



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 maart 2018\*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 63 VWEU – Vrij verkeer van kapitaal – Vruchtgebruik op landbouwgrond – Nationale regeling die bepaalt dat in de toekomst enkel naaste familieleden van de eigenaar van de grond dergelijke rechten kunnen verwerven en die voorziet in de afschaffing, zonder vergoeding, van de rechten die eerder waren verworven door rechtspersonen of door natuurlijke personen die niet kunnen aantonen dat zij een naast familielid van die eigenaar zijn”

In de gevoegde zaken C-52/16 en C-113/16,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szombathely, Hongarije), bij beslissingen van 25 januari en 8 februari 2016, ingekomen bij het Hof op 29 januari respectievelijk 26 februari 2016, in de procedures

**„SEGRO” Kft.**

tegen

**Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (C-52/16),**

en

**Günther Horváth**

tegen

**Vas Megyei Kormányhivatal (C-113/16),**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, E. Levits, C. G. Fernlund en C. Vajda, kamerpresidenten, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (rapporteur), S. Rodin en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 maart 2017,

\* Procestaal: Hongaars.

gelet op de opmerkingen van:

- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en M. M. Tátrai als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Garofoli, avvocato dello stato,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, M. Figueiredo en M. J. Castello-Branco als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Havas, L. Malferrari en E. Montaguti als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 31 mei 2017,

het navolgende

### Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 49 en 63 VWEU en de artikelen 17 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Die verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen, ten eerste, „SEGRO” Kft. en de Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala (overheidsdienst in de provincie Vas – bureau grondzaken van het district Sárvár, Hongarije) en, ten tweede, Günther Horváth en de Vas Megyei Kormányhivatal (overheidsdienst in de provincie Vas), over besluiten betreffende de schrapping uit het grondregister van de rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond van respectievelijk SEGRO en Horváth.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 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 die bijlage, met als opschrift „Vrij kapitaalverkeer”, bepaalt in punt 2 ervan:

„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 landbouwgrond door natuurlijke personen die niet ingezet zijn of die geen onderdaan 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 overgangperiode ernstige verstoringen of gevaar voor zulke verstoringen op de Hongaarse markt voor landbouwgrond bestaan, besluit de Commissie, op verzoek van Hongarije, tot een verlenging van de overgangperiode met ten hoogste 3 jaar.”

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

### *Hongaars recht*

- 5 De földről szóló 1987. évi I. törvény (wet nr. I van 1987 inzake grond) bepaalde dat buitenlandse natuurlijke of rechtspersonen slechts landbouwgrond in eigendom of vruchtgebruik konden verkrijgen na voorafgaande toestemming van de minister van Financiën.
- 6 Bij de 171/1991 Korm. rendelet (regeringsbesluit nr. 171/1991) van 27 december 1991, die op 1 januari 1992 in werking is getreden, en later de termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (wet nr. LV van 1994 inzake productiegrond; hierna: „wet van 1994”) is uitgesloten dat natuurlijke personen die geen onderdanen zijn van Hongarije dergelijke grond verwerven. Bij de wet van 1994 is bovendien uitgesloten dat rechtspersonen dergelijke grond verwerven. Het stond eenieder daarentegen vrij om bij overeenkomst een recht van vruchtgebruik op dergelijke grond te verwerven.
- 7 De wet van 1994 is met ingang van 1 januari 2002 gewijzigd om natuurlijke personen die geen onderdaan zijn van Hongarije en rechtspersonen ook uit te sluiten van de mogelijkheid om bij overeenkomst een recht van vruchtgebruik te vestigen op landbouwgrond.
- 8 Als gevolg van latere wijzigingen van die wet, die op 1 januari 2013 zijn ingegaan, was de vestiging bij overeenkomst van een recht van vruchtgebruik op landbouwgrond, op straffe van nietigheid, enkel nog mogelijk op voorwaarde dat dit recht werd gevestigd in het voordeel van „een naast familielid”. In het kader van die wijziging werd voorts een nieuwe § 91, lid 1, in de wet van 1994 ingevoegd, die bepaalt dat „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 familie zijn, [...] van rechtswege teniet[gaan] op 1 januari 2033”.
- 9 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”) is vastgesteld op 21 juni 2013 en in werking getreden op 15 december 2013.

10 § 5, punt 13, van die wet bevat de volgende definitie:

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

11 In § 37, lid 1, van de wet landbouwgrond van 2013 is het voorschrift behouden dat op straffe van nietigheid op dergelijke grond enkel tussen naaste familieleden rechten van vruchtgebruik bij overeenkomst mogen worden gevestigd.

12 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 overgangsmatregelen betreffende wet nr. CXXII van 2013 inzake de verkoop van landbouw- en bosbouwgrond; hierna: „wet overgangsmatregelen van 2013”) is vastgesteld op 12 december 2013 en in werking getreden op 15 december 2013.

13 § 108, lid 1, van die wet, waarbij § 91, lid 1, van de wet 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.”

14 § 94 van de ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (wet nr. CXLI van 1997 betreffende het grondregister; hierna: „wet grondregister”) bepaalt:

„1. Met het oog op de schrapping uit het grondregister van de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik (voor de toepassing van dit artikel hierna samen: ‚rechten van vruchtgebruik’) die krachtens § 108, lid 1, van de [wet overgangsmatregelen 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.”

## Hoofdingen en prejudiciële vragen

### *Zaak C-52/16*

- 15 SEGRO is een handelsvennootschap met maatschappelijke zetel in Hongarije waarvan de vennoten natuurlijke personen zijn die onderdaan zijn van andere lidstaten en in Duitsland wonen.
- 16 SEGRO heeft rechten van vruchtgebruik verworven op twee percelen landbouwgrond in Hongarije. Die rechten zijn in het grondregister ingeschreven. Uit de schriftelijke opmerkingen van de Hongaarse regering blijkt meer in het bijzonder dat die rechten vóór 1 januari 2002 waren gevestigd en op 8 januari van dat jaar in dat register waren ingeschreven.
- 17 Bij twee besluiten van respectievelijk 10 en 11 september 2014 heeft de overheidsdienst in de provincie Vas – bureau grondzaken van het district Sárvár die rechten van vruchtgebruik uit het grondregister geschrapt op grond van § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013 en op grond van § 94, lid 5, van de wet grondregister.
- 18 In haar bij de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Szombathely, Hongarije) ingestelde beroep heeft SEGRO met name aangevoerd dat genoemde bepalingen in strijd waren met de Hongaarse grondwet en met het Unierecht.
- 19 Die rechter heeft een procedure ingeleid bij de Alkotmánybíróság (grondwettelijk hof, Hongarije) om te laten vaststellen dat § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013 en § 94, lid 5, van de wet grondregister in strijd waren met de grondwet, aangezien bij die bepalingen eerder gevestigde rechten van vruchtgebruik werden opgeheven en werd geëist dat die rechten uit het grondregister werden geschrapt. Voorts heeft die rechter verzocht om een verbod om die bepalingen op de betrokken zaak toe te passen.
- 20 In arrest nr. 25 van 21 juli 2015 heeft de Alkotmánybíróság die verzoeken afgewezen.
- 21 De verwijzende rechter zet uiteen dat de Alkotmánybíróság in dat arrest evenwel heeft vastgesteld dat de Hongaarse grondwet was geschonden omdat de wetgever met betrekking tot de rechten van vruchtgebruik en van gebruik die teniet waren gegaan door toepassing van § 108 van de wet overgangsmatregelen van 2013, geen uitzonderlijke bepalingen had vastgesteld op grond waarvan een vergoeding kon worden verkregen, die niet had kunnen worden gevorderd in het kader van een afrekening tussen de partijen bij een overeenkomst, zelfs indien die vergoeding betrekking had op een rechtsgeldige overeenkomst. In dat arrest heeft de Alkotmánybíróság bovendien de wetgever verzocht om die lacune uiterlijk op 1 december 2015 aan te vullen. Die termijn is verstreken zonder dat in dat verband maatregelen zijn vastgesteld.
- 22 In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Hongaarse regering in dat verband gepreciseerd dat het aldus door de Alkotmánybíróság geformuleerde verzoek om wetgevend op te treden, enkel zag op de vergoeding van schade die eventueel was geleden door de naakte eigenaars alleen en voor zover dergelijke schade niet kon worden vergoed in het kader van een afrekening tussen partijen volgens de civielrechtelijke bepalingen. Wat de houders van vruchtgebruik betreft, heeft de Alkotmánybíróság geoordeeld dat de civielrechtelijke bepalingen volstonden om hun eventuele vergoeding te verzekeren.
- 23 De Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is van oordeel dat de aan de orde zijnde nationale bepalingen inbreuk maken op het recht op vrijheid van vestiging en op de vrijheid van kapitaalverkeer van staatsburgers van andere lidstaten dan Hongarije, aangezien zij deze staatsburgers ervan kunnen doen afzien om door verwerving van rechten van vruchtgebruik op landbouweigendom, gebruik te maken van die rechten, vanwege het risico die rechten voortijdig te verliezen, zelfs indien deze voortvloeien uit een rechtsgeldige overeenkomst.

