

Processo C-714/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

23 de novembro de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol, Áustria)

Data da decisão de reenvio:

22 de novembro de 2023

Recorrente:

Benediktinerabtei Ettal (Abadia Beneditina de Ettal)

Autoridade recorrida:

Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (Autoridade Administrativa do Distrito de Innsbruck)

Objeto do processo principal

É compatível com a livre circulação de capitais fazer depender a aquisição de terras agrícolas por um agricultor da possibilidade de o agricultor as poder explorar ou de as poder co-explorar, o que implica que a exploração principal do agricultor não se situe a uma distância excessiva das referidas terras?

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Artigo 263.º TFUE

Questões prejudiciais

1. **Deve o artigo 63.º TFUE ser interpretado no sentido de que** se opõe a uma disposição nacional como o § 6, n.º 3, da Tiroler Grundverkehrsgesetz (Lei relativa à Aquisição de Bens Imobiliários do Tirol, a seguir «TGVG 1996»), nos termos da qual as aquisições de terras agrícolas por um agricultor na aceção do § 2, n.º 5, alínea a), apenas devem ser autorizadas

pela autoridade competente em matéria de transações imobiliárias se a aquisição de direitos não for contrária aos princípios previstos no § 1, n.º 1, alínea a), e o adquirente fizer prova bastante de que explora as referidas terras agrícolas de forma sustentável e adequada no quadro da sua exploração?

2. **Em caso de resposta afirmativa a esta questão:** existe uma situação objetivamente comparável entre, por um lado, um agricultor cuja exploração agrícola se encontra nas imediações das terras a adquirir e que tenciona explorar essas terras no quadro da sua exploração e, por outro, um agricultor cuja exploração agrícola nem se encontra nas imediações (em termos razoáveis do ponto de vista económico) dos terrenos a adquirir nem pretende explorá-los no quadro da sua exploração para contribuir para a manutenção desta última, mas que antes cede as terras em questão a agricultores locais para exploração, mediante arrendamento ou comodato por tempo indeterminado?
- 2.a **Em caso de resposta afirmativa a esta questão:** constitui a criação, a preservação ou o reforço de explorações agrícolas ou florestais mais eficientes uma justificação para a restrição à livre circulação de capitais, tendo em conta que as disposições dos §§ 6, 7 e 7a da TGVG 1996 se destinam a garantir que os agricultores explorem as terras agrícolas de forma sustentável e em conformidade com a sua finalidade no quadro da respetiva exploração, a fim de fortalecer as explorações agrícolas e de evitar a fragmentação e a utilização indevida das áreas agrícolas?

Disposições de direito da União invocadas

TFUE, artigos 63.º a 65.º

Disposições de direito nacional invocadas

Tiroler Grundverkehrsgesetz (Lei relativa à Aquisição de Bens Imobiliários do Tirol, a seguir «TGVG 1996»), §§ 1 a 7a.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal e argumentos essenciais das partes no processo principal

- 1 Mediante escritura notarial, um mosteiro beneditino doou a uma abadia beneditina em Ettal, na Alemanha, terrenos situados em Scharnitz, na Áustria. Alguns destes terrenos são rústicos, ao passo que outros têm um celeiro.
- 2 A recorrente (e donatária) é uma pessoa coletiva constituída nos termos do direito canónico. A recorrente gere em Ettal, na Alemanha, uma exploração agrícola de produção de fruta e produtos hortícolas e de criação de vacas, com uma média de

65 vacas leiteiras. A referida exploração encontra-se a uma distância de cerca de 40 a 45 km das terras agrícolas doadas, as quais estão situadas em Scharnitz.

- 3 O valor comercial das áreas afetas a fins agrícolas é de cerca de 330 500 euros.
- 4 Até à data, as áreas agrícolas situadas em Scharnitz foram exploradas por agricultores locais em regime de comodato.
- 5 No âmbito do procedimento de interessados, várias pessoas manifestaram interesse na aquisição das terras agrícolas.
- 6 A recorrente gere em Ettal, na Alemanha, uma exploração agrícola com criação de animais. São utilizadas áreas agrícolas de cerca de 120 ha e áreas florestais de cerca de 200 ha. Existe a infraestrutura necessária para o efeito (edifícios, máquinas e equipamentos, etc.). O trabalho prático na exploração é feito por empregados.
- 7 O convento beneditino de freiras de Scharnitz é proprietário de áreas afetas a fins agrícolas com uma superfície total de 59 923 m², dos quais, 1 036 m² são floresta e 9 809 m² são áreas com construção e outras, incluindo jardins. Há mais de 20 anos que as áreas agrícolas do convento beneditino de Scharnitz não são utilizadas pelas freiras, sendo exploradas, a título gratuito, por 4 a 5 agricultores no ativo. Segundo a informação prestada pelo município de Scharnitz, no ano de 2003 foi concedida e implementada uma licença de construção para o edifício situado mais a sul com vista à adaptação das existências residuais do edifício agrícola. De acordo com os levantamentos realizados no local, o edifício nunca foi afeto a fins agrícolas, sendo utilizado apenas para armazenamento e estacionamento.
- 8 A recorrente não tenciona explorar (ainda que parcialmente), no quadro da sua exploração agrícola, as terras que lhe foram doadas. A exploração existente em Scharnitz não sofrerá qualquer alteração. As terras agrícolas serão, como até agora, exploradas, a título gratuito, por agricultores locais por via do comodato.
- 9 Por Decisão de 30 de abril de 2020, a Bezirkshauptmannschaft Innsbruck (Autoridade Administrativa do Distrito de Innsbruck) recusou a autorização de aquisição por negócio jurídico da propriedade, com o fundamento, em substância, de que a adquirente não tinha agido no procedimento na qualidade de agricultora devido à sua intenção de arrendar, devendo, por conseguinte, ser conduzido o procedimento de interessados. Uma vez que, no âmbito do referido procedimento, foram identificados vários agricultores interessados enquanto potenciais adquirentes das áreas agrícolas, verifica-se um motivo especial de recusa nos termos do § 7, n.º 1, alínea d), da TGVG 1996.
- 10 Por Sentença de 20 de agosto de 2020, o Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol, Áustria) negou provimento ao recurso interposto daquela decisão por falta de fundamento. Fundamentou a sua decisão declarando, em substância, que a recorrente não tem a qualidade de

agricultora na aceção do § 2, n.º 5, da TGVG 1996. Atenta a sua qualificação de pessoa coletiva, a contribuição para a subsistência do produtor e da respetiva família não constitui, desde logo, critério essencial, pelo que a qualidade de agricultor está excluída por força do § 2, n.º 2, da TGVG 1996. Uma vez que, no que respeita à aquisição, a recorrente não deve ser considerada agricultor na aceção do § 2, n.º 5, da TGVG 1996, a disposição do § 7a da TGVG 1996 foi aplicada corretamente, tendo sido dado início a um procedimento de interessados. Através do modelo de interessados é seguida a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Por conseguinte, a obrigação de que o adquirente explore ele próprio as terras não é aplicável, não devendo, ao invés, haver interessados no terreno dispostos a pagar o preço habitualmente praticado na zona.

- 11 A recorrente interpôs recurso desta sentença para o Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional, Áustria).
- 12 Por Decisão de 10 de março de 2021, o Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional) anulou essa sentença. Fundamentou a sua decisão declarando, no essencial, que, atentas as condições de autorização enunciadas no § 6, n.º 1, da TGVG 1996, importa ter em conta o facto de a recorrente gerir, desde há muito tempo, uma exploração agrícola na sua localização. A este respeito, deve ser examinado (pelo Tribunal Administrativo chamado a pronunciar-se) em que medida a atividade agrícola é exercida por um membro designado da ordem religiosa com conhecimentos em matéria agrícola, se tal satisfaz as condições de autorização previstas no § 6, n.º 1, da TGVG 1996 podendo ser equiparado à atividade agrícola de pessoas coletivas.
- 13 Por Decisão de 26 de julho de 2022, foi novamente negado provimento ao recurso interposto no Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol). O Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol) fundamentou a sua decisão declarando, em substância, que, com base nas conclusões constantes do relatório dos peritos em matéria agrícola, a recorrente é agricultora na aceção do § 2, n.º 5, alínea a), da TGVG 1996 e que a autoridade recorrida realizou, erradamente, o procedimento de interessados. Por conseguinte, não se verifica o motivo de recusa previsto no (atual) § 7, n.º 1, alínea e), da TGVG 1996.
- 14 No entanto, a aquisição de terras agrícolas em Scharnitz por um latifundiário em Ettal, na Alemanha, que pretende que a exploração seja efetuada por agricultores locais de Scharnitz mediante comodato, é contrária aos princípios enunciados no § 1, n.º 1, alínea a), da TGVG 1996.
- 15 Além disso, a recorrente não fez prova bastante de que iria explorar as terras agrícolas de forma sustentável e adequada, na aceção do § 6, n.º 3, da TGVG 1996, no quadro da sua exploração, especialmente porque não tenciona explorar as terras controvertidas a partir da exploração agrícola em Ettal.

- 16 A recorrente interpôs novamente recurso dessa decisão para o Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional).
- 17 No seu recurso a recorrente invocou, em síntese, que os atuais proprietários cederam as terras agrícolas mediante comodato há já muitos anos (em todo o caso, há mais de dez anos) a agricultores locais para exploração. O único obstáculo ao arrendamento a agricultores locais era o destino incerto das áreas agrícolas devido às alterações decorrentes da idade dos membros da ordem religiosa doadora e, em especial, ao resultado do processo em questão, uma vez que existem manifestações de interesse por parte de potenciais agricultores locais. O Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol) tem, igualmente, conhecimento deste facto. Por conseguinte, não se compreende a conclusão do Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol), segundo a qual a aquisição pela recorrente é contrária à criação, preservação e reforço de explorações agrícolas mais eficientes. Por último, a decisão assenta em bases jurídicas contrárias ao direito da União ou inconstitucionais. O § 6, n.ºs 1 e 3, e o § 7, n.º 1, alínea a), da TGVG 1996 são contrários ao direito da União à luz da Decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 23 de setembro de 2003, no processo C-452/01, Ospelt pelo facto de ter sido introduzida uma exploração pelo próprio adquirente ou uma co-exploração. Acresce que, o § 6, n.º 3, e o § 7, n.º 1, alínea a), da TGVG 1996 violam o princípio da igualdade em razão de uma violação caracterizada do direito da União.
- 18 Por Decisão de 15 de junho de 2023, o Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional) anulou a Decisão do Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol) de 26 de julho de 2022.
- 19 O Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional) baseou a sua decisão, em substância, nas seguintes considerações:

O Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional) parte do princípio de que a obrigação de co-exploração prevista no § 6, n.º 3, da TGVG 1996 implica uma obrigação de exploração própria, pelo menos em termos parciais. Tal resulta, designadamente, também do facto de, através do § 6, n.º 3, da TGVG 1996, o legislador ter pretendido assegurar uma relação de proximidade geográfica entre o agricultor adquirente e a terra agrícola a adquirir. Em contrapartida, o (sub)arrendamento de uma terra agrícola ou o comodato a agricultores locais conduz, precisamente, a que nem sempre possa ser assegurada uma relação de proximidade geográfica. Se o legislador pretendesse incluir igualmente o arrendamento ou, por exemplo, o comodato no conceito de co-exploração teria sido dada também aos agricultores de outros *Länder* ou Estados federados a possibilidade de obterem da parte da autoridade competente uma autorização de transmissão.

O Tribunal de Justiça da União Europeia declarou, na sua decisão no processo Ospelt, que a condição restritiva da exploração própria nem sempre é necessária

para alcançar os objetivos da (Vorarlberger) Grundverkehrsgesetz (Lei relativa à Aquisição de Bens Imobiliários do *Land* de Vorarlberg): com efeito, a exigência da exploração própria é, igualmente, contrária à alienação de um terreno no caso de, no momento da alienação, o terreno não ser explorado pelo proprietário, mas por um agricultor arrendatário, e o novo proprietário (o qual não irá, ele próprio, explorar o terreno) se comprometer a manter as condições de exploração do terreno pelo mesmo arrendatário (Acórdão Ospelt, n.º 51). Além disso, o Tribunal de Justiça da União Europeia declarou, no Acórdão Ospelt (n.º 53), que as condições restritivas para a aquisição de terrenos agrícolas não são sempre necessárias à luz dos objetivos da Lei relativa à Aquisição de Bens Imobiliários de Vorarlberg. Se as autoridades nacionais interpretarem a Lei relativa à Aquisição de Bens Imobiliários de Vorarlberg seja no sentido de que a autorização prévia pode ser concedida a pessoas que não sejam agricultores e silvicultores, independentemente da exploração própria e da obrigação de residência, desde que essas pessoas ofereçam as garantias necessárias quanto à afetação agrícola ou silvícola desses terrenos, a livre circulação de capitais não será restringida para além do que é necessário para alcançar tal objetivo (v. Acórdão Ospelt, n.ºs 48 a 52).

Na decisão recorrida do Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol), o pedido da recorrente de concessão, pela autoridade competente, da autorização de transmissão de terras foi indeferido, em substância, porque a recorrente não fez prova bastante de que iria co-explorar, no quadro da sua exploração, as terras agrícolas de forma sustentável e adequada na aceção do § 6, n.º 3, da TGVG 1996, apesar de estar previsto que as terras em causa iriam, como anteriormente, continuar a ser exploradas por agricultores locais sob a forma de comodato. Do mesmo modo, a recorrente está excluída do âmbito de aplicação do procedimento de interessados previsto no § 6, n.º 4, lido em conjugação com o § 7a da TGVG 1996, atenta a sua qualidade de agricultora na aceção da TGVG 1996.

Isto é contrário às disposições do direito da União, que foram definidas, de forma detalhada, pelo Tribunal de Justiça da União Europeia na sua Decisão Ospelt (n.ºs 50 e segs.):

As autoridades nacionais devem afastar a aplicação do direito nacional que faça depender, em todos os casos, a concessão, pela autoridade competente, da autorização de transmissão da existência de uma auto-exploração. Pode ser esse o caso, por exemplo, se nenhum agricultor se manifestar como interessado na aquisição ou quando se verifique uma das exceções previstas no § 7a, n.º 8, da TGVG 1996.

O § 7a, n.º 8, alínea f), da TGVG 1996 estabelece que a autorização da transmissão pela autoridade competente pode ser concedida sem realização do procedimento de interessados se for adquirido por uma pessoa que não seja agricultor um terreno agrícola que, nos últimos dez anos, tenha sido co-explorado no quadro da mesma atividade agrícola e que tenha uma importância essencial

para a exploração do arrendatário, desde que a exploração por arrendamento pelo agricultor que explorou em último lugar essas terras continue a ser assegurada durante, pelo menos, dez anos.

Em contrapartida, caso um agricultor, na aceção da TGVG 1996, pretenda adquirir uma terra agrícola e, correlativamente com a exceção prevista no § 7a, n.º 8, alínea f), da TGVG 1996, não pretenda, ele próprio, explorar o terreno a adquirir (por exemplo, em razão da grande distância em relação à sua «exploração principal»), continuando, contudo, a arrendá-lo, a autoridade competente deve recusar ao agricultor adquirente a autorização de transmissão, uma vez que não se verifica uma co-exploração, mesmo que os objetivos (legítimos) do § 1, n.º 1, alínea a), da TGVG 1996 – a preservação e o reforço de uma comunidade agrícola viável no Tirol através da criação, preservação ou reforço de explorações agrícolas e florestais eficientes; a criação, manutenção ou reforço de uma propriedade agrícola ou florestal economicamente sã e a manutenção ou realização de uma exploração sustentável e global das áreas agrícolas ou florestais – possam, igualmente, ser alcançados, por exemplo, no âmbito da exploração especializada através de um arrendatário, como no âmbito da (co-)exploração pelo próprio adquirente ou, por exemplo, em caso de subarrendamento, por uma pessoa que não seja agricultor se esta cumprir as condições do § 7a, n.º 8, alínea f), da TGVG 1996. Com efeito, a concessão, pela autoridade competente, da autorização de transmissão para efeitos de transferência da propriedade de uma terra agrícola a um agricultor está, de qualquer modo, subordinada à existência da exploração pelo próprio agricultor, o que, no entanto, foi considerado contrário ao direito da União pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

- 20 Devido à Decisão de 15 de junho de 2023 do Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional), está pendente neste processo um novo recurso no Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Administrativo Regional do Tirol).

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 21 O presente processo apresenta semelhanças com o processo Ospelt (C-452/01). Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que a autorização para a aquisição de um terreno agrícola não pode ser recusada pelo simples facto de o adquirente não explorar ele próprio o terreno no quadro de uma exploração agrícola e de aí não ter a sua residência (v. n.º 54 do Acórdão Ospelt).
- 22 No entanto, o caso em apreço é diferente, na medida em que a TGVG aqui pertinente estabelece uma distinção entre agricultores e não agricultores, e, no caso em apreço, o adquirente é um agricultor.
- 23 Nos termos da TGVG, o agricultor deve, pelo menos, co-explorar o terreno a adquirir (isto é, deve explorar ele próprio, pelo menos em parte). Isso significa, por um lado, que aquele pretende integrá-la na sua exploração principal e, por outro, que a sua exploração principal não pode situar-se em local demasiadamente afastado do referido terreno.

- 24 Estas duas condições não estão preenchidas no caso em apreço, razão pela qual cabe esclarecer se são conformes com o direito da União e, por conseguinte, se a autorização para a aquisição das terras agrícolas foi corretamente recusada à recorrente.
- 25 A TGVG 1996 visa preservar, tanto quanto possível, as áreas agrícolas e permitir uma afetação agrícola sustentável e adequada. As aquisições de terras agrícolas visam o reforço e a preservação de uma comunidade agrícola nacional eficiente, em especial das pequenas explorações cuja preservação acaba por beneficiar a coletividade [§ 1.º, n.º 1, alínea a), da TGVG 1996].
- 26 Em conformidade com o referido objetivo, as terras agrícolas devem ser adquiridas, em primeira linha, por agricultores que tenham uma exploração agrícola ou um plano de exploração estabelecido, a fim de assegurar a exploração sustentável e adequada das terras agrícolas, em especial, através da integração das terras recém adquiridas na exploração do adquirente. As explorações agrícolas devem ser aumentadas ou tornadas mais competitivas através da aquisição de outras áreas agrícolas, o que, conseqüentemente, deverá também evitar a fragmentação, a utilização indevida e o desperdício de terras agrícolas. As autoridades responsáveis pela aplicação da lei devem, igualmente, impedir, na medida do possível, eventuais atos fraudulentos, como a aquisição de áreas agrícolas para fins especulativos ou a criação de novas residências secundárias por investidores estrangeiros.
- 27 A TGVG 1996 tem ainda como objetivo assegurar uma exploração agrícola sustentável e ecologicamente aceitável. Por conseguinte, a execução da lei deve, igualmente, ser realizada à luz da Convenção sobre a proteção dos Alpes de 1994 (Convenção Alpina), bem como dos respetivos protocolos adicionais e dos objetivos e estratégias nela definidos. A República da Áustria e a União Europeia são Partes Contratantes na Convenção Alpina. Um dos protocolos de aplicação é o Protocolo de aplicação da Convenção Alpina no domínio dos transportes (Protocolo «Transportes»). A União Europeia assinou e concluiu o Protocolo «Transportes» na sequência das Decisões do Conselho 2007/799/CE e 2013/332/UE.
- 28 Em suma, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é necessária, de qualquer modo, a interpretação do artigo 63.º TFUE pelo Tribunal de Justiça a fim de determinar se as condições de autorização do § 6, n.º 3, da TGVG 1996 se justificam e são proporcionadas, tendo em conta as disposições dos §§ 7, 7a e do § 6, n.º 4, da TGVG 1996 e à luz do objetivo da TGVG 1996.