

**Mål C-714/23****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

23 november 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Landesverwaltungsgericht Tirol (Österrike)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

22 november 2023

**Klagande:**

Benediktinerabtei Ettal

**Motpart:**

Bezirkshauptmannschaft Innsbruck

**Saken i det nationella målet**

Är det förenligt med den fria rörligheten för kapital att en jordbrukares förvärv av jordbruksfastigheter är kopplat till att denne själv kan driva jordbruksverksamhet eller medverka i sådan drift på fastigheten, vilket innebär att jordbrukarens huvudsakliga verksamhetsort inte får ligga alltför långt bort från dessa fastigheter?

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Artikel 263 FEUF

**Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1. **Ska artikel 63 FEUF tolkas på så sätt** att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som 6 § tredje stycket i Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996 (TGVG 1996) (Tyrolens lag om förvärv och försäljning av fastigheter), enligt vilken ett förvärv av jordbruksfastigheter av en jordbrukare i den mening som avses i 2 § femte stycket endast får beviljas tillstånd av inskrivningsmyndigheten om förvärvet inte strider mot principerna i 1 § första stycket a och förvärvaren kan visa att denne kommer att medverka i

driften av jordbruket på fastigheten inom ramen för sitt jordbruksföretag på ett hållbart och korrekt sätt?

2. **Om denna fråga besvaras jakande:** Befinner sig en jordbrukare vars jordbruksföretag ligger geografiskt nära de fastigheter som ska förvärfvas och som avser att bedriva jordbruksverksamhet på dessa fastigheter inom ramen för sitt jordbruksföretag i en situation som är objektivt jämförbar med situationen för en jordbrukare vars jordbruksföretag inte ligger i geografisk närhet (som är ekonomiskt försvarbar) till de fastigheter som ska förvärfvas och inte heller avser att bedriva jordbruksverksamhet på fastigheterna inom ramen för sitt jordbruksföretag för att därigenom bidra till företagets inkomster, utan istället avser att upplåta de berörda fastigheterna till lokala jordbrukare på obestämd tid genom arrende eller nyttjanderättsupplåtelse ("prekarium") i syfte att de ska bruka marken?
- 2.a **Om denna fråga besvaras jakande:** Kan inskränkningen av den fria rörligheten för kapital motiveras av målet att skapa, bevara eller stärka effektiva jord- och skogsbruksföretag, då syftet med bestämmelserna i 6, 7 och 7a §§ TGVG 1996 är att jordbrukare inom ramen för deras jordbruksföretag ska använda jordbruksfastigheter för deras avsedda syfte, nämligen att bedriva hållbar jordbruksverksamhet, i syfte att stärka jordbruksföretagen och förhindra att jordbruksarealer fragmenteras och används för andra ändamål än de avsedda?

#### **Anförda unionsbestämmelser**

FEUF, artiklarna 63–65

#### **Anförda nationella bestämmelser**

Tiroler Grundverkehrsgesetz (TGVG 1996) (Tyrolens lag om förvärfv och försäljning av fastigheter), 1–7a §§.

#### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Genom ett avtal upprättat inför notarius publicus skänkte Benediktinerinnen-Konvent Scharnitz, ett nunnekloster som tillhör Benediktinerorden, fastigheter som är belägna i Scharnitz i Österrike till ett annat Benediktinerkloster i Ettal i Tyskland. Vissa av dessa fastigheter består av friland, medan en ladugård uppförts på andra.
- 2 Klaganden (och gåvomottagaren), Benediktinerabtei Ettal, är en juridisk person som bildats i enlighet med kanonisk rätt. Benediktinerabtei Ettal driver ett jordbruksföretag i Ettal i Tyskland för produktion av frukt och grönsaker samt

boskapsuppfödning med i genomsnitt 65 mjölkkor. Detta jordbruk är beläget cirka 40–45 km från de jordbruksfastigheter i Scharnitz som är föremål för överlåtelsen.

- 3 Marknadsvärdet för fastigheterna som används för jordbruksändamål är cirka 330 500 euro.
- 4 Hittills har lokala jordbrukare till vilka nyttjanderätt upplåtits bedrivit jordbruk på den berörda jordbruksmarken i Scharnitz.
- 5 Inom ramen för ett förfarande för att söka intressenter anmälde flera personer att de var intresserade av att förvärva de berörda jordbruksfastigheterna.
- 6 Benediktinerabtei Ettal driver ett jordbruksföretag med djuruppfödning i Ettal i Tyskland. Företaget utnyttjar jordbruksmark som omfattar cirka 120 hektar och skogsmark som omfattar cirka 200 hektar. Den infrastruktur som krävs för verksamheten (byggnader, maskiner, utrustning och så vidare) finns tillgänglig. Det praktiska arbetet på jordbruksföretaget utförs av anställda.
- 7 Benediktinerinnen-Konvent Scharnitz äger mark med en total areal på 59 923 m<sup>2</sup> jordbruksmark, 1 036 m<sup>2</sup> skog och 9 809 m<sup>2</sup> byggnadsytor och andra ytor, inklusive trädgårdar. Sedan över 20 år tillbaka brukas jordbruksmarken som tillhör Benediktinerinnen-Konvent Scharnitz inte av klostret självt, utan det är i stället fyra eller fem aktiva jordbrukare som bedriver jordbruk på marken vederlagsfritt. Enligt uppgifter från kommunen Scharnitz beviljades år 2003 ett bygglov avseende den sydligast belägna byggnaden för anpassning av den kvarvarande delen av jordbruksbyggnaden. Anpassningen enligt bygglovet genomfördes också. Enligt undersökningar på plats har byggnaden aldrig använts för jordbruksändamål, utan endast som lager och för förvaring.
- 8 Benediktinerabtei Ettal har inte för avsikt att (ens delvis) bedriva jordbruk inom ramen för sitt jordbruksföretag på fastigheterna som överlåtits. Det sker inte någon förändring av jordbruksverksamheten som bedrivits i Scharnitz hittills. Jordbruksfastigheterna kommer också framöver brukas vederlagsfritt av lokala jordbrukare på grundval av nyttjanderättsupplåtelse ("prekarium").
- 9 Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (lokala förvaltningsmyndigheten i Innsbruck) beslutade den 30 april 2020 att inte godkänna förvärvet av äganderätten till fastigheterna, vilket i huvudsak motiverades med att förvärvaren inte agerar i egenskap av jordbrukare, då denne har för avsikt att arrendera ut fastigheterna och att ett förfarande för att hitta intressenter följaktligen ska genomföras. Eftersom flera jordbrukare anmälde sitt intresse som potentiella förvärvare av jordbruksmarken inom ramen för detta förfarande föreligger en särskild grund för avslag enligt 7 § första stycket d TGVG 1996.
- 10 Genom dom av den 20 augusti 2020 ogillade Landesverwaltungsgericht Tirol den talan som väckts mot ovannämnda beslut. Domen motiverades i huvudsak med att Benediktinerabtei Ettal inte är jordbrukare i den mening som avses i 2 § femte stycket TGVG 1996. Redan den omständigheten att Benediktinerabtei Ettal är en

juridisk person innebär att det avgörande kriteriet att verksamheten ska bidra till jordbrukarens och dennes familjs livsuppehälle inte är uppfyllt, vilket innebär att klostret inte ska kvalificeras som en jordbrukare redan på grundval av 2 § andra stycket TGVG 1996. Eftersom Benediktinerabtei Ettal inte ska anses vara jordbrukare i den mening som avses i 2 § femte stycket TGVG 1996 med avseende på förvärvet av fastigheterna var det även riktigt att tillämpa 7a § TGVG 1996 och inleda ett förfarande för att hitta intressenter. Nämnda förfarande infördes i syfte att efterleva rättspraxis från EU-domstolen. I samband med dess införande ströks även kravet på att förvärvaren själv ska bruka marken och ersattes med kravet att det inte får finnas någon intressent som är beredd att betala det lokala marknadspriset för den berörda fastigheten.

- 11 Benediktinerabtei Ettal överklagade denna dom till österrikiska Verfassungsgerichtshof.
- 12 Verfassungsgerichtshof upphävde denna dom genom dom av den 10 mars 2021. Verfassungsgerichtshof motiverade i huvudsak sin dom med att det med hänsyn till de tillståndsvillkor som anges i 6 § första stycket TGVG 1996 ska beaktas att Benediktinerabtei Ettal sedan lång tid tillbaka driver ett jordbruksföretag på orten där detta kloster är beläget. I detta sammanhang ska det prövas (av den förvaltningsdomstol som dömer i målet) i vilken mån jordbruksverksamheten bedrivs av en utsedd ordensmedlem med fackkunskaper på jordbruksområdet, samt huruvida detta uppfyller de tillståndsvillkor som anges i 6 § första stycket TGVG 1996 och verksamheten kan likställas med jordbruksverksamhet som bedrivs av juridiska personer.
- 13 Genom dom av den 26 juli 2022 ogillade Landesverwaltungsgericht Tirol talan på nytt. Landesverwaltungsgericht Tirol motiverade i huvudsak sin dom med att Benediktinerabtei Ettal, på grundval av slutsatserna i sakkunnigutlåtandet från en expert på jordbruksområdet, ska anses vara jordbrukare i den mening som avses i 2 § andra stycket TGVG 1996 och att Bezirkshauptmannschaft Innsbruck gjorde fel när den genomförde det aktuella förfarandet. Avslagsgrunden enligt (nuvarande) 7 § första stycket e TGVG 1996 är således inte uppfyllt.
- 14 Det strider emellertid mot de principer som föreskrivs i 1 § första stycket a TGVG 1996 att en stor markägare från Ettal i Tyskland förvärvar jordbruksfastigheter i Scharnitz med avsikten att marken ska brukas av lokala jordbrukare i Scharnitz med stöd av nyttjanderättsupplåtelser.
- 15 Dessutom har Benediktinerabtei Ettal inte heller visat att klostret kommer att bedriva jordbruksverksamhet på dessa jordbruksfastigheter inom ramen för sitt jordbruksföretag på ett hållbart och korrekt sätt i den mening som avses i 6 § tredje stycket TGVG 1996, i synnerhet då Benediktinerabtei Ettal inte har för avsikt att driva jordbruk på de omtvistade fastigheterna inom ramen för jordbruksrörelsen i Ettal.

- 16 Benediktinerabtei Ettal överklagade denna dom till Verfassungsgerichtshof på nytt.
- 17 Genom sitt överklagande har Benediktinerabtei Ettal i korthet gjort gällande att de nuvarande ägarna sedan många år tillbaka (under alla omständigheter sedan mer än tio år) upplåtit nyttjanderätter för de aktuella jordbruksfastigheterna till lokala jordbrukare i syfte att de skulle bruka marken. Det enda som hindrat att de berörda jordbruksfastigheterna utarrenderas till lokala jordbrukare är fastigheternas osäkra framtid, vilket är en direkt följd av den stigande åldern hos gåvogivarens ordensmedlemmar och i synnerhet ovissheten avseende utgången av förevarande förfarande. Intresseanmälningar från potentiella lokala jordbrukare hade redan inkommit. Landesverwaltungsgericht Tirol kände även till den omständigheten. Mot denna bakgrund är Landesverwaltungsgericht Tirols slutsats att Benediktinerabtei Ettals förvärv står i strid med målet att skapa, bevara eller stärka effektiva jordbruksföretag således obegriplig. Slutligen grundas domen på rättsliga grunder som strider mot såväl unionsrätten som den österrikiska grundlagen. 6 § första och tredje stycket och 7 § första stycket a TGVG 1996 strider mot unionsrätten mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 23 september 2003, C-452/01, Ospelt, eftersom nämnda nationella bestämmelser införde ett krav på att förvärvaren själv ska bedriva jordbruk eller medverka i driften av jordbruket. Dessutom strider 6 § tredje stycket och 7 § första stycket a TGVG 1996 mot likabehandlingsprincipen, eftersom det föreligger en klar överträdelse av unionsrätten.
- 18 Verfassungsgerichtshof upphävde Landesverwaltungsgericht Tirols dom av den 26 juli 2022 genom dom av den 15 juni 2023.
- 19 Verfassungsgerichtshof motiverade i huvudsak sin dom med följande skäl:

Verfassungsgerichtshof anser att det krav på att förvärvaren ska medverka i jordbruket som föreskrivs i 6 § tredje stycket TGVG 1996 innebär att förvärvaren är skyldig att i vart fall delvis själv bedriva jordbruk på fastigheten. Det framgår bland annat av den omständigheten att lagstiftaren genom 6 § tredje stycket TGVG 1996 avsåg att säkerställa att det finns en geografisk närhet mellan den förvärvande jordbrukaren och den jordbruksfastighet som ska förvärvas. Om en jordbruksfastighet utarrenderas eller en nyttjanderätt upplåts till lokala jordbrukare får det däremot just den följd att det inte längre blir möjligt att garantera att en sådan geografisk närhet föreligger i varje fall. Om lagstiftaren haft för avsikt att även låta utarrendering eller nyttjanderättsupplåtelse omfattas av begreppet medverka i driften av jordbruket skulle det innebära att det även vore möjligt för jordbrukare från andra delstater eller andra stater att erhålla tillstånd för överlåtelse av äganderätten från inskrivningsmyndigheten.

I domen Ospelt slog EU-domstolen fast att det restriktiva kravet på att förvärvaren själv ska bedriva jordbruk inte alltid är nödvändigt för att uppnå målen med (Vorarlbergs) lag om förvärv och försäljning av fastigheter: Kravet på att förvärvaren själv ska bedriva jordbruk utgör nämligen hinder för en avyttring av



en fastighet i en situation där inte ägaren utan en arrenderande jordbrukare bedriver jordbruk på fastigheten vid tidpunkten för försäljningen och den nya ägaren (som inte själv kommer att bedriva jordbruk på fastigheten) förpliktar sig att upprätthålla villkoren för samma arrendators jordbruksrörelse på fastigheten (Ospelt, punkt 51). Dessutom konstaterade EU-domstolen i målet Ospelt (punkt 53) att de restriktiva villkoren för förvärv av jordbruksfastigheter inte under alla omständigheter är nödvändiga för att uppnå målen med (Vorarlbergs) lag om förvärv och försäljning av fastigheter. Om de nationella myndigheterna tolkade (Vorarlbergs) lag om förvärv och försäljning av fastigheter på så vis att andra personer än jord- och skogsbrukare kan beviljas förhandstillstånd till överlåtelse av äganderätten oberoende av om de uppfyller kraven på att förvärvaren själv måste bedriva jordbruk på fastigheten och även ska vara bosatt på fastigheten, under förutsättning att de ger nödvändiga garantier för att nämnda fastigheter även fortsatt ska användas för jordbruk, innebär det att den fria rörligheten för kapital inte begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (se Ospelt, punkterna 48–52).

I den överklagade domen ogillade Landesverwaltungsgericht Tirol till övervägande del Benediktinerabtei Ettals talan om att klostret ska beviljas tillstånd från inskrivningsmyndigheten, med motiveringen att klostret inte visat att det kommer att bedriva jordbruksverksamhet på de berörda jordbruksfastigheterna inom ramen för sitt jordbruksföretag på ett hållbart och korrekt sätt i den mening som avses i 6 § tredje stycket TGVG 1996, trots att de omtvistade fastigheterna även fortsatt ska brukas av lokala jordbrukare på grundval av nyttjanderättsupplåtelse. Benediktinerabtei Ettal omfattas inte heller av tillämpningsområdet för bestämmelsen om ett förfarande för att hitta intressenter enligt 6 § fjärde stycket jämförd med 7a § TGVG 1996 till följd av att klostret är jordbrukare i den mening som avses i TGVG 1996.

Detta strider mot de unionsrättsliga krav som EU-domstolen har preciserat i domen Ospelt (punkt 50 och följande punkter):

Nationella myndigheter är skyldiga att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning enligt vilken det under alla omständigheter krävs att förvärvaren själv bedriver jordbruk på fastigheten för att tillstånd till överlåtelse av äganderätten ska beviljas. Så kan till exempel vara fallet när ingen jordbrukare anmäler sitt intresse av att förvärva fastigheten eller när något av de undantag som anges i 7a § åttonde stycket TGVG 1996 är tillämpligt.

I 7a § åttonde stycket f TGVG 1996 föreskrivs att inskrivningsmyndigheten kan bevilja tillstånd utan att ett förfarande för att hitta intressenter genomförs om en jordbruksfastighet förvärvas av en person som inte är jordbrukare och jordbruk har bedrivits på fastigheten under de senaste tio åren inom ramen för ett och samma jordbruksföretag, och driften är av väsentlig betydelse för arrendatorns jordbruksföretag, under förutsättning att det kan garanteras att den jordbrukare som senast arrenderade och drev jordbruk på den aktuella fastigheten kommer att fortsätta göra det i minst tio år framåt.

Om en jordbrukare i den mening som avses i TGVG 1996 däremot inte själv vill förvärva en jordbruksfastighet och, i enlighet med undantaget i 7a § åttonde stycket f TGVG 1996, inte avser att själv bedriva jordbruk på fastigheten som ska förvärfvas (till exempel på grund av det betydande avståndet till dennes huvudsakliga verksamhetsort), utan fortsätter att arrendera ut den, ska jordbrukaren som avser att förvärva marken nekas tillstånd för förvärvet till följd av att kravet på att förvärvaren själv ska medverka i driften av jordbruket inte är uppfyllt, trots att de (legitima) mål som fastställs i 1 § första stycket a TGVG 1996 – att bevara och stärka en livskraftig jordbruksnäring i delstaten Tyrolen genom att skapa, bevara eller stärka ett ekonomiskt sunt ägande av jord- och skogsbruksmark, samt bibehålla eller skapa ett hållbart utnyttjande av jord- och skogsbruksarealer i hela delstaten – kan uppnås på ett lika effektivt sätt om till exempel en arrendator bedriver jordbruk på ett yrkesmässigt sätt som om förvärvaren själv brukar marken (eller medverkar i driften av jordbruket), eller till exempel i en situation där en fastighet utarrenderas av en person som inte är jordbrukare, under förutsättning att denne uppfyller kraven i 7a § åttonde stycket f TGVG 1996. För att inskrivningsmyndigheten ska bevilja tillstånd till överlåtelse av äganderätten till en jordbruksfastighet till en jordbrukare krävs det således under alla omständigheter att den förvärvande jordbrukaren själv bedriver jordbruk på fastigheten, vilket EU-domstolen emellertid har fastslagit strider mot unionsrätten.

- 20 Till följd av Verfassungsgerichtshofs dom av den 15 juni 2023 är överklagandet anhängigt vid Landesverwaltungsgericht Tirol på nytt.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 21 Förevarande mål har likheter med målet Ospelt (C-452/01). I denna dom slog EU-domstolen fast att tillstånd att förvärva en jordbruksfastighet inte får avslås enbart av det skälet att förvärvaren inte själv bedriver jordbruk inom ramen för en jordbruksrörelse på den aktuella fastigheten och inte är bosatt där (se punkt 54 i domen Ospelt).
- 22 I förevarande mål är situationen emellertid annorlunda, eftersom TGVG [1996], som är tillämplig i det nu aktuella målet, skiljer mellan jordbrukare och personer som inte är jordbrukare och förvärvaren i förevarande fall är en jordbrukare.
- 23 Enligt TGVG [1996] måste jordbrukaren i vart fall medverka i driften av jordbruket på fastigheten som ska förvärfvas (det vill säga i vart fall delvis bedriva jordbruk där själv). Det innebär att jordbrukaren, för det första, ska ha för avsikt att integrera fastigheten i sin huvudsakliga jordbruksverksamhet och, för det andra, att platsen där denna huvudsakliga verksamhet bedrivs inte får ligga alltför långt bort från den fastigheten som ska förvärfvas.
- 24 Dessa två villkor är inte uppfyllda i förevarande mål, vilket innebär att det behöver klargöras huruvida de är förenliga med unionsrätten och huruvida det, om

så är fallet, var riktigt att neka Benediktinerabtei Ettal tillstånd att förvärva de berörda jordbruksfastigheterna.

- 25 TGVG 1996 syftar till att i så stor utsträckning som möjligt bevara jordbruksarealer och möjliggöra en ändamålsenlig och god förvaltning samt ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark. Förvärv av jordbruksfastigheter ska bidra till att stärka och bevara en livskraftig inhemsk jordbruksnäring, särskilt inom ramen för småskaliga jordbruk, vars bevarande i slutändan gynnar allmänheten (1 § första stycket a TGVG 1996).
- 26 Av denna målsättning följer att jordbruksfastigheter i första hand ska förvärfas av jordbrukare som har ett befintligt jordbruksföretag eller har upprättat ett specifikt koncept för sitt jordbruk, i syfte att säkerställa en god förvaltning och ett hållbart utnyttjande av jordbruksfastigheter, i synnerhet genom att nyförvärvade fastigheter integreras i förvärvarens jordbruksföretag. Köp av ytterligare jordbruksfastigheter ska bidra till att utöka jordbruksföretag eller göra dem mer konkurrenskraftiga, vilket med nödvändighet också bidrar till att förhindra att jordbruksarealer fragmenteras, används för andra syften än de avsedda eller helt går förlorade. Förvaltningsmyndigheterna är också skyldiga att, så långt det är möjligt, förhindra transaktioner som syftar till kringgående, såsom att utländska investerare förvärfar jordbruksfastigheter i spekulationssyfte eller för att uppföra nya fritidsbostäder.
- 27 En ytterligare målsättning med TGVG 1996 är att säkerställa ett hållbart och miljömässigt godtagbart jordbruk. Genomförandet av lagen ska följaktligen även ske mot bakgrund av 1994 års internationella konvention om skydd för Alperna (nedan kallad Alpkonventionen) och dess tilläggsprotokoll, samt de mål och strategier som föreskrivs i denna. Förbundsrepubliken Österrike och Europeiska unionen är parter i Alpkonventionen. Ett av genomförandeprotokollen är protokollet för tillämpning av Alpkonventionen på transportområdet (Transportprotokollet). Europeiska unionen har undertecknat och anslutit sig till trafikprotokollet genom rådets beslut 2007/799/EG och 2013/332/EU.
- 28 Sammanfattningsvis anser den hänskjutande domstolen att det under alla omständigheter krävs en tolkning från EU-domstolen beträffande artikel 63 FEUF, närmare bestämt med avseende på huruvida tillståndsvillkoren som föreskrivs i 6 § tredje stycket TGVG 1996, med beaktande av bestämmelserna i 7 §, 7a § och 6 § fjärde stycket TGVG 1996 samt med hänsyn till syftet med TGVG 1996, är motiverade och proportionerliga.