

Cauza C-714/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

23 noiembrie 2023

Instanța de trimitere:

Landesverwaltungsgericht Tirol (Austria)

Data deciziei de trimitere:

22 noiembrie 2023

Reclamantă:

Benediktinerabtei Ettal

Autoritatea pârâtă:Bezirkshauptmannschaft Innsbruck**Obiectul procedurii principale**

Este compatibilă cu libera circulație a capitalurilor condiționarea cumpărării terenurilor agricole de către un fermier de posibilitatea sa de a exploata sau de a participa la exploatarea acestora, ceea ce presupune că exploatarea-mamă a fermierului nu trebuie fie situată la o distanță nerezonabilă de aceste terenuri?

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Articolul 263 TFUE

Întrebările preliminare

- 1) **Articolul 63 TFUE trebuie interpretat în sensul** că se opune unei dispoziții naționale precum cea a articolului 6 alineatul (3) din TGVG 1996 potrivit căreia dobândirea drepturilor asupra terenurilor agricole de către un fermier în sensul articolului 2 alineatul (5) litera (a) poate fi autorizată de autoritățile competente în materie funciară numai atunci când dobândirea dreptului nu este contrară principiilor prevăzute la articolul 1 alineatul (1) litera (a), iar dobânditorul dreptului demonstrează în mod credibil că

participă la exploatarea terenului agricol în mod durabil și corespunzător în cadrul exploatației sale?

- 2) **În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare:** există o situație comparabilă obiectiv între un fermier a cărui exploatație agricolă este situată în proximitatea terenurilor pe care dorește să le cumpere și care intenționează să participe la exploatarea acestor terenuri în cadrul exploatației sale agricole, pe de o parte, și un fermier a cărui exploatație agricolă nu este situată în proximitatea (rezonabilă din punctul de vedere al exploatării) a terenurilor pe care dorește să le cumpere și care nici nu urmărește să participe la exploatarea acestor terenuri în cadrul exploatației sale, realizând astfel o contribuție a exploatației sale la asigurarea subzistenței, ci arendează terenurile în cauză sau constituie asupra acestora un drept de împrumut (*precarium*) cu o durată nedeterminată în favoarea fermierilor locali în scopul exploatării lor?

- 2) a) **În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare:** în ceea ce privește restrângerea liberei circulații a capitalurilor se poate reține motivul justificativ referitor la crearea, menținerea sau consolidarea exploatațiilor agricole sau forestiere, în condițiile în care dispozițiile articolelor 6, 7 și 7a din TGVG 1996 au drept obiectiv exploatarea în mod durabil și corespunzător scopului a suprafețelor agricole de către fermieri în cadrul exploatațiilor lor, în scopul consolidării exploatațiilor agricole și al prevenirii fragmentării și schimbării destinației întrebuintării terenurilor agricole?

Dispoziții de drept al Uniunii invocate

Articolele 63-65 TFUE

Dispoziții naționale invocate

Tiroler Grundverkehrsgesetz (Legea privind proprietatea funciară a landului Tirol, denumită în continuare „TGVG 1996”), articolele 1-7a.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii, precum și argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 1 Prin contractul încheiat în formă autentică notarială, o mănăstire de călugărițe benedictine a donat unei mănăstiri de călugări benedictini din Ettal, Germania, terenuri situate în Scharnitz, Austria. Unele dintre aceste terenuri sunt libere, iar pe altele este construit câte un șopron.
- 2 Reclamanta (și donatară) este o persoană juridică constituită în conformitate cu dreptul canonic. Ea administrează în Ettal, Germania o exploatație agricolă în care

se cultivă fructe și legume și se cresc bovine, printre altele, în medie, 65 de vaci de lapte. Această exploatație este situată la aproximativ 40-45 km de suprafețele agricole donate din Scharnitz.

- 3 Valoarea de circulație a suprafețelor agricole de pe aceste terenuri este de aproximativ 330 500 de euro.
- 4 În prezent, suprafețele agricole din Scharnitz sunt exploatate în temeiul dreptului de împrumut („Prekarium”) de către fermieri locali.
- 5 În cadrul procedurii de examinare a intereselor („Interessentenverfahren”) mai multe persoane și-au manifestat interesul de a cumpăra terenurile agricole.
- 6 Reclamanta administrează în Ettal, Germania, o exploatație agricolă în care se cresc animale. Sunt folosite suprafețe agricole de aproximativ 120 ha și suprafețe forestiere de aproximativ 200 ha. Există și infrastructura necesară pentru folosirea lor (clădiri, mașini, utilaje și unelte etc.). Munca practică din exploatație este realizată de angajați.
- 7 Mănăstirea de călugărițe benedictine din Scharnitz deține în proprietate terenuri agricole cu o suprafață totală de 59 923 m², păduri în suprafață de 1 036 m² și terenuri construite și alte terenuri, inclusiv grădini, cu o suprafață de 9 809 m². De peste 20 de ani, suprafețele agricole ale mănăstirii de călugărițe benedictine din Scharnitz nu mai sunt folosite de mănăstire, ci sunt exploatate cu titlu gratuit de 4-5 fermieri activi. Potrivit adresei comunei Scharnitz, pentru clădirea situată în partea cea mai sudică, în anul 2003 a fost eliberată și pusă în practică o autorizație de construire în vederea adaptării părții rămase din clădirea folosită pentru administrare agricolă. Potrivit constatărilor de la fața locului, clădirea nu a fost niciodată folosită în scopuri agricole, ci numai ca magazie și spațiu de depozitare.
- 8 Reclamanta nu are intenția de a folosi (nici măcar parțial) terenurile care i-au fost donate în cadrul exploatației sale agricole. Modul de exploatare din Scharnitz rămâne neschimbat. Terenurile agricole sunt exploatate în continuare cu titlu gratuit de fermieri, la cererea acestora, în temeiul dreptului de împrumut (*precarium*).
- 9 Prin decizia din 30 aprilie 2020, Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (Autoritatea administrativă din Innsbruck) a refuzat să acorde autorizația pentru tranzacții în materie funciară pentru transferul de proprietăți, motivând în esență că dobânditoarea nu are în procedură calitatea de fermier dat fiind că are intenția de a arenda terenurile, astfel încât a fost necesară organizarea procedurii de examinare a intereselor. Deoarece în cadrul acestei proceduri s-au găsit mai mulți fermieri care și-au manifestat interesul de a cumpăra, există un motiv de refuz întemeiat în sensul articolului 7 alineatul (1) litera (d) din TGVG 1996.
- 10 Prin hotărârea din 20 august 2020, Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol, Austria) a respins ca nefondată contestația formulată împotriva deciziei menționate. În motivarea hotărârii, el a reținut în

esență că reclamanta nu are calitatea de fermier în sensul articolului 2 alineatul (5) din TGVG 1996. În considerarea calificării sale drept persoană juridică nu este îndeplinit criteriul esențial al contribuției la asigurarea subzistenței exploatatorului și a familiei sale, astfel încât, ținând seama de prevederile articolului 2 alineatul (2) din TGVG 1996, nu se poate reține calitatea de fermier. Întrucât reclamanta nu poate fi considerată a avea în privința dobândirii dreptului calitatea de fermier în sensul articolului 2 alineatul (5) din TGVG 1996, rezultă că și dispoziția articolului 7a din TGVG 1996 a fost aplicată corect și inițiată o procedură de examinare a intereselor. Prin intermediul condiției privind persoanele interesate se ține seama de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. A dispărut astfel obligația de exploatare directă, în schimb este necesar să nu existe nicio persoană care să fie interesată de teren și care să fie dispusă să plătească prețul obișnuit de pe piața locală.

- 11 Reclamanta a atacat această hotărâre la Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională, Austria).
- 12 Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională) a anulat această hotărâre prin decizia din 10 martie 2021. Ea și-a motivat în esență decizia arătând că ținând seama de condițiile de autorizare prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din TGVG 1996 este necesar să se aibă în vedere faptul că reclamanta administrează de mult timp o exploatare agricolă în locația sa. În această privință, trebuie să se examineze (de către tribunalul administrativ sesizat) în ce măsură activitatea agricolă este realizată de un membru desemnat al ordinului religios care deține cunoștințe agricole și dacă acest lucru satisface condițiile de autorizare de la articolul 6 alineatul (1) din TGVG 1996 și poate fi asimilat activității agricole a persoanelor juridice.
- 13 Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol) a respins din nou contestația prin hotărârea din 26 iulie 2022. Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol) a arătat, în esență, în motivarea hotărârii că potrivit constatărilor din raportul întocmit de expertul agricol este necesar să se considere că reclamanta are calitatea de fermier în sensul articolului 2 alineatul (5) litera (a) din TGVG 1996, iar autoritatea pârâtă a desfășurat în mod neîntemeiat procedura de examinare a intereselor. Prin urmare, elementul constitutiv al refuzului de la articolul 7 alineatul (1) litera (e) din TGVG 1996 (din prezent) nu există.
- 14 Cu toate acestea, dobândirea de terenuri agricole în Scharnitz de către un mare proprietar de terenuri din Ettal, Germania, care intenționează să dea terenurile în exploatarea unor fermieri locali din Scharnitz în temeiul dreptului de împrumut (*precarium*), contravine principiilor consacrate la articolul 1 alineatul (1) litera (a) din TGVG 1996.
- 15 De asemenea, reclamanta nu a demonstrat în mod credibil că va participa în cadrul exploatareii sale la exploatarea durabilă și corespunzătoare a terenurilor agricole

în sensul articolului 6 alineatul (3) din TGVG 1996, mai ales că nu are intenția să exploateze terenurile în obiect de la exploatarea sa din Ettal.

- 16 Reclamanta a atacat și această hotărâre la Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională).
- 17 În cerere, ea a arătat, în sinteză, că proprietarii actuali ai terenurilor agricole recurg de mulți ani (în orice caz, de peste 10 ani) la dreptul de împrumut (*precarium*) pentru a le da în folosința țăranilor din localitate. Darea în arendă fermierilor locali a fost împiedicată numai de soarta incertă a suprafețelor agricole în cauză ca urmare a modificărilor intervenite în vârsta celor care fac parte din ordinul donatorului și în special de rezultatul procedurii în obiect. Existau deja declarații de interes din partea unor potențiali fermieri locali. Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol) cunoștea de asemenea acest fapt. Prin urmare, nu este rezonabilă concluzia Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol) conform căreia dobândirea dreptului de către reclamantă se opune creării, menținerii și consolidării exploatareilor agricole performante. În fine, temeiurile juridice ale hotărârii au fost contrare dreptului Uniunii și dreptului constituțional. Având în vedere Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 23 septembrie 2003, C-452/01, Ospelt, articolul 6 alineatele (1) și (3) și articolul 7 alineatul (1) litera (a) din TGVG 1996 sunt contrare dreptului Uniunii dat fiind că a fost introdusă exploatarea directă sau participarea în exploatare. În plus, articolul 6 alineatul (3) și articolul 7 alineatul (1) litera (a) din TGVG 1996 aduce atingere principiului egalității de tratament întrucât există o încălcare gravă a dreptului Uniunii.
- 18 Prin decizia din 15 iunie 2023, Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională) a anulat hotărârea din 26 iunie 2022 a Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol).
- 19 Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională) și-a întemeiat decizia pe următoarele considerații:

Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională) pornește de la premisa că obligația de a participa în exploatare, prevăzută la articolul 6 alineatul (3) din TGVG 1996, implică o obligație cel puțin parțială de exploatare directă. Acest lucru rezultă, printre altele, și din faptul că legiuitorul a înțeles să asigure prin articolul 6 alineatul (3) din TGVG 1996 proximitatea dintre fermierul dobânditor și suprafața agricolă dobândită. În schimb, arendarea (mai departe) a unei suprafețe agricole sau darea sa în folosința fermierilor locali are ca rezultat tocmai faptul că nu se asigură întotdeauna această proximitate. Dacă legiuitorul ar fi dorit să includă în noțiunea de participare în exploatare și arendarea sau bunăoară dreptul de împrumut, posibilitatea de a obține o autorizație din partea autorităților de cadastru ar fi fost prevăzută și pentru fermierii din alte landuri federale sau din alte state.

În Hotărârea Ospelt, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a statuat că condiția restrictivă a exploatării directe nu este întotdeauna necesară pentru îndeplinirea obiectivelor Legii privind proprietatea funciară (a landului Vorarlberg): cerința exploatării directe se opune astfel și înstrăinării unui teren atunci când la momentul vânzării terenul nu este exploatat de proprietar, ci de un fermier în calitate de arendaș, iar noul proprietar (cel care nu va exploata el însuși terenul) se angajează să mențină condițiile de exploatare a terenului de către același arendaș (Hotărârea Ospelt, punctul 51). De asemenea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a arătat în cauza Ospelt (punctul 53) că, având în vedere obiectivele Legii privind proprietatea funciară (a landului Vorarlberg), condițiile restrictive impuse dobândirii unei suprafețe agricole nu sunt necesare în toate cazurile. Dacă Legea privind proprietatea funciară (a landului Vorarlberg) este interpretată de organismele naționale în sensul că autorizația prealabilă poate fi acordată și altor persoane decât fermierilor și silvicultorilor, fără a ține seama de participarea în exploatare și de obligația privind reședința, în condițiile în care aceștia depun garanțiile necesare pentru utilizarea în scopuri agricole sau silvice a acestor terenuri, libera circulație a capitalurilor nu este restrânsă mai mult decât este necesar pentru atingerea obiectivelor propuse (a se vedea Hotărârea Ospelt, punctele 48-52).

În esență, Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol) a respins prin hotărârea atacată cererea reclamantei de eliberare a autorizației pentru tranzacțiile în materie funciară pentru că nu a dovedit în mod credibil că va participa la exploatarea suprafețelor agricole în cadrul exploatației sale în mod durabil și corespunzător în sensul articolului 6 alineatul (3) din TGVG 1996, deși este prevăzută în continuare posibilitatea ca terenurile în obiect să fie exploatate de către fermierii locali prin intermediul dreptului de împrumut (*precarium*). De asemenea, reclamanta nu beneficiază de domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (4) coroborat cu articolul 7a din TGVG 1996 referitor la persoanele interesate, pentru că are calitatea de fermier în sensul TGVG 1996.

Acest lucru contravine dispozițiilor de dreptul Uniunii precizate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în Hotărârea Ospelt (punctul 50 și următoarele):

Autoritățile naționale sunt obligate să nu aplice dreptul național care condiționează în toate cazurile acordarea autorizației pentru tranzacții în materie funciară pentru transferul proprietății de existența exploatării directe. Acest caz se poate regăsi de exemplu atunci când niciun fermier nu îi manifestă intenția de a cumpăra sau când este îndeplinit unul dintre elementele excepției prevăzute la articolul 7a alineatul (8) din TGVG 1996.

Articolul 7a alineatul (8) litera (f) din TGVG 1996 stabilește că autoritățile competente pentru tranzacții în materie funciară pot elibera autorizația fără a fi necesară procedura de examinare a intereselor atunci când o suprafață agricolă este cumpărată de un nonfermier, dacă în ultimii 10 ani acesta a participat la exploatarea ei în cadrul aceleiași exploatații agricole și dacă are o importanță esențială pentru exploatarea arendașului, cu condiția ca exploatarea sub formă de

arendă de către fermierul care a exploatat ultima oară aceste terenuri să fie asigurată pentru încă o perioadă de cel puțin 10 ani.

În schimb, dacă un fermier în sensul TGVG 1996 dorește să cumpere un teren agricol și, în simetrie cu elementul excepției de la articolul 7a alineatul (8) litera (f) din TGVG 1996, nu exploatează el însuși terenul pe care îl va cumpăra (de exemplu, pentru că acesta este situat departe de „exploatarea-mamă”), ci îl arendează la rândul său altei persoane, fermierului cumpărător trebuie să i se refuze autorizația pentru tranzacții în materie funciară deoarece nu participă la exploatarea terenului, cu toate că obiectivele (legitime) ale articolului 1 alineatul (1) litera (a) din TGVG 1996 – și anume, menținerea și consolidarea populației rurale agricole viabile din Tirol prin crearea, menținerea sau consolidarea exploatațiilor agricole sau silvice performante, prin crearea, menținerea sau consolidarea proprietății funciare agricole sau silvice sănătoase din punct de vedere economic și prin păstrarea sau generarea unei exploatații durabile cu suprafețe agricole sau silvice întinse – pot fi îndeplinite, de exemplu, în cazul unei exploatari specializate de către un arendaș la fel ca în cazul participării corespunzătoare în exploatarea a cumpărătorului însuși sau al dării în arendă unei alte persoane care nu are calitatea de fermier, sub rezerva îndeplinirii condițiilor prevăzute la articolul 7a alineatul (8) litera (f) din TGVG 1996. Eliberarea autorizației pentru tranzacții în materie funciară pentru un transfer de proprietate asupra unui teren agricol către un fermier depinde, prin urmare, în toate cazurile, de existența exploatarii directe de către fermier, cu toate că această condiție a fost apreciată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene ca fiind contrară dreptului Uniunii.

- 20 Ca urmare a deciziei Verfassungsgerichtshof (Curtea Constituțională) din 15 iunie 2023, această cauză se află din nou în procedura contestației în fața Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunalul Administrativ Regional din Tirol).

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 21 Prezenta cauză are puncte comune cu cauza Ospelt (C-452/01). În acea cauză, Curtea a considerat că autorizația pentru cumpărarea unui teren agricol nu poate fi refuzată numai pentru că cumpărătorul nu exploatează el însuși terenul în cadrul unei exploatații agricole și în exploatarea de la locul său de reședință (a se vedea punctul 54 din Hotărârea Ospelt).
- 22 Cu toate acestea, împrejurările din prezenta cauză sunt diferite în măsura în care TGVG incidentă în speță face distincția între fermieri și nonfermieri, iar cumpărătorul din speță este un fermier.
- 23 Potrivit TGVG, fermierul trebuie cel puțin să participe la exploatarea terenului cumpărat (cu alte cuvinte, să exploateze el însuși terenul cel puțin parțial). Aceasta înseamnă, pe de o parte, că dorește să includă terenul în exploatarea-mamă și, pe de altă parte, că exploatarea-mamă nu poate fi situată la o distanță prea mare de acest teren.

- 24 Niciuna dintre aceste două condiții nu sunt îndeplinite în speță, motiv pentru care este necesar să se lămurească dacă sunt conforme cu dreptul Uniunii și dacă reclamantei i-a fost refuzată astfel în mod întemeiat autorizația pentru cumpărarea terenurilor agricole.
- 25 Obiectivul TGVG 1996 este acela de a păstra cât mai mult posibil suprafețele agricole și de a le introduce în acest scop în utilizarea agricolă durabilă și corespunzătoare. Dobândirile drepturilor asupra terenurilor agricole urmăresc consolidarea și menținerea unei populații rurale agricole locale performante, în special a exploatațiilor agricole mici, a căror menținere profită în cele din urmă societății în general [articolul 1 alineatul (1) litera (a) din TGVG 1996].
- 26 În conformitate cu obiectivul urmărit, terenurile agricole ar trebui să fie dobândite în primul rând de fermieri care dețin deja o exploatație agricolă sau care și-au stabilit un plan de exploatare, în scopul de a asigura o exploatare durabilă și corespunzătoare a terenurilor agricole, în special prin includerea noilor terenuri dobândite în exploatarea cumpărătorului. Exploatațiile agricole ar trebui să fie consolidate și să devină mai competitive prin cumpărarea altor suprafețe agricole, ceea ce ar trebui să prevină în consecință și fragmentarea, schimbarea destinației întrebuintării și risipa de terenuri agricole. În acest scop, autoritățile de aplicare a legii sunt ținute să prevină cât mai mult posibil eventualele tranzacții frauduloase, de exemplu cumpărarea de suprafețe agricole în scopuri speculative sau construirea de noi reședințe secundare de către investitori nerezidenți.
- 27 Un alt obiectiv urmărit de TGVG 1996 este asigurarea unei exploatare agricole durabile și raționale din punct de vedere ecologic. Punerea în aplicare a legii trebuie astfel să respecte și în lumina Convenției de drept internațional privind protecția Alpilor din 1994 (Convenția alpină) și a protocoalelor adiționale la aceasta obiectivele și strategiile stabilite în convenție. Republica Federală Austria și Uniunea Europeană sunt părți la Convenția Alpină. Unul dintre protocoalele de aplicare este Protocolul privind aplicarea Convenției alpine în domeniul transporturilor (Protocolul privind transporturile). Uniunea Europeană a semnat și încheiat Protocolul privind transporturile prin Deciziile 2007/799/CE și 2013/332/UE ale Consiliului.
- 28 În concluzie, instanța de trimitere consideră că este necesară interpretarea articolului 63 TFUE de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene, căreia i se solicită să stabilească în orice caz dacă în raport cu acest articol condițiile de autorizare de la articolul 6 alineatul (3) din TGVG 1996 sunt justificate și proporționale în lumina dispozițiilor articolelor 7, 7a și ale articolului 6 alineatul (4) din TGVG 1996 și a obiectivelor TGVG 1996.