JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
30 päivänä tammikuuta 2003 [1]

1. Itävallan oikeuden mukaan osavaltiot voivat hyväksyttää kiinteän omaisuuden hankinnat hallinnollisessa valvontajärjestelmässään. Asiassa Konle [2] 1.6.1999 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin käsitteli Tirolin osavaltiossa (Itävalta) sovellettavaa kiinteän omaisuuden hankintaa koskevaa järjestelmää ja asiassa Reisch ym. [3] 5.3.2002 antamassaan tuomiossa Salzburgin osavaltiossa (Itävalta) sovellettavaa vastaavaa järjestelmää.

2. Nyt esillä olevassa asiassa Landesgericht Feldkirch (Itävalta) on saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi asian, joka liittyy kysymykseen Vorarlbergin osavaltiossa (Itävalta) sovellettavan kiinteän omaisuuden hankintaa koskevan järjestelmän yhdenmukaisuudesta pääomien vapaan liikkuvuuden kanssa. Kyseinen tuomioistuin tiedustelee myös, mikä vaikutus 2.5.1992 allekirjoitettuun Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen [4] sisältyvällä standstill-lausekkeella voi olla tähän järjestelmään.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

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

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

4 — EYVL 1994, L 1, s. 3 (jäljempänä ETA-sopimus).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

3. EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklassa (josta on tullut EY 56 artikla) määrätään seuraavaa:

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

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

4. EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan (josta on tullut EY 58 artiklan 1 kohta) mukaisesti se, mitä perustamissopimuksen 73 b artiklassa määrätään, ei

rajoita jäsenvaltioiden oikeutta muun muassa toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen, tai jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Perustamissopimuksen 73 d artiklan 3 kohdassa täsmennetään kuitenkin, että nämä toimenpiteet eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai pääomien vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista.

5. ETA-sopimuksen liitteessä XII olevan 1 kohdan e alakohdassa määrätään seuraavaa:

"Siirtymäkausien aikana EFTA-valtiot [Euroopan vapaakauppaliitto] eivät kohtele EY:n jäsenvaltioiden tai muiden EFTA-valtioiden yhtiöiden tai kansalaisten uusia eivätkä olemassa olevia sijoituksia epäsuotuisammin kuin sopimuksen allekirjoituspäivänä voimassa olevan lainsäädännön mukaan, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta EFTA-valtioiden oikeutta saattaa voimaan sopimuksen mukaisia lakeja ja erityisesti vapaa-ajan asunnon ostamista koskevia säännöksiä, jotka vastaavat vaikutukseltaan sitä lainsäädäntöä, joka on [perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24.6.1988 annetun neuvoston] direktiivin [88/361/ETY [5]] 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti hyväksytty yhteisössä."

5 — EYVL L 178, s. 5.

6. Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan [6] 70 §:ssä määrätään seuraavaa:

"Niiden velvoitteiden estämättä, joista määrätään sopimuksissa, Itävallan tasavalta saa pitää voimassa voimassaolevan vapaa-ajan asuntoja koskevan lainsäädäntönsä viiden vuoden ajan liittymispäivästä."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

7. Vorarlberger Grundverkehrsgesetzissä (Vorarlbergin osavaltion laki kiinteästä omaisuudesta), joka annettiin 23.9.1993, sellaisena kuin se on muutettuna, [7] säädetään, että jokaista kiinteistönhankintaa varten tarvitaan lähtökohtaisesti kiinteistöviranomaisten lupa. [8] Jos lupaa ei myönnetä, kiinteistöä ei voida kirjata kiinteistörekisteriin, jolloin omistusoikeus hankittuun kiinteistöön syntyisi. Näin ollen kauppasopimus on mitätön. [9]

6 — EYVL 1994, C 241, s. 21, ja EYVL 1995, L 1, s. 1 (jäljempänä liittymisasiakirja).

7 — LGBl. 1993/61, muutettuna LGBl. 1995/11, 1996/9 ja 1997/85 (jäljempänä VGVG).

8 — Ennakkoratkaisupyyntö (4 kohta).

9 — Ennakkoratkaisupyyntö (5 kohta).

8. VGVG:ssä erotetaan toisistaan rakentamattomat ja rakennetut kiinteistöt.

9. Rakentamattomista kiinteistöistä VGVG:n 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Oikeuksien saamiseksi muuhun rakentamattomaan kiinteistöön kuin vapaa-ajan asuntoon myönnetään lupa

— —

b) milloin saaja osoittaa uskottavasti, että kiinteistö otetaan kohtuullisessa ajassa sille maankäyttösuunnitelmassa osoitettuun käyttöön tai osoitetaan yleisiin, yleishyödyllisiin tai kulttuurisiin tarkoituksiin. Tällöin otetaan huomioon saajan tarpeet."

10. VGVG:n 8 §:n 3 b momentti lisättiin vuonna 1997 tehdyn ja 1.1.1998 voimaan tulleen VGVG:n muutoksen yhteydessä. Muutos tehtiin sen jälkeen, kun Verfassungsgerichtshof (Itävalta) kumosi vuonna 1996 tätä ennen sovelletun säännöksen. [10]

11. Rakennetuista kiinteistöistä VGVG:n 7 §:ssä säädetään, että kiinteistöviranomaisen antamaa lupaa koskevasta edellytyksestä voidaan poiketa, jos omistaja antaa kirjallisen ilmoituksen siitä, että kiinteistö on rakennettu, että saannon tarkoituksena ei ole vapaa-ajan asunnon hankkiminen ja että omistaja on Itävallan kansalainen tai muutoin täyttää jonkin VGVG:n 3 §:ssä asetetun edellytyksen.

12. Kyseisen 3 §:n mukaan ne kiinteistön hankkijat, jotka eivät ole Itävallan kansalaisia mutta jotka ovat jonkin muun jäsenvaltion kansalaisia, rinnastetaan Itävallan kansalaisiin, jos he vetoavat Euroopan unionissa taattuun perusvapauteen. [11]

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

13. Itävallan kansalainen Doris Salzmann, jonka kotipaikka on Itävallassa sijaitseva Fußachin kunta, osti Itävallan kansalaiselta Walter Schneiderilta, jonka kotipaikka on

10 — Ennakkoratkaisupyyntö (7 kohta).
11 — Ennakkoratkaisupyyntö (6 kohta).

myös Fußachin kunta, kyseisessä kunnassa sijaitsevan rakentamattoman kiinteistön. Doris Salzmann ei pyytänyt tätä varten VGVG:n 8 §:ssä säädettyä lupaa.

14. Valittaja pyysi 9.11.1998 Bezirksgericht Bregenziltä (Itävalta) omistusoikeutensa kirjaamista kiinteistörekisteriin. Valittaja antoi ilmoituksen, joka vastaa rakennetun kiinteistön hankkimisen yhteydessä vaadittua ilmoitusta ja jossa hän sitoutui olemaan käyttämättä tätä kiinteistöä loma-asunnon rakentamiseen. Valittaja väitti, että lupamenettely on ristiriidassa Itävallan tasavallalle Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuvien velvollisuuksien kanssa ja että ilmoituksen täytyy riittää pyydettyä kirjaamista varten.

15. Bezirksgericht Bregenz hylkäsi 16.11.1998 tekemällään päätöksellä valittajan hakemuksen sillä perusteella, että viranomaiset eivät olleet myöntäneet vaadittua lupaa.

16. Valittaja haki 18.11.1998 muutosta (Rekurs) Landesgerich Feldkirchiltä. [12]

17. Bezirksgericht Bregenz esitti yhteisöjen tuomioistuimelle 29.12.1998 ennakkoratkaisupyynnön asiassa C-178/99, Salzmann [13]. Kyseisessä asiassa antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei se ole toimivaltainen vastaamaan kysymyksiin sillä perusteella, että Bezirksgerich Bregenz toimi kyseisessä asiassa hallintoviranomaisena. Tuomion jälkeen Bezirksgerich Bregenz siirsi asian Landesgerich Feldkirchiin.

III Ennakkoratkaisukysymykset

18. Landesgericht Feldkirch on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä, jotka ovat lähes samat kuin edellä mainitussa asiassa C-178/99 esitetyt ennakkoratkaisukysymykset. Se esitti seuraavat kysymykset:

"1) Voivatko Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaiset vedota pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, kun on kyse valtion sisäisestä oikeustoimesta, jos tämän jäsenvaltion oikeudessa kielletään omien kansalaisten syrjintä mutta ei nimenomaisesti taata unionin kansalaisten hyväksi pääomien vapaata liikkuvuutta?

2) Onko pääomien vapaan liikkuvuuden mukaista, että rakennettavan kiinteis-

12 — Ennakkoratkaisupyyntö (4 kohta).

13 — Asia C-178/99, Salzmann, tuomio 14.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4421).

tön hankkiminen edellyttää kiinteistöviranomaisten myöntämää, luonteeltaan konstitutiivista lupaa?

3) Mikä vaikutus on ETA-sopimuksen liitteessä XII olevan 1 kohdan e alakohdan standstill-lausekkeella niihin säännöksiin, joiden mukaan kiinteistörekisteriin kirjaaminen edellyttää lupaa ja joista säädettiin uusina säännöksinä vasta sen jälkeen, kun ETA-sopimus oli jo allekirjoitettu?"

IV Asian arviointi

A *Tutkittavaksi ottaminen*

19. Aluksi on täsmennettävä, että yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta vastausten antamiseksi Landesgericht Feldkirchin sille esittämiin kysymyksiin ei vaikuta kyseenalaiselta. Väliintulijat eivät myöskään kyseenalaistaneet sitä. Toisin kuin Bezirksgericht Bregenz edellä mainitussa asiassa C-178/99, Landesgericht Feldkirch, jonka käsiteltäväksi oikeusriita on saatettu, on nimittäin viimeinen kansallinen oikeusaste, ja sen on ratkaistava asia menettelyssä, jonka tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen. [14]

20. Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista koskeva kysymys tulee esille kuitenkin myös muussa yhteydessä. Ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskevissa kirjallisissa huomautuksissaan Euroopan yhteisöjen komissio [15] ja Itävallan hallitus [16] väittävät, että pääasia ei kuulu yhteisön oikeuden alaan, joten yhteisön oikeuden tulkinta on hyödytöntä. Ne korostavat, että pääasian kaikki tosiseikat tapahtuvat yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa, ja tähdentävät, että näin ollen perustamissopimuksen 73 b artiklaa ei sovelleta. Näkemyksensä tueksi ne vetoavat artiklan sanamuotoon ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan perustamissopimuksen perusvapauksia koskevia määräyksiä ei voida soveltaa täysin jäsenvaltion sisäisiin asioihin.

21. EFTA:n valvontaviranomainen katsoo, että nyt esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Angonese [17] 6.6.2000 ja asiassa Guimont [18] 5.12.2000 omaksuman näkemyksen perusteella, mutta yhtyy komission ja Itävallan hallituksen näkemykseen siitä, että pääasia ei kuulu perustamissopimuksen 73 b artiklan soveltamisalaan. [19]

14 — Ennakkoratkaisupyyntö (2 kohta).

15 — 11—17 kohta.

16 — Sivut 2—5.

17 — Asia C-281/98, Angonese, tuomio 6.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4139).

18 — Asia C-448/98, Guimont, tuomio 5.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10663).

19 — Ks. komission kirjalliset huomautukset (17—23 kohta).

22. Katson, että nyt esillä olevan ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen perusteltavuus voidaan päätellä edellä mainitussa asiassa Reisch ym., ennen nyt esillä olevassa asiassa järjestettyä suullista käsittelyä annetusta tuomiosta, jonka oikeudelliset seikat ja tosiseikat ovat hyvin samanlaiset kuin pääasiassa.

23. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 1 kohdassa totesin, edellä mainitussa asiassa Reisch ym. annetussa tuomiossa käsiteltiin sitä, onko Salzburgin osavaltiossa sovellettava kiinteän omaisuuden hankintaa koskeva järjestelmä pääomien vapaan liikkuvuuden mukainen. Järjestelmän mukaan rakentamattoman kiinteistön luovutusta varten on esitettävä todistus, joka myönnetään toimitettavan ilmoituksen perusteella, tai joissakin tapauksissa kiinteistön siirtämistä koskeva lupa. Yksi väliintulijoista riitautti ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen sillä perusteella, että pääasia oli luonteeltaan täysin jäsenvaltion sisäinen, sillä se koski Itävallassa sijaitsevaa kiinteistöä, jonka oli hankkinut itävaltalainen yritys.

24. Arvioinnissaan yhteisöjen tuomioistuin totesi ensiksi, että kaikki pääasian tosiseikat olivat tapahtuneet vain yhdessä jäsenvaltiossa.[20] Se ilmoitti lisäksi, että Salzburgin osavaltiossa sovellettavan kaltainen kansallinen säännöstö, jota sovelletaan erotuksetta Itävallan kansalaisiin ja yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisiin, sisältää lähtökohtaisesti perustamissopimuksessa määrättyjä perusvapauksia koskevia määräyksiä ainoastaan siltä osin kuin sitä sovelletaan tilanteisiin, joilla on yhteys jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.[21]

25. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että näiden toteamusten perusteella ei kuitenkaan voida jättää vastaamatta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin. Yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Yhteisöjen tuomioistuin voi jättää kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön tutkimatta vain, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämä yhteisön oikeuden tulkinta ei millään tavoin liity pääasiassa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen.[22]

26. Yhteisöjen tuomioistuin totesi lopuksi, että kansallisen tuomioistuimen pyytämä yhteisön oikeuden tulkinta voisi olla sille tarpeellinen ratkaisun antamiseksi pääasiassa tilanteessa, jossa Itävallan kansalaisella on kansallisen oikeuden nojalla oltava samat oikeudet kuin toisen jäsenvaltion kansalaisella yhteisön oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa.[23]

20 — Em. asia Reisch ym., tuomion 24 kohta.

21 — Idem.

22 — Asia 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981 (Kok. 1981, s. 1563, Kok. Ep. VI, s. 133, 6 kohta) ja em. asia Angonese, tuomion 18 kohta.

23 — Em. asia Reisch ym., tuomion 26 kohta.

27. Näin tehdessään yhteisöjen tuomioistuin omaksui saman kannan kuin edellä mainitussa asiassa Guimont antamassaan tuomiossa; asiassa oli kyse tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta ja pääasian tosiseikat olivat myös tapahtuneet vain yhdessä jäsenvaltiossa. [24]

28. Edellä mainituissa asioissa Reisch ym. ja Guimont annetut tuomiot ovat yhdenmukaiset asiassa Dzodzi [25] annetussa tuomiossa vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että sillä on toimivalta ratkaista ennakkoratkaisukysymykset, jotka koskevat yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä tilanteissa, joissa pääasian tosiasiat ovat tapahtuneet yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolella mutta joissa yhteisön oikeuden säännökset ja määräykset on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Näissä kahdessa tyyppitapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaisuus riippuu nimittäin ainoastaan kansallisesta lainsäädännöstä.

29. Kuten totesin asiassa Berliner Kindl Bauerei [26] esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, asiaan Dzodzi perustuva oikeuskäytäntö käynnisti kiivaan keskustelun. Asiassa BIAO [27] 7.1.2003 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti täysistunnossaan edellä mainitun asiaan Dzodzi perustuvan oikeuskäytännön, vaikka julkisasiamies Jacobs oli ehdottanut oikeuskäytännön muuttamista tai ainakin sen merkittävää mukauttamista. [28]

30. Näiden seikkojen perusteella ei mielestäni ole aiheellista aloittaa uudelleen keskustelua kyseisestä oikeuskäytännöstä.

31. Näin ollen todettakoon ainoastaan, että nyt esillä olevassa asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoitti ennakkoratkaisupyyntönsä perusteluissa [29] ja ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodossa, että Itävallan lainsäädännössä kielletään Itävallan kansalaisten syrjintä. Tällaisessa tilanteessa, jossa Itävallan kansalaiset voivat vedota samoihin oikeuksiin, jotka perustamissopimuksen 73 b artiklassa taataan muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, kansallisen tuomioistuimen pyytämä tulkinta voi olla hyödyllinen pääasiassa annettavan ratkaisun kannalta.

32. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät perustamissopimuksen kyseisen määräyksen tulkintaa koskevat ennakkoratkaisukysymykset on näin ollen otettava tutkittavaksi.

24 — Asiassa oli kyse rikosoikeudellisesta syytteestä, jonka Ranskan hallintoviranomaiset olivat nostaneet Ranskaan sijoittautuneen yrityksen johtajaa vastaan sillä perusteella, että yritys oli tuottanut ja myynyt kyseisen jäsenvaltion alueella kuoretonta juustoa nimityksellä emmental, mikä oli vastoin kansallisia säännöksiä.

25 — Asia C-297/88 ja asia C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3763, Kok. Ep. X, s. 555). Tämä oikeuskäytäntö perustuu asiaan 166/84, Thomasdünger, tuomio 26.9.1985 (Kok. 1985, s. 3001), ja yhteisöjen tuomioistuin on noudattanut sitä useissa tuomioissaan, joista voidaan mainita asiassa C-28/95, Leur-Bloem (Kok. 1997, s. I-4161) ja asiassa C-130/95, Giloy (Kok. 1997, s. I-4291) 17.7.1997 annetut tuomiot.

26 — Asia C-208/98, Berliner Kindl Bauerei, tuomio 23.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1741, 24 kohta).

27 — Asia C-306/99, BIAO, tuomio 7.1.2003, kok. 2003, s. I-1, 86—92 kohta.

28 — Em. asiassa BIAO julkisasiamies Jacobsin 15.11.2001 esittämä ratkaisuehdotus, 47—70 kohta (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

29 — Ennakkoratkaisupyynnön 10 kohta.

B *Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys*

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee näillä kahdella kysymyksellään, joita on aiheellista tutkia yhdessä, lähinnä sitä, onko perustamissopimuksen 73 b artiklaa tulkittava niin, että siinä kielletään VGVG:llä perustetussa kiinteän omaisuuden hankintaa koskevassa järjestelmässä määrätyn ennakkolupamenettelyn kaltaiset menettelyt.

34. Aluksi on aiheellista täsmentää, että vaikka omistamisjärjestelmästä määrääminen kuuluu kunkin jäsenvaltion toimivaltaan EY:n perustamissopimuksen 222 artiklan (josta on tullut EY 295 artikla) mukaisesti, tämä perustamissopimuksen määräys ei kuitenkaan merkitse sitä, että perusvapauksia koskevat perustamissopimuksen määräykset eivät koskisi tällaista järjestelmää. [30]

35. Nyt esillä olevassa asiassa käsiteltävien toimenpiteiden, joilla säännellään kiinteän omaisuuden hankintaa, on oltava työvoiman vapaan liikkuvuuden, sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden mukaisia. [31]

36. Näiden toimenpiteiden on myös oltava niiden perustamissopimuksen määräysten mukaisia, jotka koskevat pääomien vapaata liikkuvuutta. [32]

37. On kiistatonta, että VGVG:n 8 §:n kaltaiset säännökset, joilla perustetaan kiinteän omaisuuden hankintaa koskeva ennakkolupamenettely, rajoittavat jo tarkoituksensa vuoksi pääomien vapaata liikkuvuutta. [33] Näiden säännösten tarkoituksena on nimittäin antaa asianomaisen jäsenvaltion kiinteistöviranomaisille mahdollisuus estää kyseisten hankintojen tekeminen. Säännöksillä voidaan näin ollen estää muiden jäsenvaltioiden sijoittajia sijoittamasta pääomaansa tällä tavoin tai tehdä sijoitukset vähemmän houkuttteleviksi.

38. On riidatonta, että pääomien vapaata liikkuvuutta, joka on perustamissopimuksen perusperiaate, voidaan rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä ainoastaan silloin, kun kyseinen lainsäädäntö täyttää tietyt edellytykset. Lainsäädäntö on näin ollen pystyttävä perustelemaan perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla syillä tai yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Lainsäädännön on lisäksi oltava omiaan takaamaan siinä asetetun tavoitteen saavuttaminen, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, jotta se täyttäisi oikeasuhteisuutta koskevan perusteen. [34]

30 — Asia 182/83, Fearon, tuomio 6.11.1984 (Kok. 1984, s. 3677, Kok. Ep. VII, s. 661, 7 kohta) ja em. asia Konle, tuomion 38 kohta.

31 — Ks. vastaavasti asia 305/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.5.1989 (Kok. 1989, s. 1461, 18—27 kohta).

32 — Em. asia Konle, tuomion 22 kohta ja em. asia Reisch ym., tuomion 28 kohta.

33 — Em. asia Konle, tuomion 39 kohta ja em. asia Reisch ym., tuomion 32 kohta.

34 — Asiassa C-367/98, komissio v. Portugali (Kok. 2002, s. I-4731, 49 kohta), asiassa C-483/99, komissio v. Ranska (Kok. 2002, s. I-4781, 45 kohta) ja asiassa C-503/99, komissio v. Belgia (Kok. 2002, s. I-4809, 45 kohta) 4.6.2002 annetut tuomiot.

39. Tutkin näin ollen ensiksi, onko riidanalaisen järjestelmän päämäärä oikeutettu yhteisön oikeuden näkökulmasta niin, että sillä voidaan perustellusti rajoittaa perustamissopimuksessa vahvistettua perusvapautta. Jos näin on ja jos riidanalaisen järjestelmän kelpoisuutta taata sille asetetun tavoitteen saavuttaminen ei voida asettaa kyseenalaiseksi, tutkin tämän jälkeen, ovatko pääomien vapaalle liikkuvuudelle asetetut rajoitukset oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen.

1. Järjestelmän päämäärä

40. Kun otetaan huomioon Itävallan hallituksen toimittamat selvitykset ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, tämä edellytys ei vaikuta aiheuttavan todellisia ongelmia nyt esillä olevassa asiassa.

41. Itävallan hallituksen selvityksessä tuodaan esiin, että VGVG:n 8 §:llä on lähinnä maankäytöllinen päämäärä. Tarkoituksena on, että rakentamaton kiinteistö otetaan kohtuullisessa ajassa yleishyödylliseen käyttöön maankäyttösuunnitelman mukaisesti. Riidanalaisen järjestelmän tarkoituksena on siis estää se, että rakennettavaa maata hankkivat sellaiset henkilöt, joilla ei ole aikomusta rakentaa kiinteistöä ollenkaan tai edes kohtuullisessa ajassa, jotta rakennettava maa käytettäisiin mahdollisimman harkitusti.[35] Tarkoituksena on myös välttää rakennettavan maan puute Vorarlbergin osavaltiossa, joka sijaitsee vuoristoisella alueella ja jonka väestönkasvu on nopeaa.[36]

42. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaisilla syillä voidaan oikeuttaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittaminen. Siitä lähtien, kun yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi, että perusvapauksien käyttämisen rajoittaminen voidaan perustella syillä, jotka eivät sisälly perustamissopimukseen mutta jotka ovat päämäärältään yleisen edun mukaisia[37] tai yleisen edun turvaamiseen liittyviä pakottavia syitä[38] taikka yleisen edun mukaisia pakottavia syitä,[39] se on nimittäin jatkuvasti täydentänyt niiden oikeutettujen syiden luetteloa, joihin jäsenvaltiot voivat vedota rajoituksia perustellakseen.[40] Tuomioistuin on katsonut, että erityisesti jäsenvaltion määrättyjen alueiden pitämistä pysyvästi asuttuina ja taloudellisesti toimeliaina turismista riippumatta voidaan pitää päämäärältään yleisen edun mukaisena tavoitteena, jolla voidaan oikeutetusti rajoittaa pääomien vapaata liikkuvuutta.[41]

35 — Ks. Itävallan hallituksen kirjalliset huomautukset (s. 16 ja 17).

36 — Ks. Itävallan hallituksen suulliset huomautukset.

37 — Ks. asia C-204/90, Bachmann, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-249, Kok. Ep. XII, s. I-1, 29 kohta).

38 — Ks. asia C-154/89, komissio v. Ranska, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-659, Kok. Ep. XI, s. I-55, 15 kohta).

39 — Ks. asia C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4007, Kok. Ep. XI, s. I-343, 14 kohta).

40 — Ks. vastaavasti em. asiassa Collectieve Antennevoorziening Gouda annetussa tuomiossa mainitut yhteisöjen tuomioistuimen jo hyväksymät yleisen edun mukaiset pakottavat syyt (14 kohta).

41 — Em. asia Konle, tuomion 40 kohta ja em. asia Reisch ym., tuomion 34 kohta.

43. Edellä mainitun perusteella katson, että VGVG:n 8 §:n päämäärä on oikeutettu yhteisön oikeuden näkökulmasta niin, että sillä voidaan oikeutetusti rajoittaa pääomien vapaata liikkuvuutta.

2. Oikeasuhteisuus

44. Nyt esillä olevassa asiassa on ongelmana lähinnä oikeasuhteisuutta koskeva edellytys.

a) Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

45. Itävallan hallitus tähdentää, että VGVG:n 8 §:n 3 momentti on oikeassa suhteessa sille asetettuun päämäärään nähden ja mahdollisimman vähän rajoittava. Sen mukaan rakennettujen kiinteistöjen tapauksessa riittävänä pidetyt menettelyt, kuten ennalta ilmoittaminen, ovat ilmiselvästi riittämättömiä rakentamattomien kiinteistöjen tapauksessa. Itävallan hallituksen mukaan näillä menettelyillä ei nimittäin pystytä takaamaan, että kiinteistö hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla. Jotta ilmoituksen tehnyttä henkilöä vastaan voitaisiin aloittaa virheellistä ilmoitusta koskeva menettely, olisi nimittäin odotettava, kunnes kiinteistön hankkijalle rakentamiseen myönnetty määräaika, eli viisitoista vuotta, kuluu umpeen. Itävallan hallituksen mukaan ennakkolupamenettelyssä sen sijaan on mahdollista vaatia kiinteistön hankkijalta tiettyjä konkreettisia toimia, joten sillä voidaan välttää tällainen tilanne. Tämä on sitäkin tärkeämpää, kun otetaan huomioon, että Vorarlbergin osavaltion nopea väestönkasvu edellyttää, että rakentamattomat kiinteistöt otetaan lainmukaiseen käyttöön. Lisäksi ennakkolupamenettely on myös kiinteistön hankkijan kannalta suotuisampi kuin jälkeenpäin sovellettavien seuraamusten järjestelmä, sillä näin kiinteistön käyttöoikeus ei häiriinny.

46. Itävallan hallitus korostaa myös, että VGVG:n 8 §:ää on sovellettava erotuksetta ja tulkittava Itävallan liittovaltion perustuslaissa vahvistetun legaliteettiperiaatteen perusteella. Hallintoviranomaiselle ei siis ole jätetty harkintavaltaa, vaan sen on annettava pyydetty lupa heti, kun edellytykset luvan antamiselle täyttyvät. Itävallan hallituksen mukaan tämä käy ilmi myös VGVG:n 8 §:ää koskevista selventävistä huomautuksista.

47. Salzmann, komissio ja EFTA:n valvontaviranomainen katsovat sen sijaan, että riidanalainen säännöstö on suhteeton verrattuna sillä tavoiteltuun päämäärään ja että päämäärä olisi voitu saavuttaa vähemmän rajoittavalla tiedoksianto- tai ennakkoilmoitusjärjestelmällä. Salzmann ja komissio katsovat lisäksi, että kun VGVG:n 8 §:n 3 momentissa edellytetään, että kiinteistön hankkija osoittaa, mihin tarkoitukseen kiinteistöä tulevaisuudessa käytetään, siinä jätetään hallintoviranomaiselle arviointivaraa, jota voidaan käyttää syrjivästi.

b) Asian tarkastelu

48. Katson Salzmannin, komission ja EFTA:n valvontaviranomaisen tavoin, että riidanalaista säännöstä on pidettävä perustamissopimuksen 73 b artiklan määräysten vastaisena.

49. Arvioni perustuu kahteen seikkaan. Ensinnäkin mielestäni ei ole osoitettu, että VGVG:n 8 §:llä luotu ennakkolupajärjestelmä olisi täysin välttämätön sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Toiseksi näyttää siltä, että pykälässä jätetään hallintoviranomaiselle arviointivaraa, jota ei voida perustella tavoitellun päämäärän saavuttamisella.

i) Ennakkolupajärjestelmän välttämättömyys

50. Aluksi on aiheellista palauttaa lyhyesti mieleen se, mitä pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta kiinteistöjen hankintaa koskevalla ennakkolupajärjestelmällä on todettu oikeuskäytännön tämänhetkisessä kehitysvaiheessa.

51. Asiassa Bordessa ym.[42] 23.2.1995 ja asiassa Sanz de Lera ym.[43] 14.12.1995 antamissaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että sellaisesta järjestelmästä, jossa valuutan vienniltä edellytetään hallintoviranomaisilta etukäteen hankittua lupaa, johtuvat rajoitukset pääomien vapaalle liikkuvuudelle voidaan poistaa sopivalla ilmoitusjärjestelmällä ilman, että kuitenkaan haitattaisiin niiden tavoitteiden tehokasta toteutumista, joihin tällä sääntelyllä pyritään.

52. Yhteisöjen tuomioistuin sovelsi tätä oikeuskäytäntöä kiinteän omaisuuden hankkimiseen edellä mainituissa asioissa Konle ja Reisch ym. annetuissa tuomioissa.

53. Edellä mainitussa asiassa Konle antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin käsitteli järjestelmää, jonka tarkoituksena oli estää vapaa-ajan asuntojen rakentaminen kiinteistön alueelle siten, että kiinteän omaisuuden hankkimiseen vaadittiin hallintoviranomaisten etukäteen myöntämä lupa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että edellä mainituissa asioissa Bordessa ym. ja Sanz de Lera ym. annetuissa tuomioissa tehdyt päätelmät eivät olleet suoraan sovellettavissa tähän asiaan. Se katsoi, että kiinteän omaisuuden hankkimisen osalta ennakkoluvan vaatimisen perusteena ei ole pelkästään tiedon keräämisen tarve, kuten valuutan siirron tapauksessa, vaan tämän valvonnan puitteissa voidaan kieltäytyä luvan myöntämisestä ilman, että tämä välttämättä rikkoisi yhteisön oikeutta.[44]

42 — Yhdistetyt asiat C-358/93 ja C-416/93, Bordessa ym., tuomio 23.2.1995 (Kok. 1995, s. I-361, 24—27 kohta).

43 — 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, 26 ja 27 kohta).

44 — Em. asia Konle, tuomion 45 kohta.

54. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tämän tarkastelun perusteella, että pelkällä ilmoitusmenettelyllä ei yksinään voida taata kansallisten säännöstöjen mukaista maapohjan käyttämistä. Se huomautti, että ennakkolupamenettely ei kuitenkaan ole aina tarpeen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltioilla on muita mahdollisuuksia varmistaa alueensa maankäytöstä annettujen ohjeiden noudattaminen, kuten sakot tai päätökset, joissa kiinteää omaisuutta hankkinut velvoitetaan omaisuuden pakkohuutokauppaan luovuttamisen uhalla välittömästi lopettamaan omaisuuden lainvastainen käyttötapa, tai myynnin mitätöiminen. [45]

55. Yhteisöjen tuomioistuin sovelsi samaa tarkastelutapaa edellä mainitussa asiassa Reisch ym. antamassaan tuomiossa. Kyseisessä asiassa oikeudenkäynnin kohteena olevissa säännöksissä säädettiin, että tiettyjen rakentamiskelpoista kiinteistöä koskevien toimenpiteiden kuten omistusoikeuden luovutuksen tai rakennusoikeuden myöntämisen edellytyksenä on, että omistusoikeuden saaja ilmoittaa, että hän aikoo käyttää rakentamaansa kiinteistöä pääasiallisena asuntonaan tai taloudelliseen tarkoitukseen. Jos ilmoitusta ei pidetä riittävänä, omistusoikeuden saajan on saatava lupa omistusoikeuden siirtoon hallintoviranomaiselta, joka toteaa, että ne aineelliset edellytykset täyttyvät, jotka koskevat kieltoa käyttää kiinteistöä vapaa-ajan asuntona. [46]

56. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ennakkolupamenettelyn voidaan katsoa olevan yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. Sen sijaan se katsoi, ettei ennakkolupamenettelyä voida pitää ehdottoman välttämättömänä, kun otetaan huomioon valvontamahdollisuus, joka viranomaisilla ennakkoilmoitusjärjestelmän ansiosta on, sekä rikosoikeudellisten seuraamusten ja sellaisen erityisen menettelyn olemassaolo, jossa voidaan nostaa erityinen pätemättömäksi toteamista koskeva kanne kansallisessa tuomioistuimessa silloin, kun toteutettu hanke ei ole alkuperäisen ilmoituksen mukainen. [47]

57. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa asioissa Konle ja Reisch ym. antamissaan tuomioissa omaksumaa kantaa voidaan soveltaa nyt esillä olevan asian tosiseikkoihin.

58. On toki totta, että toisin kuin näissä kahdessa tuomiossa oikeudenkäynnin kohteena olevissa järjestelmissä VGVG:n 8 §:ssä ei ainoastaan vaadita kiinteistön hankkijaa käyttämään rakentamatonta kiinteistöä pääasiallista asuntoaan varten. Pykälällä on lisäksi tarkoitus varmistaa, että hankittu kiinteistö otetaan kohtuullisessa ajassa sille maankäyttösuunnitelmassa osoitettuun käyttöön. Riidanalaisella järjestelmällä tavoiteltava päämäärä ja siinä omistusoikeuden saajalle asetetut velvollisuudet ovat näin ollen tärkeämmät, sillä velvollisuuksiin sisältyy kiinteistön rakentaminen kohtuullisessa ajassa niin, että rakennettu kiinteistö täyttää tietyt vaatimukset.

45 — Ks. em. asia Konle, tuomion 47 kohta.

46 — Em. asia Reisch, tuomion 6—7 kohta.

47 — Em. asia Reisch, tuomion 36—38 kohta.

59. Mielestäni ei ole kuitenkaan osoitettu, että päämäärän saavuttaminen voidaan ainoastaan taata Vorarlbergin osavaltiossa sovelletun kaltaisella ennakkolupajärjestelmällä, eli järjestelmällä, jossa rakentamattoman kiinteistön luovuttamiseen on saatava hallintoviranomaisen lupa, jota haetaan erityisellä hakemuksella ja jonka epäämisellä kauppa voidaan mitätöidä.

60. Mielestäni Itävallan hallituksen esittämät väitteet, joilla se pyrkii osoittamaan, että ennakkoilmoitusjärjestelmä ja siihen liittyvät seuraamukset eivät olisi riittäneet, eivät ole vakuuttavat. Niitä on aiheellista tarkastella yksitellen.

— Ennakkoilmoitusjärjestelmä olisi täysin riittämätön rakentamattoman maan parhaan mahdollisen käytön varmistamiseksi

61. Tähän väitteeseen voidaan vastata, että edellä mainituissa asioissa Konle [48] ja Reisch ym. [49] annetuissa tuomioissa oikeudenkäynnin kohteena olleet järjestelmät koskivat myös rakentamattomien kiinteistöjen hankintaa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi näissä tuomioissa, että ennakkoilmoitusjärjestelmän avulla hallintoviranomainen voi valvoa, että hankinta on tiettyjen vaatimusten mukainen ja erityisesti, että hankkija sitoutuu rakentamaan hankitulle kiinteistölle pääasiallisen asuntonsa.

62. Mielestäni tällaisella järjestelmällä voitaisiin myös valvoa, että kiinteistön hankkija noudattaa sitoumusta rakentaa kiinteistönsä maankäyttösuunnitelman mukaisesti. Riittää, että kiinteistön hankkijaa pyydetään kirjallisessa ilmoituksessaan täsmentämään rakennettavaksi aiotun rakennuksen tyyppi. Hallintoviranomaisen olisi siis mahdollista varmistaa, että rakennustyyppi on yhdenmukainen jonkin lainsäädännössä säädetyn rakennustyypin kanssa, ja evätä rakennuslupa, jos yhdenmukaisuutta koskeva edellytys ei täyty, kunhan lupa evätään määräajassa pian ilmoituksen saamisen jälkeen.

63. Siitä ei lisäksi ole erityistä vaaraa tai riskiä, että määrätään, että hallintoviranomaiset harjoittavat valvontaa soveltamalla ilmoitusjärjestelmää, jonka perusteella osapuolten tekemä kauppa on periaatteessa pätevä ellei hallintoviranomainen evää lupaa kaupan tekemiseen. [50] Nyt esillä olevassa asiassa tilanne eroaa niistä tapauksista, jotka koskevat oikeutta ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia ammattietiikkaa, kelpoisuutta ja vastuuta koskevista syistä, [51] tai sellaisen toiminnan

48 — Em. asia Konle, tuomion 4 kohta.

49 — Em. asia Reisch, tuomion 6 kohta.

50 — Ks. vastaavasti asia C-390/99, Canal Satélite Digital, tuomio 22.1.2002 (Kok. 2002, s. I-607, 40 kohta).

51 — Ks. avvocaton ammatin harjoittamisesta asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 35 kohta).

harjoittamista, jolle on asetettu julkisen palvelun velvoitteita,[52] taikka toisessa jäsenvaltiossa annetun tutkintotodistuksen tunnustamista.[53] Näissä tyyppitapauksissa yleinen etu edellyttää, että jos hallintoviranomainen ei myönnä lupaa, vaadittua oikeutta ei voida käyttää. Kyseisen vapauden harjoittaminen jopa ennakkoilmoituksen tarkastelun aikana vaarantaisi yhteisen edun. Näin ei ole nyt esillä olevassa asiassa.

64. Tältä osin on korostettava, että edellä mainitussa asiassa Reisch ym. antamassaan tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kiinteistön hankkijan tekemän ilmoituksen perusteella tehtävä ennakkoon toteutettava tutkinta on omiaan ehkäisemään tiettyjä vaikeasti korjattavia vahinkoja, joita rakennushankkeiden nopea toteuttaminen voi aiheuttaa.[54]

65. Kiinteistön hankkijan tekemän kiinteistön käyttöönottoa koskevan sitoumuksen, kuten kiinteistön käyttämistä pääasiallista asuntoa varten koskevan sitoumuksen, noudattaminen voitaisiin lisäksi taata siviili- ja rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevalla järjestelmällä, jossa mahdollisuutena on tehdä kiinteistön kaupasta virallinen huomautus tai jopa purkaa kauppa.

— Tällä seuraamusjärjestelmällä ei voitaisi taata kiinteistön hyödyntämistä parhaalla mahdollisella tavalla, sillä järjestelmää voitaisiin soveltaa vasta viidentoista vuoden kuluttua

66. On muistettava, että Itävallan tai Vorarlbergin osavaltion toimivaltaisten viranomaisten yksinomaiseen toimivaltaan kuuluu sen määräajan asettaminen, jonka kuluessa kiinteistön hankkijan on otettava kiinteistö maankäyttösuunnitelmassa osoitettuun käyttöön. Määräajan pituuteen ei näin ollen voida pätevästi vedota pyrittäessä perustelemaan ennakkolupajärjestelmän käyttämistä ennakkoilmoitusjärjestelmän sijasta. Lisäksi edes ennakkolupajärjestelmä ei ole luonteeltaan sellainen, että sillä voitaisiin taata, että kaikki rakentamattomien kiinteistöjen hankkijat noudattavat sitoumuksiaan.

— Ennakkolupamenettely olisi kiinteistön hankkijan kannalta suotuisampi

67. Mielestäni tätä väitettä on lievennettävä. Kiinteistön hankkija, jonka ilmoituksessa esitetyn rakennussuunnitelman hallintoviranomaiset ovat hyväksyneet ja jonka omistusoikeus on merkitty kiinteistörekisteriin, on kyllä tietoinen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Hankkijalle kuuluvaa kiinteistön käyttöoikeutta ei saisi siis häiritä, jos omistaja rakentaa kiinteistönsä ilmoituksensa mukaisesti ja jos hän käyttää sitä pääasiallisena asuntonaan.

52 — Ks. säännöllisten merikabotaasipalvelujen tarjoamisesta asia C-205/99, Analir ym., tuomio 20.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1271, 36 kohta).

53 — Asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 35 kohta).

54 — Em. asia Reisch ym., tuomion 36 kohta.

68. Yhteisöjen tuomioistuin noudatti tätä tulkintaa myös edellä mainitussa asiassa Reisch ym. antamassaan tuomiossa, jossa se totesi, että tällä ennakkoilmoitusta koskevalla vähimmäisvaatimuksella on se etu, että se takaa omistusoikeuden saajalle tietyn oikeusvarmuuden jälkikäteisiin valvontatapoihin verrattuna. [55]

69. Edellä mainitun perusteella mielestäni nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan maankäyttöpolitiikan kaltaisella politiikalla ei voida perustella kiinteistöjen hankintoihin sovellettavaa ennakkolupamenettelyä, jossa hankinta voidaan mitätöidä. Tätä käsitystä tukee VGVG:n 8 §:ssä toimivaltaiselle hallintoviranomaiselle myönnetty arviointivara.

ii) Hallintoviranomaisten harkintavalta

70. On muistettava, että VGVG:n 8 §:ssä rakentamattoman kiinteistön hankintaa koskevan luvan saamiselle asetetaan kaksi edellytystä. Omistusoikeuden saajan on osoitettava uskottavasti ensinnäkin, että kiinteistöä ei ole hankittu vapaa-ajan asunnon rakentamista varten, ja toiseksi, että kiinteistö otetaan kohtuullisessa ajassa sille maankäyttösuunnitelmassa osoitettuun käyttöön tai yleisen, yleishyödyllisen tai kulttuurisen edun mukaiseen käyttöön. [56]

71. Kuten yhteisöjen tuomioistuin selvästi totesi edellä mainitussa asiassa Konle antamassaan tuomiossa, ensimmäisen edellytyksen osalta lupahakemuksen tekijän on mahdotonta kiistattomasti osoittaa hankittavan omaisuuden tulevaa käyttötarkoitusta. Tästä seuraa, että kun hallintoviranomaiset päättävät siitä, miten vakuuttavia kiinteistön hankkijalta saadut tiedot ovat, niillä on käytössään laaja arviointivara, joka muistuttaa valtaa päättää asiasta harkintansa mukaan. [57]

72. Toisesta edellytyksestä voidaan huomauttaa, että useita mahdollisia rakennettavan kiinteistön käyttötarkoituksia on lueteltu, mutta missään ei ole täsmennetty, millä tavoin toimivaltainen hallintoviranomainen voi päättää, mikä niistä on tietyn kiinteistön paras käyttötarkoitus. Mainitussa pykälässä nimittäin todetaan ainoastaan, että kiinteistö on otettava sille maankäyttösuunnitelmassa osoitettuun käyttöön tai yleisen, yleishyödyllisen tai kulttuurisen edun mukaiseen käyttöön. Omistusoikeuden saajan on lisäksi osoitettava "uskottavasti", että kiinteistö otetaan kohtuullisessa ajassa sille edellä mainitun mukaiseen käyttöön, mutta missään ei ilmoiteta, millaista näyttöä tämän osoittamiseksi olisi esitettävä.

55 — Em. asia Reisch ym., tuomion 36 kohta.

56 — Ks. Itävallan hallituksen huomautukset (s. 8 ja 9).

57 — Em. asia Konle, tuomion 41 kohta.

73. Koska Itävallan hallitus ei ole täsmentänyt, mitkä ovat ne kriteerit, joiden perusteella hallintoviranomaiset arvioivat toisen edellytyksen täyttymisen, on todettava, että kriteerien täsmentämättä jättäminen on jälleen omiaan antamaan kyseiselle viranomaiselle erittäin laajan arviointivaran, joka muistuttaa valtaa päättää asiasta harkintansa mukaan.

74. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan hallinnollisen ennakkolupajärjestelmän kaltaisen järjestelmän on perustuttava objektiivisiin perusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja asianosaisilla etukäteen tiedossa, jotta toimivaltaisten viranomaisten arviointivara rajataan siten, ettei tätä valtuutta voida käyttää mielivaltaisesti. [58]

75. Nyt esillä olevan asian kaltaisessa tilanteessa, kun ei pystytä määrittelemään niitä objektiivisia ja erityisiä olosuhteita, joissa etukäteen myönnettävä lupa voidaan antaa tai evätä, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että tällainen määrittelyn puuttuminen estää yksityisiä oikeussubjekteja saamasta tietoonsa perustamissopimuksen 73 b artiklasta johtuvien oikeuksiensa ja velvoitteidensa laajuutta, joten tällaista järjestelmää on pidettävä oikeusvarmuuden periaatteen vastaisena. [59]

76. Edellä mainittujen seikkojen perusteella katson, että VGVG:n 8 §:ssä määrätty ennakkolupajärjestelmä on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan kanssa.

77. Itävallan hallitus väittää toissijaisesti, että jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että riidanalainen järjestelmä on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan kanssa, sen olisi otettava huomioon, että järjestelmä kuuluu liittymisasiakirjan 70 artiklan soveltamisalaan; sen mukaan Itävallan tasavalta saa pitää voimassa voimassa olevan vapaa-ajan asuntoja koskevan lainsäädäntönsä viiden vuoden ajan liittymispäivästä.

78. Kuten olen edellä todennut, VGVG:n 8 §:n 3 momentti, jonka määräyksiin on vedottu nyt esillä olevassa asiassa Salzmannia vastaan, tuli voimaan 1.1.1998. Kyseessä ei siis lähtökohtaisesti ole lainsäädäntö, joka oli voimassa Itävallan Euroopan unioniin liittymisen hetkellä. Edellä mainitussa asiassa Konle antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi, että jokainen säännös, joka on annettu kyseisen päivän jälkeen, ei ole pelkästään antamispäivänsä vuoksi ilman muuta suljettu pois liittymisasiakirjan 70 artiklassa määrätystä poikkeusjärjestelystä. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että kyseisessä artiklassa määrättyä poikkeusjärjestelyä voidaan soveltaa, jos liittymispäivän jälkeen annettu säännös sisällöltään vastaa identtisesti sitä edeltänyttä lainsäädäntöä tai jos sillä vain väljennetään tai poistetaan aiempaan lainsäädäntöön sisältyneitä rajoituksia, jotka kohdistuvat yhteisön oikeusjärjestyksen mukaisten vapauksien ja oikeuksien käyttämiseen. [60]

58 — Em. asia Analir ym., tuomion 38 kohta; em. asia komissio v. Portugali, tuomion 50 kohta ja em. asia Canal Satélite Digital, tuomion 35 kohta.

59 — Asia C-54/99, Église de scientologie, tuomio 14.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1335, 21 ja 22 kohta) ja em. asia komissio v. Ranska, tuomion 50 kohta.

60 — Em. asia Konle, tuomion 52 kohta.

79. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi myös, että kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on määrittää Itävallan tasavallan liittymispäivänä voimassa olleen vapaa-ajan asuntoja koskevan lainsäädännön sisältö. [61]

80. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on päättää, täyttääkö VGVG:n 8 §:n 3 momentti yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Konle antamassa tuomiossa vahvistamat edellytykset, jotta siihen voitaisiin soveltaa liittymisasiakirjan 70 artiklassa määrättyä poikkeusmenettelyä.

81. Avustaakseen kansallista tuomioistuinta tämän päätöksen tekemisessä yhteisöjen tuomioistuin vertasi edellä mainitussa asiassa Konle antamassaan tuomiossa Itävallan tasavallan liittymispäivänä voimassa ollutta lainsäädäntöä kyseisen päivän jälkeen annettuihin säännöksiin ja ilmoitti, miksi viimeksi mainittuja säännöksiä ei voitu pitää liittymisasiakirjan 70 artiklassa tarkoitettuna voimassa olevana lainsäädäntönä. [62]

82. Tällainen menettely ei mielestäni sovi nyt esillä olevassa asiassa noudatettavaksi, sillä kansallinen tuomioistuin ilmoitti ennakkoratkaisupyynnössä, että Itävallan tasavallan liittymispäivänä voimassa ollut lainsäädäntö oli vähemmän rajoittava kuin vuonna 1997 annettu lainsäädäntö, jota on sovellettu pääasiassa. [63] Lisäksi kansallinen tuomioistuin, joka ei siis ole esittänyt ennakkoratkaisukysymystä liittymisasiakirjan 70 artiklan tulkinnasta, ei ole toistanut sanasta sanaan vuonna 1995 voimassa ollutta säännöstä.

83. Näiden seikkojen perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, että EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa on tulkittava niin, että siinä kielletään VGVG:llä perustetussa kiinteistöjen hankintaa koskevassa järjestelmässä määrätyn kaltainen ennakkolupamenettely.

C *Kolmas ennakkoratkaisukysymys*

84. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tällä kysymyksellä, ovatko vuonna 1993 voimaan tulleet säännökset, joiden mukaan rakentamattomien kiinteistöjen hankintaan on saatava ennakkolupa, ristiriidassa ETA-sopimuksen liitteessä XII olevan 1 kohdan e alakohdan standstill-lausekkeen kanssa.

85. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää siis yhteisöjen tuomioistuinta antamaan ratkaisun ETA-sopimuksen määräyksen vaikutuksista Itävallan oikeus-

61 — Em. asia Konle, tuomion 27 ja 51 kohta.

62 — Em. asia Konle, tuomion 51—54 kohta.

63 — Ennakkoratkaisupyyntö (7 kohta).

järjestykseen Itävallan tasavallan Euroopan unioniin liittymistä edeltävältä ajalta.

86. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata tällaiseen kysymykseen.

87. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin nimittäin antamaan ratkaisu erään ETA-sopimuksen määräyksen vaikutuksista erään jäsenvaltion oikeusjärjestykseen kyseisen valtion Euroopan unioniin liittymistä edeltävältä ajalta myös asiassa Andersson ja Wåkerås-Andersson, jossa yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomion 15.6.1999.[64] Ruotsalainen kansallinen tuomioistuin halusi oikeastaan tietää, onko ETA-sopimuksen 6 artiklaa tulkittava niin, että Ruotsin kuningaskunta voidaan velvoittaa korvaamaan vahingot, joita yksityisille on aiheutunut tietyn direktiivin virheellisestä täytäntöönpanosta ennen kyseisen valtion liittymistä Euroopan unioniin.

88. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vaikka sillä on periaatteessa toimivalta antaa ennakkoratkaisuja ETA-sopimuksen tulkinnasta, kun tällainen tulkintakysymys tulee esiin jäsenvaltion tuomioistuimessa, tällainen toimivalta EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla on kuitenkin olemassa ainoastaan Euroopan yhteisön osalta. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa ratkaisuja mainitun sopimuksen tulkinnasta silloin, kun kyse on tämän sopimuksen soveltamisesta EFTA-valtioissa, eikä sille ole annettu tällaista toimivaltaa myöskään ETA-sopimuksessa.[65]

89. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että tilanteesta, jossa kyseinen EFTA-valtio on liittynyt Euroopan unioniin eli ennakkoratkaisupyynnön on esittänyt jäsenvaltion tuomioistuin, ei voi seurata, että yhteisöjen tuomioistuin olisi toimivaltainen tulkitsemaan ETA-sopimusta silloin, kun kyse on sen soveltamisesta tilanteisiin, jotka eivät kuulu Euroopan yhteisön oikeusjärjestyksen piiriin.[66]

90. Toisessa, asiassa Rechberger ym. 15.6.1999 antamassaan tuomiossa[67] tuomioistuin toisti tämän arvion ja vahvisti, ettei se ole toimivaltainen perustamissopimuksen 177 artiklan tai ETA-sopimuksen nojalla tulkitsemaan kyseistä sopimusta siltä osin kuin on kyse siitä, miten EFTA-valtio on sopimusta soveltanut ennen liittymistään Euroopan unioniin.

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei se ole toimivaltainen vastaamaan kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen.

64 — Asia C-321/97, Andersson ja Wåkerås-Andersson, tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3551).

65 — Em. asia Andersson ja Wåkerås-Andersson, tuomion 27—31 kohta.

66 — Em. asia Andersson ja Wåkerås-Andersson, tuomion 30 kohta.

67 — Asia C-140/97, Rechberger ym., tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3499, 38 kohta).

V Ratkaisuehdotus

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Landesgericht Feldkirchin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa (josta on tullut EY 56 artikla) on tulkittava niin, että siinä kielletään 23.9.1993 annetulla Vorarlberger Grundverkehrsgesetzillä (Vorarlbergin osavaltiossa sovellettava laki kiinteän omaisuuden luovutuksista), sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1997, perustetussa kiinteistöjen hankintaa koskevassa järjestelmässä määrätyn kaltainen ennakkolupajärjestelmä.

2) Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen.