DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

1. december 2005 *

I sag C-213/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Oberster Gerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 29. april 2004, indgået til Domstolen den 19. maj 2004, i sagen:

Ewald Burtscher

mod

Josef Stauderer

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne J. Malenovský, J.-P. Puissochet (refererende dommer), S. von Bahr og U. Lõhmus,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. juli 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Ewald Burtscher ved Rechtsanwälte G. Lins og T. Lins

— Josef Stauderer ved Rechtsanwalt W. Weh

— den østrigske regering ved E. Riedl og S. Pfanner, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved E. Braquehais Conesa, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Braun og H. Støvlbæk, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. september 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 EF.

2 Denne anmodning er fremsat i en sag, anlagt af Ewald Burtscher, der er ejer af en ejendom og en grund beliggende i Sonntag kommune, med påstand om, at Josef Stauderer, der er lejer i henhold til en langvarig lejekontrakt af denne faste ejendom, og som gør krav på at have ret til at købe den, skal fraflytte ejendommen.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 56, stk. 1, EF har følgende ordlyd:

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

Østrigske bestemmelser

4 Loven om ændring af forbundsstatens forfatning (Bundes-Verfassungsgesetznovelle, BGBl 276/1992) af 5. juni 1992, gav delstaterne kompetence til at indføre administrativ kontrol med ejendomshandel med byggegrunde.

5 I henhold til artikel VII i lov af 1974 om ændring af forbundsstatens forfatning (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974, BGBl 444/1974) fik delstaterne ligeledes kompetence til at undergive ejendomshandel administrative begrænsninger af hensyn til den almene interesse i opretholdelse, styrkelse eller etablering af et levedygtigt landbrugserhverv.

6 Hvad angår Land Vorarlberg bestemmer lov om ejendomshandel (Vorarlberger Grundverkehrsgesetz, LGBl 61/1993) af 23. september 1993, som ændret (LGBl. 29/2000, herefter »VGVG«), i § 7, der har overskriften »Erhvervelse af fast ejendom, der ikke kræver godkendelse: Erklæring«:

»1. Køb af bebyggede grunde i overensstemmelse med § 6, stk. 1, kræver ikke godkendelse fra ejendomshandelsmyndigheden, når erhververen skriftligt har afgivet en erklæring i henhold til stk. 2-4 til Lands kommission for handel med fast ejendom eller til den kommune, på hvis område bygningen er beliggende.

2. Det påhviler erhververen at erklære, at

a) ejendommen er bebygget

b) han er østrigsk statsborger eller — for det tilfælde, at der ikke er tale om en fysisk person — ikke anses for udlænding i overensstemmelse med § 2, stk. 4, litra b)-d), eller opfylder en af betingelserne i § 3, stk. 1 og 2, og at

c) erhvervelsen ikke sker med henblik på etablering af en feriebolig.

3. Erhververen skal i erklæringen give oplysninger om sin identitet og sit statsborgerskab eller hvoraf det fremgår, at han ikke anses for udlænding i overensstemmelse med § 2, stk. 4, litra b)-d), eller at han skal behandles på samme måde som en østrigsk statsborger i overensstemmelse med § 3. Der fremlægges dokumentation til støtte herfor i det omfang det er muligt.

[...]«

7 VGVG's § 17 bestemmer:

»1. Ansøgningen om godkendelse til den kompetente myndighed på området for handel med fast ejendom skal fremsættes skriftligt. Ansøgningen skal omfatte de oplysninger og dokumenter, der er nødvendige for at der kan træffes afgørelse, bl.a. de dokumenter, der bekræfter den endelige rettighedserhvervelse, samt en bekræftet kopi af de dokumenter, der bekræfter erhververens ret.

2. Ansøgningen kan afgives inden indgåelse af den aftale, der ligger til grund for den erhvervelse, hvortil godkendelsen kræves. Ansøgningen skal i givet fald gengive de væsentligste punkter i den forestående transaktion og være forsynet med alle parters underskrifter. Hvis aftalen udgør retsgrundlaget, skal ansøgningen om godkendelse indgives eller erklæringen herom afgives inden tre måneder efter indgåelsen af aftalen.

[...]«

8 VGVG's § 29 bestemmer:

»1. Såfremt den godkendelse eller den erklæring, der kræves efter loven, ikke opnås eller afgives, kan den pågældende transaktion ikke gennemføres; navnlig kan rettigheden ikke noteres i tingbogen. Transaktionen er dog bindende mellem parterne.

2. Retshandelen bliver ugyldig med tilbagevirkende kraft, såfremt godkendelse mangler, der ikke ansøges om godkendelse eller afgives erklæring i henhold til § 7 inden to år efter udløbet af den frist, der er fastsat i § 17, stk. 2, sidste punktum.«

9 VGVG's § 32 bestemmer:

1. Såfremt en transaktion er ugyldig som følge af, at godkendelse ikke er opnået, eller at fristen i henhold til § 29, stk. 2, er udløbet, kan sælger nægte at godtgøre

køber, hvis han ikke vidste eller ikke burde vide, at der skulle ansøges om godkendelse eller afgives en erklæring i henhold til § 7, eller at betingelserne om godkendelse eller om afgivelse af erklæringen ikke var opfyldt.

2. Såfremt transaktionen annulleres, kan sælger kræve udslettelse af registrerede rettigheder, som ikke er blevet erhvervet i god tro i overensstemmelse med § 31, stk. 5, navnlig efter en meddelelse i medfør af § 31, stk. 2.

[...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Ewald Burtscher er ejer af en bebygget grund i Sonntag kommune, som han har fået overdraget af sin mor i 1995.

11 Josef Stauderer, der er tysk statsborger, var i 1974 blevet enig med Ewald Burtschers forældre, de daværende ejere, om køb af denne grund for 250 000 ATS. Josef Stauderer påbegyndte fra dette tidspunkt omfattende istandsættelsesarbejder. Han har siden benyttet huset som feriebolig.

12 I 1975 underskrev Ewald Burtschers forældre og Josef Stauderer to aftaler samtidig. For det første blev en »lejekontrakt« underskrevet med en uopsigelig lejeperiode på 99 år. Denne kontrakt, som indeholdt bestemmelse om, at begge parters

retssuccessorer var bundet af de aftalemæssige forpligtelser, fastsatte en månedlig leje på 291 ATS samt en forskudsbetaling af lejen på 350 000 ATS. I samme kontrakt forpligtede lejeren sig til at afholde de omkostninger, der var forbundne med brugen af ejendommen, herunder skatter og afgifter. For det andet blev der indgået en aftale, hvori det blev bestemt, at hvis lejeren fik mulighed for at købe ejendommen, hvilket var forbudt ifølge den dagældende lovgivning, forpligtede udlejer sig til at sælge ejendommen til lejeren for en pris på 350 000 ATS.

13 I forbindelse med overdragelsen af nævnte ejendom i 1995 til Ewald Burtscher erklærede han som overtager at indtræde i alle rettigheder og forpligtelser i henhold til lejekontrakten, der var indgået mellem hans forældre og Josef Stauderer.

14 Ved afgørelse af 12. juli 1994 forbød Sonntag kommune Josef Stauderer at anvende den pågældende ejendom som feriebolig. Under henvisning til bestemmelserne i planloven for Land Vorarlberg (Vorarlberger Raumplanungsgesetz-Novelle LGBl 27/1993) konkluderede kommunen, at ovennævnte lejekontrakt havde virkning som en købsaftale og at den var blevet indgået for at omgå reglerne om udlændinges erhvervelse af fast ejendom.

15 Josef Stauderer klagede over denne afgørelse. Klagen blev forkastet af Bezirkshauptmannschaft (en administrativ lokal instans). Den appel, der blev iværksat af Josef Stauderer til Verwaltungsgerichtshof, blev ligeledes forkastet.

16 Den 11. september 2000 anlagde Ewald Burtscher sag ved Bezirksgericht Bludenz med påstand om, at Josef Stauderer skulle fraflytte den pågældende grund, idet han gjorde gældende, at aftalerne indgået i 1975 var udtryk for omgåelse og var ugyldige ab initio. Sagsøgte nedlagde påstand om frifindelse med henvisning til de rettigheder, som han var tillagt i medfør af nævnte aftaler.

17 Denne påstand om fraflytning blev forkastet af Bezirksgericht, men efter appel iværksat af sagsøgeren ophævede Landesgericht Feldkirch dommen afsagt i første instans og hjemviste sagen til Bezirksgericht. Oberster Gerichtshof forkastede appellen iværksat til prøvelse af Landesgerichts afgørelse.

18 Såvel Landesgericht som Oberster Gerichtshof fandt, at aftalerne, der var udtryk for omgåelse af loven, skulle undergives de retsregler, der ville finde anvendelse på den reelt påtænkte handel, og deres retsvirkninger udsættes, indtil disse bestemmelser var blevet iagttaget. Der blev imidlertid efter undertegnelsen af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3) vedtaget nye bestemmelser om erhvervelse af bebyggede grunde, hvorefter det ikke længere er et krav, at de kompetente myndigheder på området for ejendomshandel giver deres godkendelse. Siden VGVG trådte i kraft i den version, der er offentliggjort i LGBl 61/1993, har køberen blot skullet afgive en erklæring til de kompetente myndigheder inden for en frist på to år i overensstemmelse med VGVG's § 7, stk. 2, og såfremt dette ikke sker, er retshandlen ugyldig med tilbagevirkende kraft.

19 Såvel Landesgericht som Oberster Gerichtshof har på dette grundlag konkluderet, at eftersom Josef Stauderer ikke afgav denne erklæring inden fristen på to år, som begyndte at løbe senest fra det tidspunkt, hvor VGVG, som affattet i LGBl 29/2000, trådte i kraft, må aftalerne fra 1975 anses for ugyldige, og Josef Stauderer skal derfor fraflytte ejendommen.

20 Inden for rammerne af en anden retssag har Bezirksgericht fastsat Josef Stauderers udgifter vedrørende grunden til 38 280,57 EUR og pålagt ham at fraflytte ejendommen mod samtidig betaling af dette beløb. Landesgericht har stadfæstet denne afgørelse og udtalt, at der ikke var adgang til ordinær appel. Landesgericht udtalte videre, at appelsagen var begrænset til den størrelsesmæssige fastsættelse af berigelseskravet, hvilket ikke rejste væsentlige retlige spørgsmål.

21 Josef Stauderer iværksatte ekstraordinær appel til Oberster Gerichtshof. Han har gjort gældende, at den vurdering, der blev lagt til grund af denne ret i dens første afgørelse, ikke er bindende under hensyn til EF-Domstolens senere praksis. Domstolen skulle i dom af 15. maj 2003, Salzmann (sag C-300/01, Sml. I, s. 4899), have fastslået, at den ordning med forudgående godkendelse, der er indført ved VGVG, udgør en hindring for de frie kapitalbevægelser, der er garanteret ved artikel 56, stk. 1, EF. Det samme gælder for så vidt angår den ugyldighedssanktion, som er knyttet til den ordning med forudgående erklæring, der er fastsat i VGVG's § 7, stk. 2.

22 Oberster Gerichtshof har præciseret, at loven om ændring af VGVG, som er offentliggjort i BGBl 29/2000, for så vidt angår ferieboliger har gjort det muligt at erhverve bebyggede grunde mod afgivelse af en erklæring. Oberster Gerichtshof har anført, at denne procedure til forskel fra ordningen med forudgående godkendelse har til formål at sikre, at de kompetente myndigheder får underretning om erhvervelsen af fast ejendom. Den forelæggende ret har oplyst, at Josef Stauderer imidlertid først indgav den nødvendige erklæring i januar 2003 efter udløbet af den frist på to år, som påhvilede ham, og at ugyldighedssanktionen ligeledes gælder i tilfælde af simpel forsinkelse med afgivelse af erklæringen. Der er ingen holdepunkter for, at den østrigske lovgiver alene skulle have tilsigtet at begrænse ugyldighedssanktionen til de tilfælde, hvor godkendelse nægtes, eller hvor der slet ikke er afgivet ansøgning til de kompetente myndigheder.

23 Den forelæggende ret har anført, at den inden for rammerne af den første retssag og under hensyn til dom af 1. juni 1999, Konle (sag C-302/97, Sml. I, s. 3099), fandt, at en lovgivning såsom VGVG, der fastsætter en ansøgningsordning, som indeholder sanktionsmuligheder, der kan omfatte en ophævelse af retshandel, ikke var i strid med de frie kapitalbevægelser, for så vidt som betingelserne for ophævelse fremgik tilstrækkelig bestemt af denne lov, således at risikoen for forskelsbehandling af en udenlandsk køber var udelukket.

24 Den forelæggende ret mener imidlertid, at Salzmann-dommen, der efterfølgende er blevet afsagt af EF-Domstolen, og som den forelæggende ret skal tage i betragtning, rejser tvivl om denne vurdering. Den forelæggende ret er bl.a. i tvivl om, hvorvidt bestemmelserne i VGVG's § 29, stk. 2, hvorefter tilsidesættelsen af en formforskrift fører til retsfortabelse, er forholdsmæssige.

25 Det er under disse omstændigheder, at Oberster Gerichtshof har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 56 EF fortolkes således, at den er til hinder for en national ordning [VGVG], hvorefter den omstændighed, at der ikke rettidigt efter en retshandel om erhvervelse af en fast ejendom, hvilken handel ikke kræver ejendomshandelsmyndighedens godkendelse, er afgivet en erklæring fra erhververen om, at grunden er bebygget, ikke anvendes til ferieformål, og at han er østrigsk statsborger eller skal behandles på samme måde som en østrigsk statsborger, medfører, at retshandelen er ugyldig med tilbagevirkende kraft?«

Formaliteten

Sagsøgte i hovedsagens argumenter

26 Josef Stauderer har gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling af flere grunde.

27 For det første har de østrigske domstole ikke kompetence til at træffe afgørelse i hovedsagen, idet artikel 16 i konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT 1978 L 304, s. 17), som ændret ved konventionen af 9. oktober 1978 om Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse (EFT L 304, s. 1, og — den ændrede tekst — s. 77), ved konventionen af 25. oktober 1982 om Den Hellenske Republiks tiltrædelse (EFT L 388, s. 1), ved konventionen af 26. maj 1989 om Kongeriget Spaniens og Den Portugisiske Republiks tiltrædelse (EFT L 285, s. 1) og ved konventionen af 29. november 1996 om Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse (EFT 1997 C 15, s. 1, herefter »Bruxelles-konventionen«), ikke kan finde anvendelse på hovedsagen.

28 Videre er det præjudicielle spørgsmål uden relevans. Den ordning med erklæring om erhvervelse, der er fastsat i VGVG's § 7, stk. 2, og som i 2000 blev udvidet til at omfatte ferieboliger, finder ikke anvendelse på udenlandske købere. VGVG's § 3, stk. 2, bestemmer nemlig, at »når erhvervelsen sker med henblik på etablering af en feriebolig, gælder der ingen undtagelse til bestemmelserne om udlændinges erhvervelse af fast ejendom med henvisning til de frie kapitalbevægelser«. Josef Stauderer kunne således under alle omstændigheder ikke drage fordel af proceduren med afgivelse af en erklæring og afgive den krævede erklæring.

29 Endelig blev denne procedure ophævet med virkning fra den 1. juni 2004. Den forelæggende ret skal træffe afgørelse på grundlag af gældende ret på tidspunktet for domsafsigelsen i hovedsagen, hvorfor det præjudicielle spørgsmål er blevet uden genstand.

Domstolens bemærkninger

30 Hvad angår den forelæggende rets påståede manglende kompetence bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen at undersøge, om forelæggelseskendelsen er afsagt i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde (jf. dom af 14.1.1982, sag 65/81, Reina, Sml. s. 33, præmis 7 og 8, af 20.10.1993, sag C-10/92, Balocchi, Sml. I, s. 5105, præmis 16 og 17, og af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 24).

31 Domstolen har heller ikke kompetence til at vurdere, om sagen er anlagt ved den forelæggende ret i overensstemmelse med kompetencereglerne i Bruxelleskonventionen, medmindre betingelserne for anvendelse af disse bestemmelser netop er genstanden for den præjudicielle anmodning (jf. i denne retning dom af 5.6.1997, sag C-105/94, Celestini, Sml. I, s. 2971, præmis 20).

32 Domstolen er bundet af en forelæggelseskendelse, der er afsagt af en ret i en medlemsstat, så længe den ikke er blevet omgjort under en eventuel anke efter national ret (Reina-dommen, præmis 7, Balocchi-dommen, præmis 17, og dommen i sagen SFEI m.fl., præmis 24).

33 Hvad angår Josef Stauderers øvrige formalitetsindsigelser, der vedrører de nationale bestemmelser, skal det for det første bemærkes, at Domstolen i medfør af artikel 234 EF har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende fællesskabsretten, der forelægges for den af en ret i en af medlemsstaterne. Formålet med denne procedure er ikke fortolkning af nationale ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser. Eventuelle unøjagtigheder i den forelæggende rets fremstilling i forelæggelsesafgørelsen af de pågældende nationale bestemmelser medfører ikke, at

Domstolen ikke er kompetent til at besvare det forelagte præjudicielle spørgsmål (jf. bl.a. dom af 30.4.1986, forenede sager 209/84-213/84, Asjes m.fl., Sml. s. 1425, præmis 12).

34 For det andet tilkommer det, således som Domstolen gentagne gange har fastslået, i princippet udelukkende de nationale retter — på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag — at vurdere, såvel om et præjudicielt spørgsmål er nødvendigt, som relevansen heraf (jf. i denne retning bl.a. 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 25, og Salzmann-dommen, præmis 30).

35 Heraf følger, at der er en formodning for, at de spørgsmål er relevante, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde, og som det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden af (dom af 7.9.1999, sag C-355/97, Beck og Bergdorf, Sml. I, s. 4977, præmis 22-24, og Salzmann-dommen, præmis 31).

36 I den foreliggende sag er det ikke åbenbart, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten er uden relevans for den forelæggende ret.

37 Det følger af ovenstående bemærkninger, at det præjudicielle spørgsmål bør besvares.

38 Det skal således vurderes, om artikel 56, stk. 1, EF er til hinder for anvendelsen af nationale bestemmelser som dem, der er genstand for hovedsagen, hvorefter forsinkelse med afgivelse af den påkrævede erklæring om erhvervelse medfører, at transaktionen er ugyldig med tilbagevirkende kraft.

Realiteten

39 Som Domstolen allerede har fastslået, skal nationale bestemmelser såsom de bestemmelser i VGVG, der er genstand for hovedsagen, og som forbyder eller opstiller særlige betingelser for erhvervelsen af fast ejendom med henblik på oprettelse af sekundærboliger, respektere EF-traktatens bestemmelser om frie kapitalbevægelser (jf. i denne retning Konle-dommen, præmis 22, dommen i sagen Reisch m.fl., præmis 28, og Salzmann-dommen, præmis 39).

40 Der skal således i overensstemmelse med den forelæggende rets opfordring til Domstolen tages stilling til rækkevidden af den nationale foranstaltning, der er genstand for hovedsagen, under hensyn til bestemmelserne i artikel 56, stk. 1, EF.

41 Ifølge den østrigske regerings argumenter forudsætter den effektive gennemførelse af transaktioner inden for rammerne af den ordning for køb af fast ejendom, der er indført med VGVG, at der afgives den erklæring, der er fastsat bestemmelse om i VGVG's § 7, stk. 2. Den omstændighed, at sanktionen — som består i at transaktionen rammes af ugyldighed med tilbagevirkende kraft — indtræder automatisk, har til formål at tidsbegrænse den retlige virkning af erklæringen til den kompetente myndighed, således at den er en »suspensiv betingelse« for den pågældende transaktion.

42 Det fremgår af disse forklaringer, at nævnte erklæring — selv om den ikke er en betingelse for den materielle gennemførelse af transaktionen — ikke desto mindre udgør en nødvendig formalitet forud for noteringen af salgsaftalen i tingbogen, og er den eneste, der garanterer denne aftales virkning over for de offentlige myndigheder og tredjemand. Desuden gælder der ifølge VGVG's § 12, stk. 1, første punktum, i tillæg til pligten til at afgive en erklæring en pligt til ikke at anvende grunden til andre formål end dem, der er nævnt i erklæringen.

43 En sådan ordning med afgivelse af en erklæring indebærer efter selve sit formål en begrænsning af de frie kapitalbevægelser (jf. i denne retning vedrørende en ordning med forudgående erklæring/tilladelse til erhvervelse af fast ejendom, dommen i sagen Reisch m.fl., præmis 32).

44 Sådanne begrænsninger kan dog tillades, såfremt de pågældende nationale foranstaltninger forfølger et formål af almen interesse uden at være diskriminerende og overholder proportionalitetsprincippet, dvs. at de er egnede 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, dom af 22.1.2002, sag C-390/99, Canal Satélite Digital, Sml. I, s. 607, præmis 33, dommen i sagen Reisch m.fl., præmis 33, og Salzmann-dommen, præmis 42).

45 Den østrigske regering har indledningsvis med hensyn til betingelsen om opfyldelse af et formål af almen interesse gjort gældende, at Landtag Vorarlberg ved at indføre proceduren med afgivelse af en erklæring, som beskrevet ovenfor, tilgodeser et specifikt hensyn til den fysiske planlægning og til at bebyggelse anvendes på den mest hensigtsmæssige måde, hvorved opførelsen af sekundærboliger begrænses, og herved søger at forlige det bydende nødvendige krav om de kompetente myndigheders kontrol med overholdelsen af planlovgivningen og kravet om retssikkerhed i forbindelse med ejendomshandel.

46 Det følger i denne forbindelse af fast retspraksis, at begrænsninger i oprettelsen af sekundærboliger i et bestemt geografisk område, som en medlemsstat fastsætter af hensyn til den fysiske planlægning for at opretholde en fast bosiddende befolkning og en økonomisk virksomhed, der er uafhængig af turisterhvervet, kan antages at bidrage til opfyldelse af et formål af almen interesse (jf. Konle-dommen, præmis 40, dommen i sagen Reisch m.fl, præmis 34, og Salzmann-dommen, præmis 44). Der kan heller ikke være nogen tvivl om, at de nationale myndigheders ønske om at sikre håndhævelsen af planlovgivningen under hensyn til kravet om retssikkerhed i forbindelse med ejendomshandler udgør et formål af almen interesse.

47 Hvad dernæst angår betingelsen om den ikke-diskriminerende anvendelse af de pågældende nationale bestemmelser, som er en betingelse, der i det foreliggende tilfælde skal vurderes under hensyn til proceduren med afgivelse af en erklæring i sin helhed, har Josef Stauderer gjort gældende, at VGVG er diskriminerende, idet loven gør det umuligt for statsborgere fra en anden medlemsstat at købe en sekundærbolig. Den spanske regering har på samme måde gjort gældende, at VGVG har en formelt diskriminerende karakter, idet den fastsætter en pligt for købere, der er statsborgere i en anden medlemsstat, til at oplyse deres nationalitet uden samtidig at præcisere, hvilke konsekvenser denne oplysning har i forbindelse med vurderingen af erklæringens indhold.

48 Det fremgår imidlertid af såvel den østrigske regerings oplysninger som af forelæggelsesafgørelsen, at de nationale bestemmelser om sekundærboliger, der er genstand for tvisten i hovedsagen, finder anvendelse uden forskel på østrigske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater i Den Europæiske Union eller Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter »EØS«).

49 Statsborgere fra en anden medlemsstat inden for Unionen, såsom Josef Stauderer, eller fra en EØS-stat, er undergivet proceduren med afgivelse af en erklæring og kan købe fast ejendom under iagttagelse af de samme formaliteter som dem, der gælder for østrigske statsborgere.

50 Det bemærkes videre, at pligten for en køber til at oplyse sin nationalitet i den erklæring, som han afgiver, har til formål at adskille de tilfælde, der vedrører statsborgere fra en stat i Unionen eller i EØS, og hvis rettigheder vedrørende køb er identiske med rettighederne for østrigske statsborgere, fra de tilfælde, der angår statsborgere fra tredjelande, som ikke kan købe fast ejendom på de samme betingelser. Denne pligt til at oplyse om nationalitet og pligten til, i givet fald, at oplyse i erklæringen, at grunden skal anvendes til ferieboliger, har således ikke til formål at forbyde statsborgere fra andre medlemsstater at købe sekundærboliger, men blot — således som den østrigske regering har anført — at sikre iagttagelsen af de særlige betingelser for etablering af disse boliger.

51 Hvad endelig angår betingelsen om proportionalitet har den østrigske regering — i modsætning til det af den forelæggende ret oplyste — gjort gældende, at den erklæring, der er nævnt i VGVG's § 7, stk. 2, ikke blot er af formel karakter. Det fremgår af forarbejderne til VGVG, som offentliggjort i LGBl 61/1993 (og som offentliggjort i LBGl 29/2000), at erklæringen ikke blot har til formål at give de kompetente myndigheder oplysning om et påtænkt køb, men ligeledes har til formål at sikre, at den bebyggede grund anvendes til de formål, der er nævnt i erklæringen, bl.a. at en eventuel anvendelse til ferieboliger er i overensstemmelse med de særlige betingelser for sådant brug. Den kontrol, som disse myndigheder efterfølgende udøver, påvirker ikke købets gennemførelse, idet notering i tingbogen blot er betinget af indgivelse af erklæringen. Hvad angår ugyldighedssanktionen i tilfælde af, at der ikke afgives erklæring inden udløbet af fristen på to år, gør den det muligt — fordi den indtræder automatisk — at sikre, at nævnte myndigheder råder over korrekte oplysninger om køb af bebyggede grunde, og at samme myndigheder inden for en rimelig frist kan træffe de nødvendige kontrolforanstaltninger. Denne sanktion er således proportional i forhold til formålet om at hindre ulovlig

udnyttelse af grunde til ferieboliger. En administrativ sanktion i stedet for aftalens ugyldighed ville ikke nødvendigvis være mindre byrdefuld for køberen, fordi den ville kunne pålægges allerede ved udløbet af en frist på tre måneder, og den ville være mindre effektiv.

52 I denne forbindelse er det korrekt, at en ordning med forudgående erklæring, når den er ledsaget af passende retsmidler, faktisk kan være en foranstaltning, der er proportional i forhold til det formål af almen interesse, der forfølges. Domstolen har således allerede fastslået, at en sådan ordning kan gøre det muligt at ophæve kravet om en forudgående tilladelse, der som udgangspunkt er mere indgribende i de frie kapitalbevægelser, uden herved at nedsætte effektiviteten med hensyn til de formål, der forfølges af den offentlige myndighed (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 27, Konle-dommen, præmis 46 og 47, og Salzmann-dommen, præmis 50). Således som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber med rette har gjort gældende, kan en sådan ordning med afgivelse af en erklæring ikke i sig selv være en uforholdsmæssig foranstaltning.

53 Imidlertid vedrører det præjudicielle spørgsmål ikke den procedure med afgivelse af en erklæring, der er indført ved VGVG, i sin helhed, men kun den sanktion, der er fastsat i tilfælde af forsinkelse med afgivelsen af den nødvendige erklæring, dvs. den efterfølgende annullation af ejendomshandelen.

54 En sådan sanktion er ikke proportional i forhold til de formål af almen interesse, der forfølges i den foreliggende sag.

55 For det første indtræder sanktionen automatisk efter en simpel overskridelse af fristen for afgivelse af den krævede erklæring, uanset årsagerne til forsinkelsen med afgivelsen. Således forekommer Josef Stauderers forsinkede afgivelse af erklæringen i hovedsagen delvist at være knyttet til den retsusikkerhed, hvori han befandt sig, idet den forelæggende ret i en tidligere sag havde fastslået, at det under alle omstændigheder var for sent for den pågældende person at opfylde denne pligt.

56 For det andet griber en sådan sanktion radikalt ind i en aftale, der er udtryk for parternes hensigt, uden at det er begrundet i, at der er sket en tilsidesættelse af de relevante materielle bestemmelser, og sanktionen kan af denne grund ikke anses for at imødekomme kravene om retssikkerhed, der er særligt afgørende på området for ejendomshandel. Den omstændighed, at fristen, således som Kommissionen har anført, er »generøst beregnet«, er således ikke tilstrækkelig til, at nævnte sanktion kan anses for proportional i forhold til de forfulgte formål.

57 Domstolen har ganske vist anerkendt, at annullation af en salgskontrakt kan være en proportional sanktion inden for rammerne af en ordning med forudgående erklæring (Salzmann-dommen, præmis 51). På samme måde har Domstolen også fastslået, at visse foranstaltninger med henblik på landsplanlægningen, såsom støtte og udvikling af et levedygtigt landbrug ved at styre udviklingen af landbrugsarealernes strukturer, ikke kan opnås ved en simpel ordning med forudgående erklæring, og at selv en ordning med forudgående tilladelse således under visse betingelser kan være forenelig med de frie kapitalbevægelser (jf. i denne retning bl.a. dom af 23.9.2003, sag C-452/01, Ospelt og Schlössle Weissenberg, Sml. I, s. 9743, præmis 41-45).

58 Det er således i princippet ikke udelukket, at en ordning med forudgående erklæring, der er mindre indgribende for de frie kapitalbevægelser end en ordning

med forudgående tilladelse, kan ledsages af efterfølgende strenge sanktioner, der er tilstrækkeligt afskrækkende til at sikre, at formålet om landsplanlægning og planlovgivning faktisk iagttages.

59 Selv om en sanktion som den, der er genstand for hovedsagen, kan accepteres i tilfælde af en tilsidesættelse af de materielle bestemmelser i den pågældende lovgivning, som er behørigt fastslået af den kompetente myndighed under hensyn til samtlige sagens akter, er en sådan sanktion imidlertid for vidtgående, for så vidt som den har karakter af en automatisk konsekvens af forsinkelse med afgivelse af erklæringen, idet den forbyder denne myndighed at tage stilling til, om det planlagte køb materielt er i overensstemmelse med de gældende planlovsbestemmelser.

60 Andre og mindre vidtgående foranstaltninger kan sanktionere forsinkelse med afgivelsen af en erklæring, såsom bøder. VGVG's § 34 indeholder desuden en liste over forhold, der begrunder økonomiske sanktioner. På samme måde kunne det være muligt at give ansøgeren mulighed for at forklare omstændighederne med hensyn til forsinkelsen eller at give den kompetente myndighed mulighed for — bl.a. når tredjemands rettigheder ikke er på spil — under visse betingelser at acceptere selv en forsinket erklæring eller, ligeledes på visse betingelser, at fastholde aftalens gyldighed.

61 En sanktion som den, der er genstand for hovedsagen, kan således ikke anses for uundværlig for at sikre iagttagelse af pligten til at afgive en erklæring om erhvervelsen og for at sikre det formål af almen interesse, der forfølges med VGVG.

62 Den forelæggende rets spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 56, stk. 1, EF er til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, såsom bestemmelserne i VGVG, hvorefter en simpel forsinkelse med afgivelse af den påkrævede erklæring om erhvervelse medfører, at den pågældende ejendomshandel bliver ugyldig med tilbagevirkende kraft.

Sagens omkostninger

63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 56, stk. 1, EF er til hinder for anvendelse af nationale bestemmelser, såsom bestemmelserne i lov om handel med fast ejendom (Vorarlberger Grundverkehrsgesetz) af 23. september 1993, som ændret, hvorefter en simpel forsinkelse med afgivelse af den påkrævede erklæring om erhvervelse medfører, at den pågældende ejendomshandel bliver ugyldig med tilbagevirkende kraft.

Underskrifter