JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
10 päivänä huhtikuuta 2003 [1]

I Johdanto

1. Tässä asiassa Verwaltungsgerichtshof on esittänyt kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan ja 56 artiklan sekä sitä seuraavien artiklojen tulkinnasta. Kysymykset koskevat erityisesti kansallista lainsäädäntöä, jossa asetetaan maa- ja metsätalouskiinteistön luovutukselle hallinto-oikeudellisia rajoituksia pienimittaisen maataloustoiminnan ylläpitämisen varmistamiseksi.

2. Esitettyjen kysymysten johdosta yhteisöjen tuomioistuimella on tilaisuus tarkentaa oikeuskäytäntöään, joka koskee kansallisessa lainsäädännössä kiinteän omaisuuden hankkimiselle asetettuja edellytyksiä. Tässä oikeuskäytännössä ja erityisesti asiassa Konle 1.6.1999 annetussa tuomiossa [2] ja yhdistetyissä asioissa Reisch ym. 5.3.2002 annetussa tuomiossa [3] yhteisöjen tuomioistuin määritteli rajat, joiden sisällä jäsenvaltiolla on oikeus asettaa tällaisia edellytyksiä. Yhteisöjen tuomioistuin nojautui näin menetellessään pääoman vapaata liikkuvuutta koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin, sellaisina kuin ne on annettu EY 56—EY 60 artiklassa. Näissä kummassakin tuomiossa oli kyse kansallisista säännöksistä, jotka oli annettu maankäytön järjestämisen vuoksi. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse toisesta yleisestä edusta maatalouden alalla.

3. Lisäksi nyt esillä olevassa asiassa on merkitystä eräällä toisella erityisellä tekijällä. Pääasian valittajat ovat kotoisin Liechtensteinin ruhtinaskunnasta. Kysymys on nyt siitä, onko sellaisen maan kansalaisilla, joka on Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ETA-sopimus) [4] sopimuspuoli mutta ei Euroopan unionin jäsenvaltio, oikeus vedota tähän sopimukseen tapauksessa, jossa EY:n perustamissopimuksessa määrätään poikkeus pääomien vapaaseen liikkuvuuteen siltä osin kuin kyse on pääomanliikkeistä kolmansiin maihin tai kolmansista maista.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Eurooppaoikeus*

4. EY:n perustamissopimuksen 56 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "Tämän

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — Asia C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3099).

3 — Yhdistetyt asiat C-515/99, C-519/99—C-524/99 ja C-526/99—C-540/99, Reisch ym., tuomio 5.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2157).

4 — EYVL 1994, L 1, s. 1.

luvun määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä."

5. EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "Mitä 56 artiklassa määrätään, ei estä soveltamasta kolmansiin maihin sellaisia rajoituksia, jotka ovat kansallisen lainsäädännön tai yhteisön oikeuden mukaan voimassa 31 päivänä joulukuuta 1993 ja jotka koskevat pääomanliikkeitä kolmansiin maihin tai kolmansista maista, jos näihin liittyy suoria sijoituksia, kiinteistösijoitukset mukaan luettuina, sijoittautumista, rahoituspalvelujen tarjoamista tai arvopaperien hyväksymistä pääomamarkkinoille."

6. ETA-sopimuksen 40 artiklassa määrätään seuraavaa: "Tämän sopimuksen määräysten mukaisesti sopimuspuolten välillä ei ole EY:n jäsenvaltiossa tai EFTA-valtiossa asuville kuuluvien pääomien liikkuvuuden rajoituksia eikä osapuolten kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan tai pääoman sijoituspaikkaan perustuva syrjintää. Tarvittavat määräykset tämän artiklan täytäntöönpanosta ovat liitteessä XII."

7. Liitteessä XII todetaan, että Euroopan talousalueen osalta sovelletaan perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annettua neuvoston direktiiviä 88/361/ETY.[5] Tämän direktiivin liitteessä I olevasta pääomanliikkeiden nimikkeistöstä ilmenee, että pääomanliikkeet käsittävät ulkomailla asuvan kiinteistösijoitukset kotimaahan.

8. Mainitsen vielä, että ETA-sopimuksen 6 artiklassa määrätään seuraavaa: "Siltä osin kuin tämän sopimuksen määräykset ovat sisällöltään samoja kuin vastaavat Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen tai Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen taikka näitä kahta perustamissopimusta sovellettaessa annettujen säädösten säännöt, määräyksiä tulkitaan niitä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennen tämän sopimuksen allekirjoittamista antamien merkityksellisten ratkaisujen mukaisesti, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta oikeuskäytännön kehittämistä tulevaisuudessa."

B *Kansallinen oikeus*

9. Itävallan vuoden 1974 Bundes-Verfassungsgesetznovellen[6] VII §:n mukaan sellaisen lainsäädännön antaminen, jossa asetetaan elinvoimaisen maatalousväestön säilyttämiseksi, lujittamiseksi tai aikaansaamiseksi hallinto-oikeudellisia rajoituksia maa- ja metsätalouskiinteistöjen hankinnalle, kuuluu osavaltioille. Nyt esillä

5 — EYVL L 178, s. 5.
6 — BGBl. nro 444.

olevaan tapaukseen soveltuu Vorarlbergin osavaltion 23.9.1993 antama Grundverkehrsgesetz (kiinteistöjen vaihdantaa koskeva laki; jäljempänä VGVG).[7]

10. VGVG:n 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"1. Tätä lakia sovelletaan oikeustoimiin, joiden kohteena on

a) maa- tai metsätalousmaa

b) rakennusmaa

c) kiinteistö, johon ulkomaalainen on hankkimassa oikeuksia."

11. VGVG:n 1 §:n 3 momentin mukaan VGVG:n tarkoituksena on

"a) säilyttää maatalousalan perheyritysten maa- ja metsätalousmaa, jotta parannettaisiin kyseisten yritysten rakenteellista tilannetta osavaltiossa vallitsevia luonnonolosuhteita vastaavalla tavalla,

— —

c) säilyttää mahdollisimman laaja, yhteiskunnallisesti järkevä ja osavaltion kokoa vastaava kiinteistöomistuksen hajautuminen,

ja

d) asettaa rajoituksia sellaisten ulkomaalaisten suorittamalle kiinteän omaisuuden hankkimiselle, joita ei Euroopan unionin oikeuden nojalla rinnasteta Itävallan kansalaisiin."

12. VGVG:n 3 §:ssä säädetään, siltä osin kuin sillä on merkitystä, seuraavaa: "Siltä osin kuin Euroopan unionin oikeudesta näin seuraa, ja jollei tämän pykälän 2 momentista muuta johdu, säännöksiä, joita sovelletaan, kun ulkomaalaiset hankkivat kiinteää omaisuutta, ei sovelleta — — e) henkilöihin ja yhtiöihin, jotka pyrkivät tekemään suoria sijoituksia ja kiinteistösijoituksia sekä muita pääomanliikkeitä."

13. VGVG:n 4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: "Maa- tai metsätalousmaata

7 — Silloin, kun pääasiassa kyseessä oleva päätös tehtiin, VGVG:n voimassa olevat versiot olivat Novelle Vorarlberger LGBl. 1995/11, 1996/9 ja 1997/85 sekä Kundmachung Vorarlberger LGBl. 1997/21.

koskevat oikeustoimet edellyttävät kiinteistöviranomaisten lupaa, kun kyseessä on jokin seuraavista oikeuksista:

a) omistusoikeus

b) — — oikeus rakentaa toisen omistamalle kiinteistölle,

c) käyttöoikeus tai nautintaoikeus,

d) maatalousyritykseen kohdistuva vuokraoikeus,

— —."

14. VGVG:n 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Hankkimista varten voidaan myöntää lupa ainoastaan

a) maatalousmaa: kun hankkiminen on yleisen edun mukaista, joka koskee tehokkaan maatalousväestön säilyttämistä, ja kun hankkija itse harjoittaa maatalousyrittäjänä maataloutta kyseisellä kiinteistöllä ja kun hänen vakinainen asuinpaikkansa on kyseisellä kiinteistöllä, tai jos näin ei ole, silloin, kun hankkiminen ei ole ristiriidassa taloudellisesti terveen, pienen tai keskisuuren maatalousmaaomistuksen säilyttämisen ja aikaansaamisen kanssa

b) metsätalousmaa: kun hankkiminen ei ole ristiriidassa erityisesti metsätalouden etujen eikä yleisten kansantaloudellisten etujen kanssa

— —

2. Edellä 1 momentissa esitetyt edellytykset jäävät täyttymättä erityisesti silloin, jos

a) maa- tai metsätaloustuotannon harjoittaminen kiinteistöllä lopetetaan ilman pätevää syytä,

b) vastike on huomattavasti suurempi kuin kiinteistön käypä hinta kyseessä olevalla alueella,

c) on oletettavissa, että kiinteistö hankitaan ainostaan suurmaanomistuksen tai metsästysalueiden luomiseksi tai kasvattamiseksi,

d) on oletettavissa, että luovutuksensaaja ei pitkällä aikavälillä itse käytä kiinteistöä elinkeinotoiminnassaan tai että luovutuksensaajalla ei ole tällaisen toiminnan edellyttämää ammatillista tietämystä,

e) maanjaossa tavoiteltu suotuisana pidetty maanomistuksen jakautuminen vaarantuisi jälleen ilman pakottavaa syytä — —."

15. VGVG:n 11 §:ssä säädetään poikkeuksia lupavaatimukseen tietyntyyppisten kiinteistönhankintojen osalta, erityisesti sellaisten osalta, joissa kyse on perheenjäsenten välisistä luovutuksista ja perinnöstä tai erityisjälkisäädöksestä.

16. VGVG:n 25 §:n mukaan luovutussopimus menettää takautuvasti oikeusvaikutuksensa, jos lupa evätään.

III Tosiseikat

17. Pääasian ensimmäinen valittaja, Margaretha Ospelt (jäljempänä ensimmäinen valittaja) omistaa kiinteistörekisterin mukaan Itävallassa sijaitsevia kiinteistöjä, joiden pinta-ala on yhteensä 43 532 m^2. Hän on Liechtensteinin ruhtinaskunnan kansalainen.

18. Kiinteistöt käsittävät useita maa-alueita, joista suurin osa on Zwischenwasserin kunnan maankäyttösuunnitelmassa osoitettu maatalousmaaksi, ilman rakennusoikeutta. Asiassa kyseessä olevat maa-alueet rajoittuvat toisiinsa. Maatalousmaat on nykyään vuokrattu kahdelle maataloutta harjoittavalle yritykselle.

19. 9.4.1998 päivätyllä asiakirjalla perustettiin Schlössle Weissenberg Familienstiftung, jonka kotipaikka on Liechtensteinin ruhtinaskunnassa. Säätiö on asiassa toisena valittajana. Ensimmäinen valittaja on säätiön hallituksen ainoa jäsen, jolla on nimenkirjoitusoikeus, ja säätiön tuottoa ensisijaisesti nauttiva henkilö. Luovutuskirjassa, joka on laadittu 16.4.1998 ja jonka on samana päivänä vahvistanut Feldkirchissä (Itävalta) toimiva notaari, pääasiassa kyseessä olevat kiinteistöt siirrettiin perhesäätiön omaisuuteen kuuluviksi. Maanvuokrasopimuksia jatkettiin tässä yhteydessä.

20. Jotta asian tosiseikoista saadaan tarkka käsitys, käsittelen lisäksi lyhyesti Vorarlbergin osavaltiota ja erityisesti maatalouden tiettyjä ominaispiirteitä, sellaisina kuin ne esiintyvät tässä Itävallan liittovaltion osavaltiossa. Näin tehdessäni tukeudun Itävallan hallituksen tässä oikeudenkäynnissä toimittamiin tietoihin.

21. Itävallan maatalous on yleensä hyvin pienimuotoista, ja näin on etenkin vuoristoisessa Vorarlbergin osavaltiossa. Vorarlbergin pinta-ala on yhteensä 260 144 hehtaaria. Tästä pinta-alasta 47:ää prosenttia käytetään maatalousmaana, ja siitä puolestaan 94,58 prosenttia sijaitsee asetuksen N:o 1257/99 [8] 18 artiklassa tarkoitetuilla vuoristoalueilla ja 3,55 prosenttia kuuluu kyseisen asetuksen 20 artiklassa tarkoitettuihin alueisiin, joilla on erityisiä luonnonhaittoja. Yhteensä siis 98,13 prosenttia maatalousmaasta on asetuksen 17 artiklassa tarkoitettua epäsuotuista aluetta.

22. Alueellisten olosuhteiden johdosta alue soveltuu maidontuotantoon. Muut tuotantosuunnat, kuten eläinten pito, ovat käytännössä mahdottomia. Maidontuotanto on Vorarlbergissä järjestetty kolmelle tasolle (3 Stufen Wirtschaft). Tämä merkitsee, että syksyllä, talvella ja keväällä maanviljelijä työskentelee laaksossa. Kesäksi hän siirtää karjansa vuoriston keski- ja yläosassa sijaitseville niityille. Tällä menetelmällä hoidetaan maisemaa ja ympäristöä.

IV Asian käsittelyn vaiheet

23. Valittajat tekivät VGVG:n 4 §:ssä tarkoitettua kiinteistön hankintalupaa koskevan hakemuksen 22.4.1998. Toimivaltainen viranomainen eli Vorarlbergin osavaltion Unabhängiger Verwaltungssenat eväsi 19.10.1998 päivätyllä päätöksellään kyseisen luvan. Luvan epääminen perustui siihen, että VGVG:n 5 §:n 1 momentin a kohdassa ja 5 §:n 2 momentin a ja d kohdassa säädetyt edellytykset eivät täyttyneet.

24. Perusteluissaan Unabhängiger Verwaltungssenat käsittelee tarkemmin tosiseikkoja ja asiassa kyseessä olevia säännöksiä. Se viittaa siihen, että suurin osa asiassa kyseessä olevasta maasta on osoitettu maatalousmaaksi, joten VGVG:n 4 §:n 1 momentin a kohdan mukaan hallintooikeudellinen lupa on tarpeen. Tällaisten maa-alueiden on VGVG:n tavoitteen mukaisesti oltava maanviljelijöiden käytettävissä näiden harjoittaessa maatalouselinkeinoa ja hankittavissa tähän tarkoitukseen. Verfassungsgerichtshofin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan

8 — Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1257/99 (EYVL L 160, s. 80). Ks. jäljempänä 107 kohta.

VGVG:llä suojattava yleinen etu edellyttää, että niiden, jotka hankkivat kiinteistöjä koskevilla luovutustoimilla maatalousmaita, on itse käytettävä hankittuja maita. Schlössle Weissenberg Familienstiftung ei harjoita agraarista toimintaa eikä sillä myöskään ole aikomusta harjoittaa sitä. Se, että hankitaan maatalouteen käytettyjä maa-alueita tarkoituksena vuokrata ne edelleen, on ristiriidassa VGVG:llä suojatun yleisen edun kanssa eli elinvoimaisen maatalousväestön ylläpitämisen ja liiketaloudellisesti terveen, pienen tai keskisuuren maatalousmaaomistuksen säilymisen tai luomisen kanssa. Lupa evätään paitsi siinä yhteydessä, kun maatalouselinkeinoa ei harjoiteta itse, myös silloin, kun maa-alueen nykyinenkään omistaja ei itse käytä maa-aluetta.

