DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

5. marts 2002 *

I de forenede sager C-515/99, C-519/99 — C-524/99 og C-526/99 — C-540/99,

angående anmodninger, som Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Hans Reisch (sag C-515/99),

Walter Riedl (sag C-527/99),

Alexander Hacker (sag C-528/99),

Gerhard Eckert (sag C-529/99),

Franz Gstöttenbauer (sag C-530/99),

Helmut Hechwarter (sag C-531/99),

Alois Bixner (sag C-532/99),

Geza Aumüller (sag C-533/99),

* Processprog: tysk.

Berthold Garstenauer (sagerne C-534/99 og C-536/99),

Robert Eder (sag C-535/99),

Hartmut Ramsauer (sagerne C-537/99 og C-538/99),

Harald Kronberger (sag C-539/99),

Erich Morianz (sag C-540/99),

mod

Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg,

Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg,

og

Anton Lassacher,

Heinz Schäfer (sag C-519/99),

Dertnig GmbH & Co. KG,

Heinrich Reutter (sag C-520/99),

Francesco Branka (sag C-521/99),

Neubau GmbH,

Baumeister Bogensberger GmbH & Co. KG (sagerne C-522/99 og C-526/99),

Peter Fidelsberger (sag C-523/99),

GWP Gewerbeparkentwicklung GmbH,

Johann Lindner og Emma Lindner (sag C-524/99),

mod

Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg,

Grundverkehrslandeskommission des Landes Salzburg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 56 EF-60 EF,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, N. Colneric, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet (refererende dommer), R. Schintgen og V. Skouris,

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

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— H. Schäfer ved Rechtsanwalt A. Pirkner

— GWP Gewerbeparkentwicklung GmbH ved Rechtsanwalt J.W. Aichlreiter

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 12. september 2001 er afgivet mundtlige indlæg af den nederlandske regering ved H. Sevenster, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved U. Wölker og M. Patakia, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. november 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved 22 kendelser af 22. december 1999, indgået til Domstolen den 30. december 1999, har Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg i medfør af artikel 234 EF forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 56 EF-60 EF.

2 I sagerne C-515/99 og C-527/99 — C-540/99 er der forelagt et første spørgsmål under en række sager, der er anlagt med henblik på ophævelse af de afgørelser, som er truffet af Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg (Salzburgs borgmester), om pålæggelse af bøder på grund af forsinket indgivelse af en anmeldelse til Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg (myndighed i delstaten Salzburg, som købere af fast ejendom skal indgive anmeldelse til, herefter »Grundverkehrsbeauftragter«) i henhold til Salzburger Grundverkehrsgesetz 1997 (delstaten Salzburgs lov om erhvervelse og salg af fast ejendom, Salzburger LGBl. nr. 11/97, herefter »SGVG«).

3 I sagerne C-519/99 — C-524/99 og C-526/99 er der forelagt et andet spørgsmål under sager om appel af afgørelser, som er truffet af Grundverkehrslandeskommission des Landes Salzburg (herefter »Grundverkehrslandeskommission«), og hvorved denne i medfør af SGVG har afslået ansøgninger om tilladelse til erhvervelse af byggegrunde eller har gjort sådanne tilladelser betinget af en sikkerhedsstillelse.

Retsforskrifter

Fællesskabsretten

4 Artikel 56, stk. 1, EF bestemmer:

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

Nationale retsforskrifter

5 Efter østrigsk ret kræver stiftelse af ejendomsret til fast ejendom indførelse i tingbogen, der skal godkendes af Grundbuchsgericht (tingbogsdommeren), som skal undersøge, om der kræves tilladelse til overdragelsen og i bekræftende fald, om der er givet en sådan tilladelse.

6 Ifølge SGVG's § 12 er det en betingelse for at godkende visse retshandler i delstaten Salzburg vedrørende byggegrunde, såsom salg af ejendommen eller indrømmelse af en byggeret, at køber fremlægger en erklæring, hvori han for det første angiver, at han er østriger eller at han er statsborger i en anden medlemsstat, som gør brug af sine rettigheder efter EF-traktaten eller aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Køberen skal for det andet angive i erklæringen, at han vil benytte grunden til sin hovedbopæl eller til et erhvervsmæssigt formål. Grunden må kun benyttes til sekundær bopæl, såfremt den blev benyttet hertil inden den 1. marts 1993, eller såfremt den er beliggende i et område, hvor det er tilladt at opføre sekundærboliger.

