РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

25 януари 2007 година *

По дело C-370/05

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Vestre Landsret (Дания) с акт от 5 октомври 2005 г., постъпил в Съда на 10 октомври 2005 г. в рамките на наказателното производство срещу

Uwe Kay Festersen,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н A. Rosas, председател на състав, г-н A. Tizzano, г-н A. Borg Barthet, г-н J. Malenovský (докладчик) и г-н U. Lõhmus, съдии,

генерален адвокат: г-жа C. Stix-Hackl,
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в хода на писменото производство и на съдебното заседание от 12 юли 2006 г.,

* Език на производството: датски.

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Festersen, от адв. K. Berning, advokat,

— за датското правителство, от г-н J. Molde, в качеството на представител, подпомаган от адв. P. Biering, advokat,

— за норвежкото правителство, от г-н K. Moen и г-жа I. Holten, в качеството на представители,

— за Комисията на Европейските общности, от г-н H. Støvlbæk, в качеството на представител,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено на заседанието на 3 октомври 2006 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуване на членове 43 ЕО и 56 ЕО.

2 Запитването е отправено в рамките на наказателно производство, образувано срещу г-н Festersen, поради това че не е изпълнил задължението да се установи за постоянно пребиваване в придобития от него земеделски имот на територията на община Bov, област Южен Jutland (Дания).

Национална правна уредба

3 Съгласно член 2 от датския Закон за земеделието (landbrugsloven) в редакцията му, произтичаща от Постановление за кодификация № 589 (lovbekendtgørelse nr. 598) от 15 юли 1999 г. (наричан по-нататък „Закон за земеделието“):

„1. Земеделските имоти задължително се използват за отглеждането на култури съгласно разпоредбите на този закон.

2. Земеделският е имот, обозначен като такъв в кадастралния регистър.

[...]“

4 Член 4, параграф 6 от Закона за земеделието предвижда:

„Когато един земеделски имот е разделен или по друг начин е ограничен до площ, по-малка от 2 ha, задължението за отглеждане на култури престава да действа, освен ако собственикът не желае да го прилага. [...]“

5 По смисъла на член 7 от същия закон:

„1. Земеделските имоти се стопанисват самостоятелно и са снабдени с подходящи жилищни постройки, от които обитателите обработват земите при спазване на разпоредбите на член 8, параграфи 4 и 6, на член 9, параграфи 1 и 2 и на член 10.

2. Земеделският имот се стопанисва по подходящ начин при отчитане на възможностите за извличане на икономическа полза от него, на здравните изисквания към домашните животни, както и тези, свързани с природата и околната среда.

[...]“

6 Член 16 от този закон предвижда:

„1. Всяко физическо лице може да придобие земеделски имот в селски район с площ над 30 хектара, при условие че:

[...]

4) приобретателят се установи за постоянно пребиваване на територията на земеделския имот в шестмесечен срок след придобиването му,

5) приобретателят сам стопанисва имота

[...]

2. Собственост върху земеделски имот, чиято площ е под 30 ha, може да се придобива, стига приобретателят да отговаря на условията, предвидени в параграф 1, точки 1—4.

[...]“

7 По смисъла на член 18 от Закона за земеделието:

„1. Извън предвидените в членове 16, 17 и 17a случаи собствеността върху земеделския имот, който се намира в селски район, може да се придобие само с разрешение на министъра на храните, земеделието и риболова.

[...]

4. Министърът може да разреши придобиването на земеделски имот от лица в един от следните случаи:

1) имотът се придобива, за да бъде използван по начина, предвиден в член 4, параграф 1, точка 1, и може да се очаква, че в близко бъдеще ще запази отреденото му предназначение;

2) имотът се придобива с цел търговска печалба за неземеделски нужди, които могат да се считат за необходими с оглед на задоволяване на нужди от общ интерес;

3) имотът се придобива за специални цели, в това число използване за научни, образователни, социални, лечебни или възстановителни цели;

4) придобиването е в рамките на дейност по създаване на влажни ливади или възстановяване на терени в естествени райони, или

5) когато други специални причини обуславят това.

[...]“

8 Член 27, параграф 2 от Закона за земеделието предвижда:

„Когато искането за разрешение за придобиване или отдаване под аренда на земеделски имот не е подадено своевременно, [...] компетентният министър може да разпореди на собственика да прехвърли собствеността върху имота в срок от най-малко шест месеца и не повече от една година или да разпореди на арендатора или на наемателя да прекратят договорните си правоотношения в същия срок. Тези разпоредби се прилагат и когато е отказано издаването на разрешение или срокът на издаденото разрешение е изтекъл, или не са изпълнени условията за издаване на разрешение.[...]“

9 Съгласно член 33 от този закон:

„1. Може да бъде наложена глоба на всеки, който:

[...]

3) не се съобрази със заповед, постановена на основание член 8, параграфи 5 и 7, член 9, параграф 5 или член 27.

[...]“

10 По смисъла на член 62 от Циркулярно писмо № 26 от 22 февруари 2000 г. относно Закона за земеделието:

„Разрешение по член 18 от Закона [за земеделието] за придобиване на земеделски имот с освобождаване за неопределен срок от задължението за пребиваване съгласно член 16, параграф 1, точка 4 може да се даде само при изключителни обстоятелства. Става дума например за случаи, при които местоположението на имота не позволява да се изпълни задължението за пребиваване през голяма част от годината. Разпоредбата се прилага ограничително“.

11 Съгласно член 4, параграф 1 от Постановление № 627 от 26 юли 1999 г. относно условията за обучение и пребиваване във връзка със Закона за земеделието (bekendtgørelse nr. 627 af 26. juli 1999 om uddannelseskrav og bopælskrav m.v. i henhold til landbrugsloven) задължението за постоянно пребиваване на територията на земеделския имот предполага лицето да пребивава трайно и продължително и да нощува в имота, освен при настъпване на особени обстоятелства с определена продължителност. Посоченото лице трябва да е вписано в регистрите на населението на общината като живеещо в този имот по начин, че последният да представлява основното му пребиваване за целите на данъчното облагане.

12 Член 4, параграф 2 от същото постановление предвижда, че приобретателят трябва да изпълнява задължението за пребиваване в продължение на осем години, считано от придобиването на земеделския имот.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

13 През 1998 г. г-н Festersen, германски гражданин, придобива в област Южен Jutland недвижима собственост, обозначена в кадастралния регистър като земеделски имот. Този имот се състои от два парцела: единият, от 24 a, е разположен в градска зона и е отреден за застрояване, а другият, от 3,29 ha, се намира в селски район и представлява ливада.

14 Лицето не изпълнява задължението да се установи за постоянно пребиваване на територията на този имот, поради което земеделската комисия на област Южен Jutland го приканва да се съобрази със закона, като на 8 септември 2000 г. му нарежда да прехвърли собствеността си в шестмесечен срок, освен ако междувременно не узакони придобиването, като получи освобождаване от задължението за отглеждане на култури или изпълни условието за пребиваване.

15 На 16 юли 2001 г. посочената комисия предоставя на г-н Festersen нов шестмесечен срок да прехвърли собствеността си, освен ако преди изтичането му той предприеме необходимите мерки, било за да намали размера на притежавания от него имот под 2 ha и едновременно с това да поиска освобождаване от задължението за отглеждане на култури, било за да се установи за пребиваване на територията на имота.

16 На 18 август 2003 г. районния съд в Gråsten осъжда г-н Festersen да заплати глоба в размер на 5 000 DKK [датски крони], за това че е нарушил член 33, параграф 1, точка 3 и член 27, параграф 2 от Закона за земеделието, като не се е съобразил с разпореждането на земеделската комисия на област Южен Jutland. Той е осъден също да заплаща периодична парична санкция в размер на 5 000 DKK за всеки месец закъснение, ако не се съобрази с това разпореждане до 1 декември 2003 г.

17 Г-н Festersen, който се заселва в имота на 12 юни 2003 г., е вписан на този адрес в регистрите на населението като жител на община Bov от 12 септември 2003 г.

18 Той обжалва осъдителното решение пред Vestre Landsret и иска неговата отмяна. Прокуратурата иска потвърждаване на постановеното в първоинстанционното производство решение.

19 Г-н Festersen и прокуратурата спорят по въпроса дали задължението за пребиваване, предвидено в Закона за земеделието, е съвместимо с принципите на свобода на установяване и на свободно движение на капиталите, залегнали в членове 43 ЕО и 56 ЕО.

20 При тези обстоятелства Vestre Landsret решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Член 43 ЕО и член 56 ЕО допускат ли възможността една държава-членка да обвърже придобиването на земеделски имот с условието приобретателят да се установи на негова територия за постоянно пребиваване?

2) За отговора на първия въпрос от значение ли е фактът, че имотът не може да съставлява стопанство, което да функционира самостоятелно, и че жилищната сграда към този имот е разположена в градска зона?“

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

21 С първия въпрос препращащата юрисдикция иска по същество да се установи дали разпоредбите на Договора за ЕО относно правото на установяване (член 43 ЕО) и свободното движение на капитали (член 56 ЕО) допускат национално законодателство като разглежданото в главното производство, което обвързва придобиването на земеделски имот с условието приобретателят да се установи за постоянно пребиваване на негова територия.

22 Най-напред следва да се напомни, че правото да се придобиват, стопанисват и отчуждават недвижими имоти на територията на друга държава-членка, което

е необходимо допълнение към свободата на установяване, както следва от член 44, параграф 2, буква е) ЕО (Решение от 30 май 1989 г. по дело Комисия/Гърция, 305/87, Recueil, стр. 1461, точка 22), при упражняването си поражда движение на капитали (Решение от 5 март 2002 г. по дело Reisch и др., C-515/99, C-519/99 до C-524/99 и C-526/99 до C-540/99, Recueil, стр. I-2157, точка 29).

23 Движението на капитали включва сделките, с които чуждестранни лица инвестират в недвижими имоти на територията на държава-членка, както следва от номенклатурата на движенията на капитали в приложение I към Директива 88/361/ЕИО на Съвета от 24 юни 1988 г. относно прилагане на член 67 от Договора [отменен с Договора от Амстердам] (ОВ L 178, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 10), като тази номенклатура продължава да дава насоки за целите на дефиниране на понятието за движение на капитали (вж. Решение от 16 март 1999 г. по дело Trummer и Mayer, C-222/97, Recueil, стр. I-1661, точка 21, Решение от 11 януари 2001 г. по дело Stefan, C-464/98, Recueil, стр. I-173, точка 5, Решение по дело Reisch и др., посочено по-горе, точка 30 и Решение от 14 септември 2006 г. по дело Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, Recueil, стр. I-8203, точка 22).

24 Следователно трябва да се изследва дали национална правна уредба като разглежданата в главното производство представлява ограничение на движението на капитали. В това отношение от постоянната съдебна практика следва, че мерките, забранени с член 56, параграф 1 ЕО като ограничаващи движението на капитали, включват мерки, които по естеството си могат да възпрат чуждестранните лица да инвестират в една държава-членка или да възпрат местните лица да инвестират в други държави-членки (вж. в този смисъл Решение от 23 февруари 2006 г. по дело Van Hilten-van der Heijden, C-513/03, Recueil, стр. I-1957, точка 44).

25 Впрочем дори датското законодателство в областта на земеделието да не установява дискриминация между датските граждани и гражданите от другите държави-членки на Европейския съюз или от Европейското икономическо пространство, все пак условието за пребиваване, което то поставя и от което освобождаване може да се предостави само с разрешение на министъра на земеделието, ограничава свободното движение на капитали.

26 Подобна мярка все пак може да се приеме, при условие че тя преследва цел от общ интерес, че се прилага по недискриминационен начин и се спазва принципът на пропорционалност, което означава да бъде годна да гарантира постигането на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ (Решение от 1 юни 1999 г. по дело Konle, C-302/97, Recueil, стр. I-3099, точка 40, Решение по дело Reisch и др., посочено по-горе, точка 33 и Решение от 23 септември 2003 г. по дело Ospelt и Schlössle Weissenberg, C-452/01, Recueil, стр. I-9743, точка 34).

27 Относно условието за задоволяване на цел от общ интерес датското правителство изтъква, че националната правна уредба цели на първо място да запази стопанисването на земеделските земи от обитаващите ги собственици, което е един от традиционните начини на стопанисване на земята в Дания, и се стреми към това земеделските стопанства да бъдат обитавани и стопанисвани главно от собствениците си, на второ място, с цел устройство на територията, да поддържа постоянно население в селските райони, и на трето място — да насърчи разумното използване на наличните земи, противопоставяйки се на натиска върху пазара на поземлените имоти.

28 Такива цели сами по себе си са от общ интерес и могат да обосноват ограничения на свободното движение на капитали (вж. в този смисъл посочените по-горе Решение по дело Konle, точка 40, Решение по дело Reisch и др., точка 34, както и Решение по дело Ospelt и Schlössle Weissenberg, точки 38 и 39). Освен това, както поддържат датското правителство и Комисията на Европейските общности, те съответстват на целите на Общата селскостопанска политика, която се стреми, видно от член 33, параграф 1, буква б) ЕО, „да осигури [...] приемлив жизнен стандарт на хората, занимаващи се със селско стопанство“ и при чието изработване трябва да се взема предвид, съгласно параграф 2, буква а) от този член, „специфичният характер на селскостопанската дейност, произтичащ от социалната структура на селското стопанство и от структурните и естествени неравенства между различните селскостопански райони“ (вж. в този смисъл Решение по дело Ospelt и Schlössle Weissenberg, посочено по-горе, точка 40).

29 Относно условието за пропорционалност е важно да се провери дали задължението на приобретателя да се установи за постоянно пребиваване на територията на придобития от него земеделски имот е, както твърдят датското и норвежкото правителство, подходяща и необходима мярка за постигане на целите, посочени в точка 27 от настоящото решение.

30 Относно това доколко е подходяща националната мярка, разглеждана в главното производство, трябва да се отбележи, че тя включва само задължение за пребиваване и не е свързана, за приобретател на земеделски имот с площ под 30 ha, със задължение да стопанисва лично имота. Следователно такава мярка сама по себе си се оказва, че не гарантира постигането на посочената цел за запазване на традиционния начин на стопанисване на земята от нейния собственик.

31 Относно втората цел, определена със Закона за земеделието, следва да се изтъкне, че задължението за пребиваване може по дефиниция да допринесе за поддържането на население в селските райони и това задължение може да бъде изпълнено в още по-голяма степен от земеделските стопани, които съгласно една от общите цели на Закона за земеделието — да насърчава стопанисването на земята от собствениците ѝ, сами стопанисват средствата си за производство.

32 При все това трябва да се отбележи, че предвид процесите, изложени в представените пред Съда писмени становища, които не се оспорват в съдебното заседание, на едновременно намаляване броя на земеделските стопанства и на тяхното окрупняване, не може да се постигне целта за

запазване на населението в селските райони, когато земеделският имот се придобива от земеделски стопанин, който вече живее на територията на друго стопанство. При това положение задължението за пребиваване не гарантира постигането на целта и поради това посоченото задължение в действителност само по себе си не се оказва подходящо за постигането на такава цел.

33 Относно третата цел на Закона за земеделието трябва да се заключи, че задължението за пребиваване може да намали броя на потенциалните купувачи на земеделски имоти и че в резултат на това може да се намали натискът върху този пазар на поземлени имоти. Може да се приеме, че национална правна уредба, включваща подобно задължение, което цели да се избегне придобиването на земеделски земи единствено със спекулативна цел и така улеснява получаването на собствеността върху тези земи преимуществено от лица, желаещи да ги обработват, отговаря на цел от общ интерес в една държава-членка, чиито земеделски земи безспорно представляват ограничен естествен ресурс.

34 Важно е следователно да се провери дали задължението за пребиваване е мярка, която не надхвърля необходимото за постигане на тази цел.

35 При тази преценка трябва да се държи сметка за обстоятелството, че посоченото задължение ограничава не само свободното движение на капитали, а и правото на приобретателя да избира свободно своето местожителство, което при все това му се гарантира съгласно член 2, параграф 1 от Протокол № 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).

36 Съгласно член 6, параграф 2, ЕС „Съюзът зачита основните права, така както те са гарантирани от [ЕКПЧ] и така както произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки, като основни принципи на правото на Общността“ (Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет, C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 36).

37 При това положение задължението за местоживеене се оказва особено ограничително, тъй като засяга гарантирано от ЕКЗПЧ основно право. На следващо място се поставя въпросът дали е могло се приемат други, по-слабо ограничителни от него мерки.

38 В това отношение датското правителство поддържа, че въпросното задължение не може да бъде заменено с по-слабо ограничителни и също толкова ефикасни мерки, които да попречат цените на земеделските земи, предназначени за производство, да се влияят от търсене, мотивирано единствено от желание за инвестиране в ущърб на професионалните селскостопански производители.

39 Независимо че правителството изтъква като единственото оставащо разрешение за поддържането на цените на желаното равнище тяхното регулиране от държавата, то все пак не уточнява с какво такава мярка би била по-ограничителна, отколкото приетото задължение за пребиваване. То не обосновава в по-голяма степен с какво друга спомената в преписката мярка — поощряване на отдаването под наем на придобитите жилищни сгради на територията на селскостопански имот — би се оказала по-ограничителна от това задължение. Освен това в писменото становище на това правителство не са нито разглеждани, нито оценявани други мерки, които в зависимост от случая могат по-слабо да засегнат свободното движение на капитали, например облагане с по-високи данъци на сделките за препродажба на терени, скоро след като са придобити, или още изискването за значителен минимален срок на договорите за наем на земеделски земи.

40 Така нищо от изложеното по-горе не дава възможност на Съда да установи, че задължението за пребиваване е необходимо за постигане на търсената цел.

41 Дори да се допусне, че това задължение се признае като мярка, необходима за постигане на преследваната цел, поради това че сама по себе си тя би имала положителни последици за пазара на поземлените имоти (предвид ограниченията, свързани с всяка промяна на местопребиваването, което води до обезкуражаване на спекулативните сделки с поземлени имоти), трябва да се отбележи, че това задължение — което, съчетано с условието за пребиваване за срок от най-малко осем години, е допълнително условие — очевидно надхвърля, предвид това допълнително условие, необходимото, което е възможно да се приеме, тъй като се включва трайно преустановяване на упражняването на основната свобода за избор на местопребиваване.

42 Несъмнено, както изтъква датското правителство, член 18 от Закона за земеделието дава възможност на министъра на храните, земеделието и риболова да разреши придобиването на земеделски имот с освобождаване за неопределен срок от задължението за пребиваване. При все това, съгласно Циркулярно писмо № 26 упражняването на това правомощие е строго ограничено до „много специфични обстоятелства“ и изисква „ограничено прилагане“.

43 Освен това, като дава само един-единствен пример за такива обстоятелства, циркулярното писмо не посочва специфичните и обективни фактически положения, при които на потенциалните приобретатели ще бъде предоставено или отказано освобождаване от задължението за пребиваване. Подобна неопределеност не позволява на лицата да бъдат запознати с обхвата на правата и задълженията си, произтичащи от член 56 ЕО, поради което подобен режим трябва да се счита за противоречащ на принципа за правна сигурност (вж. в този смисъл Решение от 4 юни 2002 г. по дело Комисия/Франция, C-483/99, Recueil, стр. I-4781, точка 50, както и Решение от 13 май 2003 г. по дело Комисия/Испания, C-463/00, Recueil, стр. I-4581, точки 74 и 75). Във всеки случай се оказва, че системата не взема предвид положението на гражданите на Съюза, които не живеят в Дания с цел избягване на дискриминационното ѝ прилагане.

44 При тези обстоятелства задължението за пребиваване, още повече когато то е съчетано, както в случая, с условие за осемгодишно пребиваване, което национална правна уредба, разглеждана по главното производство, въвежда за придобиване на земеделски имоти под 30 ha, не се оказва мярка, пропорционална на преследваната цел, и следователно представлява несъвместимо с член 56 ЕО ограничение на свободното движение на капитали.

45 Следва да се приеме, че датското правителство още застъпва тезата за приемане на задължението за пребиваване, разглеждано в главното производство, като ползващо се от освобождаването, предвидено в Протокол № 16, приложен към Договора, според който „независимо от разпоредбите на Договора Дания може да запази действащото законодателство относно придобиване на второ жилище“.

46 Все пак трябва да се приеме в това отношение, че задължението за пребиваване на територията на придобития земеделски имот се прилага независимо от това дали става дума за основно или за второ жилище. Следователно не може да се направи надлежно позоваване на Протокол № 16, за да се обоснове наличието на подобно задължение.

47 Предвид всичко изложено дотук, не е необходимо да се разглеждат въпросите, свързани с тълкуване на член 43 ЕО.

48 Следователно на първия въпрос трябва да се отговори, че член 56 ЕО не допуска възможността национално законодателство като разглежданото в главното производство да обвързва придобиването на земеделски имот с условието приобретателят да се установи за постоянно пребиваване на негова територия.

По втория въпрос

49 Вторият въпрос на препращащата юрисдикция по същество е дали поисканото с първия въпрос тълкуване на член 56 ЕО би било различно, ако придобитият земеделски имот не представлява жизнеспособно земеделско стопанство и жилищната сграда е разположена в градска зона.

50 От отговора на първия въпрос следва, че член 56 ЕО не допуска подобно задължение за пребиваване, независимо от конкретните обстоятелства, свързани с характерни особености на дадения земеделски имот. Следователно обстоятелства като посочените от препращащата юрисдикция във втория въпрос не са от значение при тълкуването на този член.

51 Следователно отговорът на втория въпрос е, че това тълкуване на член 56 ЕО не би се различавало в случаите, когато придобитият земеделски имот не е жизнеспособно земеделско стопанство и жилищната сграда се намира в градска зона.

По съдебните разноски

52 С оглед обстоятелството, че за страните по главния спор настоящото производство 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:

1) **Член 56 ЕО не допуска възможността национално законодателство като разглежданото в главното производство да обвързва придобиването на земеделски имот с условието приобретателят да се установи за постояннно пребиваване на негова територия.**

2) **Това тълкуване на член 56 ЕО не би се различавало в случаите, когато придобитият земеделски имот не е жизнеспособно земеделско стопанство и жилищната сграда се намира в градска зона.**

Подписи