25. Valittajat valittivat tästä päätöksestä ensin Itävallan Verfassungsgerichtshofiin. Kyseinen tuomioistuin jätti 26.9.2000 tekemällään päätöksellä valituksen käsittelemättä ja siirsi sen Bundes-Verfassungsgesetzin 144 §:n 3 momentin nojalla Verwaltungsgerichtshofille. Tällä välin toimitetussa täydentävässä valituskirjelmässä esitetään muun muassa, että kiinteistön hankintaa koskevan hallintooikeudellisen luvan epääminen on ristiriidassa ETA-sopimuksen niiden määräysten kanssa, jotka koskevat pääoman vapaata liikkuvuutta.

26. Verwaltungsgerichtshof esitti 19.10.2001 tekemällään välipäätöksellä, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 21.11.2001, tämän johdosta seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko EY 12 artiklaa (aiemmin EY:n perustamissopimuksen 6 artikla) ja EY 56 artiklaa sekä sitä seuraavia artikloja (aiemmin EY:n perustamissopimuksen 73 b artikla ja sitä seuraavat artiklat) tulkittava siten, että säännöksiä, joiden mukaan hallintoviranomaiset voivat rajoittaa maa- ja metsätalousmaata koskevia oikeustoimia elinvoimaisen maatalousväestön säilyttämistä, lujittamista tai aikaansaamista koskevan yleisen edun vuoksi, voidaan soveltaa, kun otetaan huomioon sovellettavassa Euroopan unionin oikeudessa suojatut perusvapaudet ja erityisesti pääomanliikkeiden vapaus, myös suhteessa niihin ETA:n jäsenvaltioihin, jotka ovat EY 56 artiklan 1 kohdassa — — tarkoitettuja 'kolmansia maita'?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: Onko EY 12 artiklaa ja EY 56 artiklaa sekä sitä seuraavia artikloja tulkittava siten, että se, että valittajien oli maatalousmaata koskevia oikeustoimia tehdessään jo ennen omistusoikeuden kirjaamista kiinteistörekisteriin pantava kiinteistöjen vaihdantaa koskevan Vorarlbergin lain (Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken) nojalla vireille lupamenettely,

on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa ja että sillä loukataan valittajien sellaista perusoikeutta, joka Euroopan unionin asiaan sovellettavissa oikeussäännöissä taataan myös Euroopan talousalueen niiden sopimuspuolien osalta, jotka ovat EY 56 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja 'kolmansia maita'?

27. Ensiksi mainittu valittaja, Itävallan hallitus, Liechtensteinin hallitus, Norjan hallitus, EFTA:n valvontaviranomainen ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimelle. Asiassa pidettiin 7.1.2003 istunto.

V Ensimmäinen kysymys

A *Yleistä*

28. Kansallisen tuomioistuimen esittämässä ensimmäisessä kysymyksessä pyydetään täsmentämään, missä määrin pääomien vapaata liikkuvuutta, joka jäsenvaltioiden välillä taataan EY 56 artiklalla ja sitä seuraavilla artikloilla, sovelletaan Euroopan unionin jonkin jäsenvaltion ja sellaisen maan välillä, joka on sopimuspuolena Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa mutta joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltio. Kyse on erityisesti seuraavista seikoista:

— EY 56 artikla ja pääomanliikkeet kolmansien maiden kanssa. Tässä yhteydessä käsittelen myös EY 56 artiklan merkitystä talous- ja rahaliiton toteuttamisessa. Useat seikat johtavat kysymykseen siitä, onko kolmansien maiden asukkailla oikeuksia EY 56 artiklan nojalla.

— Jos edellä juuri esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, käsittelen EY 57 artiklan 1 kohdassa olevan stand still -lausekkeen tulkintaa. Tältä osin on merkitystä myös sillä, onko nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa kyse sellaisesta pääomanliikkeiden rajoituksesta, joka oli voimassa jo 31.12.1993. Lisäksi on tarkasteltava, onko sillä, että Liechtensteinin ruhtinaskunta on ETA-sopimuksen sopimuspuoli, merkitystä määritettäessä, onko se EY 57 artiklassa tarkoitettu kolmas maa.

— Kolmas kysymys koskee niitä oikeuksia, joita ETA-sopimuksen 40 artiklasta seuraa erityisesti ETA-sopimuksen sel-

laisten sopimuspuolten, jotka eivät ole jäsenvaltioita, kansalaisille. Onko heillä ETA-sopimuksen 40 artiklan nojalla oikeuksia, joihin he voivat vedota tuomioistuimissa? Onko näiden oikeuksien olemassaololla näin ollen seurauksia jäsenvaltiolle, joka EY 57 artiklan 1 kohdan stand still -lausekkeen nojalla pitää voimassa tietyn säännöksen? Toisin sanoen tarkastellaan, onko EY 57 artiklan 1 kohta jätettävä soveltamatta tällaisessa tilanteessa?

29. Tämä johdattaakin minut käsittelemään erästä esikysymystä. Yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee kiinteän omaisuuden hankkimista ensisijaisesti pääoman vapaan liikkuvuuden kannalta, mikä ilmenee asiassa Konle ja yhdistetyissä asioissa Reisch ym. annetuista tuomioista.[9] Asiassa Konle antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin viittasi myös siihen, että sijoittautumisvapaudellakin olisi mahdollisesti voinut olla merkitystä, mutta se ei käsitellyt tätä tarkemmin. Yhdistetyissä asioissa Reisch ym. esittämässäni ratkaisuehdotuksessa[10] kannatin sitä, että vapaa-ajan asunnon hankkimista koskevaa kansallista lainsäädäntöä on tarkasteltava palvelujen tarjoamista koskevan oikeuden valossa. Käsitykseni mukaan pääomanliike oli ensisijaisesti korvaus suoritetusta palvelusta.

30. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa pääasian olosuhteet eivät kuitenkaan anna aihetta tarkastella myös muita EY:n perustamissopimukseen perustuvia perusvapauksia. Olkoonpa VGVG:n päämäärä mikä tahansa, toimessa, jota nyt käsiteltävänä oleva asia koskee, on ensisijaisesti kyse sijoituksesta kiinteään omaisuuteen eikä rajat ylittävästä sijoittautumisesta tai palvelun suorittamisesta. Niinpä tapauksen tarkasteleminen muiden vapauksien kannalta on pääasian kannalta hypoteettista. Selvää on, että muita edellä tarkoitettuja yhteisön oikeuden määräyksiä ei voida soveltaa suoraan eikä välillisesti tapauksen tosiseikkoihin.[11] Siksi en myöskään tarkastele EY:n perustamissopimuksessa määrättyjen muiden perusvapauksien mahdollista rikkomista. Tämä koskee myös niitä huomautuksia, joita ensimmäinen valittaja on tältä osin esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle.

B *EY 56 artikla*

31. EY 56 artiklan 1 kohdalla, joka sisältää pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan pääsäännön, on kaksi tärkeää ominaisuutta. Ensinnäkin kyseisellä määräyksellä on välitön oikeusvaikutus; toiseksi se sitoo "kaikkia". Siinä ei tehdä mitään eroa Euroopan unionin sisäisten pääomanliikkeiden ja kolmansien maiden kanssa tehtyjen pääomanliikkeiden välillä.

9 — Mainittu edellä alaviitteissä 2 ja 3.

10 — Ks. erityisesti ratkaisuehdotuksen 67 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

11 — Ks. oikeuskäytännöstä, joka koskee yhteisöjen tuomioistuimen velvollisuutta vastata ennakkoratkaisupyyntöön, esimerkiksi asia C-130/95, Giloy, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4291).

32. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi tätä ensiksi mainittua EY 56 artiklan ominaisuutta yhdistetyissä asioissa Sanz de Lera ym. 14.12.1995 antamassaan tuomiossa [12] seuraavasti: "Yhteenvetona on todettava, että perustamissopimuksen 73 b artiklan [nykyisin EY 56 artikla] 1 kohdassa ilmaistaan selvä ja ehdoton kielto, joka ei edellytä minkäänlaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tämän vuoksi on korostettava, että 73 b artiklassa käytetyllä ilmaisulla 'tämän luvun määräysten mukaisesti' viitataan koko lukuun, jonka osa tämä artikla on. Näin ollen tätä määräystä on tulkittava osana tätä kokonaisuutta."

33. Jälkimmäisen ominaisuuden osalta on todettava seuraavaa. EY 56 artikla sitoo kaikkia, koska tämä artikla, toisin kuin muut EY:n perustamissopimuksen perustavanlaatuiset liikkumisvapaudet, koskee myös pääomanliikkeitä kolmansien maiden kanssa. Se, että EY 56 artiklaa sovelletaan kolmansien maiden kanssa tehtäviin pääomanliikkeisiin, on ainutlaatuista. Pääomien vapaa liikkuvuus on itse asiassa välttämätön edellytys muille kolmelle perustamissopimuksessa määrätylle vapaudelle, jotka koskevat henkilöitä, tavaroita ja palveluja. Nämä muut vapaudet menettävät merkitystään, jos pääomien liikkuvuus — ja myös maksuliikenne — ei ole vapaata.

34. Pääomien vapaa liikkuvuus ei ainoastaan muodosta sisämarkkinoiden toteutumisen edellytystä vaan se myös on ilmaus vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteesta, joka mainitaan EY 4 ja EY 105 artiklassa. Euroopan unionin alueella olevat fyysiset rajat eivät rajoita avointa markkinataloutta.

35. Mutta tämä kaikki ei vielä tarkoita, että välittömän vaikutuksen omaavalla pääomien vapaalla liikkuvuudella olisi sama vaikutus Euroopan unionin sisällä kuin Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden välisissä pääomanliikkeissä. Vapauden asteessa on ero. Euroopan unionin sisällä tämä vapaus on lähes täydellistä. Jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden välisissä pääomanliikkeissä on poikkeuksia. EY 57, EY 59 ja EY 60 artiklassa määrätään pääomien vapaan liikkuvuuden mahdollisista rajoituksista, joita voidaan soveltaa vain jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisissä pääomanliikkeissä. EY 57 artiklan 1 kohdan stand still -lausekkeen, josta nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse, lisäksi näissä määräyksissä määrätään neuvoston ja jäsenvaltioiden toimivallasta rajoittaa perustamissopimuksessa annettuja vapauksia tietyissä erikseen kuvailluissa tilanteissa.

36. Nämä erot liittyvät siihen kontekstiin, mihin pääomien vapaa liikkuvuus on sijoitettava. Tällä viittaan siihen, että Maastrichtin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen lisättiin välittömän vaikutuksen omaava pääomien vapaa liikkuvuus, joka kirjattiin EY 56 artiklaan. Kyseisessä sopimuksessa EY 56 artikla (ja sitä seuraavat artiklat) määrättiin tulemaan voimaan 1.1.1994 — eli siis myöhemmin kuin itse Maastrichtin sopimus — joka on talous- ja

12 — Yhdistetyt asiat C-163/94, C-165/94 ja C-250/94, Sanz de Lera ym., tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4821).

rahaliiton toisen vaiheen alkamispäivä. Myös 57 artiklan 1 kohdassa mainittu päivämäärä on nähtävä tässä yhteydessä. Pääomien vapaata liikkuvuutta on pidettävä talous- ja rahaliiton perustavanlaatuisena osatekijänä.

37. Toteutuneessa talous- ja rahaliitossa ei ole enää ajateltavissa, että euroalueella olisi pääomanliikkeille julkisoikeudellisia rajoituksia. Rahapolitiikasta määrää Euroopan keskuspankki, ja tämä edellyttää raha- ja pääomanliikkeiden ehdotonta yhtenäisyyttä. Keskitetyssä rahapolitiikassa ei rajat ylittävien toimien ja sellaisten toimien välillä, jotka toteutetaan yhden jäsenvaltion kansallisella alueella, ei saa enää olla mitään eroja. Tämä voidaan ilmaista toimivaltasääntöinä seuraavasti: toteutuneessa rahaliitossa jäsenvaltiot ovat luopuneet rahapoliittisesta suvereenisuudestaan; ne eivät tämän vuoksi enää myöskään voi vedota oikeuteen soveltaa suojatoimenpiteitä tapauksissa, joissa maksutaseessa esiintyy ongelmia. EY 119 artiklan 4 kohdassa ja EY 120 artiklan 4 kohdassa kielletään tämä nimenomaisesti.

38. Jäsenvaltioilla, jotka eivät — vielä — osallistu rahaliittoon, on vielä oikeus vedota EY 119 ja EY 120 artiklaan, jos maksutaseessa esiintyy ongelmia. Näiden artiklojen nojalla jäsenvaltioille joko voidaan antaa lupa toteuttaa suojatoimenpiteitä tai jäsenvaltio voi itsenäisesti toteuttaa suojatoimenpiteitä, jos syntyy äkillinen maksutasetta koskeva kriisi. Jäsenvaltioiden velvollisuutena on kuitenkin mukauttaa valuuttakurssipolitiikkansa vastavuoroisesti. Tämä velvollisuus asetetaan EY 124 artiklassa ja se on toteutettu niin sanotulla EMS II:lla.[13] Mukauttamisvelvollisuus on tarpeen sen takia, että rahaliitolla ja asianomaisilla jäsenvaltioilla on yhteiset pääomamarkkinat.

39. Nämä velvollisuudet eivät koske pääomanliikkeitä Euroopan vapaakauppa-alueeseen kuuluvien maiden kanssa. Viittaan siihen, että ETA-sopimuksessa säädetään rahapolitiikasta ainoastaan erittäin kevyen, tietojen vaihtoon tähtäävän yhteistyön muodossa (ETA-sopimuksen 46 artikla).

40. Katson, että nämä erot rahapoliittisessa integraatiossa heijastuvat EY 56 artiklan ja vastaavasti ETA-sopimuksen 40 artiklan tulkintaan. Lyhyesti sanottuna voidaan todeta seuraavaa: vaikka 56 artiklassa ei tehdä mitään eroa Euroopan unionin sisäisten pääomanliikkeiden ja sellaisten pääomanliikkeiden, jotka tehdään sen ulkopuolella olevien maiden kanssa, välillä, tämä ei tarkoita, että rajoitusten kiellolla olisi sama vaikutus kummassakin tilan-

13 — Toinen Euroopan valuuttajärjestelmä, jonka pääpiirteet määritetään valuuttakurssimekanismin perustamisesta talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa 16 päivänä kesäkuuta 1997 annetussa Eurooppa-neuvoston päätöslauselmassa (EYVL C 236, s. 5).

teessa. Kieltoon rahapoliittisella perusteella tehtäviä poikkeuksia voidaan soveltaa ainoastaan unionin ja sen ulkopuolisten maiden välisiin pääomanliikkeisiin. Poikkeukset, joista ETA-sopimuksen 40 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrätään, sopivat tähän kuvaan. Nämä poikkeukset — katso erityisesti ETA-sopimuksen 43 artikla — ovat väljempiä kuin EY:n perustamissopimuksessa määrätyt poikkeukset.

41. Tämä johdattelee minut käsittelemään itse unionin ja sen ulkopuolisten maiden välisiä pääomanliikkeitä. Pääomanliikkeet on vapautettu myös maailmanlaajuisesti, joskaan ei täydellisesti. Pääomanliikkeiden vapauttamiseksi maailmanlaajuisesti on laadittu joukko kansainvälisoikeudellisia asiakirjoja muun muassa taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä (OECD), maailman kauppajärjestössä (WTO) ja kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF).

42. EY 56 artiklan ja näiden kansainvälisoikeudellisten asiakirjojen välisen suhteen osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että 56 artikla sisältää välittömän oikeusvaikutuksen omaavaan ja ilman ehtoja olevan vapauden ja siten myös jäsenvaltioille asetetun ehdottoman kiellon rajoittaa tätä vapautta,[14] jollei mukaan lueta näiden molempien osalta EY:n perustamissopimuksessa nimenomaisesti määrättyjä poikkeuksia. OECD:n, WTO:n ja IMF:n parissa toteutetuilla asiakirjoilla ei ole tällaista pitkälle menevää vaikutusta.

14 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainitut yhdistetyt asiat Sanz de Lera ym., tuomion 41 kohta.

OECD:n parissa on laadittu pääomanliikkeiden vapauttamiseen tähtäävä säännöstö.[15] Se sisältää sitovia ja syrjimättömiä sääntöjä. Säännöstön 10 artiklassa sallitaan, että jäsenvaltiot vastavuoroisesti — muun muassa suhteessa Euroopan unioniin — vapauttavat pitkälle menevästi pääomanliikkeet. WTO:n osalta viittaan palvelukaupan yleissopimuksen (GATS-sopimus) rahoituspalveluja koskevaan liitteeseen, jonka nojalla valtiot voivat ryhtyä rajoitettuihin toimenpiteisiin rahoitusjärjestelmänsä loukkaamattomuuden ja vakauden varmistamiseksi.[16] IMF-sopimuksessa tavoitellaan tässä yhteydessä ennen kaikkea kansainvälisen maksuliikenteen rajoitusten poistamista. Sopimuksessa sallitaan myös se, että maat ryhtyvät toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen kansainvälisten pääomanliikkeiden valvomiseksi.[17]

43. Sillä, mitä eri kansainvälisten järjestöjen parissa on toteutettu pääomanliikkeiden vapauttamiseksi, on tosiaankin merkitystä tulkittaessa EY 57 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrättyjä poikkeuksia jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen pääomien vapaaseen liikkuvuuteen. Näitä poikkeuksia ei saa soveltaa niin laajasti, että se johtaisi ristiriitaan Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa.

15 — OECD Code of Liberalisation of Capital Movements. Nykyinen 1.1.2003 ajan tasalle saatettu versio löytyy OECD:n Internet-sivuilta.

16 — Palvelukauppaa koskevan yleissopimuksen liite 2.

17 — IMF:n perustamissopimuksen VI artiklan 3 kohta.

44. Tarkastelen tässä valossa myös ETA-sopimuksen merkitystä nyt käsiteltävänä olevalle asialle. Se, että jäsenvaltio turvautuu EY 57 artiklan 1 kohdassa määrättyyn poikkeukseen, ei saa johtaa siihen, että ETA-sopimuksen sopimuspuolena olevan jonkin valtion kansalaiset eivät voi käyttää heille tämän sopimuksen mukaan kuuluvia oikeuksia ollenkaan tai että he eivät voi käyttää niitä täysimääräisesti. On siis selvitettävä, mitä oikeuksia ETA-sopimuksen relevanttien määräyksien avulla voidaan vaatia. Käsittelen tätä jäljempänä D kappaleessa.

45. Nyt ryhdyn käsittelemään kysymystä siitä, missä määrin kolmansien maiden kansalaiset voivat vedota EY 56 artiklaan. EY 56 artiklassa annetaan heille oikeus vedota siihen. Pääomanliikkeille sellaisinaan ei tämän määräyksen nojalla saa asettaa rajoituksia. Perustamissopimuksessa ei luoda mitään sellaista subjektiivista oikeutta, joka myönnettäisiin vain jäsenvaltioiden kansalaisille. Tässä mielessä kyseinen 56 artikla eroaa esimerkiksi EY 18 artiklasta, jossa annetaan Euroopan unionin kansalaiselle oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueilla, tai EY 39 artiklasta, joka koskee jäsenvaltioiden työntekijöitä. [18] Tällainen samanlainen henkilöllisen soveltamisalan rajoitus pätee palvelujen tarjoamisen vapauteen ja sijoittautumisvapauteen.

46. Pääomien vapaa liikkuvuus koskee siis kaikkia pääomanliikkeitä Euroopan unionin sisällä, Euroopan unionista kolmansiin maihin suuntautuvia ja kolmansista maista Euroopan unioniin suuntautuvia pääomanliikkeitä. Myöskään alueperiaate, sellaisena kuin se on vahvistettuna EY 299 artiklassa, ei rajoita yhteisön oikeuden soveltamista. Jos oikeustoimi toteutetaan Euroopan unionissa, siihen voidaan soveltaa yhteisön oikeutta asianomaisten asuinpaikasta tai kansalaisuudesta riippumatta.

47. Tiivistetysti esitettynä: kolmansien maiden kansalaisilla ja oikeushenkilöillä, joiden kotipaikka on kolmansissa maissa, on EY:n perustamissopimuksen nojalla oikeus vedota pääomien vapaaseen liikkuvuuteen. Jos yhteisön oikeudessa määrätään kyseisten henkilöiden osalta erityistilanteessa poikkeus tähän vapauteen, on tarkasteltava, missä määrin tämä poikkeus estää heitä vetoamasta oikeuteen, joka heillä Euroopan yhteisön kansainvälisoikeudellisen velvoitteen perusteella olisi.

C *EY 57 artiklan 1 kohta*

48. Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Sanz de Lera ym. antamassaan tuomiossa [19] yhteisöjen tuomioistuin totesi EY 57 artiklan 1 kohdasta seuraavaa: "— — perustamissopimuksen 73 c artiklan

18 — EY 39 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: "Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä — — poistetaan".

19 — Edellä alaviitteessä 12 mainitut yhdistetyt asiat, tuomion 44 kohta.

1 kohdassa [nykyisin EY 57 artiklan 1 kohta] tarkoitettu poikkeus, joka koskee 31.12.1993 olemassa olevien rajoitusten soveltamista kolmansiin maihin kansallisen oikeuden tai yhteisön oikeuden nojalla siinä mainittujen sellaisten pääomanliikkeiden osalta, jotka joko suuntautuvat kolmansiin maihin tai jotka ovat lähtöisin tällaisista maista, on muotoiltu niin, että siinä ei jätetä jäsenvaltioille tai yhteisön lainsäätäjälle minkäänlaista harkintavaltaa sen osalta, milloin rajoitukset voivat olla olemassa tai mitä pääomanliikkeiden luokkia rajoitukset koskevat. — — Tämä poikkeus ei estä sitä, että perustamissopimuksen 73 b artiklan 1 kohdassa annetaan yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota tuomioistuimessa." Yhdistetyissä asioissa Sanz de Lera ym. annettu tuomio muodostaa mielestäni lähtökohdan EY 57 artiklan yksittäisten erityisten osatekijöiden käsittelylle.

49. EY 57 artiklan 1 kohta on luonteeltaan stand still -määräys. Jos jäsenvaltiossa oli rajapäivämääränä 31.12.1993 voimassa kansallista lainsäädäntöä, joka rajoitti pääoman vapaata liikkuvuutta, jäsenvaltiolla ei ollut velvollisuutta mukauttaa kansallista lainsäädäntöään edistääkseen näin pääomanliikkeiden vapauttamista. Tällainen velvollisuus voi seurata ainoastaan niistä toimenpiteistä, joita neuvosto toteuttaa EY 57 artiklan 2 kohdan nojalla. Toisaalta jäsenvaltiolla ei ole oikeutta antaa mainitun rajapäivämäärän jälkeen uutta kansallista lainsäädäntöä, jolla rajoitetaan pääomien vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

50. Tämä johdattelee minut tarkastelemaan sitä merkitystä, mikä ETA-sopimuksella tässä yhteydessä on. EFTA:n valvontaviranomainen on tässä oikeudenkäynnissä esittänyt, että ETA-sopimuksen voimaantulon johdosta valtioita, jotka ovat kyseisen sopimuksen sopimuspuolia, ei voida pitää EY 57 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina kolmansina maina. Pidän tätä kantaa vääränä. Kuten yhdistetyissä asioissa Sanz de Lera ym. annetussa tuomiossa on todettu, kyse on suppeasti muotoillusta poikkeuksesta, jossa ei jätetä harkinnanvaraa. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksessa annettuihin vapauksiin tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti.

51. Jokainen valtio, joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltio, on kolmas maa. ETA-sopimus ei muuta tältä osin mitään. Jopa tapauksessa, jossa ETA-sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansalaiset vaativat tämän sopimuksen nojalla oikeuksia, jotka ovat rinnastettavissa niihin oikeuksiin, joita Euroopan unionin kansalaisilla on EY:n perustamissopimuksen nojalla, tai jopa täysin samanlaisia kuin nämä oikeudet, tosiasiana pysyy, että nämä maat eivät ole Euroopan unionin jäsenvaltioita. ETA-sopimus ei ole tässä yhteydessä muuta kuin yksi assosiaatiosopimus, jonka Euroopan yhteisö on tehnyt sellaisten valtioiden — kuten Keski- ja Itä-Euroopan maiden — kanssa, jotka eivät ole sen jäseniä. Näiden maiden kansalaiset voivat vaatia myös näiden sopimusten perusteella oikeuksia, joita he voivat toteuttaa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

52. Kuten olen 51 kohdassa korostanut, jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta mukauttaa pääomanliikkeiden rajoituksia,

jos jäsenvaltiossa oli rajapäivämääränä 31.12.1993 jo voimassa asiaa koskevaa lainsäädäntöä. Edellä mainitussa asiassa Konle annetussa tuomiossa todettiin lisäksi, että myös päivämäärän 31.12.1993 jälkeinen kansallinen lainsäädäntö voi kuulua stand still -määräyksen alaisuuteen. Kyseinen lainsäädäntö ei sen myöhäisen voimaantuloajankohdan johdosta automaattisesti jää stand still -määräyksen ulkopuolelle. Myös silloin, kun päivämäärän 31.12.1993 jälkeen on annettu kansallista lainsäädäntöä, joka sisällöltään vastaa päivämäärää 31.12.1993 edeltänyttä lainsäädäntöä, kyse on "voimassa olevasta lainsäädännöstä". Tällöin vaaditaan, että säädös on olennaisilta osiltaan samanlainen kuin aiempi lainsäädäntö. Aiemmassa lainsäädännössä yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien ja vapauksien käyttämiselle asetettua rajoitusta voidaan myös väljentää tai se voidaan poistaa. Sitä vastoin uutta lainsäädäntöä, joka perustuu edeltäjästään poikkeavaan ajatteluun ja jolla otetaan käyttöön uusia menettelyjä, ei voida rinnastaa liittymispäivänä voimassa olleeseen lainsäädäntöön. [20]

53. Yleisemmin ottaen jäsenvaltioilla on stand still -määräyksen nojalla oikeus mukauttaa olemassa olevaa lainsäädäntöä muuttamatta vallitsevaa oikeustilaa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota myös vallitsevaan hallintokäytäntöön, ja esillä olevista tosiseikoista on voitava päätellä, että uudella kansallisella säännöksellä ei muuteta vallitsevaa oikeustilaa. [21]

54. Lisäksi jäsenvaltiot voivat valita sen, että ne kumoavat poikkeuksen; ne voivat myös päättää, että poikkeus kumotaan osittain tai asteittain. Osittaisena kumoamisena pidän myös sellaista lainmuutosta, jossa kansallinen lainsäätäjä kumoaa tiettyjä rajoituksia, joita aiemmassa lainsäädännössä on yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien ja vapauksien käyttämiselle asetettu. [22] Jolla on oikeus tehdä enemmän, on yleensä oikeus tehdä myös vähemmän. Tilanne on olennaisesti toinen, jos jäsenvaltio ryhtyy uudelleen soveltamaan laajemmin poikkeusta, jonka käyttäminen oli lainsäädännössä rajattu tiettyyn ajankohtaan. [23]

55. VGVG ei vielä 31.12.1993 ollut voimassa. Stand still -määräystä ei lähtökohtaisesti voitaisi tällöin soveltaa. Jos uudella kansallisella lainsäädännöllä ei kuitenkaan muuteta vallitsevaa oikeustilaa, voidaan stand still -määräystä edelleen soveltaa. Itävallan hallituksen huomautuksissa todetaan ilman, että sitä olisi riitautettu, että VGVG:n edeltäjä, Grundverkehrsgesetz, [24] oli sisällöltään lähes samanlainen kuin VGVG ja että sillä oli sama tavoite. Ainoastaan vanhassa lainsäädännössä olleet yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien ja vapauksien käyttämistä koskevat rajoitukset kumottiin. Kuten edellä mainitussa asiassa Konle annetussa tuomiossa todetaan, voidaan tällaisessa tilanteessa

20 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Konle, tuomion 53 kohta.

21 — Ks. julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus asiassa C-409/99, Metropol Treuhand ja Stadler, tuomio 8.1.2002 (Kok. 2002, s. I-81, ratkaisuehdotuksen 36 ja 37 kohta).

22 — Ks. tämänsuuntaisesti myös edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa Konle annettu tuomio.

23 — Ks. julkisasiamies Geelhoedin yhdistetyt ratkaisuehdotukset asiassa C-345/99, komissio v. Ranska, tuomio 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4493) ja asiassa C-40/00, komissio v. Ranska, tuomio 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4539), ja muun muassa ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

24 — LGBl nro 18/1977 ja LGBl nro 63/1987.

soveltaa 57 artiklan 1 kohdassa määrättyä poikkeusta. [25]

56. Päädyn myös siihen, että kyseessä olevat VGVG:n säännökset voidaan EY 57 artiklan 1 kohdassa määrätyn stand still -määräyksen nojalla pitää voimassa. Itävallassa päivämäärän 31.12.1993 jälkeen tehty kansallisen lainsäädännön muuttaminen on tapahtunut jäsenvaltioilla EY 57 artiklan 1 kohdan nojalla olevan toimintamarginaalin rajoissa. Liechtensteinin ruhtinaskuntaa on pidettävä kolmantena maana, johon sovelletaan EY 57 artiklan 1 kohdassa määrättyä.

D *ETA-sopimus*

Esitetyt huomautukset

57. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa on käsitelty laajasti ETA-sopimuksen 40 artiklan välitöntä oikeusvaikutusta sekä siihen liittyvää kysymystä siitä, onko EY 56 artiklaa ja ETA-sopimuksen 40 artiklaa tulkittava samalla tavalla.

58. Ensimmäisen valittajan mukaan ei Euroopan talousalueella voi ETA-sopimuksen 40 artiklan nojalla olla mitään pääomanliikkeiden rajoituksia. ETA-sopimuksen 40 artiklalla on välitön oikeusvaikutus. Kysymyksellä siitä, onko Liechtenstein EY 56 artiklassa tarkoitettu kolmas maa, ei tällöin myöskään ole merkitystä.

59. Norjan hallituksen mukaan ETA-sopimus soveltuu myös nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Huolimatta siitä, että ETA-sopimuksen 40 artiklan 1 kohdan ja EY 56 artiklan sanamuodot eivät ole täysin yhdenmukaisia, on näitä artikloja tulkittava samalla tavalla, jollei ole olemassa syitä, joiden nojalla kyseisiä artikloja olisi tulkittava toisella tavalla. Ottaen huomioon, ettei tällaisia syitä ole, ovat perusteet, joiden nojalla rajoitukset ovat EY 56 artiklan mukaan sallittuja, sallittuja myös ETA-sopimuksen 40 artiklan 1 kohdan nojalla. Tästä seuraa, että valtioita, jotka ovat ETA-sopimuksen sopimuspuolia, on kohdeltava samalla tavoin kuin jäsenvaltioita.

60. Liechtensteinin hallituksen mukaan ETA-sopimuksen 40 artiklassa määrätään, että sellaisten henkilöiden pääomanliikkeisiin, jotka asuvat jäsenvaltioissa tai valtioissa, jotka ovat ETA-sopimuksen sopimuspuolia, tai jotka ovat sijoittautuneet näihin valtioihin, ei saa soveltaa rajoituksia eikä kansalaisuuteen tai sijoittautumispaikkaan perustuvaa syrjintää. ETA-sopimuksen 40 artiklalla on yhdessä sen liitteen XII kanssa välitön oikeusvaikutus, koska se sisältää sen sanamuodon ja sopimuksen tavoitteen ja lajin

25 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia, tuomion 52 kohta.

huomioon ottaen selvän ja täsmällisesti ilmaistun velvollisuuden, jonka täytäntöönpano ja vaikutus eivät edellytä lisätoimia.

61. Liechtensteinin hallituksen mukaan ETA-sopimuksen 40 artikla ja EY 56 artikla vastaavat sisällöltään toisiaan, koska kummassakin määräyksessä kielletään kaikki pääomanliikkeiden rajoitukset. Sisällöllisesti toisiaan vastaavien EY:n perustamissopimuksen kyseisen määräyksen ja ETA-sopimuksen kyseisen määräyksen yksiselitteisen tulkinnan varmistamiseksi on otettava huomioon myös yhteisöjen tuomioistuimen EY 56 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö.

62. Komission mukaan asiaan sovelletaan ETA-sopimuksen 40 artiklaa. Kyseinen artikla on olennaisilta osin samanlainen kuin EY 56 artikla. Pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukset, jotka aiheutuvat kiinteistöjen luovutusta koskevista rajoituksista, ovat tietyissä olosuhteissa sallittuja jäsenvaltioiden välillä. Kyseiset rajoitukset ovat sallittuja myös jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisissä pääomanliikkeissä ja täten jäsenvaltioiden ja Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden, jotka eivät ole yhteisön jäsenvaltioita, välisissä pääomanliikkeissä.

63. EFTA:n valvontaviranomaisen mukaan ETA-sopimuksesta seuraa, että ETA-maiden on osallistuttava sisämarkkinoihin niin kuin ne olisivat Euroopan unionin jäsenvaltioita. ETA-sopimus merkitsee pitkälle menevää yhdentymistä, jonka tavoitteet ylittävät tavanomaisen vapaakauppasopimuksen tavoitteet.[26] ETA-sopimuksen 6 artiklasta ja oikeuskäytännöstä seuraa, että ETA-sopimuksen 40 artiklaa yhdessä direktiivin 88/361/EY kanssa on tulkittava yhteisöjen tuomioistuimen EY 56 artiklaa koskevan oikeuskäytännön valossa.

64. Itävallan hallitus on esittänyt erään toisen näkökannan. Kyseisen hallituksen mukaan ETA-sopimuksella ei ole mitään merkitystä nyt käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisessa. Toissijaisesti Itävallan hallitus esittää, että maatalous ei kuulu ETA-sopimuksen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan määräyksen soveltamisalaan. ETA-sopimuksen 42 artiklassa puhutaan pääomien vapaasta liikkuvuudesta kyseisen sopimuksen määräysten mukaisesti. Maatalouspolitiikka ei kuulu ETA-sopimuksen soveltamisalaan, minkä vuoksi pääomien vapaata liikkuvuutta ei sovelleta maatalouden alalla.

65. Itävallan hallitus katsoo joka tapauksessa, että maa- ja metsätalousmaan hankkimisen rajoitukset ovat sopusoinnussa ETA-sopimuksen kanssa. Kyseinen hallitus viittaa ETA-sopimuksen 6 artiklaan, josta sen mukaan seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimen EY:n perustamissopimusta koskevaa sellaista oikeuskäytäntöä, joka on peräisin ETA-sopimuksen allekirjoittamisen eli päivämäärän 2.5.1992 jälkeiseltä ajalta, ei saada ottaa huomioon. EY 67 artikla, sellaisena kuin se oli voimassa Maastrichtin sopimuksen voi-

26 — Valvontaviranomainen viittaa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-115/94, Opel Austria v. neuvosto, 22.1.1997 antamaan tuomion (Kok. 1997, s. II-39, 107 kohta). Ks. tästä tarkemmin jäljempänä 70 kohta.

maantuloon saakka, sisältää tämän hallituksen mukaan ainoastaan jäsenvaltioiden välisiä pääomanliikkeitä koskevan syrjintäkiellon. Yhteisöjen tuomioistuimen myöhempää oikeuskäytäntöä, jossa rinnastetaan pääomien vapaa liikkuvuus ja muut perustavanlaatuiset liikkumisvapaudet, ei näin ollen voida kyseisen hallituksen mukaan soveltaa ETA-sopimuksessa tarkoitettuun pääomien vapaaseen liikkuvuuteen.

Asian arviointi

66. Aloitan muutamalla huomautuksella, jotka koskevat sitä, kuinka ETA-sopimusta on tulkittava. Kyseisen sopimuksen 6 artiklassa määrätään, että kyseisen sopimuksen määräyksiä, jotka ovat sisällöltään samoja kuin EY:n perustamissopimuksen määräykset, on tulkittava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, sellaisena kuin kyseinen oikeuskäytäntö oli ETA-sopimuksen allekirjoittamishetkellä. ETA-sopimuksessa ei ole myöhempää oikeuskäytäntöä koskevaa vastaavaa määräystä. Yhteisöjen tuomioistuimen lausunnosta 1/92 ilmenee, että tällaista määräystä ei myöskään ole nimenomaisesti haluttu. [27]

67. ETA-sopimuksen 105 artiklasta ja sitä seuraavista artikloista seuraa, että ETA-sopimusta on kuitenkin tulkittava mahdollisimman yhdenmukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan ETA-sopimusta yhteisön alueen osalta ja EFTA-tuomioistuin siltä osin kuin kyse on sen soveltamisesta EFTA-maissa. [28] Sopimuksessa määrätään tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen ja EFTA-tuomioistuimen välisestä yhteistyöstä. Niinpä katson, että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on huolehtia paitsi siitä, että yhdenmukaisuus taataan itse ETA-sopimuksen tulkinnassa, niin myös siitä, että kyseistä sopimusta tulkitaan yhdenmukaisesti EY:n perustamissopimuksen samanlaisten tai vastaavien määräysten tulkinnan kanssa. Julkisasiamies Cosmas esittää tässä yhteydessä asiassa Andersson ja Wåkerås-Andersson esittämässään ratkaisuehdotuksessa, [29] että eri oikeussääntöjä, joita yhteisön jäsenvaltioissa on sovellettava, on tulkittava yhdenmukaisella tavalla.

68. Komissio käsittelee huomautuksissaan asiassa Pokrzeptowicz-Meyer 29.1.2002 annettua tuomiota. [30] Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin viittaa siihen, että "vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkkä yhteisön jonkin perustamissopimuksen ja yhteisön ja kolmannen maan välillä tehdyn kansainvälisen sopimuksen määräyksen sanamuodon samankaltaisuus ei riitä antamaan tämän viimeksi mainitun sopimuksen sanamuodolle samaa merkitystä kuin sillä on perustamissopimuksissa — —. Tämän oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen määräyksen tulkinnan ulottaminen koskemaan jotakin sanamuodoltaan rinnastettavaa, samankaltaista tai jopa samanlaista yhteisön kolmannen maan kanssa tekemässä sopimuksessa olevaa määräystä riippuu erityisesti tavoitteesta, johon kullakin määräyksellä pyri-

27 — Lausunto 1/92, 10.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2821, Kok. Ep. XII, s. I-71).

28 — Ks. vastaavasti asia C-321/97, Andersson ja Wåkerås-Andersson, tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3551, 28 kohta).

29 — Edellä alaviitteessä 28 mainitussa asiassa esitetyn ratkaisuehdotuksen 30 kohta.

30 — Asia C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, tuomio 29.1.2002 (Kok. 2002, s. I-1049, 32 ja 33 kohta).

tään kunkin määräyksen soveltamisalalla. Tältä osin yhtäältä kolmannen maan kanssa tehdyn sopimuksen ja toisaalta perustamissopimuksen tavoitteiden ja asiayhteyden vertailulla on huomattava merkitys."

69. ETA-sopimuksen johdannossa esitetään yhtenä sopimuksen päätavoitteista tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden mahdollisimman täydellinen toteuttaminen kaikkialla Euroopan talousalueella. Niinpä ETA-sopimuksella pyritään alueellisesti laajentamaan Euroopan unionin alueella saavutetut sisämarkkinat koskemaan EFTA-maita. Sopimuksen tavoitteet ja asiayhteys voidaan siten rinnastaa EY:n perustamissopimuksen tavoitteisiin ja asiayhteyteen.

70. Tukea tälle kannalle löytyy ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Opel Austria vastaan neuvosto antamasta tuomiosta,[31] jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi seuraavaa: "— — ETA-sopimus merkitsee pitkälle menevää yhdentymistä, jonka tavoitteet ylittävät tavanomaisen vapaakauppasopimuksen tavoitteet. ETA-sopimuksen 1 artiklan 2 kohdasta käy ilmi, että ETA-sopimus käsittää muun muassa tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden — —. Säännöt, joita sovelletaan sopimuspuolten välisissä suhteissa sopimuksen kattamilla alueilla ovat sisällöltään samoja kuin EY:n ja EHTY:n perustamissopimusten, ja näitä perustamissopimuksia täytäntöönpantaessa annettujen säädösten määräykset ja säännökset."

31 — Mainittu edellä alaviitteessä 26.

71. Katson myös — myös yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla —, että ETA-sopimuksen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä on tulkittava mahdollisimman pitkälle samalla tavoin kuin EY:n perustamissopimuksen vastaavia määräyksiä. Tämä pätee paitsi itse vapauden sisältöön niin myös niihin perusteisiin, joilla jäsenvaltiot voivat perustella kyseisten vapauksien rajoituksia, mitä kansallisen tuomioistuimen toinen kysymys koskee. En näin ollen ole samaa mieltä Itävallan hallituksen kanssa siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuskäytäntöä, joka on peräisin päivämäärän 2.5.1992 jälkeiseltä ajalta, ei voitaisi ottaa huomioon.

72. Seuraavassa vaiheessa tarkastellaan ETA-sopimuksen sisältöä. ETA-sopimuksen 40 artikla on sisällöltään rinnastettavissa EY 56 artiklan 1 kohtaan. Pääomanliikkeiden rajoitukset ovat kiellettyjä, eikä kansalaisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvaa syrjintää saa esiintyä. Tosin niiden henkilöiden joukko, jotka voivat vedota tähän kieltoon, on rajoitettu; se on nimittäin rajoitettu henkilöihin, jotka asuvat Euroopan talousalueella tai ovat sijoittautuneet sinne. Lisäksi ETA-sopimuksen 40 artiklan viimeisessä virkkeessä puhutaan kyseisen artiklan täytäntöönpanemiseksi tarvittavista määräyksistä. Tämä viimeksi mainittu virke voisi viitata siihen, että toisin kuin EY 56 artiklalla, ETA-sopimuksen 40 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Tämä on mielestäni virheellinen tulkinta. Viittauksella liitteeseen XII — joka koskee kyseisen 40 artiklan täytäntöönpanoa — on merkitystä vain pääomia koskeville toimille, jotka kuuluvat vapauden soveltamisalaan. Jos toimi mainitaan liit-

teessä, toimen osalta pätee välittömän oikeusvaikutuksen omaava kielto rajoittaa vapautta. Tämä pätee siis myös toimiin, joilla henkilöt, jotka eivät asu jonkin jäsenvaltion alueella tai jotka eivät ole sinne sijoittautuneita, sijoittavat kiinteään omaisuuteen.

73. En pidä kestävänä myöskään rinnastusta, jonka Itävallan hallitus tekee ETA-sopimuksen 40 artiklan ja EY 67 artiklan välille, sellaisena kuin viimeksi mainittu artikla oli Maastrichtin sopimuksen voimaantuloon saakka. [32] EY 67 artikla sisälsi jäsenvaltioille asetetun välitöntä oikeusvaikutusta vailla olevan velvollisuuden poistaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukset. Viittaan kummankin kyseisen artiklan sanamuotoon: siinä, missä ETA-sopimuksen 40 artiklassa määrätään, että pääoman liikkuvuuden rajoituksia ei ole, (vanhassa) EY 67 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiot poistavat asteittain pääomien liikkeiden rajoitukset. Jäsenvaltioiden velvollisuuksien laajuus vaihteli sitä paitsi ajan myötä ja riippui yhteismarkkinoiden tarpeiden arvioinnista. [33] Pääomanliikkeiden vapauttaminen sai suurelta osin sisältönsä yhteisön sekundäärilainsäädännössä, kuten direktiivissä 88/361/ETY. Kansalaiset perustivat välittömät vaatimuksensa ensisijaisesti sekundäärilainsäädäntöön eikä itse EY 67 artiklaan.

74. Lyhyesti sanottuna ETA-sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansalaiset vaativat tämän sopimuksen perusteella oikeuksia, joita ne voivat saada voimaan Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

75. Kysymys kuuluu, kuinka pitkälle näiden henkilöiden oikeudet tosiasiallisesti ulottuvat. Tässä on kyse ETA-sopimuksen 40 artiklan merkityksestä. ETA-sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansalaisilla on kuitenkin myös EY 56 artiklan nojalla välittömästi oikeuksia Euroopan unionin alueella. Ja kuten aiemmin olen jo esittänyt, EY 56 artiklasta voidaan tehdä vain vähäisiä poikkeuksia.

76. Nyt esillä olevassa asiassa on itse asiassa kyse tapauksesta, jossa yhteisön oikeuden tietyllä määräyksellä — EY 57 artiklan 1 kohdalla, jossa määrätään poikkeuksesta EY 56 artiklan 1 kohdan pääsääntöön — tehdään ETA-sopimuksen 40 artiklaan perustuvien oikeuksien käyttäminen mahdottomaksi. Viittaan tällä siihen, että ETA-sopimuksessa ei tunneta mitään stand still -määräystä, joka olisi rinnastettavissa EY 57 artiklan 1 kohtaan. ETA-sopimuksen liitteessä XII — joka koskee ETA-sopimuksen 40 artiklan täytäntöönpanoa — olevilla stand still -määräyksillä on hyvin rajoitettu soveltamisala ja voimassaoloaika. Lisäksi, ja tämä on tältä osin kaikkein tärkeintä, kyseisillä lausekkeilla ei ole mitään merkitystä nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta. Myöskään pääoman vapaaseen liikkuvuu-

32 — Sitä paitsi EFTA-tuomioistuinkin rinnastaa ETA-sopimuksen 40 artiklan (vanhaan) EY 67 artiklaan. Kyseinen tuomioistuin viittaa siihen, että molemmissa määräyksissä käytetään toisiinsa rinnastettavissa olevaa sanamuotoa. Kuitenkin kyseinen tuomioistuin tunnustaa (implisiittisesti) 40 artiklan ja ETA-sopimuksen liitteen XII välittömän oikeusvaikutuksen. Ks. asia E-1/00, Islandsbanki v. FBA [2000], *EFTA Court Rep.* 2000—2001, 8, tuomion 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

33 — Asia 203/80, Casat, tuomio 11.11.1981 (Kok. 1981, s. 2595, Kok. Ep. VI, s. 217, 10 kohta).

teen tehdyillä poikkeuksilla, kuten muun muassa ETA-sopimuksen 143 artiklassa määrätyillä poikkeuksilla, ei ole merkitystä nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta.

77. Tässä vaiheessa käsittelen Euroopan yhteisön tekemien kansainvälisten sopimusten suhdetta EY:n perustamissopimuksen aineellisiin määräyksiin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansainväliset sopimukset ovat erottamaton osa yhteisön oikeusjärjestystä, ja yhteisön toimielinten, mukaan lukien yhteisöjen tuomioistuimen, on valvottava niiden noudattamista. Erityisesti on todettava, että ETA-sopimus sitoo Euroopan yhteisöä sen jälkeen, kun kyseinen sopimus hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta päätöksellä 94/1/EY, EHTY.[34] Sopimusta on pidettävä EY 310[35] artiklassa tarkoitettuna assosiointisopimuksena, jolle tunnusomaista on — muun muassa — vastavuoroiset oikeudet ja velvollisuudet. Tästä sopimuksesta seuraa yhteisön toimielimille ja jäsenvaltioille velvollisuus huolehtia siitä, että ETA-maiden kansalaisille kuuluvat oikeudet voidaan saattaa voimaan Euroopan yhteisön alueella. Tämän kannalta ei ole merkitystä sillä, että nämä oikeudet eivät yhteisön sisäisen oikeuden mukaan kuulu muiden ETA-maiden kuin jäsenvaltioiden kansalaisille. Myöskään sillä ei ole merkitystä, kuuluvatko nämä oikeudet jäsenvaltioiden kansalaisille yhteisön sisäisen oikeuden nojalla.

34 — Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan, Islannin tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton välisen Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen tekemisestä 13 päivänä joulukuuta 1993 tehty neuvoston ja komission päätös 94/1/EHTY, EY (EYVL L 1, s. 1).

35 — Myös tämä artikla oli yksi päätöksen 94/1/EHTY, EY oikeudellisista perusteista.

78. Tämän tultua sanottua päädyn siihen, että EY 57 artiklan 1 kohtaa ei pidä soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa, joissa se, että jäsenvaltio vetoaa tähän määräykseen, johtaa siihen, että jonkin ETA-maan kansalainen ei voi käyttää ETA-sopimukseen perustuvaa oikeuttaan.

79. Viittaan vielä siihen, että kantani sisältää myös sen, että myös jäsenvaltioiden kansalaiset voivat vedota ETA-sopimukseen. Jos kyseiset kansalaiset vetoavat pääomien vapaaseen liikkuvuuteen sellaisten pääomanliikkeiden yhteydessä, jotka tehdään sellaisen — kolmannen — maan kanssa, joka on Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuoli mutta ei Euroopan unionin jäsenvaltio, EY 57 artiklan 1 kohtaa ei saa soveltaa tilanteessa, jossa se on ristiriidassa ETA-sopimuksen 40 artiklan kanssa.

80. Esitän varmuuden vuoksi vielä kaksi huomautusta. Ensinnäkään yhteisön oikeusjärjestyksen toimintaa koskevan arvioni merkitystä ei tule liioitella: usein ei tule esille tapausta, jossa ETA-sopimuksessa myönnetään Euroopan unionin kansalaisille aineellisia oikeuksia, joita näillä ei jo yhteisön oikeuden nojalla ole. Toiseksi päädyn arviossani siihen, että vaikka Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen osapuolet, jotka eivät ole Euroopan unionin jäsenvaltioita, ovat EY 57 artiklan 1 kohdassa määrättyjä kolmansia maita, ne käytännössä yleensä kuitenkin rinnastetaan jäsenvaltioihin. Tällainen tilanne sopii ETA-sopimuksen erityiseen luonteeseen, jonka yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen

tuomioistuin osuvasti muotoili asiassa Opel Austria antamassaan tuomiossa seuraavasti: [36] ETA-sopimus merkitsee pitkälle menevää yhdentymistä, jonka tavoitteet ylittävät tavanomaisen vapaakauppasopimuksen tavoitteet.

VI Toinen kysymys

A *Yleistä*

81. Tämä kysymys edellyttää vastausta ainoastaan, jos yhteisöjen tuomioistuin on yhtä mieltä kanssani siitä, että nyt kyseessä oleva pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus ei ole sallittu EY 57 artiklan 1 kohdan nojalla.

82. Toinen kysymys koskee lyhyesti esitettynä yhteisön oikeuden klassista ongelmaa. Omistamisoikeuden järjestelmästä määrääminen kuuluu EY 295 artiklan nojalla jäsenvaltioille. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että EY:n perustamissopimuksen perustavanlaatuiset oikeussäännöt, jotka koskevat esimerkiksi syrjintäkieltoa ja neljän vapauden suojaa, eivät koskisi kansallista lainsäädäntöä, [37] jossa varataan kiinteän omaisuuden omistusoikeus tietyt edellytykset täyttäville henkilöille. Sama pätee soveltuvin osin ETA-sopimuksen 125 artiklaan, johon Norjan hallitus viittaa. Tähän asiaan sovellettuna: Vorarlbergin osavaltio on toimivaltainen asettamaan ehtoja kiinteän omaisuuden hankkimiselle. Näitä ehtoja on kuitenkin tarkasteltava pääomien vapaan liikkuvuuden yhteydessä.

83. Nyt kun ei ole epäilystäkään siitä, rajoitetaanko VGVG:llä EY:n perustamissopimuksessa turvattua pääoman vapaata liikkuvuutta — sillä kiinteistösijoituksille asetetaan edellytyksiä — on tarkasteltava, onko tämä rajoitus hyväksyttävissä.

84. Arvioin VGVG:n hyväksyttävyyttä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, sellaisena kuin se esitetään muun muassa asiassa Gebhard 30.11.1995 annetussa tuomiossa, [38] jonka mukaan "sellaisten kansallisten toimenpiteiden, jotka voivat haitata perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä näiden vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, on kuitenkin täytettävä neljä edellytystä: niitä on sovellettava ilman syrjintää, niitä on voitava perustella yleiseen etuun liitty-

36 — Ks. edellä 70 kohta.

37 — Ks. asia 182/83, Fearon, tuomio 6.11.1984 (Kok. 1984, s. 3677, Kok. Ep. VII, s. 661, 7 kohta) ja edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Konle (tuomion 38 kohta).

38 — Asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 37 kohta).

villä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eikä niillä saada puuttua perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi". Yhdistetyissä asioissa Reisch ym. annetussa tuoreemmassa tuomiossa [39] yhteisöjen tuomioistuin sitä paitsi käsitteli kahta viimeksi mainittua edellytystä tarkastellessaan suhteellisuusperiaatteen noudattamista.

85. Yhteisöjen tuomioistuin esitti asiassa Konle ja yhdistetyissä asioissa Reisch ym. antamissaan tuomioissa perusteita, joiden nojalla kansalliset säännökset, joissa jäsenvaltiossa sijaitsevan kiinteän omaisuuden hankinnalle asetetaan rajoituksia, ovat sallittuja. Se täydensi erityisesti suhteellisuusperiaatetta tavalla, joka voi muodostaa nyt käsiteltävänä olevan asian ratkaisun perustan. Näissä tuomioissa esitetty pätee pienemmässä määrin yleistä etua koskevaan päämäärään, jolla pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusta on perusteltava. VGVG:n tärkein päämäärä on pienimuotoisen maatalouden etujen puolustaminen, kun taas näissä kahdessa edellä mainitussa tapauksessa maankäytön järjestämisellä oli keskeinen merkitys.

86. Käsittelen ratkaisuehdotuksessani seuraavaksi esitettyjä huomautuksia, minkä jälkeen tarkastelen kansallista toimea eli maatalouspolitiikkaa. D-osassa ryhdyn varsinaisesti arvioimaan VGVG:tä.

39 — Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 33 kohta.

B *Esitetyt huomautukset*

87. Itävallan hallitus perustelee asiassa kyseessä olevaa lainsäädäntöä laajasti. Ottaen huomioon perustelujen merkitys toiseen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta käsittelen ensin näiden perustelujen pääkohtia. Tämän jälkeen käsittelen lyhyesti tärkeimpiä argumentteja, joita muut ovat oikeudenkäynnissä esittäneet ja jotka osittain tukevat Itävallan kantaa.

88. Itävallan hallituksen mukaan VGVG:n päämäärät — jotka ilmaistaan muun muassa 1 §:n 3 momentin a kohdassa ja 5 §:n 1 momentin a kohdassa — määräytyvät Itävallan agraarisen ja maantieteellisen rakenteen perusteella. Päämääränä on pienimuotoisen elinkeinotoiminnan luominen. Vorarlbergin osavaltio on vuoristoinen. Sen maa-alueiden hyödyntämistä ei voida loputtomasti lisätä. Väestö kasvaa huomattavasti nopeammin kuin keskimäärin Itävallassa. Tämä johtaa maan hinnan huomattavaan nousuun. Maan vähyyteen liittyviä ongelmia ei voida ratkaista jättämällä ne markkinamekanismin ratkaistaviksi, koska maanomistus on myös pitkäaikaisena investointina hyvin suosittua. Kilpailu ja vapaakauppa eivät tuo toivottua tulosta.

89. Itävallan hallituksen mukaan VGVG:n 5 §:llä pyritään suurmaanomistuksen estä-

miseen. Itävallan Verfassungsgerichshofin 22.3.1993 antamassa tuomiossa todettiin, että Vorarlbergin lainsäätäjän tavoittelema päämäärä eli maa- ja metsätalouskiinteistöjen omistuksen keskittymisen ja monopolisoinnin estäminen on perusteltu poliittinen syy, joka ei ole mitenkään ongelmallinen valtiosääntöoikeuden kannalta. Terve maatalous on toteutettavissa vain silloin, jos maa- ja metsätalousmaat ovat sellaisten henkilöiden omistuksessa, jotka todellakin voivat käyttää niitä. Myös korkeiden kuljetuskustannusten pienentämiseksi on tärkeää, että kiinteistö, jolla toimintaa harjoitetaan, sijaitsee tilan lähistöllä. Lisäksi maidontuotanto edellyttää erittäin suuria investointeja.

90. Maatalousmaan hankkimiselle asetetuilla rajoituksilla huolehditaan Itävallan hallituksen mukaan lyhyesti todettuna siitä, että kyseiset kiinteistöt eivät päädy ei-toivottuihin käsiin. On estettävä se, että yleinen etu vaarantuisi, jos

— maa-alueita, joista on pula, käytetään väärin spekulatiivisiin tarkoituksiin ja jos maataloudenharjoittajilla on taloudellisista syistä määräysvalta vain tuoton arvon osalta

— henkilöt, jotka eivät harjoita maataloutta, voivat laajentaa tilojaan, koska heillä on huomattavat taloudelliset voimavarat ja koska heidän ei tarvitse ottaa huomioon liiketaloudellisia laskelmia

— maata ei käytetä riittävästi tai sitä ei käytetä lainkaan. Tämä muodostaa vaaran naapurikiinteistöille (rikkaruohot, vahingolliset eläimet ja sairaudet)

— eri alueiden säilyttäminen suotuisan agraarisen rakenteen piirissä vaarantuu, koska tilusten muodostumista ja maa-alueiden jakamista ei estetä. Ei-suotuisa agraarinen rakenne haittaa maan tehokasta käyttämistä

— maankäytön järjestämisen päämäärät vaarantuvat, jos maa-alueita ei käytetä.

91. Jos kyse on säätiöstä, joka haluaa hankkia maa- ja metsätalouskiinteistöjä, on Itävallan hallituksen mukaan kiinnitettävä huomiota säätiön tarkoitukseen. Oikeushenkilön ollessa kyseessä on sen hallintoelinten jäsenten tai työntekijöiden käytettävä maata.

92. Itävallan hallituksen mukaan asiassa Fearon annetusta tuomiosta [40] ilmenee, että VGVG:n 5 §:n 1 momentin a kohdan asuinpaikkavaatimuksella ei ole syrjivää vaikutusta. Lisäksi VGVG:llä turvattu yleinen etu on sopusoinnussa yhteisön maatalouspolitiikan päämäärien kanssa.

40 — Mainittu edellä alaviitteessä 37.

93. Itävallan hallitus kuvailee ennakkolupamenettelyä ennakkovalvontamenettelyksi. Perusteissa kohdellaan Itävallassa asuvia, EY:n kansalaisia sekä ETA-maiden kansalaisia samalla tavalla. Maa- ja metsätalousmaan hankintaa koskeva lupamenettely on oikeasuhteinen. Ei ole mahdollista hoitaa maa- ja metsätalousmaan hankintaa ilmoituksen tekemisellä, koska tällöin viranomaiset eivät voi tarkastaa, onko ilmoitus luotettava. Maatalouden rakenne ja maaseutu eivät kestä pitkäaikaista vahinkoa. Vasta useiden vuosien kuluttua voidaan todeta, että maata ei tosiasiallisesti ole käytetty. Tämä ei-toivottu tilanne voi kestää useita vuosia, eikä sille voida tehdä mitään.

94. VGVG:n 5 §:n mukaan viranomaisilla ei ole laajaa harkintavaltaa, ja luvan saantiedellytykset eivät ole ristiriidassa pääoman liikkuvuuden kanssa. Lyhyesti sanottuna hankintaa edeltävä lupamenettely on objektiivinen, syrjimätön ja yleisen edun mukainen.

95. Käsittelen nyt muita tärkeimpiä huomautuksia.

96. Ensimmäisen valittajan mukaan VGVG:n 4 § on syrjivä, koska muista jäsenvaltioista peräisin olevilla potentiaalisilla ostajilla on vain silloin mahdollisuus hankkia maatalousmaata Vorarlbergista, jos he itse käyttävät maata ja jos heidän vakituinen oleskelupaikkansa on Vorarlbergissa. Norjan hallitus, Liechtensteinin hallitus ja komissio sekä EFTA:n valvontaviranomainen sen sijaan katsovat, että VGVG:n säännökset eivät ole syrjiviä. Henkilöitä, jotka asuvat Itävallassa tai jotka eivät asu siellä, kohdellaan samalla tavoin.

97. Ensimmäinen valittaja esittää myös, että säännöstä ei voida perustella yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, koska maatalouspolitiikka kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltioilla on toimivaltuuksia vain täytäntöönpanon osalta. EY 32 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa otetaan jo huomioon pienet ja keskisuuret perheyritykset. Ei siis ole olemassa yleistä etua koskevia pakottavia syitä, koska maatalouden suoja on jo hoidettu yhteisön tasolla.

98. Komissio sen sijaan ei näe mitään syytä olettaa, että elinkelpoisen maatalouden säilyttäminen, lujittaminen tai luominen olisi vähemmän tärkeä päämäärä kuin maankäytön järjestäminen tai ympäristönsuojelu. Säännökset ovat myös sopusoinnussa EY 33 artiklan 2 kohdan kanssa. Lisäksi säännökset ovat tarpeen maankäytön järjestämisen alaan kuuluvien päämäärien, kuten pysyvän asutuksen yleisen

edun vuoksi tapahtuvan säilyttämisen ja turismista riippumattomien tietyillä alueilla harjoitettavien taloudellisten toimintojen turvaamisen vuoksi.

99. VGVG:llä ei ensimmäisen valittajan mukaan voida varmistaa tavoitellun päämäärän toteuttamista. Kiinteistön hankintaa koskevalla lainsäädännöllä ei ole mitään merkitystä sen tosiseikan kannalta, että maatalouden harjoittaminen vähenee. Tätä kautta tulee enemmän maatalouskiinteistöjä tarjolle markkinoille ja on vähemmän maanviljelijöitä, jotka voivat ostaa näitä tarjolla olevia maa-alueita, mikä johtaa siihen, että on enemmän suurmaanomistajia.

100. VGVG ei ensimmäisen valittajan mukaan ole myöskään oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään. On ajateltavissa toimia, jotka ovat vähemmän rajoittavia. Sääntö siitä, että maatalousmaan on oltava maanviljelijän omistuksessa, on peräisin ajalta, jolloin maanviljelijöitä käytettiin hyväksi; näin ei enää tapahdu. Omistusoikeuden saamisen asemesta on varmistettava, että maanviljelijä saa maata käyttöönsä. Toimia, joilla pääomien vapaata liikkuvuutta rajoitetaan vähemmän, ovat esimerkiksi seuraavat toimet: vuokralainsäädännön mukauttaminen, maankäytön järjestäminen, maisemanhoito ja maanvuokrasopimusten irtisanomisen mahdollistaminen.

101. Euroopan yhteisössä ja eri ETA-maissa on Norjan hallituksen mukaan yleisesti hyväksytty feodaalisen järjestelmän välttämiseksi, että maanviljelijä omistaa itse maansa. Velvollisuus, jonka mukaan ostajan on itse käytettävä maata maatalouselinkeinossaan, ei tämän hallituksen mukaan mene pidemmälle kuin on tarpeen tavoitellun päämäärän eli elinkelpoisen maatalouden säilyttämiseksi. Lain tarkoitustakaan ei tällöin voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimilla.

102. Liechtensteinin hallituksen mukaan maatalousmaalla on sen vuoksi, että se on poikkeuksellisen tärkeä elintarvikkeiden lähde, perustavanlaatuisen tärkeä merkitys asianomaisen maan olemassaolon ja kyseisen maan väestön henkiinjäämisen kannalta. Mainituista syistä menettely, jossa maatalouskiinteistön hankinnalle on haettava etukäteen lupaa, ei ole ristiriidassa ETA-sopimuksen 40 artiklan kanssa.

103. ETA-sopimuksen 40 artiklan kanssa sen sijaan on kyseisen hallituksen mukaan ristiriidassa edellytys, jonka mukaan ostajan on itse käytettävä hankittavaa maata. Tämä vie oikeushenkilöiltä mahdollisuuden hankkia maatalouskiinteistöjä. Tämä edellytys ei ole tarpeen tavoitellun päämäärän toteutumisen turvaamiseksi; edellytys menee pidemmälle kuin on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Maanviljelijät, joille ei ole taloudellisesti mahdollista hankkia maatalousmaata, eivät tällaisen toimen takia myöskään voi tehdä kyseistä maata koskevaa maanvuok-

rasopimusta. Maatalousmaan hankkimisen salliminen oikeushenkilöille on vähemmän rajoittavaa. Tässä tapauksessa maanviljelijöille, joiden taloudelliset voimavarat ovat vähäisemmät, annetaan mahdollisuus tehdä maata koskeva maanvuokrasopimus. Kysymykseen siitä, onko lupamenettely oikeudenmukainen, on asiassa Konle, yhdistetyissä asioissa Reisch ym. sekä muissa asioissa annetuissa tuomioissa annettu kielteinen vastaus. Mutta komission mukaan tämä menettely on nyt esillä olevassa asiassa tosiaankin perusteltu, koska VGVG:llä on monitahoisia päämääriä. Jälkikäteinen valvonta voi olla liian myöhäistä, minkä seurauksena voi aiheutua vahinkoa, jota vaivoin saadaan korjattua tai jota ei lainkaan saada korjattua. Etukäteen hankittavaa lupaa koskeva menettely on ennakkovalvontamenettely, joka merkitsee pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista.

104. Myös EFTA:n valvontaviranomaisen mukaan menettely on sopiva ja oikeasuhteinen yleisen edun turvaamiseksi. Norjan hallituksen kantakin on samansuuntainen. Menettelyllä, jossa lupa annetaan jälkikäteen, ei voida estää sitä, että ostajat eivät täytä velvollisuuksiaan. Ostajille voi myös syntyä tarpeettomia kuluja, jos lupaa ei jälkikäteen saadakaan. Liechtensteinin hallitus ei ole samaa mieltä tästä ja se viittaa siihen, että lupajärjestelmä väistämättäkin merkitsee tietynlaisen harkintavallan käyttämistä. Tällainen järjestelmä muodostaa toimijoille oikeudellisen epävarmuuden lähteen. Järjestelmän johdosta pääomien vapaan liikkuvuuden käyttäminen riippuu viranomaisten hyväksynnästä, joten järjestelmä voi tämän vuoksi tehdä vapaudesta näennäisen.

C *Asiayhteys: yhteinen maatalouspolitiikka ja VGVG*

105. Maatalous on alusta lähtien ollut yksi tärkeimmistä yhteisön toiminnan alueista. Maatalouden erityisluonteesta seuraa, että alan tuotantoa ja rakennetta ei ole jätetty kokonaan markkinamekanismin armoille. EY:n perustamissopimuksen 32 artikla ja sitä seuraavat artiklat muodostavat perustan tälle toiminnalle. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, jossa ei ole kyse maatalouden markkinajärjestelystä vaan maatalousalan rakenteesta, viittaan perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittuun yhteisen maatalouspolitiikan yhteen päämäärään eli siihen, että on taattava kohtuullinen elintaso maatalousväestölle. Lisäksi on merkitystä sillä, että 33 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisessä maatalouspolitiikassa on otettava huomioon "maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista".

106. Yhteisön maatalouspolitiikan uudistuksessa, sellaisena kuin se suurelta osin on esitetty Agenda 2000 -päätöslauselmassa,[41] paino on entistä vähemmän varsinaisessa maatalouden markkinajärjestelyssä, kun taas maatalouden rakenteen parantamista koskevilla toimilla, kuten maanviljelijöille annettavalla tulotuella ja maaseudun kehityksellä, on yhä keskeisempi asema. Agenda 2000 -päätöslauselmassa maaseudun kehityspolitiikkaa pidetään yhteisen maatalouspolitiikan

41 — KOM/97/2000 lopullinen.

toisena tukipylväänä. Tämän toisen tukipylvään yhteydessä nimetään tietyt alueet epäsuotuisiksi alueiksi, koska maatalouden harjoittaminen niissä on luonnollisten olosuhteiden johdosta vaikeampaa kuin muualla. Vuoristoiset alueet, joita on löydettävissä paljon Vorarlbergin osavaltiossa, mainitaan päätöslauselmassa nimenomaisesti.

107. Tärkeä tekijä maaseudun kehittämispolitiikassa, sellaisena kuin se esitetään asetuksessa N:o 1257/99/EY,[42] on se, että kyseinen politiikka ei muodostu yksinomaan yhteisön toimista, vaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa täydentäviä toimia. Niinpä jäsenvaltiot voivat korottaa yhteisön varoista maksettavia tukia omilla varoillaan.[43]

108. Siinä korostetaan, että Euroopan yhteisön toimien intensiteetti ei merkitse sitä, että maatalouspolitiikka kuuluisi Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Päinvastoin, varsinkin maatalouden rakennepolitiikan alalla, jossa otetaan huomioon erityiset olosuhteet, joissa Euroopan unionin eri alueilla maataloutta harjoitetaan, on paljon tilaa täydentäville kansallisille toimenpiteille. Tämä ei koske yksinomaan tukien myöntämistä vaan myös kaikenlaisia lainsäädäntötoimia, joilla tuetaan yhteisen maatalouspolitiikan päämääriä. Ensimmäisen valittajan kanta, jonka mukaan jäsenvaltioilla olisi vain täytäntöönpanovaltuuksia, on siten virheellinen.

109. Niinpä myös kansallinen lainsäädäntö, jossa maatalousväestön säilyttämiseksi tietyllä alueella rajataan niiden henkilöiden, jotka eivät harjoita maataloutta, oikeutta hankkia maata, voi mielestäni tukea yhteisen maatalouspolitiikan päämääriä.

110. Siltä osin kuin tällaisella lainsäädännöllä mahdollisesti rajoitetaan EY:n perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, on huomautettu, että EY:n perustamissopimuksen toteuttamisessa on jo varauduttu toisaalta sen, että maaomaisuutta hankitaan toisen jäsenvaltion alueelta ja käytetään siellä, ja toisaalta maatalouselinkeinon erityisluonteen, sellaisena kuin siitä määrätään EY 33 artiklan 2 kohdassa, mahdolliseen rinnakkaiseloon. EY 44 artiklan 1 kohdassa, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen artiklan 2 kohdan e alakohdan kanssa, määrätään, että annettaessa direktiivejä, joilla pyritään toteuttamaan sijoittautumisvapautta ja jotka koskevat kiinteän omaisuuden hankkimista ja käyttämistä, EY 33 artiklan 2 kohdassa määrättyjä periaatteita ei saa loukata. Tällaista direktiiviä ei kuitenkaan ole annettu.

42 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

43 — Ks. asetuksen N:o 1257/99/EY 51 ja 52 artikla.

111. Kuvailen tätä asiayhteyttä, jotta nähtäisiin, että maataloutta ei pidetä normaalina talouselämän sektorina, jolla yritysten elinkelpoisuus on tiukasti sidoksissa markkinamekanismin lakeihin ja jolla EY:n perustamissopimuksella pyritään vaikuttamaan juuri siihen, että kansallisella lainsäädännöllä rajoitettaisiin markkinamekanismin toiminta yhteisössä. Päinvastoin, viranomaiset puuttuvat alaan intensiivisesti. Tämä koskee sekä yhteisön että kansallisten viranomaisten toimintaa. Toiseksi viittaan yhteisen maatalouspolitiikan erilaisiin päämääriin ja siihen, että tässä politiikassa paino on entistä vähemmän maatalouden tuottavuuden lisäämisessä. Sen sijaan maaseudun kehityksellä ja uhanalaisten alueiden maatalouden suojalla on entistä suurempi merkitys.

112. Tämän perusteella katson, että VGVG:n tavoittelemat päämäärät eivät ole ristiriidassa yhteisen maatalouspolitiikan päämäärien kanssa, kun erityisesti otetaan huomioon se tapa, jolla kyseistä politiikkaa nykyään pannaan täytäntöön. Viittaan tässä yhteydessä VGVG:n ensimmäiseen päämäärään, sellaisena kuin se mainitaan sen 1 §:n 3 momentissa, eli siihen, että lain tavoitteena on maatalousalan perheyritysten maa- ja metsätalouskiinteistöjen säilyttäminen, jotta parannettaisiin kyseisten yritysten rakenteellista tilannetta osavaltiossa vallitsevat luonnonolosuhteet huomioon ottaen. VGVG:llä ei myöskään puututa siihen, kuinka toimivalta jakautuu yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanossa.

113. Lisään vielä, että yhteisön oikeuden kanssa ei ole ristiriidassa säännös, jossa tiettyä maatalousalan yritystoiminnan muotoa suositaan muiden kustannuksella. Tällaista erilaista kohtelua ei asiassa Denkavit annetun tuomion [44] mukaan pidetä EY:n perustamissopimuksessa kiellettynä syrjintänä edellyttäen, että se ei ole mielivaltaista ja että se perustuu objektiivisiin perusteisiin. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin piti objektiivisena perusteena maatalousmaan käyttämiseen liittyvien muuttuvien tekijöiden riippuvuudessa esiintynyttä eroa. Tähän rinnastettavalla perusteella ei nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ole mitään merkitystä. VGVG:llä suojataan — ja siten suositaan — maatalousalan yrittäjiä alueilla, joilla on luonnonhaittoja.

D *VGVG:n arviointi*

VGVG:n sisältö

114. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole tulkita kansallista lainsäädäntöä, katson, että vastauksen antamiseksi kansallisen tuomioistuimen esittämään toiseen kysymykseen on tarpeen tarkastella lyhyesti VGVG:n pääkohtia. Tarkastelulla pyritään mahdollistamaan se, että yhteisöjen tuomioistuin vahvistaisi, mitä rajoja kansallisella politiikalla on sellaisen kansallisen säännöksen osalta, jossa

44 — Asia 139/77, Denkavit, tuomio 13.6.1978 (Kok. 1978, s. 1317, 15 kohta).

asetetaan kiinteän omaisuuden hankinnalle ehtoja ja jolla siten haitataan pääomien vapaata liikkuvuutta. VGVG:tä tarkastellessani käsittelen yksinomaan maa- ja metsätalousmaan omistusoikeuden luovuttamista. VGVG:ssä on myös säännöksiä muun muassa maanvuokraoikeuden ja käyttö- ja nautintaoikeuden luovuttamisesta, mutta ne eivät sovellu pääasiaan. Käsittelen tarkastelussani erikseen lain päämääriä ja niitä välineitä, joilla nämä päämäärät pyritään saavuttamaan.

115. VGVG:n 1 §:ssä säädetään lain päämäärästä. Lailla on, siltä osin kuin sillä on tässä merkitystä, kaksi päämäärää. Lailla ensinnäkin pyritään säilyttämään olemassa oleva pienimuotoisen maataloustuotannon rakenne Vorarlbergin osavaltion luonnonolosuhteet huomioon ottaen (1 §:n 3 momentin a kohta). Toinen päämäärä koskee omistusoikeussuhteiden säilyttämistä terveen maatalouden — kuten Itävallan hallitus sitä nimittää — etujen vuoksi (1 §:n 3 momentin c kohta).

116. Itävallan hallitus ei sitä paitsi huomautuksissaan erota näitä kahta päämäärää toisistaan selvästi. Päinvastoin, kyseinen hallitus yrittää juuri korostaa näiden päämäärien välistä yhteenkuuluvuutta. Myös minä katson, että näitä kumpaakin päämäärää on tarkasteltava niiden keskinäinen yhteenkuuluvuus huomioon ottaen. Lailla pyritään ennen kaikkea säilyttämään vallitseva tuotantorakenne ja vallitsevat maanomistusolot sekä maatalousmaan kestävän käytön vuoksi että pienimuotoisen perheyritystoiminnan suojaamiseksi. Tämän katsantokannan mukaan ei laissa säädetty omistusta koskeva edellytys ole niinkään lain päämäärä kuin väline, jolla päämäärä saavutetaan.

117. Näin tulen laissa säädettyihin keinoihin, jotka löytyvät 5 §:stä. Teen eron VGVG:n 5 §:n 1 momentissa ja 5 §:n 2 momentissa asetettujen aineellisten edellytysten välille, minkä jälkeen käsittelen valittua hallinto-oikeudellista välinettä eli luovutukselle etukäteen hankittavaa lupaa.

118. VGVG:n 5 §:n 1 momentissa annetaan pääsääntö, jonka mukaan kiinteistön hankkijan on asuttava sillä ja käytettävä sitä itse. Laissa tehdään näiden kahden edellytyksen osalta yksi poikkeus, nimittäin tilanteessa, jossa hankinta ei ole ristiriidassa liiketaloudellisesti terveen, pienen tai keskisuuren maatalousmaanomistuksen säilymisen ja luomisen kanssa.

119. VGVG:n 5 §:n 2 momentissa asetetaan joukko aineellisia edellytyksiä, jotka kiinteistön hankinnan on täytettävä. Näillä edellytyksillä pyritään välttämään joukko ei-toivottuja tilanteita, kuten spekulaatio, suurmaanomistus ja se, ettei maa-alueita käytetä. Itävallan hallitus on huomautuk-

sissaan esittänyt, että näillä edellytyksillä huolehditaan siitä, että maatalousmaat eivät joudu ei-toivottuihin käsiin.

120. Totean, että 5 §:n 1 momentissa asetetut edellytykset merkitsevät pidemmälle menevää rajoitusta kuin 5 §:n 2 momentissa asetetut edellytykset. Edellytys siitä, että hankkijan on itse asuttava maa-alueella ja itse harjoitettava elinkeinoa, menee vielä pidemmälle kuin sen arvioiminen, täytetäänkö VGVG:n päämäärät.

121. Lain mukaan kiinteän omaisuuden hankinta ilman etukäteen hankittua lupaa on kiellettyä. Tällainen hankintalupa annetaan vain silloin, jos hankinta on sopusoinnussa VGVG:n 5 §:n 1 momentissa asetettujen edellytysten kanssa. Lisäksi on täytettävä VGVG:n 5 §:n 2 momentissa asetetut edellytykset.

122. VGVG:n rajoittavien vaikutusten kuvaamiseksi on paikallaan soveltaa lain sisältöä pääasiaan. Tällöin kohtaamme seuraavan tilanteen. Schlössle Weissenberg Familienstiftung aikoo vuokrata kahdelle maataloutta harjoittavalle yritykselle omistamaansa maatalousmaata. Tämä ei merkitse mitään muutosta kyseisten maatalousmaiden käyttöön. Kuitenkin tätä järjestelyä pidetään VGVG:ssä kiellettynä, vaikka lain päämäärä, sellaisena kuin se on edellä kuvailtu, edelleenkin turvataan. Järjestely ei myöskään johda mihinkään VGVG:n 5 §:n 2 momentissa hahmoteltuun ei-toivottuun tilanteeseen.

123. Varmuuden vuoksi viittaan siihen, että VGVG:n 5 §:n 1 momentin pääsääntöön tehdyt poikkeukset eivät ilmeisestikään ole riittäviä, jotta lupa voitaisiin myöntää pääasiassa kyseessä olevalle luovutukselle, jossa tosiasiallinen tilanne pysyy muuttumattomana. En pidä mahdottomana, että itävaltalainen tuomari voisi tältä osin tulla myös toisenlaiseen tulokseen, kun otetaan huomioon VGVG:ssä säädetyt poikkeukset ja kun erityisesti otetaan huomioon se, ettei kyseisten maatalousmaiden käytössä ole tapahtunut muutosta. Erityisesti silloin kun arvioidaan säännöksen oikeasuhteisuutta, pidän lähtökohtana kansallisen säännöksen sanamuotoa sellaisena kuin toimivaltaiset kansalliset viranomaiset sitä tulkitsevat.

Syrjintä

124. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pidetään ainoastaan sellaisia kansallisia toimia, jotka johtavat kansalaisuuteen perustuvaan erilaiseen kohteluun, muodollisesti syrjivinä. Jos sen sijaan säännöksen on tarkoitettu koskemaan kaikkia niitä, jotka harjoittavat asianomaista toimintaa jäsenvaltion alueella, pidetään säännöstä erotuksetta sovellettavana myös silloin, kun siinä lähtökohtai-

sesti asetetaan asuin- tai kotipaikkaa koskeva edellytys. Vaikka kansalliset säännökset olisivatkin erotuksetta sovellettavia, niillä voi kuitenkin olla syrjivä vaikutus.

125. Rinnastan, samoin kuin Itävallan hallitus on tehnyt kirjallisissa huomautuksissaan, käsiteltävänä olevan asian asiassa Fearon annettuun tuomioon.[45] Samoin kuin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, asiassa Fearon oli voimassa asuinpaikkaedellytys, jonka täyttämiseksi ei riittänyt asuminen kyseisen valtion (Irlannin) alueella, vaan oli asuttava tietyllä maantieteellisesti rajatulla alueella. Edellytys voitiin täyttää vain, jos asianomaiset henkilöt, mukaan lukien Irlannin kansalaiset, asuivat alle kolmen mailin etäisyydellä asianomaiselta tilalta. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa asuinpaikkaedellytys täyttyy, jos asianomaiset henkilöt asuvat itse kiinteistöllä.

126. Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Jokela ja Pitkäranta 22.10.1998 annetussa tuomiossa[46] oli kyse asuinpaikkaedellytyksestä, joka oli asetettu tasaushyvityksen myöntämisedellytykseksi. Tasaushyvityksen tavoitteena oli turvata maatalouselinkeinon jatkuvuus ja siten ylläpitää väestön vähimmäistaso ja säilyttää maaseudun elinvoimaisuus tietyillä ongelma-alueilla. Suomen hallitus myönsi tasaushyvityksen viljelijälle, joka asui enintään 12 kilometrin etäisyydellä maatilan talouskeskuksesta. Asian valittaja esitti, että vaatimalla, että pysyvän asuinpaikan on sijaittava enintään 12 kilometrin etäisyydellä maatilan talouskeskuksesta, Suomen hallitus tosiasiallisesti on asettanut vaatimuksen siitä, että hakijan on asuttava pysyvästi Suomessa. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan viljelijä, joka asuu Suomessa yli 12 kilometrin etäisyydellä tilaltaan, on kuitenkin samassa asemassa kuin viljelijä, joka asuu toisessa jäsenvaltiossa. Tasaushyvityksen saamiseksi kummankin on täytettävä riidanalaisessa pykälässä asetetut erityiset edellytykset. Toisiinsa verrattavissa olevia tilanteita ei kohdella eri tavoin.

127. Eräältä toiselta kannalta eroavat molemmat edellä mainitut tuomiot nyt käsiteltävänä olevasta asiassa. Asiassa Fearon ja yhdistetyissä asioissa Jokela ja Pitkäranta ei kummassakaan ollut asetettu asuinpaikkaedellytystä tietyn taloudellisen toiminnan harjoittamisoikeudelle; asiassa Fearon kyse oli pakkolunastustoimenpiteistä vapautuksesta, yhdistetyissä asioissa Jokela ja Pitkäranta hyvityksestä. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa oikeudelle harjoittaa maataloutta elinkeinona asetetaan asuinpaikkaedellytys. Katson, ettei tällä erolla ole ratkaisevaa merkitystä sen kannalta, onko kyse kielletystä syrjinnästä. Kummassakin tilanteessa kyse on edusta, jonka lainsäätäjä myöntää henkilöille, jotka asuvat (tai muuttavat asumaan) tiettyyn paikkaan. Mikäli asuinpaikalla on merkitystä kyseisen edun saamisen kan-

45 — Mainittu edellä alaviitteessä 37.

46 — Yhdistetyt asiat C-9/97 ja C-118/97, Jokela ja Pitkäranta, tuomio 22.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6267).

nalta ja jos se kaiken lisäksi ei implisiittisesti merkitse tietyssä jäsenvaltiossa asuvien suosimista, kyse ei ole syrjinnästä.

128. Katson näin ollen myös, että VGVG:n 4 § ei ole syrjivä säännös. Itävaltalainen viljelijä, joka asuu muualla kuin Vorarlbergissä, on samassa tilanteessa kuin toisessa jäsenvaltiossa asuva henkilö. Erotuksetta sovellettava toimi ei tällöin ole myöskään välillisesti syrjivä.

Yleistä etua koskevat pakottavat syyt

129. Asiassa Konle[47] yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi sen, että kansallisessa säännöksessä rajoitetaan mahdollisuuksia hankkia kiinteää omaisuutta maankäytön järjestämistä koskevien päämäärien — kuten sen takia, että tietyillä alueilla säilytetään yleisen edun nimissä pysyvä asutus ja turismista riippumatonta taloudellisesti toimintaa — takia. Yhdistetyissä asioissa Reisch ym. antamassaan tuomiossa[48] yhteisöjen tuomioistuin lisäsi tähän, että myös ympäristönsuojeluun liittyvillä syillä voidaan perustella tällaisia rajoituksia. Ymmärrän tämän perusteen EY 174 artiklan tavoitteiden mukaisesti laajasti. Kyse voi olla aikomuksesta rajoittaa vaarallisten aineiden jätteitä tietyllä alueella, mutta myös luonnollisten tai maisemallisten arvojen suojelemisesta.

130. Myös näillä päämäärillä, jotka yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt asiassa Konle ja yhdistetyissä asioissa Reisch ym. antamissaan tuomioissa, on merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Kuten Itävallan hallituksen tässä oikeudenkäynnissä esittämästä ilmenee,[49] palvelee VGVG myös maankäytön järjestämistä, pysyvän — tässä tapauksessa agraarisen — asutuksen säilyttämistä, tiettyjen taloudellisten toimintojen suojelemista sekä ympäristönsuojelua, johon liittyy niiden vaarojen torjuminen, joita kiinteistöjen riittämättömästi käyttämisestä voi aiheutua naapurikiinteistöille.

131. Keskeinen päämäärä on kuitenkin olemassa olevan maataloustuotantorakenteen ja vallitsevien maanomistusolojen suojeleminen, joka tapahtuu sekä maatalousmaan kestävän käytön vuoksi että pienimuotoisen perheyritystoiminnan suojelemiseksi. Kuten edellä olen 105—113 kohdassa jo todennut, tällaisen päämäärän omaava kansallinen lainsäädäntö tukee yhteistä maatalouspolitiikkaa, varsinkin kun otetaan huomioon se tapa, jolla kyseinen politiikka nykyään pannaan täytäntöön. Kuten myöskin olen edellä selittänyt, maaseudun kehittäminen ja maatalouden suojeleminen uhanalaisilla alueilla on tullut yhä tärkeämmäksi.

47 — Mainittu edellä alaviitteessä 2, tuomion 40 kohta.

48 — Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 34 kohta.

49 — Ks. edellä 87—94 kohta.

132. Tämän perusteella katson — ilman, että pitäisin tarpeellisena tutkia tätä syvällisemmin —, että nyt kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä perustellaan yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä. Koska yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Konle ja yhdistetyissä asioissa Reisch ym. hyväksynyt yleisempiä päämääriä eli maankäytön järjestämisen ja ympäristönsuojelun, ei toisenlainen arvio ole mahdollista sellaisen lainsäädännön osalta, jolla tavoitellaan myös näitä päämääriä mutta jolla lisäksi ja ennen kaikkea tuetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa.

Oikeasuhteisuus

133. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta lainsäädäntöä antaessaan, mutta niiden on kuitenkin otettava huomioon vapaan liikkuvuuden vaatimukset. Kansallinen lainsäädäntö kuuluu pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusten kiellon piiriin silloin, kun lainsäädännöllä tavoiteltu päämäärä voidaan yhtä tehokkaasti saavuttaa yhteisön sisäistä kauppaa vähemmän rajoittavilla toimilla.

134. Näen tässä valossa myös suhteellisuusperiaatteen vaikutuksen. Kyseinen periaate ei merkitse sitä, että kahta intressiä olisi verrattava keskenään, vaan se koskee ainoastaan suoritettavan toimen valintaa. Onko tämä toimi sopiva ja eikö ole olemassa muuta — vähemmän oikeuksiin puuttuvaa — toimea, jolla saavutettaisiin tavoiteltu päämäärä yhtä hyvin?

135. Toimen oikeasuhteisuuden tarkastelu nyt esillä olevassa asiassa käsittää kaksi osatekijää. Ensinnäkin on kyse siitä, ovatko VGVG:n 5 §:n 1 momentissa ja 5 §:n 2 momentissa asetetut aineelliset edellytykset oikeassa suhteessa lailla tavoiteltuun päämäärään. Erityisesti on pohdittava, ovatko 5 §:n 1 momentissa asetetut edellytykset, jotka merkitsevät pidemmälle menevää rajoitusta kuin 5 §:n 2 momentissa [50] asetetut edellytykset, oikeasuhteisia. Eikö Itävallan lainsäätäjä olisi voinut tyytyä 5 §:n 2 momentissa säädettyyn ja eikö sen olisi pitänyt tyytyä siihen?

136. Toiseksi on tarkasteltava niiden muodollisuuksien oikeasuhteisuutta, jotka on täytettävä ennen kiinteän omaisuuden hankkimista. Tällöin on kyse hallintooikeudellisesta välineestä, joka on toteutettu etukäteen hankittavan luvan muodossa, sellaisena kuin siitä säädetään VGVG:ssä.

137. Ensimmäisen osatekijän osalta on aluksi määritettävä, onko VGVG:n 5 §:n 1 momentti sopiva tavoitellun päämäärän

50 — Ks. edellä 120 kohta.

saavuttamiseksi. Samoin kuin mahdollista syrjintää arvioidessa, voidaan asia tältä osin rinnastaa asiaan Fearon. Kyseisessä asiassa annetussa tuomiossa oli kyse Irlannin lainsäädännöstä, jonka päämääränä oli muuten kannattamattomien tilojen koon kasvattaminen, kiinteistökeinottelun estäminen ja — tältä osin vastaavuus nyt esillä olevan asian kanssa on selvä — sen takaaminen mahdollisuuksien mukaan, että maatalousmaa kuuluu niille, jotka sitä käyttävät. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällaisessa lainsäädännössä voidaan asettaa velvollisuus asua omistetulla kiinteistöllä tai sen läheisyydessä. [51]

138. VGVG eroaa edellä mainitusta Irlannin lainsäädännöstä siltä osin, että VGVG:n tavoitteena juuri on pienten maatalousyritysten säilyttäminen sitä kautta, että varmistetaan, että maanviljelijät omistavat yritykseen kuuluvan kiinteän omaisuuden. Sekä ensimmäinen valittaja että Liechtensteinin hallitus epäilevät, onko tämä lainsäädäntö sopiva tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

139. En pidä ensimmäisen valittajan kantaa vakuuttavana. Hänen kantansa perustuu siihen, että maatalouden harjoittaminen vähenee joka tapauksessa ja että tämän vuoksi tällä lainsäädännöllä pyritään — tulkitsen näin tätä kantaa — ehkäisemään väistämätöntä suuntausta. Onpa tämän kanssa miten tahansa, Vorarlbergin lainsäätäjä pitää tätä suuntausta eitoivottavana ja on ryhtynyt toimenpiteisiin sen estämiseksi. En ymmärrä, miksi lainsäädäntö, jolla tavoitellaan maatalousmaan säilyttämistä maanviljelijöiden käsissä, ei voisi myötävaikuttaa pienviljelijöiden aseman vahvistamiseen.

140. Toisin on Liechtensteinin hallituksen sen väitteen osalta, että maanviljelijät, joilla ei ole taloudellisia voimavaroja hankkia maata omistukseensa, eivät kyseisen lainsäädännön vuoksi voi myöskään enää tehdä maanvuokrasopimuksia. Pääasian olosuhteet kuvaavat hyvin tämän väitteen merkitystä. Pääasiassa kyseessä oleva maa on sellaisen henkilön, joka ei ole maanviljelijä, eli pääasian ensimmäisen valittajan, omaisuutta, ja hän on vuokrannut sen maanvuokrasopimuksella (kahdelle) maatalousyritykselle. Jos omistajan olisi mistä tahansa syystä tarpeen hankkiutua eroon maasta, voi maatalouden harjoittamisen kannalta olla suotavaa, jos maa luovutetaan sellaiselle kolmannelle, jonka kanssa maanvuokrasopimusten voimassaoloaikaa voidaan jatkaa. Omaisuuden hankinnan ei välttämättä tarvitse tapahtua maatalouden etujen vuoksi. Vorarlbergin lainsäätäjä toimii sellaisten pienviljelijöiden puolesta, joiden osalta ei ole selvää, että heillä olisi tarvittavat taloudelliset voimavarat. Jos heiltä vietäisiin mahdollisuus käyttää maata maanvuokrasopimuksen nojalla ja jos heillä ei ole taloudellisia voimavaroja, jotka ovat tarpeen maaomistuksen hankkimiseksi, on mielestäni olemassa todellinen vaara siitä, että maa poistuu maatalouden piiristä.

51 — Mainittu edellä alaviitteessä 37, tuomion 10 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin edellyttää kuitenkin, että tällainen velvollisuus ei saa olla syrjivä.

141. Mielestäni asuinpaikkaedellytys ja edellytys siitä, että maata on itse käytettävä, ovat vieläkin enemmän ristiriidassa lainsäädännöllä tavoitellun päämäärän kanssa. Toistan, että Vorarlbergin lainsäätäjälle on tärkeää suojata vallitseva pienimuotoisen maataloustuotannon rakenne. VGVG:n 5 §:n 1 momentin kaltainen säännös, jolla olennaisesti rajoitetaan pienimuotoisen maataloustuotannon rakenteiden rahoitusta — siten, että sillä estetään yksityiset sijoitukset maatalousyrityksiin — vaikeuttaa pienimuotoista maataloustuotantoa sen sijaan että se helpottaisi sitä.

142. Kuvaan tätä pääasiassa kyseessä olevalla tapauksella. Schlössle Weissenberg Familienstiftung aikoo tehdä omistamaansa maatalousmaata koskevan maanvuokrasopimuksen kahden maatalousyrityksen kanssa. VGVG:ssä säädettyjen rajoitusten vuoksi tämä järjestely ei ole mahdollista, ja onkin kysyttävä, voiko tämä johtaa siihen, että kyseiset maatalousyritykset voivat nyt itse hankkia maata ja jatkaa maataloutta maanomistajina.

143. Päädyn siihen, että VGVG:n 5 §:n 1 momentissa säädetty asuinpaikkaedellytys ja edellytys siitä, että maata on itse käytettävä, eivät ole sopivia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

144. Asia on toisin VGVG:n 5 §:n 2 momentissa asetettujen edellytysten kanssa. Tarkastelen näitä edellytyksiä erikseen. Lyhyesti esitettynä ne ovat konkreettinen ilmaus lailla tavoitellusta päämäärästä, ja ne tarjoavat toimivaltaisille viranomaisille lähtökohdan niiden arvioidessa sitä, onko tietty kiinteistönhankinta näiden päämäärien mukaista. Edellytykset voivat vahvistaa pienimuotoisen maataloustuotannon asemaa ja ne palvelevat myös oikeusvarmuuden tarvetta.

145. Jos yhteisöjen tuomioistuin ei ole samaa mieltä kanssani siitä, että VGVG:n 5 §:n 1 momentti ei ole sopiva tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, katson, että tämä säännös ei tällöin ole oikeasuhteinen eräästä toisesta syystä. On nimittäin ajateltavissa muita vähemmän rajoittavia toimia, joilla tavoiteltu päämäärä voidaan suojata yhtä hyvin.

146. Mielestäni VGVG:n 5 §:n 1 momentin sisällön ja vaikutuksen sekä kyseisellä lailla tavoitellun päämäärän välillä on epäsuhta. Myös vähemmän rajoittavalla keinolla voidaan estää maanviljelijän joutuminen markkinamekanismin armoille. Tässä onkin Itävallan hallituksen mainitsema vaara. Jos nämä pienviljelijät pakotetaan kilpailemaan suurmaanomistajien ja/tai keinottelijoiden kanssa, maatalousrakenteen säilyminen voi vaarantua.

147. Vähemmän rajoittavina toimenpiteinä voidaan pitää sitä, että maanvuokrasopimuksen irtisanominen tehdään vaikeaksi, mitä ensimmäinen valittaja on ehdottanut. Mutta — ja tätä pidän ratkaisevana arvioni kannalta — myös kiinteistönhankinnalle VGVG:n 5 §:n 2 momentissa asetetuilla edellytyksillä voidaan itsenäisesti saavuttaa lailla tavoitellut päämäärät, ja niillä on vähemmän rajoittava vaikutus. Näillä edellytyksillä estetään muun muassa maatalouden lopettaminen kiinteistöllä (a kohta), kiinteistökeinottelu (b kohta) ja suurmaanomistuksen luominen tai kasvattaminen. VGVG:n 5 §:n 1 momentissa asetetut edellytykset, joiden mukaan ostajan on asuttava kiinteistöllä ja käytettävä kiinteistöä itse, eivät ole tarpeen lailla tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

148. Mielestäni VGVG:llä tavoiteltu päämäärä ei vaarannu, jos maa vuokrataan maanvuokrasopimuksilla maanviljelijöille, jotka itse todellakin osaavat käyttää sitä. Tämä ilmenee selvästi pääasiassa kyseessä olevasta tapauksesta. Viittaan edellä olevaan 143 kohtaan. Vapaata liikkuvuutta siis rajoitetaan myös tapauksissa, joissa omaisuuden luovutuksilla ei loukata tavoiteltuja etuja.

149. Katson siis, että VGVG:n 5 §:n 1 momentissa omaisuuden hankinnalle säädetyt rajoitukset eivät ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

150. Tämä ei päde VGVG:n 5 §:n 2 momenttiin. Sen osalta voin lyhyesti todeta seuraavaa: Kuten olen jo 144 kohdassa esittänyt, on VGVG:n 5 §:n 2 momentti konkreettinen ilmaus lailla tavoitellusta päämäärästä, joka tarjoaa toimivaltaisille viranomaisille lähtökohdan niiden arvioidessa, onko tietty kiinteistönluovutus tämän päämäärän mukainen. Lisäksi säännös antaa myös kiinteistönhankkijalle oikeudellisen varmuuden siitä, mitä häneltä edellytetään. Lyhyesti todettuna VGVG:n 5 §:n 2 momentti on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

151. Käsittelen oikeasuhtaisuuden toista osatekijää niiden lähtökohtien perusteella, jotka yhteisöjen tuomioistuin on valinnut yhdistetyissä asioissa Reisch ym. antamassaan tuomiossa.[52] Kuten yhteisöjen tuomioistuin toteaa, on kiinteän omaisuuden hankintaan kohdistuvan ennakkovalvonnan etuna vasta jälkikäteen suoritettuun valvontaan verrattuna se, että ennakkovalvonta tarjoaa kiinteistönhankkijalle tietyssä määrin oikeusvarmuutta. Lisäksi näin meneteltäessä voidaan paremmin estää vaikeasti korjattavan vahingon aiheutuminen lainsäädännöllä tavoitellulle intressille. Yhdistetyissä asioissa Reisch ym. oli kyse vaarasta, jota maankäytön järjestämiselle uhkasi aiheutua rakennusprojektien nopean toteuttamisen takia. Nyt esillä olevassa asiassa voisi syntyä vahinkoa, jos maatalousmaa siirrettäisiin maatalouden ulkopuolelle.

52 — Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 36—38 kohta.

152. Menen vielä askeleen pidemmälle: kiinteän omaisuuden hankkimisessa hankintaa edeltävät muodollisuudet rajoittavat mielestäni yleensä vähemmän pääomien vapaata liikkuvuutta kuin jälkikäteinen valvonta. Hankkijan on voitava pitää lähtökohtana sitä, että hän voi häiriöittä nauttia hankkimastaan kiinteästä omaisuudesta. Kiinteän omaisuuden hankkimisessahan on yleensä kyse oikeustoimesta, joka suoritetaan tarkoituksella hankkia omaisuutta pitkäksi aikaa.

153. Tällä ei tarkoiteta, että etukäteen hankittavaa lupaa koskeva edellytys, sellaisena kuin se on VGVG:n 4 §:ssä, olisi oikeasuhtainen. Päinvastoin, asiassa Konle [53] yhteisöjen tuomioistuin viittasi siihen, että "säännökset, joilla jäsenvaltioiden harjoittaman valvonnan mahdollistamiseksi valuutan vienniltä edellytettiin etukäteen hankittua lupaa, eivät voineet johtaa siihen, että hallintoviranomaisten harkinnasta riippuvaiseksi jäisi perustamissopimuksessa taatun vapauden käyttäminen, joka tällöin muuttuisi näennäiseksi — —. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi vielä, että etukäteisluvan vaatimuksesta johtuvat rajoitukset pääomien vapaalle liikkuvuudelle voitiin poistaa sopivalla ilmoitusjärjestelmällä ilman, että kuitenkaan haitattaisiin niiden tavoitteiden tehokasta toteutumista, joihin tällä sääntelyllä pyrittiin — —". [54] Yhteisöjen tuomioistuin tuli asiassa Konle antamassaan tuomiossa myös siihen johtopäätökseen, että kiinteistönhankinnalle ennakkoon hankittava lupa ei ole oikeassa suhteessa asianomaisella lainsäädännöllä tavoiteltuun päämäärään nähden. Yhteisöjen tuomioistuin päätyi yhdistetyissä asioissa Reisch ym. antamassaan tuomiossa vastaavanlaiseen johtopäätökseen. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asianomainen lupamenettely voidaan aloittaa pelkästään viranomaisella olevan epäilyn perusteella.

154. Tämän oikeuskäytännön perusteella päättelen, että yhteisöjen tuomioistuimen vastenmielisyys etukäteen hankittavaa lupaa kohtaan kohdistuu ennen kaikkea viranomaisten harkintavaltaan. Vaikka, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, lupajärjestelmä aina edellyttää tiettyä harkintavaltaa, [55] lupamenettely, jossa täsmälliset ja tiedossa olevat kriteerit sitovat viranomaista, ei minusta vaikuta sellaisenaan olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Tällainen menettelyhän on kiinteää omaisuutta hankkivan oikeusvarmuuden mukaista. Kyseinen menettely on mielestäni vain silloin väärässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään, kun aineelliset kriteerit, jotka kiinteistönhankinnan on täytettävä, menevät toimella tavoiteltua päämäärää pidemmälle. Ja tämä on oikeasuhtaisuuden ensimmäinen osatekijä, jota olen edellä jo käsitellyt. Varmuuden vuoksi huomautan vielä, että luonnollisesti myös lupamenettelyyn kuuluvat byrokraattiset muodollisuudet eivät saa ylittää

53 — Mainittu edellä alaviitteessä 2, tuomion 44 kohta.

54 — Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti näin todetessaan aiemmat tuomionsa eli yhdistetyissä asioissa 286/82 ja 262/83, Luisi ja Carbone, 31.1.1984 annetun tuomion (Kok. 1984, s. 377, 34 kohta); yhdistetyissä asioissa C-358/93 ja C-416/93, Bordessa ym., 23.2.1995 annetun tuomion (Kok. 1995, s. I-361, 25 ja 27 kohta) ja edellä alaviitteessä 12 mainituissa yhdistetyissä asioissa Sanz de Lera ym. 14.12.1995 annetun tuomion (25—27 kohta).

55 — Ks. mm. asia 124/81, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.2.1983 (Kok. 1983, s. 203, Kok. Ep. VII, s. 1, 18 kohta).

kohtuullisena pidettävän rajoja. Sama koskee määräaikoja, joissa lupa on myönnettävä.

155. Asiassa Salzmann 30.1.2003 antamassaan ratkaisuehdotuksessa [56] julkisasiamies Léger viittaa siihen, että juuri silloin, kun tarkasti määrittelemättömät kriteerit jättävät viranomaisille liikkumavaraa, ei lupaedellytystä voida pitää perusteltuna. Tällöin asianomainen on nimittäin hyvin riippuvainen viranomaisen hyväntahtoisuudesta. Tämä kanta vaikuttaa minusta sellaisenaan paikkansapitävältä. Minusta vaikuttaa kuitenkin erityisesti tällaisessa tilanteessa asianomaisen kannalta hyödylliseltä, että hän ennen kiinteistön hankintaa voi saada varmuuden oikeudellisesta asemastaan. Etukäteen hankittavaa lupaa koskeva järjestelmä voi myötävaikuttaa tähän.

156. Tämä johdattaa minut takaisin VGVG:n lupajärjestelmään. Totean, että VGVG:n 5 §:n 2 momentissa säädetyt kriteerit ovat selvästi määriteltyjä. Siitä huolimatta niissä annetaan viranomaiselle tarvittava harkintavalta. Viittaan erityisesti sellaisiin kriteereihin kuin "ilman pätevää syytä" (a kohta), "huomattavasti suurempi" (b kohta), "on oletettavissa, että" (c ja d kohta) ja "suotuisana pidetty maanomistuksen jakautuminen" (e kohta).

157. Tämä kaikki johtaa seuraavaan päätelmään: kun otetaan huomioon se, että viranomaisilla on laaja harkintavalta, katson, että VGVG:n 4 ja 5 §:ssä säädetty lupavelvollisuus ei ole oikeassa suhteessa lainsäädännöllä tavoiteltuun päämäärään, joten se on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

158. Tämän päätelmän kannalta on merkitystä myös sillä, että luvalle on olemassa vaihtoehto, nimittäin ennakkoilmoitus, jolla asianomainen ilmoittaa aikomuksestaan käyttää kiinteistöä tietyllä tavalla. Tällaisesta ilmoituksesta oli kyse yhdistetyissä asioissa Reisch ym. [57] Yhteisöjen tuomioistuin piti tässä asiassa ilmoitusta tehokkaana keino, jolla oli vähemmän rajoittava vaikutus kuin lupaedellytyksellä.

159. Mielestäni ennakkoilmoitusjärjestelmä voi turvata VGVG:llä tavoitellun päämäärän yhtä hyvin. Tässä mielessä ei VGVG ole toisenlainen kuin Salzburger Grundverkehrsgesetz 1997, jossa asetettiin rajoituksia kiinteistönhankinnalle Salzburgin osavaltiossa ja josta yhdistetyissä asioissa Reisch ym. annetussa tuomiossa oli kyse. Itävallan hallituksen perusteluja, joiden mukaan ilmoitusta ei voida valvoa, en pidä merkityksellisenä.

56 — Asia C-300/01, Salzmann (tuomio 15.5.2003, Kok. 2003, s. I-4899, s. I-4903, ratkaisuehdotuksen 67 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

57 — Mainittu edellä alaviitteessä 3, tuomion 36 kohta.

VII Ratkaisuehdotus

160. Edellä esitettyjen huomioiden perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi Verwaltungsgerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Ensimmäinen kysymys: EY 56 artiklassa taattu pääomien vapaa liikkuvuus pätee jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin pääomanliikkeisiin. Tähän vapauteen EY 57 artiklan 1 kohdassa sallittuja poikkeuksia on jätettävä soveltamatta pääasian kaltaisissa tilanteissa, joissa jäsenvaltion turvautuminen tällaiseen poikkeukseen johtaa siihen, että ETA-maan kansalainen ei voi käyttää ETA-sopimuksen mukaan hänelle kuuluvaa oikeutta.

2) Toinen kysymys: Vorarlbergin osavaltion 23.9.1993 annetussa Grundverkehrgesetzissä säädetty velvollisuus, jonka mukaan maatalouskiinteistön hankkijan on itse käytettävä hankittua maata maatalouselinkeinoa harjoittaessaan ja muutettava asumaan tilalle, ei ole oikeassa suhteessa tällä lailla tavoiteltuun päämäärään, joten se on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Sama pätee tässä laissa säädettyyn edellytykseen, jonka mukaan luovutukselle on hankittava etukäteen lupa.