

du présent arrêt qu'une telle circonstance ne saurait faire obstacle à ce qu'une juridiction nationale qui constaterait que cette même réglementation méconnaît des dispositions d'effet direct du droit de l'Union, tels les articles 43 CE et 49 CE, décide, conformément au principe de primauté du droit de l'Union, de ne pas appliquer ladite réglementation dans le cadre du litige dont elle est saisie (voir, par analogie, arrêt du 19 novembre 2009, *Filipiak*, C-314/08, non encore publié au *Recueil*, point 84).

61. Il ne saurait en effet être admis que des règles de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, portent atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, *Rec.* p. 1125, point 3) ».

Bien que cette jurisprudence concerne un maintien provisoire des effets de dispositions législatives annulées qui sont contraires à des dispositions directement applicables du droit de l'Union européenne, les motifs précités s'appliquent tout autant au maintien définitif de tels effets. En effet, un maintien définitif impliquerait lui aussi, en violation du principe du plein effet du droit de l'Union européenne, que l'application de mesures nationales contraires à des dispositions directement applicables du droit de l'Union européenne n'est pas écartée.

B.7.3. Par conséquent, la demande du Gouvernement flamand de faire application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle est rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

annule le livre 5 (« Habiter dans sa propre région ») du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 7 novembre 2013.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

J. Spreutels

## GRONDWETTELIJK HOF

[2013/206286]

### Uittreksel uit arrest nr. 144/2013 van 7 november 2013

Rolnummers : 4800 en 4805

*In zake* : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van boek 5 (artikelen 5.1.1 tot 5.3.3) van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, ingesteld door Eric Libert en anderen en door de vzw « Algemeen Eigenaars en Mede-Eigenaarssyndicaat » en Olivier de Clippele.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 13 november 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 16 november 2009, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 5.2.1 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 mei 2009) door Eric Libert, wonende te 1640 Sint-Genesius-Rode, Rozeweideweg 5/5, Christian Van Eycken, wonende te 1930 Zaventem, Leerlooierijstraat 6/2, en Max Bleecx, wonende te 1630 Linkebeek, Hollebeekstraat 80.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 november 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 november 2009, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 5.1.1 tot 5.3.3 van hetzelfde decreet door de vzw « Algemeen Eigenaars en Mede-Eigenaarssyndicaat », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Violetstraat 43, en Olivier de Clippele, wonende te 1050 Brussel, Koninklijke Prinsstraat 23.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4800 en 4805 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Bij tussenarrest nr. 49/2011 van 6 april 2011, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 juni 2011, heeft het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie :

« Dienen de artikelen 21, 45, 49, 56 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 22 en 24 van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ' betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG ' in die zin te worden geïnterpreteerd dat zij zich verzetten tegen de regeling die is ingevoerd bij boek 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, met als opschrift ' Wonen in eigen streek ', namelijk de regeling waarbij in bepaalde zogenaamde doelgemeenten de overdracht van gronden en daarop opgerichte constructies afhankelijk wordt gesteld van het aantonen, door de koper of door de huurder, van een voldoende band met die gemeenten in de zin van artikel 5.2.1, § 2, van het decreet ? ».

Bij arrest van 8 mei 2013 in de zaak C-197/11 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op de vraag geantwoord.

(...)

II. *In rechte*

(...)

B.1. Uit het arrest nr. 49/2011 van 6 april 2011 blijkt dat het Hof zich nog moet uitspreken over het eerste, tweede, derde en vierde middel in de zaken nrs. 4800 en 4805.

Het eerste en tweede middel in de zaak nr. 4800 en het eerste en tweede middel in de zaak nr. 4805 hebben betrekking op de bestaanbaarheid van boek 5 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid met de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Vierde Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 21, 45, 49, 56 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en met de artikelen 22 en 24 van de richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG ».

*Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de draagwijdte ervan*

B.2.1. Het « grond- en pandenbeleid kan worden omschreven als een doelgerichte aansturing, door de overheid, van aspecten van de markt van onroerende goederen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/1, p. 3). De algemene doelstellingen van het grond- en pandenbeleid omvatten onder meer « de activering van gronden en panden, het ruimtelijk bevorderen van de sociale cohesie en een rechtvaardige verdeling van de gevolgen van bestemmingsvoorschriften over overheid, eigenaars en gebruikers » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/5, p. 7).

Met het decreet van 27 maart 2009 beoogt het Vlaamse Gewest op een doelgerichte en « faciliterende » wijze op te treden op de vastgoedmarkt. « Faciliterend » grond- en pandenbeleid heeft betrekking op het beïnvloeden van het grond- en pandengebruik door middel van regelgeving, vergunningen of correcte afspraken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/5, p. 6).

B.2.2. Boek 5 van het decreet waarborgt het recht op « wonen in eigen streek ».

Volgens de parlementaire voorbereiding leidt de hoge grondprijs in bepaalde Vlaamse gemeenten tot sociale verdringing : « Dat wil zeggen dat minder kapitaalkrachtige bevolkingsgroepen uit de markt worden geprijsd door de intrede van financieel sterkere bevolkingsgroepen uit andere gemeenten. De minder kapitaalkrachtige bevolkingsgroepen zijn niet alleen de sociaal zwakken, maar ook vaak jonge gezinnen of alleenstaanden die veel uitgaven hebben, maar nog niet in staat zijn om voldoende kapitaal aan te leggen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/5, p. 13). Het bestreden decreet wil hoofdzakelijk « tegemoet komen aan de endogene woonbehoeften » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2012/1, p. 134).

In boek 5 van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid wordt bijgevolg in specifieke regelgeving voorzien voor de gemeenten waar de gemiddelde bouwgrondprijs per vierkante meter het hoogst is en waar de interne of externe migratie-intensiteit het hoogst is (artikel 5.1.1). Bij een besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009 « houdende vaststelling van de lijst van gemeenten in de zin van artikel 5.1.1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid » (*Belgisch Staatsblad* van 22 september 2009) is de lijst vastgesteld van de 69 gemeenten van het Vlaamse Gewest die onder het toepassingsgebied van artikel 5.1.1 van het decreet vallen.

*Ten aanzien van het vrij verkeer en het vrij verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Europese Unie*

B.3. Artikel 21 van het VWEU bepaalt :

« 1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

2. Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om deze doelstelling te verwezenlijken en de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kunnen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken.

3. Ter verwezenlijking van dezelfde doelstellingen als in lid 1 genoemd en tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, maatregelen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming vaststellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement ».

Artikel 45 van hetzelfde Verdrag bepaalt :

« 1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.

2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.

3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,

a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling,

b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten,

c) in een der lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden,

d) op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen verordeningen.

4. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst ».

Artikel 49 van hetzelfde Verdrag bepaalt :

« 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 56 van hetzelfde Verdrag bepaalt :

« In het kader van de volgende bepalingen zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing verklaren ten gunste van de onderdanen van een derde staat die diensten verrichten en binnen de Unie zijn gevestigd ».

Artikel 63 van hetzelfde Verdrag bepaalt :

« 1. 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.

2. In het kader van de bepalingen van dit hoofdstuk zijn alle beperkingen van het betalingsverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden ».

B.4. De richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG », die steunt op de artikelen 12, 18, 40, 44 en 52 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (thans de artikelen 18, 21,

46, 50 en 59 van het VWEU), stelt de voorwaarden vast voor : a) de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden; b) het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden; c) de beperkingen van de onder a) en b) genoemde rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 1).

De richtlijn bevat, benevens een aantal algemene bepalingen (de artikelen 1 tot 3), een reeks voorschriften die niet relevant zijn voor onderhavige zaak. Zulks is inzonderheid het geval met de voorschriften inzake het uitreis- en inreisrecht (de artikelen 4 en 5), het verblijfsrecht (de artikelen 6 tot 15), het duurzaam verblijfsrecht (de artikelen 16 tot 21) en de daarmee samenhangende bepalingen (de artikelen 27 tot 33).

Blijkens de memorie van antwoord beroepen de verzoekende partijen in de zaak nr. 4800 zich inzonderheid op artikel 22 van bedoelde richtlijn, dat bepaalt :

« *Territoriale werkingssfeer*

Het verblijfsrecht en het duurzaam verblijfsrecht gelden voor het gehele grondgebied van een gastland. De lidstaten kunnen geen territoriale beperkingen van het verblijfsrecht en het duurzaam verblijfsrecht toepassen, dan wanneer zij dezelfde beperkingen ten aanzien van hun eigen onderdanen toepassen ».

B.5.1. Bij zijn voormelde arrest nr. 49/2011 heeft het Hof aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag gesteld over de interpretatie die aan die bepalingen moet worden gegeven.

Bij zijn arrest van 8 mei 2013 (C-197/11 en C-203/11, *Libert e.a.*) heeft het Hof van Justitie het volgende geantwoord :

« De artikelen 21 VWEU, 45 VWEU, 49 VWEU, 56 VWEU en 63 VWEU en de artikelen 22 en 24 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, staan in de weg aan een regeling als die van boek 5 van het Decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, die voor de overdracht van onroerende goederen in bepaalde door de Vlaamse Regering aangewezen gemeenten vereist dat een provinciale beoordelingscommissie oordeelt dat er een ' voldoende band ' bestaat tussen de kandidaat-koper of kandidaat-huurder en deze gemeenten ».

B.5.2. In de motivering van dat arrest heeft het Hof van Justitie aangegeven :

« 32. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de Vlaamse Regering betoogt dat deze vragen geen beantwoording behoeven omdat zij slechts een zuiver interne situatie betreffen zonder band met het Unierecht. De hoofdgedingen, die Belgische staatsburgers die in België wonen of ondernemingen die in België gevestigd zijn betreffen, liggen immers geheel in de interne sfeer van één enkele lidstaat, zodat de aangevoerde bepalingen van Unierecht niet van toepassing zijn.

33. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de Verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van personen en de ter uitvoering van deze bepalingen vastgestelde handelingen niet kunnen worden toegepast op activiteiten die geen enkel aanknopingspunt hebben met een van de situaties waarop het recht van de Unie ziet, en waarvan alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van één enkele lidstaat liggen (zie arresten van 1 april 2008, *Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering*, C-212/06, *Jurispr.* blz. I-1683, punt 33, en 5 mei 2011, *McCarthy*, C-434/09, *Jurispr.* blz. I-3375, punt 45).

34. In dit verband staat weliswaar vast dat verzoekers in de hoofdgedingen de Belgische nationaliteit hebben en dat alle elementen van de hoofdgedingen zich binnen één enkele lidstaat afspelen, maar kan geenszins worden uitgesloten dat particulieren of ondernemingen die in andere lidstaten dan het Koninkrijk België wonen of gevestigd zijn, onroerende goederen in de doelgemeenten willen kopen of huren en aldus door de bepalingen van het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde Vlaamse decreet worden geraakt (zie in die zin arrest van 19 juli 2012, *Garkalns*, C-470/11, nog niet gepubliceerd in de *Jurisprudentie*, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35. Bovendien heeft de verwijzende rechter zich, zoals de advocaat-generaal in punt 23 van zijn conclusie heeft opgemerkt, juist tot het Hof gewend in het kader van een procedure tot vernietiging van deze bepalingen, die niet alleen van toepassing zijn op Belgische staatsburgers maar ook op burgers van andere lidstaten. Bijgevolg zal de beslissing die deze rechter naar aanleiding van het onderhavige arrest neemt, ook ten aanzien van burgers van andere lidstaten gevolgen sorteren.

36. Derhalve moet het Hof uitspraak doen over de twee bovenstaande vragen.

*Bestaan van een beperking van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden*

37. In dit verband moet worden bepaald of en in hoeverre de artikelen 21 VWEU, 45 VWEU, 49 VWEU, 56 VWEU en 63 VWEU en de artikelen 22 en 24 van richtlijn 2004/38 in de weg staan aan een regeling als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is.

38. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat artikel 21 VWEU en binnen hun respectieve werkingssfeer de artikelen 45 VWEU en 49 VWEU, alsook de artikelen 22 en 24 van richtlijn 2004/38 nationale maatregelen verbieden die een burger van een lidstaat beletten of ervan weerhouden deze lidstaat te verlaten om zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie uit te oefenen. Dergelijke maatregelen vormen, zelfs wanneer zij onafhankelijk van de nationaliteit van de betrokken staatsburgers van toepassing zijn, beperkingen van de door deze artikelen gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie in die zin arresten van 17 januari 2008, *Commissie/Duitsland*, C-152/05, *Jurispr.* blz. I-39, punten 21 en 22; 1 december 2011, *Commissie/Hongarije*, C-253/09, nog niet gepubliceerd in de *Jurisprudentie*, punten 46, 47 en 86, en 21 februari 2013, *N.*, C-46/12, nog niet gepubliceerd in de *Jurisprudentie*, punt 28).

39. Zoals het Grondwettelijk Hof in de verwijzingsbeslissingen heeft opgemerkt, beletten de bepalingen van boek 5 van het Vlaamse decreet personen die niet over een ' voldoende band ' met een doelgemeente beschikken in de zin van artikel 5.2.1, § 2, van dit decreet, om gronden of daarop opgerichte constructies te verwerven, te huren voor meer dan negen jaar of te bezwaren met een recht van erfpacht of opstal.

40. Bovendien weerhouden deze bepalingen burgers van de Unie die een goed in de doelgemeenten bezitten of huren, ervan deze gemeenten te verlaten teneinde op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven of er een beroepsactiviteit uit te oefenen. Nadat zij een zekere tijd buiten die gemeenten hebben verbleven, zullen zij immers niet noodzakelijkerwijs nog over een ' voldoende band ' met de betrokken gemeente beschikken, welke door artikel 5.2.1, § 2, vereist is om de in het vorige punt vermelde rechten te kunnen uitoefenen.

41. Bijgevolg staat vast dat de bepalingen van boek 5 van het Vlaamse decreet beperkingen vormen van de fundamentele vrijheden die zijn neergelegd in de artikelen 21 VWEU, 45 VWEU en 49 VWEU en in de artikelen 22 en 24 van richtlijn 2004/38.

42. Wat vervolgens de vrijheid van dienstverrichting als neergelegd in artikel 56 VWEU betreft, zouden de aan de orde zijnde bepalingen van het Vlaamse decreet ook een belemmering kunnen vormen voor de uitoefening van de activiteiten van vastgoedondernemingen, zowel voor vastgoedondernemingen die in België gevestigd zijn en hun diensten met name aan niet-ingezetenen aanbieden als die welke in andere lidstaten gevestigd zijn.

43. Ingevolge die bepalingen kunnen onroerende goederen die in een doelgemeente zijn gelegen, immers niet aan elke burger van de Unie worden verkocht of verhuurd, maar enkel aan de burgers die kunnen aantonen dat zij over een 'voldoende band' met de betrokken gemeente beschikken, wat de vrijheid van dienstverrichting van de betrokken vastgoedondernemingen kennelijk beperkt.

44. Wat tot slot het vrije verkeer van kapitaal betreft, zij eraan herinnerd dat de maatregelen die ingevolge artikel 63, lid 1, VWEU verboden zijn op grond dat zij het kapitaalverkeer beperken, mede de maatregelen omvatten die ingezetenen van een lidstaat kunnen ontmoedigen in een andere lidstaat in onroerend goed investeringen te doen (zie arrest van 1 oktober 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, *Jurispr.* blz. I-9021, punt 21).

45. Dat is met name het geval voor nationale maatregelen die voor de investering in onroerend goed een procedure van voorafgaande toestemming invoeren en aldus reeds door hun voorwerp het vrije verkeer van kapitaal beperken (zie arrest *Woningstichting Sint Servatius*, reeds aangehaald, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46. In de hoofdgedingen staat vast dat boek 5 van het Vlaamse decreet voorziet in een dergelijke procedure van voorafgaande toestemming, waarbij wordt nagegaan of er een 'voldoende band' bestaat tussen de kandidaat-koper of kandidaat-huurder van een onroerend goed en de betrokken doelgemeente.

47. Vastgesteld moet dan ook worden dat de verplichting om zich aan een dergelijke procedure te onderwerpen, niet-ingezetenen ervan kan weerhouden om in een van de doelgemeenten van het Vlaamse Gewest in onroerend goed investeringen te doen en dat een dergelijke verplichting dus een beperking van het vrije verkeer van kapitaal als neergelegd in artikel 63 VWEU vormt.

48. Bijgevolg vormen de bepalingen van boek 5 van het Vlaamse decreet duidelijk beperkingen van de fundamentele vrijheden die worden gewaarborgd door de artikelen 21 VWEU, 45 VWEU, 49 VWEU, 56 VWEU en 63 VWEU en door de artikelen 22 en 24 van richtlijn 2004/38.

#### *Rechtvaardiging van de door het Vlaamse decreet ingevoerde maatregelen*

49. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen nationale maatregelen die de uitoefening van de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, niettemin toelaatbaar zijn indien zij een doel van algemeen belang nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (zie met name reeds aangehaalde arresten *Woningstichting Sint Servatius*, punt 25, en *Commissie/Hongarije*, punt 69).

50. In dit verband betoogt de Vlaamse Regering dat de voorwaarde dat de kandidaat-koper of kandidaat-huurder over een 'voldoende band' met de betrokken gemeente beschikt, met name gerechtvaardigd is door de doelstelling tegemoet te komen aan de woonbehoeften van de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking, in het bijzonder sociaal zwakke personen en jonge gezinnen alsook alleenstaanden die niet in staat zijn voldoende kapitaal te vormen om in de doelgemeenten een onroerend goed te kopen of [te] huren. Dit deel van de plaatselijke bevolking wordt namelijk uit de vastgoedmarkt geprijsd door de intrede van financieel sterkere personen uit andere gemeenten, die de hoge prijzen van de gronden en constructies in de doelgemeenten kunnen betalen.

51. De door boek 5 van het Vlaamse decreet ingevoerde regeling heeft dus met het oog op de ruimtelijke ordening tot doel te verzekeren dat personen met een laag inkomen of andere sociaal zwakkere groepen van de plaatselijke bevolking voldoende woningaanbod hebben.

52. In dit verband zij eraan herinnerd dat dergelijke eisen betreffende het beleid inzake sociale huisvesting van een lidstaat dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen en dus een rechtvaardiging kunnen zijn voor beperkingen als die van het Vlaamse decreet (zie arrest *Woningstichting Sint Servatius*, reeds aangehaald, punten 29 en 30, en arrest van 24 maart 2011, *Commissie/Spanje*, C-400/08, *Jurispr.* blz. I-1915, punt 74).

53. Evenwel moet nog worden nagegaan of de voorwaarde van een 'voldoende band' met de betrokken doelgemeente een maatregel vormt die noodzakelijk en geschikt is voor de verwezenlijking van het door de Vlaamse Regering aangevoerde doel dat in de punten 50 en 51 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.

54. Dienaangaande zij opgemerkt dat artikel 5.2.1, § 2, van het Vlaamse decreet voorziet in drie alternatieve voorwaarden, waarvan de naleving stelselmatig door de provinciale beoordelingscommissie moet worden nagegaan, om vast te stellen dat is voldaan aan de voorwaarde dat er een 'voldoende band' bestaat tussen de kandidaat-koper of kandidaat-huurder en de betrokken doelgemeente. De eerste voorwaarde houdt in dat de persoon aan wie het onroerend goed zou moeten worden overgedragen, gedurende ten minste zes jaar voorafgaand aan de voorgenomen overdracht onafgebroken zijn woonplaats in de doelgemeente of in een aangrenzende gemeente heeft gehad. Volgens de tweede voorwaarde moet deze koper of huurder op de datum van de overdracht werkzaamheden verrichten in de betrokken gemeente, voor zover deze werkzaamheden gemiddeld ten minste een halve werkweek in beslag nemen. De derde voorwaarde houdt in dat deze koper of huurder op grond van een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de betrokken gemeente moet hebben opgebouwd.

55. Zoals de advocaat-generaal in punt 37 van zijn conclusie heeft opgemerkt, houdt geen van die voorwaarden rechtstreeks verband met de socio-economische aspecten van het door de Vlaamse Regering aangevoerde doel uitsluitend de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking op de vastgoedmarkt te beschermen. Aan dergelijke voorwaarden kan namelijk niet alleen worden voldaan door deze minst kapitaalkrachtige bevolking, maar ook door andere personen die over voldoende middelen beschikken en dan ook niet specifiek behoeft hebben aan sociale bescherming op die markt. Die maatregelen gaan dus verder dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.

56. Bovendien moet worden opgemerkt dat andere, minder beperkende maatregelen dan die van het Vlaamse decreet zouden kunnen beantwoorden aan het door dit decreet nagestreefde doel zonder er noodzakelijkerwijs toe te leiden dat kandidaat-kopers of kandidaat-huurders die niet aan een van die voorwaarden voldoen, *de facto* het verbod krijgen te kopen of te huren. Zo zou kunnen worden overwogen om tegemoetkomingen of andere types subsidies die specifiek voor de minst kapitaalkrachtige personen zijn bedoeld in te voeren, zodat in het bijzonder personen die kunnen aantonen dat zij een laag inkomen hebben, in staat worden gesteld in de doelgemeenten onroerende goederen te kopen of te huren.

57. Tot slot zij eraan herinnerd, wat inzonderheid de derde in punt 54 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarde betreft, die inhoudt dat de kandidaat-koper of kandidaat-huurder op grond van een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de betrokken gemeente moet hebben, dat een regeling van voorafgaande administratieve toestemming geen rechtvaardiging kan vormen voor een discretionair optreden van de nationale autoriteiten waardoor de bepalingen van Unierecht, met name die betreffende een fundamentele vrijheid, van hun nuttig effect worden beroofd. Wil een dergelijke regeling gerechtvaardigd zijn ofschoon zij een afwijking van een fundamentele vrijheid vormt, dan moet zij dus gebaseerd zijn op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn, om op deze wijze een grens te stellen aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten (zie onder meer arrest *Woningstichting Sint Servatius*, reeds aangehaald, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58. Aangezien het gaat om een vage voorwaarde en niet is verduidelijkt onder welke omstandigheden zij *in concreto* is vervuld, voldoen de bepalingen van artikel 5.2.1 van het Vlaamse decreet niet aan bovenbedoelde eisen.

59. Bijgevolg is een regeling van voorafgaande administratieve toestemming als in de hoofdgedingen niet gebaseerd op criteria die een grens kunnen stellen aan de wijze van uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de provinciale beoordelingscommissie, zodat zij geen afwijking van een door het Unierecht gewaarborgde fundamentele vrijheid kan rechtvaardigen.

60. Gelet op het voorgaande moet op de vraag in zaak C-197/11 en op de twaalfde vraag in zaak C-203/11 worden geantwoord dat de artikelen 21 VWEU, 45 VWEU, 49 VWEU, 56 VWEU en 63 VWEU en de artikelen 22 en 24 van richtlijn 2004/38 in de weg staan aan een regeling als die van boek 5 van het Vlaamse decreet, die voor de overdracht van onroerende goederen in de doelgemeenten vereist dat een provinciale beoordelingscommissie oordeelt dat er een 'voldoende band' bestaat tussen de kandidaat-koper of kandidaat-huurder en deze gemeenten ».

B.5.3. Uit dat arrest blijkt dat boek 5 van het voormelde decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009, dat voor de overdracht van onroerende goederen in bepaalde delen van door de Vlaamse Regering aangewezen gemeenten vereist dat een provinciale beoordelingscommissie oordeelt dat er een voldoende band bestaat tussen de kandidaat-koper of kandidaat-huurder en die gemeenten, zoals het Hof van Justitie geoordeeld heeft, onder meer afbreuk doet aan verschillende fundamentele vrijheden, namelijk de vrijheid van verkeer en van vestiging, het vrij verrichten van diensten en het vrij verkeer van kapitalen. Die beperking en in het bijzonder de drie alternatieve voorwaarden waarin in dat decreet is voorzien en waarvan de naleving door de voormelde commissie moet worden nagegaan, houden niet rechtstreeks verband met de socio-economische aspecten met betrekking tot het door het Vlaamse Gewest nagestreefde doel uitsluitend de minst kapitaalkrachtige plaatselijke bevolking op de vastgoedmarkt te beschermen. Niet alleen kan immers, zoals het Hof van Justitie opmerkt, eveneens aan de drie beoogde voorwaarden worden voldaan door personen die over voldoende middelen beschikken en kunnen zij in dat geval irrelevant blijken, maar zij kunnen ook onevenredige gevolgen hebben voor de uitoefening van de fundamentele vrijheden terwijl minder beperkende en minder discretionaire maatregelen dan de regeling van voorafgaande administratieve toestemming, zoals zij bij het bestreden decreet is ingevoerd, hadden kunnen worden overwogen om dat doel te verwezenlijken.

De omstandigheid dat de bestreden bepalingen, zoals de Vlaamse Regering opmerkt, eveneens tot doel hebben de « endogene » bewoning te bevorderen en de sociale cohesie aan te moedigen, wijzigt die conclusie niet.

B.5.4. Uit het voorafgaande blijkt dat het eerste en het tweede middel gegrond zijn in zoverre daarin wordt aangevoerd dat boek 5 van het bestreden decreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 21, 45, 49, 56 en 63 van het VWEU, alsook met de artikelen 22 en 24 van de richtlijn 2004/38/EG, schendt. Boek 5 van het bestreden decreet dient in zijn geheel te worden vernietigd.

B.6. Aangezien de andere middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

*Ten aanzien van de handhaving van de rechtsgevolgen van de vernietigde bepalingen*

B.7.1. De Vlaamse Regering verzoekt het Hof om de rechtsgevolgen die de vernietigde bepalingen in het verleden hebben gehad, te handhaven. Zij verzoekt het Hof niet om die gevolgen voorlopig te handhaven na de uitspraak van het arrest.

B.7.2. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de beginselen van de voorrang en van de volle werking van het recht van de Europese Unie zich verzetten tegen een voorlopige handhaving van nationale maatregelen die in strijd zijn met het rechtstreeks toepasselijke recht van de Unie. In zijn arrest *Winner Wetten GmbH* van 8 september 2010 (C-409/06) heeft de grote kamer van het Hof van Justitie in dat verband het volgende geoordeeld :

« 53. Om te beginnen zij herinnert aan de vaste rechtspraak dat de verdragsbepalingen en de rechtstreeks toepasselijke handelingen van de instellingen krachtens het beginsel van de voorrang van het recht van de Unie in hun verhouding tot het nationale recht van de lidstaten tot gevolg hebben dat zij door het loutere feit van hun inwerkingtreding elke strijdige bepaling van de nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden (zie met name arrest *Simmenthal*, reeds aangehaald, punt 17, en arrest van 19 juni 1990, *Factortame e.a.*, C-213/89, *Jurispr.* blz. I-2433, punt 18).

54. Zoals het Hof heeft opgemerkt, moeten rechtstreeks toepasselijke regels van het recht van de Unie, die een rechtstreekse bron van rechten en verplichtingen zijn voor allen die zij betreffen, ongeacht of het gaat om lidstaten of om particulieren die partij zijn bij rechtsbetrekkingen die onder het recht van de Unie vallen, immers vanaf de inwerkingtreding en tijdens de gehele geldigheidsduur ervan op eenvormige wijze in alle lidstaten hun volle werking ontplooiën (zie in die zin reeds aangehaalde arresten *Simmenthal*, punten 14 en 15, en *Factortame e.a.*, punt 18).

55. Het is eveneens vaste rechtspraak dat elke rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is aangezocht, als orgaan van een lidstaat ingevolge het in artikel 10 EG neergelegde samenwerkingsbeginsel verplicht is, het rechtstreeks toepasselijke recht van de Unie integraal toe te passen en de door dit recht aan particulieren toegekende rechten te beschermen, door elke eventueel strijdige bepaling van de nationale wet buiten toepassing te laten, ongeacht of deze van vroegere of latere datum is dan de regel van het recht van de Unie (zie in die zin met name reeds aangehaalde arresten *Simmenthal*, punten 16 en 21, en *Factortame e.a.*, punt 19).

56. Uit het voorgaande volgt dat met de vereisten die in de eigen aard van het recht van de Unie besloten liggen, onverenigbaar is elke bepaling van een nationale rechtsorde of elke wetgevende, bestuurlijke of rechterlijke praktijk die ertoe zou leiden dat aan de werking van het recht van de Unie wordt afgedaan, doordat aan de rechter die bevoegd is om dit recht toe te passen, de bevoegdheid wordt ontzegd, daarbij terstond al het nodige te doen om de nationale wettelijke bepalingen die de volle werking van de rechtstreeks toepasselijke regels van het recht van de Unie zouden kunnen verhinderen, ter zijde te stellen (reeds aangehaalde arresten *Simmenthal*, punt 22, en *Factortame e.a.*, punt 20).

57. Het Hof heeft gepreciseerd dat dit met name het geval zou zijn indien bij een eventuele strijdigheid tussen een bepaling van het recht van de Unie en een latere nationale wet de oplossing van dit conflict zou zijn voorbehouden aan een ander - met een eigen beoordelingsbevoegdheid bekleed - gezag dan de tot toepassing van het recht van de Unie geroepen rechter, ook al zou de hieruit voortvloeiende belemmering voor de volle werking van het recht van de Unie slechts van tijdelijke aard zijn (arrest *Simmenthal*, reeds aangehaald, punt 23).

58. Voorts zij eraan herinnert dat volgens vaste rechtspraak het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming een algemeen beginsel van het recht van de Unie vormt, dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, dat in de artikelen 6 en 13 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is neergelegd en ook in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie opnieuw is bevestigd, en dat de rechterlijke instanties van de lidstaten ingevolge het in artikel 10 EG neergelegde samenwerkingsbeginsel de rechterlijke bescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen (arrest van 13 maart 2007, *Unibet*, C-432/05, *Jurispr.* blz. I-2271, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59. *In casu* zij opgemerkt dat het *Bundesverfassungsgericht* zich, voor zover het in zijn arrest van 28 maart 2006 en zijn beschikking van 2 augustus 2006 heeft vastgesteld dat een monopolie zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde niet aan de vereisten van het *Grundgesetz* voldoet, niet heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van dat monopolie met het gemeenschapsrecht, maar integendeel in het betrokken arrest heeft opgemerkt dat het zich die zaak daartoe onbevoegd achtte.

60. Wat het feit betreft dat het *Bundesverfassungsgericht*, na deze onverenigbaarheid met het *Grundgesetz* te hebben vastgesteld, heeft beslist om onder de in de punten 13 en 14 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden de gevolgen van de nationale regelgeving inzake dat monopolie tijdens een overgangsperiode te handhaven, vloeit uit de in de punten 53 tot en met 58 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak voort dat een dergelijke omstandigheid niet eraan in de weg staat dat een nationale rechterlijke instantie die vaststelt dat deze regelgeving inbreuk maakt op bepalingen van het recht van de Unie die rechtstreekse werking hebben, zoals de artikelen 43 EG en 49 EG, in overeenstemming met het beginsel van de voorrang van het recht van de Unie beslist, deze regeling buiten toepassing te laten in het kader van het bij hem aanhangige geding (zie naar analogie arrest van 19 november 2009, *Filipiak*, C-314/08, nog niet gepubliceerd in de *Jurisprudentie*, punt 84).

61. Het zou immers onaanvaardbaar zijn dat nationale rechtsregels, ook al zijn deze van grondwettelijke aard, afbreuk zouden doen aan de eenheid en de werking van het recht van de Unie (zie in die zin arrest van 17 december 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, *Jurispr.* blz. 1125, punt 3) ».

Hoewel die rechtspraak betrekking heeft op een voorlopige handhaving van de rechtsgevolgen van vernietigde wetbepalingen die in strijd zijn met rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het recht van de Europese Unie, gelden de voormelde redenen evenzeer voor de definitieve handhaving van dergelijke rechtsgevolgen. Ook een definitieve handhaving zou immers, in strijd met het beginsel van de volle werking van het recht van de Europese Unie, impliceren dat de toepassing van nationale maatregelen die met rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het recht van de Europese Unie in strijd zijn, niet ter zijde wordt gesteld.

B.7.3. Bijgevolg moet het verzoek van de Vlaamse Regering om toepassing te maken van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, worden afgewezen.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt boek 5 (« Wonen in eigen streek ») van het decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 7 november 2013.

De griffier,

P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,

J. Spreutels

## VERFASSUNGSGERICHTSHOF

[2013/206286]

### Auszug aus dem Entscheid Nr. 144/2013 vom 7. November 2013

Geschäftsverzeichnisnummern 4800 und 4805

*In Sachen:* Klagen auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung von Buch 5 (Artikel 5.1.1 bis 5.3.3) des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik, erhoben von Eric Libert und anderen und von der VoG «Syndicat national des propriétaires et copropriétaires» und Olivier de Clippele.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten J. Spreutels und M. Bossuyt, und den Richtern E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût und T. Giet, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten J. Spreutels,

verkündet nach Beratung folgenden Entscheid:

#### I. Gegenstand der Klagen und Verfahren

a. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 13. November 2009 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 16. November 2009 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 5.2.1 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 15. Mai 2009): Eric Libert, wohnhaft in 1640 Sint-Genesius-Rode, Rozeweideweg 5/5, Christian Van Eycken, wohnhaft in 1930 Zaventem, Leerlooerijstraat 6/2, und Max Bleeckx, wohnhaft in 1630 Linkebeek, Hollebeekstraat 80.

b. Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 16. November 2009 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 18. November 2009 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 5.1.1 bis 5.3.3 desselben Dekrets: die VoG «Syndicat national des propriétaires et copropriétaires», mit Vereinigungssitz in 1000 Brüssel, rue de la Violette 43, und Olivier de Clippele, wohnhaft in 1050 Brüssel, rue du Prince royal 23.

Diese unter den Nummern 4800 und 4805 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragenen Rechtssachen wurden verbunden.

In seinem Zwischenentscheid Nr. 49/2011 vom 6. April 2011, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 8. Juni 2011, hat der Verfassungsgerichtshof dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

«Sind die Artikel 21, 45, 49, 56 und 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Artikel 22 und 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 ' über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG ' dahingehend auszulegen, dass sie der durch Buch 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik mit der Überschrift ' Wohnen in der eigenen Region ' eingeführten Regelung entgegenstehen, durch welche die Übertragung von Grundstücken und darauf errichteten Bauten in bestimmten, so genannten Zielgemeinden davon abhängig gemacht wird, dass der Käufer oder Mieter eine ausreichende Bindung zu der betreffenden Gemeinde im Sinne von Artikel 5.2.1 § 2 des Dekrets nachweist?».

In seinem Urteil vom 8. Mai 2013 in der Rechtssache C-197/11 hat der Gerichtshof der Europäischen Union auf die Frage geantwortet.

(...)

#### II. Rechtliche Würdigung

(...)

B.1. Aus dem Entscheid Nr. 49/2011 vom 6. April 2011 geht hervor, dass der Gerichtshof sich noch zum ersten, zweiten, dritten und vierten Klagegrund in den Rechtssachen Nrn. 4800 und 4805 äußern muss.

Der erste und zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4800 und der erste und zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 4805 beziehen sich auf die Vereinbarkeit von Buch 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik mit den Artikeln 10, 11 und 12 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 2 des vierten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, mit den Artikeln 21, 45, 49, 56 und 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und mit den Artikeln 22 und 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 «über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG».

*In Bezug auf die angefochtenen Bestimmungen und deren Tragweite*

B.2.1. Die «Grundstücks- und Immobilienpolitik lässt sich als eine behördlicherseits durchgeführte, gezielte Steuerung bestimmter Aspekte des Immobilienmarktes umschreiben» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/1, S. 3). Die allgemeinen Zielsetzungen der Grundstücks- und Immobilienpolitik umfassen unter anderem «die Aktivierung von Grundstücken und Immobilien, die räumliche Förderung der sozialen Kohäsion sowie eine gerechte Verteilung der Folgen der Zweckbestimmungsvorschriften auf Behörden, Eigentümer und Benutzer» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/5, S. 7).

Mit dem Dekret vom 27. März 2009 bezweckt die Flämische Region, auf effiziente und «fazilitierende» Weise auf dem Immobilienmarkt vorzugehen. Die «fazilitierende» Grundstücks- und Immobilienpolitik bezieht sich auf die Einflussnahme auf die Grundstücks- und Immobiliennutzung mittels Rechtsvorschriften, Genehmigungen oder konkreter Absprachen (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/5, S. 6).

B.2.2. Buch 5 des Dekrets gewährleistet das Recht auf «Wohnen in der eigenen Region».

Laut den Vorarbeiten führen die hohen Grundstückspreise in bestimmten flämischen Gemeinden zur sozialen Ausgrenzung: «Das heißt, dass weniger kapitalkräftige Bevölkerungsgruppen durch die Zuwanderung finanziell stärkerer Bevölkerungsgruppen aus anderen Gemeinden vom Markt verdrängt werden. Bei den weniger kapitalkräftigen Bevölkerungsgruppen handelt es sich nicht nur um die sozial Schwächeren, sondern oft auch um junge Haushalte oder Alleinstehende, die hohe Ausgaben tätigen müssen und noch nicht in der Lage sind, sich ein ausreichendes Kapital zu bilden» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/5, S. 13). Das angefochtene Dekret soll hauptsächlich «den endogenen Wohnbedürfnissen entgegenkommen» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2008-2009, Nr. 2012/1, S. 134).

In Buch 5 des Dekrets über die Grundstücks- und Immobilienpolitik sind demzufolge spezifische Rechtsvorschriften für jene Gemeinden vorgesehen, in denen einerseits der durchschnittliche Baugrundstückspreis pro Quadratmeter und andererseits die interne oder externe Migrationsintensität am höchsten sind (Artikel 5.1.1). Durch einen Erlass der Flämischen Regierung vom 19. Juni 2009 zur Festlegung der Liste der Gemeinden im Sinne von Artikel 5.1.1 Absatz 1 des Dekrets vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik (*Belgisches Staatsblatt* vom 22. September 2009) wurde die Liste der 69 Gemeinden der Flämischen Region, die in den Anwendungsbereich von Artikel 5.1.1 des Dekrets fallen, festgelegt.

*In Bezug auf das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten*

B.12. Artikel 21 des AEUV bestimmt:

«(1) Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

(2) Erscheint zur Erreichung dieses Ziels ein Tätigwerden der Union erforderlich und sehen die Verträge hierfür keine Befugnisse vor, so können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung der Rechte nach Absatz 1 erleichtert wird.

(3) Zu den gleichen wie den in Absatz 1 genannten Zwecken kann der Rat, sofern die Verträge hierfür keine Befugnisse vorsehen, gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen, die die soziale Sicherheit oder den sozialen Schutz betreffen. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments».

Artikel 45 desselben Vertrags bestimmt:

«(1) Innerhalb der Union ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.

(2) Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

(3) Sie gibt - vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen - den Arbeitnehmern das Recht,

a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;

b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;

c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;

d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission durch Verordnungen festlegt.

(4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung».

Artikel 49 desselben Vertrags bestimmt:

«Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das Gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.

Vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des Artikels 54 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen».

Artikel 56 desselben Vertrags bestimmt:

«Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.

Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen, dass dieses Kapitel auch auf Erbringer von Dienstleistungen Anwendung findet, welche die Staatsangehörigkeit eines dritten Landes besitzen und innerhalb der Union ansässig sind».

Artikel 63 desselben Vertrags bestimmt:

«(1) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.

(2) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten».

B.4. Die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 «über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG», die auf den Artikeln 12, 18, 40, 44 und 52 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nunmehr die Artikel 18, 21, 46, 50 und 59 des AEUV) beruht, regelt (a) die Bedingungen, unter denen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten genießen, (b) das Recht auf Daueraufenthalt der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und (c) die Beschränkungen der in den Buchstaben a und b genannten Rechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Artikel 1).

Diese Richtlinie enthält neben einer Reihe allgemeiner Bestimmungen (Artikel 1 bis 3) mehrere Vorschriften, die für die vorliegende Rechtssache nicht relevant sind. Dies gilt insbesondere für die Vorschriften in Bezug auf das Recht auf Ausreise und Einreise (Artikel 4 und 5), das Recht auf Aufenthalt (Artikel 6 bis 15), das Recht auf Daueraufenthalt (Artikel 16 bis 21) und die damit zusammenhängenden Bestimmungen (Artikel 27 bis 33).

Laut dem Erwidierungsschriftsatz berufen sich die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 4800 insbesondere auf Artikel 22 der besagten Richtlinie, der wie folgt lautet:

«*Räumlicher Geltungsbereich*

Das Recht auf Aufenthalt und das Recht auf Daueraufenthalt erstrecken sich auf das gesamte Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats. Die Mitgliedstaaten können das Aufenthaltsrecht und das Recht auf Daueraufenthalt nur in den Fällen räumlich beschränken, in denen sie dieselben Beschränkungen auch für ihre eigenen Staatsangehörigen vorsehen».

B.5.1. In seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 49/2011 hat der Verfassungsgerichtshof dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Vorabentscheidungsfrage zu der Auslegung, die diesen Bestimmungen zu verleihen ist, gestellt.

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 8. Mai 2013 (C-197/11 und C-203/11, *Libert u.a.*) Folgendes geantwortet:

«Die Art. 21 AEUV, 45 AEUV, 49 AEUV, 56 AEUV und 63 AEUV sowie die Art. 22 und 24 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG stehen einer Regelung wie der in Buch 5 des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik vorgesehenen entgegen, die die Übertragung von Liegenschaften, die in bestimmten, von der flämischen Regierung bezeichneten Gemeinden belegen sind, der Überprüfung des Bestehens einer 'ausreichenden Bindung' des potenziellen Erwerbers oder Mieters zu diesen Gemeinden durch eine provinzielle Bewertungskommission unterwirft».

B.5.2. In der Begründung dieses Urteils hat der Europäische Gerichtshof Folgendes angegeben:

«32. Die flämische Regierung macht geltend, dass diese Fragen nicht zu beantworten seien, weil sie nur einen rein innerstaatlichen Sachverhalt betreffen, der keinen Bezug zum Unionsrecht aufweise. Die Rechtsstreitigkeiten der Ausgangsverfahren, die entweder belgische Staatsbürger mit Wohnsitz in Belgien oder im belgischen Staatsgebiet niedergelassene Unternehmen betreffen, wiesen nämlich nicht über die Grenzen ein und desselben Mitgliedstaats hinaus, so dass die angeführten Bestimmungen des Unionsrechts keine Anwendung fänden.

33. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit und die zu ihrer Durchführung erlassenen Maßnahmen nicht auf Tätigkeiten anwendbar sind, die keine Berührung mit irgendeinem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Unionsrecht abstellt, und die mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen (vgl. Urteile vom 1. April 2008, *Gouvernement de la Communauté française und Gouvernement wallon*, C-212/06, *Slg.* 2008, I-1683, Randnr. 33, sowie vom 5. Mai 2011, *McCarthy*, C-434/09, *Slg.* 2011, I-3375, Randnr. 45).

34. Es steht zwar fest, dass die Kläger der Ausgangsverfahren belgische Staatsangehörige sind und dass sämtliche Elemente der Ausgangsrechtsstreitigkeiten innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats liegen. Allerdings ist keineswegs auszuschließen, dass in anderen Mitgliedstaaten als im Königreich Belgien ansässige Privatpersonen oder Unternehmen etwa die Absicht haben, Liegenschaften in den Zielgemeinden zu erwerben oder zu mieten, und die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen des flämischen Dekrets sie somit berühren würden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Juli 2012, *Garkalns*, C-470/11, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35. Außerdem hat das vorliegende Gericht, wie der Generalanwalt in Nr. 23 seiner Schlussanträge hervorgehoben hat, den Gerichtshof gerade im Rahmen eines Verfahrens zur Nichtigkeitsklärung dieser Bestimmungen angerufen, die nicht nur für belgische Staatsbürger, sondern auch für die Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten Geltung haben. Die Entscheidung, die das vorliegende Gericht im Anschluss an das vorliegende Urteil treffen wird, wird folglich Wirkungen auch in Bezug auf die letztgenannten Staatsbürger entfalten.

36. Unter diesen Umständen hat sich der Gerichtshof zu den beiden genannten Fragen zu äußern.

*Zum Vorliegen einer Beschränkung der vom AEU-Vertrag verbürgten Grundfreiheiten*

37. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob und inwieweit die Art. 21 AEUV, 45 AEUV, 49 AEUV, 56 AEUV und 63 AEUV und die Art. 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 Rechtsvorschriften wie den in den Ausgangsverfahren streitigen entgegenstehen.

38. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Art. 21 AEUV und in ihrem jeweiligen Bereich die Art. 45 AEUV und 49 AEUV sowie die Art. 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 nationale Maßnahmen verbieten, die die Angehörigen eines Mitgliedstaats daran hindern oder davon abhalten, diesen Staat zu verlassen, um ihr Recht auf Freizügigkeit in der Union wahrzunehmen. Solche Maßnahmen stellen, auch wenn sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Staatsbürger Anwendung finden, Beschränkungen der Grundfreiheiten dar, die mit diesen Artikeln gewährleistet werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Januar 2008, *Kommission/Deutschland*, C-152/05, *Slg.* 2008, I-39, Randnrn. 21 und 22, vom 1. Dezember 2011, *Kommission/Ungarn*, C-253/09, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnrn. 46, 47 und 86, und vom 21. Februar 2013, *N.*, C-46/12, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 28).



39. Hier hindern, wie vom Verfassungsgerichtshof in seinen Vorlageentscheidungen festgestellt, die Bestimmungen von Buch 5 des flämischen Dekrets Personen ohne ' ausreichende Bindung ' zu einer Zielgemeinde im Sinne von Art. 5.2.1 § 2 dieses Dekrets daran, Grundstücke oder darauf errichtete Bauten zu erwerben, für mehr als neun Jahre zu mieten oder ein Erbpacht- oder Erbbaurecht daran zu vereinbaren.

40. Außerdem halten diese Bestimmungen die Staatsbürger der Union, die in den Zielgemeinden eine Immobilie besitzen oder mieten, davon ab, diese Gemeinden zu verlassen, um sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuhalten oder dort einer Berufstätigkeit nachzugehen. Nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer außerhalb der Zielgemeinden hätten diese Staatsbürger nämlich nicht mehr unbedingt eine ' ausreichende Bindung ' zu der betroffenen Gemeinde, die nach dem genannten Art. 5.2.1 § 2 erforderlich ist, um die in der vorstehenden Randnummer erwähnten Rechte auszuüben.

41. Daraus folgt, dass die Bestimmungen von Buch 5 des flämischen Dekrets sicher Beschränkungen der in den Art. 21 AEUV, 45 AEUV und 49 AEUV sowie 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 verankerten Grundfreiheiten darstellen.

42. Was sodann den in Art. 56 AEUV verankerten freien Dienstleistungsverkehr anbelangt, könnten die in Rede stehenden Bestimmungen des flämischen Dekrets auch die Ausübung der Tätigkeiten der im Immobiliensektor aktiven Unternehmen beschränken, was sowohl für die Unternehmen gilt, die im belgischen Staatsgebiet niedergelassen sind und ihre Dienstleistungen u.a. Gebietsfremden anbieten, als auch für die Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind.

43. In Anwendung dieser Bestimmungen können nämlich die Liegenschaften in einer Zielgemeinde nicht an jeden Staatsbürger der Union verkauft oder vermietet werden, sondern nur an diejenigen, die nachweisen können, dass sie eine ' ausreichende Bindung ' zu der betreffenden Gemeinde haben, was offenkundig die Dienstleistungsfreiheit der fraglichen Immobilienunternehmen beschränkt.

44. In Bezug auf den freien Kapitalverkehr ist schließlich darauf hinzuweisen, dass die Maßnahmen, die durch Art. 63 Abs. 1 AEUV als Beschränkungen des Kapitalverkehrs verboten sind, solche umfassen, die geeignet sind, die Einwohner eines Mitgliedstaats von Investitionen in Immobilien in anderen Mitgliedstaaten abzuhalten (vgl. Urteil vom 1. Oktober 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, Slg. 2009, I-9021, Randnr. 21).

45. Dies ist insbesondere bei nationalen Maßnahmen der Fall, die Investitionen in Immobilien einem Verfahren der vorherigen Genehmigung unterwerfen und somit bereits durch ihren Gegenstand den freien Kapitalverkehr beschränken (vgl. Urteil *Woningstichting Sint Servatius*, Randnr. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46. In den Ausgangsverfahren steht aber fest, dass Buch 5 des flämischen Dekrets ein solches Verfahren der vorherigen Genehmigung vorsieht, mit dem überprüft werden soll, ob eine ' ausreichende Bindung ' des potenziellen Erwerbers oder Mieters einer Liegenschaft zu der betreffenden Zielgemeinde besteht.

47. Somit gebietet sich die Schlussfolgerung, dass die Obliegenheit, sich einem solchen Verfahren zu unterwerfen, Gebietsfremde davon abhalten kann, in einer der Zielgemeinden der Flämischen Region in Immobilien zu investieren, und dass eine solche Obliegenheit daher eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs im Sinne des Art. 63 AEUV darstellt.

48. Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Bestimmungen von Buch 5 des flämischen Dekrets offenkundig Beschränkungen der Grundfreiheiten darstellen, die mit den Art. 21 AEUV, 45 AEUV, 49 AEUV, 56 AEUV und 63 AEUV sowie 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 gewährleistet werden.

#### *Zur Rechtfertigung der mit dem flämischen Dekret eingeführten Maßnahmen*

49. Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs können nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, allerdings zugelassen werden, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist (vgl. u.a. Urteile *Woningstichting Sint Servatius*, Randnr. 25, und *Kommission/Ungarn*, Randnr. 69).

50. Die flämische Regierung macht insoweit geltend, die Voraussetzung des Bestehens einer ' ausreichenden Bindung ' des potenziellen Käufers oder Mieters zu der betreffenden Gemeinde sei insbesondere durch das Ziel gerechtfertigt, den Immobilienbedarf der am wenigsten begüterten einheimischen Bevölkerung zu befriedigen, insbesondere denjenigen sozial schwacher Personen und junger Haushalte sowie alleinstehender Personen, die nicht in der Lage seien, ausreichendes Kapital für den Kauf oder die Miete einer Liegenschaft in den Zielgemeinden aufzubauen. Dieser Teil der örtlichen Bevölkerung sei nämlich wegen der Ankunft von aus anderen Gemeinden zuziehenden Personengruppen mit größerem finanziellen Wohlstand, die den hohen Preis der Grundstücke und Bauten in den Zielgemeinden stemmen könnten, vom Immobilienmarkt ausgeschlossen.

51. Mit der durch Buch 5 des flämischen Dekrets eingeführten Regelung solle daher in raumplanerischer Absicht ein ausreichendes Wohnangebot für einkommensschwache Personen oder andere benachteiligte Gruppen der örtlichen Bevölkerung sichergestellt werden.

52. Solche Erfordernisse im Zusammenhang mit der Sozialwohnungspolitik eines Mitgliedstaats können zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen und damit Beschränkungen wie die mit dem flämischen Dekret eingeführten rechtfertigen (vgl. Urteile *Woningstichting Sint Servatius*, Randnrn. 29 und 30, sowie vom 24. März 2011, *Kommission/Spanien*, C-400/08, Slg. 2011, I-1915, Randnr. 74).

53. Zu prüfen bleibt jedoch, ob die Voraussetzung des Bestehens einer ' ausreichenden Bindung ' zu der betreffenden Zielgemeinde eine Maßnahme darstellt, die für die Erreichung des von der flämischen Regierung angeführten Ziels, wie es vorstehend in den Randnrn. 50 und 51 dargestellt worden ist, erforderlich und angemessen ist.

54. Dazu ist festzustellen, dass Art. 5.2.1 § 2 des flämischen Dekrets drei alternative Bedingungen vorsieht, deren Erfüllung von der provinziellen Bewertungskommission für die Feststellung, dass die Voraussetzung des Bestehens einer ' ausreichenden Bindung ' des potenziellen Käufers oder Mieters zu der betreffenden Zielgemeinde vorliegt, systematisch zu überprüfen ist. Die erste Bedingung besteht darin, dass die Person, der die Liegenschaft übertragen werden soll, vor der beabsichtigten Übertragung mindestens sechs Jahre lang ununterbrochen in der Zielgemeinde oder in einer angrenzenden Gemeinde wohnhaft gewesen sein muss. Nach der zweiten Bedingung muss dieser Käufer oder Mieter zum Zeitpunkt der Übertragung Tätigkeiten in der betreffenden Gemeinde verrichten, die durchschnittlich mindestens eine halbe Arbeitswoche in Anspruch nehmen. Die dritte Bedingung verlangt, dass der Käufer oder Mieter aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung zu dieser Gemeinde aufgebaut hat.

55. Wie aber der Generalanwalt in Nr. 37 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, steht keine dieser Bedingungen in unmittelbarem Zusammenhang mit den sozioökonomischen Aspekten, die dem von der flämischen Regierung geltend gemachten Ziel entsprechen, ausschließlich die am wenigsten begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen. Solche Bedingungen können nämlich nicht nur von dieser am wenigsten begüterten Bevölkerung erfüllt werden, sondern auch von anderen Personen, die über ausreichende Mittel verfügen und folglich keinen besonderen Bedarf an sozialem Schutz auf dem Immobilienmarkt haben. Daher gehen die betreffenden Maßnahmen über das hinaus, was zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist.

56. Außerdem wären andere, weniger einschränkende Maßnahmen als die mit dem flämischen Dekret erlassenen geeignet, dem damit verfolgten Ziel zu entsprechen, ohne zwangsläufig zu einem faktischen Verbot des Erwerbs oder der Miete für jeden potenziellen Käufer oder Mieter, der die genannten Bedingungen nicht erfüllt, zu führen. Vorstellbar wären z.B. Kaufprämien oder sonstige speziell zugunsten der am wenigsten begüterten Personen konzipierte Arten von Beihilfen, um insbesondere denjenigen, die ein schwaches Einkommen nachweisen können, den Kauf oder die Miete von Liegenschaften in den Zielgemeinden zu ermöglichen.

57. Schließlich ist konkret zur dritten oben, in Randnr. 54 genannten Bedingung, nach der aufgrund eines wichtigen und dauerhaften Umstands eine gesellschaftliche, familiäre, soziale oder wirtschaftliche Bindung des potenziellen Käufers oder Mieters zu der betreffenden Gemeinde geknüpft worden sein muss, darauf hinzuweisen, dass ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung keine Ermessensausübung der nationalen Behörden rechtfertigen kann, die geeignet ist, den Bestimmungen des Unionsrechts, insbesondere denjenigen, die eine Grundfreiheit betreffen, ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen. Soll ein derartiges System trotz des Eingriffs in eine solche Grundfreiheit gerechtfertigt sein, muss es daher auf objektiven, nicht diskriminierenden im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden (vgl. u.a. Urteil *Woningstichting Sint Servatius*, Randnr. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58. In Anbetracht des vagen Charakters dieser Bedingung und des Fehlens einer Beschreibung der Situationen, in denen sie im konkreten Fall als erfüllt anzusehen wäre, genügen aber die Bestimmungen von Art. 5.2.1 des flämischen Dekrets diesen Anforderungen nicht.

59. Folglich beruht ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung wie das in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten in Rede stehende nicht auf Bedingungen, die geeignet sind, der Ermessensausübung durch die provinzielle Bewertungskommission hinreichende Grenzen zu setzen, und kann daher einen Eingriff in eine vom Unionsrecht verbürgte Grundfreiheit nicht rechtfertigen.

60. Nach alledem ist auf die Frage in der Rechtssache C-197/11 und auf die zwölfte Frage in der Rechtssache C-203/11 zu antworten, dass die Art. 21 AEUV, 45 AEUV, 49 AEUV, 56 AEUV und 63 AEUV sowie die Art. 22 und 24 der Richtlinie 2004/38 einer Regelung wie der in Buch 5 des flämischen Dekrets vorgesehenen entgegenstehen, die die Übertragung von Liegenschaften in den Zielgemeinden der Überprüfung des Bestehens einer 'ausreichenden Bindung' des potenziellen Erwerbers oder Mieters zu diesen Gemeinden durch eine provinzielle Bewertungskommission unterwirft.

B.5.3. Aus diesem Urteil geht hervor, dass Buch 5 des vorerwähnten Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009, das die Übertragung von Liegenschaften in bestimmten Teilen von Gemeinden, die von der Flämischen Regierung bezeichnet werden, der Überprüfung des Bestehens einer ausreichenden Bindung des potenziellen Erwerbers oder Mieters zu diesen Gemeinden durch eine provinzielle Bewertungskommission unterwirft, wie der Europäische Gerichtshof erkannt hat, unter anderem verschiedenen Grundfreiheiten Abbruch tut, und zwar der Niederlassungsfreiheit, der Dienstleistungsfreiheit und dem freien Kapitalverkehr. Diese Beschränkung und insbesondere die drei alternativen Bedingungen, die in diesem Dekret vorgesehen sind und deren Erfüllung von der vorerwähnten Kommission zu überprüfen ist, stehen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den sozioökonomischen Aspekten, die dem von der Flämischen Region verfolgten Ziel entsprechen, ausschließlich die am wenigsten begüterte einheimische Bevölkerung auf dem Immobilienmarkt zu schützen. Wie der Europäische Gerichtshof anmerkt, können nämlich die drei vorgesehenen Bedingungen nicht nur ebenfalls von Personen, die über ausreichende Mittel verfügen, erfüllt werden und sich in diesem Fall als irrelevant erweisen; sie können auch unverhältnismäßige Folgen für die Ausübung der Grundfreiheiten haben, während weniger einschränkende und weniger auf freiem Ermessen beruhende Maßnahmen als das System der vorherigen behördlichen Genehmigung, so wie es durch das angefochtene Dekret eingeführt wurde, zur Verwirklichung dieses Ziels hätten in Erwägung gezogen werden können.

Dass die angefochtenen Bestimmungen, wie die Flämische Regierung anmerkt, ebenfalls zum Ziel hätten, die «endogene» Bewohnung zu fördern und die soziale Kohäsion zu stimulieren, ändert nichts an dieser Schlussfolgerung.

B.5.4. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der erste und der zweite Klagegrund begründet sind, insofern darin der Verstoß von Buch 5 des angefochtenen Dekrets gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den Artikeln 21, 45, 49, 56 und 63 des AEUV sowie mit den Artikeln 22 und 24 der Richtlinie 2004/38/EG geltend gemacht wird. Buch 5 des angefochtenen Dekrets ist insgesamt für nichtig zu erklären.

B.6. Da die übrigen Klagegründe nicht zu einer weiter reichenden Nichtigerklärung führen können, brauchen sie nicht geprüft zu werden.

*In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Rechtsfolgen der für nichtig erklärten Bestimmungen*

B.7.1. Die Flämische Regierung bittet den Gerichtshof, die Rechtsfolgen, die die für nichtig erklärten Bestimmungen in der Vergangenheit gezeitigt haben, aufrechtzuerhalten. Sie bittet den Gerichtshof nicht um die vorübergehende Aufrechterhaltung dieser Folgen nach der Verkündung des Urteils.

B.7.2. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geht hervor, dass die Grundsätze des Vorrangs und der vollen Wirksamkeit des Rechts der Europäischen Union einer vorübergehenden Aufrechterhaltung einzelstaatlicher Maßnahmen, die gegen das unmittelbar geltende Recht der Union verstoßen, im Wege stehen. In seinem Urteil *Winner Wetten GmbH* vom 8. September 2010 (C-409/06) hat die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofes in diesem Zusammenhang Folgendes entschieden:

«53. Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts die Vertragsbestimmungen und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Organe in ihrem Verhältnis zum innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten zur Folge haben, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts ohne Weiteres unanwendbar wird (vgl. u.a. Urteile *Simmenthal*, Randnr. 17, und vom 19. Juni 1990, *Factortame u.a.*, C-213/89, Slg. 1990, I-2433, Randnr. 18).

54. Wie der Gerichtshof hervorgehoben hat, müssen nämlich die unmittelbar geltenden Bestimmungen des Unionsrechts, die für alle von ihnen Betroffenen eine unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten sind, einerlei, ob es sich um die Mitgliedstaaten oder um solche Einzelnen handelt, die an dem Unionsrecht unterliegenden Rechtsverhältnissen beteiligt sind, ihre volle Wirkung einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit entfalten (vgl. in diesem Sinne Urteile *Simmenthal*, Randnrn. 14 und 15, und *Factortame u.a.*, Randnr. 18).

55. Nach ständiger Rechtsprechung ist zudem jedes im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene nationale Gericht als Organ eines Mitgliedstaats verpflichtet, in Anwendung des in Art. 10 EG niedergelegten Grundsatzes der Zusammenarbeit das unmittelbar geltende Unionsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es den Einzelnen verleiht, zu schützen, indem es jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die Unionsnorm ergangen ist, unangewandt lässt (vgl. in diesem Sinne u.a. Urteile *Simmenthal*, Randnrn. 16 und 21, und *Factortame u.a.*, Randnr. 19).

56. Demnach ist jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Unionsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften beiseite zu lassen, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der unmittelbar geltenden Normen des Unionsrechts bilden, mit den in der Natur des Unionsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar (Urteile *Simmenthal*, Randnr. 22, und *Factortame u.a.*, Randnr. 20).

57. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass dies insbesondere dann der Fall wäre, wenn bei einem Widerspruch zwischen einer unionsrechtlichen Bestimmung und einem späteren nationalen Gesetz die Lösung dieses Normenkonflikts einem über ein eigenes Ermessen verfügenden anderen Organ als dem Gericht, das für die Anwendung des Unionsrechts zu sorgen hat, vorbehalten wäre, selbst wenn das daraus resultierende Hindernis für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts nur vorübergehender Art wäre (Urteil *Simmenthal*, Randnr. 23).

58. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nach ständiger Rechtsprechung ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt, in den Art. 6 und 13 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist und auch in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekräftigt worden ist, und dass die Gerichte der Mitgliedstaaten insoweit in Anwendung des in Art. 10 EG niedergelegten Grundsatzes der Zusammenarbeit den Schutz der Rechte zu gewährleisten haben, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen (Urteil vom 13. März 2007, *Unibet*, C-432/05, Slg. 2007, I-2271, Randnrn. 37 und 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59. Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass sich das Bundesverfassungsgericht, als es in seinem Urteil vom 28. März 2006 und seinem Beschluss vom 2. August 2006 entschied, dass die Anforderungen des Grundgesetzes durch ein Monopol wie das im Ausgangsverfahren in Rede stehende missachtet werden, nicht zur Vereinbarkeit dieses Monopols mit dem Gemeinschaftsrecht äußerte, sondern in dem genannten Urteil im Gegenteil hervorhob, dass es sich insoweit im konkreten Fall nicht für zuständig halte.

60. Zu dem Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht im Anschluss an die Feststellung der Grundgesetzwidrigkeit entschied, die Wirkungen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über das Monopol unter den in den Randnrn. 13 und 14 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Voraussetzungen vorübergehend aufrechtzuerhalten, ergibt sich aus der in den Randnrn. 53 bis 58 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Rechtsprechung, dass ein solcher Umstand ein nationales Gericht, das feststellt, dass diese Rechtsvorschriften unmittelbar geltende Bestimmungen des Unionsrechts wie die Art. 43 EG und 49 EG missachten, nicht daran hindern kann, die genannten Vorschriften in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts unangewandt zu lassen (vgl. entsprechend Urteil vom 19. November 2009, *Filipiak*, C-314/08, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 84).

61. Es kann nämlich nicht zugelassen werden, dass Vorschriften des nationalen Rechts, auch wenn sie Verfassungsrang haben, die einheitliche Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Dezember 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Slg. 1970, 1125, Randnr. 3)».

Obwohl diese Rechtsprechung die vorübergehende Aufrechterhaltung der Rechtsfolgen für nichtig erklärter Gesetzesbestimmungen, die gegen unmittelbar geltende Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union verstoßen, betrifft, gelten die vorerwähnten Gründe ebenso sehr für die endgültige Aufrechterhaltung solcher Rechtsfolgen. Auch eine endgültige Aufrechterhaltung würde nämlich - im Widerspruch zum Grundsatz der vollen Wirksamkeit des Rechts der Europäischen Union - bedeuten, dass die Anwendung einzelstaatlicher Maßnahmen, die gegen unmittelbar geltende Bestimmungen des Rechts der Europäischen Union verstoßen, nicht beiseite gelassen wird.

B.7.3. Demzufolge ist der Antrag der Flämischen Regierung auf Anwendung von Artikel 8 Absatz 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof abzuweisen.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erklärt Buch 5 («Wohnen in der eigenen Region») des Dekrets der Flämischen Region vom 27. März 2009 über die Grundstücks- und Immobilienpolitik für nichtig.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, in der öffentlichen Sitzung vom 7. November 2013.

Der Kanzler,

P.-Y. Dutilleux

Der Präsident,

J. Spreutels