

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Departementet



Den 23. februar 2007

Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug
og Fiskeri

./ Vedlagt fremsendes til udvalgets orientering notat om dom i Festersen-sagen.

Med venlig hilsen

Hanne Lauger

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Arbejdsgruppen vedr. Festersen-sagen

Den 23. februar 2007

FVM 420

Notat om EF-Domstolens dom i Festersen-sagen.

- 1. Indledning**
- 2. EF-Domstolens dom af 23. september 2003 i sag C 452/01 (Ospelt-dommen)**
- 3. EF-Domstolens dom af 25. januar 2007 i sag C-370/05 (Festersen-dommen)**
- 4. Vurdering af Festersen-dommen**
- 5. Forholdet til landbrugsloven i øvrigt, til andre dele af lovgivningen samt til sommerhusprotokollen**
- 6. Konklusion**

1. Indledning.

EF-Domstolen har den 25. januar 2007 afsagt dom i Festersen-sagen, sag C-370/05, hvorefter det danske krav om bopælspligt i sin nuværende udformning i den danske landbrugslov udgør en begrænsning af de frie kapitalbevægelser, der er uforenelig med artikel 56 EF.

På den baggrund har Fødevareministeriet nedsat en arbejdsgruppe med henblik på udarbejdelse af en juridisk vurdering af dommen.

Ud over medarbejdere fra Fødevareministeriets departement og Direktoratet for FødevareErhverv består arbejdsgruppen af repræsentanter for Justitsministeriet, Udenrigsministeriet og Kammeradvokaten.

2. EF-Domstolens dom af 23. september 2003 i sag 452/01 (Ospelt-dommen).

Fødevarerministeriet nedsatte den 24. oktober 2003 en arbejdsgruppe med henblik på at foretage en nærmere analyse af konsekvenserne af EF-Domstolens dom af 23. september 2003 i sag C-452/01, Ospelt, hvori Domstolen fandt, at den østrigske landbrugslovgivning, der bl.a. indeholdt en bopælspligt, efter en konkret vurdering udgjorde en uproportional restriktion af de frie kapitalbevægelser.

Baggrunden for denne sag var, at de østrigske myndigheder havde givet afslag på tilladelse til, at Margrethe Ospelt kunne sælge et landbrugsareal, der tilhørte hende, til en stiftelse. M. Ospelt dyrkede ikke selv landbrugsarealet, hvilket hun havde overladt til en forpagter. Stiftelsen havde i aftalen med M. Ospelt forpligtet sig til at opretholde dyrkningsbetingelserne for arealet med den samme forpagter. De østrigske myndigheders afslag var begrundet i, at betingelserne i den østrigske lovgivning for erhvervelse af land- og skovbrugsarealer ikke var opfyldt. Dommen er meget konkret møntet på østrigske forhold, og det afgørende præjudicielle spørgsmål i sagen vedrørte EU-medholdeligheden af en forudgående tilladelsesordning. Kravene om egen drift og bopæl, der var underliggende betingelser for den østrigske tilladelsesordning, var ikke omtalt i de skriftlige indlæg i sagen eller i domsforhandlingen. Først under generaladvokatens forslag til afgørelse blev kravene om drift og bopæl inddraget i sagen.

Uanset at dommen var konkret møntet på østrigske forhold og derfor ikke umiddelbart kan anvendes som rettesnor for den danske bopælspligt, lægger dommen dog i præmisserne 51 og 53 en betydelig distance til besiddelses- og driftskravet. Dommen statuerede, at det var i strid med artikel 56 om kapitalens frie bevægelighed, at tilladelse i alle tilfælde blev afslået med den begrundelse, at erhververen ikke selv dyrker de pågældende arealer i forbindelse med en landbrugsbedrift og ikke har bopæl på bedriften. Af præmis 51 fremgår det bl.a., at ”ved at forbeholde erhvervelses- og dyrkningsmuligheden for landmænd, der har ressourcer, der sætter dem i stand til at eje de pågældende arealer, har betingelsen således som resultat, at de forpagtningsmuligheder, der står til rådighed for landmænd, der ikke har sådanne ressourcer, begrænses”. I præmissen kritiseres det tillige, at juridiske personer, herunder juridiske personer, der har til formål at drive landbrug, udelukkes fra at erhverve et landbrugsareal.

Arbejdsgruppen afgav sin rapport den 25. november 2003. I rapporten konkluderedes det bl.a., at Ospelt-dommen ikke tager endelig stilling til, om et bopælskrav som betingelse for erhvervelse af landbrugsejendomme kan opretholdes. Arbejdsgruppen konkluderede endvidere, at Ospelt-dommen har skabt en EU-retlig tvivl, som i fremtiden kan føre til præjudiciel forelæggelse for EF-Domstolen. Gruppen fandt imidlertid efter en samlet vurdering, at bopælskravet i den danske landbrugslov er en proportional foranstaltning, der er begrundet i tvingende almene hensyn og ikke går videre, end disse hensyn tilsiger.

I tilknytning hertil bemærkes, at arbejdsgruppens konklusioner lå på linje med Højesterets dom af 15. marts 2001 i Dominic King-sagen¹. I dommen fandt Højesteret, at bopælskravet i landbrugsloven var båret af almene samfundshensyn, nemlig at det skulle modvirke fjerneje og jordspekulation samt bidrage til en sikring af befolkningsgrundlaget i landdistrikterne, at disse hensyn kunne begrunde en begrænsning i den frie etableringsret, og at bopælspligten var proportional, dvs. ikke gik videre end nødvendigt for at varetage disse samfundshensyn. Med hensyn til proportionaliteten tiltrådte Højesteret landsrettens vurdering, hvorefter der ikke var grundlag for at antage, at mindre vidtgående bestemmelser - f.eks. et krav om, at landbrugsejendomme under 30 ha, skulle være beboede ved udleje - ville være tilstrækkelige til at sikre lovens formål. Højesteret afviste i den forbindelse, at der var behov for forelæggelse af spørgsmål for EF-Domstolen, idet der ikke var rimelig tvivl om fortolkningen af fællesskabs-retten. Højesteret baserede sig på EF-Domstolens retspraksis, således som den forelå på daværende tidspunkt, dvs. navnlig dommen af 6. november 1984 i sag 184/83, Fearon. Højesteret tog endvidere kun stilling til de anbringender, der var gjort gældende i sagen. EF-Domstolens afgørelse i Festersen-sagen er truffet på et bredere grundlag i kraft af formuleringen af det præjudicielle spørgsmål.

Arbejdsgruppens anbefalinger blev fulgt i forbindelse med en lovændring af landbrugsloven i 2004 (lov nr. 435 af 9. juni 2004 om landbrugsejendomme), jf. afsnit 10 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget (lovforslag nr. 113 af 2004), hvori der redegøres udførligt for gruppens konklusioner.

EF-Domstolens bedømmelse i Festersen-sagen er foretaget på grundlag af bestemmelserne i landbrugsloven af 2000 (Lovbekendtgørelse nr. 598 af 15. juli 1999). Landbrugsloven blev som nævnt ændret i 2004 ved lov nr. 435 af 9. juni 2004 og i 2006 ved lov nr. 533 af 8. juni 2006. Ændringerne berører dog ikke det materielle indhold af de bestemmelser, der er berørt af dommen.

Lovbekendtgørelse nr. 60 af 19. januar 2007 vedlægges som bilag.

3. EF-Domstolens dom af 25. januar 2007 i sag C-370/05 (Festersen-dommen).

3.1. Baggrunden for retssagen.

Uwe Kay Festersen, der er tysk statsborger, købte i 1998 en mindre landbrugsejendom på 3,29 ha i Sønderjylland. Da Festersen ikke opfyldte kravet om at tage bopæl på ejendommen, meddelte Jordbrugskommissionen for Sønderjyllands Amt ham påbud om at afhænde ejendommen inden for 6 mdr., medmindre han lovliggjorde forholdet. I juli 2001 fik Festersen en ny frist på 6 mdr. I august 2003 blev Festersen idømt en bøde på 5.000 kr. ved retten i Gråsten. Festersen ankede sagen til Vestre Landsret, som bl.a. har spurgt EF-Domstolen, om traktatbestemmelsen om de frie kapitalbevægelser (artikel 56) er til hinder for, at en medlemsstat som betingelse for erhvervelse af en landbrugsejendom stiller krav om, at erhververen tager fast bopæl på ejendommen.

¹ UfR 2001, side 1249 H.

EF- Domstolen har den 25. januar 2007 afsagt dom i sagen².

3.2. EF-Domstolens argumentation og konklusion.

Domstolen indleder med at undersøge, om den danske lovgivning udgør en restriktion for kapitalbevægelserne. Efter Domstolens faste praksis omfatter de restriktioner, der er forbudt efter artikel 56, stk. 1, EF, sådanne foranstaltninger, som afholder en ikke-hjemmehørende person fra at foretage investeringer i en medlemsstat eller sådanne, der afholder denne medlemsstats borgere fra at foretage investeringer i andre medlemsstater. Selvom den danske lovgivning ikke indebærer en forskelsbehandling mellem danske statsborgere og statsborgere fra andre EU-medlemsstater eller EØS-medlemsstater, står det ikke desto mindre fast, at bopælskravet begrænser de frie kapitalbevægelser³.

En sådan restriktiv foranstaltning (som bopælskravet) kan dog være tilladt på betingelse af,

1. at foranstaltningen forfølger et formål af **almen interesse**,
2. at den anvendes på en **ikke-diskriminerende** måde og
3. at den er i overensstemmelse med **proportionalitetsprincippet**, det vil sige, at den er **egnet** til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er **nødvendigt** for, at formålet opfyldes.

Domstolens vurdering af disse betingelser gennemgås i det følgende:

Ad 1. Almen interesse

Formålene med bopælskravet er følgende:

- at bevare selvejet som en af de traditionelle driftsformer i dansk landbrug, der tilsigter, at landbrugsejendomme overvejende bebos og drives af ejerne,
- at opretholde en fast bosiddende befolkning i landdistrikterne og
- at fremme en fornuftig anvendelse af de ledige arealer ved bekæmpelse af presset på jordarealerne.

² Efter EF-Domstolens dom fortsætter sagen ved Vestre Landsret, hvor Anklagemyndigheden skal vurdere, om der efter Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål skal nedlægges påstand om frifindelse.

³ Præmis 24-25.

Domstolen fastslår, at disse formål i sig selv udgør almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for de frie kapitalbevægelser. Der henvises her også til artikel 33, stk. 1, litra b) vedr. formålene med den fælles landbrugspolitik⁴.

Ad 2. Ikke-diskriminerende

Domstolen synes endvidere at have lagt til grund, at den danske landbrugslovgivning ikke indebærer forskelsbehandling mellem danske statsborgere og statsborgere fra andre EU-medlemsstater eller EØS-medlemsstater⁵.

Ad 3. Proportionalitet

Med hensyn til betingelsen om, at foranstaltningen skal være **egnet**, anfører Domstolen, at for så vidt angår det første formål med bopælspligten (at bevare selvejet), er der på ejendomme under 30 ha kun en bopælspligt og ikke en pligt til selv at drive ejendommen. Kravet forekommer derfor ikke i sig selv egnet til at sikre ”selvejedriften”⁶.

For så vidt angår det andet formål (at bidrage til at opretholde en fastboende befolkning i landdistrikterne) anføres det, at bopælspligten i sig selv kan medvirke til at sikre opretholdelsen af en befolkning på landet, men Domstolen bemærker, at der samtidig er sket et fald i antallet af landbrugsejendomme, fordi der gives tilladelse til sammenlægninger af flere ejendomme, og der kun stilles krav om bopæl på én af dem⁷. Domstolen konstaterer på denne baggrund, at bopælspligten ikke sikrer, at formålet om at bidrage til at opretholde en fastboende befolkning i landdistrikterne opfyldes, og Domstolen mener derfor ikke, at bopælspligten er egnet til at opfylde et sådant formål.

For så vidt angår det tredje formål (bekæmpelse af presset på jordarealerne), anerkender Domstolen, at bopælspligten er egnet til at medvirke til at nå dette mål.

Domstolen går herefter over til at se på, om bopælspligten går ud over, hvad der er **nødvendigt** for at opfylde dette formål. Domstolen indleder med at fastslå, at bopælspligten strider mod en grundlæggende rettighed i Den europæiske Menneskerettighedskonvention, nemlig artikel 2, stk. 1, i protokol

⁴ Præmis 28.

⁵ Præmis 25.

⁶ Præmis 30.

⁷ Præmis 30-32.

nr. 4 om retten til frit at vælge sit opholdssted, og at bopælspligten derfor er særlig indgribende⁸.

Domstolen finder, at den danske regering ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at bopælskravet ikke kan erstattes af mindre indgribende foranstaltninger, der i samme grad er egnede til at hindre, at prisdannelsen på landbrugsjord til produktionsformål påvirkes af en efterspørgsel, der udelukkende har kapitalanbringelse for øje, til skade for de landmænd, som driver produktionslandbrug.

Domstolen lægger i den forbindelse vægt på, at regeringen kun har nævnt ét alternativ til bopælspligten for at kunne fastholde priserne, nemlig en statslig prisregulering, og at regeringen ikke har forklaret, hvorfor en sådan regulering ville være mere indgribende end bopælspligten. Regeringen har heller ikke i sine indlæg overvejet eller evalueret andre foranstaltninger, der i givet fald ville være mindre hindrende for de frie kapitalbevægelser, såsom bestemmelser om højere beskatning ved videresalg af jord kort tid efter erhvervelsen eller krav om en væsentlig minimumsvarighed for lejekontrakter for landbrugsjord⁹.

Domstolen anfører på den baggrund, at den ikke har grundlag for at fastslå, at bopælspligten er nødvendig for at opfylde det forfulgte formål. Domstolen går imidlertid videre og anfører, at selv hvis det forudsættes, at bopælspligten anerkendes som en nødvendig foranstaltning for at opfylde det forfulgte formål, så går betingelsen om, at bopælspligten skal overholdes i mindst otte år, efter Domstolens opfattelse åbenbart ud over, hvad der kan anses for nødvendigt, navnlig fordi den indebærer en langvarig suspension af udøvelsen af den grundlæggende frihedsrettighed til at vælge sit opholdssted.¹⁰

Som led i proportionalitetsvurderingen gennemgår Domstolen endvidere mulighederne for at give dispensation fra bopælspligten. Domstolen anfører i den forbindelse, at dispensation efter cirkulære nr. 26 kun gives ”i ganske særlige tilfælde”, og at det ikke af cirkulæret kan udledes, i hvilke specifikke og objektive situationer der gives eller nægtes dispensation fra bopælspligten. En sådan ubestemthed gør det ikke muligt for borgerne at kende omfanget af deres rettigheder og deres forpligtelser, hvorfor en sådan ordning må anses for at være i strid med retssikkerhedsprincippet. Under alle omstændigheder forekommer det

⁸ Præmisserne 35-37.

⁹ Præmis 39.

¹⁰ Præmis 41.

ikke Domstolen, at der med denne ordning tages hensyn til situationen for unionsborgere, der ikke er bosat i Danmark, for at undgå en diskriminerende anvendelse ¹¹.

Under disse omstændigheder forekommer den bopælspligt, som den omtvistede lovgivning opstiller for erhvervelse af landbrugsejendomme på mindre end 30 ha ¹², navnlig fordi den omfatter en betingelse om otte års varighed, efter Domstolens opfattelse ikke at være en foranstaltning, der er forholdsmæssig i forhold til det forfulgte formål. Domstolen fastslår derfor, at bopælspligten udgør en begrænsning af de frie kapitalbevægelser, der er uforenelig med artikel 56 EF ¹³.

EF-Domstolen kender herefter for ret:

”Artikel 56 EF er til hinder for, at der i en national lovgivning som den i hovedsagen omtvistede som betingelse for erhvervelse af en landbrugsejendom stilles krav om, at erhververen tager fast bopæl på ejendommen”.

4. Vurdering af dommen.

4.1. Domstolen har fastslået, at bopælskravet i landbrugsloven begrænser de frie kapitalbevægelser i strid med artikel 56, stk.1, EF.

Artikel 56, stk.1, har følgende ordlyd:

”Inden for rammerne af bestemmelserne i dette kapitel er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt”.

Det kan i den forbindelse bemærkes, at artikel 56 kun omfatter samhandelsforhold. Dette indebærer, at bestemmelsen ikke kan påberåbes af egne borgere i rent interne sager, dvs. sager hvor der ikke er et grænseoverskridende element. Der henvises til sag Reisch m.fl., præmis 29 ¹⁴.

¹¹ Præmisserne 42-43.

¹² Det skal her bemærkes, at der er en oversættelsesfejl i den danske tekst, idet der står ”ejendomme på mindst 30 ha”, hvilket forekommer ulogisk, da den i sagen omhandlede ejendom kun er på godt 3 ha. I såvel den franske som den engelske og tyske udgave står der da også ”mindre end 30 ha” (henholdsvis ”de moins de”, ”less than” og ”unter”). Regeringen har anmodet Domstolen om at berigtige denne fejl.

¹³ Præmis 44.

¹⁴ De forenede sager C-515/99, C519/99- C-524/99 og C-526/99 - C-540/99.

Efter at have fastslået, at bopælskravet udgør en begrænsning, udtaler Domstolen dog samtidig, at de tre formål, som landbrugslovens bopælspligt varetager (at bevare selvejet, at sikre en befolkning på landet og at hindre jordspekulation) er almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for de frie kapitalbevægelser. Domstolen finder imidlertid efter en samlet vurdering af de konkrete forhold ikke, at lovens krav om bopælspligten er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

4.2. For så vidt angår lovens formål med at **bevare selvejet** som den overvejende besiddelses- og driftsform, fastslås det i præmis 30, at eftersom bopælspligten på ejendomme under 30 ha ikke er knyttet sammen med et krav om egen drift, forekommer bopælspligten derfor ikke at være egnet til at sikre selvejet som besiddelses- og driftsform.

Domstolen tager på dette punkt kun stilling til ejendomme under 30 ha, idet det kun er for denne type ejendomme, der ikke gælder et krav om egen drift.

Domstolen tager ikke stilling til, hvorvidt et krav om egen drift kombineret med krav om bopæl på ejendomme under 30 ha vil være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Domstolen tager heller ikke i sin dom stilling til, hvorvidt bopælspligten, for så vidt angår ejendomme over 30 ha, vil være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

4.3. Med hensyn til lovens andet formål om at **sikre opretholdelsen af en befolkning på landet** fastslår Domstolen i præmisserne 31-32, at bopælspligten heller ikke er egnet til at nå dette formål, fordi man i Danmark tillader sammenlægninger af flere ejendomme og kun kræver bopælspligten opfyldt på én af ejendommene, hvilket modvirker det saglige formål.

Domstolen tager ikke stilling til, hvorvidt bopælspligten i tilfælde af en begrænsning i mulighederne for sammenlægning vil være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

4.4. For så vidt angår det tredje formål med bopælspligten, nemlig at **hindre jordspekulation**, anerkender Domstolen, at foranstaltningen er egnet til at nå målet.

Da bopælspligten ikke har opfyldt egnethedskravet i relation til de to første formål, er det kun bopælspligten i relation til formålet om at hindre jordspekulation, der underkastes en vurdering af, om kravet går ud over, hvad der er nødvendigt.

4.4.1. Domstolen anfører her, at der ved vurderingen af, om bopælspligten opfylder proportionalitetsprincippet, skal tages hensyn til, at pligten ikke blot begrænser de frie kapitalbevægelser, men også erhververens ret til frit at vælge sit opholdssted.

Domstolen konstaterer således i præmis 35 følgende:

”Der skal ved en sådan vurdering tages hensyn til, at pligten ikke blot begrænser de frie kapitalbevægelser, men også erhververens ret til frit at vælge sit opholdssted, hvilken ret han imidlertid er sikret ved artikel 2, stk. 1, i protokol nr. 4 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«).”

Det fremgår af artikel 2, stk. 1, i 4. tillægsprotokol til EMRK, at ”enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, skal inden for dette have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted”. I dommens præmis 36 citerer Domstolen herefter EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, hvorefter Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved EMRK, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten. Dette fører Domstolen frem til at fastslå følgende i dommens præmis 37:

”Da bopælspligten således strider mod en grundlæggende rettighed, som garanteres ved EMRK, er den derfor særlig indgribende. Det er følgelig et spørgsmål, om der kunne træffes andre, mindre indgribende foranstaltninger end denne forpligtelse”.

Der er imidlertid ikke knyttet nogen form for begrundelse til konstateringen af, at bopælspligten *strider* mod forpligtelserne efter EMRK, og konstateringen forekommer bemærkelsesværdig, idet der efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ikke synes at være grundlag for at fastslå, at bopælspligten i landbrugsloven strider mod artikel 2, stk. 1, i 4. tillægsprotokol¹⁵. For det første kan det spørgsmål rejses, om en bopælspligt til en landbrugsejendom, som en person *frivilligt* har valgt at købe, overhovedet kan antages at udgøre et indgreb i en rettighed, der omfattes af den nævnte bestemmelses anvendelsesområde. For det andet kan det indvendes, at selv om bopælspligten måtte anses for omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, er retten til frit at vælge opholdssted ikke en absolut rettighed. Det følger således af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis om artikel 2, stk. 1, i 4. tillægsprotokol, at et indgreb i denne ret vil kunne retfærdiggøres af et alment tvingende hensyn, hvis indgrebet er proportionalt.

4.4.2. Domstolen går herefter over til at se på, om der kunne træffes andre mindre indgribende foranstaltninger end bopælspligten med henblik på at hindre jordspekulation.

Domstolen nævner i præmis 39 fire alternativer til bopælspligten, som den ikke mener, at regeringen har redegjort nærmere for, og som umiddelbart skønnes at være mindre indgribende end bopælspligten:

- a. Statslig prisregulering
- b. Beskatning ved videresalg kort tid efter erhvervelsen

¹⁵ Den danske sprogversion anvender udtrykket ”strider mod”, mens de franske, engelske og tyske sprogversioner anvender henholdsvis ”portant...atteinte”, ”adversely affects” og ”beeinträchtigt”.

- c. Udlejning med en væsentlig minimumsvarighed
- d. Foranstaltninger med henblik på øget udlejning

Det skal hertil bemærkes, at ingen af de ovennævnte foranstaltninger kan medvirke til at sikre formålet med at bevare selvejet som den overvejende besiddelses- og driftsform i landbruget.

4.6. Efter at have anført, at Domstolen ikke kan fastslå, at bopælspligten i landbrugsloven er nødvendig for at nå formålet, anfører Domstolen i præmis 41, at selvom det eventuelt måtte lægges til grund, at bopælspligten var nødvendig, så er proportionalitetsbetingelsen alligevel ikke opfyldt, da kravet om, at bopælen skal opretholdes i mindst 8 år, efter Domstolens opfattelse går åbenbart ud over, hvad der kan anses for nødvendigt, især når der er tale om en langvarig suspension af en frihedsrettighed, jf. ovenfor.

4.7. I præmis 42 og 43 kritiseres Danmark for sin restriktive og uigennemsigtige **dispensationspraksis**, som anses for at være i strid med retssikkerhedsprincippet.

Festersen-sagen er behandlet efter reglerne i den dagældende landbrugslov fra 1999. I dommen henvises derfor til reglerne i det dagældende landbrugslovscirkulære. I nugældende cirkulære er der yderligere dispensationsmuligheder,

- når en landbrugsejendom har været i slægtens eje i mindst 3 generationer eller i 75 år,
- når erhververen vil have den pågældende landbrugsejendom som sin eneste bopæl, men hvor vedkommende på grund af andet erhverv mv. er forhindret i at bo på ejendommen hele året (en handelsrejsende, sømand eller lignende), og
- når erhververen varetager et offentligt hverv som minister eller medlem af Folketinget eller Europaparlamentet.

Det gældende cirkulære indeholder dog fortsat meget beskedne muligheder for at opnå dispensation fra bopælspligten, ligesom der fortsat er en generel og ikke nærmere bestemt mulighed for at dispensere i "ganske særlige tilfælde". Det gældende cirkulære tager således ikke særlige hensyn til unionsborgere, der ikke er bosat i Danmark.

5. Forholdet til landbrugsloven i øvrigt, til andre dele af lovgivningen samt til sommerhusprotokollen.

5.1. Landbrugsloven i øvrigt.

Domstolens dom har ikke forholdt sig til de øvrige erhvervsbestemmelser (f.eks. vedrørende uddannelse og alder) i landbrugsloven. Dommen tager således ikke stilling til, om disse måtte være i overensstemmelse med traktatens bestemmelser eller ej.

5.2. Andre dele af dansk lovgivning, der indeholder en bopælspligt.

Domstolens dom kan ikke tages til udtryk for, at anden dansk lovgivning, der fastsætter

regler om ejendommens faktiske anvendelse - herunder f.eks. den danske planlovgivning eller sommerhuslovgivningen - ikke længere kan opretholdes.

Dommen er meget konkret begrundet og angår kun bopælspligten i landbrugsloven. Regeringen fremhævede i det skriftlige og det mundtlige indlæg for Domstolen, at der i landbrugsloven er nogle særegne, alment tvingende grunde til at indføre en bopælspligt (opretholdelse af selvejeprincippet, opretholdelse af en fast bosiddende befolkning på landet og forebyggelse af jordspekulation).

Sagen angik derfor også kun spørgsmålet om, hvorvidt bopælspligten i landbrugsloven kunne opretholdes under henvisning til netop disse konkrete saglige hensyn.

Domstolen har ikke udtalt sig om de regler om bopælspligt, der findes i anden lovgivning, og som er båret af en række andre saglige grunde, herunder f.eks. planlægningshensyn.

5.3. Sommerhusprotokollen.

I dommen fastslår Domstolen, at bopælspligten i landbrugslovgivningen ikke er beskyttet af den særordning, som Danmark har fået med sommerhusprotokollen.

Domstolen begrundede dette med, at bopælspligten gælder, uanset om den omhandlede ejendom anvendes til helårsbolig eller ej. Derfor kan sommerhusprotokollen - der jo kun angår dansk lovgivning om erhvervelse af ejendomme, der ikke er helårsboliger - ikke anvendes som begrundelse for opretholdelse af bopælspligten i landbrugslovgivningen.

Domstolens præmisser er på dette punkt meget summariske.

Dommen har ikke konsekvenser for den danske regerings hidtidige fortolkning og anvendelse af sommerhusprotokollen. Den danske regerings fortolkning af sommerhusprotokollen har Højesteret tiltrådt i en dom af 2. oktober 2006 vedrørende en ejendom på Samsø.¹⁶

6. Konklusion.

Domstolen har med Festersen-dommen underkendt bopælspligten, for så vidt angår landbrugsejendomme under 30 ha, således som den er udformet i den gældende landbrugslovgivning, idet den strider mod EF-Traktatens regler om kapitalens frie bevægelighed. Domstolen fandt, at den danske lovgivning om bopælspligten ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Domstolen lagde vægt på, at bopælspligten ikke er egnet til at indfri to af de formål, loven forfølger (bevaringen af selvejet og opretholdelsen af en fast bosiddende befolkning på landet) og på, at den går videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå det tredje formål (at hindre jordspekulation).

¹⁶ UfR 2007, side 99 H.

Det er imidlertid vigtigt at fastslå, at Domstolen anerkender de ovennævnte tre centrale hensyn, der ligger til grund for den danske lovgivning om bopælspligt, idet Domstolen giver udtryk for, at der er tale om alment tvingende hensyn.

Det bemærkes, at artikel 56 om kapitalens frie bevægelighed alene omfatter samhandelsforhold, idet bestemmelsen ikke kan påberåbes af egne borgere i rent interne sager, dvs. sager, hvor der ikke er et grænseoverskridende element.

Det bemærkes endvidere, at Domstolen i sin dom ikke tager stilling til, hvorvidt bopælspligten, for så vidt angår ejendomme over 30 ha, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Det må på den baggrund nu nøje overvejes, hvorledes man kan udforme en ændring af landbrugslovgivningen, der i videst muligt omfang tilgodeser fortsat varetagelse af de nævnte alment tvingende hensyn inden for EU-rettens rammer.