CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL L. A. GEELHOED

apresentadas em 10 de Abril de 2003 [1]

I — Introdução

1. Neste processo, o Verwaltungsgerichtshof (Áustria) colocou duas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 12.° e 56.° e seguintes do Tratado CE. As questões dizem, concretamente, respeito a um diploma legislativo nacional que subordina a restrições administrativas a alienação de terrenos agrícolas e florestais, no interesse da manutenção das estruturas agrícolas de pequena dimensão.

2. As questões colocadas dão ao Tribunal de Justiça a oportunidade de afinar a jurisprudência relativa às condições a que a legislação nacional subordina a aquisição de bens imóveis. Na sua jurisprudência, designadamente nos acórdãos Konle [2] e Reisch e o. [3], o Tribunal de Justiça delimitou a margem de manobra de que um Estado-Membro dispõe para a fixação dessas condições. Para o efeito, o Tribunal de Justiça baseou-se nas disposições do Tratado em matéria de livre circulação de capitais, constantes dos artigos 56.° a 60.° CE. Nesses dois acórdãos, estavam em causa medidas nacionais que foram adoptadas no interesse do ordenamento do território. No processo vertente, está em causa outro interesse geral, no domínio da agricultura.

3. No presente processo, é ainda relevante outro elemento especial. As recorrentes no processo principal são originárias do Principado do Liechtenstein. A questão que agora se coloca é a de saber se os nacionais de um país que é parte do Acordo relativo ao Espaço Económico Europeu [4] (a seguir «Acordo EEE») mas não é membro da União Europeia podem invocar direitos emergentes deste acordo num caso em que o Tratado CE preveja uma derrogação à liberdade de circulação de capitais relativamente aos movimentos de capitais provenientes ou com destino a países terceiros.

II — Enquadramento jurídico

A — *Direito europeu*

4. O artigo 56.°, n.° 1, do Tratado CE tem a seguinte redacção: «No âmbito das

1 — Língua original: neerlandês.

2 — Acórdão de 1 de Junho de 1999 (C-302/97, Colect., p. I-3099).

3 — Acórdão de 5 de Março de 2002 (C-515/99, C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, Colect., p. I-2157).

4 — JO 1994, L 1, p. 1.

disposições do presente capítulo, são proibidas todas a restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros.»

5. O artigo 57.°, n.° 1, do Tratado CE dispõe: «O disposto no artigo 56.° não prejudica a aplicação a países terceiros de quaisquer restrições em vigor em 31 de Dezembro de 1993 ao abrigo da legislação nacional ou comunitária adoptada em relação à circulação de capitais provenientes ou com destino a países terceiros que envolva investimento directo, incluindo o investimento imobiliário, estabelecimento, prestação de serviços financeiros ou admissão de valores mobiliários em mercados de capitais.»

6. O artigo 40.° do Acordo EEE tem a seguinte redacção: «No âmbito do disposto no presente acordo, são proibidas quaisquer restrições entre as partes contratantes aos movimentos de capitais pertencentes a pessoas residentes nos Estados-Membros das Comunidades Europeias ou nos Estados da EFTA, e quaisquer discriminações de tratamento em razão da nacionalidade ou da residência das partes, ou do lugar do investimento. As disposições necessárias à aplicação do presente artigo constam do anexo XII».

7. No referido anexo XII, a Directiva 88/361/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1988, para a execução do artigo 67.° do Tratado, é declarada aplicável ao Espaço Económico Europeu [5]. De acordo com a nomenclatura dos movimentos de capitais constante do anexo I a esta directiva, os movimentos de capitais abrangem os investimentos imobiliários efectuados por não residentes no território de um Estado-Membro.

8. Por último, refiro o artigo 6.° do Acordo EEE: «Sem prejuízo da jurisprudência futura, as disposições do presente acordo, na medida em que sejam idênticas, quanto ao conteúdo, às normas correspondentes do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e aos actos adoptados em aplicação destes dois Tratados, serão, no que respeita à sua execução e aplicação, interpretadas em conformidade com a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias anterior à data de assinatura do presente acordo.»

B — *Direito nacional*

9. Nos termos do § VII da Bundes-Verfassungsgesetznovelle austríaca de 1974 (lei de revisão da Constituição federal) [6], os *Länder* estão autorizados a introduzir restri-

5 — JO L 178, p. 5.
6 — BGBl. n.° 444.

ções administrativas aplicáveis à alienação de terrenos agrícolas e florestais no interesse geral da preservação, do reforço ou da criação de uma agricultura viável. No caso vertente, é aplicável a Grundverkehrsgesetz do *Land* Vorarlberger de 23 de Setembro de 1993 (a seguir «VGVG») [7].

10. O § 1, n.º 1, da VGVG dispõe: «As disposições da presente lei aplicam-se às transacções incidentes sobre:

a) terrenos agrícolas e florestais,

b) terrenos para construção,

c) terrenos sobre os quais os estrangeiros adquiram direitos.»

11. Segundo o § 1, n.º 3, a VGVG tem por objecto:

«a) conservar os terrenos agrícolas e florestais das explorações agrícolas familiares, a fim de melhorar as suas estruturas de acordo com as características naturais do *Land*;

[...]

c) conservar uma repartição da propriedade imobiliária tão ampla quanto possível, socialmente tolerável e correspondente à dimensão do *Land*;

d) submeter a restrições a aquisição de bens imóveis por estrangeiros que, nos termos do direito comunitário, não sejam assimilados a nacionais.»

12. O § 3 da VGVG determina, no que releva para o presente processo: «Sem prejuízo do disposto no § 2 e na medida em que isso resulte do direito da União Europeia, as regras relativas às aquisições imobiliárias por estrangeiros não se aplicam: [...] e) às pessoas e às sociedades que tenham por fim realizar investimentos directos, investimentos imobiliários e outras operações que se integrem na circulação dos capitais.»

13. O § 4, n.º 1, da VGVG determina: «As transacções incidentes sobre terrenos agrí-

7 — Quando a decisão controvertida foi adoptada, a VGVG era aplicável na sua versão resultante das *Vorarlberger Novellen* LGBl. 1995/11, 1996/9 e 1997/85, bem como da *Vorarlberger Kundmachung* LGBl. 1997/21.

colas ou florestais estão sujeitas à autorização da autoridade competente para as transacções imobiliárias [a seguir 'autoridade competente'] quando incidam sobre um dos seguintes direitos:

a) a propriedade,

b) [os] direitos que pressuponham a edificação de construções em terreno alheio,

c) o direito de uso ou o direito de usufruto,

d) o direito de arrendamento de explorações agrícolas,

[...]»

14. O § 5 da VGVG tem a seguinte redacção:

«1. A aquisição só é autorizada:

a) no caso de terrenos agrícolas, quando estiver em conformidade com o interesse geral da preservação de uma agricultura viável e quando o adquirente explore ele próprio o terreno no quadro de uma actividade agrícola e aí possua residência habitual ou, se não for esse o caso, quando essa aquisição não for contrária à conservação e à criação de propriedades fundiárias agrícolas economicamente sãs, de pequenas e médias dimensões,

b) no caso de terrenos florestais, quando não for contrária aos interesses da silvicultura em especial e aos interesses económicos em geral,

[...]

2. As condições referidas em 1. não são preenchidas, em especial, quando:

a) o terreno perca, sem razão importante, a sua afectação agrícola ou florestal,

b) a contrapartida exceda largamente o nível habitual dos preços dos terrenos na zona considerada,

c) se deva supor que o terreno é adquirido unicamente com o fim de constituir ou aumentar uma propriedade latifundiária ou zonas de caça,

d) se deva supor que, a longo prazo, a exploração não será assegurada pelo próprio proprietário ou que o adquirente não possui os conhecimentos especializados necessários a essa exploração autónoma,

e) a ocupação favorável dos solos obtida no quadro de um processo de emparcelamento rural seja posta em causa sem razão imperativa,

[...]»

15. O § 11 da VGVG prevê derrogações à exigência de autorização para alguns tipos de aquisições imobiliárias, designadamente entre familiares e no caso de herança ou legado.

16. Segundo o § 25 da VGVG, no caso de recusa da autorização, o acto de aquisição torna-se retroactivamente ineficaz.

III — Matéria de facto

17. A primeira recorrente no processo principal, Margarethe Ospelt (a seguir «primeira recorrente»), é de acordo com o registo predial proprietária de bens imóveis situados na Áustria com uma superfície de 43 532 m^2. M. Ospelt é nacional do Principado do Liechtenstein.

18. Os bens imóveis em causa incluem uma série de parcelas de terreno, na sua maioria qualificados de terrenos não construídos situados em zona agrícola pelo plano de ocupação dos solos do município de Zwischenwasser. As parcelas controvertidas são contíguas. Os terrenos agrícolas encontram-se actualmente arrendados a duas empresas agrícolas.

19. Por escritura de 9 de Abril de 1998, foi fundada a Schlössle Weissenberg Familienstiftung, segunda recorrente no processo principal. A primeira recorrente é administradora única desta fundação, dispondo de poderes para assinar, e a principal beneficiária. Por acto de aquisição de 16 de Abril de 1998, celebrado perante um notário de Feldkirch (Áustria) em 16 de Abril de 1998, os bens imóveis controvertidos foram afectados ao património da fundação. O arrendamento foi assim mantido.

20. No interesse de uma apreciação correcta das circunstâncias de facto do presente processo, analisarei ainda brevemente a situação do *Land* Vorarlberg, em especial algumas características da agricultura praticada neste Estado federado da República Federal da Áustria. Servir-me-ei, para o efeito, das informações avançadas pelo Governo austríaco no presente processo.

21. A estrutura agrária austríaca é, em geral, de pequena escala, sobretudo no *Land* montanhoso de Vorarlberg. Vorarlberg tem uma superfície total de 260 144 hectares, 47% da qual é utilizada para fins agrícolas. Desta área, 94,58% situa-se em zona de montanha na acepção do artigo 18.° do Regulamento n.° 1257/99[8] e 3,55% pertence a zonas afectadas por desvantagens específicas na acepção do artigo 20.° do regulamento. Por conseguinte, 98,13% da totalidade dos terrenos agrícolas são zonas desfavorecidas nos termos do artigo 17.° do regulamento.

22. As suas características regionais tornam a região propícia à produção de leite. Outros tipos de produção, como a criação de gado, são praticamente impossíveis. Em Vorarlberg, a produção de leite é organizada a três níveis («3 Stufen Wirtschaft»). Significa isto que, no Outono, no Inverno e na Primavera, o agricultor trabalha no vale. No Verão, desloca o seu rebanho para os prados situados nas zonas de elevada e média altitude. Este método permite preservar a paisagem e o espaço natural.

IV — Tramitação processual

23. Em 22 de Abril de 1998, os interessados apresentaram um pedido de autorização para realizar uma transacção imobiliária nos termos do § 4 da VGVG. Por decisão de 19 de Outubro de 1998, a autoridade competente, o Unabhängiger Verwaltungssenat do *Land* Vorarlberg, recusou conceder essa autorização. A recusa baseia-se na circunstância de não se encontrarem preenchidas as exigências previstas no § 5, n.° 1, alínea a), e no § 5, n.° 2, alíneas a) e d), da VGVG.

24. Na sua fundamentação, o Unabhängiger Verwaltungssenat detém-se um pouco mais nos factos e na regulamentação controvertida. Observa que a maioria dos terrenos em causa são qualificados de terrenos agrícolas, de modo que, por força do § 4, n.° 1, alínea a), da VGVG, era necessária uma autorização administrativa prévia. De acordo com o espírito da VGVG, as parcelas em causa deviam ser adquiridas e exploradas por agricultores no

8 — Regulamento (CE) n.° 1257/99 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO L 160, p. 80). V. ainda n.° 107, *infra*.

quadro de uma actividade agrícola. Segundo jurisprudência assente do Verfassungsgerichtshof, o interesse geral protegido pela VGVG exige que os terrenos agrícolas adquiridos no quadro de transacções imobiliárias sejam explorados pelos próprios adquirentes. A Schlössle Weissenberg Familienstiftung não exerce, nem tenciona exercer, a actividade agrícola. A aquisição de terrenos utilizados para fins agrícolas com vista ao seu arrendamento é contrária ao interesse geral protegido pela VGVG, que consiste na manutenção de um corpo eficaz de agricultores e na manutenção e criação de pequenas e médias explorações agrícolas economicamente sãs. O fundamento de recusa assente na ausência de exploração directa de uma actividade agrícola é também aplicável quando o terreno em causa não era explorado pelo seu então proprietário.

