H.-W., (eds.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, blz. 305.

⁴⁶ Ritleng, D., voetnoot 27, blz. 253.

69. Kortom, zoals advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer heeft opgemerkt⁴⁷, zou het Hof „het omslagpunt [moeten] bepalen tussen de voorrang van het [Unierecht] en de rechtszekerheid [...] en [aldus] de koers [moeten] verlaten van het arrest Kühne & Heitz, welke rechtspraak tot een doodlopende weg voert. [...] Het feit dat het Hof op dit gebied steeds naar het nationale recht blijft verwijzen, veroorzaakt [...] ernstige problemen, waaronder de ongelijke bescherming van de op de [Unierechtsorde] gebaseerde rechten het meest in het oog springt.⁴⁸

7. Nieuwe leden 4 en 5 van § 108 van de wet overgangsmatregelen van 2013

70. Ten slotte blijkt uit de verwijzingsbeslissing – ook al wordt deze kwestie niet uitdrukkelijk in de prejudiciële vraag aan de orde gesteld – dat de verwijzende rechter ook vraagtekens plaatst bij de leden 4 en 5 van § 108 van de wet overgangsmatregelen van 2013, die zijn ingevoegd na de uitspraak van het Hof in de zaak SEGRO en Horváth. De verwijzende rechter is duidelijk van oordeel dat deze leden in casu van toepassing zijn (blz. 11 van de verwijzingsbeslissing). Om die rechter een antwoord te geven dat nuttig is voor de beslechting van het hoofdgeding, zal ik derhalve ingaan op de vraag of het Unierecht zich verzet tegen nationale bepalingen als deze twee leden, volgens welke de procedure tot herinschrijving van in strijd met het Unierecht geschrapte rechten wordt geschorst in afwachting van de afsluiting van het onderzoek door de openbaar aanklager en de daaruit voortvloeiende gerechtelijke procedure.

71. Ik ben het met de Duitse regering en de Commissie eens dat deze bepalingen strijdig lijken met artikel 63 VWEU, aangezien zij (opnieuw) het vrije verkeer van kapitaal hinderen en het recht van de Unie zijn nuttige werking ontnemen, niet alleen omdat zij er via hun gevolgen toe strekken de doeltreffende toepassing van het arrest SEGRO en Horváth te verhinderen, maar ook omdat zij het de houders van op het Unierecht gebaseerde rechten (die reeds onrechtmatig zijn benadeeld in de zaak SEGRO en Horváth) moeilijk maken hun rechten te doen gelden.

72. Die nieuwe bepalingen vormen – althans indirect – een nadeel voor de houders van rechten van vruchtgebruik uit andere lidstaten, aangezien deze laatsten door die bepalingen gedurende de procedure verstoken blijven van hun rechten van vruchtgebruik die in strijd met het Unierecht zijn geschrapt. Bovendien is niet duidelijk welke vereisten in het kader van deze procedure voor investeerders gelden en evenmin welke moeilijkheden zij in deze context kunnen ondervinden.

73. Voorts lijkt de vaststelling van de leden 4 en 5 in strijd met het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking. In § 108, lid 4, van de wet overgangsmatregelen van 2013 gaat de Hongaarse wetgever namelijk uit van een premisse of situatie (schrapping van een zakelijk recht door toepassing van lid 1) die strijdig is met het Unierecht, en hij beoogt die te handhaven in de in lid 5 bedoelde situaties. Het oordeel in het arrest Commissie/Hongarije dat Hongarije zijn verplichtingen niet was nagekomen zou dat land er echter toe gebracht moeten

⁴⁷ Zie zijn conclusie in de gevoegde zaken i-21 Germany en Arcor (C-392/04 en C-422/04, EU:C:2006:181, punten 3 en 67). Galetta, D. U., „Autotutela decisoria e diritto comunitario”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, blz. 35-59, betoogt dat voor elke herziening van een administratieve maatregel waartegen geen beroep kan worden ingesteld, een zorgvuldige afweging van waarden noodzakelijk is. Aan de ene zijde van de weegschaal ligt de voorrang van het Unierecht, die wordt geschrapt door de beginselen van gelijkwaardigheid, doeltreffendheid en loyale samenwerking, aan de andere zijde de rechtszekerheid (blz. 50).

⁴⁸ In die conclusie wordt verwezen naar Coutron, A., „Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren”, *Revue des affaires européennes*, 13e jaargang (2003-2004), 3, blz. 417-434, Peerbux-Beaugendre, Z., „Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004”, *Revue du droit de l'Union européenne*, 3-2004, blz. 566 en Martín Rodríguez, P., „La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV”, *Revista General de Derecho Europeo*, nr. 5, oktober 2004 (www.iustel.com).

hebben om de door § 108, lid 1 van de wet overgangsmatregelen 2013 veroorzaakte onrechtmatige situatie zo snel mogelijk volledig te beëindigen, zonder het vrije verkeer van kapitaal verder te beperken via de leden 4 en 5 van die bepaling.

74. Bijgevolg lijdt het, zoals de Spaanse regering heeft opgemerkt, gelet op de arresten SEGRO en Horváth en Commissie/Hongarije van het Hof en de nieuwe leden 4 en 5 van § 108 van de wet overgangsmatregelen van 2013, geen twijfel dat uit het feit dat Grossmania in casu geen beroep heeft ingesteld tegen de besluiten tot schrapping van haar rechten van vruchtgebruik, in ieder geval niet kan worden afgeleid dat de situatie in dit geval fundamenteel anders is en kan rechtvaardigen dat het Hof in de onderhavige zaak niet de conclusie toepast die het in het arrest SEGRO en Horváth heeft getrokken. In dat arrest heeft het, zonder enige beoordelingsmarge te laten ten aanzien van de feiten, vastgesteld dat § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013 en § 95, lid 5, van de wet grondregister onverenigbaar zijn met het Unierecht.

75. Dezelfde conclusie vloeit noodzakelijkerwijs voort uit de noodzaak om de goede werking van de interne markt te verzekeren en uit het doel om verschillen in de toepassing van het Unierecht tussen de verschillende lidstaten te voorkomen teneinde een uniforme toepassing van het Unierecht te waarborgen, alsook uit overwegingen betreffende de werking erga omnes en ex tunc van de arresten van het Hof, het beginsel van voorrang van het Unierecht en de taak van de nationale rechters om hun rol als handhavers van het Unierecht te vervullen.

III. Conclusie

76. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság te beantwoorden als volgt:

- „1. De verwijzende rechter moet zich voegen naar het arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth (C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157), en moet, teneinde de nuttige werking van het Unierecht te waarborgen, op eigen gezag de nationale bepalingen die volgens de uitlegging van het Hof in strijd zijn met artikel 63 VWEU, buiten toepassing laten. De verplichting om de nuttige werking van het Unierecht te verzekeren geldt niet alleen voor de aangezochte rechter, maar ook voor elke andere nationale autoriteit. Deze autoriteiten moeten nationaalrechtelijke bepalingen die het Unierecht schenden buiten toepassing laten, en het nationale recht zodanig toepassen dat zo spoedig mogelijk een einde kan worden gemaakt aan de strijdigheid van het nationale recht met het Unierecht en dat de rechtsgevolgen van een schending van het Unierecht ongedaan worden gemaakt.
2. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter moet artikel 63 VWEU aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale bepalingen als de leden 4 en 5 van § 108 van wet nr. CCXII van 2013 houdende diverse bepalingen en overgangsmatregelen met betrekking tot wet nr. CXXII van 2013 betreffende de verkoop van landbouw- en bosbouwgrond, voor zover de procedure tot herinschrijving van een in strijd met het Unierecht geschrapt recht wordt geschorst totdat het onderzoek van de openbaar aanklager en de daaruit voortvloeiende gerechtelijke procedure zijn afgerond.”