

Sag C-714/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

23. november 2023

Forelæggende ret:

Landesverwaltungsgericht Tirol (Østrig)

Afgørelse af:

22. november 2023

Appellant:

Benediktinerabtei Ettal

Indstævnt myndighed:Bezirkshauptmannschaft Innsbruck**Hovedsagens genstand**

Er det foreneligt med de frie kapitalbevægelser, at en landbrugers erhvervelse af landbrugsarealer er knyttet til, at vedkommende kan drive dem eller medvirke til dyrkningen af dem, hvilket indebærer, at landbrugerens faste driftssted ikke er beliggende urimeligt langt fra disse arealer?

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Artikel 263 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

- 1) **Skal artikel 63 TEUF fortolkes således**, at denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse som § 6, stk. 3, i Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996 (delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996), hvorefter en landbrugers erhvervelser af rettigheder til landbrugsarealer som omhandlet i § 2, stk. 5, litra a), kun må godkendes af ejendomshandelsmyndigheden, når erhvervelsen af rettigheder ikke strider mod principperne i § 1, stk. 1, litra a), og den, der erhverver rettighederne, godtgør, at vedkommende på

bæredygtig og forskriftsmæssig vis medvirker til dyrkningen af landbrugsarealet som led i sin bedrift?

- 2) **Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende:** Foreligger der en objektivt sammenlignelig situation mellem på den ene side en landbruger, hvis landbrugsbedrift befinder sig i geografisk nærhed af de erhvervede arealer, og som påtænker at medvirke til dyrkningen af disse arealer som led i sin bedrift, og på den anden side en landbruger, hvis landbrugsbedrift ikke befinder sig i (en driftsøkonomisk rimelig) geografisk nærhed af de erhvervede arealer, og som heller ikke påtænker at medvirke til dyrkningen af disse arealer som led i sin bedrift for således at tilføre et bidrag til sin bedrifts eksistensgrundlag, men derimod overlader de pågældende arealer til lokale landbrugere med henblik på dyrkning ved forpagning eller på ubestemt tid ved udlån uden opsigelsesfrist?
- 2)a) **Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende:** Foreligger den begrundelse for en begrænsning af de frie kapitalbevægelser, der består i etablering, opretholdelse eller styrkelse af produktive landbrugs- eller skovbrugsbedrifter, eftersom bestemmelserne i §§ 6, 7 og 7a i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 tager sigte på, at landbrugsarealer drives bæredygtigt og i overensstemmelse med deres formål af landbrugere som led i deres bedrift, med henblik på at styrke landbrugsbedrifter og forhindre, at landbrugsarealer splittes op og anvendes i strid med deres formål?

Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 63-65.

Anførte nationale forskrifter

Tiroler Grundverkehrsgesetz (delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996), §§ 1-7a.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen samt de væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 1 Ved en notarbekræftet aftale donerede et benediktinerkloster arealer i Scharnitz, Østrig, til et benediktinerabbedi i Ettal, Tyskland. Visse af disse arealer er friland, idet enkelte af disse dog er bebygget med en lade.
- 2 Appellanten (og gavemodtageren) er en juridisk person, som er oprettet i henhold til kanonisk ret. Appellanten driver i Ettal, Tyskland, en landbrugsbedrift med frugt- og grøntsagsdyrkning samt kvægbrug, idet der gennemsnitligt holdes 65

malkekøer. Denne bedrift er beliggende ca. 40-45 km fra de donerede landbrugsarealer i Scharnitz.

- 3 Handelsværdien af de arealer på grundene, som anvendes til landbrug, udgør ca. 330 500 EUR.
- 4 Hidtil er landbrugsarealerne i Scharnitz blevet drevet af lokale landbrugere ved udlån uden opsigelsesfrist.
- 5 I forbindelse med en interessentprocedure meddelte flere personer, at de var interesserede i at erhverve landbrugsarealerne.
- 6 Appellanten driver i Ettal, Tyskland, en landbrugsbedrift med dyrehold. Der drives landbrugsarealer på ca. 120 hektar og skovarealer på ca. 200 hektar. Den hertil påkrævede infrastruktur (bygninger, maskiner og udstyr osv.) forefindes. Det praktiske arbejde med bedriften forestås af ansatte.
- 7 Benediktinerklosteret i Scharnitz ejer arealer med grunde, som anvendes til landbrug, på i alt 59 923 m², 1 036 m² skov og 9 809 m² bebyggelsesarealer og øvrige arealer, herunder haver. I mere end 20 år er de landbrugsarealer, der tilhører benediktinerklosteret i Scharnitz, ikke blevet drevet af klosteret selv, men derimod uden vederlag af fire til fem aktive landbrugere. Ifølge Scharnitz kommunes oplysninger meddelte byggemyndighederne i 2003 angående den sydligste bygning en tilladelse, som blev udnyttet, til at omdanne den resterende del af den landbrugsmæssige driftsbygning. Bygningen er ifølge undersøgelser på stedet aldrig blevet anvendt til landbrug, men kun til lager- og opmagasineringsformål.
- 8 Appellanten påtænker ikke at drive de donerede arealer som led i sin landbrugsbedrift (heller ikke delvist). Der sker ingen ændringer i den hidtidige dyrkning i Scharnitz. Landbrugsarealerne drives som hidtil uden vederlag af lokale landbrugere ved udlån uden opsigelsesfrist.
- 9 Ved afgørelse af 30. april 2020 afviste Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (Innsbrucks administrative myndighed i første instans) at meddele ejendomsretlig tilladelse til den retlige erhvervelse af fast ejendom, i det væsentlige med den begrundelse, at erhververen som følge af hensigten om forpagtning ikke havde optrådt som landbruger, hvorfor der skulle gennemføres en interessentprocedure. Eftersom der under denne procedure blev fundet flere interesserede landbrugere som potentielle købere af landbrugsarealerne, forelå der en særlig afvisningsgrund i henhold til § 7, stk. 1, litra d), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996.
- 10 Ved dom af 20. august 2020 forkastede Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol) det søgsmål, der var anlagt til prøvelse heraf, som ugrundet. Den begrundede nærmere bestemt sin afgørelse med, at appellanten ikke havde egenskab af landbruger som omhandlet i § 2, stk. 5, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996. Allerede idet appellanten kunne kvalificeres som juridisk person, var det væsentlige kriterium om, at der skulle

foreligge et bidrag til landbrugerens og dennes families underhold, ikke opfyldt, hvorfor appellanten allerede i henhold til § 2, stk. 2, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 ikke havde egenskab af landbruger. Eftersom appellanten i forbindelse med erhvervelsen af rettigheder ikke kunne anses for at være landbruger som omhandlet i § 2, stk. 5, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996, var bestemmelsen i § 7a i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 desuden blevet anvendt med rette, og der var indledt en interessentprocedure. Interessentordningen er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Domstols praksis. Hermed er forpligtelsen til selv at drive arealerne bortfaldet, mens der til gengæld ikke må findes en interessent, som er villig til at betale den i området gængse pris.

- 11 Appellanten iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved den østrigske Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol).
- 12 Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol) ophævede denne dom ved dom af 10. marts 2021. Den begrundede nærmere bestemt sin afgørelse med, at det i lyset af de tilladelsesbetingelser, der er anført i § 6, stk. 1, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996, skulle tages i betragtning, at appellanten gennem længere tid har drevet en landbrugsbedrift på sit hjemsted. I denne forbindelse skal det prøves (af den forvaltningsdomstol, der skal træffe afgørelse), om landbrugsaktiviteten forstås af et ansat ordensmedlem med landbrugsmæssig sagkundskab, og om dette opfylder tilladelsesbetingelserne i § 6, stk. 1, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 og kan sidestilles med juridiske personers landbrugsaktivitet.
- 13 Ved dom af 26. juli 2022 blev det søgsmål, der var anlagt ved Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol), forkastet på ny. Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol) begrundede nærmere bestemt sin afgørelse med, at det på baggrund af konstateringerne i den landbrugsfagligt sagkyndiges udtalelse måtte lægges til grund, at appellanten var landbruger som omhandlet i § 2, stk. 5, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996, og at den indstævnte myndighed havde gennemført interessentproceduren med urette. Afvisningskriteriet i (den nuværende) § 7, stk. 1, litra e), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 var således ikke opfyldt.
- 14 Imidlertid er det forhold, at en stor grundejer i Ettal i Tyskland erhverver arealer i Scharnitz med henblik på at lade dem dyrke af lokale landbrugere i Scharnitz ved udlån uden opsigelsesfrist, ifølge retten i strid med de principper, der er fastsat i § 1, stk. 1, litra a), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996.
- 15 Appellanten havde endvidere ikke godtgjort, at vedkommende på bæredygtig og forskriftsmæssig vis ville medvirke til dyrkningen af landbrugsarealerne som led i sin bedrift som omhandlet i § 6, stk. 3, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996, navnlig idet appellanten ikke påtænkte at drive de omtvistede arealer fra landbrugsbedriften i Ettal.

- 16 Appellanten iværksatte på ny appel ved Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol) til prøvelse af denne dom.
- 17 Appellanten gjorde i sin appel sammenfattende gældende, at de nuværende ejere allerede i mange år (i hvert fald i mere end ti år) har overladt landbrugsarealerne til lokale bønder med henblik på dyrkning ved udlån uden opsigelsesfrist. Det er kun de berørte landbrugsarealers uvisse skæbne som følge af de aldersbetingede ændringer i situationen for gavegiverens ordensmedlemmer og navnlig den foreliggende sags udfald, der har været til hinder for en forpagtning til lokale landbrugere. Der forelå allerede interessetilkendegivelser fra potentielle lokale landbrugere. Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol) var også bekendt hermed. Landesverwaltungsgericht Tirols (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrols) konklusion om, at appellants erhvervelse af rettigheder er i strid med formålet om at etablere, opretholde og styrke produktive landbrugsbedrifter, er derfor ikke korrekt. Endelig er afgørelsen baseret på et retsgrundlag, der er i strid med EU-retten og forfatningen. § 6, stk. 1 og 3, og § 7, stk. 1, litra a), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 er i strid med EU-retten henset til Den Europæiske Unions Domstols afgørelse af 23. september 2003, C-452/01, Ospelt, eftersom der blev indført en ordning, hvor erhververen selv skal forestå eller medvirke til dyrkningen. Endvidere tilsidesætter § 6, stk. 3, og § 7, stk. 1, litra a), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 lighedsprincippet, eftersom der foreligger en kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten.
- 18 Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol) ophævede Landesverwaltungsgericht Tirols (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrols) dom af 26. juli 2022 ved dom af 15. juni 2023.
- 19 Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol) lagde nærmere bestemt følgende betragtninger til grund for sin afgørelse:

Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol) lagde til grund, at den forpligtelse til at medvirke til dyrkningen, som er fastsat i § 6, stk. 3, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996, i det mindste indebærer en delvis forpligtelse til selv at forestå dyrkningen. Dette følger bl.a. af det forhold, at lovgiver med § 6, stk. 3, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 ønskede at sikre en geografisk nærhed mellem den erhvervende landbruger og det erhvervede landbrugsareal. (Videre)forpagtning af et landbrugsareal eller udlån uden opsigelsesfrist til lokale landbrugere vil derimod netop medføre, at en geografisk nærhed ikke altid kan sikres. Såfremt lovgiver også havde ønsket at subsumere forpagtning eller udlån uden opsigelsesfrist under begrebet »medvirken til dyrkning«, ville også landbrugere fra andre delstater eller stater have fået mulighed for at opnå en tilladelse fra ejendomshandelsmyndigheden.

Den Europæiske Unions Domstol har i Ospelt-dommen bemærket, at den restriktive betingelse om, at erhververen selv forestår dyrkningen, ikke altid er nødvendig for, at formålene med (Vorarlberger) Grundverkehrsgesetz (lov om

ejendomsretten til jordarealer) er opfyldt: Kravet om, at erhververen selv forestår dyrkningen, er nemlig også til hinder for en overdragelse, når arealet på tidspunktet for overdragelsen ikke dyrkes af ejeren, men af en landbruger som forpagter, og den nye ejer (der ikke selv vil dyrke arealet) forpligter sig til at opretholde dyrkningsbetingelserne for arealet med den samme forpagter (Ospeltdommen, præmis 51). Den Europæiske Unions Domstol har i Ospelt-sagen (præmis 53) endvidere bemærket, at de restriktive betingelser for erhvervelse af landbrugsarealer ikke i ethvert tilfælde er nødvendige henset til formålene med lov om ejendomsretten til jordarealer. For så vidt som lov om ejendomsretten til jordarealer fortolkes således, at andre personer end land- og skovbrugere kan meddeles forudgående tilladelse, uanset om de selv forestår dyrkningen, og uafhængigt af bopælspligten, hvis de giver de nødvendige garantier for opretholdelse af den land- og skovbrugsmæssige drift af disse arealer, hindres de frie kapitalbevægelser ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålene (jf. Ospeltdommen, præmis 48-52).

Ved den appellerede dom fra Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol) blev appellants anmodning om tilladelse fra ejendomshandelsmyndigheden nærmere bestemt afslået med den begrundelse, at appellanten ikke havde godtgjort, at vedkommende ville medvirke til dyrkningen af landbrugsarealerne på bæredygtig og forskriftsmæssig vis som omhandlet i § 6, stk. 3, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996, selv om det fortsat påtænkes at lade de pågældende arealer dyrke af lokale landbrugere ved udlån uden opsigelsesfrist. Appellanten er heller ikke omfattet af anvendelsesområdet for interessentordningen som omhandlet i § 6, stk. 4, sammenholdt med § 7a, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 som følge af sin egenskab som landbruger som omhandlet i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996.

Dette er i strid med de EU-retlige forskrifter, som Den Europæiske Unions Domstol definerede nærmere i Ospeltdommen (præmis 50 ff.):

Nationale myndigheder må ikke anvende national lovgivning, som i ethvert tilfælde gør tilladelse fra ejendomshandelsmyndigheden til ejendomsoverdragelsen afhængig af, at erhververen selv forestår dyrkningen. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis ingen landbruger melder sig som interessent med hensyn til erhvervelsen, eller hvis et af undtagelseskriterierne i § 7a, stk. 8, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 er opfyldt.

§ 7a, stk. 8, litra f), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 fastsætter, at en tilladelse fra ejendomshandelsmyndigheden kan meddeles uden en interessentprocedure, når et landbrugsareal erhverves af en ikke-landbruger, den samme landbruger i de seneste ti år har medvirket til dyrkningen af arealet som led i sin bedrift, og arealet er af væsentlig betydning for forpagterens bedrift, såfremt det sikres, at den landbruger, der senest har dyrket disse arealer, fortsat vil forestå dyrkningen ved forpagtning i mindst ti år.

Såfremt en landbruger som omhandlet i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 derimod ønsker at erhverve et landbrugsareal og som et spejlbillede af undtagelseskriteriet i § 7a, stk. 8, litra f), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 ikke selv ønsker at forestå dyrkningen af det erhvervede areal (f.eks. som følge af den store afstand til vedkommendes »faste driftssted«), men derimod at fortsætte med at forpagte det, skal den erhvervende landbruger nægtes tilladelse fra ejendomshandelsmyndigheden, eftersom vedkommende ikke medvirker til dyrkningen, selv om de (legitime) formål, der er anført i § 1, stk. 1, litra a), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 – opretholdelse og styrkelse af et levedygtigt landbrugserhverv i Tyrol ved etablering, opretholdelse eller styrkelse af økonomisk sundt ejerskab til land- eller skovbrugsmæssige arealer – lige så vel kan opfyldes ved f.eks. sagkyndig dyrkning ved en forpagter, som hvis erhververen selv på tilsvarende vis forestår (eller medvirker til) dyrkningen, eller f.eks. hvis en ikke-landbruger videreforgagter dyrkningen, såfremt vedkommende opfylder betingelserne i § 7a, stk. 8, litra f), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996. Meddelelse af en tilladelse fra ejendomshandelsmyndigheden til en overdragelse af ejendomsretten til et landbrugsareal til en landbruger er derfor i ethvert tilfælde afhængig af, at landbrugeren selv forestår dyrkningen, hvilket Den Europæiske Unions Domstol imidlertid har fastslået er i strid med EU-retten.

- 20 På baggrund af Verfassungsgerichtshofs (forfatningsdomstols) dom af 15. juni 2023 verserer der i denne sag på ny en appelsag ved Landesverwaltungsgericht Tirol (den regionale forvaltningsdomstol i Tyrol).

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 21 Den foreliggende sag har ligheder med Ospelt-sagen (C-452/01). Heri fastslog Domstolen, at tilladelse til erhvervelse af et landbrugsareal ikke må afvises alene med den begrundelse, at erhververen ikke selv dyrker arealet i forbindelse med en landbrugsbedrift og ikke har bopæl på bedriften (jf. Ospelt-dommen, præmis 54).
- 22 Det forholder sig imidlertid anderledes i den foreliggende sag, for så vidt som delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996, der er relevant her, sonder mellem landbrugere og ikke-landbrugere, og erhververen i det foreliggende tilfælde er en landbruger.
- 23 I henhold til delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 skal landbrugeren i det mindste medvirke til dyrkningen af det erhvervede areal (altså i det mindste delvist selv forestå dyrkningen). Dette betyder dels, at vedkommende påtænker at inkorporere det i sit faste driftssted, og for det andet, at vedkommendes faste driftssted ikke må være beliggende for langt fra dette areal.
- 24 Ingen af disse to betingelser er opfyldt i det foreliggende tilfælde, hvorfor det skal afklares, om de er i overensstemmelse med EU-retten, og appellantens dermed med rette er blevet nægtet tilladelse til at erhverve landbrugsarealerne.

- 25 Delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 tager sigte på, at landbrugsarealer i videst muligt omfang opretholdes og drives bæredygtigt og forskriftsmæssigt. Erhvervelse af rettigheder til landbrugsarealer har til formål at styrke og opretholde et produktivt indenlandsk landbrugserhverv, navnlig små landbrugsbedrifter, hvis opretholdelse i sidste ende kommer almenheden til gode [§ 1, stk. 1, litra a), i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996].
- 26 Henset til dette formål skal landbrugsarealer i første række erhverves af landbrugere med en eksisterende landbrugsbedrift eller et fastlagt driftskoncept for at sikre en bæredygtig og forskriftsmæssig dyrkning af landbrugsarealerne, navnlig ved inkorporering af de nyerhvervede arealer i erhververens bedrift. Landbrugsbedrifter skal styrkes eller gøres mere konkurrencedygtige ved køb af yderligere landbrugsarealer, hvilket således også skal forhindre, at landbrugsarealer splittes op, anvendes i strid med deres formål eller går til spilde. De fuldbyrdende myndigheder er i denne forbindelse også forpligtede til så vidt muligt at forhindre forsøg på omgåelse, f.eks. erhvervelse af landbrugsarealer til spekulationsformål eller udenlandske investorers etablering af nye fritidsboliger.
- 27 Delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 har endvidere til formål at sikre en bæredygtig og økologisk hensigtsmæssig landbrugsmæssig drift. Gennemførelsen af loven skal dermed også ske i lyset af den internationale konvention om beskyttelse af Alperne af 1994 («Alpekonventionen») med dens tillægsprotokoller og de heri fastsatte målsætninger og strategier. Forbundsrepublikken Østrig og Den Europæiske Union er parter i Alpekonventionen. En af gennemførelsesprotokollerne er protokollen om gennemførelse af Alpekonventionen på transportområdet (transportprotokollen). Den Europæiske Union har undertegnet og indgået transportprotokollen på grundlag af Rådets afgørelse 2007/799/EF og 2013/332/EU.
- 28 På denne baggrund er der ifølge den forelæggende ret behov for, at Domstolen fortolker artikel 63 TEUF, i hvert fald med hensyn til det spørgsmål, om tilladelsesbetingelserne i § 6, stk. 3, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 er begrundede og forholdsmæssige under hensyntagen til bestemmelserne i § 7, § 7a og § 6, stk. 4, i delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996 og henset til formålene med delstaten Tyrols lov om fast ejendom af 1996.