7 På grundlag af denne erklæring udsteder Grundverkehrsbeauftragter en attest. Han kan kun afslå at udstede attesten, såfremt han har grund til at befrygte, at grunden ikke vil blive anvendt i overensstemmelse med erklæringen, eller at erhvervelsen ikke er i overensstemmelse med SGVG's formål. I så fald henviser Grundverkehrsbeauftragter køberen til Grundverkehrslandeskommission, som foretager en prøvelse af, at de nævnte materielle betingelser, som kræves for at grunden kan benyttes som sekundærbolig, er opfyldt, hvorpå den godkender overdragelsen.

8 Der kan ikke erhverves byggegrunde i delstaten Salzburg uden en attest fra Grundverkehrsbeauftragter eller en godkendelse fra Grundverkehrslandeskommission.

9 Ifølge SGVG's § 19 er køberen forpligtet til at anvende grunden i overensstemmelse med erklæringen i henhold til § 12. Ifølge denne bestemmelse kan Grundverkehrslandeskommission endvidere gøre godkendelsen betinget af, at køberen overholder visse krav og forpligtelser til sikring af, at han anvender grunden til det foreskrevne formål, navnlig ved at kræve, at der stilles en finansiel sikkerhed på et beløb, der ikke må overstige købsprisen på grunden eller dennes værdi.

10 Samme lovs § 36 fastsætter frister for køberens indgivelse af erklæringen om erhvervelsen.

11 Ifølge § 42 kan Grundverkehrsbeauftragter rejse sag ved de nationale domstole med henblik på ophævelse af retshandelen vedrørende den faste ejendom, såfremt denne har til formål at omgå SGVG.

12 Ifølge § 43 kan der pålægges bøde indtil 500 000 ATS og frihedsstraf indtil seks uger, såfremt køberen ikke har indgivet den nødvendige erklæring eller indhentet den nødvendige tilladelse, eller såfremt han anvender grunden til et ulovligt formål.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

13 I sagerne C-515/99 og C-527/99 — C-540/99 er hver af sagsøgerne blevet pålagt en bøde af Salzburgs borgmester, fordi de ikke anmeldte retshandelen vedrørende erhvervelse af byggegrundene til Grundverkehrsbeauftragter inden for den i SGVG's § 36 fastsatte frist. De har indbragt afgørelserne herom for Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg.

14 I sagerne C-519/99 — C-522/99 og C-526/99 har Grundverkehrslandeskommission i første instans afslået ansøgningerne om tilladelse til salg af byggegrunde, hvorefter køberne har indbragt afgørelserne herom for Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg.

15 I sagerne C-523/99 og C-524/99 er der givet tilladelse til erhvervelse af byggegrundene, men Grundverkehrslandeskommission har stillet krav om en sikkerhedsstillelse i henhold til SGVG's § 19, stk. 3. Køberne har indbragt afgørelserne herom for Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg.

16 Den forelæggende ret har på baggrund af dommen af 1. juni 1999 i Konle-sagen (sag C-302/97, Sml. I, s. 3099), som drejede sig om delstaten Tirols lovgivning om retshandler vedrørende fast ejendom, rejst spørgsmål om, hvorvidt kravet om en forudgående erklæring/godkendelse til erhvervelse af byggegrunde og de hertil knyttede straffebestemmelser er forenelige med traktatens grundlæggende friheder.

17 Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg har derfor forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

I sagerne C-515/99 og C-527/99 — C-540/99:

»Skal bestemmelserne i artikel 56 EF ff. fortolkes således, at de er til hinder for anvendelse af §§ 12, 36 og 43 i SGVG 1997, i den affattelse heraf, som er offentliggjort i LGBl. nr. 11/99, hvorefter erhververen af en byggegrund i delstaten Salzburg skal indgive erklæring/indhente tilladelse, og udgør dette en tilsidesættelse af en grundlæggende frihed for køber efter Den Europæiske Unions retsforskrifter?«

I sagerne C-519/99 — C-524/99 og C-526/99:

»Skal bestemmelserne i artikel 56 EF ff. fortolkes således, at de er til hinder for anvendelse af §§ 12, 13 og 14 i SGVG 1997, i den affattelse heraf, som er offentliggjort i LGBl. nr. 11/99, hvorefter erhververen af en byggegrund i delstaten Salzburg skal indgive erklæring/indhente tilladelse, og udgør dette en tilsidesættelse af en grundlæggende frihed for køber efter Den Europæiske Unions retsforskrifter?«

18 Sagerne C-515/99 og C-527/99 — C-540/99 er ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 24. februar 2000 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen. Ved kendelse af samme dato er også sagerne C-519/99 — C-524/99 og C-526/99 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

19 Alle disse sager skal forenes med henblik på den foreliggende dom.

De præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

20 GWP Gewerbeparkentwicklung GmbH har for det første gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål i sagerne C-519/99 — C-524/99 og C-526/99 må afvises fra realitetsbehandling, da det ikke vedrører fortolkningen af traktaten, men en fortolkning eller en vurdering af gyldigheden af SGVG's bestemmelser, hvilket det alene tilkommer den nationale ret at foretage.

21 For det andet har selskabet gjort gældende, at tvisten i den hovedsag, som det er part i, alene vedrører betingelserne for, at et østrigsk selskab kan erhverve en byggegrund i Østrig i medfør af SGVG og ikke har nogen forbindelse med fællesskabsretten, men angår en rent intern situation, hvorfor den præjudicielle forelæggelse må afvises.

22 Vedrørende dette første anbringende bemærkes, at skønt Domstolen i henhold til artikel 234 EF ikke har kompetence til at anvende en fællesskabsregel på et bestemt tilfælde og dermed til at bedømme en national bestemmelse efter denne regel, kan den dog, som led i det ved denne artikel indførte judicielle samarbejde, på grundlag af oplysningerne i sagens akter forsyne en national domstol med de fællesskabsretlige fortolkningselementer, som kan være hensigtsmæssige for den ved vurderingen af denne bestemmelses virkninger (dom af 8.12.1987, sag 20/87, Gauchard, Sml. s. 4879, præmis 5).

23 I hovedsagerne har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at fortolke traktatbestemmelser udelukkende for at kunne fastslå, om disse kan have betydning for virkningen af de nationale retsforskrifter, som den forelæggende ret skal anvende. Det kan derfor ikke med rette hævdes, at det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt i hver af disse tvister, har andet formål end at opnå en fortolkning af traktatens bestemmelser.

24 Vedrørende det andet anbringende fremgår det af sagsakterne, at samtlige elementer i hovedsagerne kun har tilknytning til én medlemsstat, og dette er i øvrigt ubestridt under sagerne. Endvidere finder traktatens bestemmelser om de grundlæggende friheder principielt kun anvendelse på en national ordning som SGVG, der gælder uden forskel for østrigske statsborgere og statsborgere fra andre af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, såfremt ordningen vedrører situationer, der har en forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet (jf. i denne retning dom af 15.12.1982, sag 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Sml. s. 4575, præmis 9, og af 18.2.1987, sag 98/86, Mathot, Sml. s. 809, præmis 8 og 9).

25 Denne konstatering medfører dog ikke, at det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen i den foreliggende sag, ikke bør besvares. Det tilkommer nemlig principielt alene de nationale retsinstanser at vurdere på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag, såvel om en præjudiciel afgørelse er

nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen (jf. dom af 5.12.2000, sag C-448/98, Guimont, Sml. I, s. 10663, præmis 22). En afvisning fra realitetsbehandling af en anmodning fra en national ret er kun mulig, hvis det viser sig, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand (jf. dom af 6.6.2000, sag C-281/98, Angonese, Sml. I, s. 4139, præmis 18).

26 I det foreliggende tilfælde synes den fortolkning af fællesskabsretten, der anmodes om, ikke åbenbart at være unødvendig for den forelæggende ret. En sådan besvarelse kan nemlig være hensigtsmæssig, såfremt det er et krav i den nationale lovgivning, at en østrigsk statsborger skal have de samme rettigheder som dem, en statsborger fra en anden medlemsstat vil kunne støtte på fællesskabsretten i en tilsvarende situation (jf. Guimont-dommens præmis 23).

27 Det må derfor undersøges, om de traktatbestemmelser, som der anmodes om en fortolkning af, er til hinder for at anvende en national ordning som den i hovedsagerne omhandlede, såfremt denne skulle anvendes på personer, der er bosat i andre medlemsstater.

Realiteten

28 Det skal indledningsvis præciseres, at nationale foranstaltninger, der regulerer erhvervelsen af fast ejendom og forbyder oprettelse af sekundærboliger i bestemte områder på grund af tvingende hensyn til den fysiske planlægning, skal respektere

traktatens bestemmelser om frie kapitalbevægelser (jf. Konle-dommens præmis 22).

29 For det første er der nemlig forbundet kapitalbevægelser med at gøre brug af retten til at erhverve, udnytte og afhænde fast ejendom på en anden medlemsstats område, hvilken ret udgør et nødvendigt supplement til etableringsfriheden, således som det fremgår af artikel 44, stk. 2, litra e), EF (dom af 30.5.1989, sag 305/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1461, præmis 22).

30 For det andet omfatter kapitalbevægelser de transaktioner, hvorved valutaudlændinge foretager investeringer i fast ejendom på en medlemsstats område, således som det fremgår af nomenklaturen for kapitalbevægelser omhandlet i bilag I til Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 [denne artikel blev ophævet ved Amsterdam-traktaten] (EFT L 178, s. 5), og denne nomenklatur bevarer sin vejledende værdi for definitionen af begrebet kapitalbevægelser (jf. dom af 16.3.1999, sag C-222/97, Trummer og Mayer, Sml. I, s. 1661, præmis 21, og af 11.1.2001, sag C-464/98, Stefan, Sml. I, s. 173, præmis 5).

31 Rækkevidden af de i hovedsagerne omtvistede nationale foranstaltninger i forhold til bestemmelserne i artikel 56 EF-60 EF må derfor undersøges, således som den forelæggende ret opfordrer Domstolen til.

32 Det er ubestridt, at de pågældende foranstaltninger, for så vidt som der herved indføres en procedure for afgivelse af erklæring/indhentning af tilladelse inden erhvervelsen af fast ejendom, efter selve deres formål indebærer en begrænsning af kapitalbevægelserne (jf. i denne retning Konle-dommens præmis 39).

33 Sådanne begrænsninger kan dog tillades, såfremt de nationale regler forfølger et formål i almenhedens interesse uden at være diskriminerende, og såfremt de er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. hvis det samme resultat ikke kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger.

34 Hvad angår den første betingelse fremgår det af Konle-dommens præmis 40, at begrænsninger i oprettelsen af sekundærboliger i et bestemt geografisk område, som en medlemsstat fastsætter af hensyn til landsplanlægningen 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 i almenhedens interesse. Denne konstatering støttes yderligere af de øvrige hensyn, som kan ligge til grund for sådanne foranstaltninger, såsom hensynet til beskyttelsen af miljøet. Desuden fremgår det af SGVG's bestemmelser, at de ikke medfører nogen forskelsbehandling af østrigske købere og personer bosat i andre medlemsstater, som gør brug af deres traktatsikrede friheder.

35 Hvad angår den anden betingelse har Domstolen fastslået i Konle-dommens præmis 44-48, at en bestemmelse, hvorefter der af hensyn til den fysiske planlægning skal afgives en erklæring, inden en byggegrund erhverves, og for hvis tilsidesættelse der kan fastsættes sanktioner, er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Proceduren efter SGVG har hvad angår det principielle i det væsentlige vejledende karakter.

36 Som den østrigske regering har gjort gældende, skal Grundverkehrsbeauftragter kun henvise køberen til Grundverkehrslandeskommission, såfremt han finder, at der er holdepunkter for at antage, at ejendommen ikke anvendes til et lovligt formål, således at der kan gennemføres en godkendelsesprocedure for den pågældende retshandel. Dette minimumskrav om afgivelse af en forudgående

erklæring har den fordel frem for en kontrolprocedure — der først kan gennemføres efterfølgende — at den giver køberen en vis retssikkerhed. Desuden er der grund til at antage, at visse af de skader, som kan opstå ved en hurtig gennemførelse af byggeprojekter, og som vanskeligt kan erstattes, kan forebygges bedre ved en forudgående undersøgelse. Kravet om en forudgående erklæring kan derfor anses for en foranstaltning, der supplerer de straffesanktioner og det søgsmål med henblik på ophævelse af salget, som myndighederne kan anlægge ved de nationale domstole. Herefter kan det første aspekt af den ved SGVG indførte procedure anses for at være foreneligt med fællesskabsretten.

37 Hvad derimod angår proceduren om forudgående indhentning af tilladelse fra Grundverkehrslandeskommission har Domstolen tidligere fastslået, at de begrænsninger af de frie kapitalbevægelser, der følger af kravet om en forudgående tilladelse, vil kunne bringes af vejen ved at indføre en passende ordning med afgivelse af forudgående erklæring, uden at dette vil skade effektiviteten af de formål, der forfølges med bestemmelserne (jf. dom af 23.2.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Bordessa m.fl., Sml. I, s. 361, præmis 27, og 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 26 og 27).

38 Henset til den kontrolmulighed, som ordningen med den forudgående erklæring giver myndighederne, samt den omstændighed, at der kan pålægges straffesanktioner og iværksættes et særligt annullationssøgsmål ved de nationale domstole, såfremt det gennemførte projekt ikke er i overensstemmelse med den oprindelige erklæring, kan den procedure for indhentning af forudgående tilladelse, som er omhandlet i hovedsagerne, og som kun Grundverkehrsbeauftragter kan iværksætte på grundlag af rene formodninger, ikke anses for en foranstaltning, der er uomgængeligt nødvendig for at hindre overtrædelser af den i hovedsagen omhandlede lovgivning om sekundærboliger. Det gælder så meget mere som de kompetente myndigheder kan betinge en forudgående tilladelse af overholdelsen af visse forskrifter, som SGVG ikke indeholder nogen materiel ramme for, og af, at køberen stiller en sikkerhed på et beløb op til grundens værdi.

39 Bestemmelserne i SGVG om proceduren for Grundverkehrslandeskommission vedrørende indhentning af forudgående tilladelse går derfor dels ud over, hvad der er nødvendigt for at tilgodese hensynene til den fysiske planlægning, dels ud over de foranstaltninger, som medlemsstaterne er berettiget til at træffe for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter, således som det fremgår af artikel 58, stk. 1, litra b), EF.

40 Den forelæggende rets spørgsmål må herefter besvares med, at bestemmelserne i artikel 56 EF-60 EF

— ikke er til hinder for en procedure om afgivelse af forudgående erklæring som den, der er fastsat i ordningen for erhvervelse af faste ejendomme i henhold til SGVG

— er til hinder for en procedure om indhentning af forudgående tilladelse som den, der er fastsat i samme ordning.

Sagsomkostningerne

41 De udgifter, der er afholdt af den østrigske og den nederlandske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Unabhängiger Verwaltungssenat Salzburg ved kendelser af 22. december 1999, for ret:

Artikel 56 EF-60 EF

— **er ikke til hinder for en procedure om afgivelse af forudgående erklæring som den, der er fastsat i ordningen for erhvervelse af faste ejendomme i henhold til Salzburger Grundverkehrsgesetz 1997**

— **er til hinder for en procedure om indhentning af forudgående tilladelse som den, der er fastsat i samme ordning.**

Colneric Gulmann Puissochet

Schintgen Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. marts 2002.

R. Grass F. Macken

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling