

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

6 октомври 2011 година *

По дело C-506/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС, от Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Германия) с акт от 22 септември 2010 г., постъпил в Съда на 21 октомври 2010 г., в рамките на производство по дело

Rico Graf,

Rudolf Engel

срещу

Landratsamt Waldshut,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н К. Lenaerts, председател на състав, г-н D. Šváby, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н E. Juhász (докладчик) и г-н J. Malenovský, съдии,

* Език на производството: немски.

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,
секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Engel, от адв. H. Hanschmann, Rechtsanwalt,

— за Landratsamt Waldshut, от адв. M. Núñez-Müller, Rechtsanwalt,

— за Европейската комисия, от г-н F. Erlbacher и г-жа S. Pardo Quintillán, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на релевантните разпоредби от Споразумението между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Швейцарската конфедерация, от друга страна, относно свободното движение на хора, подписано в Люксембург на 21 юни 1999 г. (ОВ L 114, 2002 г., стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 74, стр. 97, наричано по-нататък „Споразумението“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Graf, швейцарски гражданин, и г-н Engel, германски гражданин, от една страна, и Landratsamt Waldshut, от друга страна, във връзка с отказа на тази служба да одобри в съответствие с приложимата правна уредба сключения между първите двама договор за земеделска аренда.

Правна уредба

Споразумението

- 3 Съгласно член 1, букви а) и г) от Споразумението неговата цел по-специално е да се договори в полза на гражданите на държавите — членки на Европейската общност, и Швейцарската конфедерация правото на влизане, пребиваване,

достъп до работа като заети лица, установяване на основата на самостоятелна заетост и правото на престой на територията на договарящите се страни, както и да се договорят еднакви условия на живот, заетост и работни условия, както тези, уговорени за гражданите на съответната страна.

- 4 Член 2, озаглавен „Недискриминация“, гласи:

„Граждани[те] на една договаряща се страна, които законно пребивават на територията на друга договаряща се страна, не трябва в приложение и в съответствие с разпоредбите на приложения I, II и III на настоящото споразумение да бъдат обект на каквато и да е дискриминация на основание националност.“

- 5 Съгласно член 7, озаглавен „Други права“:

„Договарящите се страни в съответствие с приложение I предоставят следните права по отношение на свободното движение на хора:

- а) правото на равнопоставеност с гражданите на страната по отношение на достъпа до и изпълнението на икономическа дейност и условия на живот, заетост и работни условия;

[...]

6 Член 13, озаглавен „Възпиране“, предвижда:

„Договарящите се страни се ангажират да не приемат допълнителни рестриктивни мерки спрямо гражданите на другата страна в области, които се обхващат от настоящото споразумение.“

7 Член 16, озаглавен „Позоваване на законодателството на Общността“, има следното съдържание:

„1. За да се постигнат целите, преследвани с настоящото споразумение, договарящите се страни предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че правата и задълженията, еквивалентни на тези, съдържащи се в законовите актове на Европейската общност, на които се прави позоваване, се прилагат в отношенията между тях.

2. Доколкото приложението на настоящото споразумение обхваща концепции от законодателството на Общността, взема се предвид подходящото прецедентно право на Съда на Европейските общности преди датата на неговото подписване. Прецедентното право след тази дата се предоставя на вниманието на Швейцария. За да се гарантира, че споразумението действа правилно, съвместният комитет по искане на една от договарящите се страни определя значението на такова прецедентно право.“

8 Приложение I към Споразумението е свързано със свободното движение на хора. Съгласно член 2 от него, озаглавен „Пребиваване и икономическа дейност“:

„1. Без да се засягат разпоредбите за преходния период, които са определени в член 10 от настоящото споразумение и раздел VII от настоящото приложение, гражданите на една договаряща се страна имат право да пребивават и да осъществяват икономическа дейност на територията на другата договаряща се страна при процедурите, определени в раздели II до IV. Това право получава

реален израз чрез издаването на разрешение за пребиваване или за хората от пограничните зони, посредством специално разрешение.

[...]“

- 9 Член 5 от приложението, озаглавен „Обществен ред“, предвижда в параграф 1:

„Правата, предоставени по силата на разпоредбите на настоящото споразумение, могат да се ограничат само посредством мерки, които са оправдани на основание на обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.“

- 10 Раздел III от посоченото приложение е посветен на „самостоятелно заети[те] лица“, които съгласно възпроизведената в член 12, параграф 1 от този раздел дефиниция са гражданите на договаряща се страна, които желаят да се установят на територията на друга договаряща се страна, за да осъществяват дейност като самостоятелно заети лица.
- 11 Член 13 от посочения раздел, озаглавен „Самостоятелно заети погранични работници“, предвижда в параграф 1:

„Самостоятелно зает пограничен работник е гражданин на една договаряща се страна, който пребивава на територията на една договаряща се страна и който осъществява дейност на самостоятелно заето лице на територията на другата договаряща се страна, като се връща на своето място на пребиваване по правило всеки ден или най-малкото един път седмично.“

- 12 Член 15 от същия този раздел, озаглавен „Равнопоставеност“, предвижда в параграф 1:

„По отношение на достъп до дейност на самостоятелно заето лице и осъществяването на такава дейност един самостоятелно зает работник трябва да получи не по-малко благоприятно третиране в приемащата страна от това, което се предоставя на нейните собствени граждани.“

- 13 Член 25, който е единственият член от раздел VI от приложение I към Споразумението, озаглавен „Покупка на недвижима собственост“, предвижда в параграф 3:

„Пограничен работник се ползва със същите права като гражданина на страната по отношение на закупуването на недвижима собственост за неговата икономическа дейност и като втори дом. Напускането на приемащата страна не води до задължението за освобождаване от такава собственост. Той също може да получи разрешение да закупи място за почивка. Това споразумение не оказва влияние върху правилата, приложими в приемащата страна за чисти капиталови инвестиции или бизнес с незастроена земя и апартаменти.“

Национална правна уредба

- 14 От представената на Съда преписка е видно, че по силата на член 2 от Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen (федералният закон за задължението за деклариране и правото на възражение срещу договорите за аренда на земеделска земя) (BGBl. 1985 I, стр. 2075, наричан по-нататък „Landpachtverkehrsgesetz“) за сключването на договор за земеделска аренда в едномесечен срок се уведомява компетентният орган, Landratsamt. В съответствие

с член 4, параграф 1 от закона този орган има правото на възражение срещу така декларирания договор за аренда, доколкото отдаването под аренда води до „неправилно“ разпределение на земеползването или до нерентабилно разпределение от гледна точка на предназначението на земите, или пък ако арендното плащане е несъразмерно на произведената продукция. В съответствие член 4, параграф 6 от същия закон провинциите могат да предвидят и други основания за възражение за определени части от своята територия, доколкото това е задължително необходимо за предотвратяване на сериозна опасност за аграрната структура.

- 15 Възползвайки се от тази възможност, провинция Баден-Вюртемберг приема Закон за прилагането на [федералните] закони за сделките със земя и за арендата в земеделието (Baden-Württembergisches Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz), член 6, параграф 1a от който, в редакцията на закона от 21 февруари 2006 г. (Gesetzblatt, стр. 85, наричан по-нататък „Ausführungsgesetz“), гласи следното:

„Освен на основание член 4 от [Landpachtverkehrsgesetz] в съответната част на провинцията срещу сключването на договор за аренда може да се възрази и поради необходимост от предотвратяване на сериозна опасност за аграрната структура на селското стопанство, в случай че отдаваната под аренда земеделска земя се използва за произвеждането на селскостопанска продукция, напускаща вътрешния пазар на Общността, без да бъде обмитявана, като по този начин се нарушава конкуренцията.“

- 16 Считано от 1 юли 2010 г. Ausführungsgesetz се заменя със Закона относно мерките за подобряване на аграрната структура в провинция Баден-Вюртемберг (Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg) от 10 ноември 2009 г. (Gesetzblatt, стр. 645), член 13, параграф 3, второ изречение от който е със съдържание, идентично с това на член 6, параграф 1a от Ausführungsgesetz.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

- 17 На 22 април 2010 г. г-н Graf, земеделски производител от Швейцария, където в пограничния с Германия район е установено земеделското му стопанско, и г-н Engel, собственик на земеделски терени в провинция Баден-Вюртемберг, представят пред Landwirtschaftsamt Waldshut за последващо одобрение сключения на 26 февруари 2006 г. договор за аренда. Съгласно този договор г-н Engel отдава под аренда на г-н Graf 369 ара обработваема земя, намираща се в пограничния със Швейцария район, срещу годишно арендно плащане от 1 200 EUR. Г-н Graf възнамерява да изнася в Швейцария продукцията от отдадената му под аренда земеделска земя.
- 18 С решение от 17 юни 2010 г. Landratsamt Waldshut възразява срещу сключения договор за аренда и изисква от страните по договора незабавно да го прекратят. Като посочва, че в качеството си на самостоятелно заети погранични работници швейцарските земеделски производители са приравнени на германските земеделски производители в рамките на процедурата по последващо одобрение съгласно Landpachtverkehrsgesetz, Landratsamt Waldshut посочва като основание за отказа си за одобрение на договора за аренда и член 6, параграф 1а от Ausführungsgesetz. Според Landratsamt Waldshut е налице нарушение на конкуренцията и някои германски земеделски производители, които се нуждаят от увеличаване на обработваните от тях малки по площ земеделски земи, са проявили интерес към вземане под аренда на разглежданите земеделски земи на обичайната за съответната област цена. Със сключения договор за аренда по този начин се допускало неправилно разпределение на наличната земеделска земя.
- 19 Г-н Graf и г-н Engel оспорват решението пред Amtsgericht Waldshut-Tiengen (първоинстанционният съд в Waldshut-Tiengen), посочвайки по-специално, че член 6, параграф 1а от Ausführungsgesetz противоречи на Споразумението.
- 20 Запитващата юрисдикция приема, че е налице нарушение на конкуренцията, щом като г-н Graf може да реализира много по-голяма печалба, ако произвежданата в Германия земеделска продукция бъде продавана в Швейцария,

отколкото в Германия. Тази юрисдикция приема, че възражението на Landratsamt Waldshut срещу договора би било валидно, в случай че член 6, параграф 1а от Ausführungsgesetz е в съответствие със Споразумението.

- 21 С оглед на това съображение Amtsgericht Waldshut-Tiengen решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„В съответствие ли е член 6, параграф 1а от [Ausführungsgesetz] със Споразумението[...]?“

По преюдициалния въпрос

- 22 Следва да се отбележи, че положението на самостоятелно зает земеделски производител, който е установен на територията на една от договарящите страни и който е взел под аренда земеделска земя, намираща се на територията на другата договаряща страна, попада в приложното поле на Споразумението, независимо от целта на стопанската дейност, за която е сключен договорът за земеделска аренда.
- 23 По-нататък следва да се припомни, че видно от съдебната практика, принципът на равно третиране, установен в член 15, параграф 1 от приложение I към Споразумението, по отношение на достъпа до дейност като самостоятелно заето лице и осъществяването на такава дейност се отнася не само до „самостоятелно заетите лица“ по смисъла на член 12, параграф 1 от това приложение, но и до „самостоятелно заетите погранични работници“ по смисъла на член 13, параграф 1 от посоченото приложение, като швейцарските погранични земеделски производители (вж. Решение от 22 декември 2008 г. по дело Stamm и Hauser, C-13/08, Сборник, стр. I-11087, точки 47—49 и диспозитива).

- 24 С оглед на това следва да се обсъди дали принципът на равно третиране по отношение на достъпа до дейност като самостоятелно заето лице и осъществяването на такава дейност, установен за самостоятелно заетите погранични работници в член 15, параграф 1 от приложение I към Споразумението, допуска правна уредба като разглежданата в главното производство.
- 25 Следва да се установи, че съгласно нейните разпоредби разглежданата в главното производство правна уредба не въвежда пряка дискриминация, основана на гражданството, като се има пред вид, че компетентната служба може при условията, предвидени в тази правна уредба, да направи възражение срещу договорите за аренда на земеделски земи, независимо от гражданството на страните по договора.
- 26 Същевременно обаче съгласно постоянната практика на Съда принципът на равно третиране, който е правно понятие на Съюза, забранява не само явната дискриминация, основана на гражданство, но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други разграничителни критерии фактически водят до същия резултат (вж. например Решение от 12 септември 1996 г. по дело Комисия/Белгия, C-278/94, *Rescueil*, стр. I-4307, точка 27 и цитираната съдебна практика). Тази съдебна практика, която вече е съществувала към датата на сключване на споразумението, се отнася и до неговото прилагане в съответствие с член 16, параграф 2 от него.
- 27 Що се отнася до въпроса дали условията, предвидени в разглежданата в главното производство правна уредба, за забрана на договор за земеделска аренда всъщност съдържат непряка дискриминация, е достатъчно да се съобрази, че доколкото сред установените в Швейцария погранични работници, които обработват земеделски земи в Германия, броят на швейцарските граждани е определено по-голям от броя на германските граждани, такава непряка дискриминация съществува (вж. в този смисъл Решение от 27 юни 1996 г. по дело Asscher, C-107/94, *Rescueil*, стр. I-3089, точки 37 и 38).

- 28 Въсъщност условията, предвидени от разглежданата в главното производство правна уредба, биха се оказали неблагоприятни главно за швейцарските земеделски производители.
- 29 Ако такава дискриминация бъде установена, следва да се провери дали тя може да бъде обоснована с някое от съображенията, предвидени в Споразумението.
- 30 Важно е да се подчертае в самото начало, че изтъкваното от Landratsamt Waldshut нарушение на конкуренцията, произтичащо от обстоятелството, че швейцарските погранични земеделски производители, като г-н Graf, получавали за продажбите в Швейцария на своята продукция, произведена в Германия, много по-голямо заплащане от това, което биха получили, ако я продаваха в Германия, не би могло да съставлява основание, предвидено в член 5, параграф 1 от приложение I към Споразумението, за налагането на ограничения на правата, предоставяни от разпоредбите на последното.
- 31 Landratsamt Waldshut се позовава и на целта за териториално устройство като на основание, свързано с обществения ред по смисъла на член 5, параграф 1 от приложение I към Споразумението.
- 32 Съгласно тази разпоредба общественият ред съставлява основание за ограничение на правата, предоставени по силата на Споразумението. Макар че по същество договарящите страни са свободни да определят изискванията, свързани с обществения ред и обществената сигурност, според националните си нужди, които могат да се различават в отделните държави и през различните периоди от време, техният обхват не може да бъде определян едностранно от отделните държави членки без контрол от страна на Съда (вж. в този смисъл Решение на Съда от 10 юли 2008 г. по дело Jira, С-33/07, Сборник, стр. I-5157, точка 23 и цитираната съдебна практика). В светлината на тази констатация понятието за обществен ред следва да се разглежда и тълкува в контекста на Споразумението и в съответствие с преследваните от него цели.

- 33 Важно е да се подчертае, че Споразумението се вписва в по-общата рамка на отношенията между Европейския съюз и Швейцарската конфедерация, която, макар и да не е направила избора да се присъедини към Европейското икономическо пространство и към вътрешния пазар на Съюза, въпреки това е свързана с последния с многобройни споразумения, обхващащи широки области и предвиждащи конкретни права и задължения, които в много отношения са аналогични на предвидените в Договора. Основната цел на тези споразумения, включително и на разглежданото в главното производство споразумение, е укрепването на икономическите връзки между Съюза и Швейцарската конфедерация. Следователно ограничително изброените в член 5, параграф 1 от приложение I към Споразумението основания, с които може да бъде оправдано дерогиране от основните разпоредби на последното, като например принципа на равнопоставеност, трябва да се тълкуват стриктно.
- 34 От тази гледна точка следва да се заключи, че макар и териториалното устройство и рационалното разпределение на земеделска земя да могат при определени обстоятелства да съставляват легитимна цел от общ интерес, норми като разглежданите в главното производство, отнасящи се до отдаването под аренда на земеделска земя, не биха могли по никакъв начин да попадат в обхвата на понятието за обществен ред по смисъла на член 5, параграф 1 от приложение I към Споразумението и да ограничават предоставяните от последното права.
- 35 Важно е да се добави, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която би била дискриминационна, би била в противоречие и с предвидената в член 13 от Споразумението клауза „Stand still“.
- 36 С оглед на изложените по-горе съображения на отправения въпрос следва да се отговори, че принципът на равно третиране, установен в член 15, параграф 1 от приложение I към Споразумението, не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която предвижда възможност за компетентния орган да направи възражение срещу договор за аренда на земеделска земя, която се намира в определен район от територията на същата тази държава, сключен между гражданин на последната и гражданин от пограничния район от другата договаряща страна, с мотива че отдадената под аренда земеделска земя се използва за произвеждането на селскостопанска продукция,

напускаща вътрешния пазар на Съюза, без да бъде обмитявана, като по този начин се нарушава конкуренцията, ако тази правна уредба засяга със своето прилагане определено по-голям брой граждани на другата договаряща страна, отколкото граждани на държавата членка, на територията на която се прилага тази правна уредба. Запитващата юрисдикция трябва да провери дали това обстоятелство е налице.

По съдебните разноски

- 37 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Принципът на равно третиране, установен в член 15, параграф 1 от приложение I към Споразумението между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Швейцарската конфедерация, от друга страна, относно свободното движение на хора, подписано в Люксембург на 21 юни 1999 г., не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която предвижда възможност за компетентния орган да направи възражение срещу договор за аренда на земеделска земя, която се намира в определен район от територията на същата тази държава, сключен между гражданин на последната и гражданин от пограничния район от другата договаряща страна, с мотива че отдадената под аренда земеделска земя се използва за произвеждането на селскостопанска продукция, напускаща вътрешния пазар на Съюза, без да бъде обмитявана, като по този начин се нарушава конкуренцията, ако тази правна уредба

засяга със своето прилагане определено по-голям брой граждани на другата договаряща страна, отколкото граждани на държавата членка, на територията на която се прилага тази правна уредба. Запитващата юрисдикция трябва да провери дали това обстоятелство е налице.

Подписи