

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 6 oktober 2011 *

I mål C-506/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Tyskland) genom beslut av den 22 september 2010, som inkom till domstolen den 21 oktober 2010, i målet

Rico Graf,

Rudolf Engel

mot

Landratsamt Waldshut,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (referent) och J. Malenovský,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: N. Jääskinen,
justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Rudolf Engel, genom H. Hanschmann, Rechtsanwalt,

— Landratsamt Waldshut, genom M. Núñez-Müller, Rechtsanwalt,

— Europeiska kommissionen, genom F. Erlbacher och S. Pardo Quintillán, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av relevanta bestämmelser i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer, undertecknat i Luxemburg den 21 juni 1999 (EGT L 114, 2002, s. 6) (nedan kallat 1999 års avtal).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, den schweiziska medborgaren Rico Graf och den tyska medborgaren Rudolf Engel och, å andra sidan, Landratsamt Waldshut angående den senares beslut att med stöd av tillämplig lagstiftning inte godkänna ett avtal om jordbruksarrende som ingåtts mellan de båda förstnämnda personerna.

Tillämpliga bestämmelser

1999 års avtal

- 3 Enligt artikel 1 a och d i 1999 års avtal är målet för detta bland annat att till förmån för medborgarna i Europeiska gemenskapens medlemsstater och Schweiz ge rätt till inresa, vistelse, upptagande av ekonomisk förvärvsverksamhet som arbetstagare och

etablering som egenföretagare samt rätt att stanna kvar på de avtalsslutande parternas territorier, liksom att ge samma levnads-, anställnings- och arbetsvillkor som de egna medborgarna har rätt till.

- 4 Artikel 2, med rubriken "Icke-diskriminering", innehåller följande bestämmelser:

"Medborgare i en avtalsslutande part vilka lagligen vistas på en annan avtalsslutande parts territorium får, vid tillämpningen av och i enlighet med bestämmelserna i bilagorna I, II och III till detta avtal, inte diskrimineras på grundval av nationalitet."

- 5 Enligt artikel 7 med rubriken "Andra rättigheter" gäller följande:

"De avtalsslutande parterna skall i enlighet med bilaga I fastställa särskilt följande rättigheter som har anknytning till den fria rörligheten för personer.

- a) Rätt till likabehandling i förhållande till de avtalsslutande parternas egna medborgare vad beträffar upptagande och utövande av ekonomisk förvärvsverksamhet samt i fråga om levnads- anställnings- och arbetsvillkor.

..."

- 6 I artikel 13 med rubriken "Stoppklausul" föreskrivs följande:

"De avtalsslutande parterna förbinder sig att avstå från att anta nya restriktiva bestämmelser gentemot medborgare från den andra avtalsslutande parten på de områden som omfattas av detta avtal."

- 7 I artikel 16 med rubriken "Hänvisning till gemenskapsrätten" föreskrivs följande:

"1. De avtalsslutande parterna skall för att uppnå målen för detta avtal vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att rättigheter och förpliktelser motsvarande de som föreskrivs i de av Europeiska gemenskapens rättsakter som det hänvisas till tillämpas i förbindelserna dem emellan.

2. I den mån tillämpningen av detta avtal omfattar gemenskapsrättsliga begrepp skall hänsyn tas till Europeiska gemenskapernas domstols gällande rättspraxis före tidpunkten för avtalets undertecknande. Schweiz skall underrättas om praxis som uppstått efter denna tidpunkt. Den gemensamma kommittén kan, i syfte att underlätta avtalets tillämpning, på en avtalsslutande parts begäran fastställa konsekvenserna av denna praxis."

- 8 Bilaga I till 1999 års avtal ägnas åt fri rörlighet för personer. Enligt artikel 2 däri, med rubriken "Vistelse och ekonomisk förvärvsverksamhet", gäller följande:

"1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om en övergångsperiod i artikel 10 i detta avtal och i kapitel VII i denna bilaga skall medborgare från en

avtalsslutande part ha rätt att vistas och utöva ekonomisk förvärvsverksamhet på den andra avtalsslutande partens territorium i enlighet med bestämmelserna i kapitlet II–IV. Som bevis för denna rätt skall ett uppehållstillstånd eller ett särskilt tillstånd för gränsarbetare utfärdas.

...”

- 9 Artikel 5 i denna bilaga har rubriken ”Allmän ordning” och innehåller följande bestämmelser i punkt 1:

”De rättigheter som beviljas genom bestämmelserna i detta avtal får begränsas endast genom åtgärder som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa.”

- 10 Kapitel III i nämnda bilaga ägnas åt ”Egenföretagare” vilka, i enlighet med definitionen i artikel 12.1 i det kapitlet, är medborgare i en avtalsslutande part som önskar etablera sig på en annan avtalsslutande parts territorium för att driva egen rörelse.
- 11 Artikel 13 i nämnda kapitel har rubriken ”Gränsarbetare med egen rörelse” och innehåller följande bestämmelser i punkt 1:

”En gränsarbetare med egen rörelse är en medborgare i en avtalsslutande part som är bosatt på en avtalsslutande parts territorium och driver egen rörelse på den andra avtalsslutande partens territorium, och som i princip återvänder till sin bostad dagligen eller åtminstone en gång i veckan.”

- 12 Artikel 15 i nämnda kapitel har rubriken "Likabehandling" och innehåller följande bestämmelser i punkt 1:

"Vad beträffar upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare i värdlandet skall egenföretagaren komma i åtnjutande av en behandling som är minst lika förmånlig som den som beviljas landets egna medborgare."

- 13 Artikel 25, som är den enda artikeln i kapitel VI i bilaga I till 1999 års avtal, har rubriken "Förvärv av fast egendom" och innehåller följande bestämmelser i punkt 3:

"En gränsarbetare skall ha samma rättigheter som landets medborgare vad gäller förvärv av fast egendom som används vid utövandet av ekonomisk förvärvsverksamhet samt av en andra bostad. Dessa rättigheter föranleder ingen skyldighet till avyttrande när han lämnar värdlandet. Han kan också tillåtas förvärva en fritidsbostad. För denna kategori medborgare skall detta avtal inte påverka gällande regler i värdlandet om renodlad kapitalplacering och handel med obebyggda fastigheter och med bostäder."

Den nationella lagstiftningen

- 14 Av de handlingar som inkommit till domstolen i målet framgår att enligt 2 § i den federala lagen om anmälan av och anmärkningar mot avtal om jordbruksarrende (Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen), av den 8 november 1985 (BGBl. I, s. 2075) (nedan kallad Landpachtverkehrsgesetz), ska ingångna avtal om jordbruksarrenden inom en månad anmälas till den behöriga myndigheten, Landratsamt. Landratsamt kan i enlighet med 4 § första stycket i denna lag besluta

att inte godkänna arrendeavtalet, om det leder till en "osund" uppdelning av markanvändningen eller till en uppdelning som innebär en oekonomisk markanvändning, eller om arrendebeloppet inte står i proportion till avkastningen. Enligt 4 § stycke 6 i samma lag får delstaterna föreskriva andra grunder för anmärkningar mot nämnda avtal avseende vissa delar av sina områden, om detta är absolut nödvändigt för att förebygga allvarlig fara för lantbruksstrukturen.

- 15 Delstaten Baden-Württemberg utnyttjade denna möjlighet och införde lagen om tillämpning av [delstatslagarna] om transaktioner avseende fastigheter och om jordbruksarrenden (Baden-Württembergisches Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz), i dess lydelse av den 21 februari 2006 (*Gesetzblatt*, s. 85) (nedan kallad *Ausführungsgesetz*), i vilken 6 § första stycket punkt a innehåller följande bestämmelser:

"I syfte att undvika allvarlig fara för lantbruksstrukturen kan avtal om jordbruksarrende hindras i den berörda delen av delstaten på andra grunder än dem som anges i 4 § i [Landpachtverkehrsgesetz], om den utarrenderade marken används för att producera jordbruksprodukter avsedda att exporteras tullfritt från den gemensamma marknaden, och detta snedvrider konkurrensen."

- 16 Sedan den 1 juli 2010 är *Ausführungsgesetz* ersatt av lag av den 10 november 2009 om åtgärder för förbättring av lantbruksstrukturen i delstaten Baden-Württemberg (*Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg*, *Gesetzblatt*, s. 645), vars 13 § tredje stycket andra meningen har samma innehåll som 6 § stycke 1 punkt a i *Ausführungsgesetz*.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 17 Den 22 april 2010 ingav Rico Graf, en schweizisk lantbrukare som har sätet för sin verksamhet i Schweiz, i gränsområdet mot Tyskland, och Rudolf Engel, som äger jordbruksmark i delstaten Baden-Württemberg, ett avtal om jordbruksarrende, undertecknat den 26 februari 2006, till Landratsamt Waldshut för godkännande. Enligt detta arrendeavtal upplåter Rudolf Engel till Rico Graf nyttjandet avseende 3,69 hektar odlingsmark belägen i gränsområdet mot Schweiz, mot en årlig arrendeavgift på 1 200 euro. Rico Graf önskar exportera de produkter han utvinnet ur denna jord till Schweiz.
- 18 Landratsamt Waldshut beslutade den 17 juni 2010 att inte godkänna arrendeavtalet och krävde att parterna omedelbart skulle avsluta det. Landratsamt Waldshut påpekade att schweiziska lantbrukare i deras egenskap av gränsarbetare med eget företag visserligen likställs med tyska lantbrukare vid förfarandet för godkännande enligt Landpachtverkehrsgesetz, men fann dock att beslutet att inte godkänna arrendeavtalet grundas på 6 § första stycket punkt a i Ausführungsgesetz. Landratsamt Waldshut påpekade att det förelåg en snedvridning av konkurrensen och att tyska lantbrukare med behov av att utöka jordbruksmark av ringa omfattning hade visat intresse av att arrendera den ifrågavarande jorden till det lokala gängse priset. Det förelåg alltså en osund fördelning av jord och mark.
- 19 Rico Graf och Rudolf Engel överklagade detta beslut till Amtsgericht Waldshut-Tiengen (domstol i första instans i Waldshut-Tiengen), och gjorde bland annat gällande att 6 § första stycket punkt a Ausführungsgesetz strider mot 1999 års avtal.
- 20 Den nationella domstolen har noterat att det föreligger en snedvridning av konkurrensen, eftersom Rico Graf kommer att erhålla betydligt mer i betalning vid försäljning i Schweiz för sina produkter som han odlar i Tyskland än vad han skulle erhålla i

Tyskland. Nämnda domstol anser att Landratsamt Waldshus beslut att inte godkänna arrendeavtalet skulle vara giltigt om 6 § första stycket punkt a Ausführungsgesetz är i överensstämmelse med 1999 års avtal.

- 21 Mot bakgrund härav beslutade Amtsgericht Waldshut-Tiengen att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är 6 § första stycket punkt a i [Ausführungsgesetz] förenlig med avtalet [av den 21 juni 1999] ...?”

Tolkningsfrågan

- 22 Domstolen påpekar att situationen för en lantbrukare som är egenföretagare och gränsgångare, och som har hemvist i en avtalslutande stat samt arrenderar jordbruksmark belägen i den andra avtalslutande staten, omfattas av tillämpningsområdet för 1999 års avtal, oberoende av ändamålet med den ekonomiska verksamhet som ligger bakom avtalet om jordbruksarrende.
- 23 Vidare framgår det av rättspraxis att den i artikel 15.1 i bilaga I till 1999 års avtal – rörande upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare – föreskrivna principen om likabehandling inte endast gäller för ”egenföretagare” i den mening som avses i artikel 12.1 i denna bilaga, utan även för ”gränsarbetare med egen rörelse” i den mening som avses i artikel 13.1 i nämnda bilaga, såsom de schweiziska gränsarbetande lantbrukarna (se dom av den 22 december 2008 i mål C-13/08, Stamm och Hauser, REG 2008, s. I-11087, punkterna 47–49 samt domslutet).

- 24 Det ska således prövas huruvida den princip om likabehandling när det gäller upp- tagande och utövande av förvärvsverksamhet som, i artikel 15.1 i bilaga I till avtalet, föreskrivs för gränsarbetare med egen rörelse, utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.
- 25 Domstolen konstaterar att den lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen till sin lydelse inte innebär någon direkt diskriminering grundad på nationalitet, eftersom den behöriga myndigheten kan besluta att inte godkänna avtal om jordbruksarrende oberoende av parternas nationalitet, när villkoren enligt denna lagstiftning är uppfyllda.
- 26 Enligt domstolens fasta praxis gäller emellertid att principen om likabehandling, som utgör ett unionsrättsligt begrepp, inte bara förbjuder öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan även all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat (se, exempelvis, dom av den 12 september 1996 i mål C-278/94, kommissionen mot Belgien, REG 1996, s. I-4307, punkt 27 och där angiven rättspraxis). Denna rättspraxis, som existerade redan vid tidpunkten för undertecknandet av 1999 års avtal, gäller enligt artikel 16.2 i detta avtal även i fråga om tillämpningen av detsamma.
- 27 När det gäller frågan huruvida de villkor som föreskrivs i den i det nationella målet aktuella lagstiftningen för att förbjuda ett avtal om jordbruksarrende de facto innebär en indirekt diskriminering, räcker det att konstatera att i den mån de gränsarbetande personer som har hemvist i Schweiz och som bedriver jordbruk i Tyskland utgörs av betydligt fler schweiziska än tyska medborgare, föreligger en sådan indirekt diskriminering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 1996 i mål C-107/94, Asscher, REG 1996, s. I-3089, punkterna 37 och 38).

- 28 De villkor som föreskrivs i den lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen är nämligen huvudsakligen till nackdel för schweiziska lantbrukare.
- 29 Om en sådan diskriminering konstateras ska det prövas huruvida den kan berättigas av något av de skäl som föreskrivs i 1999 års avtal.
- 30 Domstolen understryker inledningsvis att den av Landratsamt Waldshut åberopade snedvridning av konkurrensen som följer av att gränsarbetande schweiziska lantbrukare som Rico Graf erhåller betydligt bättre betalt i Schweiz för produkter som de odlat i Tyskland än vad de skulle få om de sålde dessa produkter i Tyskland, inte utgör något skäl enligt artikel 5.1 i bilaga I till avtalet, som kan åberopas för att begränsa de rättigheter som gäller enligt bestämmelserna i detta avtal.
- 31 Landratsamt Waldshut har även åberopat markplaneringssyftet som ett skäl som är berättigat med hänsyn till allmän ordning i den mening som avses i artikel 5.1 i bilaga I till 1999 års avtal.
- 32 Enligt denna bestämmelse utgör allmän ordning ett skäl som kan begränsa de rättigheter som har beviljats genom 1999 års avtal. Även om de avtalslutande staterna i princip fortfarande är fria att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsyn till allmän ordning kräver, så kan dess räckvidd inte bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan domstolens kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2008 i mål C-33/07, Jipa, REG 2008, s. I-5157, punkt 23 och där angiven rättspraxis). Mot bakgrund av detta konstaterande ska begreppet allmän ordning uppfattas och tolkas i enlighet med sammanhanget för och de mål som eftersträvas med 1999 års avtal.

- 33 1999 års avtal återfinns inom den mer allmänna ramen för förhållandena mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet. Även om sistnämnda stat inte har valt att ansluta sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområde eller till unionens inre marknad, är den likafullt bunden till unionen genom ett flertal avtal som täcker omfattande områden och i vilka det föreskrivs specifika rättigheter och skyldigheter, vilka i vissa avseenden är analoga med dem som föreskrivs i fördraget. Det allmänna syftet med dessa avtal, inbegripet det avtal som nu är i fråga i målet vid den nationella domstolen, är att stärka de ekonomiska banden mellan unionen och Schweiziska edsförbundet. De skäl som uttömmande räknas upp i artikel 5.1 i bilaga I till 1999 års avtal ska, i egenskap av undantag från de grundläggande reglerna i detta avtal, såsom principen om likabehandling, följaktligen tolkas strikt.
- 34 Domstolen konstaterar att ur detta perspektiv, och även om markplaneringen och en rationell uppdelning av jordbruksmarken under vissa omständigheter kan utgöra ett berättigat skäl av allmänintresse, kan inte sådana regler som de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilka tar sikte på avtal om arrende av jordbruksmark, på något sätt omfattas av begreppet allmän ordning, i den mening som avses i artikel 5.1 i bilaga I till 1999 års avtal, och begränsa de rättigheter som detta förlänar.
- 35 Det ska tilläggas att en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilken påståtts vara diskriminerande, i egenskap av ny restriktiv bestämmelse även skulle strida mot stoppklausulen i artikel 13 i 1999 års avtal.
- 36 Mot bakgrund av ovan redovisade överväganden ska den fråga som ställts besvaras enligt följande. Principen om likabehandling i artikel 15.1 i bilaga I till 1999 års avtal utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, i vilken det föreskrivs en möjlighet för den behöriga myndigheten i den medlemsstaten att hindra ett avtal om jordbruksarrende gällande mark som är belägen inom ett visst område i den medlemsstaten och som har ingåtts mellan en person med hemvist i sistnämnda stat och en gränsarbetande person med hemvist i den andra avtalslutande staten, av det skälet att den arrenderade marken

används för att producera jordbruksprodukter som är avsedda att exporteras tullfritt utanför unionens inre marknad och detta leder till snedvridning av konkurrensen, om tillämpningen av denna lagstiftning berör betydligt fler medborgare i den andra avtalsslutande staten än i den medlemsstat där nämnda lagstiftning är tillämplig. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida så är fallet.

Rättegångskostnader

- ³⁷ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Principen om likabehandling i artikel 15.1 i bilaga I till avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan om fri rörlighet för personer, undertecknat i Luxemburg den 21 juni 1999 utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, i vilken det föreskrivs en möjlighet för den behöriga myndigheten i den medlemsstaten att hindra ett avtal om jordbruksarrende gällande mark som är belägen inom ett visst område i den medlemsstaten och som har ingåtts mellan en person med hemvist i sistnämnda stat och en gränsarbetande person med hemvist i den andra avtalsslutande staten, av det skälet att den arrenderade marken används för att producera jordbruksprodukter som är avsedda att exporteras tullfritt utanför unionens inre

marknad och detta leder till snedvridning av konkurrensen, om tillämpningen av denna lagstiftning berör betydligt fler medborgare i den andra avtalslutande staten än i den medlemsstat där nämnda lagstiftning är tillämplig. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida så är fallet.

Underskrifter