- 24 Met betrekking tot de bij de wet landbouwgrond van 2013 nagestreefde doelstellingen, haalt de verwijzende rechter passages uit arrest nr. 25 van de Alkotmánybíróság van 21 juli 2015 aan, waaruit met name volgt dat met die wet „invulling wordt gegeven aan de nationale beleidsdoelstelling, die algemeen erkend en aanvaard is na de wijziging van de regeling en die constitutioneel verankerd is in artikel P van de grondwet, op grond waarvan in wezen slechts natuurlijke personen die productiegrond bewerken, eigenaar van die grond kunnen zijn”. In dat arrest wordt voorts gesteld dat „die wet met het oog op diezelfde doelstelling bepaalt dat in de toekomst de eigendom van grond niet meer als investering kan worden verkregen, namelijk om winst te halen uit de prijsstijging van de grond” en dat „zoals blijkt uit de preambule van die wet, andere doelstellingen van juridisch beleid bij het invoeren van de wet er onder meer voor moesten zorgen dat de verkoop van landbouw- en bosbouwgrond en het gebruik daarvan als onderpand voor het verlenen van hypothecaire leningen, de exploitatie van die grond door nieuw opgerichte bedrijven efficiënt vergemakkelijkt, dat landbouwbedrijven kunnen worden opgericht waarvan de omvang een levensvatbare, concurrerende landbouwproductie mogelijk maakt, dat de schadelijke gevolgen van landverkaveling geen negatieve impact hebben op de inrichting van op eigendom gebaseerde landbouw en dat alle landbouwers zich vreedzaam kunnen bezighouden met het verrichten van hun landbouwactiviteiten”.
- 25 Met betrekking tot de bepalingen die meer specifiek in de hoofdgedingen aan de orde zijn, merkt de verwijzende rechter op dat uit dat arrest van de Alkotmánybíróság volgt dat „de noodzaak en het nut van § 108, lid 1, van de wet overgangsmaatregelen van 2013 specifiek gemotiveerd zijn door de overweging dat, wat de eigendom van productiegrond betreft, die wet, om de door de nieuwe regeling nagestreefde nationale beleidsdoelstelling ten volle te verwezenlijken, de rechtsgevolgen teniet moet doen van een bijna twee decennia lang bestaande praktijk van verwerving van productiegrond waardoor het recht van vruchtgebruik oneigenlijk is toegepast”. In dat arrest is gepreciseerd dat „de nieuwe regeling namelijk, wat eigendom, vruchtgebruik en gebruik van productiegrond betreft, het vereiste dient na te leven dat de in het grondregister vermelde situaties grondwetsconforme rechtsverhoudingen weerspiegelen”. Derhalve was het volgens dat arrest „noodzakelijk om bepalingen vast te stellen die zouden voorkomen dat gebruik werd gemaakt van juridische constructies die in het dagelijkse taalgebruik ‚zakcontracten‘ worden genoemd en dus ervoor te zorgen dat het niet langer mogelijk was zich te beroepen op rechten, plichten of om het even welke rechtsmiddelen op basis van bestaande rechtsverhoudingen met de bedoeling de vroegere verbodsbepalingen en beperkingen op het vlak van eigendomsverwerving te omzeilen”.
- 26 Volgens de verwijzende rechter heeft de Hongaarse wetgever echter niet toereikend aangetoond dat de aan de orde zijnde bepalingen noodzakelijk en evenredig waren, aangezien op basis van de toelichting bij de wet overgangsmaatregelen van 2013 namelijk in die wet of in die toelichting geen voldoende gestaafd wettelijk doel van algemeen belang kon worden aangeduid of argumenten konden worden aangetroffen die rechtvaardigen dat rechten van vruchtgebruik op ongedifferentieerde wijze worden afgeschaft, zonder vergoeding of passende overgangsperiode. Evenmin heeft hij aangetoond dat het in laatstbedoeld verband noodzakelijk was de termijn waarbinnen de betrokken rechten van vruchtgebruik konden blijven voortbestaan tot aan hun afschaffing, die eerder 20 jaar bedroeg, tot enkele maanden te herleiden.
- 27 In het bijzonder beoogt het wettelijk vermoeden dat, hoewel het niet uitdrukkelijk in de betrokken regeling is geformuleerd, de grondslag van die regeling vormt en volgens hetwelk alle particuliere overeenkomsten tot vestiging van rechten van vruchtgebruik en gebruik waren gesloten om de vroegere verbodsbepalingen inzake het verwerven van eigendom te omzeilen, een einde te maken aan inbreuken op de wet die in het verleden zouden zijn gemaakt. De Hongaarse wetgever heeft dus bij wet de gevolgen van de vermeende ongeldigheid van die overeenkomsten vastgelegd, zonder evenwel te rechtvaardigen dat die regeling van algemeen belang was, heeft de belanghebbenden de mogelijkheid ontnomen om in het kader van een bestuursprocedure aan te tonen dat hun overeenkomsten rechtsgeldig waren, en heeft hun recht geschonden op toegang tot een onpartijdig gerecht, als bedoeld in artikel 47 van het Handvest.

- 28 Volgens de verwijzende rechter hebben de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale bepalingen bovendien ook het in artikel 17 van het Handvest verankerde recht op eigendom geschonden, met name door niet te waarborgen dat personen wier rechten van vruchtgebruik waren ontnomen, een passende vergoeding kregen, en door het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen niet in acht te nemen, aangezien een investering in vruchtgebruik in beginsel een rechtshandeling op lange termijn is.
- 29 Daarop heeft de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten de artikelen 49 en 63 VWEU en de artikelen 17 en 47 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die, net als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, zonder rekening te houden met andere criteria, verplicht tot schrapping van de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik op landbouwgrond die zijn ingeschreven ten gunste van ondernemers en van natuurlijke personen die geen naaste familieleden van de grondeigenaar zijn, zonder tegelijkertijd te voorzien in een financiële vergoeding voor de houders van de verloren rechten van vruchtgebruik en van gebruik, welke vergoeding, zelfs als die betrekking heeft op een rechtsgeldige overeenkomst, niet kan worden opgeëist in het kader van een afrekening tussen de partijen bij die overeenkomst?
- 2) Moeten de artikelen 49 en 63 VWEU en de artikelen 17 en 47 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die, net als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, zonder rekening te houden met andere criteria, verplicht tot schrapping van de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik op landbouwgrond die op basis van vóór 30 april 2014 gesloten overeenkomsten zijn ingeschreven ten gunste van ondernemers en van natuurlijke personen die geen naaste familieleden van de grondeigenaar zijn, maar voorziet in een financiële vergoeding voor de houders van de verloren rechten van vruchtgebruik en van gebruik, welke vergoeding, zelfs als die betrekking heeft op een rechtsgeldige overeenkomst, niet kan worden opgeëist in het kader van een afrekening tussen de partijen bij die overeenkomst?”

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

- 30 Horváth is een Oostenrijks staatsburger die in Oostenrijk woont en die vóór 30 april 2014 rechten van vruchtgebruik heeft verworven op twee landbouwpercelen in Hongarije. Die rechten zijn in het grondregister ingeschreven. Tijdens de terechtzitting bij het Hof heeft de Hongaarse regering gepreciseerd dat die inschrijvingen op 2 november 1999 hadden plaatsgevonden.
- 31 Bij beslissing van 12 oktober 2015 heeft de plaatselijke overheid van de provincie Vas die rechten van vruchtgebruik uit het grondregister geschrapt op grond van § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013 en § 94, leden 1 en 3, van de wet grondregister.
- 32 Horváth heeft beroep ingesteld bij de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.
- 33 Die rechter vraagt zich in de eerste plaats af of de aan de orde zijnde nationale bepalingen verkapte discriminatie inhouden ten aanzien van staatsburgers van andere lidstaten dan Hongarije, aangezien volgens die bepalingen de houder van de rechten van vruchtgebruik deze rechten slechts kan behouden wanneer hij aantoont dat hij een naast familielid is van de persoon die deze rechten heeft toegekend en die, in de meeste gevallen, een Hongaars staatsburger zal zijn. Dit zou het geval kunnen zijn omdat op basis van de eerder van kracht zijnde regelingen het buitenlandse natuurlijke en rechtspersonen die landbouwgrond in Hongarije wensten te exploiteren, uitdrukkelijk verboden was eigenaar van dergelijke grond te worden, en houders van rechten van vruchtgebruik of gebruik dus veel vaker staatsburgers van andere lidstaten dan Hongaarse staatsburgers zijn.

- 34 Wat in de tweede plaats de beoordeling betreft of de betrokken maatregelen noodzakelijk zijn in het licht van de door de nationale wetgever nagestreefde doelstellingen, vult de verwijzende rechter de analyse uit zijn verwijzingsbeslissing in zaak C-52/16 aan. Hij merkt aldus op dat de Hongaarse wetgever, door de wet landbouwgrond van 2013 en de wet overgangsmatregelen van 2013 vast te stellen, ervan is uitgegaan dat de rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond die waren gevestigd tussen personen die geen naaste familieleden waren, moesten worden beschouwd als investeringen die persoonlijke winst nastreefden. Volgens de verwijzende rechter kan persoonlijk winstbejag echter niet automatisch worden uitgesloten op grond dat sprake is van een naaste familieband.
- 35 In die omstandigheden heeft de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Vormt een nationale regeling als in het hoofdgeding, die de instandhouding van op landbouwgrond gevestigde rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik afhankelijk stelt van het bewijs van het bestaan van een naaste familieband met de persoon die deze rechten heeft gevestigd, en op grond waarvan de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik zonder enige financiële vergoeding van rechtswege tenietgaan wanneer de houder van die rechten die naaste familieband niet kan aantonen, een met de artikelen 49 en 63 VWEU strijdige beperking?
- 2) Heeft, gelet op de artikelen 49 en 63 VWEU, een nationale regeling als in het hoofdgeding, die de instandhouding van op landbouwgrond gevestigde rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik afhankelijk stelt van het bewijs van een naaste familieband met de persoon die deze rechten heeft gevestigd, en op grond waarvan de rechten van vruchtgebruik en de rechten van gebruik zonder enige financiële vergoeding van rechtswege tenietgaan wanneer de houder van die rechten die naaste familieband niet kan aantonen, werkelijk dezelfde gevolgen voor onderdanen van de betrokken lidstaat en onderdanen van andere lidstaten?”
- 36 Bij beslissing van de president van het Hof van 10 maart 2016 zijn de zaken C-52/16 en C-113/16 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- 37 Met zijn vragen, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 49 en 63 VWEU en de artikelen 17 en 47 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten 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 naaste familieleden zijn van de eigenaar van die grond, van rechtswege tenietgaan en als gevolg daarvan uit de grondregisters worden geschrapt.

### ***Bevoegdheid van het Hof en ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen***

- 38 De Hongaarse regering voert ten eerste aan dat, aangezien de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde vruchtgebruikovereenkomsten zijn gesloten vóór de inwerkingtreding van de Toetredingsakte van 2003, de rechtsgeldigheid ervan uitsluitend wordt bepaald door de op het tijdstip van die sluiting van kracht zijnde nationale bepalingen. Het Hof is derhalve niet bevoegd om die bepalingen te beoordelen in het licht van het Unierecht en bijgevolg ook niet om uitspraak te doen over het feit dat bij de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde bepalingen later rechten van vruchtgebruik zijn afgeschaft die in casu onrechtmatig waren gevestigd in het licht van het nationale recht dat van toepassing was vóór de toetreding van de betrokken lidstaat tot de Unie.



- 39 Uit vaste rechtspraak blijkt echter dat het Hof bevoegd is 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 (zie in die zin arrest van 10 januari 2006, *Ynos*, C-302/04, EU:C:2006:9, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissingen bestonden in casu de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde rechten van vruchtgebruik nog op 30 april 2014 en was de afschaffing ervan en de schrapping van die rechten uit het grondregister niet het gevolg van de toepassing van regelingen die reeds vóór de datum van toetreding van Hongarije tot de Unie van kracht waren en volledige uitwerking ten aanzien van die rechten hadden, doch uitsluitend het gevolg van de toepassing van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde bepalingen, die bijna 10 jaar na die toetreding waren vastgesteld.
- 41 De Hongaarse regering voert ten tweede aan dat de gestelde vragen niet-ontvankelijk zijn voor zover zij betrekking hebben op § 108 van de wet overgangsmatregelen van 2013, aangezien in de zaken in de hoofdgedingen enkel § 94 van de wet grondregister is toegepast. § 108 heeft reeds volledige uitwerking gehad en de verwijzende rechter is niet bij machte te oordelen over het herstel of het behoud van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde rechten van vruchtgebruik.
- 42 In dat verband zij in herinnering gebracht dat volgens vaste rechtspraak in het kader van de in artikel 267 VWEU voorgeschreven samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, gelet op de bijzonderheden van het geval zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis dient te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 24 april 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Een door een nationale rechter ingediend verzoek kan slechts worden afgewezen indien de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of het voorwerp van het hoofdgeding, indien het vraagstuk van hypothetische aard is of indien het Hof niet beschikt over de gegevens ten aanzien van de feiten en het recht die noodzakelijk zijn om op de voorgelegde vragen een nuttig antwoord te geven (arrest van 24 april 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 In casu heeft § 108 van de wet overgangsmatregelen van 2013 tot gevolg gehad dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde rechten van vruchtgebruik van rechtswege tenietgingen. Samen met § 94 van de wet grondregister vormt dat artikel dus de grondslag voor de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde besluiten tot schrapping. Bijgevolg houdt de uitlegging van het Unierecht, waar in casu om wordt verzocht en die de verwijzende rechter in staat moet stellen te oordelen of die nationale bepalingen in overeenstemming met het Unierecht zijn, kennelijk verband met het voorwerp van de hoofdgedingen en zijn de gestelde vragen voorts niet van hypothetische aard.
- 45 Wat in dat verband de stelling van de Hongaarse regering betreft dat de verwijzende rechter niet bij machte is te oordelen over het behoud van de rechten van vruchtgebruik die bij § 108 van de wet overgangsmatregelen van 2013 zijn afgeschaft en overeenkomstig § 94 van de wet grondregister zijn geschrapt, zij in herinnering gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bepalingen als de artikelen 49 en 63 VWEU, die rechtstreeks toepasselijk zijn, voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen en tot gevolg kunnen hebben dat de daarmee strijdige nationale bepalingen buiten toepassing worden gelaten (zie in die zin arresten van 5 november 2002, *Überseering*, C-208/00, EU:C:2002:632, punt 60, en 14 september 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 46 Zowel de administratieve autoriteiten als de nationale rechters die in het kader van hun respectieve bevoegdheden belast zijn met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, moeten de volle werking van die bepalingen verzekeren en moeten daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige nationale bepaling buiten toepassing laten zonder dat zij eerst de intrekking hiervan bij wet of enige andere constitutionele procedure hoeven te vragen of af te wachten (arrest van 14 september 2017, *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 Ten derde voert de Hongaarse regering aan dat de verwijzende rechter bepaalde leringen uit arrest nr. 25 van de *Alkotmánybíróság* van 21 juli 2015 in vraag stelt, terwijl op grond van het Hongaarse grondwettelijke recht beslissingen van dat hof bindend zijn ten aanzien van lagere rechters.
- 48 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid hebben om het Hof vragen te stellen over de uitlegging van de relevante bepalingen van het Unierecht en een regel van nationaal recht een nationale rechterlijke instantie niet mag beletten om gebruik te maken van die mogelijkheid. Die mogelijkheid is immers inherent aan het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel van samenwerking tussen de nationale rechters en het Hof, en aan de bij dit voorschrift aan de nationale rechters toebedeelde taak om het Unierecht toe te passen (zie in die zin arrest van 5 april 2016, *PFE*, C-689/13, EU:C:2016:199, punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zo heeft het Hof met name geoordeeld dat het enkele bestaan van een nationale rechtsregel die de rechterlijke instanties die niet in laatste instantie uitspraak doen, bindt aan het rechtsoordeel van een hogere rechter, hun niet die mogelijkheid kan ontnemen (arrest van 22 juni 2010, *Melki en Abdeli*, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 42).
- 49 Uit een en ander volgt dat de argumenten waarmee de Hongaarse regering betwist dat het Hof bevoegd is om kennis te nemen van de prejudiciële vragen dan wel betwist dat die vragen ontvankelijk zijn, van de hand moeten worden gewezen.

### ***Ten gronde***

#### *Toepasselijkheid van artikel 49 VWEU (vrijheid van vestiging) en/of artikel 63 VWEU (vrijheid van kapitaalverkeer)*

- 50 De in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale bepalingen hebben in wezen tot doel de eerder verworven rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond van rechtswege af te schaffen, wanneer de houders van die rechten niet voldoen aan de voorwaarden die de nationale wettelijke regeling thans voor de verwerving van die rechten van vruchtgebruik stelt, en dientengevolge ervoor te zorgen dat dergelijke eerder verworven rechten uit de grondregisters worden geschrapt.
- 51 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat artikel 345 VWEU, waarnaar de Hongaarse regering in haar opmerkingen heeft verwezen, weliswaar het beginsel van de neutraliteit van de Verdragen ten opzichte van de eigendomsregeling in de lidstaten tot uitdrukking brengt, doch dat artikel heeft niet tot gevolg dat de in de lidstaten bestaande eigendomsregelingen ontsnappen aan de fundamentele regels van het VWEU [arrest van 22 oktober 2013, *Essent e.a.*, C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punten 29 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punt 107]. Hoewel dat artikel de lidstaten niet de mogelijkheid ontnemt om een regeling inzake verkrijging van grondeigendom in te voeren die in specifieke maatregelen voorziet voor transacties betreffende landbouw- en bosbouwgrond, blijven met name het non-discriminatiebeginsel en de bepalingen inzake vrijheid van vestiging en het vrije kapitaalverkeer op die regeling van toepassing (zie in die zin arrest van 23 september 2003, *Ospelt en Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 52 Aangezien in de prejudiciële vragen tegelijk wordt verwezen naar de Verdragsbepalingen inzake de vrijheid van vestiging en de vrijheid van kapitaalverkeer, dient bovendien te worden uitgemaakt welke vrijheid in de hoofdingen aan de orde is (zie in die zin arrest van 5 februari 2014, *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, punt 20).
- 53 Daarbij moet rekening worden gehouden met het voorwerp van de nationale regeling in kwestie (arrest van 5 februari 2014, *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Met betrekking tot een regeling als in de hoofdingen, waarvan het doel in punt 50 van het onderhavige arrest is aangegeven, moet in herinnering worden gebracht dat het recht om op het grondgebied van een andere lidstaat onroerend goed te verkrijgen, te exploiteren en te vervreemden, indien het wordt uitgeoefend als complement van de vrijheid van vestiging, tot kapitaalverkeer leidt (zie in die zin arrest van 25 januari 2007, *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Die regeling kan weliswaar a priori onder de twee door de verwijzende rechter genoemde fundamentele vrijheden vallen, doch dit neemt niet weg dat in de context van de hoofdingen eventuele beperkingen van de vrijheid van vestiging ten gevolge van die regeling een onvermijdelijk gevolg zijn van de beperking van de vrijheid van kapitaalverkeer en zij dus geen autonome toetsing van deze regeling aan artikel 49 VWEU rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 17 september 2009, *Glaxo Wellcome*, C-182/08, EU:C:2009:559, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Het kapitaalverkeer omvat namelijk handelingen 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 25 januari 2007, *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 Onder dat begrip vallen met name beleggingen in onroerende goederen die verband houden met het verwerven van vruchtgebruik op landbouwgrond, 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.
- 58 In casu staat in zaak C-113/16 vast dat het hoofding betrekking heeft op een Oostenrijks staatsburger, die geen ingezetene van Hongarije is en die bij overeenkomst rechten van vruchtgebruik heeft verworven op landbouwgrond in die lidstaat, die hem vervolgens zijn ontnomen ten gevolge van de vaststelling van de in de hoofdingen aan de orde zijnde nationale bepalingen. Die situatie valt dus onder de vrijheid van kapitaalverkeer.
- 59 Dat geldt ook voor de in zaak C-52/16 aan de orde zijnde situatie. Hoewel inderdaad vaststaat dat de in die zaak aan de orde zijnde rechten van vruchtgebruik zijn verkregen door een in Hongarije opgerichte handelsvennootschap, volgt namelijk ook uit de verwijzingsbeslissing dat die vennootschap is opgericht door natuurlijke personen die in een andere lidstaat wonen. Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie in herinnering heeft gebracht, kan de verkrijging van onroerende goederen door niet-ingezetenen onder de vrijheid van kapitaalverkeer vallen, zelfs wanneer dit gebeurt via een rechtspersoon die is opgericht in die lidstaat waar de betrokken goederen zich bevinden (zie in die zin arresten van 11 december 2003, *Barbier*, C-364/01, EU:C:2003:665, punten 58 en 59, en 1 oktober 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, punten 12, 13, 19, 20 en 39).

60 De in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling moet dan ook uitsluitend worden onderzocht in het licht van de vrijheid van kapitaalverkeer.

*Bestaan van een beperking van de vrijheid van kapitaalverkeer*

61 Volgens vaste rechtspraak verbiedt artikel 63, lid 1, VWEU op algemene wijze beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten (arrest van 22 oktober 2013, Essent e.a., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 In casu moet worden vastgesteld dat een regeling als in de hoofdgedingen, die voorziet in het tenietgaan van bij overeenkomst verkregen rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond, waaronder rechten die zijn verkregen ten gevolge van de uitoefening van het recht van vrij verkeer van kapitaal, alleen al op grond van het voorwerp van die regeling die vrijheid beperkt. Dat, zoals de verwijzende rechter in zijn tweede vraag in zaak C-52/16 in overweging neemt, eventueel wordt voorzien in een vergoeding van personen die, na dergelijke rechten te hebben verworven, daarvan zijn beroofd op grond van die regeling, doet niet af aan die vaststelling.

63 Die regeling ontnemt de belanghebbende namelijk de mogelijkheid om het genot te blijven hebben van het door hem verkregen recht aangezien zij hem met name belet de betrokken landbouwgrond te exploiteren voor het met dat recht beoogde gebruik, alsook de mogelijkheid om dat recht te vervreemden.

64 Aangezien de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling aldus staatsburgers van andere lidstaten dan Hongarije, die vrijheid van kapitaalverkeer genieten, het genot ontzegt van de goederen waarin zij kapitaal hebben geïnvesteerd, vormt zij een belemmering van die vrijheid.

65 Bovendien blijkt uit vaste rechtspraak dat de maatregelen die ingevolge artikel 63, lid 1, VWEU verboden zijn op grond dat zij het kapitaalverkeer beperken, met name mede de maatregelen omvatten die niet-ingezetenen ervan kunnen doen afzien, in een lidstaat investeringen te doen (arresten van 25 januari 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, punt 21).

66 Een nationale regeling als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, vormt dus een beperking van de in artikel 63 VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid.

67 Wat betreft de vraag of die regeling bovendien als discriminerend moet worden beschouwd, welke vraag aan de orde is in de tweede vraag in zaak C-113/16, moet, zoals de advocaat-generaal in punt 72 van zijn conclusie heeft gedaan, worden opgemerkt dat een vereiste als in casu, dat de houder van het vruchtgebruik een naast familielid is van de eigenaar van de productiegrond, is gebaseerd op een criterium dat ogenschijnlijk losstaat van de nationaliteit van de vruchtgebruiker en de herkomst van het kapitaal, en dat bijgevolg geen rechtstreekse discriminatie oplevert.

68 Ten eerste moet er echter op worden gewezen dat het vrij onwaarschijnlijk is dat dit criterium wordt vervuld door staatsburgers van andere lidstaten die een dergelijk vruchtgebruik hebben verworven.

69 Het in de punten 5 en 6 van het onderhavige arrest beschreven nationale regelgevingskader en de overgangsmaatregelen – die zijn opgenomen in de Toetredingsakte van 2003 en die in de punten 3 en 4 van het onderhavige arrest in herinnering worden gebracht –, waaruit blijkt dat de verwerving van landbouwgrond door personen die geen onderdaan zijn van Hongarije gedurende een zeer groot aantal jaren onderworpen was aan een regeling van voorafgaande vergunning en vervolgens verboden was, hebben de kans dat dergelijke grond eigendom van buitenlanders wordt, verkleind en dientengevolge de waarschijnlijkheid dat de buitenlandse houder van een recht van vruchtgebruik op dergelijke grond voldoet aan het vereiste dat hij een naast familielid van de eigenaar van de grond is.

- 70 Ten tweede heeft de omstandigheid dat tussen 1992 en 2002 voor personen die geen onderdaan van Hongarije waren de enige mogelijkheid om onroerende zakelijke rechten op landbouwgrond in Hongarije te verkrijgen, er precies in bestond rechten van vruchtgebruik op die grond te verwerven, het aantal staatsburgers van andere lidstaten die houder van een vruchtgebruik op dergelijke grond zijn, doen stijgen.
- 71 In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Hongaarse regering in dat verband aangevoerd dat van de ruim 100 000 houders die nadeel hebben ondervonden van de afschaffing van hun rechten van vruchtgebruik en van gebruik ten gevolge van § 108, lid 1, van de wet overgangsmatregelen van 2013, slechts 5 058 staatsburger zijn van andere lidstaten dan Hongarije of van derde landen.
- 72 Gesteld dat de verwijzende rechter aan wie een dergelijke beoordeling toekomt, vaststelt dat die cijfers kloppen, doet die omstandigheid op zich evenwel niet af aan het feit dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling de staatsburgers van andere lidstaten bijzonder benadeelt in vergelijking met Hongaarse staatsburgers.
- 73 Of er eventueel sprake is van een dergelijk nadeel moet namelijk worden beoordeeld door een vergelijking te maken tussen de groep van staatsburgers van andere lidstaten dan Hongarije die rechtstreeks of indirect houder zijn van rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond en de groep van Hongaarse staatsburgers die rechtstreeks of indirect houder van dergelijke rechten van vruchtgebruik zijn, en te bepalen in welke mate elk van die groepen wordt getroffen door het tenietgaan van de rechten. Gelet op wat in de punten 68 tot en met 70 van het onderhavige arrest is uiteengezet, lijkt het aannemelijk dat de eerste groep door die maatregel duidelijk zwaarder is getroffen dan de tweede (zie in die zin arrest van 9 februari 1999, Seymour-Smith en Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, punt 59).
- 74 In die omstandigheden blijkt, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten vaststellingen, dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling meer nadeel berokkent aan staatsburgers van andere lidstaten dan aan Hongaarse staatsburgers en zij dus indirecte discriminatie kan inhouden op grond van de nationaliteit van de vruchtgebruiker of de herkomst van het kapitaal.
- 75 Het is evenwel niet uitgesloten dat de belemmering van de vrijheid van kapitaalverkeer die uit die regeling voortvloeit en die uit de punten 62 tot en met 66 van het onderhavige arrest blijkt, in voorkomend geval, gerechtvaardigd kan zijn, zelfs wanneer zij indirecte discriminatie oplevert.

*Rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van kapitaalverkeer*

- 76 Zoals volgt uit de rechtspraak van het Hof zijn maatregelen als in de hoofdgedingen, die de vrijheid van kapitaalverkeer beperken doordat zij naar alle waarschijnlijkheid indirecte discriminatie doen ontstaan, slechts toelaatbaar wanneer zij op basis van objectieve overwegingen die losstaan van de herkomst van het betrokken kapitaal, gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang en zij het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, wat inhoudt dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het rechtmatig nagestreefde doel te verzekeren en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie in die zin arresten van 25 oktober 2007, Geurts en Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, punt 24, en 5 februari 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, punten 41 en 42).
- 77 Ook kunnen dergelijke maatregelen gerechtvaardigd zijn door de in artikel 65 VWEU genoemde redenen mits zij het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen (arrest van 1 oktober 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 78 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 26 mei 2016, Commissie/Griekenland, C-244/15, EU:C:2016:359, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 79 Hoewel het in laatste instantie toekomt aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen en de nationale wettelijke regeling uit te leggen, om uit te maken of in casu aan die vereisten is voldaan, is het Hof, dat de verwijzende rechter in het kader van een prejudiciële verwijzing een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd om op basis van het dossier van het hoofdgeding en de ontvangen schriftelijke en mondelinge opmerkingen aanwijzingen te geven die de verwijzende rechter in staat stellen uitspraak te doen (zie in die zin arrest van 17 juli 2014, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 80 In casu heeft Hongarije aangevoerd dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling is gerechtvaardigd door, respectievelijk, in de rechtspraak van het Hof erkende dwingende redenen van algemeen belang, te weten, in casu een doelstelling van algemeen belang in verband met de exploitatie van landbouwgrond, en door in artikel 65 VWEU genoemde redenen. Wat dat artikel betreft beroept die regering zich meer in het bijzonder op de wens om schendingen van de nationale regeling inzake controles op valutatransacties te bestraffen en voorts op de wens om bedrieglijke aankooppraktijken te bestrijden op grond van de openbare orde.

*– Bestaan van een rechtvaardiging die is gebaseerd op een doelstelling van algemeen belang in verband met de exploitatie van landbouwgrond*

- 81 Onder verwijzing naar de overwegingen in arrest nr. 25 van de Alkotmánybíróság van 21 juli 2015, die in punt 24 van het onderhavige arrest zijn weergegeven, voert de Hongaarse regering aan dat met de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling, voor zover daarin is bepaald dat in de toekomst rechten van vruchtgebruik op productiegrond slechts kunnen worden verworven en de bestaande rechten van vruchtgebruik op productiegrond slechts kunnen worden behouden op voorwaarde dat de vruchtgebruiker een naast familielid van de eigenaar van de betrokken grond is, doelstellingen van algemeen belang worden nagestreefd. Met die regeling wordt aldus beoogd de eigendom van productiegrond voor te behouden aan personen die deze grond bewerken, te voorkomen dat die grond wordt aangekocht voor puur speculatieve doeleinden, de exploitatie van die grond door nieuwe bedrijven mogelijk te maken, de oprichting te vergemakkelijken van landbouwbedrijven waarvan de omvang een levensvatbare, concurrerende landbouwproductie mogelijk maakt, en landverkaveling en de ontvolking van het platteland tegen te gaan.
- 82 In dat verband heeft het Hof 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. Deze doelstellingen stemmen bovendien overeen met die van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, dat volgens artikel 39, lid 1, onder b), VWEU ten doel heeft „de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren” en bij de totstandbrenging waarvan overeenkomstig artikel 39, lid 2, onder a), VWEU rekening moet worden gehouden met „de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden” (zie in die zin arrest van 25 januari 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, punten 27 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 83 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 23 september 2003, *Ospelt en Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, punt 39).
- 84 In casu dient, zoals in punt 76 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, evenwel te worden nagegaan of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling inderdaad is gerechtvaardigd door objectieve overwegingen, die losstaan van de herkomst van het betrokken kapitaal, en zij geschikt is om de verwezenlijking van rechtmatige doelstellingen van algemeen belang te verzekeren en niet verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstellingen te bereiken.
- 85 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht 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 (zie naar analogie arrest van 23 december 2015, *Scotch Whisky Association e.a.*, C-333/14, EU:C:2015:845, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een lidstaat die zich wil beroepen op een doel dat de uit een beperkende nationale maatregel voortvloeiende belemmering van het vrije verkeer van kapitaal kan rechtvaardigen, moet de rechterlijke instantie die zich hierover dient uit te spreken alle gegevens verstrekken aan de hand waarvan deze kan nagaan of deze maatregel wel voldoet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel (zie naar analogie arrest van 8 september 2010, *Stoß e.a.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07, EU:C:2010:504, punt 71).
- 86 In dat verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat, zoals met name de Commissie heeft betoogd en zoals de advocaat-generaal in de punten 111 tot en met 113 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een regeling als die in de hoofdgedingen, op grond waarvan bestaande rechten van vruchtgebruik op productiegrond slechts behouden kunnen worden op voorwaarde dat de vruchtgebruiker een naast familielid van de eigenaar van die grond is, niet geschikt lijkt om de door de Hongaarse regering aangevoerde doelstellingen na te streven en daarmee geen rechtstreeks verband houdt.
- 87 Dat is voldaan aan het vereiste van een familieband is namelijk 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 de grond te bewerken.
- 88 Bovendien blijkt evenmin uit de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt dat dit vereiste van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling, volgens hetwelk er tussen de eigenaar en de vruchtgebruiker een naaste familieband moet bestaan, bijdraagt tot de ondersteuning en de ontwikkeling van een levensvatbare en concurrerende landbouwproductie, met name door landverkaveling tegen te gaan.
- 89 Bovendien blijkt het vereiste van een naaste familieband op zich ook niet te kunnen waarborgen dat de aangevoerde doelstelling de ontvolking van het platteland tegen te gaan, wordt verwezenlijkt. Het in casu door de nationale wetgever gekozen criterium houdt namelijk geen verband met de doelstelling de bewoning van het platteland in stand te houden, aangezien de omstandigheid dat de vruchtgebruiker een naast familielid van de eigenaar is, niet noodzakelijk inhoudt dat die vruchtgebruiker dicht bij de landbouwgrond in kwestie woont.
- 90 In de tweede plaats gaat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling in ieder geval verder dan noodzakelijk is om de door de Hongaarse regering aangevoerde doelstellingen te bereiken.

- 91 Wat ten eerste de omstandigheid betreft dat niet is voorzien in een vergoeding van de houders van vruchtgebruik, is het juist dat de Hongaarse regering heeft aangevoerd dat die houders een vergoeding moeten kunnen verkrijgen in het kader van een afrekening tussen de betrokken partijen overeenkomstig de Hongaarse civielrechtelijke bepalingen. Een dergelijke verwijzing naar de algemene civielrechtelijke bepalingen legt echter in ieder geval op die houders de last om middels procedures die lang en duur kunnen zijn, eventuele vergoedingen te vorderen die de eigenaar van de grond aan hen verschuldigd zou kunnen zijn. Op basis van die civielrechtelijke bepalingen, waarvan in de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling overigens geen sprake is, kan namelijk niet eenvoudig worden bepaald of die vergoedingen daadwerkelijk kunnen worden verkregen na afloop van dergelijke procedures en van welke aard die vergoedingen zijn. Bovendien hebben de houders van vruchtgebruik evenmin de garantie dat zij een volledige vergoeding van het door hen geleden verlies kunnen verkrijgen, met name in het geval dat de eigenaar van de grond waarop het vruchtgebruik is gevestigd, insolvent is.
- 92 Ten tweede blijkt dat andere maatregelen hadden kunnen worden vastgesteld die minder afbreuk doen aan de vrijheid van kapitaalverkeer dan die waarin de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling voorziet, teneinde te verzekeren dat het feit dat op een productiegrond een recht van vruchtgebruik is gevestigd, niet tot gevolg heeft dat die grond niet langer wordt geëxploiteerd door diegene die de grond in zijn bezit heeft, of dat een dergelijk recht niet voor puur speculatieve doeleinden is verworven of leidt tot een gebruik of een verkaveling die onverenigbaar dreigen te zijn met het duurzaam gebruik van grond voor landbouwdoeleinden.
- 93 In dat verband was het, zoals de advocaat-generaal in punt 114 van zijn conclusie heeft uiteengezet, 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. Overigens lijkt uit de door de Hongaarse regering verstrekte toelichting te volgen dat aan een dergelijk vereiste de voorkeur is gegeven wanneer landbouwgrond in volle eigendom wordt verworven of voor lange duur wordt verhuurd. Uit de dossiergegevens waarover het Hof beschikt blijkt niet dat niet voor een dergelijke oplossing had kunnen worden gekozen wat het verwerven van vruchtgebruik betreft.
- 94 Aangezien de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde nationale regeling, gelet op het voorgaande, niet geschikt lijkt om op coherente wijze de aangevoerde doelstellingen van algemeen belang in verband met de exploitatie van landbouwgrond te verwezenlijken, en evenmin beperkt is tot de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van dergelijke doelstellingen, kunnen de uit die regeling voortvloeiende belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal niet door die doelstellingen worden gerechtvaardigd.
- *Bestaan van een rechtvaardiging die is ontleend aan schending van de nationale regeling inzake controles op valutatransacties*
- 95 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 verkapt beperking van het vrije kapitaalverkeer en betalingsverkeer als omschreven in artikel 63 VWEU.
- 96 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 (zie in die zin arrest van 14 september 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, EU:C:2006:568, punt 31).



- 97 In casu voert de Hongaarse regering aan dat de verwerving van vruchtgebruik als aan de orde in de hoofdgedingen, aangezien deze plaatsvond vóór 1 januari 2002 door niet-ingezetenen, in de zin van de nationale regeling inzake de controle op valutatransacties, krachtens deze regeling had moeten worden onderworpen aan de afgifte van een vergunning door de met die valutatransacties belaste autoriteit, te weten de nationale bank van Hongarije. Uit door deze instelling verstrekte informatie blijkt echter dat nooit een valutatransactievergunning is aangevraagd voor het verwerven van rechten van vruchtgebruik op landbouwgrond. Volgens de Hongaarse regering volgt daaruit dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde rechten van vruchtgebruik niet op rechtsgeldige wijze zijn verkregen.
- 98 In het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, behoort elke waardering van de feiten tot de bevoegdheid van de nationale rechter (arrest van 8 mei 2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zo ook staat het uitsluitend aan de nationale rechterlijke instantie de wettelijke regeling uit te leggen (zie in die zin arrest van 15 januari 2013, Križan e.a., C-416/10, EU:C:2013:8, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ten slotte is het uitsluitend de zaak van de nationale rechter om het voorwerp te bepalen van de vragen die hij aan het Hof wenst te stellen (arrest van 1 oktober 2009, Gaz de France – Berliner Investissement, C-247/08, EU:C:2009:600, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 99 In casu bevatten de verwijzingsbeslissingen echter geen aanwijzingen aangaande de bijzondere feitelijke omstandigheden waarin de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde rechten van vruchtgebruik zijn verworven, en evenmin enige vermelding van eventuele gebreken die deze verwervingen konden aantasten in de zin van het nationale recht.
- 100 Bovendien volgt uit de overwegingen in die beslissingen dat de hoofdgedingen geen betrekking hebben op de rechtmatigheid van die oorspronkelijke verwervingen, doch op de afschaffing van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde rechten van vruchtgebruik op grond van een algemeen toepasselijke nationale regeling waarbij alle vruchtgebruik dat niet in handen is van een naast familielid van de eigenaar van de grond, wordt afgeschaft, ongeacht de bijzondere omstandigheden waaronder het mogelijk is verworven.
- 101 Om de vragen van de verwijzende rechter te kunnen beantwoorden moet dus uitsluitend worden nagegaan of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling al dan niet kan worden gerechtvaardigd door een wens om inbreuken op de Hongaarse regeling inzake controle op valutatransacties te bestraffen.
- 102 In dat verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat, in het licht van de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt, niet blijkt dat de regeling inzake controle op valutatransacties daadwerkelijk tot gevolg heeft gehad dat het verwerven van vruchtgebruik door niet-ingezetenen op straffe van ongeldigheid aan valutatransactievergunningen werd onderworpen, of dat de vaststelling van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling was ingegeven door de wens om inbreuken op die regeling te bestraffen.
- 103 Wat dat eerste aspect betreft, volgt bovendien uit de opmerkingen van de Hongaarse regering dat nooit een dergelijke vergunning is aangevraagd om vruchtgebruik op productiegrond te verwerven en dat desondanks een groot aantal door niet-ingezetenen verworven rechten van vruchtgebruik zonder een dergelijke vergunning in de grondregisters zijn ingeschreven.
- 104 Wat het tweede aspect betreft, bepaalt de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling 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. Zoals de advocaat-generaal in punt 94 van zijn conclusie heeft opgemerkt, houdt dat criterium betreffende het bestaan van een familieband geen verband met de regeling inzake controle op valutatransacties. Daarenboven is de afschaffing van de rechten van vruchtgebruik op basis van dat

criterium niet enkel van toepassing op niet-ingezetenen, maar tevens op ingezetenen. De Hongaarse regering heeft overigens in haar schriftelijke stukken zelf bevestigd dat van de ongeveer 100 000 houders van rechten van vruchtgebruik of van gebruik die door die afschaffing worden getroffen, ongeveer 95 000 Hongaarse staatsburgers zijn.

- 105 In de tweede plaats, gesteld dat de vaststelling van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling, zij het deels, was ingegeven door de wens om inbreuken op de regeling inzake controle op valutatransacties te bestraffen, wat in voorkomend geval door de verwijzende rechter moet worden nagegaan, dan dient er nog steeds op te worden toegezien dat de afschaffing van de rechten van vruchtgebruik waarin die regeling voorziet, niet onevenredig is met die doelstelling.
- 106 Zoals ook de advocaat-generaal in de punten 95 en 98 van zijn conclusie heeft uiteengezet, is het in dat verband duidelijk dat andere, minder verstrekkende maatregelen dan de afschaffing van de betrokken zakelijke rechten, hadden kunnen worden vastgesteld om van meet af aan eventuele inbreuken op de regeling inzake controles op valutatransacties te bestraffen, zoals bijvoorbeeld administratieve geldboeten (zie naar analogie arrest van 1 december 2005, Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, punt 60).
- 107 Gelet op een en ander lijkt een nationale regeling als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, gesteld dat zij inderdaad was ingegeven door de wens om inbreuken op de regeling inzake controle op valutatransacties te bestraffen of te corrigeren, niet te kunnen worden beschouwd als een maatregel die evenredig is met dat doel, en evenmin door dat doel te kunnen worden gerechtvaardigd overeenkomstig artikel 65, lid 1, onder b), VWEU.

*– Bestaan van een rechtvaardiging die is gebaseerd op de bestrijding, op grond van de bescherming van de openbare orde, van praktijken die erop zijn gericht de nationale wet te omzeilen*

- 108 Zoals in punt 95 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.
- 109 Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat, zoals in de punten 6 en 7 van het onderhavige arrest is gepreciseerd en zoals volgt uit de door de verwijzende rechter aangaande het nationale recht verstrekte toelichting, na de in 1991 en 1994 ingevoerde wetwijzigingen, waarmee werd beoogd uit te sluiten dat natuurlijke personen die geen onderdaan van Hongarije zijn en rechtspersonen landbouwgrond konden verwerven, het iedereen daarentegen vrij bleef staan een vruchtgebruik op dergelijke grond te verkrijgen. Volgens diezelfde toelichting is de wet productiegrond van 1994 pas met ingang van 1 januari 2002 gewijzigd om die natuurlijke personen of rechtspersonen ook uit te sluiten van de mogelijkheid om bij overeenkomst een vruchtgebruik op landbouwgrond te vestigen.
- 110 Zo staat het vast, zoals overigens uitdrukkelijk volgt uit de inlichtingen die de Hongaarse regering heeft verstrekt en die in de punten 16 en 30 van het onderhavige arrest zijn weergegeven, dat het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde vruchtgebruik werd gevestigd vóór 1 januari 2002, te weten in een periode waarin het volgens de van kracht zijnde nationale wettelijke regeling niet verboden was een dergelijk vruchtgebruik te vestigen. Tevens staat vast dat dit vruchtgebruik door de bevoegde overheidsinstanties in de grondregisters is ingeschreven.
- 111 De Hongaarse regering betoogt evenwel dat verwervingen zoals die welke betrekking hadden op de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde rechten van vruchtgebruik, in strijd met de wet zijn gebeurd, met het oogmerk het wettelijke verbod voor natuurlijke personen die geen onderdaan zijn van Hongarije en voor rechtspersonen om eigenaar van landbouwgrond te worden, te omzeilen.

- 112 Dergelijke situaties in stand houden was volgens de Hongaarse regering in strijd met de openbare orde en de Staat moest dit dan ook tegengaan. In plaats van te kiezen voor de meest klassieke oplossing, te weten na een onderzoek in rechte per geval laten vaststellen dat de betrokken overeenkomsten nietig waren, heeft de Hongaarse wetgever in dit verband besloten de tekortkomingen van de eerder ingevoerde regeling en zelfs het ontbreken van relevante voorschriften bij wet te verhelpen. Deze oplossing werd verkozen onder meer uit budgettaire overwegingen en om middelen van justitie te besparen, gelet op het aanzienlijk aantal zaken waarvoor een dergelijk onderzoek eventueel moet worden uitgevoerd en op de noodzaak de wetgeving inzake het verwerven van landbouwgrond te wijzigen vóór 1 mei 2014, te weten de datum waarop de in de Toetredingsakte van 2003 vastgestelde overgangsregeling, zou vervallen.
- 113 In dat verband moet echter worden vastgesteld dat, gelet op de in punt 98 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak en op de overwegingen in de punten 99 en 100 van dit arrest, het Hof, om de vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden, de bijzondere omstandigheden waarin de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde rechten van vruchtgebruik zijn verworven, niet hoeft te onderzoeken. Om die vragen te beantwoorden moet het enkel nagaan of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling al dan niet kan worden gerechtvaardigd door een wens praktijken te bestrijden die erop zijn gericht de nationale wet te omzeilen en, bijgevolg, zoals de Hongaarse regering aanvoert, door redenen van openbare orde in de zin van artikel 65 VWEU.
- 114 Aangaande het bestrijden van praktijken die erop zijn gericht de nationale wet te omzeilen, heeft het Hof reeds erkend dat een maatregel die de vrijheid van vestiging 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 1 april 2014, *Felixstowe Dock and Railway Company e.a.*, C-80/12, EU:C:2014:200, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 115 Het is evenwel tevens vaste rechtspraak dat een dergelijke rechtvaardigingsgrond slechts kan worden aanvaard indien hij specifiek gericht is tegen kunstmatige constructies die een dergelijk doel nastreven (zie in die zin arresten van 12 september 2006, *Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, punten 51 en 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 13 maart 2007, *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, punten 72 en 74).
- 116 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 (zie in die zin arrest van 19 november 2009, *Commissie/Italië*, C-540/07, EU:C:2009:717, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 117 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 (zie in die zin arrest van 17 september 2009, *Glaxo Wellcome*, C-182/08, EU:C:2009:559, punt 99).
- 118 Een regeling als in de hoofdgedingen blijkt aan geen van de in de punten 115 tot en met 117 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte vereisten te voldoen.
- 119 In de eerste plaats volgt weliswaar uit de in punt 25 van het onderhavige arrest aangehaalde passages uit arrest nr. 25 van de *Alkotmánybíróság* van 21 juli 2015 dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling, althans gedeeltelijk, erop was gericht de rechtsgevolgen weg te werken van een praktijk van verwerven van landbouwgrond waarbij het recht van vruchtgebruik oneigenlijk is gebruikt, doch uit diezelfde fragmenten blijkt ook dat het wegwerken van die rechtgevolgen vooral

noodzakelijk is gebleken 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.

- 120 In die context kan niet worden aangenomen dat een dergelijke regeling specifiek gericht is op de bestrijding van gedragingen die erin bestonden kunstmatige constructies in het leven te roepen met als oogmerk de nationale wettelijke regeling inzake het verwerven van landbouwgrond te omzeilen. In dat verband zij overigens in herinnering gebracht dat die regeling in het algemeen erop is gericht alle rechten van vruchtgebruik in handen van rechtspersonen of natuurlijke personen die niet kunnen aantonen dat zijn naaste familie zijn van de eigenaar van de betrokken grond, van rechtswege af te schaffen, zonder dat er een verband wordt gelegd tussen die afschaffing en de redenen die de betrokkenen tot het verwerven van dat vruchtgebruik hebben aangezet (zie naar analogie arrest van 12 december 2002, Lankhorst-Hohorst, C-324/00, EU:C:2002:749, punt 37).
- 121 In de tweede plaats, gesteld dat kan worden aangenomen dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling is vastgesteld met een dergelijk specifiek oogmerk van bestrijding van kunstmatige constructies, 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, niet redelijkerwijze worden afgeleid dat die persoon bedrieglijk heeft gehandeld op het moment waarop hij een dergelijk vruchtgebruik heeft verworven. Zoals in punt 116 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, kan niet worden aanvaard dat een algemeen vermoeden wordt ingevoerd dat er bedrieglijke praktijken bestaan.
- 122 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, kunnen worden vastgesteld om die bedrieglijke praktijken te bestrijden, mits zij voldoen aan de andere Unierechtelijke vereisten.
- 123 In dat verband kan het betoog van de Hongaarse regering 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 (arrest van 17 maart 2005, Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Hetzelfde geldt voor overwegingen van zuiver administratieve aard (zie in die zin arrest van 23 november 1999, Arblade e.a., C-369/96 en C-376/96, EU:C:1999:575, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 124 Bovenstaande overwegingen volstaan om uit te sluiten dat de beperking van de vrijheid van kapitaalverkeer die voortvloeit uit de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling, kan worden gerechtvaardigd door de wens om volstrekt kunstmatige constructies te bestrijden, die erop waren gericht de nationale wettelijke regeling inzake het verwerven van landbouwgrond te omzeilen.
- 125 Wat ten slotte artikel 65 VWEU betreft, volstaat de opmerking dat, gesteld dat de noodzaak voor een lidstaat om kunstmatige constructies te bestrijden die erop gericht zijn een verbod op het verwerven van de eigendom van landbouwgrond te omzeilen, ook onder het begrip „op grond van de openbare orde” in de zin van dat artikel kan vallen, hoe dan ook uit de punten 115 tot en met 124 van het onderhavige arrest blijkt dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling evenmin op grond van dat artikel kan worden gerechtvaardigd, omdat met name niet is voldaan aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel.
- 126 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat een regeling als in de hoofdgedingen, gesteld al dat zij daadwerkelijk is ingegeven door een wens om bedrieglijke praktijken te bestrijden die erop waren gericht de nationale wettelijke regeling inzake het verwerven van landbouwgrond te omzeilen, niet kan worden beschouwd als een maatregel die evenredig is met dat doel.

– *Artikelen 17 en 47 van het Handvest*

- 127 Blijkens de overwegingen in de punten 81 tot en met 126 van het onderhavige arrest kan een regeling als aan de orde in de hoofdingen die het vrije kapitaalverkeer belemmert, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel niet worden gerechtvaardigd door in de rechtspraak aanvaarde dwingende redenen van algemeen belang, noch op grond van artikel 65 VWEU, zodat die regeling in strijd is met artikel 63 VWEU.
- 128 Derhalve is het voor de beslechting van de hoofdingen niet noodzakelijk om die nationale regelingen te onderzoeken in het licht van de artikelen 17 en 47 van het Handvest.
- 129 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 63 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in de hoofdingen, 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.

**Kosten**

- 130 Ten aanzien van de partijen in de hoofdingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 63 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in de hoofdingen, 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.**

ondertekeningen