25. As recorrentes interpuseram recurso desta decisão para o Verfassungsgerichtshof austríaco. Por decisão de 26 de Setembro de 2000, este decidiu não apreciar o recurso e, nos termos do § 144, n.º 3, da Bundes-Verfassungsgesetz, remeteu o processo ao Verwaltungsgerichtshof. Na petição complementar de recurso entretanto apresentada alega-se, entre outras coisas, que a recusa de concessão da autorização administrativa em matéria de transacções imobiliárias viola as disposições do Acordo EEE sobre a livre circulação de capitais.

26. Por decisão de 19 de Outubro de 2001, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Novembro de 2001, o Verwaltungsgerichtshof colocou as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem os artigos 12.º CE (ex-artigo 6.º do Tratado CE) e os artigos 56.º CE e seguintes (ex-artigos 73.º-B e seguintes do Tratado CE) ser interpretados no sentido de que as normas que sujeitam a restrições administrativas as transacções sobre terrenos agrícolas e florestais, no interesse geral da manutenção, do reforço ou da criação de uma população agrícola viável, são também válidas relativamente a Estados-Membros do EEE, enquanto 'países terceiros', nos termos do artigo 56.º, n.º 1, CE [...], face às liberdades fundamentais garantidas por uma disposição de direito comunitário aplicável, em especial à livre circulação dos capitais?

2) Para o caso de ser dada resposta afirmativa à primeira questão, devem os artigos 12.º CE [...] e 56.º CE e seguintes [...] ser interpretados no sentido de que o facto de as recorrentes terem de se sujeitar, por força [da VGVG], a um processo de autorização, antes mesmo da inscrição do direito de propriedade no registo predial, num caso de transacção incidente sobre terrenos agrícolas, acarreta uma viola-

ção do direito comunitário, bem como de uma liberdade fundamental das recorrentes, garantida por uma disposição de direito comunitário também aplicável aos Estados-Membros do EEE, enquanto 'países terceiros', por força do artigo 56.°, n.° 1, CE [...]?»

27. Apresentaram observações escritas no Tribunal de Justiça a primeira recorrente, os Governos da Áustria, do Liechtenstein e da Noruega, bem como o Órgão de Fiscalização da EFTA e a Comissão. Em 7 de Janeiro de 2003, foi realizada uma audiência do presente processo.

V — Primeira questão

A — *Em geral*

28. A primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio consiste, essencialmente, num pedido para que se precise em que medida a liberdade de circulação de capitais, que entre os Estados-Membros é assegurada pelos artigos 56.° e seguintes CE, é aplicável aos movimentos de capitais entre um Estado-Membro da União Europeia e um país que é parte no Acordo EEE mas que não é um Estado-Membro da União Europeia. Mais concretamente, está sucessivamente em causa:

— O artigo 56.° CE e os movimentos de capitais com países terceiros. A este propósito, analisarei ainda o significado do artigo 56.° CE no contexto da realização da União Económica e Monetária. Tudo isto leva a que se coloque a questão de saber se os habitantes de países terceiros beneficiam de direitos com base no artigo 56.° CE.

— Em caso de resposta afirmativa à pergunta acabada de formular, coloca-se a questão da interpretação da cláusula de *standstill* constante do artigo 57.°, n.° 1, CE. Importa determinar se está em causa uma restrição aos movimentos de capitais anterior a 31 de Dezembro de 1993. Coloca-se ainda a questão de saber se para a qualificação do Principado do Liechtenstein enquanto país terceiro na acepção do artigo 57.° CE reveste importância o facto de este Principado ser parte no Acordo EEE.

— A terceira questão diz respeito aos direitos que decorrem do artigo 40.° EEE, em especial para os

nacionais de países do EEE que não são Estados-Membros. Podem estes invocar em tribunal direitos com base no artigo 40.° EEE? A existência de tais direitos tem consequências para um Estado-Membro que mantenha uma disposição com base na cláusula de *standstill* do artigo 57.°, n.° 1, CE? Por outras palavras, deve o artigo 57.°, n.° 1, CE ser afastado nestas circunstâncias?

29. O exposto leva-me a um ponto preliminar. O Tribunal de Justiça examina a aquisição de imóveis, antes de mais, à luz da liberdade de circulação de capitais, conforme decorre dos acórdãos Konle e Reisch e o. [9]. No acórdão Konle, o Tribunal de Justiça evoca ainda a possível relevância da liberdade de estabelecimento, embora não aprofunde a questão. Nas conclusões que apresentei no processo Reisch e o. [10], defendi que a legislação nacional que visa combater a aquisição de residências secundárias deve ser examinada à luz da liberdade de prestação de serviços. Em meu entender, o movimento de capitais constituiu, antes de mais, a contrapartida por um serviço efectuado.

30. Contudo, as circunstâncias do caso em apreço não justificam que a apreciação também abranja outras liberdades fundamentais do Tratado CE. Independentemente da finalidade prosseguida pela VGVG, a operação em causa incide, em primeira linha, no investimento imobiliário e não num estabelecimento ou numa prestação de serviços transfronteiras. Por conseguinte, a consideração das outras liberdades reveste, no presente caso, uma natureza hipotética. O que é indiscutível é que as outras disposições do direito comunitário em causa não podem ser aplicadas, quer directa quer indirectamente, às circunstâncias do caso vertente [11]. Assim, não examinarei a eventual violação das outras liberdades fundamentais do Tratado CE. O mesmo se aplica às observações sobre a matéria que a primeira recorrente apresentou ao Tribunal de Justiça.

B — *Artigo 56.° CE*

31. O artigo 56.°, n.° 1, CE, que integra a regra principal da liberdade de circulação de capitais, apresenta duas características essenciais. Em primeiro lugar, produz efeitos directos; em segundo lugar produz efeitos «erga omnes». Esta disposição não estabelece qualquer distinção entre a circulação de capitais no interior da União Europeia e os movimentos de capitais com países terceiros.

9 — Já referido nas notas 2 e 3, respectivamente.

10 — V., designadamente, n.os 67 e segs. das conclusões.

11 — V. a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a obrigação de responder a um pedido prejudicial, por exemplo acórdão de 17 de Julho de 1997, Giloy (C-130/95, Colect., p. I-4291).

32. No acórdão Sanz de Lera e o.[12], o Tribunal de Justiça interpretou da seguinte forma a primeira característica essencial do artigo 56.° CE: «Importa desde já salientar que o artigo 73.°-B, n.° 1, do Tratado (actual artigo 56.° CE) enuncia uma proibição clara e incondicional, que não exige qualquer medida para a sua aplicação. Importa em seguida sublinhar que o emprego da expressão 'no âmbito das disposições do presente capítulo' no artigo 73.°-B remete para o conjunto do capítulo em que está inserida. Esta disposição deve, por conseguinte, ser interpretada nesse contexto.»

33. Em relação à segunda característica essencial. O artigo 56.° CE tem eficácia «erga omnes» por, ao contrário de outros domínios de livre circulação do Tratado CE, também abranger os movimentos com países terceiros. A aplicabilidade do artigo 56.° CE aos movimentos com países terceiros é única. A liberdade de circulação de capitais constitui, essencialmente, uma condição necessária às outras três liberdades do Tratado relativas às pessoas, às mercadorias e aos serviços. Estas outras liberdades perdem sentido se a circulação de capitais — e, por conseguinte, de meios de pagamento — não for livre.

34. A liberdade de circulação de capitais constitui não apenas uma condição para a realização do mercado interno, como uma expressão do princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência, a que se referem os artigos 4.° e 105.° CE. As fronteiras desta economia de mercado não coincidem com as fronteiras físicas do território da União Europeia.

35. Porém, o exposto não significa que a eficácia directa da liberdade de circulação de capitais seja equivalente dentro e fora da União Europeia. Existe uma diferença no nível de liberdade. No interior da União Europeia, essa liberdade é quase completa. Externamente, existem derrogações. Os artigos 57.°, 59.° e 60.° CE prevêem eventuais restrições à liberdade de circulação de capitais que apenas são aplicáveis aos movimentos de capitais com países terceiros. Para além da cláusula de *stand-still* do artigo 57.°, n.° 1, CE, em causa no presente processo, coloca-se a questão das competências do Conselho e dos Estados-Membros para, em circunstâncias específicas, restringirem a liberdade conferida pelo Tratado.

36. Aquelas diferenças estão relacionadas com o contexto em que deve ser situada a liberdade de circulação de capitais. Gostaria de referir, a este propósito, que o Tratado de Maastricht introduziu no Tratado CE uma liberdade de circulação de capitais directamente aplicável, descrita no artigo 56.° CE. A entrada em vigor do artigo 56.° (e dos artigos seguintes) foi fixada para 1 de Janeiro de 1994 — ou

12 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Dezembro de 1995 (C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Colect., p. I-4821).

seja, após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht propriamente dito —, data do início da segunda fase da União Económica e Monetária. A data prevista no artigo 57.°, n.° 1, também deve ser encarada neste contexto. A liberdade de circulação de capitais deve ser vista como um elemento constitutivo da União Económica e Monetária.

37. Numa União Económica e Monetária acabada, são impensáveis as restrições de direito público às operações de capitais no interior da zona euro. A política monetária é ditada pelo Banco Central e pressupõe uma perfeita unidade na circulação de dinheiro e de capitais. Numa política monetária centralizada, deixa de poder haver diferenças entre as operações transfronteiras e as operações que têm lugar na esfera nacional de um Estado-Membro. Em termos de competências, isto significa que, no quadro de uma união monetária acabada, os Estados-Membros renunciaram à sua soberania monetária, pelo que já não podem invocar a competência para adoptarem medidas de protecção na hipótese de surgirem problemas com a balança de pagamentos. O artigo 119.°, n.° 4, e o artigo 120.°, n.° 4, CE prevêem-no expressamente.

38. Na relação entre a união monetária e os Estados-Membros que — ainda — não participam na mesma, este conservam a competência para invocarem os artigos 119.° e 120.° CE caso se verifiquem problemas com a balança de pagamentos. Por força destes artigos, os Estados-Membros podem ser autorizados a tomarem medidas de protecção ou, em caso de crise súbita na balança de pagamentos, podem tomar eles próprios medidas de protecção. Estão, no entanto, obrigados a articularem a sua política cambial. Esta obrigação está consagrada no artigo 124.° CE e é desenvolvida no denominado SME II [13]. A obrigação de articulação é necessária devido ao facto de a união monetária e os Estados-Membros em causa partilharem um mercado comum de capitais.

39. Estas obrigações não se aplicam à circulação de capitais com os países da EFTA. Chamo a atenção para o facto de o Acordo EEE apenas prever, em relação à política monetária, uma forma de cooperação muito ligeira, orientada para a troca de informações (artigo 46.° EEE).

40. Considero que estas diferenças no nível de integração monetária se repercutem na interpretação do artigo 56.° CE e do artigo 40.° EEE, respectivamente. Resumindo, apesar de o artigo 56.° não distinguir entre a circulação de capitais no interior da União Europeia e a circulação de capitais com países de fora da União Europeia, nem por isso a proibição de restrições tem os mesmos efeitos em ambas as situações. As derrogações à proibição

13 — O segundo Sistema Monetário Europeu, cujas principais linhas são definidas pela resolução do Conselho Europeu sobre a criação de um mecanismo de taxas de câmbio na terceira fase da União Económica e Monetária de Amesterdão, de 16 de Junho de 1997, JO C 236, p. 5.

justificadas por razões de ordem monetária só podem ser aplicadas à circulação externa de capitais. As derrogações previstas nos artigos 40.° e seguintes EEE inscrevem-se neste contexto. Estas derrogações — v., nomeadamente, o artigo 43.° EEE — são mais abrangentes do que as derrogações previstas no Tratado CE.

41. Chego assim à circulação externa de capitais propriamente dita. Os movimentos de capitais também foram liberalizados a nível mundial — embora não de forma completa. Adoptaram-se uma série de instrumentos de direito internacional com vista a essa liberalização mundial, designadamente no âmbito da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

42. Quanto à relação entre o artigo 56.° CE e estes instrumentos de direito internacional, cumpre observar que o artigo 56.° comporta uma liberdade directamente aplicável e absoluta e, por conseguinte, também uma proibição incondicional para os Estados-Membros de restringirem essa liberdade [14], sem prejuízo de algumas derrogações expressamente previstas no Tratado CE. Os instrumentos adoptados no âmbito da OCDE, da OMC e do FMI não têm um alcance tão significativo. No contexto da OCDE, foi elaborado um código que tem em vista a liberalização dos movimentos de capitais [15]. O código consagra regras vinculativas não discriminatórias. O artigo 10.° do código permite que os Estados-Membros liberalizem mais ainda os movimentos de capitais nas suas relações mútuas — designadamente no âmbito da União Europeia. Quanto à OMC, gostaria de referir o anexo do Acordo GATS, relativo aos serviços financeiros, que permite que os Estados-Membros adoptem medidas restritivas no interesse da integridade e da estabilidade do respectivo sistema financeiro [16]. O acordo do FMI tem, sobretudo, em vista a supressão dos obstáculos aos pagamentos internacionais. O acordo permite ainda que os países adoptem as medidas necessárias ao controlo dos movimentos internacionais de capitais [17].

43. Os acordos concluídos no quadro das diferentes organizações internacionais com vista à liberalização dos movimentos de capitais reveste importância para a interpretação das derrogações à liberdade de circulação de capitais com países terceiros previstas nos artigos 57.° e seguintes CE. As derrogações não podem ser interpretadas de forma de tal modo ampla que violem as obrigações de direito internacional da Comunidade Europeia e dos Estados-Membros.

14 — V. acórdão Sanz de Lera e o., já referido na nota 12, n.° 41.

15 — OECD Code of Liberalisation of Capital Movements. A versão actualizada, em vigor desde 1 de Janeiro de 2003, pode encontrar-se no sítio *web* da OCDE.

16 — Anexo 2 ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços.

17 — Artigo VI, parte 3, do Acordo do FMI.

44. É neste contexto que vejo a importância do Acordo EEE para o caso em apreço. A invocação por parte de um Estado-Membro da derrogação prevista no artigo 57.°, n.° 1, CE não pode ter por consequência que os nacionais de um Estado que é parte no Acordo EEE se vejam impedidos de exercer, ou de exercer plenamente, os direitos que lhes advêm desse acordo. A questão está pois em saber quais os direitos que podem ser invocados com base nas disposições relevantes do Acordo EEE. Examinarei esta questão mais adiante, na secção D.

45. Coloca-se agora a questão de saber em que medida os nacionais de países terceiros podem invocar o artigo 56.° CE. O artigo 56.° CE confere-lhes esse direito. De acordo com esta disposição, os movimentos de capitais propriamente ditos não podem ser restringidos. O Tratado não confere qualquer direito subjectivo apenas aos nacionais dos Estados-Membros. Nesta medida, o artigo 56.° CE distingue-se, por exemplo, do artigo 18.° CE, que confere ao cidadão da União o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, ou do artigo 39.° CE, que se dirige aos trabalhadores dos Estados-Membros [18]. Às liberdades de prestação de serviços e de estabelecimento é aplicável uma restrição *ratione personae* do mesmo tipo.

46. A liberdade de circulação de capitais abrange assim todas as operações de capitais no interior da União Europeia, de países terceiros para a União Europeia e vice-versa. O princípio da territorialidade, tal como se encontra consagrado no artigo 299.° CE, também não restringe a aplicabilidade do direito comunitário. O direito comunitário é aplicável a qualquer acto jurídico praticado no território da União Europeia, independentemente do local de residência ou da nacionalidade do titular do direito.

47. Em resumo, os nacionais de países terceiros e as pessoas colectivas estabelecidas em países terceiros podem beneficiar da liberdade de circulação de capitais com base no Tratado CE. Se, num caso específico, o direito comunitário previr uma derrogação a essa liberdade que lhes seja aplicável, é necessário examinar em que medida essa derrogação restringe o direito que para eles decorre de uma obrigação da Comunidade Europeia prevista num instrumento de direito internacional.

C — *Artigo 57.°, n.° 1, CE*

48. No acórdão Sanz de Lera e o. [19], o Tribunal de Justiça afirma, relativamente ao artigo 57.°, n.° 1, CE: «Quanto à derrogação prevista no artigo 73.°-C, n.° 1, do Tratado relativa à aplicação a países terceiros das restrições existentes em 31 de Dezembro de 1993 ao abrigo da

18 — O artigo 39.°, n.° 2, CE tem a seguinte redacção: «A livre circulação de trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito [...]».

19 — Já referido na nota 12, n.° 44.

legislação nacional ou comunitária no que respeita aos movimentos de capitais aí indicados, com destino ou provenientes de países terceiros, há que declarar que foi formulada de modo preciso por forma a não deixar aos Estados-Membros ou ao legislador comunitário qualquer margem de apreciação quanto à data em que as restrições podem existir e aos tipos de movimentos de capitais susceptíveis de serem objecto das restrições. [...] Segue-se que esta derrogação não pode obstar a que o artigo 73.°-B, n.° 1, do Tratado confira aos particulares direitos que estes podem invocar em tribunal.» O acórdão Sanz de Lera constitui, para mim, o ponto de partida, para a análise de alguns elementos específicos do artigo 57.° CE.

49. O artigo 57.°, n.° 1, CE tem a natureza de uma cláusula de *standstill*. Se, na data-limite de 31 de Dezembro de 1993, existia num Estado-Membro legislação nacional que restringia a livre circulação de capitais, este Estado-Membro não tem qualquer obrigação de adaptar esse regime nacional com vista a promover a liberalização dos movimentos de capitais. Semelhante obrigação só pode resultar de medidas adoptadas pelo Conselho com base no artigo 57.°, n.° 2, CE. Por outro lado, após a referida data-limite, um Estado-Membro não pode adoptar nova regulamentação nacional que restrinja os movimentos de capitais com países terceiros.

50. Chego assim à importância que o Acordo EEE reveste neste contexto. O Órgão de Fiscalização da EFTA salientou, no presente processo, que, na sequência da entrada em vigor do Acordo EEE, os Estados que são partes neste acordo não podem ser qualificados de países terceiros na acepção do artigo 57.°, n.° 1, CE. Considero que esta afirmação é incorrecta. Como confirma o acórdão Sanz de Lera, trata-se de uma derrogação cuidadosamente formulada, que não deixa qualquer margem de apreciação. Além disso, é jurisprudência assente do Tribunal de Justiça interpretar de forma estrita as derrogações às liberdades fundamentais previstas no Tratado CE.

51. Todo o Estado que não seja membro da União Europeia é um país terceiro. O Acordo EEE não põe isso em causa. Ainda que nacionais de Estados que são partes no Acordo EEE possam invocar, com base nesse acordo, direitos semelhantes ou até idênticos àqueles que advêm aos cidadãos da União Europeia por força do Tratado CE, a verdade é que esses países não são Estados-Membros da União Europeia. Sob este ponto de vista, o Acordo EEE em nada se distingue de outros acordos de associação que a Comunidade Europeia celebrou com Estados não membros, como os países da Europa Central e Oriental. Os nacionais destes países também podem invocar, com base nesses acordos, direitos susceptíveis de serem exercidos nos Estados-Membros da União Europeia.

52. Conforme sublinhei no n.° 49, não recai sobre os Estados-Membros qualquer obrigação de adaptarem as restrições que

impõem aos movimentos de capitais se a legislação nacional já existia na data-limite de 31 de Dezembro de 1993. No acórdão Konle, afirma-se ainda que a legislação nacional posterior a 31 de Dezembro de 1993 pode igualmente ser abrangida pela cláusula de *standstill*. O facto de ter entrado em vigor após essa data não implica automaticamente a sua exclusão da cláusula de *standstill*. Uma regulamentação nacional adoptada após 31 de Dezembro de 1993 que tenha um conteúdo idêntico ao da legislação anterior a 31 de Dezembro de 1993 constitui também «legislação em vigor». Apenas se exige que a medida em causa seja idêntica, nos seus principais pontos, à legislação anterior. Pode igualmente reduzir ou suprimir um obstáculo ao exercício dos direitos e das liberdades comunitárias existente em legislação anterior. Pelo contrário, uma legislação que assente numa lógica diferente da do direito anterior e institua novos procedimentos não pode ser equiparada à legislação em vigor no momento da adesão [20].

53. Em termos mais gerais, os Estados-Membros são competentes para, com base na disposição de *standstill*, adaptarem a legislação em vigor sem alterarem a situação jurídica existente. Para o efeito, é necessário atender, designadamente, à prática administrativa e os factos devem permitir concluir que a nova regulamentação nacional não altera a situação jurídica existente [21].

54. Os Estados-Membros têm ainda a possibilidade de suprimirem a derrogação, ou podem decidir suprimi-la parcial ou faseadamente. Em meu entender, uma alteração legislativa através da qual o legislador nacional elimina obstáculos ao exercício dos direitos e das liberdades comunitários constantes da legislação antiga constitui uma supressão parcial [22]. Em geral, quem pode o mais também pode o menos. A situação é substancialmente diferente se um Estado-Membro aplicar novamente de modo mais amplo uma derrogação cuja utilização se encontrava limitada num determinado momento por uma disposição legal [23].

55. A VGVG ainda não se encontrava em vigor em 31 de Dezembro de 1993. Em princípio, a disposição de *standstill* não deveria aplicar-se nesse caso. Porém, se a nova regulamentação nacional não alterar a situação jurídica existente, a disposição de *standstill* permanece aplicável. Nas suas observações, o Governo austríaco afirma, sem ser contestado, que a antecessora da VGVG, a Grundverkehrsgesetz [24], tinha um conteúdo muito próximo da VGVG e prosseguia o mesmo objectivo. Apenas foram suprimidos os obstáculos ao exercício dos direitos e das liberdades comunitárias que figuravam na legislação anterior. Como precisa o acórdão Konle, a derroga-

20 — Acórdão Konle, já referido na nota 2, n.º 53.

21 — Conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed, acórdão de 8 de Janeiro de 2002, Metropol Treuhand e Standler (C-409/99 Colect., p. I-81, n.ºs 36 e 37).

22 — Neste sentido, v. também o acórdão Konle, já referido na nota 2.

23 — Conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed apresentadas nos acórdãos de 14 de Junho de 2001, Comissão/ /França (C-345/99, Colect., p. I-4493, e C-40/00, Colect., p. I-4539, designadamente o n.º 63).

24 — LGBl. n.º 18/1977 e LGBl n.º 63/1987

ção prevista no artigo 57.°, n.° 1, pode nesse caso ser aplicada [25].

56. Concluo assim que as disposições da VGVG controvertidas podem ser mantidas com base na cláusula de *standstill* do artigo 57.°, n.° 1, CE. A alteração da legislação nacional austríaca posterior a 31 de Dezembro de 1993 inscreve-se no âmbito do poder discricionário de que os Estados-Membros dispõem com base no artigo 57.°, n.° 1, CE. O Principado do Liechtenstein deve ser encarado como país terceiro ao qual é aplicável o disposto no artigo 57.°, n.° 1, CE.

D — *Acordo EEE*

Observações apresentadas

57. Nas observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, foi amplamente referida a eficácia directa do artigo 40.° EEE, bem como a questão conexa de saber se o artigo 56.° CE e o artigo 40.° EEE devem ser interpretados da mesma maneira.

58. A primeira recorrente defende que não são possíveis, com base no artigo 40.° EEE, quaisquer restrições à circulação de capitais no território do EEE. O artigo 40.° EEE produz efeitos directos. Neste caso é, pois, irrelevante saber se o Liechtenstein é um país terceiro à luz do artigo 56.° CE.

59. De acordo com o Governo norueguês, o Acordo EEE é aplicável ao caso em apreço. Independentemente do facto de a letra do artigo 40.°, n.° 1, EEE não ser inteiramente coincidente com a do artigo 56.° CE, estes artigos devem ser interpretados da mesma maneira, a menos que haja razões para os interpretar de forma diferente. Uma vez que estas razões não existem, os fundamentos de restrição que são autorizados pelo artigo 56.° CE são igualmente autorizados pelo artigo 40.°, n.° 1, EEE. Por conseguinte, os Estados que são partes no Acordo EEE devem receber o mesmo tratamento que os Estados-Membros.

60. Segundo o Governo do Liechtenstein, o artigo 40.° EEE impõe que os movimentos de capitais pertencentes a pessoas residentes nos Estados-Membros ou em Estados partes no Acordo EEE não sejam objecto de restrições ou de discriminações em razão da nacionalidade ou do lugar do investimento. O artigo 40.° EEE, em conjugação com o anexo XII, produz efeitos directos pois, atenta a sua redacção e o objectivo e a

25 — Já referido na nota 2, n.° 52.

natureza do acordo, consagra uma obrigação clara e precisa que dispensa qualquer acto ulterior para ser executada e produzir efeitos.

61. O Governo do Liechtenstein considera que o artigo 40.° EEE e o artigo 56.° CE têm um conteúdo coincidente, por ambas estas disposições proibirem qualquer restrição aos movimentos de capitais. Para garantir uma interpretação uniforme das disposições do Tratado CE e do Acordo EEE cujo conteúdo coincide, é necessário examinar a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o artigo 56.° CE.

62. De acordo com a Comissão, o artigo 40.° EEE é aplicável. No essencial, os artigos 40.° EEE e 56.° CE são idênticos. As restrições à liberdade de circulação de capitais resultantes de restrições à transferência de terrenos são, em determinadas circunstâncias, permitidas entre os Estados-Membros. São igualmente autorizadas nas relações com países terceiros e, por conseguinte, nas relações com países do EEE que não sejam Estados-Membros.

63. Segundo o Órgão de Fiscalização da EFTA, decorre do Acordo EEE que os países do EEE têm de participar no mercado interno como se fossem Estados-Membros da União Europeia. O Acordo EEE implica uma integração aprofundada, cujos objectivos ultrapassam os inerentes a um mero acordo de comércio livre[26]. Resulta ainda do artigo 6.° EEE e da jurisprudência que o artigo 40.° EEE, em conjugação com a Directiva 88/361/CEE, deve ser interpretado à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 56.° CE.

64. O Governo austríaco defendeu uma posição diferente. Em seu entender, o Acordo EEE não é relevante para a apreciação do presente processo. A título subsidiário, o Governo austríaco sustenta que a agricultura não é abrangida pela livre circulação de capitais prevista no Acordo EEE. O artigo 42.° EEE faz referência aos movimentos de capitais liberalizados em conformidade com o disposto no presente acordo. A política agrícola não é abrangida pelo Acordo EEE, pelo que a liberdade de circulação de capitais não é aplicável em matéria agrícola.

65. A título ainda mais subsidiário, o Governo austríaco considera que as restrições à aquisição de terrenos agrícolas e florestais estão em conformidade com o Acordo EEE. Remete para o artigo 6.° EEE, do qual decorre, em seu entender, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o Tratado CE posterior à assinatura do Acordo EEE, ou seja, a 2 de Maio de 1992, não deve ser tida em conta. Na opinião deste Governo, o artigo 67.° do Tratado CE, na redacção anterior à entrada em vigor do Tratado de Maastricht, apenas

26 — O Órgão de Fiscalização remete para o acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 22 de Janeiro de 1997, Opel Austria/Conselho (T-115/94, Colect., p. II-39, n.° 107). Para maior desenvolvimento, v. n.° 70, *infra*.

proíbe a discriminação dos movimentos de capitais entre Estados-Membros. A jurisprudência ulterior do Tribunal de Justiça, na qual se estabelece um paralelo entre a livre circulação de capitais e as outras liberdades fundamentais, não pode, por conseguinte, ser transposta para a livre circulação de capitais do Acordo EEE.

Apreciação

66. Começo por tecer algumas observações relativamente à interpretação que deve ser dada ao Acordo EEE. O artigo 6.° deste acordo estipula que as disposições do acordo cujo conteúdo seja idêntico a normas do Tratado CE serão interpretadas em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça anterior à data de assinatura do Acordo EEE. O Acordo EEE não comporta nenhuma disposição semelhante relativa à jurisprudência ulterior. Segundo o parecer do Tribunal de Justiça 1/92, tão-pouco se visava expressamente uma disposição desse tipo [27].

67. O Acordo EEE deve ser interpretado de forma tão uniforme quanto possível, conforme decorre dos artigos 105.° e seguintes do Acordo EEE. O Tribunal de Justiça é competente para interpretar o Acordo EEE em relação ao território da Comunidade e o Tribunal da EFTA é competente para a sua aplicação aos Estados da EFTA [28]. O acordo prevê uma cooperação entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal da EFTA. Na minha opinião, cabe ao Tribunal de Justiça garantir não só a interpretação uniforme do Acordo EEE propriamente dito, como a sua interpretação uniforme relativamente a disposições idênticas ou semelhantes do Tratado CE. A este propósito, o advogado-geral G. Cosmas defende, nas conclusões que apresentou no processo Andersson e Wåkerås-Andersson [29], que as diferentes normas a aplicar no interior dos Estados-Membros da Comunidade devem ser interpretadas de forma uniforme.

68. Nas suas observações, a Comissão refere o acórdão Pokrzeptowicz-Meyer [30]. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça recorda que «segundo jurisprudência constante, uma simples semelhança da redacção de uma disposição de um dos Tratados que instituem as Comunidades e de um acordo internacional entre a Comunidade e um país terceiro não basta para dar aos termos deste acordo o mesmo significado que eles têm nos Tratados [...]. Segundo esta jurisprudência, a extensão da interpretação de uma disposição do Tratado a uma disposição redigida em termos comparáveis, similares ou mesmo idênticos constante de um acordo celebrado pela Comunidade com um país terceiro depende nomeadamente da finalidade prosseguida por cada uma das

27 — Parecer de 10 de Abril de 1992, Colect., p. I-2821.

28 — V., nesse sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Junho de 1999, Andersson e Wåkerås-Andersson (C-321/97, Colect., p. I-3551, n.° 28).

29 — Acórdão já referido na nota 28, n.° 30.

30 — Acórdão de 29 de Janeiro de 2002 (C-162/00, Colect., p. I-1049, n.os 32 e 33).

disposições no quadro que lhe é próprio. A este respeito, a comparação dos objectivos e do contexto do acordo, por um lado, e dos do Tratado, por outro, reveste-se de uma importância considerável».

69. O preâmbulo do Acordo EEE identifica como um dos principais objectivos do acordo a realização mais ampla possível da livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais em todo o Espaço Económico Europeu. O Acordo EEE visa assim alargar territorialmente aos países da EFTA o mercado interno realizado no território da União Europeia. Os objectivos e o contexto do acordo são, pois, comparáveis aos do Tratado CE.

70. Esta posição encontra apoio no acórdão do Tribunal de Primeira Instância Opel Austria/Conselho [31], no qual o Tribunal de Primeira Instância declara: «[...] o Acordo EEE implica uma integração avançada, cujos objectivos ultrapassam os de um mero acordo de comércio livre. Assim, decorre do artigo 1.°, n.° 2, que o EEE comporta, designadamente, a livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais [...]. As regras aplicáveis nas relações entre as partes contratantes nos domínios abrangidos pelo acordo são, no essencial, as das correspondentes disposições dos Tratados CE e CECA e dos actos adoptados em aplicação desses Tratados.»

31 — Já referido na nota 26.

71. Assim, também eu considero, designadamente à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, que as disposições do Acordo EEE relativas à liberdade de circulação de capitais devem, tanto quanto possível, ser interpretadas da mesma forma que os artigos correspondentes do Tratado CE. Isto aplica-se ao conteúdo da liberdade propriamente dito, bem como aos fundamentos de restrição dessas liberdades por parte dos Estados-Membros, a que se refere a segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio. Por conseguinte, não partilho a posição do Governo austríaco segundo a qual a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à liberdade de circulação de capitais posterior a 2 de Maio de 1992 não pode ser tida em consideração.

72. A etapa seguinte diz respeito ao conteúdo do Acordo EEE. O conteúdo do artigo 40.° EEE é semelhante ao do artigo 56.°, n.° 1, CE. As restrições aos movimentos de capitais são proibidas e não pode haver discriminação em razão da nacionalidade ou do lugar do investimento. Porém, o círculo de pessoas susceptíveis de beneficiarem desta proibição é limitado, designadamente, às pessoas que residem no território do Espaço Económico Europeu. Além disso, a última frase do artigo 40.° EEE fala em disposições necessárias à aplicação do artigo. Esta última frase pode indicar que, ao contrário do artigo 56.° CE, o artigo 40.° EEE não produz efeitos directos. Em meu entender, esta interpretação é errada. A remissão para o anexo XII — aplicação do artigo — só reveste importância em relação aos movimentos de capitais abrangidos

pela liberalização. Quanto às operações mencionadas no anexo, vigora uma proibição de restrição dessa liberdade que produz efeitos directos. Estão pois incluídos os investimentos imobiliários efectuados por não residentes no território de um Estado-Membro.

73. Assim, tão-pouco me parece sustentável a comparação estabelecida pelo Governo austríaco entre o artigo 40.° EEE e o artigo 67.° do Tratado CE, na redacção anterior à entrada em vigor do Tratado de Maastricht [32]. O artigo 67.° do Tratado CE não vinculava directamente os Estados-Membros a suprimirem as restrições à liberdade de circulação de capitais. Chamo a atenção para o texto daqueles dois artigos: enquanto o artigo 40.° EEE proíbe as restrições aos movimentos de capitais, o artigo 67.° (antigo) impõe aos Estados-Membros a supressão progressiva das restrições aos movimentos de capitais. O alcance da obrigação que impende sobre os Estados-Membros variou no tempo em função da avaliação das necessidades do mercado comum [33]. A liberalização dos movimentos de capitais acentuou-se com o direito comunitário derivado, por exemplo a Directiva 88/361. Os cidadãos podem invocar directamente os seus direitos com base no direito derivado, mas não com base no próprio artigo 67.° do Tratado CE.

74. Resumindo, os nacionais dos Estados que são partes no Acordo EEE podem invocar, com base nesse acordo, direitos que exercem nos Estados-Membros da União Europeia.

75. O que importa agora é determinar o verdadeiro alcance dos direitos conferidos a estas pessoas e, nessa medida, a relevância do artigo 40.° EEE. Com efeito, os nacionais dos Estados que são partes no Acordo EEE também podem invocar direitos no território da União Europeia directamente com base no artigo 56.° CE. Além disso, conforme referi anteriormente, o artigo 56.° CE está sujeito a menos restrições.

76. Todavia, no processo em apreço, está em causa uma disposição específica do direito comunitário — o artigo 57.°, n.° 1, CE, uma derrogação à regra principal do artigo 56.°, n.° 1, CE — que impossibilita o exercício de direitos decorrentes do artigo 40.° EEE. A este propósito, chamo a atenção para o facto de o Acordo EEE não comportar qualquer cláusula de *standstill* semelhante à do artigo 57.°, n.° 1, CE. As disposições de *standstill* consagradas no anexo XII do Acordo EEE — o anexo que aplica o artigo 40.° EEE — têm um alcance e um período de validade bem mais limitados. Por outro lado, e isto é o mais importante, são irrelevantes para o presente litígio. As derrogações à liberdade de

32 — Aliás, o Tribunal da EFTA também estabelece uma comparação entre o artigo 40.° EEE e o (antigo) artigo 67.° do Tratado CE. Sublinha que as duas disposições têm uma redacção semelhante. Não obstante, o Tribunal da EFTA reconhece (implicitamente) a eficácia directa do artigo 40.°, em conjugação com o anexo XII do Acordo EEE. V. acórdão E-1/00 Islandsbanki-FBA [2000] Tribunal da EFTA, Colect. 2000-2001, 8, n.os 16 e segs. do acórdão.

33 — Acórdão de 11 de Novembro de 1981, Casati (203/80, Recueil, p. 2595, n.° 10).

circulação de capitais, como se encontram previstas designadamente no artigo 143.° EEE, tão-pouco são relevantes para o processo em apreço.

77. Chego assim à questão da relação existente entre os acordos internacionais celebrados pela Comunidade Europeia e as disposições materiais do Tratado CE. Segundo jurisprudência assente, os acordos internacionais constituem parte integrante do ordenamento jurídico comunitário e cabe às instituições comunitárias, inclusive o Tribunal de Justiça, fiscalizar o respectivo cumprimento. Mais concretamente, a Comunidade Europeia está vinculada pelo Acordo EEE desde que este foi aprovado, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 94/1/CE, CECA [34]. O acordo deve ser qualificado de acordo de associação na acepção do artigo 310.° CE [35], que se caracteriza, nomeadamente, por direitos e obrigações recíprocas. Por força deste acordo, as instituições comunitárias e os Estados-Membros têm a obrigação de velarem por que os direitos conferidos aos nacionais de países do EEE possam ser invocados no território da Comunidade Europeia. Para o efeito, é irrelevante o facto de estes direitos não serem conferidos, com base no direito comunitário interno, aos nacionais dos países do EEE que não são Estados-Membros. Tão-pouco é relevante saber se os nacionais dos Estados-Membros beneficiam destes direitos com base no direito comunitário interno.

34 — Decisão do Conselho e da Comissão de 13 de Dezembro de 1993 relativa à celebração do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu entre as Comunidades Europeias, os seus Estados-Membros e a República da Áustria, a República da Finlândia, a República da Islândia, o Principado do Liechtenstein, o Reino da Noruega, o Reino da Suécia e a Confederação Suíça (JO L 1, p. 1).

35 — Este artigo constituía também a base jurídica da decisão 94/1/CE, CECA.

78. Dito isto, concluo que o artigo 57.°, n.° 1, CE não deve ser aplicado a circunstâncias como as do litígio no processo principal, em que a invocação desta disposição por um Estado-Membro impede o nacional de um país do EEE de exercer um direito que lhe é conferido por força do Acordo EEE.

79. Sublinho ainda que a minha conclusão implica que os nacionais dos Estados-Membros podem invocar o disposto no Acordo EEE. Sempre que os nacionais dos Estados-Membros invoquem a liberdade de circulação de capitais no contexto de um movimento de capitais com origem ou destino num país — terceiro — que é parte no Acordo EEE mas que não pertence à União Europeia, o artigo 57.°, n.° 1, CE não pode aplicar-se se violar o disposto no artigo 40.° EEE.

80. A fim de ser exaustivo, gostaria ainda de tecer dois comentários. Em primeiro lugar, a importância da minha opinião não deve ser sobreestimada para o funcionamento do ordenamento jurídico comunitário: não é frequente o Acordo EEE conferir a cidadãos da União Europeia direitos materiais de que eles ainda não beneficiem nos termos do direito comunitário. Em segundo lugar, o meu entendimento leva a que países que são partes no Acordo EEE mas que não pertencem à União Europeia, embora tenham o estatuto de países terceiros na acepção do artigo 57.°, n.° 1, CE,

sejam, na prática, frequentemente assimilados aos Estados-Membros. Esta situação vai de encontro à natureza específica do Acordo EEE, conforme o Tribunal de Primeira Instância declara, de forma notável, no acórdão Opel Austria [36]: uma integração avançada, cujos objectivos ultrapassam os de um mero acordo de comércio livre.

VI — Segunda questão

A — *Em geral*

81. Esta questão só tem de ser respondida caso o Tribunal de Justiça partilhe a minha opinião de que os obstáculos à livre circulação de capitais não são neste caso sanados pelo artigo 57.°, n.° 1, CE.

82. A segunda questão está relacionada, essencialmente, com um problema clássico do direito comunitário. Nos termos do artigo 295.° CE, a regulação do direito de propriedade é reservada aos Estados-Membros. Porém, isto não significa que um regime nacional que reserve o direito de propriedade sobre imóveis a pessoas que apresentem determinadas qualidades escape ao âmbito de aplicação das normas fundamentais do Tratado CE [37], como a proibição de discriminações e a protecção das quatro liberdades. O mesmo se pode dizer *mutatis mutandis* em relação ao artigo 125.° EEE, evocado pelo Governo norueguês. Em relação ao presente processo, cabe ao *Land* Vorarlberg impor condições à aquisição de imóveis. Tais condições devem, no entanto, ser examinadas à luz da livre circulação de capitais.

83. Agora que não restam dúvidas de que a VGVG constitui um obstáculo à liberdade de circulação de capitais garantida pelo Tratado CE — o investimento em bens imóveis está subordinado a condições —, cumpre determinar se esse obstáculo é permitido.

84. Defendo a admissibilidade da VGVG com base em jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, designadamente o acórdão Gebhard [38], segundo o qual «as medidas nacionais susceptíveis de afectar ou de tornar menos atraente o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado devem preencher quatro condições: aplicarem-se de modo não discriminatório, justificarem-se por razões imperativas de interesse geral, serem adequadas para garantir a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassarem o que é

36 — V. n.° 72, *supra*.

37 — V. acórdãos de 6 de Novembro de 1984, Fearon (182/83, Recueil, p. 3677, n.° 7), e Konle, já referido na nota 2, n.° 38.

38 — Acórdão de 30 de Novembro de 1995 (C-55/94, Colect., p. I-4165, n.° 37).

necessário para atingir esse objectivo». No mais recente acórdão Reisch e o., o Tribunal de Justiça combina, aliás, os dois últimos critérios na apreciação do princípio da proporcionalidade [39].

85. Nos acórdãos Konle e Reisch e o., o Tribunal de Justiça enunciou critérios que permitem determinar a admissibilidade de medidas nacionais que restringem a aquisição de bens imóveis num Estado-Membro. Concretizou, em particular, o princípio da proporcionalidade, que pode servir de base à apreciação do presente processo. Isto aplica-se, em menor medida, ao objectivo de interesse geral que deve justificar a restrição à liberdade de circulação de capitais. A VGVG tem por principal objectivo a protecção do interesse da — pequena — agricultura, enquanto aqueles dois processos se prendem com o ordenamento do território.

86. Examinarei em seguida as observações apresentadas e, posteriormente, o contexto da medida nacional, a saber, a política agrícola. Na secção D, chegarei à apreciação da VGVG propriamente dita.

39 — Já referido na nota 3, n.º 33.

B — *Observações apresentadas*

87. O Governo austríaco justifica longamente a regulamentação controvertida. Dada a sua importância para a resposta à segunda questão, começarei por reproduzir os principais pontos dessa justificação. Abordarei depois, de forma sucinta, os argumentos mais importantes que os outros avançaram no processo e que em parte apoiam a posição da Áustria.

88. Os objectivos prosseguidos pela VGVG — expressos designadamente no § 1, n.º 3, alínea a), e no § 5, n.º 1, alínea a) — explicam-se pela estrutura agrária e geográfica da Áustria. Visam a criação de pequenas explorações. O *Land* Vorarlberg é montanhoso. A exploração destas superfícies não pode ser infinitamente alargada. O crescimento da população é significativo em relação à média austríaca, o que faz aumentar substancialmente o preço dos terrenos. Os problemas associados à falta de terrenos não podem ser solucionados com base no mero funcionamento do mecanismo de mercado, uma vez que a propriedade fundiária e o investimento a longo prazo são muito procurados. A concorrência e o comércio livre não têm o resultado desejado.

89. O § 5 da VGVG opõe-se às propriedades latifundiárias. Um acórdão do Verfas-

sungsgerichtshof austríaco de 22 de Março de 1993 precisou que o objectivo prosseguido pelo legislador de Vorarlberg, o cruzamento da concentração e do monopólio de terrenos agrícolas e florestais, constitui uma preocupação política legítima que não levanta problemas do ponto de vista do direito constitucional. A situação da agricultura só pode ser saudável se os terrenos agrícolas e florestais estiverem na posse daqueles que efectivamente os podem explorar. Além disso, é importante que o bem imóvel a explorar se situe nas proximidades da exploração, sobretudo para evitar elevados custos de transportes. Por outro lado, a produção de leite requer investimentos particularmente elevados.

90. As restrições que se colocam à aquisição de terrenos agrícolas garantem, em suma, que estes não caiam em mãos erradas. É imperioso evitar que o interesse geral seja posto em causa na hipótese de:

— o terreno escasso ser utilizado para fins especulativos e de os exploradores, por razões económicas, apenas poderem dispor do valor das receitas;

— os não exploradores poderem alargar a sua exploração por disporem de importantes recursos financeiras e não terem de se preocupar com a ulterior gestão económica da empresa;

— o terreno não ser explorado, ou não ser adequadamente explorado. Isto representa um perigo para os terrenos adjacentes (ervas daninhas, animais nocivos e doenças);

— a manutenção dos diferentes terrenos numa estrutura agrária favorável ficar ameaçada devido ao facto de não se combater a formação de enclaves e o emparcelamento dos solos. Uma estrutura agrária desfavorável impede a exploração eficaz do terreno;

— os objectivos do ordenamento do território serem ameaçados caso os terrenos não sejam trabalhados.

91. Quando uma fundação se propõe adquirir terrenos agrícolas e florestais, deve atender-se, segundo o Governo austríaco, ao objectivo prosseguido pela fundação. Tratando-se de uma pessoa colectiva, são os subordinados ou os trabalhadores que devem trabalhar a terra.

92. Segundo este governo, resulta do acórdão Fearon[40] que a exigência relativa ao lugar de residência do § 5, n.º 1, alínea a), da VGVG não tem um efeito discriminatório. Acresce que o interesse geral protegido pela VGVG está em conformidade com os objectivos da política agrícola comum.

40 — Já referido na nota 37.

93. O Governo austríaco descreve o procedimento de autorização prévia como um procedimento de execução. Os critérios aplicáveis aos residentes na Áustria, aos cidadãos da CE e aos cidadãos do EEE são equivalentes. O procedimento de autorização a que estão subordinadas as aquisições de terrenos agrícolas e florestais é proporcional. Não é possível submeter a aquisição de terrenos agrícolas e florestais à apresentação de uma declaração, pois as autoridades não estão em condições de controlar se a declaração é plausível. A estrutura agrícola e o mundo rural não podem suportar danos prolongados. Só decorridos alguns anos é possível afirmar que um terreno não foi efectivamente explorado. Esta situação indesejável pode arrastar-se por vários anos sem que seja possível evitá-lo.

94. Nos termos do § 5 da VGVG, as autoridades não dispõem de qualquer margem de apreciação e os critérios para a obtenção de uma autorização não são incompatíveis com os movimentos de capitais. Resumindo, o procedimento de autorização prévia é objectivo, não discriminatório e de interesse geral.

95. Chego agora às outras observações mais importantes.

96. Segundo a primeira recorrente, o § 4 da VGVG é discriminatório, pois os potenciais compradores de outros Estados-Membros só podem adquirir terrenos agrícolas em Vorarlberg se forem eles próprios a explorá-los e possuírem residência permanente em Vorarlberg. O Governo norueguês e o Governo do Liechtenstein, bem como a Comissão e o Órgão de Fiscalização da EFTA, por seu turno, entendem que as disposições da VGVG não são discriminatórias. Os residentes e os não residentes na Áustria são alvo do mesmo tratamento.

97. Ainda segundo a primeira recorrente, a disposição não se justifica por razões imperativas de interesse geral, já que a política agrícola pertence ao domínio de competência exclusiva da Comunidade. Os Estados-Membros conservam apenas poderes de execução. Os artigos 32.° e seguintes CE já contemplam as pequenas e médias empresas familiares. Sendo a situação da agricultura regulada a nível comunitário, não existem razões imperativas de interesse geral.

98. A Comissão, pelo contrário, não encontra razões para considerar que a preservação, o reforço e a criação de uma agricultura viável são menos importantes do que o ordenamento do território ou a protecção do ambiente. As disposições estão ainda em conformidade com o artigo 33.°, n.° 2, CE. Por outro lado, as disposições são necessárias para garantir objectivos no domínio do ordenamento do

território em determinadas regiões, tais como a manutenção, no interesse geral, de uma população permanente e de uma actividade económica autónoma em relação ao sector turístico em certas regiões.

99. De acordo com a primeira recorrente, a VGVG não é adequada para garantir a consecução do objectivo prosseguido. A legislação em matéria de transacções de terrenos não altera o facto de que a população agrícola está cada vez mais reduzida. Isto faz com que apareçam cada vez mais terrenos agrícolas no mercado e existam cada vez menos agricultores em condições de os adquirirem, o que conduz ao aparecimento de latifundiários em cada vez maior número.

100. A primeira recorrente considera ainda que a medida não é proporcional. Existem medidas menos restritivas que poderiam ter sido adoptadas. A regra de que a terra arável deve pertencer a quem a trabalha vem do tempo em que os trabalhadores eram explorados, o que já não acontece. O que deve ser assegurado é o acesso à terra e não a obtenção da propriedade. Menos restritivo da liberdade de circulação de capitais seria, por exemplo, adaptar a legislação sobre o arrendamento, o ordenamento do território, a preservação do espaço natural e tornar mais difícil a denúncia dos contratos de arrendamento.

101. Comummente aceite no interior da Comunidade Europeia e nos diversos países do EEE, segundo o Governo norueguês, é que o agricultor seja proprietário das suas terras por forma a combater o sistema feudal. No entender deste governo, a obrigação de que o comprador cultive directamente a terra no quadro de uma actividade agrícola não vai para além do necessário à consecução do objectivo, a saber, a preservação de uma agricultura saudável. Por conseguinte, a finalidade da lei não pode ser alcançada através de medidas menos restritivas.

102. De acordo com o Governo do Liechtenstein, a agricultura reveste uma importância fundamental para o futuro do país e para a sobrevivência das populações, devido ao especial papel que desempenha enquanto fonte de abastecimento de um país. Pelos motivos indicados, o artigo 40.° EEE não se opõe a um procedimento de autorização prévia para a aquisição de terrenos agrícolas.

103. Na opinião do mesmo governo, o artigo 40.° EEE opõe-se sim à condição de que o comprador cultive ele próprio a terra. As pessoas colectivas ficam assim excluídas da possibilidade de adquirirem terrenos agrícolas. A condição referida não é necessária para garantir o objectivo prosseguido; ultrapassa o que é necessário à consecução do objectivo prosseguido. Os agricultores que não tenham possibilidades financeiras de adquirirem terreno agrícola, também

não podem arrendá-lo devido a tal medida. Autorizar a aquisição de terrenos agrícolas por parte de pessoas colectivas é menos restritivo. Os agricultores com menos recursos económicos têm assim a possibilidade de arrendar os solos. A questão de saber se o procedimento de autorização prévia é lícito é respondida negativamente pelos acórdãos Konle e Reisch e o. e por outros acórdãos. Contudo, a Comissão considera que este procedimento se justifica no caso em apreço, uma vez que a VGVG prossegue objectivos complexos. O controlo *a posteriori* pode ser demasiado tardio, por a reparação do dano causado ser já muito difícil ou até impossível. O procedimento de autorização prévia é um procedimento de execução que configura um obstáculo à liberdade de circulação de capitais.

104. Também segundo o Órgão de Fiscalização da EFTA, o procedimento é adequado e proporcional à garantia do interesse prosseguido. O Governo norueguês pronuncia-se no mesmo sentido. Um procedimento que confira uma autorização em relação ao passado não pode evitar que os compradores não cumpram as suas obrigações. Podem, inclusivamente, verificar-se perdas desnecessárias no caso de os compradores não obterem a autorização com efeitos retroactivos. O Governo do Liechtenstein não partilha esta opinião e salienta que o regime de autorização pressupõe necessariamente uma certa competência discricionária. Um regime deste tipo representa uma fonte de insegurança jurídica para os comerciantes. Com efeito, faz depender o exercício da liberdade de circulação de capitais da vontade da administração e pode, nessa medida, tornar a referida liberdade ilusória.

C — *Contexto: política agrícola comum e VGVG*

105. A agricultura foi sempre um dos sectores importantes de intervenção comunitária. A especificidade da agricultura fez com que a produção e a estrutura do sector não ficassem inteiramente à mercê do mecanismo de mercado. Os artigos 32.° e seguintes do Tratado CE constituem a base para essa intervenção. No âmbito do presente processo, que diz respeito não à organização dos mercados agrícolas mas à estrutura do sector agrário, recordo os objectivos da política agrícola comum referidos no artigo 33.°, n.° 1, alínea b), do Tratado: assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola. Além disso, é importante que, nos termos do artigo 33.°, n.° 2, se tome em consideração na elaboração da política agrícola comum «[a] natureza particular da actividade agrícola, decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas».

106. Com a reforma da política agrícola comum operada, em grande medida, pela Agenda 2000[41], a tónica é colocada cada vez menos na efectiva organização dos mercados agrícolas e medidas destinadas a melhorar a estrutura agrícola, como o auxílio ao rendimento dos agricultores e o desenvolvimento rural, adquirem um papel central. Na Agenda 2000, o desenvolvi-

41 — COM/97/2000 final.

mento rural é o segundo pilar da política agrícola comum. No âmbito deste segundo pilar, algumas áreas são identificadas como áreas problemáticas, por o exercício da agricultura estar aí dificultado devido a desvantagens naturais. As zonas de montanha tão comuns no *Land* Vorarlberg são aí referidas.

107. Um elemento importante da política de desenvolvimento rural, tal como consta do Regulamento n.º 1257/99 [42], é o facto de não ser apenas constituída por medidas da Comunidade, mas de os Estados-Membros poderem adoptar medidas complementares. Os Estados-Membros podem assim reforçar o apoio concedido por recursos comunitários através de recursos próprios [43].

108. Importa sublinhar que a intensidade da intervenção da Comunidade Europeia não significa que a política agrícola seja da competência exclusiva da Comunidade Europeia. Pelo contrário, existe uma larga margem para medidas nacionais complementares, pelo menos no domínio da política das estruturas agrícolas, que atende às circunstâncias especiais a que está sujeita a agricultura das diferentes regiões da União Europeia. Isto não só se aplica à concessão de subsídios, como a toda uma série de medidas legislativas que apoiem os objectivos da política agrícola comum. É, pois, incorrecta a tese da primeira recorrente segundo a qual os Estados-Membros dispõem apenas de competências de execução.

109. Na minha opinião, uma disposição legislativa nacional que restringe a aquisição de terrenos por não agricultores no interesse na conservação da população agrícola numa determinada região também pode configurar um apoio aos objectivos da política agrícola comum.

110. Quanto à questão de saber em que medida uma disposição desse tipo constituiria um entrave à liberdade de estabelecimento garantida pelo Tratado CE, cumpre observar que, por ocasião do surgimento do Tratado CE, já se previa uma eventual sobreposição entre, por um lado, a aquisição e a exploração de propriedades fundiárias no território de outro Estado-Membro e, por outro, a natureza particular da actividade agrícola, a que se refere o artigo 33.º, n.º 2, CE. O artigo 44.º, n.º 1, em conjugação com o n.º 2, alínea e), CE determina que na elaboração de directivas destinadas a realizar a liberdade de estabelecimento e que se refiram à aquisição e exploração de propriedades fundiárias não podem ser lesados os princípios estabelecidos no artigo 33.º, n.º 2, CE. Contudo, não chegou a ser adoptada uma directiva desse tipo.

42 — Já referido na nota 8.

43 — V. artigos 51.º e 52.º do Regulamento n.º 1257/99.

111. Traço este quadro para demonstrar que a agricultura não pode ser encarada como um sector económico normal, em que a viabilidade das empresas depende exclusivamente das leis de mercado e em que o Tratado CE visa precisamente lutar contra medidas legislativas nacionais que ponham em causa o funcionamento do mecanismo do mercado no interior da Comunidade. Antes pelo contrário, a intensidade da intervenção pública é grande. Isto é válido em relação às medidas adoptadas quer a nível comunitário quer a nível nacional. Em segundo lugar, gostaria de salientar os objectivos divergentes da política agrícola comum, em que a tónica é cada vez menos colocada num aumento da produtividade da agricultura. Em contrapartida, o desenvolvimento rural e a protecção da agricultura em regiões vulneráveis revestem uma importância crescente.

112. Chego assim à conclusão de que os objectivos prosseguidos pela VGVG não são incompatíveis com os objectivos da política agrícola comum, designadamente tendo em conta o modo como esses objectivos são actualmente concretizados. A este propósito, remeto para o primeiro objecto da VGVG, a que se refere o § 1, n.° 3, desta lei: conservar os terrenos agrícolas e florestais das explorações agrícolas familiares, a fim de melhorar as suas estruturas de acordo com as características naturais do *Land*. A VGVG também não interfere na repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros em matéria de execução da política agrícola comum.

113. Gostaria ainda de acrescentar que o direito comunitário não se opõe a uma regulamentação que promova determinado tipo de actividade agrária preferencialmente em relação a outro. Segundo o acórdão Denkavit[44], semelhante diferença de tratamento não é considerada uma discriminação proibida pelo Tratado CE, desde que não seja arbitrária e se funde em critérios objectivos. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça aceita como critério objectivo a diferença relativa à dependência dos «acasos» inerentes à exploração do solo agrícola. No caso em apreço, é aplicável um critério semelhante. A VGVG protege — e, portanto, promove — os empresários agrícolas de regiões com desvantagens naturais.

D — *Análise da VGVG*

Conteúdo da VGVG

114. Embora não caiba ao Tribunal de Justiça interpretar a legislação nacional, considero que é necessário analisar brevemente os principais aspectos da VGVG para responder à segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio. Esta análise visa permitir ao Tribunal de Justiça concretizar as fronteiras que se impõem à actuação política nacional no caso de uma regulamentação nacional que enuncia as disposições aplicáveis à aquisição de bens imóveis

44 — Acórdão de 13 de Junho de 1978 (139/77, Colect., p. 441, n.° 15).

e, nessa medida, cria entraves à liberdade de circulação de capitais. Limitarei a análise da VGVG à transferência da propriedade de terrenos agrícolas e florestais. A VGVG contém igualmente disposições relativas à transferência de outros direitos de arrendamento e de usufruto, mas não são aplicáveis ao presente caso. Na minha análise, estabeleço uma distinção entre os objectivos da lei e os instrumentos previstos para a prossecução desses objectivos.

115. O § 1 da VGVG descreve o objecto da lei. No que releva para o processo em apreço, a lei tem dois objectivos. Em primeiro lugar, visa conservar a estrutura agrícola de pequena escala existente, tendo em conta as características naturais do *Land* Vorarlberg [§ 1, n.° 3, alínea a), da lei]. O segundo objectivo está relacionado com a protecção do equilíbrio na distribuição da propriedade, no interesse de — como lhe chama o Governo austríaco — uma agricultura saudável [§ 1, n.° 3, alínea c)].

116. Aliás, o Governo austríaco não distingue claramente os dois objectivos nas suas observações. Pelo contrário, procura precisamente acentuar a conexão entre eles. Também eu considero que os dois objectivos devem ser vistos como estando estreitamente conexionados. A lei visa, sobretudo, a manutenção da estrutura de produção e das propriedades fundiárias existentes, quer no interesse da utilização duradoura do terreno agrícola quer com vista à protecção das pequenas explorações familiares. Sob este ponto de vista, a reserva da propriedade prevista na lei é mais um instrumento para alcançar o objectivo pretendido do que um objectivo da lei.

117. Chego assim aos instrumentos da lei, a que se refere o artigo § 5. Começo por fazer uma distinção entre as exigência de fundo consagradas no § 5, n.° 1, e no § 5, n.° 2, da VGVG e examinarei, em seguida, o instrumento de direito administrativo escolhido, a saber, a autorização prévia de transferência.

118. A regra principal do § 5, n.° 1, é que o adquirente do terreno aí resida e explore ele próprio o terreno. A lei prevê uma derrogação a estas duas exigências, caso a aquisição não ponha em causa a manutenção e a criação de propriedades fundiárias economicamente sãs, destinadas a actividades agrícolas de pequenas e médias dimensões.

119. O § 5, n.° 2, estabelece uma série de exigências de fundo que a aquisição do terreno deve satisfazer. Estas condições visam prevenir algumas situações indesejáveis, tais como a especulação, as propriedades latifundiárias e a não exploração do solo. Nas suas observações, o Governo

austríaco afirmou que estas condições garantem que os terrenos agrícolas não vão parar a mãos erradas.

120. Considero que as exigências do § 5, n.º 1, constituem um entrave mais importante do que as exigências do § 5, n.º 2. Com efeito, a exigência de residir no terreno e explorar directamente a actividade vai um pouco mais longe do que um juízo sobre o respeito dos objectivos da VGVG.

121. Nos termos da lei, é proibida a aquisição de bens imóveis sem autorização prévia. Essa autorização de transferência só é concedida caso a aquisição esteja em conformidade com as exigências constantes do § 5, n.º 1, da VGVG. Devem ainda respeitar-se as exigências do § 5, n.º 2, da VGVG.

122. A fim de ilustrar os efeitos restritivos da VGVG, é oportuno aplicar o conteúdo da lei ao litígio no processo principal. Surge então a seguinte situação: a Schlössle Weissenberg Familienstiftung tenciona arrendar a duas explorações agrícolas parcelas de terreno de que a fundação é proprietária, sem que isso implique qualquer alteração na exploração dos terrenos agrícolas em causa. Não obstante, esta construção é proibida ao abrigo da VGVG, apesar de o objecto da lei, anteriormente descrito, não ser posto em causa. A construção também não conduz a uma das situações indesejáveis esboçadas no § 5, n.º 2, da VGVG.

123. A fim de ser exaustivo, gostaria de chamar a atenção para o facto de as derrogações à regra principal do § 5, n.º 1, da VGVG não serem manifestamente suficientes para que se autorize uma transacção como a do processo principal, em que não há uma alteração da situação de facto. Não excluo que o órgão jurisdicional austríaco podia ter chegado aqui a outra conclusão, tendo em conta as derrogações consagradas na VGVG e, sobretudo, a inalteração na exploração dos terrenos agrícolas. No entanto, ao apreciar, designadamente, a proporcionalidade da regulamentação, baseio-me no texto do diploma nacional com a interpretação que lhe é dada pelas autoridades nacionais competentes.

Discriminação

124. Segundo jurisprudência assente, só as medidas nacionais que provocam diferenças de tratamento em razão da nacionalidade são formalmente qualificadas de discriminatórias. Em contrapartida, um diploma concebido para abranger todos aqueles que exerçam a referida actividade no território de determinado Estado-Membro, ainda que preveja expressamente uma exigência quanto ao local de residência ou

de investimento, é considerado indistintamente aplicável. Por outro lado, as medidas nacionais, ainda que indistintamente aplicáveis, podem ter efeitos discriminatórios.

125. À semelhança do fez o Governo austríaco nas suas observações escritas, também eu estabeleço uma comparação com o acórdão Fearon [45]. Tal como no presente caso, a exigência relativa ao local de residência em causa no processo Fearon era aplicável a todo o território (irlandês), embora estivesse geograficamente circunscrita a determinada região. Para satisfazer a exigência era necessário que o indivíduo em causa, inclusive os nacionais irlandeses, residisse a menos de três milhas da parcela de terreno. No caso em apreço, para satisfazer esta exigência é necessário que o indivíduo em causa resida no próprio terreno.

126. No acórdão do Tribunal de Justiça Jokela e Pitkäranta [46], a exigência relativa ao local de residência era condição para obter uma indemnização compensatória. A indemnização compensatória tinha por objectivo garantir a prossecução da actividade agrícola e, portanto, manter o nível mínimo da população e a vitalidade do meio rural em certas zonas pouco favoráveis à exploração agrícola. O Governo finlandês concedia uma indemnização compensatória aos agricultores que residissem a menos de doze quilómetros da exploração. A recorrente no processo defendia que o Governo finlandês, ao impor uma condição de residência no interior de um perímetro de doze quilómetros, no máximo, da exploração, restabeleceu implicitamente a condição de residência fixa na Finlândia. Porém, de acordo com o Tribunal de Justiça, o agricultor residente na Finlândia a mais de doze quilómetros da sua exploração encontra-se na mesma situação que aquele que reside noutro Estado-Membro. Para beneficiarem da indemnização compensatória, ambos devem preencher as condições particulares fixadas no artigo controvertido. Situações idênticas não eram tratadas de maneira diferente.

127. Sob outro ponto de vista, os dois acórdãos referidos distinguem-se, efectivamente, do presente caso. Nem no processo Fearon nem no processo Jokela e Pitkäranta, o direito de exercer uma actividade económica estava subordinado a uma exigência relativa ao local de residência; no processo Fearon, estava em causa a protecção contra medidas de expropriação, o processo Jokela e Pitkäranta dizia respeito a uma indemnização. No presente processo, o direito de praticar a agricultura como actividade económica é subordinado à exigência do local de residência. Entendo que esta diferença não é decisiva para a questão de saber se existe ou não discriminação proibida. Em ambas as circunstâncias, trata-se de uma vantagem que o legislador outorga a pessoas que residem (ou vão residir) em determinado local. Desde que o local de residência seja relevante para a vantagem que se pretende obter e, sobretudo, não configure um

45 — Já referido na nota 37.

46 — Acórdão de 22 de Outubro de 1998 (C-9/97 e C-118/97, Colect., p. I-6267).

favorecimento implícito dos residentes de determinado Estado-Membro, não existe discriminação.

128. Concluo assim que o § 4 da VGVG não é uma disposição discriminatória. Um agricultor austríaco que resida fora de Vorarlberg está numa situação idêntica àquele que resida noutro Estado-Membro. A medida indistintamente aplicável também não é indirectamente discriminatória.

Razões imperativas de interesse geral

129. No acórdão Konle[47], o Tribunal de Justiça aceitou que uma regulamentação nacional impusesse restrições às possibilidades de aquisição de bens imóveis com base em objectivos de ordenamento do território, tais como a manutenção, no interesse geral, de uma população permanente e de uma actividade económica autónoma do sector turístico em certas regiões. No acórdão Reisch e o.[48], o Tribunal de Justiça acrescenta que considerações relativas à protecção do ambiente também podem estar na origem de tais medidas. Tendo em conta os objectivos do artigo 174.° CE, interpreto esta fundamentação de forma mais ampla. Pode estar em causa a limitação das emissões de gases poluentes em determinada região, mas também a preservação da paisagem e do espaço natural.

130. Os objectivos admitidos pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos Konle e Reisch e o. também são relevantes no presente processo. Conforme resulta do contributo do Governo austríaco para este processo[49], a VGVG serve igualmente interesses de ordenamento do território, preservação de uma população permanente — neste caso, agrária —, manutenção de determinadas actividades económicas e protecção do ambiente, relativamente aos riscos existentes para os terrenos vizinhos na hipótese de exploração inadequada.

131. O objectivo essencial é, no entanto, o da manutenção da estrutura de produção agrícola existente, quer no interesse do cultivo duradouro do terreno agrícola quer com vista à protecção das pequenas explorações familiares. Conforme já referi nos n.os 105 a 113, uma regulamentação nacional com esta finalidade constitui um apoio à política agrícola comum, sobretudo tendo em conta o modo como hoje lhe é dada execução. Conforme também referi anteriormente, o desenvolvimento do mundo rural e a protecção da agricultura em regiões vulneráveis são cada vez mais importantes.

47 — Já referido na nota 2, n.° 40.
48 — Já referido na nota 3, n.° 34.
49 — V. n.os 87 a 94, *supra*.

132. Concluo assim, sem que me pareça necessário proceder a uma análise mais aprofundada, que a regulamentação nacional controvertida se justifica por um interesse geral. Tendo o Tribunal de Justiça admitido, nos acórdãos Konle e Reisch e o. objectivos mais genéricos de ordenamento do território e de protecção do ambiente, seria impensável uma solução diferente para a hipótese de uma regulamentação que também prossegue esses objectivos e que, além disso, apoia a política agrícola comum.

Proporcionalidade

133. Os Estados-Membros gozam de uma ampla margem de apreciação na elaboração de legislação, mas devem respeitar as exigências da livre circulação. Uma regulamentação nacional está sujeita, designadamente, à proibição de restrição da livre circulação de capitais, quando o objectivo prosseguido possa ser alcançado de forma igualmente eficaz através de medidas menos restritivas do comércio intracomunitário.

134. É neste contexto que encaro o funcionamento do princípio da proporcionalidade. Este princípio não implica necessariamente o confronto de dois interesses, mas tem exclusivamente em vista a escolha da medida a adoptar. Será essa medida adequada ou existe outra medida — menos restritiva — que garanta igualmente bem o objectivo prosseguido?

135. O exame da proporcionalidade da medida comporta, no caso em apreço, duas vertentes. Em primeiro lugar, a questão de saber se as exigências de fundo do § 5, n.º 1, e § 5, n.º 2, da VGVG, respectivamente, são proporcionais ao objectivo prosseguido pela lei. Trata-se, em particular, de saber se as exigências do § 5, n.º 1, mais restritivas do que as do § 5, n.º 2 [50], são proporcionais. Não poderia, e deveria, o legislador austríaco ter-se contentado com o disposto no § 5, n.º 2?

136. Em segundo lugar, está em causa a proporcionalidade das formalidades que têm de ser cumpridas antes da aquisição do bem imóvel. É o instrumento administrativo da autorização prévia previsto na VGVG.

137. Em relação à primeira vertente, cumpre desde já averiguar se o § 5, n.º 1, da VGVG é ou não adequado. Tal como na

50 — V. n.º 120, *supra*.

análise de uma eventual discriminação, é inevitável que se estabeleça aqui uma comparação com o acórdão Fearon. O referido acórdão dizia respeito a legislação nacional irlandesa que tinha por objectivo aumentar os rendimentos de explorações agrícolas pouco rentáveis, combater a especulação imobiliária e (neste ponto, a analogia com o presente processo é evidente) garantir, tanto quanto possível, que os terrenos agrícolas pertencem a quem os cultiva. De acordo com o Tribunal de Justiça, no quadro de semelhante regulamentação, é possível impor a obrigação de residir na propriedade imobiliária ou nas suas proximidades [51].

138. A VGVG distingue-se da referida legislação irlandesa pelo facto de ter precisamente por objectivo a manutenção das pequenas explorações agrícolas, mediante a garantia de que os agricultores são proprietários dos bens imóveis pertencentes à exploração. A adequação desta medida é questionada quer pela primeira recorrente quer pelo Governo do Liechtenstein.

139. A posição da primeira recorrente não é muito convincente. No fundo, alega que a população agrícola tende, de qualquer modo, a reduzir-se e que a medida visa, portanto — segundo a interpretação que faço dessa posição —, inverter essa tendência. Seja como for, o legislador de Vorarlberg considera a tendência indesejável e toma medidas no sentido de a inverter. Não vejo por que motivo uma regulamentação que visa manter a terra agrícola nas mãos dos agricultores não pode contribuir para reforçar a posição dos pequenos agricultores.

140. O mesmo já não acontece relativamente ao argumento do Governo do Liechtenstein segundo o qual os agricultores que não dispõem de recursos financeiros para adquirirem a propriedade dos terrenos deixam também de poder arrendá-los na sequência da medida. As circunstâncias do processo principal ilustram bem a relevância deste argumento. Com efeito, o terreno em causa é propriedade de um não agricultor, a primeira recorrente no processo principal, que arrenda o terreno a (duas) explorações agrícolas. Se o proprietário, por uma razão ou por outra, se vê obrigado a desfazer-se do terreno, a transferência do terreno a um terceiro que garanta a manutenção do contrato de arrendamento pode ser útil ao exercício da agricultura. A aquisição da propriedade não tem de ser feita no interesse da agricultura. O legislador de Vorarlberg teve em vista os pequenos agricultores, que nem sempre dispõem dos recursos financeiros necessários. Se forem privados da possibilidade de cultivar o terreno na qualidade de arrendatários e não dispuserem dos meios financeiros necessários à aquisição do mesmo, existe, na minha opinião, um sério risco de que o terreno deixe de ser utilizado para fins agrícolas.

51 — Já referido na nota 37, n.º 10. O Tribunal de Justiça coloca a condição de que essa obrigação não seja discriminatória em razão da nacionalidade.

141. Considero mesmo que as exigências relativas ao local de residência e à exploração directa são incompatíveis com o objectivo prosseguido pela regulamentação em causa. Recordo que para o legislador de Vorarlberg é importante proteger a estrutura agrícola de pequena escala existente. Uma norma como a do § 5, n.º 1, VGVG, que no fundo limita as possibilidades de financiamento da estrutura agrícola de pequena escala — ao contrariar o investimento privado nas explorações agrícolas — dificulta a vida à pequena agricultura, ao invés de a facilitar.

142. A título ilustrativo, veja-se o caso do processo principal. A Schlössle Weissenberg Familienstiftung tenciona arrendar a duas explorações agrícolas parcelas de terreno que a fundação possui. Por força de restrições consagradas na VGVG, esta construção não é possível e coloca-se a questão de saber se isso leva a que as explorações agrícolas em causa possam adquirir elas próprias o terreno e prosseguir a actividade na qualidade de proprietárias fundiárias.

143. Concluo que as exigências do local de residência e da exploração directa consagradas no § 5, n.º 1, da VGVG não são adequadas à prossecução do objectivo visado.

144. O mesmo já não acontece com as exigências do § 5, n.º 2, da VGVG. Considero que estas exigências são adequadas. Em poucas palavras, são uma concretização da finalidade prosseguida pela lei e auxiliam as autoridades competentes na questão de saber se a aquisição imobiliária respeita os referidos objectivos. As exigências podem reforçar a posição da agricultura de pequena escala e, concomitantemente, servem o interesse da segurança jurídica.

145. Caso o Tribunal de Justiça não partilhe da minha opinião quanto à inadequação do § 5, n.º 1, da VGVG, defendo que esta disposição não é proporcional por outras razões. Com efeito, existem outras medidas menos restritivas susceptíveis de garantir igualmente bem o objectivo prosseguido pela lei.

146. No meu entender, existe uma assimetria entre o conteúdo e o efeito do § 5, n.º 1, da VGVG e o objectivo prosseguido pela medida. Há outras formas, menos restritivas, de evitar que o agricultor seja abandonado à sorte do mecanismo do mercado. Com efeito, é aí que reside o perigo identificado pelo Governo austríaco. Caso estes pequenos agricultores sejam forçados a concorrer com os latifundiários e/ou os especuladores, a sobrevivência da estrutura agrícola pode ser posta em causa.

147. Uma medida menos restritiva seria, por exemplo, dificultar a denúncia de um contrato de arrendamento, conforme sugeriu a primeira recorrente. Contudo — e isto é determinante na minha apreciação —, também as exigências para a aquisição de terrenos consagradas no § 5, n.º 2, da VGVG podem, por si só, alcançar os objectivos prosseguidos pela lei e são menos restritivas. Essas condições, proíbem, designadamente, que o terreno seja retirado à agricultura [alínea a)], que haja especulação com o terreno [alínea b)] e que se formem ou amplifiquem os latifundiários. As exigências do § 5, n.º 1, da VGVG, de que o comprador resida no terreno e o explore directamente, não são necessárias para alcançar os objectivos da lei.

148. Na minha opinião, a finalidade prosseguida pela VGVG não é posta em causa quando o terreno é arrendado a agricultores que podem efectivamente explorá-lo. O caso do processo principal deixa isso bem claro. Remeto para o n.º 143 *supra*. Por conseguinte, a liberdade de circulação também é restringida nos casos em que a transferência da propriedade não prejudica o interesse que se pretende salvaguardar.

149. Concluo assim que as restrições do § 5, n.º 1, da VGVG relativas à aquisição da propriedade não são proporcionais ao objectivo prosseguido.

150. O mesmo não se pode dizer em relação ao § 5, n.º 2, da VGVG. A este propósito, posso ser breve. Conforme já referi no n.º 144, o § 5, n.º 2, da VGVG é uma concretização do objectivo prosseguido pela lei que auxilia as autoridades competentes na questão de saber se uma aquisição imobiliária prossegue esse objectivo. Além disso, esta disposição confere segurança jurídica ao adquirente do terreno. Resumindo, o § 5, n.º 2, da VGVG é proporcional.

151. Analisarei a segunda vertente da proporcionalidade com base nos pontos de partida escolhidos pelo Tribunal de Justiça no processo Reisch e o.[52]. Como afirma o Tribunal de Justiça, uma avaliação prévia da aquisição de um bem imóvel tem a vantagem de dar uma certa segurança jurídica ao adquirente, diferentemente de modalidades de controlo apenas efectuadas *a posteriori*. Além disso, é a melhor forma de impedir prejuízos dificilmente reparáveis ao interesse prosseguido pela regulamentação. No processo Reisch, estava em causa o perigo de danos ao ordenamento do território ocasionados pela rápida execução de projectos de construção. No presente processo, a desafectação da agricultura de terreno agrícola poderia causar prejuízos.

52 — Já referido na nota 3, n.ºs 36 a 38.

152. Vou ainda mais longe: em geral, as formalidades prévias à aquisição de um bem imóvel constituem um obstáculo à liberdade de circulação de capitais menos restritivo do que os controlos *a posteriori*. O adquirente deve poder confiar que pode gozar plenamente o bem adquirido. Com efeito, a aquisição de um imóvel é, em geral, um acto jurídico realizado com vista à aquisição da propriedade por um longo período.

153. Não quer isto dizer que a exigência de autorização prévia, a que se refere o § 4 da VGVG, seja proporcional. Pelo contrário, no acórdão Konle, o Tribunal de Justiça salienta que [53]: «as disposições que submetem à autorização prévia as exportações de divisas, para permitir aos Estados-Membros a realização de controlos, não podiam ter como efeito submeter à discricionariedade da administração o exercício duma liberdade garantida pelo Tratado, tornando-a, por este facto, ilusória [...]. O Tribunal de Justiça precisou que a restrição à livre circulação de capitais resultante da exigência de autorização prévia podia ser eliminada, através dum sistema adequado de declaração, sem prejudicar a eficácia dos fins que essa regulamentação prossegue [...]» [54]. O Tribunal de Justiça conclui depois, no processo Konle, que a autorização prévia em matéria de aquisição de terrenos não é proporcional aos fins que essa regulamentação prossegue. Conclusão semelhante extrai o Tribunal de Justiça no processo Reisch e o. Aí, o Tribunal de Justiça considera que o procedimento de autorização pode ser desencadeado com base em meras suspeitas da administração.

154. Deduzo desta jurisprudência que as objecções do Tribunal de Justiça a uma autorização prévia incidem principalmente no poder discricionário da administração. Embora, conforme refere também o Tribunal de Justiça, uma autorização pressuponha sempre uma certa discricionariedade [55], um procedimento de autorização em que a administração esteja vinculada a critérios bem definidos e conhecidos não é, por si só, incompatível com o direito comunitário. Com efeito, tal procedimento serve o interesse da segurança jurídica do adquirente do imóvel. Um procedimento deste tipo só é desproporcional, em meu entender, caso os critérios de fundo que a aquisição de terrenos deve respeitar vão mais longe do que o objectivo prosseguido pela medida. É esta a primeira vertente da proporcionalidade a que me referia há pouco. A fim de ser exaustivo, gostaria ainda de sublinhar que as formalidades burocráticas inerentes ao procedimento de autorização também não podem, naturalmente, ultrapassar os limites do razoável. O mesmo se pode afirmar em relação ao

53 — Já referido na nota 2, n.º 44.

54 — O Tribunal de Justiça confirma aqui os acórdãos anteriores de 31 de Janeiro de 1984, Luisi e Carbone (286/82 e 26/83, Recueil, p. 377, n.º 34); de 23 de Fevereiro de 1995, Bordessa e o. (C-358/93 e C-416/93, Colect., p. I-361, n.ºs 25 e 27); e de 14 de Dezembro de 1995, Sanz de Lera e o. (já referido na nota 12, n.ºs 25 a 27).

55 — V. entre outros, o acórdão de 8 de Fevereiro de 1983, Comissão/Reino Unido (124/81, Recueil, p. 203, n.º 18).

prazo em que a autorização deve ser concedida.

155. Nas conclusões que apresentou no processo Salzmann [56], o advogado-geral P. Léger refere que é precisamente quando os critérios são imprecisos e conferem à administração uma margem de apreciação que a exigência de autorização não se justifica. Com efeito, o titular do direito fica demasiado dependente da vontade da administração. Este entendimento parece-me, enquanto tal, correcto. Simplesmente penso que, numa situação deste tipo, seria particularmente útil para o titular do direito, antes da aquisição, estar seguro da sua posição jurídica. Um regime que exige uma autorização prévia pode contribuir nesse sentido.

156. Chego assim ao regime de autorização da VGVG. Considero que os critérios consagrados no § 5, n.º 2, da VGVG estão claramente identificados. Mesmo assim, conferem à administração a margem de apreciação necessária. Refiro-me, em particular, a critérios como «sem razão importante» [alínea a)], «largamente» [alínea b)], «se deva supor» [alíneas c) e d)] e «ocupação favorável» [alínea e)].

56 — Conclusões de 30 de Janeiro de 2003 (C-300/01, acórdão de 15 de Maio de 2003, Colect., p. I-4899, p. I-4403, n.os 67 e segs.).

157. Tudo isto me leva a concluir o seguinte: tendo em conta a existência de um amplo poder discricionário por parte das autoridades, considero que a obrigação de autorização prevista nos §§ 4 e 5 da VGVG não é proporcional ao objectivo prosseguido pela regulamentação, pelo que viola o direito comunitário.

158. Contribui para esta conclusão o facto de existir uma alternativa à autorização, a saber, uma declaração prévia do interessado na qual este indica que utilizará o terreno para determinado fim. No processo Reisch e o. [57] foi feita referência a uma declaração deste tipo. O Tribunal de Justiça considerou que a declaração era um meio suficiente e menos restritivo do que a exigência de autorização.

159. Na minha opinião, um regime que preveja uma declaração prévia obrigatória pode proteger igualmente bem o objectivo prosseguido pela VGVG. Nesse sentido, o regime consagrado na VGVG é semelhante à Salzburger Grundverkehrsgesetz de 1997, que restringia a aquisição de terrenos no *Land* Salzburg e que foi objecto do acórdão Reisch e o. Considero que os argumentos do Governo austríaco segundo os quais uma declaração não é susceptível de controlo não procedem no presente caso.

57 — Já referido na nota 3, n.º 36.

VII — Conclusão

160. Com base no exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais do Verwaltungsgerichtshof:

«1) Em relação à primeira questão: a liberdade de circulação de capitais garantida pelo artigo 56.° CE é aplicável aos movimentos de capitais com países terceiros. A derrogação a esta liberdade admitida pelo artigo 57.°, n.° 1, CE não deve aplicar-se em circunstâncias como as do processo principal, em que o recurso por parte de um Estado-Membro à derrogação leva a que o nacional de um país do EEE não possa exercer um direito que lhe é conferido pelo Acordo EEE.

2) Em relação à segunda questão: as obrigações consagradas na Grundverkehrsgesetz do *Land* Vorarlberg, de 23 de Setembro de 1993, de que o adquirente de terrenos agrícolas os explore directamente no quadro de uma actividade agrícola e aí passe a residir não são proporcionais ao objectivo prosseguido por esta lei, pelo que violam o direito comunitário. O mesmo acontece com a exigência de autorização prévia à transferência consagrada nessa lei.»