DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 1 december 2005 *

I mål C-213/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Oberster Gerichtshof (Österrike), genom beslut av den 29 april 2004 som inkom till domstolen den 19 maj 2004, i målet

Ewald Burtscher

mot

Josef Stauderer,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna J. Malenovský, J.-P. Puissochet (referent), S. von Bahr och U. Lõhmus,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: F.G. Jacobs,
justitiesekreterare: byrådirektören K. Sztranc,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 juli 2005,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Ewald Burtscher, genom G. Lins och T. Lins, Rechtsanwälte,

— Josef Stauderer, genom W. Weh, Rechtsanwalt,

— Österrikes regering, genom E. Riedl och S. Pfanner, båda i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom E. Braquehais Conesa, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Braun och H. Støvlbaek, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 29 september 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 56 EG.

2 Begäran har framställts inom ramen för en talan som Ewald Burtscher, innehavare av en bostads- och markfastighet i Sonntags kommun, väckt i syfte att avhysa Josef Stauderer som är innehavare av ett hyreskontrakt som ingåtts för lång tid avseende den fasta egendomen och som hävdar en rätt att förvärva denna egendom.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 I artikel 56.1 EG anges följande:

"Inom ramen för bestämmelserna i detta kapitel skall alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land vara förbjudna."

De österrikiska bestämmelserna

4 I lag om ändring av den federala grundlagen av den 5 juni 1992 (Bundes-Verfassungsgesetznovelle, BGBl. 276/1992) gavs förbundsstaterna befogenhet att införa administrativa kontroller av fastighetstransaktioner som rör obebyggda fastigheter.

5 Enligt artikel VII i lag av år 1974 om ändring av den federala konstitutionen (Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974, BGBl. nr 444/1974) är delstaterna behöriga att anta bestämmelser om förvaltningsrättsliga begränsningar av fastighetstransaktioner mot bakgrund av det allmännas intresse av bibehållande, stärkande eller skapande av hållbara förhållanden för jordbruksbefolkningen.

6 Vad gäller delstaten Vorarlberg, föreskrivs följande under rubriken "Ej tillståndspliktiga förvärv, försäkran" i 7 § i lag om fastighetstransaktioner av den 23 september 1993 (Vorarlberger Grundverkehrsgesetz, LGBl. 61/1993) i dess ändrade lydelse (LGBl. 29/2000) (nedan kallad VGVG):

"1. För förvärv av en bebyggd fastighet krävs inte tillstånd från inskrivningsmyndigheten enligt 6 § första stycket för det fall förvärvaren till fastighetsnämnden i delstaten eller till den kommun där fastigheten är belägen lämnar en skriftlig försäkran i enlighet med andra, tredje och fjärde styckena.

2. Förvärvaren försäkrar att

a) fastigheten är bebyggd,

b) han är österrikisk medborgare eller — när det inte är fråga om en fysisk person — att han inte anses som utlänning enligt 2 § fjärde stycket punkterna b–d, eller att han uppfyller något av villkoren i 3 § första och andra styckena, och att

c) förvärvet inte sker med syftet att använda fastigheten som fritidsbostad.

3. Förvärvaren skall i försäkran tillhandahålla upplysningar till styrkande av identitet och medborgarskap eller av vilka det följer att han inte skall anses som utlänning i enlighet med 2 § fjärde stycket punkterna b–d eller likställs därmed i enlighet med 3 §. Intyg skall inges i den mån det är möjligt.

..."

7 17 § VGVG har följande lydelse:

"1. Tillstånd skall begäras skriftligen från inskrivningsmyndigheten. Begäran skall innehålla samtliga uppgifter och handlingar som är nödvändiga för beslutet, vilka bland annat omfattar uppgifter om syftet med förvärvet, och bestyrkta kopior av de handlingar som styrker förvärvarens rätt.

2. Begäran kan inges redan innan det avtal på vilket det tillståndspliktiga förvärvet grundas har ingåtts. Begäran skall i förekommande fall innehålla de väsentliga delarna av den avsedda transaktionen och vara undertecknad av samtliga parter. Om avtalet utgör grunden för äganderätten, skall begäran om tillstånd eller försäkran inges inom tre månader från det att avtalet ingicks.

..."

8 29 § VGVG har följande lydelse:

"1. Har tillstånd inte beviljats eller har en sådan försäkran som föreskrivs i förevarande lag inte ingetts kan den ifrågavarande transaktionen inte genomföras. I synnerhet kan äganderätten inte skrivas in i inskrivningsregistret. Parterna är emellertid bundna av transaktionen.

2. Om tillstånd inte beviljas, eller har tillstånd eller en försäkran enligt 7 § inte sökts respektive ingetts två år efter utgången av den frist som anges i 17 § andra stycket sista meningen, är transaktionen ogiltig med retroaktiv verkan."

9 32 § VGVG har följande lydelse:

"1. Om tillstånd inte har beviljats för en transaktion och transaktionen är ogiltig på grund av att tillstånd saknas eller att den frist som anges i 29 § andra stycket har

löpt ut, kan säljaren vägra att betala tillbaka köpeskillingen till köparen om säljaren inte kände till eller inte var skyldig att känna till att det förelåg en skyldighet att söka tillstånd eller avge en försäkran enligt 7 § eller att villkoren för att bevilja tillstånd eller avge en försäkran inte var uppfyllda.

2. Om transaktionen blir ogiltig kan säljaren kräva att inskrivna ej förvärvade rättigheter skall undanröjas med beaktande, i god tro, av verkan av rätten att undanröja rättigheter enligt 31 § femte stycket, i synnerhet efter en underrättelse enligt 31 § andra stycket.

..."

Tvisten i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

10 Ewald Burtscher är ägare till en bebyggd fastighet i Sonntags kommun som hans mor överlät på honom år 1995.

11 Josef Stauderer, som är tysk medborgare, överenskom år 1974 med Ewald Burtschers föräldrar, vilka då var ägare till fastigheten, om att han skulle förvärva fastigheten för 250 000 ATS. Josef Stauderer har från och med denna tidpunkt lagt ner betydande belopp på att renovera egendomen. Han använder sedan dess egendomen som fritidsbostad.

12 År 1975 ingick Ewald Burtschers föräldrar och Josef Stauderer samtidigt två avtal. Det ena avtalet som ingicks var ett "hyresavtal" som löpte på 99 år utan rätt till uppsägning. Enligt detta avtal skulle rättigheterna och skyldigheterna enligt avtalet

övergå till parternas respektive arvtagare. Månadshyran angavs till 291 ATS och en förskottshyra på 350 000 ATS skulle utgå. Enligt detta avtal åtog sig hyresgästen att betala samtliga avgifter, inklusive skatter, som hänför sig till användningen av fastigheten. I det andra avtalet som ingicks föreskrevs att om hyresgästen fick möjlighet att köpa denna fastighet, vilket inte var tillåtet enligt den då gällande lagstiftningen, förband sig hyresvärdarna att överlåta denna till hyresgästen för 350 000 ATS.

13 När nämnda fastighet år 1995 överläts till Ewald Burtscher förklarade denne att han övertog samtliga rättigheter och skyldigheter enligt det hyresavtal som ingåtts mellan hans föräldrar och Josef Stauderer.

14 Genom ett beslut av den 12 juli 1994 förbjöd Sonntags kommun Josef Stauderer att använda den ifrågavarande fastigheten som fritidsbostad. Med stöd av bestämmelser i lag om ändring av lagen om markanvändning i Vorarlberg (Vorarlberger Raumplanungsgesetznovelle, LGBl. 27/1993), ansåg kommunen att ovannämnda hyresavtal hade samma verkan som ett köpeavtal och att det hade ingåtts för att kringgå lagstiftningen avseende utlänningars förvärv av fast egendom.

15 Josef Stauderer begärde omprövning av detta beslut, vilket emellertid fastställdes av Bezirkshauptmannschaft (administrativ myndighet för distriktet). Josef Stauderer vann inte heller framgång med den talan som han väckte vid Verwaltungsgerichtshof.

16 Den 11 september 2000 ansökte Ewald Burtscher vid Bezirksgericht Bludenz (distriktsdomstolen i Bludenz) om förpliktande för Josef Stauderer att avflytta från den berörda fastigheten. Han gjorde därvid gällande att de avtal som ingåtts år 1975 utgjorde bedrägliga rättshandlingar som var ogiltiga från början. Svaranden yrkade att ansökan skulle avslås och åberopade de rättigheter som följer av nämnda avtal.

17 Bezirksgericht avslog denna ansökan. Efter sökandens överklagande upphävde emellertid Landesgericht Feldkirch domen i första instans och återförvisade målet till Bezirksgericht. Oberster Gerichtshof avslog överklagandet av domen från nämnda Landesgericht.

18 Såväl Landesgericht som Oberster Gerichtshof ansåg att de regler som är tillämpliga på de rättshandlingar som i verkligheten åsyftades skulle tillämpas på de rättshandlingar som ingåtts i syfte att kringgå lagstiftningen och att deras rättsverkningar skulle upphävas till dess att nämnda regler efterlevs. Enligt de nya bestämmelserna om förvärv av bebyggda fastigheter, som antogs i samband med undertecknandet av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3), krävs emellertid inte längre att förvärvaren först skall ha erhållit ett tillstånd från den myndighet som är behörig på området för fastighetstransaktioner. Efter att VGVG, i dess lydelse enligt LGBl. 61/1993, trädde i kraft krävs endast att förvärvaren, inom två år, skall avge en försäkran till nämnda myndighet enligt 7 § andra stycket VGVG vid äventyr av att transaktionen annars förklaras ogiltig med retroaktiv verkan.

19 I förevarande fall ansåg såväl Landesgericht som Oberster Gerichtshof att avtalen från år 1975 skulle anses ogiltiga och att Josef Stauderer därmed var skyldig att avflytta från fastigheten med hänsyn till att Josef Stauderer inte hade ingett nämnda försäkran inom tvåårsfristen, vilken åtminstone började löpa från och med ikraftträdandet av VGVG i dess lydelse enligt LGBl. 29/2000.

20 Inom ramen för det andra förfarandet fastställde Bezirksgericht de utgifter som Josef Stauderer hade haft för fastigheten till 38 280,57 euro och förpliktade Josef Stauderer att avflytta från fastigheten mot erhållande av detta belopp. Landesgericht fastställde denna dom och förklarade att dess dom inte kunde överklagas inom ramen för normal rättsenlighetsprövning. Denna domstol ansåg att detta andra förfarande var begränsat till det belopp som skulle återbetalas på grund av obehörig vinst och att det därför inte uppkom några väsentliga rättsliga frågor.

21 Josef Stauderer överklagade denna dom till Oberster Gerichtshof inom ramen för en särskild rättsenlighetsprövning. Han gjorde gällande att med hänsyn till ny rättspraxis från EG-domstolen var den bedömning som Oberster Gerichtshof gjort i den första domen inte av tvingande karaktär. EG-domstolen hade i dom av den 15 maj 2003 i mål C-300/01, Salzmann (REG 2003, s. I-4899), slagit fast att förfarandet för begäran av föregående tillstånd i VGVG stred mot de fria kapitalrörelserna enligt artikel 56.1 EG. Enligt Josef Stauderer var denna slutsats tillämplig på sanktionsåtgärden i form av ogiltighet som följer av förfarandet för avgivande av en försäkran enligt 7 § andra stycket VGVG.

22 Oberster Gerichtshof har närmare angett att det enligt lagen om ändring av VGVG i BGBl. 29/2000 är tillåtet att, vad gäller fritidsbostäder, förvärva bebyggda fastigheter genom en försäkran. Denna domstol anser att detta förfarande, till skillnad från förfarandet för begäran om föregående tillstånd, har till syfte att informera de behöriga myndigheterna på området för fastighetsförvärv. Den har vidare angett att Josef Stauderer lämnade den föreskrivna försäkringen först i januari 2003, det vill säga efter det att den föreskrivna fristen på två år löpt ut, och att sanktionsåtgärden i form av ogiltighet även tillämpas vid en för sent ingiven försäkran. Det saknades anledning att tro att den österrikiska lagstiftaren avsett att begränsa sanktionsåtgärden i form av ogiltighet till fall då tillstånd vägras eller något förfarande överhuvudtaget inte har inletts vid de behöriga myndigheterna.

