YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

23 päivänä syyskuuta 2003 *

Asiassa C-452/01,

jonka Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, jonka ovat panneet vireille

Margarethe Ospelt

ja

Schlössle Weissenberg Familienstiftung,

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla), 73 b—73 d, 73 f ja 73 g artiklan (joista on tullut EY 56—EY 60 artikla) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), M. Wathelet, R. Schintgen ja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues ja A. Rosas,

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Ospelt ja Schlössle Weissenberg Familienstiftung, edustajanaan Rechtsanwalt C. Hopp,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään H. Dossi,

— Liechtensteinin ruhtinaskunnan hallitus, asiamiehenään A. Entner-Koch,

— Norjan hallitus, asiamiehenään I. Holten,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Braun ja M. Patakia,

— EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään E. Wright ja D. Sif Tynes,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan M. Ospeltin ja Schlössle Weissenberg Familienstiftungin, edustajanaan C. Hopp, Itävallan hallituksen, asiamiehinään P. Kustor ja H. Kraft, Norjan hallituksen, asiamiehenään I. Holten, komission, asiamiehinään G. Braun ja M. Patakia, sekä EFTAn valvontaviranomaisen, asiamiehinään E. Wright ja D. Sif Tynes, 7.1.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.4.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Verwaltungsgerichtshof on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 19.10.2001 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.11.2001, EY 234 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla), 73 b—73 d, 73 f ja 73 g artiklan (joista on tullut EY 56—EY 60 artikla) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa Ospelt ja Schlössle Weissenberg Familienstiftung (jäljempänä säätiö) ovat hakeneet muutosta Grundverkehrslandeskommission des Landes Vorarlbergin päätökseen, jolla tämä ei ole myöntänyt lupaa luovuttaa Ospeltin omistuksessa oleva kiinteistö säätiölle, koska Vorarlbergin osavaltion (Itävalta) lainsäädännössä säädetyt edellytykset maa- ja metsätalousmaan hankkimiselle eivät täyttyneet.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus ja Euroopan talousalueesta tehty sopimus

3 Perustamissopimuksen 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista."

4 Perustamissopimuksen 73 b artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

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

5 Perustamissopimuksen 73 c artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Mitä 73 b 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 — —."

6 Euroopan talousalueesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 1, s. 3; jäljempänä ETA-sopimus) 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 perustuvaa syrjintää. Tarvittavat määräykset tämän artiklan täytäntöönpanosta ovat liitteessä XII."

7 Tämän liitteen XII mukaan Euroopan talousalueeseen (jäljempänä ETA) sovelletaan perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 päivänä kesäkuuta 1988 annettua neuvoston direktiiviä 88/361/ETY (EYVL L 178, s. 5). Tämän direktiivin liitteenä I olevalla pääomanliikkeiden nimikkeistöllä on edelleen pääomanliikkeiden käsitteen määrittämisen kannalta ohjeellista arvoa (ks. asia C-222/97, Trummer ja Mayer, tuomio 16.3.1999, Kok. 1999, s. I-1661, 21 kohta); tässä liitteessä täsmennetään, että tämä käsite kattaa toimenpiteet, joilla ulkomailla asuvat tekevät kiinteistösijoituksia jäsenvaltioon.

8 ETA-sopimuksen 6 artiklassa määrätään muun muassa, että siltä osin kuin tämän sopimuksen määräykset ovat sisällöltään samoja kuin vastaavat perustamissopimuksen määräykset, ETA-sopimuksen määräyksiä "tulkitaan niitä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennen tämän sopimuksen allekirjoittamista antamien merkityksellisten ratkaisujen mukaisesti".

Itävallan lainsäädäntö

9 Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974:n (liittovaltion perustuslain muuttamisesta vuonna 1974 annettu laki; BGBl. nro 444) VII §:n mukaan osavaltiot ovat toimivaltaisia antamaan lainsäädäntöä, jonka mukaan hallintoviranomaiset voivat rajoittaa maa- ja metsätalousmaata koskevia oikeustoimia elinvoimaisen maatalousväestön säilyttämiseksi, lujittamiseksi tai aikaansaamiseksi.

10 Vorarlbergin osavaltiossa 23.9.1993 annetun Vorarlberger Grundverkehrsgesetzin (kiinteästä omaisuudesta annettu laki; LGBl. 1993/61), sellaisena kuin tämä laki on muutettuna (LGBl. 1995/11, 1996/9, 1997/21 ja 1997/85; jäljempänä VGVG), 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Tätä lakia sovelletaan oikeustoimiin, joiden kohteena on

a) maa- tai metsätalousmaa

b) rakennusmaa

c) kiinteistö, johon ulkomaalainen on hankkimassa oikeuksia.

— —

3. Tämän lain tarkoituksena on

a) säilyttää maatalousalan perheyritysten maa- ja metsätalousmaa, jotta parannetaan kyseisten yritysten rakenteellista tilannetta osavaltion luonnonolosuhteita vastaavalla tavalla

— —

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

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

11 VGVG:n 3 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Siltä osin kuin Euroopan unionin oikeudesta näin seuraa ja siltä osin kuin tämän pykälän 2 momentista ei muuta johdu, säännöksiä, joita sovelletaan, kun ulkomaalaiset hankkivat kiinteää omaisuutta, ei sovelleta seuraaviin henkilöihin:

— —

e) henkilöt ja yhtiöt, jotka pyrkivät tekemään suoria sijoituksia, kiinteistösijoituksia tai muita pääomien vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä liiketoimia."

12 VGVG:n 4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Maa- tai metsätalousmaata koskevat oikeustoimet edellyttävät kiinteistöviranomaisten lupaa, kun kyseessä on jokin seuraavista oikeuksista:

a) omistusoikeus

b) rakennusoikeus — —

c) käyttöoikeus tai nautintaoikeus

d) maatalousyritykseen kohdistuva vuokraoikeus

— —."

13 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 eivät täyty erityisesti, jos

a) maa- tai metsätaloustuotannon harjoittaminen kiinteistöllä lopetettaisiin ilman pätevää syytä

— —

c) on oletettavissa, että kiinteistö hankitaan ainoastaan suurmaanomistuksen tai metsästysalueiden perustamiseksi tai kasvattamiseksi

d) on oletettavissa, että hankkija ei pitkällä aikavälillä itse harjoita maataloutta tai että hankkijalla ei ole tällaisen toiminnan edellyttämää ammatillista tietämystä

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

— —."

14 VGVG:n 11 §:ssä säädetään poikkeuksia lupavaatimukseen tietyntyyppisten hankintojen osalta, erityisesti suoraan alenevassa tai ylenevässä polvessa, myös avioliiton solmimisen kautta, sukua olevien henkilöiden välisten luovutusten sekä perinnön tai testamentin osalta.

15 VGVG:n 25 §:n mukaan hankintaa koskeva asiakirja menettää takautuvasti oikeusvaikutuksensa, jos lupa evätään.

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 Ospelt on Liechtensteinin ruhtinaskunnan kansalainen, joka omistaa Vorarlbergin osavaltiossa Zwischenwasserissa 43 532 m^2:n alueen, jolla hän asuu. Suurin osa tämän alueen muodostavista osista on maatalousmaata, joka on vuokrattu maatalousyrittäjille. Osa on metsää.

17 Notaarin 16.4.1998 tekemällä asiakirjalla koko tämä alue oli tarkoitus luovuttaa säätiölle, joka on perustettu Liechtensteinin ruhtinaskuntaan ja jonka ensisijaisena edunsaajana on Ospelt. Tämän asiakirjan tarkoituksena oli estää se, että tämä perheomaisuus pilkotaan perinnönjaossa. Säätiö ilmoitti tarkoituksenaan olevan antaa maatalousmaa vuokralle samoille maatalousyrittäjille kuin aiemminkin.

18 Grundverkehrslandeskommission des Landes Vorarlbergiltä haettiin 22.4.1998 VGVG:n 4 §:n 1 momentissa säädettyä lupaa (jäljempänä ennakkolupa). Hakemus hylättiin sillä perusteella, että asiassa eivät täyty edellytykset, jotka on asetettu ulkomaalaisten hankinnoille.

19 Ospelt ja säätiö hakivat muutosta päätökseen Unabhängiger Verwaltungssenatilta (Itävalta), joka samoin eväsi 19.10.1998 tekemällään päätöksellä kyseisen luvan sillä perusteella, että Ospeltin tavoin säätiö ei harjoittanut eikä tulevai-

suudessakaan aikonut harjoittaa maataloutta ja että tällainen oikeustoimi on ristiriidassa VGVG:ssä suojatun yleisen edun kanssa, joka koskee taloudellisesti terveiden, pienten tai keskikokoisten maatalousyritysten säilyttämistä ja aikaansaamista. Unabhängiger Verwaltungssenat katsoi, että tätä epäämisperustetta voidaan soveltaa myös, kun kyseessä olevan kiinteistön siihenastinen omistaja ei itse harjoittanut sillä maataloutta, kuten on tilanne kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa.

20 Ospelt ja säätiö valittivat tästä päätöksestä Verfassungsgerichtshofiin (Itävalta). Tämä teki 26.9.2000 päätöksen luopua asian käsittelystä ja siirtää se Verwaltungsgerichtshofiin.

21 Verwaltungsgerichtshof toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-302/97, Konle, 1.6.1999 antamassaan tuomiossa (Kok. 1999, s. I-3099) rakennusmaasta, että pääomien vapaata liikkuvuutta voitiin rajoittaa maankäyttöä koskevien päämäärien takia. Verwaltungsgerichtshof toteaa yhtäältä, että yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan vielä ole täsmentänyt, voidaanko pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksia perustella tavoitteilla, joihin pyritään kansallisessa tuomioistuimessa kyseessä olevan kaltaisella ennakkolupajärjestelmällä, joka koskee maa- ja metsätalousmaata ja josta on säädetty maatalousalan etujen takia. Toisaalta Verwaltungsgerichtshof toteaa, että yhteisöjen tuomioistuin ei edellä mainitussa asiassa Konle antamassaan tuomiossa tutkinut myöskään sitä, voidaanko tällaisen ennakkolupajärjestelmän, jota Vorarlbergin osavaltion lainsäätäjä on aina pitänyt välttämättömänä ja joka ei ole syrjivä, katsoa olevan nämä tavoitteet huomioon ottaen tarpeellinen.

22 Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof päätti lykätä asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko EY 12 artiklaa (aiemmin EY:n perustamissopimuksen 6 artikla) ja EY 56 artiklaa sekä sitä seuraavia artikloja (aiemmin EY:n perustamissopi-

muksen 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 [VGVG:n] nojalla vireille lupamenettely, on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa ja että sillä loukataan valittajien perusoikeutta, joka Euroopan unionin asiaan sovellettavissa oikeussäännöissä taataan myös ETA:n jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat EY 56 artiklan 1 kohdassa — — tarkoitettuja 'kolmansia maita'?"

Ensimmäinen kysymys

23 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tahtoo selvittää, voidaanko siinä tapauksessa, että EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan sekä 73 b—73 d, 73 f ja 73 g artiklan ei katsota olevan esteenä VGVG:n kaltaisten säännösten, joiden mukaan hallintoviranomaiset voivat rajoittaa maa- ja metsätalousmaata koskevia oikeustoimia, soveltamiselle tällaisiin jäsenvaltioiden kansalaisten välisiin oikeustoimiin, katsoa, että nämä artiklat eivät ole esteenä myöskään näiden säännösten soveltamiselle jäsenvaltioiden ja kolmannen maan kansalaisten välisiin oikeustoimiin. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan

asian tosiseikkojen ja ennakkoratkaisukysymysten sanamuodon perusteella kansallinen tuomioistuin ilmeisesti implisiittisesti katsoo, että Euroopan vapaakauppa-alueen (jäljempänä EFTA) jäsen Liechtensteinin ruhtinaskunta on EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklassa tarkoitettu kolmas maa.

24 Aluksi on todettava, että joskaan EY:n perustamissopimuksen 222 artiklassa (josta on tullut EY 295 artikla) ei aseteta kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden vapautta säätää kiinteän omaisuuden hankintaa koskevasta järjestelmästä, jossa otetaan käyttöön erityisiä toimia, jotka koskevat maa- ja metsätalousmaahan liittyviä oikeustoimia, tällaiseen järjestelmään sovelletaan kuitenkin yhteisön oikeuden perustavanlaatuisia sääntöjä eli muun muassa syrjintäkieltoa, sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä (ks. vastaavasti asia 182/83, Fearon, tuomio 6.11.1984, Kok. 1984, s. 3677, 7 kohta ja em. asia Konle, tuomion 7 ja 22 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti todennut, että kiinteän omaisuuden hankintaa koskevien kansallisten toimenpiteiden ulottuvuutta on arvioitava ottamalla huomioon pääomien vapaata liikkuvuutta koskevat perustamissopimuksen määräykset (ks. vastaavasti 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, 28—31 kohta).

25 Itävallan tasavalta on ETA-sopimuksen sopimuspuoli 1.1.1994 alkaen ja Liechtensteinin ruhtinaskunta 1.5.1995 alkaen (Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen voimaantulosta Liechtensteinin ruhtinaskunnan osalta 10 päivänä maaliskuuta 1995 tehty ETA:n neuvoston päätös N:o 1/95, EYVL L 86, s. 58), ja 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 perustuvaa syrjintää."

26 Tarvittavat määräykset ETA-sopimuksen 40 artiklan täytäntöönpanosta ovat sen liitteessä XII, jonka mukaan ETA:ssa sovelletaan direktiiviä 88/361/ETY ja tämän direktiivin liitettä I.

27 ETA-sopimuksen 40 artiklan ja liitteen XII määräyksiä sovelletaan kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan, joka koskee tämän sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansalaisten välistä oikeustointa. Yhteisöjen tuomioistuin voi niitä tulkita siltä osin kuin jäsenvaltion tuomioistuin on saattanut sen käsiteltäväksi kysymyksen, joka koskee sellaisen sopimuksen ulottuvuutta tässä valtiossa, joka on erottamaton osa yhteisön oikeusjärjestystä (ks. asia C-321/97, Andersson ja Wåkerås-Andersson, tuomio 15.6.1999, Kok. 1999, s. I-3551, 26—31 kohta ja asia C-300/01, Salzmann, tuomio 15.5.2003, Kok. 2003, s. I-4899, 65 kohta).

28 Näistä määräyksistä seuraa, että säännöt, joissa kielletään pääomien liikkuvuuden rajoitukset ja tästä aiheutuva syrjintä, ovat ETA-sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden välisissä suhteissa siitä riippumatta, ovatko valtiot yhteisön vai EFTA:n jäseniä, identtiset niiden sääntöjen kanssa, jotka yhteisön oikeudessa koskevat jäsenvaltioiden välisiä suhteita. Maa- ja metsätalousmaan hankintaa koskeviin kansallisiin toimenpiteisiin siis sovelletaan näitä sääntöjä yhtä lailla kuin yhteisön oikeudessa.

29 Yksi ETA-sopimuksen päätavoitteista on tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden mahdollisimman täydellinen toteuttaminen kaikkialla ETA:ssa siten, että Euroopan unionin alueella saavutetut sisämarkkinat laajennetaan koskemaan EFTA-maita. Tätä tarkoitusta varten useilla tämän sopimuksen määräyksillä pyritään takaamaan sen tulkinnan mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus koko ETA:ssa (ks. lausunto 1/92, 10.4.1992, Kok. 1992, s. I-2821). Tällöin yhteisöjen tuomioistuimen asiana on valvoa, että perustamissopimuksen kanssa keskeisiltä osin identtisiä ETA-sopimuksen sääntöjä tulkitaan jäsenvaltioissa yhdenmukaisesti.

30 Pääomien vapaata liikkuvuutta ETA:ssa koskevien sääntöjen yhdenmukaista tulkintaa koskevan tavoitteen kanssa olisi ristiriidassa, jos sellainen valtio kuin Itävallan tasavalta, joka on tämän 1.1.1994 voimaan tulleen sopimuksen sopi-

muspuoli, voisi sen jälkeen, kun se on liittynyt 1.1.1995 Euroopan unioniin, pitää perustamissopimuksen 73 c artiklan nojalla voimassa tätä vapautta rajoittavan lainsäädännön suhteessa toiseen tämän sopimuksen sopimuspuolena olevaan valtioon.

31 Jäsenvaltiot eivät siis ole voineet vedota perustamissopimuksen 73 c artiklaan sen kattamilla aloilla suhteessa Liechtensteinin ruhtinaskuntaan 1.5.1995 lähtien, jolloin ETA-sopimus tuli siellä voimaan. Toisin kuin Itävallan hallitus väittää, yhteisöjen tuomioistuimen ei siis tarvitse tutkia tämän artiklan perusteella, olivatko VGVG:hen perustuvat Itävallan ja Liechtensteinin väliset pääomien liikkuvuuden rajoitukset keskeisiltä osin voimassa jo 31.12.1993 ja voidaanko ne tämän artiklan perusteella tämän takia pitää voimassa.

32 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että VGVG:n kaltaisia säännöksiä, joiden mukaan hallintoviranomaiset voivat rajoittaa maa- ja metsätalousmaata koskevia oikeustoimia, on ETA-sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansalaisten tekemän oikeustoimen osalta arvioitava tämän sopimuksen 40 artiklan ja liitteen XII perusteella; näillä määräyksillä on sama oikeudellinen ulottuvuus kuin perustamissopimuksen 73 c artiklan keskeisiltä osin identtisillä määräyksillä.

Toinen kysymys

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, onko perustamissopimuksen 6 sekä 73 b—73 d, 73 f ja 73 g artiklan vastaisena pidettävä VGVG:ssä maatalousmaata koskevien oikeustoimien osalta säädetyn kaltaista ennakkolupamenettelyä.

34 Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa kyseessä olevien kaltaiset toimenpiteet, jotka jo tavoitteensa takia rajoittavat pääomien vapaata liikkuvuutta (ks. vastaavasti em. asia Konle, tuomion 39 kohta), voidaan kuitenkin hyväksyä, jos yhtäältä niillä pyritään syrjimättömällä tavalla yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja jos toisaalta niiden osalta noudatetaan suhteellisuusperiaatetta eli jos ne ovat omiaan takamaan niillä tavoitellun tavoitteen toteutumisen ja jos niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti em. asia Konle, tuomion 40 kohta ja em. asia Salzmann, tuomion 42 kohta). Koska kyseessä on ennakkoluvan myöntäminen, näiden toimenpiteiden on lisäksi perustuttava objektiivisiin, etukäteen tiedossa oleviin kriteereihin, siten että jokaisella, johon kohdistuu tällainen rajoittava toimenpide, on käytössään oikeussuojakeino (ks. vastaavasti asia C-205/99, Analir ym., tuomio 20.2.2001, Kok. 2001, s. I-1271, 38 kohta).

35 Ensinnäkin syrjimättömyyttä koskevan edellytyksen osalta VGVG:n 3 §:stä ilmenee, että "siltä osin kuin Euroopan unionin oikeudesta näin seuraa — — säännöksiä, joita sovelletaan, kun ulkomaalaiset hankkivat kiinteää omaisuutta, ei sovelleta — — henkilöihin ja yhteisöihin, jotka pyrkivät tekemään — — kiinteistösijoituksia tai muita pääomien vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä liiketoimia". Näissä säännöksissä noudatetaan edellytystä, jonka mukaan samalla tavalla on kohdeltava itävaltalaisia omistusoikeuden saajia ja jossakin jäsenvaltioissa asuvia henkilöitä, jotka eivät ole Itävallan kansalaisia ja jotka käyttävät perustamissopimuksessa taattuja vapauksia (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Reisch ym., tuomion 34 kohta).

36 Näissä säännöksissä ei kuitenkaan nimenomaisesti viitata ETA-sopimukseen eikä siihen, että sen sopimuspuolina olevien valtioiden kansalaiset käyttävät oikeutta pääomien vapaaseen liikkuvuuteen. Säännöksissä ilmeisesti siis rinnastetaan Itävallan kansalaisiin ainoastaan jäsenvaltioiden kansalaiset. Ei näin ollen ole varmaa, että niihin voidaan vedota, kun syrjivästi kohdellaan sellaisten EFTA-valtioiden kansalaisia, jotka ovat ETA-sopimuksen sopimuspuolia mutta eivät ole yhteisön jäseniä. Koska yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole esitetty muuta aineistoa, kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida, voidaanko tätä lainsäädäntöä tulkita tältä osin siten, että se on yhteensopiva ETA-sopimuksen 40 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon VGVG:n 3 §:n muut säännökset ja tämä laki kokonaisuudessaan.

37 VGVG:n 5 §:n 1 momentin a kohdassa on säädetty asuinpaikkaa koskevasta edellytyksestä, ja tältä osin puolestaan on selvää, että siitä on säädetty osana maatalousmaata koskevaa lainsäädäntöä, jolla pyritään erityisiin, maatalousväestön säilyttämistä ja elinkelpoisia maatalousyrityksiä koskeviin tavoitteisiin. Toisin kuin Ospelt ja säätiö väittävät, siinä ei tehdä eroa Itävallan kansalaisten ja yhteisön muiden jäsenvaltioiden kansalaisten taikka laajemmin ETA-sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansalaisten välille. Lähtökohtaisesti se ei siis ole luonteeltaan syrjivä (ks. vastaavasti em. asia Fearon, tuomion 10 kohta).

38 Toiseksi kyseessä olevien kansallisten toimenpiteiden päämääriä koskevasta edellytyksestä on todettava, että on täysin selvää, että VGVG:llä pyritään yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, joilla voidaan perustella pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukset.

39 Ensinnäkin yhteiskunnallisia tavoitteita ovat seuraavat: maatalousväestön säilyttäminen, elinkelpoisten maatilojen kehittymisen ja alueiden sekä maisemien harmonisen hoidon mahdollistavan kiinteistöjen jakautumisen säilyttäminen sekä käytettävissä olevan maan järkevän käytön suosiminen kiinteistöalan paineita hillitsemällä ja luonnon uhkia torjumalla.

40 Kuten Itävallan hallitus ja komissio väittävät, toiseksi nämä tavoitteet vastaavat yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita, sillä perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdan (josta on tullut EY 33 artiklan 1 kohdan b alakohta) mukaan sen tavoitteena on "taata — — maatalousväestölle kohtuullinen elintaso"; yhteistä maatalouspolitiikkaa suunniteltaessa on tämän artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan otettava huomioon "maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista".

41 Kolmanneksi oikeasuhteisuutta koskevasta edellytyksestä on todettava, että ennakkolupajärjestelmä voi joissakin tapauksissa olla tarpeellinen ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden, jos samoja tavoitteita ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavin toimenpitein, esimerkiksi ilmoituksiin perustuvalla järjestelmällä (ks. vastaavasti 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, 23—28 kohta; em. asia. Konle, tuomion 44 kohta ja asia C-483/99, komissio v. Ranska, tuomio 4.6.2002, Kok. 2002, s. I-4781, 46 kohta).

42 Näin on asia, jos kansalliset viranomaiset pyrkivät kontrolloimaan maatalousmaan rakenteen kehitystä asettamalla VGVG:ssä säädetyn kaltaisia tavoitteita.

43 Yhteiskunnallisina ja maankäytöllisinä perusteina esitetty elinkelpoisen maatalouden tukemista ja kehittämistä koskeva tavoite nimittäin sisältää sen, että maatalouskäyttöön otettujen alueiden käyttötarkoitusta ei muuteta ja että niillä yhä harjoitetaan tätä toimintaa tyydyttävin edellytyksin. Toimivaltaisten viranomaisten ennakkovalvonnan tarkoituksena ei tällöin ole pelkästään tiedonsaanti vaan sen takaaminen, että maatalousmaan luovutuksesta ei seuraa maatalouden harjoittamisen lopettaminen tällä maalla taikka maan käyttö tavalla, joka saattaa olla ristiriidassa sen kanssa, että maa on osoitettu pysyvästi maatalouskäyttöön.

44 Maan luovutuksen jälkeen tapahtuvalla kansallisten viranomaisten valvonnalla ei saavutettaisi samoja takeita. Tällaisella valvonnalla ei voitaisi estää luovutusta, joka on maataloustoiminnan harjoittamisen jatkuvuutta koskevan päämäärän vastainen, joten tällainen valvonta ei olisi tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaista. Oikeustoimen mitättömäksi toteamisen, sanktioiden tai häädön kaltaiset jälkikäteiset toimenpiteet voisivat lisäksi kuulua ainoastaan tuomioistuinten toimivaltaan, ja niistä aiheutuisi viivästyksiä, jotka olisivat ristiriidassa maataloustoiminnan harjoittamisen jatkuvuutta ja hyvää maankäyttöä koskevien vaatimusten kanssa. Näin heikennettäisiin oikeusvarmuutta, joka on yksi jokaisen kiinteän omaisuuden luovutusta koskevan järjestelmän keskeisistä huolenaiheista.

45 Toisin kuin valvontatoimenpiteet, joilla pyritään kieltämään vapaa-ajan asuntojen perustaminen rakennusmaan luovutuksen jälkeen ja joihin voidaan ryhtyä oikeustoimen toteuttamisen jälkeen tätä tavoitetta vaarantamatta (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Reisch ym., tuomion 37—39 kohta), VGVG:n kaltaisilla kansallisilla säännöksillä voidaan siis saavuttaa säädetyt päämäärät ainoastaan, jos ei vaaranneta korjaamattomalla tavalla maan käyttöä maataloustarkoituksiin. Tässä tilanteessa ei voida riitauttaa itse ennakkolupajärjestelmän periaatetta. Yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi jo katsonut, että tällainen omaisuuden hankkimista koskeva järjestelmä ei välttämättä ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa (ks. em. asia Konle, tuomion 45 kohta).

46 Valitulla ennakkolupamekanismilla ei kuitenkaan sitä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen taikka aineellisten edellytysten osalta pidä ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

47 Yksi VGVG:ssä säädetyistä edellytyksistä ei kaikilta osin vastaa näitä vaatimuksia.

48 Vaikka VGVG perustuu kriteereihin, joiden avulla kyseessä olevat sijoittajat voivat saada tietoonsa erityiset ja objektiiviset olosuhteet, joissa heidän hakemuksensa voidaan hyväksyä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Ranska, tuomion 50 kohta), sen 5 §:n 1 momentin a kohdassa asetetaan maatalousmaan hankinnalle rajoittava edellytys, joka ei kaikissa tapauksissa ole tarpeen lailla tavoitellut päämäärät huomioon ottaen.

49 Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa Ospeltin ja säätiön välistä oikeustointa ei VGVG:n 5 §:n 1 momentin a kohdan perusteella hyväksytty, koska säätiö ei harjoittanut maataloutta, koska sillä ei ollut aikomustakaan sitä

harjoittaa ja koska maatalousmaan hankkiminen siinä tarkoituksessa, että se vuokrataan uudelleen maatalousyrittäjälle, oli ristiriidassa VGVG:n tavoitteen kanssa, joka on taata, että maatalousmaan hankkijat itse harjoittavat maataloutta. Unabhängiger Verwaltungssenat on täsmentänyt, että näitä perusteita sovelletaan myös, jos maataloutta harjoittaa ennen oikeustoimen tekemistä muu henkilö kuin omistaja, kuten kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa. Toimivaltainen viranomainen on ilmeisesti perustanut tämän ratkaisunsa siihen, että asiassa ei täyty VGVG:n 5 §:n 1 momentin a kohdassa säädetty edellytys, jonka mukaan hankkijan on itse harjoitettava maataloutta tilalla, jolla hän myös asuu.

50 Jos kansalliset viranomaiset tulkitsevat VGVG:tä niin, että tämän edellytyksen on aina täytyttävä, jotta voidaan myöntää ennakkolupa omistusoikeuden siirrolle, tällä lailla ylitetään se, mikä on tarpeen tavoiteltujen yleisen edun mukaisten päämäärien saavuttamiseksi, ja sen on tältä osin katsottava olevan ristiriidassa pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa.

51 Jos siis kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa maataloutta ei luovutettavalla kiinteistöllä myyntihetkellä harjoita omistaja vaan vuokralla oleva maatalousyrittäjä, tällaisella edellytyksellä estetään oikeustoimi, jolla kiinteistö luovutetaan uudelle omistajalle, joka ei myöskään harjoita sillä maataloutta eikä siellä asu mutta joka sitoutuu pitämään voimassa edellytykset, joilla sama vuokraaja toimii maatalousyrittäjänä. Koska tämän edellytyksen perusteella maatalousmaata voivat hankkia ja maataloutta harjoittaa ainoastaan maatalousyrittäjät, joilla on riittävästi varoja hankkia omistukseensa kyseessä oleva maa, sen seurauksena on, että rajoitetaan niiden maatalousyrittäjien vuokrausmahdollisuuksia, joilla ei ole tällaisia varoja. Lisäksi tämän edellytyksen seurauksena on, että maatalousmaata eivät voi hankkia oikeushenkilöt, eivät edes ne, joiden tarkoituksena on maatalouden harjoittaminen. Tällä edellytyksellä estetään siis luovutushankkeet, joilla sinänsä ei mitenkään vaaranneta sitä, että maa on maatalouskäytössä ja että sillä yhä harjoittavat maataloutta maatalousyrittäjät tai heidän yhteenliittymiensä kaltaiset oikeushenkilöt.

52 Kuten Liechtensteinin ruhtinaskunnan hallitus toteaa, saman, elinvoimaisen maatalousväestön säilyttämistä koskevan päämäärän saavuttamiseen voitaisiin myötävaikuttaa muilla toimenpiteillä, joilla ei samassa määrin rajoiteta pääomien vapaata liikkuvuutta. Maatalousmaan luovutukseen oikeushenkilölle voitaisiin esimerkiksi liittää erityisiä velvoitteita, kuten maan pitkäaikainen vuokraus. Voitaisiin myös harkita maanvuokraajien etuosto-oikeutta koskevia mekanismeja, joiden mukaan siinä tapauksessa, että vuokralaiset eivät hanki omistusoikeutta, omistusoikeuden voisivat hankkia henkilöt, jotka eivät harjoita maataloutta ja jotka sitoutuvat pitämään maan maatalouskäytössä.

53 VGVG:n 5 §:n 1 momentin a kohdassa kuitenkin säädetään, että hankintaa varten voi saada luvan, vaikka tämän tuomion 48—52 kohdassa tarkoitettu edellytys ei täyty, jos se "ei ole ristiriidassa taloudellisesti terveen, pienen tai keskisuuren maatalousmaaomistuksen säilyttämisen ja aikaansaamisen kanssa". Jos kansalliset viranomaiset tulkitsevat VGVG:tä tämä säännös huomion ottaen siten, että ennakkolupa voidaan tapauskohtaisesti myöntää henkilöille, jotka eivät ole kyseisellä kiinteistöllä asuvia maatalouden harjoittajia mutta jotka antavat tarpeelliset takeet maan säilyttämisestä maatalouskäytössä, VGVG:llä ei rajoiteta pääomien liikkuvuutta enemmän kuin on tarpeen siinä säädettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

54 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että 73 b sekä 73 c, 73 d, 73 f ja 73 g artiklan vastaista ei ole, että maatalousmaan hankkiminen edellyttää VGVG:ssä säädetyn kaltaisen ennakkoluvan saamista. Kuitenkin näiden määräysten vastaista on, että tämä lupa joka tapauksessa evätään, jos hankkija ei itse harjoita maatalousyrittäjänä maataloutta kyseisellä kiinteistöllä eikä asu siellä.

Oikeudenkäyntikulut

55 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Itävallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan ja Norjan hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle ja EFTAn valvontaviranomaiselle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Verwaltungsgerichtshofin 19.10.2001 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Vorarlberger Grundverkehrsgesetzin (kiinteästä omaisuudesta 23.9.1993 annettu laki) kaltaisia säännöksiä, sellaisena kuin tämä laki on muutettuna, joiden mukaan hallintoviranomaiset voivat rajoittaa maa- ja metsätalousmaata koskevia oikeustoimia, on Euroopan talousalueesta 2 päivänä tou-**

kokuuta 1992 tehdyn sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansalaisten tekemän oikeustoimen osalta arvioitava tämän sopimuksen 40 artiklan ja liitteen XII perusteella; näillä määräyksillä on sama oikeudellinen ulottuvuus kuin EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan (josta on tullut EY 56 artikla) keskeisiltä osin identtisillä määräyksillä.

2) **EY:n perustamissopimuksen 73 b sekä 73 c, 73 d, 73 f ja 73 g artiklan (joista on tullut EY 57—EY 60 artikla) vastaista ei ole, että maatalousmaan hankkiminen edellyttää kyseisessä laissa säädetyn kaltaisen ennakkoluvan saamista. Kuitenkin näiden määräysten vastaista on, että tämä lupa joka tapauksessa evätään, jos hankkija ei itse harjoita maatalousyrittäjänä maataloutta kyseisellä kiinteistöllä eikä asu siellä.**

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

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä syyskuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti