



Datum van  
inontvangstneming

:

15/04/2016

**Zaak C-113/16****Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

26 februari 2016

**Verwijzende rechter:**

Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hongarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

8 februari 2016

**Verzoekende partij:**

Günter Horváth

**Verwerende partij:**

Vas Megyei Kormányhivatal

---

In de procedure tussen **Günther Horváth** ([*omissis*] Oberwart, Oostenrijk) [*omissis*], **verzoekende partij**, en de **Vas Megyei Kormányhivatal** (overheidskantoor in de provincie Vas) ([*omissis*] Szombathely, Hongarije) [*omissis*], **verwerende partij**, heeft de Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [bestuurs- en arbeidsrechter te Szombathely] de volgende beslissing gewezen.

**BESLISSING**

Deze rechter schorst de behandeling van de zaak en verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

Levert een regeling van een lidstaat als in het hoofdgeding, waarbij het op landbouwgrond gevestigde recht van vruchtgebruik en recht van gebruik slechts in stand blijft als wordt aangetoond dat er sprake is van naaste familie van de persoon die dat recht heeft gevestigd, en waarbij het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik van rechtswege tenietgaat zonder financiële compensatie wanneer de rechthebbende niet kan aantonen dat hij naaste familie is, een met de

artikelen 49 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie strijdige beperking op?

Heeft, bekeken vanuit het perspectief van de artikelen 49 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, een regeling van een lidstaat als in het hoofdgeding, waarbij het op landbouwgrond gevestigde recht van vruchtgebruik en recht van gebruik slechts in stand blijft als wordt aangetoond dat er sprake is van naaste familie van de persoon die dat recht heeft gevestigd, en waarbij het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik van rechtswege tenietgaat zonder financiële compensatie wanneer de rechthebbende niet kan aantonen dat hij naaste familie is, daadwerkelijk in dezelfde mate gevolgen voor burgers van die lidstaat en burgers van andere lidstaten?

[*omissis*] [nationale procesrechtelijke aspecten]

## MOTIVERING

### 1. Feiten

Verzoeker is Oostenrijks staatsburger.

Verzoeker heeft vóór 1 mei 2014 recht van vruchtgebruik – welk vruchtgebruik zou eindigen bij diens overlijden – verkregen van de volgende bij het kadaster geregistreerde percelen:

- Sárvár, perceel nr. 0121/17, bestemming: landbouwgrond, en
- Sárvár, perceel nr. 012[1]/18, bestemming: landbouwgrond. [**Or. 2**]

Verzoeker liet dat recht van vruchtgebruik inschrijven in het kadaster.

Bij besluit van 12 oktober 2015, waartegen geen bezwaar kan worden gemaakt en bij de rechter beroep is ingesteld, heeft de verwerende autoriteit, die verantwoordelijk is voor het kadaster, op grond van § 5, punt 13, van wet CXXII van 2013 betreffende rechtshandelingen die zien op land- en bosbouwgrond [a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (hierna: „wet rechtshandelingen met betrekking tot grond”)], § 108, lid 1, van wet CCXII van 2013 houdende overgangsbepalingen en andere bepalingen met betrekking tot de wet rechtshandelingen met betrekking tot grond wet [a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (hierna: „wet overgangsbepalingen”)], en § 94, leden 1 en 3, van wet CXLI van 1997 op het kadaster [az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (hierna: „kadasterwet”)] de inschrijving doorgehaald van het recht van vruchtgebruik op de percelen nrs. 0121/17 en 0121/18, gelegen te Sárvár, dat ten behoeve van verzoeker was gevestigd en pas bij diens overlijden zou eindigen.

Verzoeker heeft tegen het besluit van de verwerende autoriteit bij de bestuursrechter beroep ingesteld.

Verzoeker heeft de rechter verzocht om een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”).

De verwerende partij heeft de rechter verzocht om het beroep ongegrond te verklaren en handhaaft het gestelde in het bestreden besluit.

## **2. Recht [van de Unie]**

Artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) luidt als volgt:

„In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.”

Artikel 63, lid 1, VWEU luidt:

„In het kader van de bepalingen van dit hoofdstuk zijn alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden.”

## **3. Nationaal recht**

### **3.1.**

§ 5, punt 13, van de wet rechtshandelingen met betrekking tot grond luidt:

„Onder naaste familie wordt verstaan: echtgenoot of echtgenote, bloedverwanten in rechte lijn, geadopteerde kinderen, kinderen van de echtgenoot of echtgenote en pleegkinderen, adoptieouders, echtgenoot of echtgenote van een ouder en pleegouders, alsmede broers en zussen.”

§ 108, lid 1, van de wet overgangsbepalingen luidt: **[Or. 3]**

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

§ 94, lid 1, van de kadasterwet luidt als volgt:

„Ter doorhaling in het kadaster van het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik (hierna in deze bepaling gezamenlijk te noemen: ‚recht van vruchtgebruik’) dat krachtens § 108, lid 1, van de wet overgangsbepalingen tenietgaat, zal de autoriteit die verantwoordelijk is voor het kadaster, tot uiterlijk 31 oktober 2014 een aanmaning sturen naar natuurlijke personen die een recht van vruchtgebruik hebben, zodat zij binnen 15 dagen na ontvangst van de aanmaning en middels het door de minister daartoe opgestelde formulier verklaren dat zij naaste familie zijn van de persoon die het recht van vruchtgebruik heeft gevestigd en blijkens de aan de kadastrale inschrijving ten grondslag liggende stukken eigenaar van het perceel grond is. Na 31 december 2014 zullen geen verzoeken ter rechtvaardiging van het verstrijken van de termijn meer in behandeling worden genomen.”

§ 94, lid 3, van die wet luidt:

„Indien uit de verklaring niet blijkt dat er sprake is van naaste familie of geen verklaring wordt afgelegd binnen de daarvoor gestelde termijn, zal de autoriteit die verantwoordelijk is voor het kadaster, binnen 6 maanden na het verstrijken van de termijn voor het afleggen van de verklaring en uiterlijk op 31 juli 2015 de inschrijving van het recht van vruchtgebruik ambtshalve doorhalen in het kadaster.”

### 3.2. Korte voorgeschiedenis van de nationale regeling

In wet I van 1987 (az 1987. évi I. törvény) waren het eigendomsrecht, het bezit en het gebruik van het platteland voor het eerst geregeld. Volgens die wet konden natuurlijke personen en rechtspersonen na verkrijging van toestemming van het ministerie van Financiën eigenaar worden van percelen middels koop- en verkoopovereenkomsten, ruilovereenkomsten en schenkingen. Ook het recht van vruchtgebruik was in die wet geregeld.

Volgens wet LV van 1994 (az 1994. évi LV. törvény) (hierna: „plattelandswet”) konden buitenlandse natuurlijke en rechtspersonen geen eigenaar worden van percelen grond, maar kon er wel ten behoeve van wie dan ook middels een overeenkomst een recht van vruchtgebruik en recht van gebruik worden gevestigd op die percelen. De gewijzigde plattelandswet, die in werking trad op 1 januari 2002, bepaalde dat er op percelen grond geen recht van vruchtgebruik mocht worden gevestigd ten behoeve van buitenlandse natuurlijke en rechtspersonen. De

plattelandswet werd [wederom] gewijzigd, welke wijziging in werking trad op 1 januari 2013. Het vestigen van een recht van vruchtgebruik op percelen grond middel een overeenkomst was niet langer toegestaan, tenzij het recht van vruchtgebruik werd gevestigd ten behoeve van naaste familie. § 91, lid 1, van die wet, zoals in werking getreden op 1 januari 2013, bepaalde dat „[o]p 1 januari 2013 bestaande rechten van vruchtgebruik die op grond van een overeenkomst tussen personen die geen naaste familie zijn, zijn gevestigd voor onbepaalde tijd of voor een bepaalde tijd die eindigt na 30 december 2032, [...] van rechtswege teniet[gaan] op 1 januari 2033”.

Met de wet rechtshandelingen met betrekking tot grond, aangenomen op 21 juni 2013 en in werking getreden op 15 december 2013, werd een nieuw wetgevend kader geschapen voor de verkoop van percelen grond op het platteland. De plattelandswet werd echter niet volledig ingetrokken. De wet rechtshandelingen met betrekking tot grond liet de geldigheid van een aantal bepalingen van de plattelandswet onverlet, waaronder ook § 91, lid 1, van die wet, waarin de voor het recht van vruchtgebruik geldende overgangsperiode was geregeld. De wet rechtshandelingen met betrekking tot grond bevatte geen specifieke bepalingen voor eerder verkregen rechten van vruchtgebruik. Nadat deze wet was aangenomen, heeft het constitutioneel hof bij uitspraak van 21 oktober 2013 getoetst of er sprake was van ongrondwettigheid van § 91, lid 1, van de plattelandswet, en geoordeeld dat dit niet het geval was. Op 12 december 2013 heeft het Hongaarse parlement de wet overgangsbepalingen aangenomen, welke wet drie dagen later in werking trad, op hetzelfde tijdstip dus als de wet rechtshandelingen met betrekking tot grond. Bij de wet overgangsbepalingen is § 91, lid 1, van de plattelandswet ingetrokken en een nieuwe bepaling geïntroduceerd met betrekking tot de voor het recht van vruchtgebruik geldende overgangsregeling. **[Or. 4]** § 91, lid 1, van de plattelandswet werd vervangen door § 108 van de wet overgangsbepalingen, waarin is bepaald dat „[o]p 30 april 2014 bestaande rechten van vruchtgebruik en rechten van gebruik die op grond van een overeenkomst tussen personen die geen naaste familie zijn, zijn gevestigd voor onbepaalde tijd of voor een bepaalde tijd die eindigt na 30 april 2014, [...] van rechtswege teniet[gaan] op 1 mei 2014”. Met wet XVI van 2014 betreffende soorten collectieve investeringen en beheerders van dergelijke investeringen alsmede tot wijziging van bepaalde wetten op financieel gebied (a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény) is § 108 van de wet overgangsbepalingen aangevuld met de leden 2 en 3, maar er veranderde niets aan het feit dat op grond van een overeenkomst tussen personen die geen naaste familie zijn gevestigde rechten van vruchtgebruik per 1 mei 2014 in de regel zouden tenietgaan. Anders dan in de vergelijkbare bepaling die § 91, lid 1, van de plattelandswet was en waarin de wetgever had voorzien in een overgangsperiode van 20 jaar voor het tenietgaan van de betrokken rechten, is in § 108, lid 1, van de wet overgangsbepalingen de aanpassingsperiode verkort tot 4,5 maanden, dus minder dan 2 % van de oorspronkelijk beoogde periode.

#### 4. Motivering van de prejudiciële verwijzing

##### 4.1. Gevolgen van het arrest C-370/05 van het Hof

De verwijzende rechter wijst erop dat het Hof in punt 22 van zijn arrest in zaak C-370/05 heeft verklaard dat de uitoefening van het recht om op het grondgebied van een andere lidstaat onroerend goed te verkrijgen, te exploiteren en te vervreemden, welk recht blijkens artikel 44, lid 2, onder e), EG het noodzakelijke complement van de vrijheid van vestiging is, tot kapitaalverkeer leidt.

Blijkens punt 23 van dat arrest omvat het kapitaalverkeer 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 artikel 67 van het Verdrag [ingetrokken bij het Verdrag van Amsterdam]. Deze nomenclatuur behoudt voor de definitie van het begrip kapitaalverkeer de indicatieve waarde die zij voorheen reeds bezat.

In bijlage I bij die richtlijn worden onder II, „Beleggingen in onroerende goederen”, als één van de kapitaalbewegingen beleggingen door niet-ingezetenen in onroerende goederen in het binnenland (punt A) genoemd. Volgens de verklarende aantekeningen [die zijn opgenomen na] XIII, punt F „Diversen”, in bijlage I bij de richtlijn gaat het bij beleggingen in onroerende goederen om de koop van bebouwde en onbebouwde eigendommen, alsmede de uitvoering van bouwwerken door particulieren die daarmee winstgevende of persoonlijke doeleinden nastreven. Deze categorie omvat eveneens het recht van vruchtgebruik, het recht van erfdiensbaarheid en het recht van opstal.

Uit punt 24 van het arrest C-370/05 blijkt dat de maatregelen die ingevolge artikel 56, lid 1, EG verboden zijn op grond dat zij het kapitaalverkeer beperken, mede de maatregelen omvatten die niet-ingezetenen ervan kunnen doen afzien, in een lidstaat investeringen te doen, of ingezetenen van bedoelde lidstaat kunnen ontmoedigen in andere staten investeringen te doen.

Volgens punt 25 van dat arrest blijft het, ofschoon de [in die zaak aan de orde zijnde] wetgeving geen discriminatie tussen onderdanen van de betrokken lidstaat en onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte oplevert, een feit dat het daarbij gestelde woonplaatsvereiste het vrije verkeer van kapitaal beperkt. **[Or. 5]**

Een dergelijke maatregel kan evenwel geoorloofd zijn, mits hij op niet-discriminerende wijze een doelstelling van algemeen belang nastreeft en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, dat wil zeggen indien hij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken, aldus punt 26 van het arrest.

Het Hof komt in het genoemde arrest tot het oordeel dat artikel 56 EG zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voor de verkrijging van een agrarisch erf als voorwaarde stelt, dat de verkrijger er zijn vaste woonplaats vestigt.

#### 4.2. Beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrij kapitaal- en betalingsverkeer

De verwijzende rechter is om te beginnen nagegaan of er bij de nationale regeling (§ 108, lid 1, van de wet overgangsbepalingen en § 94, leden 1 en 3, van de kadasterwet) duidelijk sprake is van discriminatie. Volgens de verwijzende rechter worden zowel Hongaarse burgers als burgers van andere lidstaten getroffen door de nationale regeling. Voor alle burgers van de Unie gelden dezelfde eisen wat de instandhouding betreft van het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik dat op grond van een overeenkomst is gevestigd.

Voorts is de verwijzende rechter nagegaan of er bij de regeling die is opgenomen in § 108, lid 1, van de wet overgangsbepalingen en § 94, leden 1 en 3, van de kadasterwet, sprake is van verkapte of verborgen discriminatie van burgers uit andere lidstaten. Volgens de nationale regeling moeten personen die een recht van vruchtgebruik en recht van gebruik hebben en die dat recht in stand willen houden, aantonen dat zij naaste familie zijn. De verwijzende rechter wijst erop dat aan de eis dat het om naaste familie gaat kan worden voldaan door onderdanen van de betrokken lidstaat, aangezien het voor hen als onderdaan van die lidstaat gemakkelijker is om aan te tonen dat zij naaste familie zijn van een andere onderdaan van die lidstaat met wie zij een overeenkomst zijn aangegaan waarbij een recht van vruchtgebruik en recht van gebruik is gevestigd. Voor burgers uit andere lidstaten dan Hongarije is het echter aanzienlijk moeilijker om aan te tonen dat zij naaste familie zijn van de Hongaarse burger die bij overeenkomst ten behoeve van hen een recht van vruchtgebruik en recht van gebruik heeft gevestigd dat pas bij het overlijden van de rechthebbende eindigt, zodat het in de meeste gevallen gaat om een eis waaraan niet kan worden voldaan. Uit het voorgaande volgt dat het aantal Hongaarse onderdanen dat een recht van vruchtgebruik en recht van gebruik heeft en dat kan aantonen dat zij naaste familie zijn van de eigenaar van in Hongarije gelegen landbouwgronden uiteraard groter is dan het aantal onderdanen van andere lidstaten dan Hongarije dat kan aantonen dat zij naaste familie zijn. Dat het om naaste familie gaat, komt immers veel vaker voor bij onderdanen van dezelfde lidstaat dan bij onderdanen van verschillende lidstaten.

Uit de voorgeschiedenis van de nationale regeling betreffende het platteland blijkt dat buitenlandse natuurlijke en rechtspersonen tussen 1994 en 2001 wettelijk gezien geen eigenaar konden worden, maar slechts een recht van vruchtgebruik en recht van gebruik konden verkrijgen. Hieruit volgt dat burgers uit andere lidstaten dan Hongarije, anders dan Hongaarse burgers, die in die periode landbouwgronden in Hongarije wilden exploiteren, geen eigenaar van die gronden



konden worden, maar slechts op een andere manier, bijvoorbeeld door verkrijging van een recht van vruchtgebruik of recht van gebruik, tot exploitatie konden overgaan. Dit heeft ertoe geleid dat de personen die een recht van vruchtgebruik of recht van gebruik hebben, veel vaker burgers uit andere lidstaten dan Hongarije zijn dan Hongaren.

Onder verwijzing naar het arrest in zaak C-370/05 overweegt de verwijzende rechter [**Or. 6**] dat de aan de orde zijnde nationale regeling op verkapte wijze de Hongaarse nationaliteit verplicht stelt voor de instandhouding van het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik van landbouwgronden, zodat er ten aanzien van burgers uit andere lidstaten dan Hongarije sprake is van een beperking die verder gaat dan het opleggen van een woonplaatsvereiste. Tot 1 januari 2013 was er in de nationale regeling (plattelandswet) expliciet bepaald dat er ten behoeve van buitenlandse natuurlijke en rechtspersonen geen recht van vruchtgebruik en recht van gebruik kon worden gevestigd op een perceel grond. In vergelijking met Hongaren werden burgers uit andere lidstaten dan Hongarije door de lidstaat dus tot 1 januari 2013 gediscrimineerd op grond van hun nationaliteit. Die wet is in wezen gewijzigd door de bestreden bepaling, die volgens de verwijzende rechter nog steeds discriminerend is voor burgers uit andere lidstaten dan Hongarije, ook al gaat het bij de aan de orde zijnde nationale regeling om verkapte of verborgen discriminatie.

Gelet op het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat de nationale regeling weliswaar zonder onderscheid wordt toegepast op Hongaarse burgers en burgers uit andere lidstaten, maar in werkelijkheid een situatie in het leven roept die minder gunstig is voor burgers uit andere lidstaten (Keck-jurisprudentie). De aan de orde zijnde nationale regeling vormt dan ook indirect en daadwerkelijk een belemmering voor de vrijheid van vestiging en het vrij kapitaal- en betalingsverkeer (Dassonville-jurisprudentie). De aan de orde zijnde nationale regeling discrimineert gezien haar daadwerkelijke impact burgers uit andere lidstaten dan Hongarije op grond van hun nationaliteit en beperkt de vrijheid van vestiging en het vrij kapitaal- en betalingsverkeer, aangezien het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik tenietgaat zonder dat er sprake is van financiële compensatie.

Vervolgens heeft de verwijzende rechter gekeken naar de gevolgen van de aan de orde zijnde nationale regeling voor de kapitaalbewegingen en investeringen van burgers uit andere lidstaten dan Hongarije. Als een burger uit een andere lidstaat dan Hongarije geen naaste familie in Hongarije heeft, heeft hij door de aan de orde zijnde nationale regeling geen uitzicht meer op winst, inkomsten of rente die kunnen worden gehaald uit de uitoefening van het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik, welk recht pas zou eindigen bij zijn overlijden, en verliest hij ook de mogelijkheid om zijn eerdere investeringen terug te verdienen. De aan de orde zijnde nationale regeling leidt ertoe dat burgers uit andere lidstaten dan Hongarije geheel niet meer de mogelijkheid hebben tot het terugverdienen van de investeringen die zij hebben gedaan met betrekking tot landbouwgronden, terwijl

het helemaal niet zeker is dat zij in de toekomst in de betrokken lidstaat de mogelijkheid zullen hebben om terug te verdienen wat zij geïnvesteerd hebben. Wat de gevolgen van de aan de orde zijnde regeling voor Hongaarse burgers betreft, moet echter worden geconstateerd dat een Hongaar die ten aanzien van een recht van vruchtgebruik en recht van gebruik van een bepaald perceel grond niet kan aantonen dat hij naaste familie is, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om voor een ander perceel grond wel dat bewijs te leveren, en om in de betrokken lidstaat de nog niet terugverdiende investeringen terug te verdienen door een eigendomsrecht of recht van vruchtgebruik en recht van gebruik uit te oefenen of door andere investeringen te doen.

Het bijzondere aan deze zaak is dat Hongarije niet voorziet in nieuwe procedures om mogelijk te maken dat burgers uit andere lidstaten percelen grond kunnen verkrijgen, maar in de Hongaarse regeling rechtstreeks en met terugwerkende kracht beperkingen stelt aan het recht van buitenlanders om gebruik te maken van de grond krachtens titels die zijn verkregen vóór de toetreding van Hongarije tot de Europese Unie. Dat verdraagt zich niet met artikel 63 VWEU en de standstill-bepaling in het Toetredingsverdrag van Hongarije. Volgens dat verdrag kan het verkrijgen van landbouwgronden door burgers uit andere lidstaten slechts worden beperkt als de beperking reeds bestond ten tijde van de toetreding. De aan de orde zijnde nationale regeling maakt het met terugwerkende kracht onmogelijk dat burgers uit andere lidstaten een recht van vruchtgebruik en recht van gebruik verkrijgen en op grond daarvan de grond gebruiken, hetgeen tot op dat moment mogelijk was, [Or. 7] zodat die personen in hun rechtspositie worden geschaad. Behalve van inmenging, middels § 108, lid 1, van de wet overgangsbepalingen, in rechten waarbij de rechthebbenden een bescherming genieten die vergelijkbaar is met de bescherming van het eigendomsrecht, is er tevens sprake van schending door Hongarije – door de maatregel waarbij het vrije kapitaalverkeer wordt beperkt – van de in het Toetredingsverdrag opgenomen standstill-bepaling. Het Toetredingsverdrag verbiedt dat er wat het verkrijgen van onroerende zaken betreft later beperkingen worden gesteld aan het vrije kapitaalverkeer, zodat dat verbod ook geldt voor latere beperkingen van reeds verkregen zakelijke rechten, aangezien de standstill-bepaling van het Toetredingsverdrag en het beginsel van vrij verkeer van kapitaal anders geen effect meer zouden hebben (het „nuttig effect”-beginsel). Gezien de voorrang van het Unierecht kunnen geen met dat recht strijdige bepalingen worden gehanteerd.

#### 4.3. Noodzaak van de beperking en toetsing of er sprake is van dwingende redenen van algemeen belang

De verwijzende rechter is nagegaan of de aan de orde zijnde nationale regeling noodzakelijk is ter bescherming van dwingende redenen van algemeen belang. Volgens de door de minister gegeven toelichting bij de wet rechtshandelingen met betrekking tot grond wilde de wetgever de eerder bestaande regeling met betrekking tot het verkrijgen van het eigendomsrecht en het recht van gebruik van landbouwgronden wijzigen. Met de wet rechtshandelingen met betrekking tot

grond wordt invulling gegeven aan deze nationale beleidsdoelstelling, die constitutioneel verankerd is en met name erop is gericht dat slechts natuurlijke personen die op het platteland werken, eigenaar kunnen worden. Om die reden kan in de toekomst de eigendom van grond niet meer als investering worden verkregen, namelijk om winst te halen uit de prijsstijging van de grond. Andere doelstellingen bij het invoeren van de wet waren: [het voorzien in een kader voor] het verhandelen van land- en bosbouwgrond en het gebruik daarvan als onderpand voor het verlenen van hypothecaire leningen, het efficiënt bevorderen van het functioneren van nieuw opgerichte bedrijven, het oprichten van landbouwbedrijven waarvan de omvang een levensvatbare, concurrerende landbouwproductie mogelijk maakt, het voorkomen dat de schadelijke gevolgen van landverkaveling een negatieve impact hebben op de inrichting van landbouwbedrijven, en het ervoor zorgen dat alle landbouwers zich vreedzaam kunnen bezighouden met het verrichten van hun landbouwactiviteiten.

Bij het aannemen van de wet rechtshandelingen met betrekking tot grond en de wet overgangsbepalingen is de wetgever ervan uitgegaan dat er bij het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik dat op landbouwgrond is gevestigd ten behoeve van personen die geen naaste familie zijn, sprake is van [op winst gerichte investeringen] die niet voldoen aan de in de toelichting bij de wet rechtshandelingen met betrekking tot grond genoemde doelstellingen. De wetgever heeft niet duidelijk aangegeven waarom van die aanname wordt uitgegaan. Volgens de verwijzende rechter valt bij de eis dat het om naaste familie gaat niet zonder meer automatisch uit te sluiten dat er sprake is van een [op winst gerichte investering], aangezien een vruchtgebruiker die naaste familie is, zijn recht kan overdragen aan een derde, zodat de grond als investering wordt gebruikt. Voor de verwijzende rechter is het in de aan de orde zijnde regeling gemaakte onderscheid tussen burgers van de betrokken lidstaat, namelijk of het om naaste familie gaat of niet, niet gerechtvaardigd en evenmin noodzakelijk, en geldt dit des te meer voor burgers uit andere lidstaten dan Hongarije.

Geoordeeld moet dan ook worden dat wat de vraag betreft of er sprake is van dwingende redenen van algemeen belang, het zo is dat de aan de orde zijnde regeling is aan te merken als discriminerend ten aanzien van het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik van burgers uit andere lidstaten dan Hongarije en dat het onderscheid of het om naaste familie gaat of dat dit niet het geval is, niet voldoende en niet geschikt is om het door de wetgever beoogde doel te bereiken. Er zijn dan ook geen dwingende redenen van algemeen belang die rechtvaardigen dat de aan de orde zijnde regeling ongewijzigd in stand wordt gelaten. Ook bij naaste familie kan er immers sprake zijn van [op winst gerichte investeringen].

#### 4.4. Proportionaliteit van de beperking

Voor het geval dat het Hof oordeelt dat er dwingende redenen van algemeen belang zijn die de betrokken beperking rechtvaardigen, is de verwijzende rechter

nagegaan of de aan de orde zijnde nationale regeling noodzakelijk en geschikt is om afdoende zekerheid te bieden dat de doelstellingen die zijn aangemerkt als doelstellingen van algemeen belang worden bereikt. De aan de orde zijnde regeling is door de wetgever aangenomen ter voorkoming van [op winst gerichte investeringen]. De verwijzende rechter heeft er reeds op **[Or. 8]** gewezen dat of er al dan niet sprake is van naaste familie, op zich geen garanties biedt. Wat de beperking betreft die onderdanen van andere lidstaten dan Hongarije indirect treft, had de wetgever andere criteria moeten hanteren om het beoogde doel te bereiken. In plaats van te kiezen voor een regeling waarbij er sprake is van een verkapte nationaliteitseis, had hij rekening moeten houden met andere criteria als de normale verblijfplaats van de persoon die een recht van vruchtgebruik en recht van gebruik heeft, persoonlijke en materiële voorwaarden met betrekking tot de exploitatie van landbouwgrond, het feit dat landbouwgrond daadwerkelijk wordt geëxploiteerd, de bijdrage aan het genereren van lokale inkomsten, het scheppen van werkgelegenheid, de groei van lokale bedrijven en duurzaam grondgebruik.

Gelet op het voorgaande had de wetgever de vermeende doelstelling van algemeen belang, namelijk het voorkomen van [op winst gerichte investeringen], dus ook kunnen bereiken met andere middelen. Met de aan de orde zijnde regeling heeft de wetgever het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik dat ten behoeve van burgers uit andere lidstaten dan Hongarije is gevestigd op landbouwgrond, in wezen echter doen tenietgaan zonder enige financiële compensatie. De verwijzende rechter wijst erop dat de wetgever, ter bereiking van het doel [op winst gerichte investeringen] te voorkomen om dwingende redenen van algemeen belang, een ingrijpende en niet gerechtvaardigde maatregel heeft genomen door het recht van vruchtgebruik en recht van gebruik dat ten behoeve van onderdanen van andere lidstaten dan Hongarije is gevestigd op landbouwgrond, te verbinden aan de voorwaarde dat er wordt aangetoond dat het om naaste familie gaat. Aldus heeft de wetgever niet voldaan aan het proportionaliteitsvereiste als bedoeld in de rechtspraak van het Hof (arresten *Casati*, 203/80, en *Konle*, C-302/97).

## 5.

[*omissis*] [nationale procesrechtelijke aspecten]

Szombathely, 8 februari 2016

[ondertekening]