23 Den hänskjutande domstolen har angett att den inom ramen för det första förfarandet, mot bakgrund av dom av den 1 juni 1999 i mål C-302/97, Konle (REG 1999, s. I-3099), ansåg att en sådan reglering som VGVG, i vilken det föreskrivs ett förfarande för avgivande av en försäkran som ger möjlighet till sanktionsåtgärder som till och med kan innebära att transaktionen förbjuds, inte stred mot de fria kapitalrörelserna, eftersom villkoren för att vidta ett sådant förbud var tillräckligt noggrant fastställda i denna lag för att utesluta risken för diskriminering av en utländsk förvärvare.

24 Denna domstol anser emellertid att den senare meddelade domen i det ovannämnda målet Salzmann, som också skall beaktas, kan innebära ett ifrågasättande av denna bedömning. Den hyser bland annat tvivel om huruvida sådana bestämmelser i 29 § andra stycket i VGVG är proportionella enligt vilka ett åsidosättande av en formföreskrift leder till en förlorad rättighet.

25 Det är mot denna bakgrund som Oberster Gerichtshof har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Skall artikel 56 EG tolkas så att den utgör hinder mot nationella bestämmelser [VGVG], vari föreskrivs att det förhållandet att en förvärvare, vid ett fastighetsförvärv som grundas på en rättshandling, har underlåtit att inom den föreskrivna fristen lämna en försäkran om att fastigheten är bebyggd, att förvärvet inte sker med syftet att utnyttja fastigheten som fritidsbostad och att han är österrikisk medborgare eller skall jämställas med en sådan medför att transaktionen blir ogiltig med retroaktiv verkan?"

Upptagande till sakprövning

Argument framförda av svaranden i den nationella domstolen

26 Josef Stauderer har gjort gällande att det finns flera grunder för att inte pröva tolkningsfrågan.

27 För det första är de österrikiska domstolarna inte behöriga att döma i målet vid den nationella domstolen eftersom artikel 16 i konventionen av den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område inte, i dess lydelse enligt konventionen av den 9 oktober 1978 om Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungarikets Storbritannien och Nordirland tillträde (EGT L 304, s. 1, och — ändrad lydelse — s. 77), konventionen av den 25 oktober 1982 om Republiken Greklands tillträde (EGT L 388, s. 1), konventionen av den 26 maj 1989 om Konungariket Spaniens och Republiken Portugals tillträde (EGT L 285, s. 1) och konventionen av den 29 november 1996 om Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges tillträde (EGT C 15, 1997, s. 1) (nedan kallad Brysselkonventionen) inte kan tillämpas i förevarande fall.

28 Vidare anser svaranden vid den nationella domstolen att frågan saknar relevans. Förfarandet för avgivande av en försäkran avseende förvärvet enligt 7 § andra stycket VGVG, som år 2000 utsträcktes till att gälla fritidsbostäder, är inte tillämpligt på utländska förvärvare. I 3 § andra stycket VGVG föreskrivs nämligen att "när förvärvet sker med syftet att utnyttja fastigheten som fritidsbostad, föreligger inget undantag från reglerna angående fastighetstransaktioner med utlänningar med stöd av principen om de fria kapitalrörelserna". Josef Stauderer hade således under alla omständigheter inte kunnat tillämpa förfarandet för avgivande av en försäkran och därvid inge den föreskrivna försäkran.

29 Slutligen har detta förfarande upphävts sedan den 1 juni 2004. Eftersom den hänskjutande domstolen skall tillämpa den lagstiftning som är i kraft den dag då den meddelar domen i målet vid den nationella domstolen, saknar tolkningsfrågan föremål.

Domstolens bedömning

30 Vad gäller den nationella domstolens påstådda brist på behörighet, åligger det inte domstolen att kontrollera om beslutet om hänskjutande har fattats i enlighet med nationella regler om rättens sammansättning och arbetssätt (se dom av den 14 januari 1982 i mål 65/81, Reina, REG 1982, s. 33, punkterna 7 och 8, svensk specialutgåva, volym 6, s. 275, och av den 20 oktober 1993 i mål C-10/92, Balocchi, REG 1993, s. I-5105, punkterna 16 och 17, och av den 11 juli 1996 i mål C-39/94, SFEI m.fl., REG 1996, s. I-3547, punkt 24).

31 Domstolen har heller inte behörighet att pröva om tvisten vid den hänskjutande domstolen har anhängiggjorts i överensstämmelse med behörighetsreglerna i Brysselkonventionen, med undantag för de fall då bestämmelserna i denna konvention uttryckligen är föremål för begäran om förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 1997 i mål C-105/94, Celestini, REG 1997, s. I-2971, punkt 20).

32 Domstolen är bunden av ett beslut om hänskjutande som har fattats av en domstol i en medlemsstat, i den mån det beslutet inte har återkallats efter överklagande inom ramen för den besvärsordning som eventuellt föreskrivs i nationell rätt (domarna i de ovannämnda målen Reina, punkt 7, Balocchi, punkt 17, och SFEI m.fl., punkt 24).

33 Vad gäller de övriga grunderna för att talan inte skall kunna upptas till prövning som Josef Stauderer har åberopat med stöd av nationell rätt, erinrar domstolen för det första om att domstolen enligt artikel 234 EG är behörig att genom ett förhandsavgörande tolka gemenskapsrättsliga frågor som ställs av en domstol i en medlemsstat. Detta förfarande har inte till syfte att tolka nationell lagstiftning eller nationella bestämmelser. Detta innebär att en eventuellt inte helt exakt beskrivning av de nationella bestämmelserna som gjorts av den nationella domstolen i dess beslut om hänskjutande inte kan få till följd att domstolen inte är behörig att besvara

den tolkningsfråga som den nationella domstolen ställt (se bland annat dom av den 30 april 1986 i de förenade målen 209/84–213/84, Asjes m.fl., REG 1986, s. 1425, punkt 12; svensk specialutgåva, volym 8, s. 549).

34 Det följer dessutom av fast rättspraxis att det i princip uteslutande ankommer på de nationella domstolarna att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2002 i de förenade målen C-515/99, C-519/99–C-524/99 och C-526/99–C-540/99, Reisch m.fl., REG 2002, s. I-2157, punkt 25, och domen i det ovannämnda målet Salzmann, punkt 30).

35 Härav följer att de frågor som ställts inom ramen för den beskrivning som den nationella domstolen, på eget ansvar, har lämnat av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning, och vilka det inte ankommer på domstolen att pröva riktigheten av, presumeras vara relevanta (se dom av den 7 september 1999 i mål C-355/97, Beck och Bergdorf, REG 1999, s. I-4977, punkterna 22–24, och domen i det ovannämnda målet Salzmann, punkt 31).

36 I förevarande fall framgår det således inte på ett uppenbart sätt att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten saknar relevans för den hänskjutande domstolen.

37 Av ovanstående överväganden följer att tolkningsfrågan kan tas upp till prövning.

38 Domstolen skall således pröva huruvida artikel 56.1 utgör hinder för tillämpningen av en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen enligt vilken ett för sent ingivande av en föreskriven försäkran avseende förvärv medför att transaktionen blir ogiltig med retroaktiv verkan.

Prövning i sak

39 Domstolen har fastslagit att nationella bestämmelser, såsom VGVG, vilken är i fråga i målet vid den nationella domstolen, genom vilka förvärv av fast egendom regleras i syfte att förbjuda eller uppställa specifika villkor för inrättandet av fritidsbostäder, skall stå i överensstämmelse med EG-fördragets bestämmelser om fria kapitalrörelser (domarna i de ovannämnda målen Konle, punkt 22, Reisch m.fl., punkt 28, och Salzmann, punkt 39).

40 Domstolen skall således i enlighet med beslutet om hänskjutande pröva räckvidden av den berörda nationella åtgärden mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 56.1 EG.

41 Enligt de förklaringar som lämnats av den österrikiska regeringen medför ordningen avseende fastighetsförvärv i VGVG att transaktionernas rättsverkan har gjorts beroende av ingivandet av en försäkran enligt 7 § andra stycket VGVG. Det förhållandet att sanktionsåtgärden ogiltighet automatiskt inträder syftar till att tidsmässigt begränsa rättsverkan av den försäkran som skall inges till den behöriga myndigheten genom införandet av ett "suspensivt villkor" som påverkar den berörda transaktionen.

42 Det framgår av dessa förklaringar att nämnda försäkran, även om den inte utgör ett villkor för det faktiska genomförandet av transaktionen, inte desto mindre utgör en tvingande formföreskrift som skall uppfyllas innan köpehandlingen med rättslig verkan kan skrivas in i fastighetsregistret, vilket är det enda sättet att säkerställa att denna rättshandling ges verkan gentemot myndigheter och tredjeman. Dessutom följer det av 12 § första stycket första meningen VGVG att avgivandet av denna försäkran är förbundet med en skyldighet att inte använda fastigheten för andra ändamål än dem som angivits i försäkran.

43 Ett förfarande för avgivande av en försäkran har således redan på grund av sitt syfte till verkan att begränsa de fria kapitalrörelserna (se, för ett liknande resonemang, angående ett förfarande avseende föregående försäkran/tillstånd för fastighetsförvärv, domen i det ovannämnda målet Reisch, punkt 32).

44 En sådan åtgärd kan ändå godtas om det syfte som eftersträvas är av allmänintresse, om den vidtas på ett icke-diskriminerande sätt och om proportionalitetsprincipen iakttas, det vill säga om åtgärden är ägnad att säkerställa förverkligandet av det syfte som eftersträvas och den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det (se, för ett liknande resonemang, dom i det ovannämnda målet Konle, punkt 40, av den 22 januari 2002 i mål C-390/99, Canal Satélite Digital, REG 2002, s. I-607, punkt 33, domarna i de ovannämnda målen Reisch m.fl., punkt 33, och Salzmann, punkt 42).

45 Den österrikiska regeringen har beträffande villkoret att åtgärden skall eftersträva ett syfte av allmänintresse gjort gällande att Landtag Vorarlberg genom att införa ovannämnda förfarande för avgivande av en försäkran eftersträvar lokaliseringspolitiska syften, det vill säga att marken skall användas på ett rättvist sätt som innebär begränsningar för inrättandet av fritidsbostäder, och det syftar således till att förena de behöriga myndigheternas krav på kontroll av efterlevnaden av detaljplaneringsbestämmelser och kravet på rättssäkerhet vid fastighetstransaktioner.

46 Det framgår härvid av fast rättspraxis att sådana hinder för inrättandet av fritidsbostäder i ett visst geografiskt område som en medlemsstat föreskrivit i syfte att av lokaliseringspolitiska syften värna om en permanent befolkning och en ekonomisk verksamhet som är oberoende i förhållande till turistbranschen, kan anses bidra till syften av allmänintresse (se domarna i de ovannämnda målen Konle, punkt 40, Reisch m.fl., punkt 34, och Salzmann, punkt 44). Det kan inte heller råda någon tvekan om att de nationella myndigheternas strävan att säkerställa tillämpningen av detaljplaneringsbestämmelserna, samtidigt som kravet på rättssäkerhet vid transaktioner iakttas, utgör ett syfte av allmänintresse.

47 Josef Stauderer har beträffande villkoret om en icke-diskriminerande tillämpning av de berörda nationella bestämmelserna, vilket utgör ett villkor som i förevarande fall skall prövas mot bakgrund av förfarandet för avgivande av en försäkran i sin helhet, påstått att VGVG är diskriminerande eftersom denna lagstiftning inte tillåter medborgare från en annan medlemsstat att förvärva en fritidsbostad. Den spanska regeringen anser till och med att VGVG innehåller diskriminerande formföreskrifter eftersom den innehåller ett krav på att förvärvare som är medborgare i en annan medlemsstat skall ange sin nationalitet, utan att det anges vilka följder ett sådant angivande kommer att få vid den materiella bedömningen av försäkran.

48 Det framgår således både av den österrikiska regeringens yttrande och av beslutet om hänskjutande att i målet vid den nationella domstolen är den nationella lagstiftningen angående fritidsbostäder tillämplig på såväl österrikiska medborgare som medborgare från övriga medlemsstater i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallat EES) utan åtskillnad.

49 En medborgare i en annan medlemsstat i unionen, såsom Josef Stauderer, eller i en annan stat i EES omfattas nämligen av förfarandet för avgivande av en försäkran och kan förvärva fast egendom med iakttagande av samma formföreskrifter som dem som gäller för österrikiska medborgare.

50 Vidare har skyldigheten för förvärvaren att ange sin nationalitet i den försäkran som skall inges till syfte att särskilja en situation där det är fråga om en medborgare från en medlemsstat i Europeiska unionen eller EES, som har samma rätt att förvärva egendom som österrikiska medborgare, från en situation där det är fråga om en medborgare från ett tredjeland, som inte har rätt att förvärva fast egendom på samma villkor. Skyldigheten att ange nationalitet och skyldigheten att i förekommande fall i försäkran ange att fastigheten kommer att användas som fritidsbostad syftar således inte till att förbjuda medborgare från andra medlemsstater att förvärva fritidsbostäder, utan enbart att, såsom den österrikiska regeringen har förklarat, säkerställa iakttagandet av de särskilda villkoren för att inrätta sådana bostäder.

51 Vad slutligen gäller proportionalitetsvillkoret har den österrikiska regeringen gjort gällande att den försäkran som avses i 7 § andra stycket VGVG, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har angett, inte enbart utgör en formföreskrift. Det framgår av förarbetena till VGVG, i dess lydelse i LGBl. 61/1993 (och i LBGl. 29/2000) att försäkran inte enbart syftar till att informera de behöriga myndigheterna om ett planerat förvärv utan även syftar till att säkerställa att den bebyggda fastigheten verkligen används för de ändamål som anges i nämnda försäkran, särskilt att en eventuell användning som fritidsbostad uppfyller de särskilda villkoren för denna typ av användning. De kontroller som dessa myndigheter genomför i efterhand påverkar inte genomförandet av det planerade förvärvet, eftersom inskrivningen i fastighetsregistret får ske utan andra krav än att försäkran inges. Vad gäller sanktionsåtgärden i form av ogiltighet som kan vidtas för det fall en försäkran inte ingetts inom en frist på två år, gör den genom sin automatiska tillämpning det möjligt att säkerställa att nämnda myndigheter verkligen informeras om förvärv av bebyggda fastigheter och att dessa myndigheter inom en rimlig tidsfrist kan vidta nödvändiga kontrollåtgärder. Denna sanktionsåtgärd är således proportionerlig i förhållande till syftet att förhindra en rättsstridig användning av fastigheter som fritidsbostäder. Om sanktionsåtgärden i form av avtalets ogiltighet skulle ersättas av en administrativ

sanktionsåtgärd skulle det inte nödvändigtvis vara mindre betungande för förvärvaren, eftersom den administrativa sanktionsåtgärden skulle kunna påföras från och med det att en frist på tre månader löpt ut och den skulle vara mindre verkningsfull.

52 Det är i detta hänseende visserligen riktigt att ett förfarande för avgivande av en föregående försäkran faktiskt, om det åtföljs av lämpliga juridiska instrument, kan utgöra en proportionerlig åtgärd i förhållande till det eftersträvade syftet av allmänintresse. Domstolen har således fastställt att ett sådant förfarande kan göra det möjligt att undanröja kravet på förhandstillstånd, som i allmänhet innebär en större inskränkning av de fria kapitalrörelserna, utan att de syften som den offentliga myndigheten eftersträvar skulle bli lidande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 1995 i de förenade målen C-163/94, C-165/94 och C-250/94, Sanz de Lera m.fl., REG 1995, s. I-4821, punkt 27, samt domarna i de ovannämnda målen Konle, punkterna 46 och 47, och Salzmann, punkt 50). Såsom Europeiska gemenskapernas kommission med rätta har påpekat, kan ett sådant förfarande för avgivande av en försäkran inte i sig utgöra en oproportionerlig åtgärd.

53 Tolkningsfrågan rör emellertid inte förfarandet för avgivande av en försäkran i VGVG i sin helhet utan den avser enbart den sanktionsåtgärd som föreskrivs vid ett för sent ingivande av den föreskrivna försäkran, det vill säga att fastighetstransaktionen blir ogiltig med retroaktiv verkan.

54 En sådan sanktionsåtgärd är emellertid inte proportionell i förhållande till de syften av allmänintresse som eftersträvas i förevarande fall.

55 För det första påförs nämligen sanktionen automatiskt enbart på grund av att en frist för avgivande av den föreskrivna försäkran överskridits och oberoende av skälen till att försäkran ingetts för sent. I målet vid den nationella domstolen verkar det som om det förhållandet att Josef Stauderer ingett försäkran för sent delvis berodde på den rättsliga osäkerhet som han befann sig i, med hänsyn till att den hänskjutande domstolen i ett tidigare förfarande hade ansett att det under alla omständigheter var för sent för den berörde att uppfylla denna skyldighet.

56 För det andra innebär en sådan sanktionsåtgärd ett radikalt ifrågasättande av ett avtal genom vilket parternas vilja kommit till uttryck, utan att de materiella bestämmelserna åsidosatts. Denna kan således inte motsvara de rättssäkerhetskrav som är särskilt viktiga beträffande fastighetsförvärv. Det förhållandet att fristen, såsom kommissionen har påpekat, är "generöst tilltagen" är således inte tillräckligt för att nämnda sanktionsåtgärd skall anses vara proportionell i förhållande till de eftersträvade syftena.

57 Domstolen har visserligen medgett att en ogiltigförklaring av ett köpeavtal kan utgöra en proportionell sanktionsåtgärd inom ramen för ett förfarande för avgivande av en föregående försäkran (domen i det ovannämnda målet Salzmann, punkt 51). Domstolen har redan fastställt att vissa lokaliseringspolitiska syften, såsom stöd till och utveckling av ett hållbart jordbruk genom att styra utvecklingen av strukturen på jordbruksfastigheter, inte kunde uppnås enbart genom ett förfarande för avgivande av en föregående försäkran och att ett förfarande för föregående tillstånd under vissa omständigheter således kunde vara förenligt med de fria kapitalrörelserna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 september 2003 i mål C-452/01, Ospelt och Schlössle Weissenberg, REG 2003, s. I-9743, punkterna 41–45).

58 Det är således i princip inte uteslutet att ett förfarande för avgivande av en föregående försäkran, som innebär mindre inskränkningar av de fria kapitalrörel-

serna än en ordning med föregående tillstånd, kan innebära att stränga sanktionsåtgärder vidtas i efterskott, som är tillräckligt avskräckande för att de lokaliseringspolitiska syftena och detaljplaneringssyftena faktiskt iakttas.

59 Även om en sådan sanktionsåtgärd som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kan godtas vid åsidosättande av materiella regler i den berörda lagstiftningen som i vederbörlig ordning fastställts av den behöriga myndigheten mot bakgrund av samtliga omständigheter i ärendet, är en sådan åtgärd alltför långtgående på grund av de automatiska följder som en för sent ingiven försäkran får genom att denna myndighet förbjuds att undersöka om det planerade förvärvet i materiellt hänseende var förenligt med tillämpliga detaljplaneringsbestämmelser eller inte.

60 Åtgärder som har en mindre långtgående verkan skulle kunna vidtas vid en för sent avgiven försäkran, såsom exempelvis böter. 34 § VGVG innehåller för övrigt en förteckning över omständigheter som motiverar att böter påförs. Det skulle även vara tänkbart att ge svaranden en möjlighet att ange skälen för förseningen eller att tillerkänna den behöriga myndigheten en möjlighet, särskilt om tredjemans rättigheter inte berörs, att under vissa omständigheter godta även en för sent avgiven försäkran eller att på vissa villkor upprätthålla avtalets giltighet.

61 En sådan sanktionsåtgärd som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kan således inte anses vara absolut nödvändig för att säkerställa att skyldigheten att avge en försäkran avseende ett förvärv iakttas och för att uppnå det syfte av allmänintresse som eftersträvas med VGVG.

62 Den hänskjutande domstolens tolkningsfråga skall således besvaras så att artikel 56.1 EG utgör hinder för tillämpningen av en sådan nationell lagstiftning som VGVG, enligt vilken fastighetstransaktionen blir ogiltig med retroaktiv verkan om den föreskrivna försäkran avseende förvärv inges för sent.

Rättegångskostnader

63 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 56.1 EG utgör hinder för tillämpningen av en sådan nationell lagstiftning som lag om fastighetstransaktioner (Vorarlberger Grundverkehrsgesetz) av den 23 september 1993, i dess ändrade lydelse, enligt vilken fastighetstransaktionen blir ogiltig med retroaktiv verkan om den föreskrivna försäkran avseende förvärv inges för sent.

Underskrifter