ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

23 de Setembro de 2003 *

No processo C-452/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Verwaltungsgerichtshof (Áustria), destinado a obter, num processo intentado por

Margarethe Ospelt

e

Schlössle Weissenberg Familienstiftung,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 6.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 12.° CE) e 73.°-B a 73.°-D, 73.°-F e 73.°-G do Tratado CE (actuais artigos 56.° CE a 60.° CE),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, J.-P. Puissochet (relator), M. Wathelet, R. Schintgen e C. W. A. Timmermans, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de M. Ospelt e da Schlössle Weissenberg Familienstiftung, por C. Hopp, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo austríaco, por H. Dossi, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Principado do Liechtenstein, por A. Entner-Koch, na qualidade de agente,

— em representação do Governo norueguês, por I. Holten, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. Braun e M. Patakia, na qualidade de agentes,

— em representação do Órgão de Fiscalização da EFTA, por E. Wright e D. Sif Tynes, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de M. Ospelt e da Schlössle Weissenberg Familienstiftung, representadas por C. Hopp, do Governo austríaco, representado por P. Kustor e H. Kraft, na qualidade de agentes, do Governo norueguês, representado por I. Holten, da Comissão, representada por G. Braun e M. Patakia, do Órgão de Fiscalização da EFTA, representado por E. Wright e D. Sif Tynes, na audiência de 7 de Janeiro de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Abril de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 19 de Outubro de 2001, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de Novembro seguinte, o Verwaltungsgerichtshof submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 6.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 12.° CE) e 73.°-B a 73.°-D, 73.°-F e 73.°-G do Tratado CE (actuais artigos 56.° CE a 60.° CE).

2 Estas questões foram suscitadas no quadro de um processo intentado por M. Ospelt e pela Schlössle Weissenberg Familienstiftung (a seguir «fundação») contra a decisão através da qual a Grundverkehrslandeskommission des Landes Vorarlberg recusou a cessão à fundação de um terreno pertencente a M. Ospelt pelo facto de não estarem preenchidas as condições de aquisição de terrenos agrícolas e florestais estabelecidas pela legislação do Land de Vorarlberg (Áustria).

Enquadramento jurídico

O direito comunitário e o Acordo sobre o Espaço Económico Europeu

3 Nos termos do artigo 6.°, primeiro parágrafo, do Tratado:

«No âmbito de aplicação do presente Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.»

4 O artigo 73.°-B, n.° 1, do Tratado dispõe:

«No âmbito das disposições do presente capítulo, são proibidas todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros.»

5 De acordo com o artigo 73.°-C, n.° 1, do Tratado:

«O disposto no artigo 73.°-B não prejudica a aplicação a países terceiros de quaisquer restrições em vigor em 31 de Dezembro de 1993 ao abrigo de 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 [...].»

6 O artigo 40.° do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de Maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, a seguir «acordo EEE»), dispõe:

«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 O referido anexo XII declara aplicável ao Espaço Económico Europeu (a seguir «EEE») a Directiva 88/361/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1988, para a execução do artigo 67.° do Tratado (JO L 178 p. 5). O anexo I desta directiva, que estabelece uma nomenclatura dos movimentos de capitais que conservou o valor indicativo que tinha para a definição do conceito de movimento de capitais (v. acórdão de 16 de Março de 1999, Trummer e Mayer, C-222/97, Colect., p. I-1661, n.° 21), precisa que este conceito inclui as operações através das quais os não residentes efectuam investimentos imobiliários no território de um Estado-Membro.

8 O artigo 6.° do acordo EEE prevê, designadamente, que, na medida em que sejam idênticas, quanto ao conteúdo, às normas correspondentes do Tratado, as disposições deste acordo «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».

A legislação austríaca

9 Nos termos do artigo VII da Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974, BGBl. n.° 444, os *Länder* estão autorizados a criar restrições administrativas às transacções de terrenos agrícolas e florestais, no interesse geral da manutenção, do reforço ou da criação de uma população agrícola viável.

10 No que respeita ao *Land* de Vorarlberg, a Vorarlberger Grundverkehrsgesetz, de 23 de Setembro de 1993 (LGBl. 1993/61), alterada (LGBl. 1995/11, 1996/9, 1997/21 e 1997/85, a seguir «VGVG»), dispõe, no seu § 1:

«1) 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.

[...]

3) A presente lei 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 fundiária tão ampla quanto possível, socialmente tolerável e correspondente à dimensão do *Land*,

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

11 O § 3, n.º 1, da VGVG prevê:

«Sem prejuízo do disposto no § 2 e na medida em que tal resulte do direito da União Europeia, as regras relativas às aquisições fundiárias 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 livre circulação de capitais.»

12 O § 4, n.º 1, da VGVG dispõe:

«As transacções incidentes sobre terrenos agrícolas ou florestais estão sujeitas à autorização da autoridade competente para as transacções em matéria fundiária [...], quando incidam sobre os seguintes direitos:

a) a propriedade,

b) o direito de construir [...],

c) o direito de uso ou o usufruto,

d) o direito de arrendamento de explorações agrícolas,

[...]»

13 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 conservação de uma população agrícola eficaz e quando o adquirente explore ele próprio o terreno no quadro de uma exploração agrícola em que tenha também a sua residência ou, se não for esse o caso, quando essa aquisição não for contrária à conservação e à criação de propriedades fundiárias agrícolas sãs, de pequena e média dimensão,

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 no n.º 1 não são preenchidas, em especial, quando:

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

[...]

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

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

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

[...]»

14 O § 11 da VGVG prevê uma dispensa de autorização para toda uma série de aquisições, designadamente aquelas que ocorrem entre parentes ou afins em linha recta ou que são feitas por herdeiros legais devido a sucessão ou a legado.

15 Nos termos do § 25 da VGVG, em caso de recusa de autorização, o acto de aquisição perde retroactivamente os seus efeitos jurídicos.

O litígio no processo principal e as questões prejudiciais

16 M. Ospelt, nacional do Principado do Liechtenstein, possui uma propriedade de 43 532 m^2 em Zwischenwasser, no *Land* de Vorarlberg. Esta propriedade compreende um castelo no qual reside M. Ospelt. A maioria das outras parcelas que constituem essa propriedade são terrenos agrícolas que foram arrendados a agricultores. Outras parcelas são terrenos florestais.

17 Em 16 de Abril de 1998, a propriedade foi objecto de um acto notarial com o objectivo de a afectar ao património da fundação, que tem sede no Principado do Liechtenstein e de que M. Ospelt é a beneficiária principal. O referido acto tem por objectivo impedir a partilha por herança desse património familiar. A fundação declarou ter a intenção de continuar a dar de arrendamento os terrenos agrícolas aos mesmos agricultores.

18 Em 22 de Abril de 1998, foi solicitada a autorização requerida pelo § 4, n.º 1, da VGVG (a seguir «autorização prévia») à Grundverkehrslandeskommission des Landes Vorarlberg. Esta indeferiu o pedido, considerando que as condições para a aquisição por estrangeiros não estavam preenchidas.

19 O Unabhängiger Verwaltungssenat (Áustria), para o qual recorreram M. Ospelt e a fundação, através de decisão de 19 de Outubro de 1998, recusou também conceder a autorização prévia, pelo facto de que tanto a fundação como

M. Ospelt não exerciam actividades agrícolas nem as tencionavam exercer no futuro e de que tal transacção era contrária aos objectivos de interesse público visados pela VGVG quanto à manutenção e à criação de pequenas e médias explorações agrícolas economicamente viáveis. Considerou que este motivo de recusa era também aplicável quando o terreno em causa não era, como no caso vertente no processo principal, explorado pela pessoa que era, até então, proprietária do mesmo.

20 M. Ospelt e a fundação recorreram desta decisão para o Verfassungsgerichtshof (Áustria). Por decisão de 26 de Setembro de 2000, este último decidiu não apreciar o recurso e remeteu os autos ao Verwaltungsgerichtshof.

21 Este último indicou no despacho de reenvio que o Tribunal de Justiça já tinha decidido, no seu acórdão de 1 de Junho de 1999, Konle (C-302/97, Colect., p. I-3099), que, em relação a terrenos para construção, eram permitidas restrições à livre circulação de capitais em nome de objectivos de ordenamento do território. Salientou, por um lado, que o Tribunal de Justiça ainda não se tinha porém pronunciado sobre se os objectivos prosseguidos por um regime de autorização prévia, como o em causa no processo principal, relativo a terrenos agrícolas e florestais e instituído no interesse do sector agrícola, podiam justificar restrições à liberdade de movimentos de capitais. Por outro lado, considerou que o Tribunal de Justiça também não examinou no seu acórdão Konle, já referido, se tal regime de autorização prévia, julgado desde sempre necessário pelo legislador do *Land* de Vorarlberg e aplicado de forma não discriminatória, podia ser considerado necessário à luz dos referidos objectivos.

22 Foi nestas condições que o Verwaltungsgerichtshof decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem os artigos 12.° CE (ex-artigo 6.° do Tratado CE) e os artigos 56.° CE e seguintes (ex-artigos 73.°-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.°, n.° 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.° CE [...] e 56.° 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 violação 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 [...]?»

Quanto à primeira questão

23 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber se normas como as da VGVG, que sujeitam a restrições administrativas as transacções incidentes sobre terrenos agrícolas e florestais, podem, no caso de os artigos 6.° bem como 73.°-B a 73.°-D, 73.°-F e 73.°-G do Tratado não impedirem a sua aplicação a tais transacções entre os nacionais de Estados-Membros, ser também admitidas, à luz dos mesmos artigos, nas transacções entre os nacionais de Estados-Membros e os de um país terceiro. Tendo em consideração a matéria

de facto do litígio no processo principal e o teor das questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio parece assim considerar implicitamente o Principado do Liechtenstein, membro da Associação Europeia de Comércio Livre (a seguir «EFTA»), um país terceiro na acepção do artigo 73.°-B do Tratado.

24 A título preliminar, há que recordar que, embora o artigo 222.° do Tratado CE (actual artigo 295.° CE) não ponha em causa a faculdade de os Estados-Membros instituírem um regime de aquisição da propriedade fundiária, prevendo medidas específicas para as transacções que incidem sobre terrenos agrícolas e florestais, esse regime não escapa às normas fundamentais de direito comunitário, designadamente, às da não discriminação, da liberdade de estabelecimento e da liberdade de movimentos de capitais (v., neste sentido, acórdãos de 6 de Novembro de 1984, Fearon, 182/83, Recueil, p. 3677, n.° 7, e Konle, já referido, n.os 7 e 22). Mais em especial, o Tribunal de Justiça decidiu que o âmbito das medidas nacionais que regulamentam a aquisição da propriedade fundiária devia ser examinado à luz das disposições do Tratado relativas aos movimentos de capitais (v., neste sentido, acórdão de 5 de Março de 2002, Reisch e o., C-515/99, C-519/99 a C-524/99 e C-526/99 a C-540/99, Colect., p. I-2157, n.os 28 a 31).

25 Por outro lado, o acordo EEE, de que são designadamente partes a República da Áustria, desde 1 de Janeiro de 1994, e o Principado do Liechtenstein, desde 1 de Maio de 1995 (Decisão n.° 1/95 do Conselho do EEE, de 10 de Março de 1995, relativa à entrada em vigor do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu em relação ao Principado do Liechtenstein, JO L 86, p. 58), dispõe, no seu artigo 40.°, que «[n]o 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».

26 O anexo XII do acordo EEE, que contém as disposições necessárias à aplicação do seu artigo 40.°, declara aplicáveis ao EEE a Directiva 88/361 e o anexo I da mesma.

27 As disposições do artigo 40.° e do anexo XII do acordo EEE são aplicáveis ao litígio no processo principal, que respeita a uma transacção entre nacionais de Estados partes nesse acordo. O Tribunal de Justiça pode interpretá-las desde que um órgão jurisdicional de um Estado-Membro a ele recorra para que decida do âmbito de aplicação, nesse mesmo Estado, de um acordo que é parte integrante do ordenamento jurídico comunitário (v. acórdãos de 15 de Junho de 1999, Andersson e Wåkerås-Andersson, C-321/97, Colect., p. I-3551, n.ºs 26 a 31, e de 15 de Maio de 2003, Salzmann, C-300/01, Colect., p. I-4899, n.° 65).

28 Ora, resulta destas disposições que as normas que proíbem as restrições aos movimentos de capitais e a discriminação que prevêem são, quanto às relações entre os Estados partes no acordo EEE, quer sejam membros da Comunidade ou membros da EFTA, idênticas às que o direito comunitário impõe nas relações entre os Estados-Membros. Por conseguinte, as medidas nacionais relativas às aquisições de terrenos agrícolas e florestais também não estão, o mesmo sucedendo em direito comunitário, subtraídas à aplicação das referidas normas.

29 Além disso, um dos principais objectivos do acordo EEE é a realização mais ampla possível da livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais em todo o EEE, de modo que o mercado interno realizado no território da Comunidade seja alargado aos Estados da EFTA. Nesta perspectiva, várias disposições do referido acordo visam assegurar uma interpretação tão uniforme quanto possível do mesmo em todo o EEE (v. parecer 1/92, de 10 de Abril de 1992, Colect., p. I-2821). Compete ao Tribunal de Justiça, neste domínio, assegurar que as normas do acordo EEE de conteúdo idêntico às do Tratado sejam interpretadas de modo uniforme nos Estados-Membros.

30 Seria contrário a este objectivo de uniformidade de aplicação das normas relativas à liberdade de movimentos de capitais no EEE que um Estado como a República da Áustria, parte nesse acordo, que entrou em vigor em 1 de Janeiro

de 1994, pudesse, depois da sua adesão à União Europeia, em 1 de Janeiro de 1995, manter uma legislação restritiva dessa liberdade relativamente a outro Estado parte nesse acordo, baseando-se no artigo 73.°-C do Tratado.

31 Nestas condições, desde 1 de Maio de 1995, data da entrada em vigor do acordo EEE em relação ao Principado do Liechtenstein, e nos sectores pelo mesmo abrangidos, os Estados-Membros já não podem invocar o artigo 73.°-C relativamente ao Principado do Liechtenstein. Em consequência, contrariamente ao que alega o Governo austríaco, o Tribunal de Justiça não tem de examinar, com fundamento nessa disposição, se as restrições aos movimentos de capitais entre a Áustria e o Liechtenstein, resultantes da VGVG, estavam já na sua essência em vigor em 31 de Dezembro de 1993 e se, por este facto, podiam, em aplicação do mesmo artigo, ser mantidas.

32 Assim, há que responder à primeira questão que normas como as da VGVG, que sujeitam a restrições administrativas as transacções que incidem sobre terrenos agrícolas e florestais, devem, tratando-se de uma transacção entre nacionais de Estados partes no acordo EEE, ser apreciadas à luz do artigo 40.° e do anexo XII do referido acordo, disposições que têm o mesmo valor jurídico que as disposições, em essência idênticas, do artigo 73.°-B do Tratado.

Quanto à segunda questão

33 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os artigos 6.° bem como 73.°-B a 73.°-D, 73.°-F e 73.°-G do Tratado se opõem a um mecanismo de autorização prévia como o que a VGVG institui em caso de transacção incidente sobre terrenos agrícolas.

34 Medidas que, como as em causa no processo principal, restringem pelo seu próprio objecto a liberdade de circulação de capitais (v., neste sentido, acórdão Konle, já referido, n.º 39) podem, não obstante, ser admitidas se, por um lado, prosseguem, de forma não discriminatória, um objectivo de interesse geral e se, por outro, respeitam o princípio da proporcionalidade, ou seja, se são adequadas a garantir a realização do objectivo prosseguido e não ultrapassam o necessário para o atingir (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Konle, n.º 40, e Salzmann, n.º 42). Além disso, em relação à concessão de uma autorização prévia, estas medidas devem ser baseadas em critérios objectivos, conhecidos antecipadamente, que permitam a qualquer pessoa lesada por uma medida restritiva deste tipo dispor de uma via de recurso (v., neste sentido, acórdão de 20 de Fevereiro de 2001, Analir e o., C-205/99, Colect., p. I-1271, n.º 38).

35 Em primeiro lugar, no que respeita à condição de não discriminação, resulta do § 3 da VGVG que as regras relativas às aquisições fundiárias por estrangeiros não se aplicam, «na medida em que tal resulte do direito da União Europeia», «às pessoas e às sociedades que tenham por fim realizar [...] investimentos imobiliários e outras operações que se integrem na livre circulação dos capitais». Estas disposições respeitam a exigência de igualdade de tratamento entre os adquirentes austríacos e as pessoas que não têm esta nacionalidade e que, residindo num dos Estados-Membros, utilizam as liberdades garantidas pelo Tratado (v., neste sentido, acórdão Reisch e o., já referido, n.º 34).

36 No entanto, as referidas disposições não visam explicitamente nem o acordo EEE nem o exercício da livre circulação de capitais pelos residentes dos Estados partes nesse acordo. As mesmas parecem assim limitar aos residentes dos Estados-Membros a equiparação aos nacionais. Por conseguinte, não é certo que se possam opor a práticas discriminatórias dos residentes dos Estados EFTA, que são partes no acordo EEE e não são membros da Comunidade. Na ausência de outros elementos apresentados ao Tribunal de Justiça, compete ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se essa legislação, à luz das outras disposições do § 3 e de toda a VGVG, pode, quanto a este ponto, ser interpretada de forma compatível com o artigo 40.º do acordo EEE.

37 Em contrapartida, quanto à exigência de residência estabelecida no § 5, n.° 1, alínea a), da VGVG, é manifesto que a mesma foi instituída no quadro de uma legislação sobre a propriedade agrícola que prossegue objectivos específicos de manutenção de uma população agrícola e de explorações viáveis. Contrariamente ao que alegam M. Ospelt e a fundação, a mesma não procede a qualquer distinção entre nacionais e os cidadãos de outros Estados-Membros da Comunidade ou, mais amplamente, de Estados partes no acordo EEE. Por conseguinte, não tem, *a priori*, carácter discriminatório (v., neste sentido, acórdão Fearon, já referido, n.° 10).

38 Em segundo lugar, quanto à condição relativa às finalidades das medidas nacionais em questão, não há dúvida de que a VGVG prossegue objectivos de interesse geral, susceptíveis de justificar restrições à liberdade de movimentos de capitais.

39 Por um lado, manter a população agrícola, conservar uma repartição da propriedade fundiária que permita o desenvolvimento de explorações viáveis e a manutenção harmoniosa do espaço e das paisagens e favorecer uma utilização razoável das terras disponíveis, lutando contra a pressão fundiária e prevenindo os riscos naturais, são objectivos sociais.

40 Por outro lado, como alegado pelo Governo austríaco e pela Comissão, estes objectivos correspondem aos da política agrícola comum, política que tem por objectivo, nos termos do artigo 39.°, n.° 1, alínea b), do Tratado CE [actual artigo 33.°, n.° 1, alínea b), CE], «assegurar [...] um nível de vida equitativo à população agrícola» e cuja elaboração deve ter em conta, nos termos do n.° 2, alínea a), deste artigo, «a natureza particular da actividade agrícola decorrente da estrutura social da agricultura e das disparidades estruturais e naturais entre as diversas regiões agrícolas».

41 Em terceiro lugar, quanto à condição de proporcionalidade, há que recordar que um regime de autorização prévia pode, em determinados casos, ser necessário e proporcional aos objectivos prosseguidos se os mesmos objectivos não podem ser atingidos por medidas menos restritivas, nomeadamente, por um sistema de declarações (v., neste sentido, acórdãos de 14 de Dezembro de 1995, Sanz de Lera e o., C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Colect., p. I-4821, n.os 23 a 28; Konle, já referido, n.° 44; e de 4 de Junho de 2002, Comissão/França, C-483/99, Colect., p. I-4781, n.° 46).

42 É esse o caso quando as autoridades nacionais procuram controlar a evolução das estruturas fundiárias agrícolas, fixando objectivos como os da VGVG.

43 Com efeito, o objectivo de apoio e de desenvolvimento de uma agricultura viável, em nome de considerações sociais e de ordenamento do território, implica a manutenção do destino agrícola dos terrenos afectos a esta utilização e a continuidade da sua exploração em condições satisfatórias. Neste quadro, o controlo prévio exercido pelas autoridades competentes não responde simplesmente a uma necessidade de informação, tendo sim por objectivo assegurar que a cessão de terrenos agrícolas não tenha por consequência a cessação da sua exploração ou uma utilização que apresente um risco de incompatibilidade com a sua afectação duradoura às necessidades da agricultura.

44 Um controlo das autoridades nacionais que se efectuasse posteriormente à cessão destes terrenos não daria as mesmas garantias. Não poderia obstar a uma cessão contrária a esta finalidade de continuidade de exploração e, por conseguinte, não estaria em conformidade com o referido objectivo. Além disso, intervenções *a posteriori*, como medidas de anulação da transacção, sanções ou decisões de expulsão, são apenas da competência dos órgãos jurisdicionais e daí resultariam prazos pouco compatíveis com as exigências de continuidade da exploração e da boa gestão fundiária. A segurança jurídica seria assim alterada, quando a mesma constitui uma das preocupações essenciais de qualquer regime de transferência de propriedade imobiliária.

45 Diferentemente das medidas de controlo destinadas a proibir a construção de residências secundárias na sequência da cessão de terrenos de construção, que podem ocorrer após a transacção sem prejudicar esse objectivo (v., neste sentido, acórdão Reisch e o., já referido, n.os 37 a 39), disposições nacionais como as da VGVG só podem, portanto, alcançar os objectivos fixados se a vocação agrícola dos terrenos não for irremediavelmente prejudicada. Nestas condições, o próprio princípio de um regime de autorização prévia não pode ser contestado. O Tribunal de Justiça já admitiu que um tal regime, em matéria de aquisição de propriedade, não é necessariamente contrário ao direito comunitário (v. acórdão Konle, já referido, n.° 45).

46 No entanto, o mecanismo de autorização prévia escolhido não deve, pelas suas modalidades e condições de base que prevê, ir além do necessário para atingir o objectivo prosseguido.

47 Ora, uma das condições estabelecidas pela VGVG não satisfaz plenamente estas exigências.

48 Com efeito, embora a VGVG assente em critérios que permitem aos investidores em causa conhecer as circunstâncias específicas e objectivas em que será acedido ao seu pedido (v., neste sentido, acórdão Comissão/França, já referido, n.° 50), o seu § 5, n.° 1, alínea a), subordina a aquisição de terrenos agrícolas a uma condição restritiva que não é, em todos os casos, necessária à luz dos objectivos que prossegue.

49 No litígio no processo principal, a transacção entre M. Ospelt e a fundação foi recusada, nos termos do § 5, n.° 1, alínea a), da VGVG, porque a fundação não exercia actividades agrícolas, não tinha intenção de o fazer e a aquisição de

terrenos agrícolas com o objectivo de os dar de novo de arrendamento a agricultores era contrária ao objectivo da VGVG, que visa garantir que os adquirentes de terrenos agrícolas sejam eles próprios os exploradores. O Unabhängiger Verwaltungssenat precisou que estes motivos eram também aplicáveis quando os terrenos em questão eram, como no caso vertente, explorados antes da transacção por pessoas diferentes do proprietário. Ao decidir desta forma, a autoridade competente parece ter-se baseado na circunstância de que o requisito enunciado no § 5, n.º 1, alínea a), da VGVG, segundo o qual o adquirente deve explorar ele próprio o terreno no quadro de uma exploração em que tem também a sua residência, não estava preenchido.

50 Ora, se a VGVG fosse interpretada pelas autoridades nacionais no sentido de que subordina, em qualquer circunstância, a concessão da autorização prévia à transferência de propriedade ao respeito dessa condição, iria além do necessário para atingir os objectivos de interesse geral que prossegue e devia, nessa medida, ser considerada incompatível com a liberdade de movimentos de capitais.

51 Assim, quando, numa situação como a do processo principal, o terreno sobre o qual incide a cessão é, no momento da venda, explorado não pelo proprietário mas por um agricultor arrendatário, essa condição opõe-se a uma transacção que opera essa cessão em benefício de um novo proprietário que também não explora a terra e não reside no terreno, mas que se compromete a manter as condições de exploração desse terreno pelo mesmo arrendatário. Ao reservar as possibilidades de aquisição e de exploração aos agricultores que dispõem de recursos que lhes permitem ser proprietários dos terrenos em causa, esta condição tem, assim, por consequência limitar as possibilidades de arrendamento propostas aos agricultores que não dispõem de tais recursos. Tem ainda por efeito excluir que pessoas colectivas, incluindo as que se dedicam à exploração agrícola, possam adquirir um terreno agrícola. Por conseguinte, tal condição opõe-se a projectos de cessão que não põem de forma alguma em causa, por si mesmos, a afectação agrícola e a continuidade de exploração de terrenos pelos agricultores ou por pessoas colectivas como grupos de agricultores.

52 Além disso, como alega o Governo do Principado do Liechtenstein, outras medidas menos atentatórias da liberdade de movimentos de capitais poderiam contribuir para o mesmo objectivo de manutenção de uma população agrícola viável. A cessão de terrenos agrícolas a uma pessoa colectiva poderia, por exemplo, ser acompanhada de obrigações especiais como o arrendamento do terreno a longo prazo. Poderiam ser também encarados mecanismos de preferência em benefício dos arrendatários que admitissem, no caso de estes últimos não se tornarem adquirentes, possibilidades de aquisição por proprietários que não exploram o terreno, que se comprometeriam a manter a afectação agrícola do mesmo.

53 Contudo, a VGVG prevê no § 5, n.º 1, alínea a), que a aquisição pode ser autorizada, mesmo quando a condição referida nos n.os 48 a 52 do presente acórdão não esteja preenchida, se essa aquisição «não for contrária à conservação e à criação de propriedades fundiárias agrícolas sãs, de pequena e média dimensão». Se, tendo em conta esta disposição, a VGVG fosse interpretada pelas autoridades nacionais no sentido de que a autorização prévia pode ser concedida, em função das circunstâncias, a pessoas que não sejam os agricultores residentes nos terrenos em questão, mas que dêem as garantias necessárias à manutenção da afectação agrícola dos referidos terrenos, a VGVG não restringiria a liberdade de movimentos de capitais para além do que é necessário para atingir os seus objectivos.

54 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que os artigos 73.º-B a 73.º-D, 73.º-F e 73.º-G do Tratado não se opõem a que a aquisição de terrenos agrícolas esteja subordinada à concessão de uma autorização prévia como a instituída pela VGVG. Contudo, opõem-se a que essa autorização seja, em qualquer circunstância, recusada pelo facto de o adquirente não explorar ele próprio os terrenos em questão no quadro de uma exploração agrícola e não ter a sua residência na mesma.

Quanto às despesas

55 As despesas efectuadas pelos Governos austríaco, do Principado do Liechtenstein e norueguês, bem como pela Comissão e pelo Órgão de Fiscalização da EFTA, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Verwaltungsgerichtshof, por despacho de 19 de Outubro de 2001, declara:

1) Normas como as da Vorarlberger Grundverkehrsgesetz, de 23 de Setembro de 1993, alterada, que sujeitam a restrições administrativas as transacções que incidem sobre terrenos agrícolas e florestais, devem, tratando-se de uma transacção entre nacionais de Estados partes no Acordo sobre o Espaço

Económico Europeu, de 2 de Maio de 1992, ser apreciadas à luz do artigo 40.° e do anexo XII do referido acordo, disposições que têm o mesmo valor jurídico que as disposições, em essência idênticas, do artigo 73.°-B do Tratado CE (actual artigo 56.° CE).

2) O artigo 73.°-B do Tratado bem como os artigos 73.°-C, 73.°-D, 73.°-F e 73.°-G do Tratado CE (actuais artigos 57.° CE a 60.° CE) não se opõem a que a aquisição de terrenos agrícolas esteja subordinada à concessão de uma autorização prévia como a instituída pelo referido diploma. Contudo, opõem-se a que essa autorização seja, em qualquer circunstância, recusada pelo facto de o adquirente não explorar ele próprio os terrenos em questão no quadro de uma exploração agrícola e não ter a sua residência na mesma.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Setembro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias