

TEISINGUMO TEISMO (trečioji kolegija) SPRENDIMAS

2011 m. spalio 6 d.\*

Byloje C-506/10

dėl *Amtsgericht Waldshut-Tiengen* (Vokietija) 2010 m. rugsėjo 22 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2010 m. spalio 21 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

**Rico Graf,**

**Rudolf Engel**

prieš

**Landratsamt Waldshut**

TEISINGUMO TEISMAS (trečioji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas K. Lenaerts, teisėjai D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (pranešėjas) ir J. Malenovský,

\* Proceso kalba: vokiečių.

generalinis advokatas N. Jääskinen,  
kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— R. Engel, atstovaujamo *Rechtsanwalt* H. Hanschmann,

— *Landratsamt Waldshut*, atstovaujamos *Rechtsanwalt* M. Núñez-Müller,

— Europos Komisijos, atstovaujamos F. Erlbacher ir S. Pardo Quintillán,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone,  
nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

### Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl 1999 m. birželio 21 d. Liuksemburge pasirašyto Europos bendrijos bei jos valstybių narių ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimo dėl laisvo asmenų judėjimo (OL L 114, 2002, 2004 m. specialusis leidimas liet. k., 11 sk. 41 t. papildymas, p. 6, toliau – Susitarimas) reikšmingų nuostatų išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant Šveicarijos piliečio R. Graf ir Vokietijos piliečio R. Engel ginčą su *Landratsamt Waldshut* (Valdshuto rajono administracija) dėl pasitarosios atsisakymo pagal taikomas teisės aktus patvirtinti žemės nuomos sutartį, sudarytą tarp abiejų minėtų asmenų.

### Teisinis pagrindas

#### *Susitarimas*

- 3 Pagal Susitarimo 1 straipsnio a ir d punktus šio Susitarimo tikslas, be kita ko, yra suteikti teisę atvykti į šalį, apsigyventi joje, dirbti pagal darbo sutartį, steigti savo verslą ir pasilikti Susitariančiosios Šalies teritorijoje, taip pat sudaryti Europos bendrijos

valstybių narių ir Šveicarijos Konfederacijos piliečiams tokias pačias gyvenimo, įsidarbinimo ir darbo sąlygas, kokios sudarytos piliečiams.

- 4 2 straipsnyje „Diskriminacijos panaikinimas“ nustatyta:

„Taikant šio Susitarimo I, II ir III priedų nuostatas ir jomis remiantis, vienos Susitariančiosios Šalies piliečiai, teisėtai nuolat gyvenantys kitos Susitariančiosios Šalies teritorijoje, dėl pilietybės nediskriminuojami.“

- 5 7 straipsnyje „Kitos teisės“ nurodyta:

„Pagal I priedą Susitariančiosios Šalys parengia nuostatas dėl šių teisių, susijusių su laisvu asmenų judėjimu:

- a) piliečių teisės turėti vienodas sąlygas įsitraukti į ekonominę veiklą ir ja užsiimti bei naudotis vienodomis gyvenimo, įsidarbinimo ir darbo sąlygomis;

<...>“

- 6 13 straipsnyje „Negalėjimas toliau veikti“ nurodyta:

„Susitariančiosios Šalys įsipareigoja toliau nepriimti jokių apribojančių priemonių viena kitos piliečių atžvilgiu srityse, kurias apima šis Susitarimas.“

- 7 16 straipsnis „Nuoroda į Bendrijos įstatymus“ suformuluotas taip:

„1. Siekdamos šiame Susitarime numatytų tikslų, Susitariančiosios Šalys imasi visų priemonių, reikalingų užtikrinti tam, kad teisės ir įsipareigojimai, atitinkantys Europos bendrijos teisės aktuose nurodytas teises ir įsipareigojimus, į kuriuos daroma nuoroda, būtų taikomi jų santykiuose.

2. Taikant šį Susitarimą pagal Bendrijos įstatymų koncepcijas, atsižvelgiama į susijusią Europos Bendrijų Teisingumo Teismo praktiką, priimtą prieš šio Susitarimo pasirašymo dieną. Šveicarijos dėmesys atkreipiamas į teismo praktiką, priimtą po šios dienos. Tam, kad būtų užtikrintas tinkamas Susitarimo veiksmingumas, Jungtinis komitetas kurios nors Susitariančiosios Šalies prašymu nustato tokios teismo praktikos reikšmę.“

- 8 Susitarimo I priedas susijęs su laisvu asmenų judėjimu. Jo 2 straipsnyje „Gyvenimas šalyje ir ekonominė veikla“ nustatyta:

„1. Nenukrypstant nuo pereinamojo laikotarpio nuostatų, kurios yra nurodytos šio Susitarimo 10 straipsnyje ir šio priedo VII skyriuje, Susitariančiosios Šalies piliečiai

turi teisę gyventi ir užsiimti ekonomine veikla kitos Susitariančiosios Šalies teritorijoje II–IV skyriuose nustatyta tvarka. Šią teisę patvirtina leidimas gyventi šalyje arba, jei tai asmenys iš pasienio zonų, išduotas specialusis leidimas.

<...>“

- 9 Šio priedo 5 straipsnio „Viešoji tvarka“ 1 dalyje nurodyta:

„Pagal šio Susitarimo nuostatas suteiktos teisės gali būti apribotos tik priemonėmis, kurios yra pateisinamos dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar sveikatos.“

- 10 Nurodyto priedo III skyrius susijęs su „savarankiškai dirbančiais asmenimis“, kurie pagal šio skyriaus 12 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą apibrėžtį yra Susitariančiosios Šalies piliečiai, norintys įsikurti kitos Susitariančiosios Šalies teritorijoje tam, kad galėtų steigti savo verslą.
- 11 Minėto skyriaus 13 straipsnio „Savarankiškai dirbantys pasienio darbuotojai“ 1 dalyje nustatyta:

„Savarankiškai dirbantis pasienio darbuotojas yra Susitariančiosios Šalies pilietis, kuris gyvena Susitariančiosios Šalies teritorijoje, užsiima kitos Susitariančiosios Šalies teritorijoje privačia veikla ir paprastai grįžta į savo gyvenamąją vietą kiekvieną dieną ar bent kartą per savaitę.“

12 Šio skyriaus 15 straipsnio „Vienodas požiūris“ 1 dalyje nurodyta:

„Kalbant apie teisę užsiimti privačia veikla ir jos vykdymą, savarankiškai dirbančiam darbuotojui suteikiamos ne mažiau palankios sąlygos priimančiojoje šalyje nei jos piliečiams.“

13 Susitarimo I priedo VI skyriaus „Nekilnojamojo turto įsigijimas“ vienintelio 25 straipsnio 3 dalyje nustatyta:

„Pasienio darbuotojas turi tokias pačias teises kaip pilietis įsigyti nekilnojamąjį turtą savo ekonominei veiklai plėtoti, turėdamas tikslą įgyti papildomą gyvenamąją vietą. Išvykimas iš priimančiosios valstybės nėra susijęs su jokiais išipareigojimais dėl disponavimo tokiu turtu. Jam taip pat gali būti leista įsigyti vasarnamį. Šis Susitarimas neturi įtakos teisės normoms, taikomoms grynojo kapitalo investicijoms ar žemės be pastatų ir statomų gyvenamųjų patalpų verslui.“

#### *Nacionalinės teisės aktai*

14 Iš Teisingumo Teismui pateiktų bylos dokumentų matyti, kad pagal 1985 m. lapkričio 8 d. Federalinio įstatymo dėl pareigos pranešti apie žemės nuomos sutartis ir teisės jas užginčyti (*Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen*, *BGBI.* I, p. 2075, toliau – *Landpachtverkehrsgesetz*) 2 straipsnį apie žemės nuomos sutarties sudarymą kompetetingai institucijai – *Landratsamt* turi būti pranešta per

mėnesį. Pagal šio įstatymo 4 straipsnio 1 dalį ši institucija gali užginčyti žemės nuomos sutartį, apie kurią buvo pranešta, jei žemės nuoma lemia „netinkamą“ žemės naudojimo paskirstymą ar žemės sklypų neekonomišką paskirstymą juos naudojant arba jei nuomos mokestis yra neproporcingas pajamoms. Pagal šio įstatymo 4 straipsnio 6 dalį *Länder* (federalinės žemės) tam tikroms savo teritorijos dalims gali numatyti kitų užginčijimo pagrindų tiek, kiek tai būtina, siekiant išvengti rimto pavojaus žemės ūkio struktūrai.

- 15 Pasinaudodama šia teise Badeno-Viurtembergo žemė priėmė įstatymą, įgyvendinanti (federalinį) Nekilnojamojo turto sandorių įstatymą ir Žemės nuomos sandorių įstatymą (*Baden-Württembergisches Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz*), kurio 2006 m. vasario 21 d. redakcijos (*Gesetzblatt*, p. 85, toliau – *Ausführungsgesetz*) 6 straipsnio 1 dalies a punkte numatyta:

„Siekiant išvengti didelės grėsmės žemės ūkio struktūrai, žemės ūkio paskirties sklypo nuomos sutartis atitinkamoje federalinės žemės dalyje, be (*Landpachtverkehrsgesetz*) 4 straipsnyje numatytų pagrindų, gali būti užginčyta ir tuomet, kai išnuomotas žemės ūkio paskirties sklypas panaudojamas žemės ūkio produktų, kurie išvežami iš bendrosios rinkos neapmokestinti muitais, gamyboje ir taip iškraipoma konkurencija.“

- 16 Nuo 2010 m. liepos 1 d. *Ausführungsgesetz* pakeitė 2009 m. lapkričio 10 d. Įstatymas dėl priemonių, skirtų gerinti Badeno-Viurtembergo žemės ūkio struktūrą (*Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg*) (*Gesetzblatt*, p. 645), kurio 13 straipsnio 3 dalies antrasis sakinys yra identiškas *Ausführungsgesetz* 6 straipsnio 1 dalies a punktui.



**Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas**

- 17 2010 m. balandžio 22 d. Šveicarijos ūkininkas R. Graf, įregistravęs ūkį Šveicarijoje, pasienio zonoje su Vokietija, ir žemės ūkio paskirties žemės Badeno-Viurtembergo žemėje savininkas R. Engel pateikė *Landratsamt Waldshut* patvirtinti 2006 m. vasario 26 d. pasirašytą žemės nuomos sutartį. Pagal šią sutartį R. Engel ūkininkui R. Graf nuomoja 369 arus dirbamos žemės, esančios pasienio zonoje su Šveicarija, už 1 200 EUR dydžio nuomos mokesį per metus. R. Graf ketina eksportuoti šioje žemėje išaugintus produktus į Šveicariją.
- 18 2010 m. birželio 17 d. sprendimu *Landratsamt Waldshut* užginčijo šią nuomos sutartį ir pareikalavo sutarties šalių nedelsiant ją nutraukti. Nors *Landratsamt Waldshut* nurodė, kad Šveicarijos ūkininkai kaip savarankiškai dirbantys pasienio darbuotojai pagal *Landpachtverkehrsgesetz* nustatytą sutarčių patvirtinimo procedūrą prilyginami Vokietijos ūkininkams, tačiau atsisakymą patvirtinti minėtą sutartį grindė *Ausführungsgesetz* 6 straipsnio 1 dalies a punktu. *Landratsamt Waldshut* nurodė, kad yra iškraipoma konkurencija ir kad Vokietijos ūkininkai, norintys plėsti savo nedidelius ūkius, rodė suinteresuotumą nuomotis nagrinėjamą žemės sklypą už toje vietovėje įprastą nuomos kainą. Todėl tai yra netinkamas žemės paskirstymas.
- 19 R. Graf ir R. Engel užginčijo šį sprendimą *Amtsgericht Waldshut-Tiengen* (Valdshuto-Tyngeno apylinkės teismas) nurodę, be kita ko, kad *Ausführungsgesetz* 6 straipsnio 1 dalies a punktas prieštarauja Susitarimui.
- 20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad yra iškraipoma konkurencija, nes R. Graf Vokietijoje išaugintus produktus Šveicarijoje galės parduoti gerokai brangiau, nei parduotų Vokietijoje. Šio teismo nuomone, *Landratsamt*

*Waldshut* prieštaravimas dėl sutarties būtų pagrįstas, jei *Ausführungsgesetz* 6 straipsnio 1 dalies a punktas atitiktų Susitarimą.

- 21 Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, *Amtsgericht Waldshut-Tiengen* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar (*Ausführungsgesetz*) 6 straipsnio 1 dalies a punktas atitinka Susitarimą <...>?“

### Dėl prejudicinio klausimo

- 22 Reikia pažymėti, kad savarankiškai dirbančio pasienio ūkininko, kuris turi ūkį Susitariančiosios Šalies teritorijoje ir yra išsinuomojęs žemės ūkio paskirties sklypą kitos Susitariančiosios Šalies teritorijoje, situacija patenka į Susitarimo taikymo sritį, neatsižvelgiant į ekonominės veiklos tikslą, kurio siekiama žemės nuomos sutartimi.
- 23 Taip pat reikia priminti, kad pagal teismo praktiką Susitarimo I priedo 15 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas vienodo požiūrio principas, susijęs su teise užsiimti privačia veikla ir jos vykdymu, taikomas ne tik „savarankiškai dirbantiems asmenims“, kaip tai suprantama pagal šio priedo 12 straipsnio 1 dalį, bet ir „savarankiškai dirbantiems pasienio darbuotojams“, kaip apibrėžta šio priedo 13 straipsnio 1 dalyje, kaip antai Šveicarijos pasienio ūkininkams (žr. 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *Stamm ir Hauser*, C-13/08, Rink. p. I-11087, 47–49 punktus ir rezoliucinę dalį).

- 24 Todėl būtina įvertinti, ar vienodo požiūrio principu teisės užsiimti privačia veikla ir jos vykdymo atžvilgiu, nustatytu Susitarimo I priedo 15 straipsnio 1 dalyje savarankiškai dirbantiems pasienio darbuotojams, nedraudžiama tokia teisės norma, kaip antai nagrinėjama šioje byloje.
- 25 Konstatuotina, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamoje teisės normoje, remiantis jos formuluote, nenumatyta tiesioginė diskriminacija dėl pilietybės, nes kompetetinga institucija gali užginčyti žemės nuomos sutartis, neatsižvelgiant į sutarties šalių pilietybę, jei yra įvykdytos šios nuostatos sąlygos.
- 26 Tačiau, remiantis nusistovėjusia Teisingumo Teismo praktika, vienodo požiūrio principu, kuris yra Europos Sąjungos teisės sąvoka, draudžiama ne tik atvira diskriminacija dėl pilietybės, bet ir visos netiesioginės diskriminacijos formos, kuriomis, taikant kitus atskyrimo kriterijus, iš esmės pasiekiamas toks pats rezultatas (žr., pavyzdžiui, 1996 m. rugsėjo 12 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją*, C-278/94, Rink. p. I-4307, 27 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką). Ši teismo praktika, egzistavusi Susitarimo pasirašymo dieną, pagal jo 16 straipsnio 2 dalį taip pat taikoma šiam Susitarimui.
- 27 Dėl klausimo, ar sąlygos, kurios yra nustatytos pagrindinėje byloje nagrinėjamoje normoje, draudžiančioje žemės nuomos sutartį, iš tiesų sukelia netiesioginę diskriminaciją, pakanka konstatuoti, kad tiek, kiek tarp Šveicarijoje gyvenančių pasienio darbuotojų, besinaudojančių žemės ūkio paskirties sklypais Vokietijoje, yra kur kas daugiau Šveicarijos nei Vokietijos piliečių, tokia netiesioginė diskriminacija egzistuoja (šiuo klausimu žr. 1996 m. birželio 27 d. Sprendimo *Asscher*, C-107/94, Rink. p. I-3089, 37 ir 38 punktus).

- 28 Iš tiesų pagrindinėje byloje nagrinėjamoje normoje numatytos sąlygos daugiausia neigiamai paveiktų Šveicarijos ūkininkus.
- 29 Tuo atveju, jei nustatoma tokia diskriminacija, būtina įvertinti, ar ji gali būti pateisinama dėl vieno iš Susitarime numatytų pagrindų.
- 30 Pirmiausia svarbu pabrėžti, jog *Landratsamt Waldshut* nurodytas konkurencijos iškraipymas, grindžiamas tuo, kad Šveicarijos pasienio ūkininkai, kaip antai R. Graf, Vokietijoje išaugintus produktus Šveicarijoje gali parduoti gerokai brangiau nei Vokietijoje, nėra Susitarimo I priedo 5 straipsnio 1 dalyje numatytas pagrindas, kuriuo būtų galima remtis, siekiant apriboti pagal šio Susitarimo nuostatas suteiktas teises.
- 31 Be to, *Landratsamt Waldshut* remiasi teritorijos planavimo tikslu, kuris pateisinamas dėl viešosios tvarkos, kaip tai suprantama pagal Susitarimo I priedo 5 straipsnio 1 dalį.
- 32 Pagal šią nuostatą viešoji tvarka yra pagrindas, dėl kurio gali būti apribotos pagal Susitarimą suteiktos teisės. Nors Susitariančiosios Šalys, atsižvelgdamos į savo nacionalinius poreikius, kurie gali skirtis, nelygu valstybė ir laikotarpis, iš esmės gali laisvai apibrėžti viešosios tvarkos reikalavimus, kiekviena valstybė narė negali vienašališkai nustatyti šių reikalavimų taikymo srities, Teisingumo Teismui nevykdant kontrolės (šiuo klausimu žr. 2008 m. liepos 10 d. Sprendimo *Jipa*, C-33/07, Rink. p. I-5157, 23 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką). Remiantis šia išvada, sąvoka „viešoji tvarka“ turi būti nagrinėjama ir aiškinama atsižvelgiant į Susitarimą ir juo siekiamus tikslus.

- 33 Būtina pažymėti, kad Susitarimas patenka į platesnį Europos Sąjungos ir Šveicarijos Konfederacijos, kuri, nors ir nepasirinko dalyvauti Europos ekonominėje erdvėje ir Sąjungos vidaus rinkoje, vis dėlto yra susijusi su ja daugeliu susitarimų, apimančių plačias sritis ir numatančių specialias teises bei pareigas, kurios kai kuriais aspektais yra analogiškos nurodytosioms Sutartyje, tarpusavio santykių kontekstą. Šių susitarimų, įskaitant pagrindinėje byloje aptariamąjį, bendras tikslas yra stiprinti ekonominius ryšius tarp Europos Sąjungos ir Šveicarijos Konfederacijos. Todėl pagrindai, išsamiai išvardyti Susitarimo I priedo 5 straipsnio 1 dalyje, kaip leidžiantys nukrypti nuo Susitarimo pagrindinių taisyklių, kaip antai vienodo požiūrio principo, turi būti aiškinami siaurai.
- 34 Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad nors teritorijos planavimas ir racionalus žemės ūkio paskirties sklypų paskirstymas tam tikromis aplinkybėmis gali būti teisėtas bendrojo intereso tikslas, taisyklės, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, kurios yra susijusios su žemės ūkio paskirties sklypų nuoma, jokia būdu negali patekti į sąvoką „viešoji tvarka“, kaip tai suprantama pagal Susitarimo I priedo 5 straipsnio 1 dalį, ir apriboti pagal šį Susitarimą suteiktų teisių.
- 35 Būtina pridurti, kad toks diskriminacinio pobūdžio nacionalinės teisės aktas, kaip nagrinėjamas šioje byloje, kaip nauja ribojanti priemonė taip pat prieštarautų Susitarimo 13 straipsnyje įtvirtintai „stand still“ (negalėjimas toliau veikti) sąlygai.
- 36 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į prejudicinį klausimą reikia atsakyti, kad Susitarimo I priedo 15 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas vienodo požiūrio principas draudžia valstybės narės teisės aktą, kaip antai nagrinėjamą pagrindinėje byloje, pagal kurį leidžiama šios valstybės narės kompetentingai institucijai užginčyti žemės ūkio paskirties sklypo, esančio konkrečioje valstybės narės teritorijoje, nuomos sutartį, sudarytą tarp šios valstybės narės rezidento ir kitos Susitariančiosios Šalies pasienyje gyvenančio rezidento, grindžiant tuo, kad išnuomotas žemės ūkio paskirties sklypas naudojamas žemės ūkio produktų, kurie turi būti išvežami iš Sąjungos vidaus rinkos

neapmokestinti muitais, gamyboje, ir taip iškraipoma konkurencija, jeigu taikant šį teisės aktą poveikis daromas kur kas didesniai kitos Susitariančiosios Šalies piliečių skaičiui nei valstybės narės, kurios teritorijoje taikomas šis teisės aktas, piliečių skaičius. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nustatyti, ar ši sąlyga įvykdyta.

### Dėl bylinėjimosi išlaidų

- <sup>37</sup> Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (trečioji kolegija) nusprendžia:

**Europos bendrijos bei jos valstybių narių ir Šveicarijos Konfederacijos susitarimo dėl laisvo asmenų judėjimo, pasirašyto 1999 m. birželio 21 d. Liuksemburge, I priedo 15 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas vienodo požiūrio principas draudžia valstybės narės teisės aktą, kaip antai nagrinėjamą pagrindinėje byloje, pagal kurį leidžiama šios valstybės narės kompetentingai institucijai užginčyti žemės ūkio paskirties sklypo, esančio konkrečioje valstybės narės teritorijoje, nuomos sutartį, sudarytą tarp šios valstybės narės rezidento ir kitos Susitariančiosios Šalies pasienyje gyvenančio rezidento, grindžiant tuo, kad išnuomotas žemės ūkio paskirties sklypas naudojamas žemės ūkio produktų, kurie turi būti išvežami iš Sąjungos vidaus rinkos neapmokestinti muitais, gamyboje, ir taip iškraipoma**

**konkurencija, jeigu taikant šį teisės aktą poveikis daromas kur kas didesnam kitos Susitariančiosios Šalies piliečių skaičiui nei valstybės narės, kurios teritorijoje taikomas šis teisės aktas, piliečių skaičius. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi nustatyti, ar ši sąlyga įvykdyta.**

Parašai.