# DOMSTOLENS DOM

23. september 2003 *

I sag C-452/01,

angående en anmodning, som Verwaltungsgerichtshof (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i en sag anlagt af

**Margarethe Ospelt**

og

**Schlössle Weissenberg Familienstiftung**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF) samt af EF-traktatens artikel 73 B-73 D, 73 F og 73 G (nu artikel 56 EF-60 EF),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet (refererende dommer), M. Wathelet, R. Schintgen og C.W.A. Timmermans samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues og A. Rosas,

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Margarethe Ospelt og Schlössle Weissenberg Familienstiftung ved Rechtsanwalt C. Hopp

— den østrigske regering ved H. Dossi, som befuldmægtiget

— Fyrstendømmet Liechtensteins regering ved A. Entner-Koch, som befuldmægtiget

— den norske regering ved I. Holten, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Braun og M. Patakia, som befuldmægtigede

— EFTA-Tilsynsmyndigheden ved E. Wright og D. Sif Tynes, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 7. januar 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Margarethe Ospelt og Schlössle Weissenberg Familienstiftung ved C. Hopp, af den østrigske regering ved P. Kustor og H. Kraft, som befuldmægtigede, af den norske regering ved I. Holten, af Kommissionen ved G. Braun og M. Patakia, og af EFTA-Tilsynsmyndigheden ved E. Wright og D. Sif Tynes,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. april 2003,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved kendelse af 19. oktober 2001, indgået til Domstolen den 22. november 2001, har Verwaltungsgerichtshof i medfør af artikel 234 EF forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF) samt af EF-traktatens artikel 73 B-73 D, 73 F og 73 G (nu artikel 56 EF-60 EF).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag anlagt af Margarethe Ospelt og Schlössle Weissenberg Familienstiftung (herefter »stiftelsen«) til prøvelse af en afgørelse, hvorved Grundverkehrslandeskommission des Landes Vorarlberg gav afslag på tilladelse til en overdragelse til stiftelsen af et areal tilhørende Margarethe Ospelt med den begrundelse, at de betingelser for erhvervelse af land- og skovbrugsarealer, der er fastsat i lovgivningen i Land Vorarlberg (Østrig), ikke var opfyldt.

## Relevante retsforskrifter

*Fællesskabsretten og aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde*

3 Traktatens artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt.«

4 Traktatens artikel 73 B, stk. 1, bestemmer:

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

5 Traktatens artikel 73 C, stk. 1, lyder således:

»Bestemmelserne i artikel 73 B berører ikke anvendelsen over for tredjelande af restriktioner, der den 31. december 1993 eksisterer i henhold til national lovgivning eller fællesskabslovgivning med hensyn til sådanne kapitalbevægelser til eller fra tredjelande, som vedrører direkte investeringer, herunder investering i fast ejendom [...]«

6 Artikel 40 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«) bestemmer:

»Inden for rammerne af denne aftales bestemmelser må der ikke være restriktioner for kapitalbevægelser mellem de kontraherende parter, såfremt kapitalen tilhører personer, der er bosat eller har hjemsted i EF-medlemsstater eller EFTA-stater, ligesom der ikke må udøves nogen forskelsbehandling, der støttes på parternes nationalitet eller bopæl eller på stedet for kapitalens anbringelse. Bilag XII indeholder de nødvendige bestemmelser til denne artikels gennemførelse.«

7 I det nævnte bilag XII erklæres Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT L 178, s. 5, herefter »direktiv 88/361«) anvendelig i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter »EØS«). Bilag I til dette direktiv, som indeholder en nomenklatur for kapitalbevægelser, der har bevaret sin vejledende værdi hvad angår definitionen af begrebet kapitalbevægelser (jf. dom af 16.3.1999, sag C-222/97, Trummer og Mayer, Sml. I, s. 1661, præmis 21), præciserer, at dette begreb omfatter transaktioner, hvorved valutaudlændinge investerer i fast ejendom i en medlemsstat.

8 EØS-aftalens artikel 6 bestemmer bl.a., at bestemmelserne i aftalen, i det omfang de indholdsmæssigt er identiske med tilsvarende regler i traktaten, »ved deres gennemførelse og anvendelse [fortolkes] i overensstemmelse med de relevante afgørelser, der er truffet af De Europæiske Fællesskabers Domstol forud for tidspunktet for undertegnelsen af denne aftale«.

*De østrigske retsforskrifter*

9 I henhold til artikel VII i Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 (BGBl. nr. 444) kan delstaterne undergive handel med land- og skovbrugsarealer administrative begrænsninger af hensyn til opretholdelse, styrkelse eller etablering af et levedygtigt landbrugserhverv.

10 Med hensyn til Land Vorarlberg bestemmer § 1 i Vorarlberger Grundverkehrsgesetz (lov om ejendomsretten til jordarealer) af 23. september 1993 (LGBl. 1993/61), som ændret (LGBl. 1995/11, 1996/9, 1997/21 og 1997/85, herefter »VGVG«), følgende:

»1) Bestemmelserne i denne lov gælder for handel med:

a) land- og skovbrugsarealer

b) byggegrunde

c) grundarealer, som udlændinge erhverver rettigheder over

[...]

3) Loven har til formål:

a) at bevare land- og skovbrugsarealer, der drives som familiebrug, af hensyn til en forbedring af disses strukturelle forhold under hensyn til delstatens naturlige vilkår

[...]

c) at opretholde en så bred, social bæredygtig fordeling af ejendomsretten til jordarealer som muligt under hensyn til delstatens størrelse

d) at undergive udlændinges erhvervelse af grundarealer begrænsninger, såfremt de pågældende ikke i henhold til fællesskabsretten er ligestillet med statens egne statsborgere.«

11 VGVG's § 3, stk. 1, bestemmer:

»I det omfang det følger af EU-retten og med forbehold af stk. 2, omfatter ordningen om udlændinges erhvervelse af fast ejendom ikke:

[...]

e) personer og selskaber, som foretager direkte investeringer, investering i fast ejendom og lignende dispositioner, der involverer frie kapitalbevægelser.«

12 VGVG's § 4, stk. 1, er affattet således:

»Handel med land- og skovbrugsarealer kræver, at der opnås tilladelse fra ejendomshandelsmyndigheden, såfremt aftalen vedrører én af følgende rettigheder:

a) ejendommen

b) bebyggelsesret [...]

c) brugsret eller ret til afkast

d) ret til forpagtning af landbrugsbedrifter

[...]«

13 VGVG's § 5 har følgende ordlyd:

»1. Der kan alene meddeles tilladelse til erhvervelse af rettigheder,

a) — for så vidt angår landbrugsarealer — såfremt tilladelsen er i overensstemmelse med almene hensyn i at opretholde et produktivt landbrugserhverv, og såfremt erhververen selv udnytter arealet som led i sin landbrugsbedrift og selv har fast bopæl på bedriften, eller såfremt dette ikke er muligt, at erhvervelsen ikke er i strid med hensynet til at opretholde og etablere et økonomisk sundt selveje for små og mellemstore landbrug

b) — for så vidt angår skovbrugsarealer — såfremt erhvervelsen ikke er i strid med hensynet til særlige skovbrugsinteresser eller generelle samfundsøkonomiske interesser

[...]

2. Betingelserne i stk. 1 kan navnlig ikke anses for opfyldt, såfremt

a) arealet uden tungtvejende grunde udgår af land- eller skovbrugsmæssig anvendelse

[...]

c) det må antages, at arealet alene erhverves med henblik på at etablere et storbrug eller for at forøge et sådant areal eller erhvervelsen sker til jagtbrug

d) det må antages, at der ikke på længere sigt er sikkerhed for, at erhververen selv vil forestå driften, eller at de faglige kvalifikationer, som er nødvendige for at forestå driften, ikke foreligger

e) det uden nogen uomgængelig grund ville modvirke den fordelagtige tilvejebringelse af jordarealer til selveje i henhold til landbrugsproceduren

[...]«

14 VGVG's § 11 indeholder en dispensation fra tilladelseskravet for en række rettighedsoverdragelser, bl.a. rettighedsoverdragelser, der finder sted mellem beslægtede og besvogrede i lige linje, eller som foretages af legale arvinger som følge af arv eller testamente.

15 Ifølge VGVG's § 25 mister overdragelsesdokumentet sin gyldighed med tilbagevirkende kraft, såfremt tilladelsen afslås.

## Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 Margarethe Ospelt, statsborger i Fyrstendømmet Liechtenstein, ejer en fast ejendom på 43 532 $m^2$, hvorpå hun har bopæl, og som er beliggende i Zwischenwasser, Land Vorarlberg. På ejendommen ligger der et slot, hvori Margrethe Ospelt bor. Hovedparten af de andre jordlodder, hvoraf ejendommen består, er landbrugsarealer, der er bortforpagtet til landbrugsbedrifter. De andre jordlodder er skovbrugsarealer.

17 Hele ejendommen blev den 16. april 1998 ved et dokument oprettet ved notar, overført til stiftelsens formue. Stiftelsen har hjemsted i Fyrstendømmet Liechtenstein og har Margarethe Ospelt som første begunstigede. Formålet med dokumentet var at undgå en arvemæssig opdeling af familieejendommen. Stiftelsen erklærede, at den havde til hensigt at fortsætte med at bortforpagte landbrugsarealerne til de samme landbrugsbedrifter som hidtil.

18 Den 22. april 1998 blev der indgivet ansøgning om tilladelse efter VGVG's § 4, stk. 1 (herefter den »forudgående tilladelse«), til Grundverkehrslandeskommission des Landes Vorarlberg. Denne afslog ansøgningen, idet den fandt, at betingelserne for udlændinges erhvervelse ikke var opfyldt.

19 Unabhängiger Verwaltungssenat (Østrig), hvortil Margarethe Ospelt og stiftelsen indbragte afgørelsen, gav ligeledes ved beslutning af 19. oktober 1998 afslag på meddelelse af forudgående tilladelse med den begrundelse, at stiftelsen ligesom

Margarethe Ospelt ikke drev landbrug og heller ikke havde til hensigt at drive landbrug i fremtiden, og at en sådan transaktion ville være i strid med de almene hensyn, der er omhandlet i VGVG vedrørende opretholdelsen og etablering af økonomisk rentable små og mellemstore landbrugsbedrifter. Verwaltungssenatet anførte herved, at der også måtte gives afslag, selv om den hidtidige ejer som i hovedsagen heller ikke selv havde drevet arealerne landbrugsmæssigt.

20 Margarethe Ospelt og stiftelsen har anlagt sag ved Verfassungsgerichtshof (Østrig) til prøvelse af denne afgørelse. Ved afgørelse af 26. september 2000 henviste Verfassungsgerichtshof sagen til Verwaltungsgerichtshof.

21 Verwaltungsgerichtshof har i forelæggelseskendelsen anført, at Domstolen i dom af 1. juni 1999, Konle (sag C-302/97, Sml. I, s. 3099), med hensyn til byggegrunde fastslog, at restriktioner for de frie kapitalbevægelser var lovlige af hensyn til formålene med landsplanlægningen. Den understregede, at Domstolen imidlertid endnu ikke havde taget stilling til, om de mål, der forfølges med en forudgående tilladelsesordning vedrørende land- og skovbrugsarealer, som den i hovedsagen omhandlede, der er indført af hensyn til landbrugssektoren, kunne begrunde restriktioner for de frie kapitalbevægelser. Desuden anførte den, at Domstolen heller ikke i Konle-dommen havde undersøgt, om en sådan forudgående tilladelsesordning, som Land Vorarlbergs lovgiver altid havde anset for nødvendig, og som anvendtes på ikke-diskriminerende måde, kunne anses for nødvendig med hensyn til disse mål.

22 Verwaltungsgerichtshof har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 12 EF (tidligere EF-traktatens artikel 6) og artikel 56 EF ff. (tidligere EF-traktatens artikel 73 B ff.) fortolkes således, at ordninger,

hvorefter handel med land- og skovbrugsarealer — af almene hensyn til opretholdelse, styrkelse eller etablering af et levedygtigt landbrugserhverv — er undergivet begrænsninger fra forvaltningsmyndighedernes side, når henses til de i Den Europæiske Union sikrede grundlæggende friheder — navnlig de frie kapitalbevægelser — også kan anvendes over for medlemsstater i EØS i den forstand, hvori udtrykket »tredjelande« er anvendt i artikel 56, stk. 1, EF [...]?

2) Dersom spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Skal artikel 12 EF [...] og artikel 56 EF ff. [...] fortolkes således, at det er i strid med fællesskabsretten, når sagsøgerne — i henhold til [VGVG] — ved handel med landbrugsarealer allerede inden indførelse af ejendomsretten i tingbogen skulle indlede en »tilladelsesprocedure«, således at en af deres i Den Europæiske Unions bestemmelser sikret grundlæggende frihed, der også skal finde anvendelse over for medlemsstater i EØS i den forstand, hvori udtrykket »tredjelande« er anvendt i artikel 56, stk. 1, EF [...], hermed blev krænket?«

## Det første spørgsmål

23 Med sit første spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om ordninger, som de i VGVG omhandlede, hvorefter handel med land- og skovbrugsarealer er underkastet begrænsninger fra forvaltningsmyndighedernes side, såfremt traktatens artikel 6 samt artikel 73 B-73 D, 73 F og 73 G ikke er til hinder for deres anvendelse på sådanne transaktioner mellem medlemsstaternes statsborgere, ligeledes er lovlige i henhold til de samme artikler ved transaktioner mellem medlemsstaternes statsborgere og et tredjelands statsborgere. I betragtning af de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og ordlyden af de

præjudicielle spørgsmål forekommer det, at den nationale ret således implicit anser Fyrstendømmet Liechtenstein, der er medlem af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (herefter »EFTA«), for et tredjeland i traktatens artikel 73 B's forstand.

24 Det bemærkes indledningsvis, at selv om EF-traktatens artikel 222 (nu artikel 295 EF) ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at indføre en ordning med hensyn til erhvervelse af ejendomsretten til jordarealer, hvori der er fastsat særlige foranstaltninger for handel med land- og skovbrugsarealer, er en sådan ordning imidlertid omfattet af de grundlæggende principper i fællesskabsretten, navnlig forbuddet mod forskelsbehandling, etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser (jf. i denne retning dom af 6.11.1984, sag 182/83, Fearon, Sml. s. 3677, præmis 7, og Konle-dommen, præmis 7 og 22). Domstolen har mere præcist fastslået, at rækkevidden af de nationale foranstaltninger, der vedrører erhvervelse af ejendomsretten til jordarealer, skal vurderes i forhold til traktatens bestemmelser om kapitalbevægelser (jf. i denne retning dom af 5.3.2002, forenede sager C-515/99, C-519/99 — C-524/99 og C-526/99 — C-540/99, Reisch m.fl., Sml. I, s. 2157, præmis 28-31).

25 Endvidere bestemmer EØS-aftalen, hvori bl.a. Republikken Østrig siden den 1. januar 1994 og Fyrstendømmet Liechtenstein siden den 1. maj 1995 (EØS-Rådets afgørelse nr. 1/95 af 10.3.1995 om ikrafttrædelsen af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde for Fyrstendømmet Liechtenstein, EFT L 86, s. 58) er parter, i artikel 40, at der »[i]nden for rammerne af denne aftales bestemmelser [ikke må] være restriktioner for kapitalbevægelser mellem de kontraherende parter, såfremt kapitalen tilhører personer, der er bosat eller har hjemsted i EF-medlemsstater eller EFTA-stater, ligesom der ikke må udøves nogen forskelsbehandling, der støttes på parternes nationalitet eller bopæl eller på stedet for kapitalens anbringelse«.

26 I bilag XII til EØS-aftalen, der indeholder de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af aftalens artikel 40, angives, at direktiv 88/361 og bilag I til dette direktiv finder anvendelse i EØS.

27 Bestemmelserne i artikel 40 i og bilag XII til EØS-aftalen finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, der vedrører en transaktion mellem statsborgere i stater, der er parter i denne aftale. Domstolen kan fortolke disse bestemmelser, for så vidt som en ret i en medlemsstat har anmodet den om at tage stilling til rækkevidden i denne stat af en aftale, der er en integrerende del af Fællesskabets retsorden (jf. dom af 15.6.1999, sag C-321/97, Andersson og Wåkerås-Andersson, Sml. I, s. 3551, præmis 26-31, og af 15.5.2003, sag C-300/01, Salzmann, Sml. I, s. 4899, præmis 65).

28 Det følger imidlertid af disse bestemmelser, at de regler, der forbyder restriktioner for kapitalbevægelser og forskelsbehandling, som bestemmelserne omtaler — med hensyn til relationerne mellem de stater, der er parter i EØS-aftalen, hvad enten det drejer sig om EF-medlemsstater eller EFTA-stater — er identiske med de regler, der i fællesskabsretten gælder for relationerne mellem medlemsstaterne. De nationale foranstaltninger vedrørende erhvervelse af land- og skovbrugsarealer er derfor som i fællesskabsretten undergivet nævnte regler.

29 Et af hovedformålene med EØS-aftalen er desuden at opnå den videst mulige gennemførelse af den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital inden for hele EØS, således at det indre marked, der består på Fællesskabets område, kan blive udstrakt til EFTA-staterne. I dette perspektiv har flere af bestemmelserne i aftalen til formål at sikre en så ensartet fortolkning som mulig af aftalen inden for hele EØS (jf. udtalelse 1/92 af 10.4.1992, Sml. I, s. 2821). Det tilkommer herved Domstolen at sørge for, at de bestemmelser i EØS-aftalen, der i det væsentlige er identiske med bestemmelserne i traktaten, fortolkes ensartet inden for medlemsstaterne.

30 Det ville være i strid med dette mål om ensartet anvendelse af bestemmelserne om de frie kapitalbevægelser i EØS, hvis en stat som Republikken Østrig, der er part i aftalen, der for Østrigs vedkommende trådte i kraft den 1. januar 1994, efter sin

tiltrædelse af Den Europæiske Union den 1. januar 1995 under henvisning til traktatens artikel 73 C kan opretholde en lovgivning, der begrænser denne frihed med hensyn til en anden stat, der er part i aftalen.

31 Medlemsstaterne kan under disse omstændigheder efter den 1. maj 1995, datoen for EØS-aftalens ikrafttrædelse for Fyrstendømmet Liechtenstein, og på de områder, der er omfattet af aftalen, ikke længere påberåbe sig artikel 73 C med hensyn til Fyrstendømmet Liechtenstein. Derfor, og modsat det af den østrigske regering anførte, skal Domstolen ikke på grundlag af denne bestemmelse undersøge, om de restriktioner for de frie kapitalbevægelser mellem Østrig og Liechtenstein, der følger af VGVG, allerede i de væsentlige var i kraft den 31. december 1993, og om de af denne grund i henhold til samme artikel kan opretholdes.

32 Det første spørgsmål må derfor besvares med, at ordninger som dem, der er omhandlet i VGVG, hvorefter handel med land- og skovbrugsarealer er undergivet begrænsninger fra forvaltningsmyndighedernes side ved transaktioner mellem statsborgere i stater, der er parter i EØS-aftalen, skal vurderes i henhold til aftalens artikel 40 og bilag XII, hvilke bestemmelser har samme retlige indhold som de hovedsagelig identiske bestemmelser i traktatens artikel 73 B.

**Det andet spørgsmål**

33 Med sit andet spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om traktatens artikel 6 samt artikel 73 B-73 D, 73 F og 73 G er til hinder for en procedure for forudgående tilladelse som den, der er indført ved VGVG for handel med landbrugsarealer.

34 Foranstaltninger, der som dem, der er omtvistet i hovedsagen, efter selve deres formål hindrer de frie kapitalbevægelser (jf. i denne retning Konle-dommen, præmis 39), kan dog tillades, hvis de for det første på en ikke-diskriminerende måde forfølger almene hensyn og for det andet er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for, at formålet opfyldes (jf. i denne retning Konle-dommen, præmis 40, og Salzmann-dommen, præmis 42). Ved meddelelsen af en forudgående tilladelse skal disse foranstaltninger desuden bygge på objektive kriterier, der på forhånd er kendt, og som giver enhver person, der udsættes for en restriktiv foranstaltning af denne type, mulighed for at have retsmidler til rådighed (jf. i denne retning dom af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s. 1271, præmis 38).

35 Med hensyn for det første til betingelsen om ikke-diskrimination fremgår det af VGVG's § 3, at ordningen om udlændinges erhvervelse af fast ejendom ikke, »[i] det omfang det følger af EU-retten«, omfatter »personer og selskaber, som foretager [...] investering[er] i fast ejendom og lignende dispositioner, der involverer frie kapitalbevægelser«. Disse bestemmelser overholder kravet om ligebehandling af østrigske købere og personer, der ikke har østrigsk statsborgerskab, som er bosat i en af medlemsstaterne, og som gør brug af deres traktatsikrede friheder (jf. i denne retning Reisch m.fl.-dommen, præmis 34).

36 De nævnte bestemmelser omhandler imidlertid ikke udtrykkeligt hverken EØS-aftalen eller udøvelse af de frie kapitalbevægelser af borgere i de stater, der er parter i aftalen. Bestemmelserne forekommer således at begrænse ligestillingen med statsborgerne til kun at omfatte borgere i de andre medlemsstater. Det er således ikke sikkert, at bestemmelserne ville kunne være til hinder for diskriminerende praksis mod borgere i EFTA-stater, der er parter i EØS-aftalen, og som ikke er medlemmer af Fællesskabet. I mangel af andre oplysninger for Domstolen, tilkommer det den nationale ret at vurdere, om denne lovgivning i lyset af de andre bestemmelser i VGVG's § 3 og i VGVG som helhed på dette punkt kan fortolkes på en måde, der er forenelig med EØS-aftalens artikel 40.

37 Hvad angår bopælskravet i VGVG's § 5, stk. 1, litra a), står det derimod fast, at dette krav er indført som led i en medlemsstats lovgivning vedrørende ejendomsretten til landbrugsarealer, der tilsigter at opfylde specifikke formål om opretholdelse af et levedygtigt landbrugserhverv og af levedygtige landbrugsbedrifter. I modsætning til det af Margarethe Ospelt og stiftelsen anførte, sondrer bestemmelsen ikke mellem østrigere og statsborgere i andre af Fællesskabets medlemsstater eller mere generelt statsborgere i stater, der er parter i EØS-aftalen. Bestemmelsen indebærer derfor ikke a priori en forskelsbehandling (jf. i denne retning Fearon-dommen, præmis 10).

38 Med hensyn for det andet til betingelsen vedrørende målsætningen for de omhandlede nationale foranstaltninger er der ingen tvivl om, at VGVG forfølger almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for de frie kapitalbevægelser.

39 Dels udgør opretholdelse af et landbrugserhverv, opretholdelse af en fordeling af ejendomsretten til jordarealer, der giver mulighed for udvikling af levedygtige bedrifter og en harmonisk vedligeholdelse af området og landskaberne, samt fremme af en fornuftig anvendelse af de ledige arealer ved bekæmpelse af presset på jordarealerne og forebyggelse af de naturlige risici, sociale hensyn.

40 Dels svarer disse hensyn, således som den østrigske regering og Kommissionen har gjort gældende, til formålene med den fælles landbrugspolitik, der i henhold til EF-traktatens artikel 39, stk. 1, litra b) [nu artikel 33, stk. 1, litra b), EF], tilsigter »at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard« og ved udarbejdelsen af hvilken, der efter bestemmelsens stk. 2, litra a), skal tages hensyn til »landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«.

41 Med hensyn for det tredje til proportionalitetsbetingelsen bemærkes, at en forudgående tilladelsesordning i visse tilfælde kan være nødvendig og forholdsmæssig ud fra de tilstræbte mål, hvis de samme mål ikke kan realiseres ved mindre restriktive foranstaltninger, navnlig ved en ordning med anmeldelser (jf. i denne retning dom af 14.12.1995, forenede sager C-163/94, C-165/94 og C-250/94, Sanz de Lera m.fl., Sml. I, s. 4821, præmis 23-28, Konle-dommen, præmis 44, og dom af 4.6.2002, sag C-483/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 4781, præmis 46).

42 Dette er tilfældet, når de nationale myndigheder søger at styre udviklingen af landbrugsarealernes strukturer ved at fastsætte mål såsom VGVG's.

43 Målet om støtte og udvikling af et levedygtigt landbrug af sociale hensyn og af hensyn til landsplanlægningen indebærer opretholdelse af landbrugsformålet med de arealer, der er henlagt til dette brug, samt at arealerne vedvarende drives under tilfredsstillende vilkår. I den forbindelse opfylder den forudgående kontrol, som myndighederne foretager, ikke blot et informationsbehov, men har til formål at sikre, at overdragelse af landbrugsarealer ikke medfører en afbrydelse af deres drift eller en anvendelse, der indebærer en risiko, som er uforenelig med deres vedvarende anvendelse til landbrug.

44 En kontrol, som de nationale myndigheder foretager efter en overdragelse af arealerne, giver ikke den samme sikkerhed. Denne kan ikke hindre en overdragelse, der er i strid med målet om vedvarende drift, og ville derfor ikke være i overensstemmelse med dette mål. Desuden ville efterfølgende indgreb såsom foranstaltninger til annullation af transaktionen, sanktioner eller beslutninger om udsættelse kun kunne foretages af retsinstanserne og ville indebære forsinkelser, der ville være uforenelige med kravet om vedvarende drift og om god administration af jordarealerne. Retssikkerheden ville således blive svækket, selv om denne udgør et af hovedhensynene bag enhver ordning om overførelse af ejendomsretten til fast ejendom.

45 Til forskel fra kontrolforanstaltninger, der har til formål at forbyde opførelse af sekundærboliger efter overdragelse af byggegrunde, og som kan foretages efter transaktionen uden at skade dette formål (jf. i denne retning Reisch m.fl.-dommen, præmis 37-39), kan nationale bestemmelser, såsom bestemmelserne i VGVG, kun opfylde de fastsatte mål, hvis der ikke er gjort uigenkaldelig skade mod arealernes landbrugsformål. Under disse omstændigheder kan selve princippet om en forudgående tilladelsesordning ikke anfægtes. Domstolen har endvidere allerede fastslået, at en sådan ordning for erhvervelse af fast ejendom ikke nødvendigvis er i strid med fællesskabsretten (jf. Konle-dommen, præmis 45).

46 Den anfægtede fremgangsmåde med forudgående tilladelse må imidlertid ikke ved dens gennemførelsesbestemmelser og dens grundlæggende vilkår gå ud over, hvad der er nødvendigt for, at det forfulgte mål opfyldes.

47 En af de betingelser, der er fastsat i VGVG, opfylder imidlertid åbenbart ikke dette krav.

48 Selv om VGVG hviler på kriterier, der giver de berørte investorer mulighed for at kende de særlige og konkrete omstændigheder, hvorunder deres ansøgning bliver imødekommet (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 50), fastsætter VGVG's § 5, stk. 1, litra a), for erhvervelse af landbrugsarealer en restriktiv betingelse, der ikke i alle tilfælde er nødvendig for opfyldelsen af det forfulgte mål.

49 I tvisten i hovedsagen er transaktionen mellem Margarethe Ospelt og stiftelsen blevet afslået under henvisning til VGVG's § 5, stk. 1, litra a), med den begrundelse, at stiftelsen ikke driver landbrug og heller ikke har til hensigt at gøre

det samt at erhvervelsen af landbrugsarealer med henblik på igen at bortforpagte dem til landmænd ville være i strid med målsætningen med VGVG, der har til formål at sikre, at erhververne af landbrugsarealer selv er landmænd. Unabhängiger Verwaltungssenat har præciseret, at disse begrundelser også gjaldt, når de pågældende arealer, som i hovedsagen, før transaktionen blev dyrket af andre personer end ejeren. Myndigheden forekommer herved at have støttet sig på det forhold, at betingelsen i VGVG's § 5, stk. 1, litra a), hvorefter erhververen selv skal dyrke arealet i forbindelse med en bedrift, hvorpå han også har sin bopæl, ikke var opfyldt.

50 Hvis VGVG af de nationale myndigheder blev fortolket således, at meddelelse af en forudgående tilladelse til overdragelse af fast ejendom under alle omstændigheder krævede, at denne betingelse var opfyldt, ville det imidlertid gå ud over, hvad der var nødvendigt for at nå de mål begrundet i almene hensyn, som VGVG forfølger, og måtte i dette omfang anses for uforenelig med de frie kapitalbevægelser.

51 Når det areal, overdragelsen vedrører, i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, på tidspunktet for salget ikke dyrkes af ejeren, men af en landmand, der har forpagtet det, er en sådan betingelse således til hinder for en overdragelse til en ny ejer, der heller ikke dyrker jordarealet, og som ikke tager bopæl der, men som forpligter sig til at opretholde dyrkningsbetingelserne for arealet med den samme forpagter. Ved at forbeholde erhvervelses- og dyrkningsmuligheden for landmænd, der har ressourcer, der sætter dem i stand til at eje de pågældende arealer, har betingelsen således som resultat, at de forpagtningsmuligheder, der står til rådighed for landmænd, der ikke har sådanne ressourcer, begrænses. Betingelsen indebærer endvidere, at juridiske personer, herunder juridiske personer, der har til formål at drive landbrug, udelukkes fra at erhverve et landbrugsareal. Betingelsen er derfor til hinder for overdragelser, der ikke på nogen måde i sig selv påvirker den landbrugsmæssige anvendelse og den vedvarende dyrkning af arealerne af landmænd eller af juridiske personer såsom sammenslutninger af landmænd.

52 Som Fyrstendømmet Liechtensteins regering har anført, kan andre foranstaltninger, der i mindre grad skader de frie kapitalbevægelser, desuden bidrage til det samme mål om opretholdelse af et levedygtigt landbrugserhverv. Overdragelse af landbrugsarealer til en juridisk person kunne f.eks. betinges af særlige forpligtelser, såsom den langsigtede anvendelse af arealet. Der kunne også overvejes fremgangsmåder med forkøbsret for forpagterne, der, såfremt forpagterne ikke kunne indtræde som købere, gav mulighed for, at arealerne erhvervedes af ejere, der ikke var landmænd, og som forpligtede sig til at opretholde den landbrugsmæssige drift af arealerne.

53 VGVG bestemmer imidlertid i § 5, stk. 1, litra a), at der kan meddeles tilladelse til erhvervelsen, selv om de betingelser, der er omhandlet i denne doms præmis 48-52, ikke er opfyldt, hvis erhvervelsen »ikke er i strid med hensynet til at opretholde og etablere et økonomisk sundt selveje for små og mellemstore landbrug«. Hvis VGVG i lyset af denne bestemmelse af de nationale myndigheder blev fortolket således, at den forudgående tilladelse afhængig af omstændighederne kan meddeles personer, som ikke er landmænd med bopæl på de pågældende arealer, som giver de nødvendige garantier for opretholdelse af den landbrugsmæssige drift af arealerne, ville VGVG ikke hindre de frie kapitalbevægelser ud over, hvad der var nødvendigt for at opfylde sit formål.

54 Det andet spørgsmål må derfor besvares med, at traktatens artikel 73 B-73 D, 73 F og 73 G ikke er til hinder for, at erhvervelse af landbrugsarealer gøres afhængig af meddelelse af en forudgående tilladelse som den, der er indført ved VGVG. Bestemmelserne er imidlertid til hinder for, at denne tilladelse i alle tilfælde afslås med den begrundelse, at erhververen ikke selv dyrker de pågældende arealer i forbindelse med en landbrugsbedrift og ikke har bopæl på bedriften.

## Sagens omkostninger

55 De udgifter, der er afholdt af den østrigske regering, af Fyrstendømmet Liechtensteins regering, af den norske regering, af Kommissionen og af EFTA-Tilsynsmyndigheden, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgerichtshof ved kendelse af 19. oktober 2001, for ret:

1) Ordninger som dem, der er omhandlet i Vorarlberger Grundverkehrsgesetz (lov om ejendomsretten til jordarealer) af 23. september 1993, som ændret, hvorefter handel med land- og skovbrugsarealer er undergivet begrænsninger fra forvaltningsmyndighedernes side ved transaktioner mellem statsborgere i

**stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992, skal vurderes i henhold til aftalens artikel 40 og bilag XII, hvilke bestemmelser har samme retlige indhold som de hovedsagelig identiske bestemmelser i EF-traktatens artikel 73 B (nu artikel 56 EF).**

**2) Traktatens artikel 73 B og EF-traktatens artikel 73 C, 73 D, 73 F og 73 G (nu artikel 57 EF-60 EF) er ikke til hinder for, at erhvervelse af landbrugsarealer gøres afhængig af meddelelse af en forudgående tilladelse som den, der er indført ved denne lov. Bestemmelserne er imidlertid til hinder for, at denne tilladelse i alle tilfælde afslås med den begrundelse, at erhververen ikke selv dyrker de pågældende arealer i forbindelse med en landbrugsbedrift og ikke har bopæl på bedriften.**

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. september 2003.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident