

Zaak C-714/23**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

23 november 2023

Verwijzende rechter:

Landesverwaltungsgericht Tirol (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 november 2023

Verzoekende partij:

Benediktinerabtei Ettal

Verwerende autoriteit:

Bezirkshauptmannschaft Innsbruck

Voorwerp van het hoofdgeding

Is het verenigbaar met het vrije verkeer van kapitaal dat de verkrijging van landbouwgrond door een landbouwer afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de landbouwer de grond kan bewerken of mede kan bewerken, wat impliceert dat het hoofdbedrijf van de landbouwer niet op onredelijke afstand van deze grond is gelegen?

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing

Artikel 263 VWEU

Prejudiciële vragen

1. **Moet artikel 63 VWEU aldus worden uitgelegd** dat het in de weg staat aan een nationale bepaling als § 6, lid 3, van het Tiroler Grundverkehrsgesetz (Tiroolse wet op de grondoverdracht uit 1996; TVGV 1996), waarin is bepaald dat de verkrijging van rechten op landbouwgrond door een landbouwer in de zin van § 2, lid 5, onder a), door de autoriteit die

bevoegd is voor de overdracht van gronden, alleen wordt toegestaan wanneer de rechtsverkrijging niet in strijd is met de beginselen van § 1, lid 1, onder a), en de verkrijger van de rechten aannemelijk maakt dat hij de landbouwgrond in het kader van zijn bedrijf duurzaam en naar behoren mede bewerkt?

2. **Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord:** Is er sprake van een objectief vergelijkbare situatie tussen enerzijds een landbouwer van wie het landbouwbedrijf in de geografische nabijheid van de te verkrijgen grond gelegen is en die voornemens is deze grond mede te bewerken als onderdeel van zijn bedrijf, en anderzijds een landbouwer van wie het landbouwbedrijf niet in de (bedrijfseconomisch te rechtvaardigen) geografische nabijheid van de te verkrijgen grond gelegen is en die ook niet voornemens is deze grond als onderdeel van zijn bedrijf mede te bewerken om aldus bij te dragen aan het levensonderhoud van zijn bedrijf, maar in de plaats daarvan de grond krachtens een pachtovereenkomst of voor onbepaalde tijd krachtens een overeenkomst van bezetting ter bedde ter beschikking stelt van plaatselijke landbouwers voor de bewerking?
- 2.a **Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord:** Kan de beperking van het vrije verkeer van kapitaal worden gerechtvaardigd door het feit dat productieve land- en bosbouwbedrijven opgericht, in stand gehouden of uitgebreid worden, aangezien de §§ 6, 7 en 7a TGVG 1996 tot doel hebben ervoor te zorgen dat landbouwers landbouwgrond duurzaam en doelmatig bewerken in het kader van hun bedrijf, teneinde landbouwbedrijven uit te breiden alsook versnippering en oneigenlijk gebruik van landbouwgrond te voorkomen?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Artikelen 63 tot en met 65 VWEU.

Aangevoerde nationale bepalingen

Tiroler Grundverkehrsgesetz (Tirolse wet op de grondoverdracht; hierna: „TGVG 1996”), §§ 1 tot en met 7a.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure alsmede de voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 1 Bij notariële overeenkomst heeft een benedictessenklooster grond in Scharnitz, Oostenrijk, geschonken aan een benedictijnenabdij in Ettal (Duitsland). Sommige van deze gronden zijn open land en andere zijn bebouwd met een schuur.

- 2 Verzoekster (en begiftigde) is een rechtspersoon naar canoniek recht. Zij exploiteert te Ettal (Duitsland) een landbouwbedrijf voor de productie van groenten en fruit en voor veeteelt, met gemiddeld 65 melkkoeien. Dit bedrijf is ongeveer 40 tot 45 km van de geschonken landbouwgrond in Scharnitz verwijderd.
- 3 De marktwaarde van de voor landbouwdoeleinden gebruikte grond bedraagt ongeveer 330 500 EUR.
- 4 Tot dusver wordt de landbouwgrond in Scharnitz door plaatselijke landbouwers bewerkt via het zogenoemde precarium.
- 5 In het kader van de procedure voor belanghebbenden hebben verschillende personen blijk gegeven van belangstelling voor de verkrijging van de landbouwgrond.
- 6 Verzoekster exploiteert in Ettal (Duitsland) een landbouwbedrijf met veeteelt. Er worden ongeveer 120 ha landbouwgrond en ongeveer 200 ha bosgebied geëxploiteerd. De daarvoor benodigde infrastructuur (gebouwen, machines en uitrusting, enz.) is beschikbaar. De praktische werkzaamheden op het bedrijf worden verricht door werknemers.
- 7 Het benedictessenklooster Scharnitz bezit in totaal 59 923 m² landbouwgrond, 1 036 m² bos en 9 809 m² bouwgrond en andere grond, waaronder tuinen. Al meer dan 20 jaar wordt de landbouwgrond van het benedictessenklooster Scharnitz niet langer zelf geëxploiteerd, maar wordt deze kosteloos bewerkt door 4 tot 5 actieve landbouwers. Volgens de door de gemeente Scharnitz verstrekte informatie is voor het meest zuidelijke gebouw in 2003 een bouwvergunning afgegeven met het oog op de aanpassing van het resterende gebouw van het landbouwbedrijf welke vergunning ook werd uitgevoerd. Volgens de onderzoeken ter plaatse werd het gebouw nooit voor landbouwdoeleinden gebruikt, maar alleen voor opslag en berging.
- 8 Verzoekster is niet voornemens de haar geschonken grond in het kader van haar landbouwbedrijf te bewerken (ook niet gedeeltelijk). De bewerking van de grond in Scharnitz blijft ongewijzigd. De landbouwgrond wordt, zoals voorheen, door plaatselijke landbouwers kosteloos bewerkt door middel van de zogenoemde bruikleen ter bedde (precaria).
- 9 Bij besluit van 30 april 2020 heeft de Bezirkshauptmannschaft Innsbruck de vergunning voor de eigendomsverkrijging geweigerd, hoofdzakelijk op grond dat de verkrijgster wegens haar voornemen om de grond te verpachten niet als landbouwer in de procedure was opgetreden en dat daarom de procedure voor belanghebbenden had moeten worden gevolgd. Aangezien verschillende geïnteresseerde landbouwers zich in het kader van deze procedure als potentiële kopers van de landbouwgrond hadden gemeld, is er sprake van een bijzondere weigeringsgrond in de zin van § 7, lid 1, onder d), TGVG 1996.

- 10 Bij uitspraak van 20 augustus 2020 heeft het Landesverwaltungsgericht Tirol (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Tirol, Oostenrijk) het tegen dat besluit ingestelde beroep ongegrond verklaard. Ter motivering van zijn uitspraak voerde het in wezen aan dat verzoekster niet de hoedanigheid van landbouwer in de zin van § 2, lid 5, TGVG 1996 had. Alleen al op basis van de hoedanigheid van rechtspersoon was er geen sprake van een bijdrage aan het levensonderhoud van de exploitant en zijn gezin als wezenlijk criterium, zodat de hoedanigheid van landbouwer reeds op grond van § 2, lid 2, TGVG 1996 was uitgesloten. Aangezien verzoekster met betrekking tot de rechtsverkrijging niet moet worden geacht landbouwer te zijn in de zin van § 2, lid 5, TGVG 1996, is ook de bepaling van § 7a TGVG 1996 terecht toegepast en is een procedure voor belanghebbenden ingeleid. Het model van de belanghebbenden volgt de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit betekent dat de verplichting om de grond zelf te bewerken niet langer van toepassing was; in plaats daarvan zal er geen belanghebbende partij voor de grond zijn die bereid is om de ter plaatse gebruikelijke prijs te betalen, aldus deze rechter.
- 11 Verzoekster heeft tegen deze uitspraak beroep ingesteld bij het Verfassungsgerichtshof (Oostenrijks grondwettelijk hof).
- 12 Het Verfassungsgerichtshof heeft dit vonnis in zijn arrest van 10 maart 2021 vernietigd. Het motiveerde zijn beslissing door in wezen aan te voeren dat, gelet op de vergunningsvoorwaarden van § 6, lid 1, TGVG 1996, rekening moest worden gehouden met het feit dat verzoekster sinds lange tijd een landbouwbedrijf op haar standplaats exploiteert. In dit verband moet (door het Verwaltungsgericht) worden nagegaan in hoeverre de landbouwactiviteit wordt uitgeoefend door een aangewezen lid van de orde dat gespecialiseerde kennis bezit op het gebied van de landbouw, en of dit voldoet aan de vergunningsvoorwaarden van § 6, lid 1, TGVG 1996 en kan worden gelijkgesteld met de landbouwactiviteit van rechtspersonen.
- 13 Bij uitspraak van 26 juli 2022 is het bij het Landesverwaltungsgericht Tirol ingestelde beroep opnieuw afgewezen. Het Landesverwaltungsgericht Tirol heeft zijn beslissing in wezen gemotiveerd met het betoog dat op basis van de vaststellingen in het rapport van de landbouwdeskundigen moest worden aangenomen dat verzoekster landbouwer was in de zin van § 2, lid 5, onder a), TGVG 1996 en dat de verwerende autoriteit de belanghebbendenprocedure ten onrechte had gevoerd. Aan de weigeringsvoorwaarde van (de huidige) § 7, lid 1, onder e), TGVG 1996 was dus niet voldaan, aldus deze rechter.
- 14 De verkrijging van landbouwgrond in Scharnitz door een grootgrondbezitter in het Duitse Ettal, die deze grond door middel van precaria door plaatselijke landbouwers in Scharnitz wil laten bewerken, is echter in strijd met de in § 1, lid 1, onder a), TGVG 1996 genormeerde beginselen.
- 15 Bovendien heeft verzoekster niet aannemelijk gemaakt dat zij de landbouwgrond in het kader van haar bedrijf duurzaam en behoorlijk mede zal bewerken in de zin

van § 6, lid 3, TGVG 1996, te meer daar zij niet voornemens is de litigieuze gronden vanaf het landbouwbedrijf te Ettal te bewerken.

- 16 Verzoekster heeft tegen deze uitspraak opnieuw beroep ingesteld bij het Verfassungsgerichtshof.
- 17 In haar beroep heeft verzoekster kort samengevat uiteengezet dat de huidige eigenaren de landbouwgrond al vele jaren (in elk geval meer dan tien jaar) middels bruikleen ter bedde ter beschikking hadden gesteld van plaatselijke landbouwers voor de bewerking. De enige belemmering voor verpachting aan plaatselijke landbouwers was het onzekere lot van de landbouwgrond in kwestie als gevolg van de leeftijdgerelateerde wisselingen van de leden van de orde van de schenker en met name de uitkomst van de onderhavige procedure. Er zijn al blijken van belangstelling ontvangen van potentiële plaatselijke landbouwers. Dit is ook bekend bij het Landesverwaltungsgericht Tirol. De conclusie van het Landesverwaltungsgericht Tirol dat de rechtsverkrijging door verzoekster in de weg staat aan het creëren, het behoud en de uitbreiding van productieve landbouwbedrijven, is dus onbegrijpelijk. Voorts is het besluit gebaseerd op rechtsgrondslagen die in strijd zijn met het Unierecht en de grondwet. Tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 23 september 2003, C-452/01, Ospelt, zijn § 6, leden 1 en 3, en § 7, lid 1, onder a), TGVG 1996 in strijd met het recht van de Unie, omdat is ingesteld dat de grond zelf of mede wordt bewerkt. Bovendien zijn § 6, lid 3, en § 7, lid 1, onder a), TGVG 1996 in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat er sprake is van een gekwalificeerde schending van het Unierecht.
- 18 Bij arrest van 15 juni 2023 heeft het Verfassungsgerichtshof het vonnis van het Landesverwaltungsgericht Tirol van 26 juli 2022 vernietigd.
- 19 Het Verfassungsgerichtshof baseerde zijn uitspraak in wezen op de volgende overwegingen:

Het Verfassungsgerichtshof gaat ervan uit dat de in § 6, lid 3, TGVG 1996 vastgelegde verplichting tot medebewerking een verplichting tot ten minste gedeeltelijke bewerking door de eigenaar inhoudt. Dit volgt onder meer ook uit het feit dat de wetgever met § 6, lid 3, TGVG 1996 een geografische nabijheid tussen de verkrijgende landbouwer en de te verkrijgen landbouwgrond heeft willen verzekeren. Daarentegen zou de (onder-)verpachting van landbouwgrond of een precarium aan plaatselijke landbouwers juist tot gevolg hebben dat een geografische nabijheid niet altijd kan worden verzekerd. Indien de wetgever ook een verpachting of, bijvoorbeeld, een precarium onder het begrip „medebewerking” had willen laten vallen, zouden ook landbouwers uit andere deelstaten of landen de mogelijkheid hebben gehad om een vergunning van de ter zake bevoegde autoriteit te verkrijgen.

In het arrest Ospelt heeft het Hof van Justitie verklaard dat de beperkende voorwaarde van bewerking door de eigenaar niet altijd noodzakelijk is om de

doelstellingen van de (Vorarlberger) Grundverkehrsgesetz (wet inzake grondeigendom) te bereiken: Het vereiste van bewerking door de eigenaar verzet zich immers ook tegen de verkoop van grond wanneer deze op het tijdstip van de verkoop niet door de eigenaar maar door een landbouwer als pachter wordt bewerkt en de nieuwe eigenaar (die de grond niet zelf zou bewerken) zich ertoe verbindt de voorwaarden waaronder de grond door dezelfde pachter wordt bewerkt, te handhaven (Ospelt, punt 51). Bovendien heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Ospelt (punt 53) verklaard dat de beperkende voorwaarden voor de verkrijging van landbouwgrond niet altijd noodzakelijk zijn met het oog op de doelstellingen van de (Vorarlberger) Grundverkehrsgesetz. Indien de (Vorarlberger) Grundverkehrsgesetz door de nationale autoriteiten aldus zou worden uitgelegd dat de voorafgaande vergunning kan worden verleend aan andere personen dan landbouwers en bosbezitters, ongeacht of ze de grond zelf bewerken en er wonen, wanneer zij de nodige waarborgen voor het gebruik voor de landbouw of de bosbouw van deze gronden bieden, zou het vrije kapitaalverkeer niet verder worden beperkt dan noodzakelijk is om het doel te bereiken (zie Ospelt, punten 48 t/m 52).

In de bestreden uitspraak van het Landesverwaltungsgericht Tirol is de vergunningaanvraag van verzoekster aan de voor grondzaken bevoegde autoriteit in wezen afgewezen op grond dat zij niet aannemelijk had gemaakt dat zij de betrokken landbouwgronden in het kader van haar bedrijf duurzaam en behoorlijk mede zou bewerken in de zin van § 6, lid 3, TGVG 1996, terwijl de betrokken grond nog steeds door plaatselijke landbouwers in de vorm van zogenoemde precaria zou worden bewerkt. Ook de regeling voor belanghebbenden van § 6, lid 4, juncto § 7a TGVG 1996 staat voor verzoekster niet open wegens haar hoedanigheid van landbouwer in de zin van de TGVG 1996.

Dit is in strijd met de Unierechtelijke voorschriften die het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest Ospelt (punten 50 e.v.) nader heeft omschreven:

Nationale autoriteiten moeten het nationale recht buiten toepassing te laten, dat de afgifte van de vergunning tot eigendomsoverdracht door de voor grondzaken bevoegde autoriteit hoe dan ook afhankelijk stelt van de vraag of de grond door de eigenaar wordt bewerkt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer geen enkele landbouwer zich als belanghebbende voor de verkrijging aanmeldt of wanneer aan een van de uitzonderingsvoorwaarden van § 7a, lid 8, TGVG 1996 is voldaan.

§ 7a, lid 8, onder f), TGVG 1996 preciseert dat een vergunning van de voor grondzaken bevoegde autoriteit zonder belanghebbendenprocedure kan worden verleend wanneer een perceel landbouwgrond wordt verworven door een niet-landbouwer dat in de laatste tien jaar in het kader van hetzelfde landbouwbedrijf mede werd bewerkt en van wezenlijk belang is voor het bedrijf van de pachter, mits de bewerking door middel van pacht door de landbouwer die deze grond het laatst heeft bewerkt, gedurende ten minste tien jaar verzekerd blijft.

Wanneer een landbouwer in de zin van de TGVG 1996 daarentegen een perceel landbouwgrond wil verkrijgen en, in overeenstemming met de uitzonderingsregeling van § 7a, lid 8, onder f), TGVG 1996, de te verkrijgen grond niet zelf wil bewerken (bijvoorbeeld vanwege de grote afstand tot zijn „hoofdbedrijf”), maar het wil blijven verpachten, moet aan de verkrijgende landbouwer wegens het ontbreken van medebewerking de vergunning van de bevoegde autoriteit worden geweigerd, ook al kunnen de (legitieme) doelstellingen van § 1, lid 1, onder a), van de TGVG 1996 – het behoud en de uitbreiding van een rendabele boerenstand in Tirol door het creëren, het behoud of de uitbreiding van productieve land- of bosbouwbedrijven, het creëren, het behoud of de uitbreiding van een economisch gezond land- of bosbouwgrondbezit en de instandhouding of de totstandbrenging van een duurzaam beheer van de land- of bosbouwgrond in het gehele gebied – bijvoorbeeld met deskundige bewerking door een pachter net zo makkelijk worden bereikt als met (mede)bewerking door de verkrijger zelf of bijvoorbeeld in het geval van onderpacht door een niet-landbouwer, indien deze voldoet aan de voorwaarden van § 7a, lid 8, onder f), TGVG 1996. De afgifte van een vergunning door de voor grondzaken bevoegde autoriteit voor de overdracht van de eigendom van landbouwgrond aan een landbouwer is dus hoe dan ook afhankelijk van de vraag of de landbouwer de grond zelf bewerkt, hetgeen door het Hof van Justitie van de Europese Unie echter in strijd met het Unierecht is verklaard.

- 20 Naar aanleiding van het arrest van het Verfassungsgerichtshof van 15 juni 2023 is in de onderhavige zaak een nieuwe beroepsprocedure aanhangig bij het Landesverwaltungsgericht Tirol.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 21 De onderhavige zaak vertoont overeenkomsten met de zaak Ospelt (C-452/01). In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat een vergunning voor de verkrijging van landbouwgrond niet kan worden geweigerd op de enkele grond dat de verkrijger de betrokken grond niet zelf bewerkt in het kader van een landbouwbedrijf en er niet woont (zie punt 54 van het arrest Ospelt).
- 22 De onderhavige zaak is echter anders, aangezien de TGVG, die in casu relevant is, onderscheid maakt tussen landbouwers en niet-landbouwers en de verkrijger in casu een landbouwer is.
- 23 Volgens de TGVG moet de landbouwer op zijn minst de te verkrijgen grond mede bewerken (dat wil zeggen op zijn minst gedeeltelijk zelf bewerken). Dit betekent enerzijds dat hij de grond wil integreren in zijn hoofdbedrijf en anderzijds dat zijn hoofdbedrijf niet te ver van deze grond gelegen mag zijn.
- 24 Aan deze twee voorwaarden is in casu niet voldaan, zodat moet worden vastgesteld of zij in overeenstemming zijn met het Unierecht en of verzoekster dus terecht de vergunning voor de verkrijging van de landbouwgrond is geweigerd.

- 25 Het doel van de TGVG 1996 is ervoor te zorgen dat landbouwgrond zoveel mogelijk behouden blijft en op duurzame en behoorlijke wijze voor landbouw wordt gebruikt. De verkrijging van rechten op landbouwgrond is bedoeld om een productieve binnenlandse boerenstand, met name kleine landbouwbedrijven, uit te breiden en te behouden, waarvan het behoud uiteindelijk ten goede komt aan het algemene publiek (§ 1, lid 1, onder a), TGVG 1996).
- 26 Volgens deze doelstelling moet landbouwgrond in de eerste plaats worden verworven door landbouwers met een bestaand landbouwbedrijf of een gevestigd bedrijfsconcept om een duurzame en behoorlijke bewerking van de landbouwgrond te waarborgen, met name door de nieuw verkregen grond in het bedrijf van de verkrijger te integreren. Landbouwbedrijven moeten worden uitgebreid of concurrerder worden gemaakt door de aankoop van extra landbouwgrond, wat dus ook bedoeld is om versnippering, oneigenlijk gebruik en verspilling van landbouwgrond tegen te gaan. De handhavingsinstanties zijn daarbij ook verplicht om mogelijke omzeilingstransacties, zoals de aankoop van landbouwgrond voor speculatieve doeleinden of de bouw van nieuwe recreatiewoningen door buitenlandse investeerders, zoveel mogelijk te voorkomen.
- 27 De TGVG 1996 heeft als bijkomende doelstelling een duurzaam en ecologisch aanvaardbaar landbouwbeheer te verzekeren. De uitvoering van de wet moet derhalve ook plaatsvinden in het licht van de internationale Overeenkomst inzake de bescherming van de Alpen van 1994 (Alpenovereenkomst), de bijbehorende aanvullende protocollen en de daarin vastgestelde doelstellingen en strategieën. De Republiek Oostenrijk en de Europese Unie zijn partij bij de Alpenovereenkomst. Een van de uitvoeringsprotocollen is het protocol inzake de tenuitvoerlegging van de Alpenovereenkomst op het gebied van het vervoer (vervoerprotocol). De Europese Unie heeft het vervoerprotocol ondertekend en gesloten op basis van de besluiten 2007/799/EG en 2013/332/EU van de Raad.
- 28 Samenvattend is daarom volgens de verwijzende rechter in ieder geval een uitlegging van artikel 63 VWEU door het Hof van Justitie noodzakelijk om vast te stellen of de vergunningsvoorwaarden van § 6, lid 3, TGVG 1996 gerechtvaardigd en evenredig zijn, rekening houdend met de bepalingen van §§ 7, 7a en 6, lid 4, TGVG 1996 en met het oog op het doel van de TGVG 1996.