

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

6 de Outubro de 2011 *

No processo C-506/10,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Alemanha), por decisão de 22 de Setembro de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 21 de Outubro de 2010, no processo

Rico Graf,

Rudolf Engel

contra

Landratsamt Waldshut,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (relator) e J. Malenovský, juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: N. Jääskinen,
secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de R. Engel, por H. Hanschmann, Rechtsanwalt,

— em representação do Landratsamt Waldshut, por M. Núñez-Müller, Rechtsanwalt,

— em representação da Comissão Europeia, por F. Erlbacher e S. Pardo Quintillán, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação das disposições aplicáveis do Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas, assinado no Luxemburgo, em 21 de Junho de 1999 (JO 2002, L 114, p. 6, a seguir «acordo»).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe R. Graf, cidadão suíço, e R. Engel, cidadão alemão, ao Landratsamt Waldshut a respeito da recusa deste último de aprovar, nos termos da regulamentação aplicável, um contrato de arrendamento rural celebrado entre os dois primeiros.

Quadro jurídico

Acordo

- 3 Segundo o seu artigo 1.º, alíneas a) e d), o objectivo do acordo é, nomeadamente, conceder, a favor dos nacionais dos Estados-Membros da Comunidade Europeia e da Confederação Suíça, um direito de entrada, de residência, de acesso a uma actividade

económica assalariada e de estabelecimento enquanto independente, bem como o direito de residir no território das partes contratantes e ainda conceder as mesmas condições de vida, de emprego e de trabalho que as concedidas aos nacionais.

- 4 O artigo 2.º, intitulado «Não discriminação», dispõe:

«Os nacionais de uma Parte Contratante que permaneçam legalmente no território de uma outra Parte Contratante não serão discriminados devido à sua nacionalidade, em conformidade com a aplicação das disposições dos Anexos I, II e III do presente Acordo.»

- 5 Nos termos do artigo 7.º, intitulado «Outros direitos»:

«As Partes Contratantes, nos termos do Anexo I, regulamentarão em especial os direitos a seguir indicados ligados à livre circulação de pessoas:

- a) À igualdade de tratamento com os nacionais, no que se refere ao acesso a uma actividade económica e ao seu exercício, bem como às condições de vida, de emprego e de trabalho;

[...]»

- 6 O artigo 13.º, intitulado «Stand still», prevê:

«As Partes Contratantes comprometem-se a não adoptar novas medidas restritivas no que se refere aos nacionais da outra Parte em relação ao âmbito de aplicação do presente Acordo.»

- 7 O artigo 16.º, intitulado «Referência ao direito comunitário», tem a seguinte redacção:

«1. Para alcançar os objectivos do presente Acordo, as Partes Contratantes adoptarão todas as medidas necessárias para que os direitos e obrigações equivalentes aos contidos nos actos jurídicos da Comunidade Europeia aos quais se faz referência sejam aplicados nas suas relações.

2. Na medida em que a aplicação do presente Acordo implique conceitos de direito comunitário, ter-se-á em conta a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias anterior à data da sua assinatura. A partir desta data, a Suíça será informada da evolução dessa jurisprudência. Com vista a assegurar o bom funcionamento do Acordo, o Comité Misto determinará, a pedido de uma das Partes Contratantes, as implicações dessa jurisprudência.»

- 8 O anexo I do acordo é dedicado à livre circulação de pessoas. Nos termos do seu artigo 2.º, intitulado «Residência e actividade económica»:

«1. Sem prejuízo das disposições do período transitório, constantes do artigo 10.º do presente Acordo e no Capítulo VII do presente Anexo, os nacionais de uma Parte

Contratante têm o direito de residir e de exercer uma actividade económica no território da outra Parte Contratante, segundo as modalidades previstas nos Capítulos II a IV. Este direito é confirmado pela emissão de uma autorização de residência ou de uma autorização especial para os fronteiriços.

[...]»

- 9 O artigo 5.º desse anexo, sob a epígrafe «Ordem pública», prevê no seu n.º 1:

«Os direitos conferidos pelas disposições do presente Acordo apenas podem ser limitados por medidas justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública.»

- 10 O capítulo III desse anexo é dedicado aos «independentes» que, de acordo com a definição dada no artigo 12.º, n.º 1, que consta desse capítulo, são os nacionais de uma parte contratante que desejem estabelecer-se no território de uma outra parte contratante com vista ao exercício de uma actividade não assalariada.
- 11 O artigo 13.º desse capítulo, sob a epígrafe «Trabalhadores fronteiriços independentes», dispõe no seu n.º 1:

«O trabalhador fronteiriço independente é um nacional de uma Parte Contratante que tem a sua residência no território de uma Parte Contratante e exerce uma actividade não assalariada no território da outra Parte Contratante, regressando, em princípio, diariamente ao seu domicílio, ou pelo menos uma vez por semana.»

- 12 O artigo 15.º do mesmo capítulo, intitulado «Igualdade de tratamento», prevê no seu n.º 1:

«O independente receberá no país de acolhimento, no que se refere ao acesso a uma actividade não assalariada e ao seu exercício, um tratamento não menos favorável do que o concedido aos nacionais desse país.»

- 13 O artigo 25.º que constitui o artigo único do capítulo VI do anexo I do acordo, intitulado «Aquisições de bens imóveis», dispõe no seu n.º 3:

«Os trabalhadores fronteiriços beneficiam dos mesmos direitos que os cidadãos nacionais no que respeita à aquisição de imóveis para efeitos de exercício de uma actividade económica ou de segunda casa. O abandono do Estado de acolhimento não implica qualquer obrigação de alienação desses bens. Podem ainda ser autorizados a adquirir uma casa de férias. No que respeita a esta categoria de nacionais, o presente acordo não afecta as normas em vigor no Estado de acolhimento em matéria de investimentos de capitais e de compra e venda de terrenos não edificados e de habitação.»

Legislação nacional

- 14 Resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que, nos termos do § 2 da Lei federal da notificação e impugnação de contratos de arrendamento rural (Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen), de 8 de Novembro de 1985 (BGBl. I, p. 2075, a seguir «Landpachtverkehrsgesetz»), a celebração de um contrato de arrendamento rural deve ser notificada à autoridade competente, o Landratsamt, no prazo de um mês. Esta autoridade pode opor-se ao contrato de arrendamento

notificado nos termos do § 4, n.º 1, desta lei, na medida em que o arrendamento possa levar a uma repartição «indevida» da utilização dos solos ou a uma repartição não rentável relativamente à sua utilização, ou ainda se a renda for desproporcionada com referência ao rendimento. Nos termos do § 4, n.º 6, da mesma lei, os *Länder* podem prever outras causas de oposição em certas partes do seu território, na medida do imperativamente necessário para evitar um grave perigo para a estrutura agrária.

- 15 Tendo usado dessa faculdade, o *Land* de Bade-Wurtemberg aprovou a Lei de aplicação das leis [federais] sobre as transmissões fundiárias e sobre o arrendamento rural (Baden-Württembergisches Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz), na sua versão de 21 de Fevereiro de 2006 (*Gesetzblatt*, p. 85, a seguir «Ausführungsgesetz»), cujo § 6, n.º 1a, tem a seguinte redacção:

«Pode ser exercida oposição a um contrato de arrendamento rural na parte do *Land* em causa com o fim de evitar perigos significativos para a estrutura agrária por razões não previstas no § 4 da [Landpachtverkehrsgesetz] se o terreno dado em arrendamento servir para a produção de produtos agrícolas destinados a exportação isenta de direitos aduaneiros para fora do mercado comum e daí resultarem distorções da concorrência.»

- 16 A partir de 1 de Julho de 2010, a *Ausführungsgesetz* foi substituída pela Lei relativa às medidas de melhoria da estrutura agrária no *Land* de Bade-Wurtemberg (*Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg*), de 10 de Novembro de 2009 (*Gesetzblatt*, p. 645), cujo § 13, n.º 3, segundo período, tem um conteúdo idêntico ao do § 6, n.º 1a, da *Ausführungsgesetz*.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 17 Em 22 de Abril de 2010, R. Graf, agricultor suíço com a sede da sua exploração na Suíça, na zona fronteiriça com a Alemanha, e R. Engel, proprietário de terras agrícolas situadas no *Land* de Bade-Wurtemberg, submeteram à aprovação do Landratsamt Waldshut um contrato de arrendamento rural assinado em 26 de Fevereiro de 2006. Nos termos desse contrato, R. Engel dá de arrendamento rural a R. Graf 369 ares de terras aráveis, situadas na zona fronteiriça com a Suíça, pela renda anual de 1 200 euros. R. Graf pretende exportar para a Suíça os produtos obtidos nesse terreno.
- 18 Por decisão de 17 de Junho de 2010, o Landratsamt Waldshut opôs-se a esse contrato de arrendamento e exigiu que as partes contratantes lhe pusessem imediatamente termo. Não deixando de indicar que, na qualidade de fronteiriços independentes, os agricultores suíços são equiparados aos agricultores alemães no âmbito do processo de aprovação previsto na *Landpachtverkehrsgesetz*, o Landratsamt Waldshut considerou, porém, que a recusa de aprovação do contrato de arrendamento se baseia no § 6, n.º 1a, da *Ausführungsgesetz*. O Landratsamt Waldshut indicou que existia uma distorção da concorrência e que havia agricultores alemães que tinham necessidade de alargamento de explorações com áreas reduzidas e tinham manifestado o seu interesse num arrendamento da terra em causa, por um preço em conformidade com os usos locais. Entendeu, assim, que existe uma repartição indevida dos solos e da terra.
- 19 R. Graf e R. Engel impugnaram essa decisão no *Amtsgericht Waldshut-Tiengen* (Tribunal de Primeira Instância de Waldshut-Tiengen), alegando nomeadamente que o § 6, n.º 1a, da *Ausführungsgesetz* é contrário ao acordo.
- 20 O tribunal de reenvio assinala que existe uma distorção da concorrência, uma vez que R. Graf irá receber pela venda na Suíça dos seus produtos cultivados na Alemanha uma remuneração muito maior do que receberia na Alemanha. Esse tribunal

considera que a oposição ao contrato exercida pelo Landratsamt Waldshut seria válida se o § 6, n.º 1a, da Ausführungsgesetz estivesse em conformidade com o acordo.

- 21 Em face desta consideração, o Amtsgericht Waldshut-Tiengen decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O § 6, [n.º 1a, da Ausführungsgesetz] é compatível com o acordo [...]?»

Quanto à questão prejudicial

- 22 Refira-se que a situação de um agricultor fronteiriço independente que se tenha estabelecido no território de uma parte contratante e arrendado um terreno agrícola situado no território da outra parte contratante integra o domínio de aplicação do acordo independentemente da finalidade da actividade económica do contrato de arrendamento rural.

- 23 Há que recordar, em seguida, que resulta da jurisprudência que o princípio da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 15.º, n.º 1, do anexo I do acordo, relativo ao acesso a actividades não assalariadas e ao seu exercício, é válido não apenas para os «independentes», na acepção do artigo 12.º, n.º 1, desse anexo, mas também para os «fronteiriços independentes», na acepção do artigo 13.º, n.º 1, desse anexo, como os agricultores fronteiriços suíços (v. acórdão de 22 de Dezembro de 2008, Stamm e Hauser, C-13/08, Colect., p. I-11087, n.ºs 47 a 49 e parte decisória).

- 24 Por conseguinte, há que analisar se o princípio da igualdade de tratamento quanto ao acesso a uma actividade não assalariada e ao seu exercício, previsto, quanto aos fronteiriços independentes, no artigo 15.º, n.º 1, do anexo I do acordo, se opõe a uma regulamentação como a que está em causa no processo principal.
- 25 Importa observar que, de acordo com a sua redacção, a regulamentação em causa no processo principal não introduz qualquer discriminação directa baseada na nacionalidade, uma vez que a entidade administrativa competente se pode opor aos contratos de arrendamento rural independentemente da nacionalidade dos contratantes, desde que estejam preenchidas as condições dessa regulamentação.
- 26 Contudo, de acordo com jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o princípio da igualdade de tratamento, que constitui um conceito de direito da União, não só proíbe as discriminações ostensivas, baseadas na nacionalidade, mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que, por aplicação de outros critérios de distinção, na prática, levem ao mesmo resultado (v., a título de exemplo, acórdão de 12 de Setembro de 1996, Comissão/Bélgica, C-278/94, Colect., p. I-4307, n.º 27 e jurisprudência aí referida). Essa jurisprudência, que já existia à data da assinatura do acordo, é igualmente válida quanto à sua aplicação, nos termos do seu artigo 16.º, n.º 2.
- 27 No que respeita à questão de saber se as condições previstas na regulamentação em causa no processo principal para efeitos de proibição de um contrato de arrendamento contêm, na prática, uma discriminação indirecta, basta considerar que, na medida em que os fronteiriços de nacionalidade suíça estabelecidos na Suíça e que exploram terrenos agrícolas na Alemanha são em número claramente superior aos de nacionalidade alemã, essa discriminação indirecta existe (v., neste sentido, acórdão de 27 de Junho de 1996, Asscher, C-107/94, Colect., p. I-3089, n.ºs 37 e 38).

- 28 Com efeito, as condições previstas na regulamentação em causa no processo principal funcionam principalmente em detrimento dos agricultores suíços.
- 29 Em caso de se verificar essa discriminação, há que determinar se pode ser justificada por uma das razões previstas no acordo.
- 30 Há que realçar desde logo que a distorção da concorrência, referida pelo Landratsamt Waldshut, pelo facto de os agricultores fronteiriços suíços, como R. Graf, receberem com a venda na Suíça dos seus produtos obtidos na Alemanha uma remuneração bem maior do que receberiam se os vendessem na Alemanha, não constitui uma razão, prevista no artigo 5.º, n.º 1, do anexo I do acordo, que possa ser invocada para limitar os direitos conferidos pelas disposições desse acordo.
- 31 O Landratsamt Waldshut invoca ainda o objectivo de ordenamento do território como justificação de ordem pública, na acepção do artigo 5.º, n.º 1, do anexo I do acordo.
- 32 Nos termos desta disposição, a ordem pública constitui uma razão que pode limitar os direitos conferidos pelo acordo. Embora, no essencial, os Estados-Membros continuem a ter a liberdade de determinar, em conformidade com as suas necessidades nacionais, que podem variar de um Estado para outro e de uma época para outra, as exigências de ordem pública, o seu alcance não pode ser determinado unilateralmente por cada um dos Estados-Membros, sem fiscalização do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdão de 10 de Julho de 2008, Jipa, C-33/07, Colect., p. I-5157, n.º 23 e jurisprudência aí referida). Tendo isso em conta, o conceito de «ordem pública» deve ser encarado e interpretado no contexto do acordo e em conformidade com os objectivos por ele prosseguidos.

- 33 Refira-se que o acordo se situa no âmbito mais geral das relações entre a União Europeia e a Confederação Suíça, a qual, embora não tenha optado pela participação no Espaço Económico Europeu e no mercado interno da União, está ligada a esta por múltiplos acordos que abrangem vastos domínios e que prevêem direitos e obrigações específicos, em certos aspectos análogos aos previstos no Tratado. O objectivo geral desses acordos, incluindo o acordo em causa no processo principal, é estreitar os laços económicos entre a União e a Confederação Suíça. Assim, as razões, taxativamente enumeradas no artigo 5.º, n.º 1, do anexo I do acordo, enquanto justificações de uma excepção a regras fundamentais desse acordo tais como o princípio da igualdade de tratamento, devem ser interpretadas de forma estrita.
- 34 Sob esse ângulo, há que concluir que, embora o ordenamento do território e a repartição racional dos terrenos agrícolas possam, em certas circunstâncias, constituir um objectivo legítimo de interesse geral, as normas como as que estão em causa no processo principal, relativas ao arrendamento de terrenos agrícolas, de nenhuma forma podem integrar o conceito de «ordem pública», na acepção do artigo 5.º, n.º 1, do anexo I do acordo, e limitar os direitos por ele conferidos.
- 35 Há que acrescentar que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que seria discriminatória, violaria igualmente, enquanto nova medida restritiva, a cláusula de «Stand still» prevista no artigo 13.º do acordo.
- 36 Em face do exposto, há que responder à questão submetida que o princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 15.º, n.º 1, do anexo I do acordo se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que prevê a possibilidade de a autoridade competente desse Estado-Membro se opor a um contrato de arrendamento rural que tem por objecto um terreno situado numa zona determinada do território desse mesmo Estado-Membro e celebrado entre um residente deste último e um residente fronteiriço da outra parte contratante, com o fundamento de o terreno arrendado servir para a produção de produtos agrícolas destinados a exportação isenta de direitos aduaneiros para fora

do mercado interno da União e daí resultarem distorções da concorrência, se essa regulamentação afectar pela sua aplicação um número claramente maior de nacionais da outra parte contratante do que nacionais do Estado-Membro em cujo território se aplica essa regulamentação. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apurar se esta última circunstância se verifica.

Quanto às despesas

- ³⁷ Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

O princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 15.º, n.º 1, do anexo I do Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a livre circulação de pessoas, assinado no Luxemburgo, em 21 de Junho de 1999, opõe-se a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que prevê a possibilidade de a autoridade competente desse Estado-Membro se opor a um contrato de arrendamento rural que tem por objecto um terreno situado numa zona determinada do território desse mesmo Estado-Membro e celebrado entre um residente deste último e um residente fronteiriço da outra parte contratante, com o fundamento de o terreno arrendado servir para a produção de produtos agrícolas destinados a exportação isenta de direitos aduaneiros para fora do mercado interno da União Europeia e daí resultarem distorções

da concorrência, se essa regulamentação afectar pela sua aplicação um número claramente maior de nacionais da outra parte contratante do que nacionais do Estado-Membro em cujo território se aplica essa regulamentação. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apurar se esta última circunstância se verifica.

Assinaturas