

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

zo 6. októbra 2011 *

Vo veci C-506/10,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Nemecko) z 22. septembra 2010 a doručený Súdnemu dvoru 21. októbra 2010, ktorý súvisí s konaním:

Rico Graf,

Rudolf Engel

proti

Landratsamt Waldshut,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory K. Lenaerts, sudcovia D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (spravodajca) a J. Malenovský,

* Jazyk konania: nemčina.

generálny advokát: N. Jääskinen,
tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— R. Engel, v zastúpení: H. Hanschmann, Rechtsanwalt,

— Landratsamt Waldshut, v zastúpení: M. Núñez-Müller, Rechtsanwalt,

— Európska komisia, v zastúpení: F. Erlbacher a S. Pardo Quintillán, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu relevantných ustanovení dohody medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na druhej strane o voľnom pohybe osôb, podpísanej 21. júna 1999 v Luxemburgu (Ú. v. ES L 114, 2002, s. 6, ďalej len „dohoda“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi R. Grafom, švajčiarskym štátnym príslušníkom, a R. Engelom, nemeckým štátnym príslušníkom, na jednej strane a Landratsamt Waldshut na druhej strane vo veci zamietnutia povolenia poľnohospodárskej nájomnej zmluvy uzatvorenej medzi dvoma vyššie uvedenými pánmi podľa platnej právnej úpravy posledným uvedeným orgánom.

Právny rámec

Dohoda

- 3 Podľa článku 1 písm. a) a d) dohody je cieľom tejto dohody predovšetkým zabezpečiť štátnym príslušníkom členských štátov Európskeho spoločenstva a Švajčiarskej konfederácie právo na vstup, pobyt, prístup k závislej zárobkovej činnosti, právo usadiť

sa ako samostatne zárobkovo činná osoba a právo zdržiavať sa na území zmluvných strán, ako aj poskytnúť rovnaké životné podmienky, podmienky zamestnania a pracovné podmienky, ako sú poskytnuté tuzemským štátnym príslušníkom.

- 4 Článok 2 s názvom „Nediskriminácia“ [*neoficiálny preklad*] stanovuje:

„Štátni príslušníci jednej zmluvnej strany, ktorí majú legálny pobyt na území druhej zmluvnej strany, nepodliehajú pri uplatňovaní ustanovení príloh I, II a III tejto dohody a v súlade s týmito ustanoveniami žiadnemu diskriminovaniu na základe štátnej príslušnosti.“ [*neoficiálny preklad*]

- 5 V zmysle článku 7 s názvom „Ostatné práva“ [*neoficiálny preklad*]:

„Zmluvné strany prijímú opatrenia v súlade s prílohou I v súvislosti s nasledujúcimi právami týkajúcimi sa voľného pohybu osôb:

- a) právo rovnakého zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi, pokiaľ ide o prístup k ekonomickým činnostiam, vykonávanie ekonomických činností a životné, zamestnanecké a pracovné podmienky;

...“ [*neoficiálny preklad*]

- 6 Článok 13 s názvom „Nečinnosť“ [*neoficiálny preklad*] stanovuje:

„Zmluvné strany sa zaväzujú, že neprijmú žiadne ďalšie obmedzujúce opatrenia voči štátnym príslušníkom druhej zmluvnej strany v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto dohoda.“ [*neoficiálny preklad*]

- 7 Článok 16 dohody s názvom „Odkaz na právo Spoločenstva“ [*neoficiálny preklad*] znie takto:

„1. Na dosiahnutie cieľov uvedených v tejto dohode zmluvné strany prijímú všetky opatrenia potrebné na to, aby sa práva a povinnosti rovnocenné s právami a povinnosťami obsiahnutými v právnych aktoch Európskeho spoločenstva, na ktoré sa odkazuje, uplatňovali v ich vzájomných vzťahoch.

2. V prípade, kde sa uplatňovanie tejto dohody vzťahuje na právo Spoločenstva, prihliada sa na relevantnú judikatúru Súdneho dvora Európskych spoločenstiev, ktorú tento súd prijal pred dátumom jej podpísania. Švajčiarsko bude informované o judikatúre prijatej po dátume podpisu tejto dohody. Na účely zabezpečenia riadneho fungovania dohody spoločný výbor na žiadosť ktorejkoľvek zmluvnej strany určí účinky tejto judikatúry.“ [*neoficiálny preklad*]

- 8 Príloha I dohody sa venuje voľnému pohybu osôb. V zmysle jej článku 2 s názvom „Pobyt a ekonomická činnosť“ [*neoficiálny preklad*]:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia pre prechodné obdobie, ktoré sú stanovené v článku 10 tejto dohody a kapitole VII tejto prílohy, štátni príslušníci zmluvnej

strany majú právo zdržiavať sa na území druhej zmluvnej strany a vykonávať tam ekonomické činnosti podľa postupov uvedených v kapitolách II až IV. Toto právo sa dokazuje vydaním povolenia na pobyt, alebo v prípade osôb z pohraničných oblastí vydaním zvláštneho povolenia.

...“ [*neoficiálny preklad*]

- 9 Článok 5 tejto prílohy s názvom „Verejný poriadok“ [*neoficiálny preklad*] stanovuje vo svojom odseku 1:

„Práva udelené podľa ustanovení tejto dohody môžu byť obmedzené iba prostredníctvom opatrení, ktoré sú opodstatnené dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.“ [*neoficiálny preklad*]

- 10 Kapitola III tejto prílohy je venovaná „samostatne zárobkovo činným osobám“ [*neoficiálny preklad*], ktoré sú v súlade s definíciou opakovane použitou v článku 12 ods. 1 tejto kapitoly štátnymi príslušníkmi zmluvnej strany, ktorí majú záujem pracovať a žiť na území druhej zmluvnej strany, aby vykonávali činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby.

- 11 Článok 13 tejto kapitoly s názvom „Samostatne zárobkovo činné cezhraničné osoby“ [*neoficiálny preklad*] vo svojom odseku 1 stanovuje:

„1. Samostatne zárobkovo činná cezhraničná osoba je štátny príslušník zmluvnej strany, ktorý má miesto pobytu na území zmluvnej strany a vykonáva činnosť samostatne zárobkovo činnnej osoby na území druhej zmluvnej strany, pričom sa na miesto svojho pobytu vracia zvyčajne každý deň alebo aspoň raz za týždeň.“ [*neoficiálny preklad*]

- 12 Článok 15 tej istej kapitoly s názvom „Rovnaké zaobchádzanie“ [*neoficiálny preklad*] stanovuje vo svojom odseku 1:

„Pokiaľ ide o prístup k samostatne zárobkovej činnosti a vykonávanie takejto činnosti, samostatne zárobkovo činné osobe sa nesmie udeliť menej priaznivé zaobchádzanie v hostiteľskej krajine, ako je priznané štátnym príslušníkom.“ [*neoficiálny preklad*]

- 13 Článok 25, ktorý predstavuje jediný článok kapitoly VI prílohy I dohody s názvom „Nákup nehnuteľného majetku“ [*neoficiálny preklad*], stanovuje vo svojom odseku 3:

„Cezhraničný pracovník má rovnaké práva ako štátny príslušník, pokiaľ ide o nákup nehnuteľného majetku pre jeho ekonomickú činnosť a ako druhé miesto pobytu. Opustenie hostiteľskej krajiny neznamena povinnosť zbaviť sa takéhoto majetku. Takýto cezhraničný pracovník si tiež môže zakúpiť miesto na pobyt počas dovolenky. Táto dohoda neovplyvňuje pravidlá uplatňujúce sa v hostiteľskom štáte na čisté kapitálové investovanie alebo podnikanie s nezastavanými pozemkami a bytmi.“ [*neoficiálny preklad*]

Vnútroštátna právna úprava

- 14 Zo spisu, ktorý bol predložený Súdnu dvoru, vyplýva, že v zmysle článku 2 spolkového zákona o povinnosti oznamovať poľnohospodárske nájomné zmluvy a o námietskach voči nim (Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen) z 8. novembra 1985 (BGBl. I, s. 2075, ďalej len „Landpachtverkehrsgesetz“) sa uzatvorenie poľnohospodárskej nájomnej zmluvy musí oznámiť príslušnému orgánu,

Landratsamt (okresný správny orgán), v lehote jedného mesiaca. Tento orgán môže vzniesť námietku proti nájomnej zmluve oznámenej v súlade s článkom 4 ods. 1 tohto zákona v rozsahu, v akom vedie odplata za árendu k „nežiaducemu“ rozdeleniu použitia pôdy alebo k nerentabilnému rozdeleniu, pokiaľ ide o jej použitie, alebo ak je odplata za árendu neprimeraná v porovnaní s odmenou. V súlade s článkom 4 ods. 6 toho istého zákona môžu spolkové krajiny upraviť iné dôvody námietky pre určité časti svojich území v rozsahu, v akom je nevyhnutné zabrániť závažným nebezpečenstvám pre agrárnu štruktúru.

- 15 Uplatnením tejto možnosti prijala spolková krajina Bádensko-Württembersko zákon, ktorým sa vykonáva [spolkový] zákon o prevode pozemkov a zákon o árende pôdy (Baden-Württembergisches Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz) v znení z 21. februára 2006 (*Gesetzblatt*, s. 85, ďalej len „vykonávací zákon“), ktorého článok 6 ods. 1a stanovuje:

„Okrem dôvodov uvedených v § 4 [Landpachtverkehrsgesetz] je možné podať námietku proti zmluve o árende pôdy v dotknutej časti spolkovej krajiny s cieľom zabrániť závažným nebezpečenstvám pre agrárnu štruktúru aj vtedy, ak árendovaný pozemok slúži na produkciu poľnohospodárskych produktov, ktoré sú vyvážané bez cla zo spoločného trhu a dochádza tým ku skresleniu hospodárskej súťaže.“

- 16 Od 1. júla 2010 bol Ausführungsgesetz (vykonávací zákon) nahradený zákonom týkajúcim sa opatrení na zlepšenie nemeckej poľnohospodárskej štruktúry v Bádensku-Württembersku (Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg) z 10. novembra 2009 (*Gesetzblatt*, s. 645), ktorého článok 13 ods. 3 druhá veta má obsah totožný s obsahom článku 6 ods. 1a vykonávacieho zákona.

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

- 17 Dňa 22. apríla 2010 podali R. Graf, švajčiarsky poľnohospodár so sídlom podniku vo Švajčiarsku v pohraničnej oblasti s Nemeckom, a R. Engel, vlastník poľnohospodárskej pôdy nachádzajúcej sa v spolkovéj krajine Bádensko-Württembersko, na Landratsamt Waldshut na schválenie árendálnu zmluvu z 26. februára 2006. V zmysle tejto dohody dal R. Engel do árendy R. Grafovi 369 árov ornej pôdy nachádzajúcej sa v pohraničnej oblasti so Švajčiarskom za ročnú odplatu za árendu vo výške 1 200 eur. R. Graf si želá vyvážať produkty vyprodukované na uvedenej ploche do Švajčiarska.
- 18 Rozhodnutím zo 17. júna 2010 Landratsamt Waldshut napadol túto nájomnú zmluvu a požadoval od zmluvných strán, aby ju okamžite ukončili. Uviedol, že švajčiarski poľnohospodári majú ako samostatne zárobkovo činné cezhraničné osoby v konaní o povolenie podľa zákona o prevode pozemkov rovnaké postavenie ako nemeckí poľnohospodári, avšak Landratsamt Waldshut sa domnieval, že odmietnutie povolenia nájomnej zmluvy sa zakladá na ustanovení § 6 ods. 1a vykonávacieho zákona. Landratsamt Waldshut uviedol, že dochádza ku skresleniu hospodárskej súťaže a že nemeckí poľnohospodári majú potrebu rozšíriť svoje plochy a prejavili záujem o árendu tohto pozemku za miestne obvyklú odplatu. V dôsledku toho ide o nežiaduce rozdeľovanie pôdy a území.
- 19 R. Graf a R. Engel napadli toto rozhodnutie pred Amtsgericht Waldshut-Tiengen, pričom tvrdili najmä to, že § 6 ods. 1 a vykonávacieho zákona porušuje dohodu.
- 20 Vnútroštátny súd vychádza zo skreslenia hospodárskej súťaže, pretože navrhovateľ R. Graf môže vo Švajčiarsku za predaj produktov vypestovaných v Nemecku dosiahnuť podstatne vyššie výnosy, než aké by mohol dosiahnuť v Nemecku. Tento súd

zastáva názor, že by námietky Landratsamt Waldshut boli účinné, ak by ustanovenie § 6 ods. 1a vykonávacieho zákona bolo zlučiteľné s dohodou.

- 21 Vzhľadom na uvedené Amtsgericht Waldshut-Tiengen rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Je ustanovenie § 6 ods. 1 a [vykonávacieho zákona] zlučiteľné s dohodou...?“

O prejudiciálnej otázke

- 22 Treba uviesť, že situácia samostatne zárobkovo činného cezhraničného poľnohospodára, ktorá sa nachádza na území jednej zmluvnej strany a prenajíma si poľnohospodársku pôdu nachádzajúcu sa na území inej zmluvnej strany, spadá do pôsobnosti dohody bez ohľadu na účel ekonomickej činnosti, ktorej slúži poľnohospodárska nájomná zmluva.
- 23 Je potrebné ešte pripomenúť, že zásada rovnosti zaobchádzania zakotvená v článku 15 ods. 1 prílohy I dohody týkajúca sa samostatne zárobkovej činnosti a jej výkonu sa nevzťahuje iba na „samostatne zárobkovo činné osoby“ v zmysle článku 12 ods. 1 tejto prílohy, ale rovnako na „samostatne zárobkovo činné cezhraničné osoby“ v zmysle článku 13 ods. 1 tejto prílohy, akými sú švajčiarski cezhraniční poľnohospodári (pozri rozsudok z 22. decembra 2008, Stamm a Hauser, C-13/08, Zb. s. I-11087, body 47 až 49, ako aj výrok).

- 24 Potom je potrebné preskúmať, či zásada rovnosti zaobchádzania, pokiaľ ide o prístup k samostatne zárobkovej činnosti a jej výkonu, zakotvená pre samostatne zárobkovo činné cezhraničné osoby v článku 15 ods. 1 prílohy I dohody, bráni takej právnej úprave, o akú ide v konaní vo veci samej.
- 25 Je potrebné konštatovať, že právna úprava sporná v konaní vo veci samej podľa svojho znenia nezavádza priamu diskrimináciu založenú na štátnej príslušnosti, lebo príslušný orgán môže brániť poľnohospodárskym nájomným zmluvám nezávisle od štátnej príslušnosti zmluvných partnerov, ak sú splnené podmienky tejto právnej úpravy.
- 26 V súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora však zásada rovnosti zaobchádzania, ktorá predstavuje pojem práva Únie, zakazuje nielen zjavnú diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, ale aj všetky formy skrytej diskriminácie, ktoré použitím iných rozlišovacích kritérií vedú v skutočnosti k rovnakému výsledku (pozri napríklad rozsudok z 12. septembra 1996, Komisia/Belgicko, C-278/94, Zb. s. I-4307, bod 27 a citovanú judikatúru). Táto judikatúra existujúca už k dátumu podpisu dohody sa rovnako vzťahuje na uplatnenie naposledy uvedenej dohody v súlade s jej článkom 16 ods. 2.
- 27 Pokiaľ ide o to, či podmienky upravené v právnej úprave spornej v konaní vo veci samej na účely zákazu poľnohospodárskej nájomnej zmluvy zahŕňajú fakticky nepriamu diskrimináciu, postačuje zväziť, že pokiaľ je v prípade osôb z pohraničných oblastí usadených vo Švajčiarsku a využívajúcich poľnohospodársku pôdu v Nemecku počet švajčiarskych štátnych príslušníkov podstatne vyšší než počet nemeckých štátnych príslušníkov, takáto nepriama diskriminácia existuje (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. júna 1996, Asscher, C-107/94, Zb. s. I-3089, body 37 a 38).

- 28 Podmienky stanovené predmetnou právnou úpravou by totiž mohli spôsobiť ujmu najmä švajčiarskym poľnohospodárom.
- 29 V prípade konštatovania takejto diskriminácie je potrebné overiť, či ju možno odôvodniť jedným z dôvodov upraveným v dohode.
- 30 Najprv treba zdôrazniť, že skreslenie hospodárskej súťaže vyvolané Landratsamt Waldshut z dôvodu skutočnosti, že švajčiarski cezhraniční poľnohospodári, akým je R. Graf, by mohli dosiahnuť za predaj svojich výrobkov vo Švajčiarsku získaných v Nemecku významnejšiu odmenu, než akú by dostali, ak by ich predali v Nemecku, nepredstavuje dôvod upravený v článku 5 ods. 1 prílohy I dohody, ktorého by sa mohol dovolávať na účely obmedzenia práv udelených ustanoveniami tejto dohody.
- 31 Landratsamt Waldshut sa tiež dovoláva cieľa územného plánovania ako opodstatneného dôvodu verejného poriadku v zmysle článku 5 ods. 1 prílohy I dohody.
- 32 V zmysle tohto ustanovenia predstavuje verejný poriadok dôvod obmedzenia práv udelených dohodou. Hoci v podstate zmluvné štáty môžu v súlade s ich vnútroštátnymi potrebami, ktoré môžu byť v jednotlivých štátoch a obdobiach rôzne, voľne stanoviť požiadavky verejného poriadku, ich rozsah však nemôže byť určený jednostranne každým z členských štátov bez kontroly zo strany Súdneho dvora (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. júla 2008, Jipa, C-33/07, Zb. s. I-5157, bod 23 a citovanú judikatúru). S ohľadom na toto konštatovanie sa pojem „verejný poriadok“ má realizovať a vykladať v kontexte dohody a v súlade s cieľmi, ktoré sleduje táto dohoda.

- 33 Je potrebné zdôrazniť, že dohoda spadá do širšieho rámca vzťahov medzi Európskou úniou a Švajčiarskou konfederáciou, ktorá, hoci sa nerozhodla pre účasť v Európskom hospodárskom priestore a na vnútornom trhu Únie, je s touto Úniou spojená množstvom dohôd pokrývajúcich väčšinu oblastí a upravujúcich osobitné práva a povinnosti, ktoré sú v určitom zmysle identické s tými, ktoré sú upravené v Zmluve. Všeobecný cieľ týchto dohôd vrátane dohody spornej v konaní vo veci samej je podporiť užšie hospodárske vzťahy medzi Úniou a Švajčiarskou konfederáciou. Preto sa dôvody taxatívne vymenované v článku 5 ods. 1 prílohy I dohody ako odôvodnenia odchýlky zo základných pravidiel, akým je zásada rovnosti zaobchádzania, musia vykladať striktné.
- 34 Z tohto hľadiska je potrebné dospieť k záveru, že hoci územné plánovanie a racionálne rozdelenie poľnohospodárskej pôdy môže za určitých okolností predstavovať legitímny cieľ všeobecného záujmu, pravidlá sporné vo veci samej týkajúce sa árendovaných poľnohospodárskych pozemkov nemôžu v nijakom prípade spadať pod pojem „verejný poriadok“ v zmysle článku 5 ods. 1 prílohy I dohody a na základe tejto dohody obmedzovať práva udelené uvedenou dohodou.
- 35 Je potrebné doplniť, že vnútroštátna právna úprava, ako je tá vo veci samej, ktorá by bola diskriminačná, by ako nové obmedzenie bola rovnako v rozpore s klauzulou „Nečinnosť“ upravenou v článku 13 dohody.
- 36 So zreteľom na predchádzajúce úvahy treba na položenú otázku odpovedať tak, že zásada rovnosti zaobchádzania zakotvená v článku 15 ods. 1 prílohy I dohody bráni právnej úprave členského štátu, akou je právna úprava v konaní vo veci samej, ktorá upravuje možnosť príslušného orgánu tohto členského štátu vzniesť námietku proti poľnohospodárskej nájomnej zmluve týkajúcej sa pozemku, ktorý sa nachádza v určenej zóne územia tohto členského štátu, a uzatvorenej medzi rezidentom tohto štátu a cezhraničným rezidentom inej zmluvnej strany z dôvodu, že árendovaný pozemok slúži na produkciu poľnohospodárskych produktov, ktoré sú bez cla vyvážané mimo

vnútorného trhu Únie, čím dochádza ku skresleniu hospodárskej súťaže, ak sa táto právna úprava týka podstatne vyššieho počtu štátnych príslušníkov druhej zmluvnej strany než štátnych príslušníkov členského štátu, na ktorého území sa táto právna úprava uplatňuje. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či táto posledná okolnosť nastala.

O trovách

- ³⁷ Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Zásada rovnosti zaobchádzania zakotvená v článku 15 ods. 1 prílohy I dohody medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Švajčiarskou konfederáciou na druhej strane o voľnom pohybe osôb, podpísanej 21. júna 1999 v Luxemburgu, bráni právnej úprave členského štátu, akou je právna úprava v konaní vo veci samej, ktorá upravuje možnosť príslušného orgánu tohto členského štátu vzniesť námietku proti poľnohospodárskej nájomnej zmluve týkajúcej sa pozemku, ktorý sa nachádza v určenej zóne územia tohto členského štátu, a uzatvorenej medzi rezidentom tohto štátu a cezhraničným rezidentom inej zmluvnej strany z dôvodu, že árendovaný pozemok slúži na produkciu poľnohospodárskych produktov, ktoré sú bez cla vyvázané mimo vnútorného trhu Únie, čím dochádza ku skresleniu hospodárskej súťaže, ak sa

táto právna úprava týka podstatne vyššieho počtu štátnych príslušníkov druhej zmluvnej strany než štátnych príslušníkov členského štátu, na ktorého území sa táto právna úprava uplatňuje. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť, či táto posledná okolnosť nastala.

Podpisy