

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

6 oktober 2011 \*

In zaak C-506/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Duitsland) bij beslissing van 22 september 2010, ingekomen bij het Hof op 21 oktober 2010, in de procedure

**Rico Graf,**

**Rudolf Engel**

tegen

**Landratsamt Waldshut,**

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (rapporteur) en J. Malenovský, rechters,

\* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: N. Jääskinen,  
griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- R. Engel, vertegenwoordigd door H. Hanschmann, Rechtsanwalt,
  
- het Landratsamt Waldshut, vertegenwoordigd door M. Núñez-Müller, Rechtsanwalt,
  
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Erlbacher en S. Pardo Quintillán als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de relevante bepalingen van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, ondertekend te Luxemburg op 21 juni 1999 (PB 2002, L 114, blz. 6; hierna: „Overeenkomst”).
  
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen R. Graf, een Zwitsers onderdaan, en R. Engel, een Duits onderdaan, enerzijds, en het Landratsamt Waldshut, anderzijds, over de weigering van laatstgenoemde om overeenkomstig de toepasselijke wettelijke regeling een tussen eerstgenoemden gesloten pachtovereenkomst goed te keuren.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### *Overeenkomst*

- 3 Volgens artikel 1, sub a en d, van de Overeenkomst beoogt zij met betrekking tot onderdanen van de lidstaten van de Europese Gemeenschap en van Zwitserland met name het toekennen van het recht op toegang tot het grondgebied van de

overeenkomstsluitende partijen en op het verblijf, de toegang tot een economische activiteit in loondienst, de vestiging als zelfstandige, alsmede op voortzetting van het verblijf op dit grondgebied, alsook het toekennen van dezelfde levensomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden als die welke voor de eigen onderdanen gelden.

- 4 Artikel 2, met als opschrift „Non-discriminatie”, bepaalt:

„Onderdanen van een der overeenkomstsluitende partijen die legaal verblijven op het grondgebied van een andere overeenkomstsluitende partij ondervinden bij de toepassing van deze overeenkomst en overeenkomstig het bepaalde in de bijlagen I, II en III, geen discriminatie op grond van hun nationaliteit.”

- 5 Artikel 7, met als opschrift „Andere rechten”, luidt:

„Overeenkomstig bijlage I regelen de overeenkomstsluitende partijen met name de hierna genoemde rechten met betrekking tot het vrije verkeer van personen:

- a) het recht op gelijke behandeling als de eigen onderdanen ten aanzien van de toegang tot een economische activiteit en de uitoefening daarvan, alsmede ten aanzien van de levensomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden;

[...]”

- 6 In artikel 13, met als opschrift „Standstill”, heet het:

„De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe ten aanzien van onderdanen van de andere overeenkomstsluitende partij geen nieuwe beperkende maatregelen te treffen met betrekking tot het toepassingsgebied van de Overeenkomst.”

- 7 Artikel 16, met als opschrift „Verwijzing naar het gemeenschapsrecht”, is in de volgende bewoordingen gesteld:

„1. Om de doeleinden van de Overeenkomst te bereiken nemen de overeenkomstsluitende partijen alle maatregelen die vereist zijn om in hun betrekkingen rechten en verplichtingen toe te passen die gelijkwaardig zijn met die welke zijn vervat in de rechtsbesluiten van de Europese Gemeenschap waarnaar wordt verwezen.

2. Voor zover de toepassing van deze Overeenkomst begrippen van het gemeenschapsrecht beroert, wordt de desbetreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen die vóór de datum van ondertekening van de Overeenkomst tot stand is gekomen in aanmerking genomen. Jurisprudentie die na de ondertekening van de Overeenkomst tot stand komt wordt ter kennis gebracht van Zwitserland. Met het oog op de goede werking van de Overeenkomst bepaalt het Gemengd Comité op verzoek van een der overeenkomstsluitende partijen welke de implicaties van deze jurisprudentie zijn.”

- 8 Bijlage I bij de Overeenkomst betreft het vrije verkeer van personen en bepaalt in artikel 2, met als opschrift „Verblijf en economische activiteit”:

„1. Zonder afbreuk te doen aan de bepalingen in het kader van de overgangperiode, zoals vastgesteld in artikel 10 van de Overeenkomst en in hoofdstuk VII van deze

bijlage, hebben de onderdanen van een overeenkomstsluitende partij het recht te verblijven en een economische activiteit uit te oefenen op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij, overeenkomstig het bepaalde in de hoofdstukken II tot en met IV. Dit recht blijkt uit de afgifte van een verblijfsvergunning of een specifieke vergunning voor grensarbeiders.

[...]"

- 9 Artikel 5 van die bijlage heeft als opschrift „Openbare orde” en bepaalt in lid 1:

„De krachtens de bepalingen van deze Overeenkomst verleende rechten kunnen slechts worden beperkt door maatregelen ter bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid.”

- 10 Hoofdstuk III van die bijlage betreft de „zelfstandigen”, bij wie het volgens de definitie in artikel 12, lid 1, van dat hoofdstuk gaat om de onderdanen van een overeenkomstsluitende partij die zich op het grondgebied van een andere overeenkomstsluitende partij wensen te vestigen teneinde anders dan in loondienst een activiteit uit te oefenen.
- 11 Artikel 13 van dat hoofdstuk, met als opschrift „Zelfstandige grensarbeiders”, luidt in lid 1:

„Een zelfstandige grensarbeider is een onderdaan van een overeenkomstsluitende partij wiens woonplaats gelegen is op het grondgebied van de ene overeenkomstsluitende partij, en die als zelfstandige een activiteit uitoefent op het grondgebied van de andere overeenkomstsluitende partij, waarbij de betrokkene in beginsel iedere dag naar zijn of haar woning terugkeert, of ten minste eenmaal per week.”

- 12 Artikel 15 van dat hoofdstuk, met als opschrift „Gelijke behandeling”, bepaalt in lid 1:

„Ten aanzien van de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden als zelfstandige genieten zelfstandigen in het ontvangende land een behandeling die niet minder gunstig is dan de behandeling die de eigen onderdanen genieten.”

- 13 Artikel 25, het enige artikel van hoofdstuk VI, „Verwerving van onroerend goed”, van bijlage I bij de Overeenkomst, luidt in lid 3:

„Grensarbeiders genieten ten aanzien van de verwerving van onroerend goed ten behoeve van de uitoefening van een economische activiteit of als tweede woning dezelfde rechten als nationale onderdanen; deze rechten houden geen verplichting tot vervreemding in bij vertrek uit de ontvangende staat. Deze personen kan tevens worden toegestaan een vakantiewoning te verwerven. Voor deze categorie personen doet de overeenkomst geen afbreuk aan de in de ontvangende staat geldende voorschriften inzake zuivere kapitaalbeleggingen en de handel in onbebouwde grond en in woningen.”

### *Nationale regeling*

- 14 Blijkens het aan het Hof overgelegde dossier moet het afsluiten van een pachtovereenkomst krachtens § 2 van het Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (Duitse federale wet inzake de aangifte van en het verzet tegen landpachtovereenkomsten) van 8 november 1985 (BGBl. I, blz. 2075; hierna: „Landpachtverkehrsgesetz”) binnen één maand worden aangemeld bij de bevoegde autoriteit, het Landratsamt. Deze autoriteit kan de goedkeuring van de aangemelde

pachtovereenkomst overeenkomstig § 4, lid 1, van die wet weigeren, voor zover de verpachting resulteert in een „ongezonde” verdeling van het grondgebruik of in een vanuit het oogpunt van het gebruik onrendabele opsplitsing van percelen, alsook wanneer er een wanverhouding bestaat tussen de pachtprijs en het rendement. Volgens § 4, lid 6, van die wet kunnen de deelstaten voor bepaalde delen van hun grondgebied extra weigeringsgronden vaststellen, voor zover dit absoluut noodzakelijk is ter voorkoming van een ernstig gevaar voor de landbouwstructuur.

- 15 De deelstaat Baden-Württemberg heeft gebruikgemaakt van die mogelijkheid en het Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz [wet tot uitvoering van de (federale) wet inzake grondtransacties en de (federale) wet inzake pachtovereenkomsten], in de versie van 21 februari 2006 (*Gesetzblatt*, blz. 85; hierna: „Ausführungsgesetz”) vastgesteld. § 6, lid 1a, van die wet is in de volgende bewoordingen gesteld:

„De goedkeuring van de pachtovereenkomst kan in het betrokken gebiedsdeel van het Land ter voorkoming van ernstige gevaren voor de landbouwstructuur niet alleen worden geweigerd om de in § 4 van het [Landpachtverkehrsgesetz] vermelde redenen, maar ook wanneer de verpachte grond wordt gebruikt voor de productie van landbouwproducten die met vrijstelling van douanerechten buiten de gemeenschappelijke markt worden gebracht en de mededinging daardoor wordt verstoord.”

- 16 Met ingang van 1 juli 2010 is het Ausführungsgesetz vervangen bij het Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (wet inzake maatregelen ter verbetering van de landbouwstructuur in de deelstaat Baden-Württemberg) van 10 november 2009 (*Gesetzblatt*, blz. 645), waarvan § 13, lid 3, tweede zin, inhoudelijk overeenstemt met § 6, lid 1a, van het Ausführungsgesetz.

## Hoofdingeding en prejudiciële vraag

- 17 Op 22 april 2010 hebben Graf, een Zwitsers landbouwer met zetel van zijn onderneming in Zwitserland, dicht bij de Duitse grens, en Engel, eigenaar van landbouwgrond in de deelstaat Baden-Württemberg, het Landratsamt Waldshut verzocht om goedkeuring van een op 26 februari 2006 ondertekende pachtovereenkomst. Bij die overeenkomst verpacht Engel aan Graf 369 are dicht bij de Zwitserse grens gelegen bouwland, tegen een pachtprijs van 1 200 EUR per jaar. Graf is voornemens de op die grond geproduceerde producten uit te voeren naar Zwitserland.
- 18 Bij besluit van 17 juni 2010 heeft het Landratsamt Waldshut de goedkeuring van die pachtovereenkomst geweigerd en de contractpartijen aangemaand de overeenkomst onverwijld te beëindigen. Het Landratsamt Waldshut zette weliswaar uiteen dat Zwitserse landbouwers in hun hoedanigheid van zelfstandige grensarbeiders worden gelijkgesteld met Duitse landbouwers in het kader van de goedkeuringsprocedure van het Landpachtverkehrsgesetz, maar baseerde de weigering van goedkeuring toch op § 6, lid 1a, van het Ausführungsgesetz. Het Landratsamt Waldshut stelde dat er sprake was van verstoring van de mededinging en dat er Duitse landbouwers waren die behoefte hadden aan uitbreiding van hun bedrijven met een kleine oppervlakte en daarom te kennen hadden gegeven dat zij de betrokken grond tegen de ter plaatse gebruikelijke prijs wensten te pachten. Bijgevolg was er sprake van een ongezone verdeling van de grond.
- 19 Graf en Engel hebben tegen dat besluit beroep ingesteld bij het Amtsgericht Waldshut-Tiengen, waarbij zij onder meer aanvoerden dat § 6, lid 1a, van het Ausführungsgesetz indruiste tegen de Overeenkomst.
- 20 De verwijzende rechter merkt op dat er sprake is van verstoring van de mededinging, aangezien Graf zijn in Duitsland geteelde producten in Zwitserland beduidend duurder kan verkopen dan hij dit in Duitsland zou kunnen doen. Hij is van oordeel dat de

weigering van het Landratsamt Waldshut geldig zou zijn indien § 6, lid 1a, van het Ausführungsgesetz verenigbaar is met de Overeenkomst.

- 21 Derhalve heeft het Amtsgericht Waldshut-Tiengen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is § 6, lid 1a, van het [Ausführungsgesetz] verenigbaar met de Overeenkomst [...]?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

- 22 De situatie van een op het grondgebied van een partij bij de Overeenkomst gevestigde landbouwer die zelfstandig grensarbeider is en landbouwgrond pacht op het grondgebied van de andere partij bij de Overeenkomst, valt binnen de werkingssfeer van de Overeenkomst, ongeacht het doel van de economische activiteit met het oog waarop de pachtovereenkomst wordt gesloten.
- 23 Uit de rechtspraak blijkt dat het beginsel van gelijke behandeling, dat is neergelegd in artikel 15, lid 1, van bijlage I bij de Overeenkomst, waarin het gaat over de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden als zelfstandige, niet alleen geldt voor „zelfstandigen” in de zin van artikel 12, lid 1, van deze bijlage, maar tevens voor „zelfstandige grensarbeiders” in de zin van artikel 13, lid 1, van die bijlage, zoals Zwitserse landbouwers die zelfstandige grensarbeider zijn (zie arrest van 22 december 2008, Stamm en Hauser, C-13/08, Jurispr. blz. I-11087, punten 47-49 en dictum).

- 24 Bijgevolg moet worden onderzocht of het beginsel van gelijke behandeling ten aanzien van de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden als zelfstandige, dat voor de zelfstandige grensarbeiders is neergelegd in artikel 15, lid 1, van bijlage I bij de Overeenkomst, in de weg staat aan een regeling zoals die welke in casu in geding is.
- 25 Volgens de bewoordingen ervan leidt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet tot een rechtstreekse discriminatie op grond van de nationaliteit, aangezien de bevoegde instantie de goedkeuring van pachtovereenkomsten kan weigeren ongeacht de nationaliteit van de medecontractanten, zodra is voldaan aan de in die regeling vastgestelde voorwaarden.
- 26 Volgens de vaste rechtspraak van het Hof verbiedt het beginsel van gelijke behandeling, een Unierechtelijk begrip, echter niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle vormen van verkapte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (zie bijvoorbeeld arrest van 12 september 1996, Commissie/België, C-278/94, Jurispr. blz. I-4307, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Die rechtspraak, die reeds bestond op het tijdstip van de ondertekening van de Overeenkomst, geldt overeenkomstig artikel 16, lid 2, van de Overeenkomst tevens voor de toepassing daarvan.
- 27 Wat de vraag betreft, of de in de betrokken regeling gestelde voorwaarden voor het weigeren van de goedkeuring van een pachtovereenkomst in feite indirecte discriminatie opleveren, kan worden volstaan met de opmerking dat er van een dergelijke indirecte discriminatie sprake is voor zover de in Zwitserland gevestigde landbouwers die zelfstandige grensarbeiders zijn en in Duitsland landbouwgronden exploiteren, veel vaker de Zwitserse dan de Duitse nationaliteit hebben (zie in die zin arrest van 27 juni 1996, Asscher, C-107/94, Jurispr. blz. I-3089, punten 37 en 38).

- 28 De voorwaarden waarin is voorzien bij de in het hoofdgeding aan orde zijnde regeling werken inderdaad hoofdzakelijk in het nadeel van Zwitserse landbouwers.
- 29 Wanneer een dergelijke discriminatie wordt vastgesteld, dient te worden nagegaan of die discriminatie kan worden gerechtvaardigd op een van de in de Overeenkomst vermelde gronden.
- 30 Om te beginnen zij erop gewezen dat de door het Landratsamt Waldshut vermelde versterking van de mededinging als gevolg van het feit dat de Zwitserse landbouwers die, zoals Graf, zelfstandige grensarbeiders zijn, hun in Duitsland geteelde producten in Zwitserland beduidend duurder konden verkopen dan zij dit in Duitsland zouden kunnen doen, geen — in artikel 5, lid 1, van bijlage I bij de Overeenkomst vermelde — grond vormt die kan worden aangevoerd ter beperking van de krachtens de bepalingen van de Overeenkomst verleende rechten.
- 31 Het Landratsamt Waldshut beroept zich tevens op de doelstelling van ruimtelijke ordening als rechtvaardigingsgrond van openbare orde, in de zin van artikel 5, lid 1, van bijlage I bij de Overeenkomst.
- 32 Volgens die bepaling is de openbare orde een grond die de krachtens de Overeenkomst verleende rechten kan beperken. Hoewel de staten die partij zijn bij de Overeenkomst in hoofdzaak vrij blijven om de eisen van openbare orde en openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per staat en per tijdsgewricht kunnen verschillen, kan hun inhoud echter niet eenzijdig door de onderscheiden lidstaten worden bepaald zonder controle van het Hof (zie in die zin arrest van 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, Jurispr. blz. I-5157, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In het licht van die vaststelling moet het begrip „openbare orde” worden gezien en uitgelegd in de context van de Overeenkomst en overeenkomstig de daarmee nagestreefde doelstellingen.

- 33 De Overeenkomst maakt deel uit van het ruimere kader van de betrekkingen tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat, die weliswaar niet deelneemt aan de Europese Economische Ruimte en aan de interne markt van de Unie, doch met de Unie is verbonden via een groot aantal overeenkomsten die betrekking hebben op zeer ruime materies en voorzien in specifieke rechten en verplichtingen, die in zekere opzichten vergelijkbaar zijn met die waarin is voorzien bij het Verdrag. De algemene doelstelling van die overeenkomsten, met inbegrip van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst, bestaat in het aanhalen van de economische banden tussen de Unie en de Zwitserse Bondsstaat. Bijgevolg moeten de in artikel 5, lid 1, van bijlage I bij de Overeenkomst limitatief opgesomde gronden strikt worden opgevat, aangezien het daarbij gaat om rechtvaardigheidsgronden voor een afwijking van fundamentele voorschriften van de Overeenkomst, zoals het beginsel van gelijke behandeling,
- 34 Vanuit dat gezichtspunt moet worden geconcludeerd dat ofschoon de ruimtelijke ordening en de rationele verdeling van de landbouwgronden onder bepaalde omstandigheden een rechtmatig doel van algemeen belang kunnen zijn, voorschriften, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, inzake de pacht van landbouwgronden in geen geval onder het begrip „openbare orde” als bedoeld in artikel 5, lid 1, van bijlage I bij de overeenkomst kunnen vallen en evenmin de daarbij verleende rechten kunnen beperken
- 35 Bovendien zou een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die discriminerend zou zijn, als nieuwe beperkende maatregel tevens indruisen tegen de „standstill”-clausule van artikel 13 van de Overeenkomst
- 36 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat het in artikel 15, lid 1, van bijlage I bij de Overeenkomst neergelegde beginsel van gelijke behandeling in de weg staat aan een regeling van een lidstaat, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, op grond waarvan de bevoegde autoriteit van die lidstaat de goedkeuring van een overeenkomst die tussen een ingezetene van die lidstaat en een zelfstandig grensarbeider uit de andere partij bij de Overeenkomst is gesloten en de verpachting betreft van grond in een bepaald deel van het grondgebied van die lidstaat, kan weigeren wanneer de verpachte grond wordt gebruikt voor de productie van landbouwproducten die met vrijstelling van douanerechten buiten

de interne markt van de Unie zullen worden gebracht en de mededinging daardoor wordt verstoord, indien de toepassing van die regeling een aanzienlijk groter aantal onderdanen van de andere partij bij de Overeenkomst raakt dan onderdanen van de lidstaat op het grondgebied waarvan die regeling geldt. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit laatste het geval is.

## Kosten

- <sup>37</sup> Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

**Het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in artikel 15, lid 1, van bijlage I bij de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, ondertekend te Luxemburg op 21 juni 1999, staat in de weg aan een regeling van een lidstaat, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, op grond waarvan de bevoegde autoriteit van die lidstaat de goedkeuring van een overeenkomst die tussen een ingezetene van die lidstaat en een zelfstandig grensarbeider uit de andere partij bij de Overeenkomst is gesloten en de verpachting betreft van grond in een bepaald deel van het grondgebied van die lidstaat, kan weigeren wanneer de verpachte grond wordt gebruikt voor de productie van landbouwproducten die met vrijstelling van douanerechten buiten de interne markt van de Unie zullen worden gebracht en de mededinging daardoor**

**wordt verstoord, indien de toepassing van die regeling een aanzienlijk groter aantal onderdanen van de andere partij bij de Overeenkomst raakt dan onderdanen van de lidstaat op het grondgebied waarvan die regeling geldt. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit laatste het geval is.**

ondertekeningen