

DOMSTOLENS DOM

1. juni 1999 *

I sag C-302/97,

angående en anmodning, som Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Østrig) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Klaus Konle

mod

Republikken Østrig,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF), EF-traktatens artikel 52, 54, 56 og 57 (efter ændring nu artikel 43 EF, 44 EF, 46 EF og 47 EF), EF-traktatens artikel 53 (ophævet ved Amsterdam-traktaten), EF-traktatens artikel 55 og 58 (nu artikel 45 EF og 48 EF), EF-traktatens artikel 73 B-73 D, 73 F og 73 G (nu artikel 56 EF-60 EF), EF-traktatens artikel 73 E og 73 H (ophævet ved Amsterdam-traktaten) samt artikel 70 i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissechet (refererende dommer), G. Hirsch og P. Jann samt dommerne G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola

justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Klaus Konle ved advokat A. Fuith, Innsbruck
- Republikken Østrig ved Oberkommissär M. Windisch, Finanzprokuratur, som befuldmægtiget
- den østrigske regering ved gesandt C. Stix-Hackl, Forbundsudenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- den græske regering ved kommitteret A. Samoni-Rantou og forskningsmedarbejderne s. Vodina og G. Karipsiadis, alle ansat i Sekretariatet for EF-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved statens advokat, N. Díaz Abad, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent C. Tufvesson og juridisk konsulent V. Kreuzschitz, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 1. december 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Klaus Konle ved advokat A. Fuith, af Republikken Østrig ved M. Windisch, af den østrigske regering ved C. Stix-Hackl, bistået af konsulent J. Unterlechner, Amt der Tiroler Landesregierung, af den græske regering ved A. Samoni-Rantou, af den spanske regering ved statens advokat, M. López-Monís Gallego, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved C. Tufvesson og V. Kreuzschitz,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. februar 1999,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 13. august 1997, indgået til Domstolen den 22. august 1997, har Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF), EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF), EF-traktatens artikel 52, 54, 56 og 57 (efter ændring nu artikel 43 EF, 44 EF, 46 EF og 47 EF), EF-traktatens artikel 53 (ophævet ved Amsterdam-traktaten), EF-traktatens artikel 55 og 58 (nu artikel 45 EF og 48 EF), EF-traktatens artikel 73 B-73 D, 73 F og 73 G (nu artikel 56 EF-60 EF), EF-traktatens artikel 73 E og 73 H (ophævet ved Amsterdam-traktaten) samt artikel 70 i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1, herefter »tiltrædelsesakten«).

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst i en sag, som Klaus Konle, der er tysk statsborger, har anlagt mod Republikken Østrig med påstand om, at denne tilpligtes at erstatte det tab, som han hævder at have lidt ved, at delstaten Tyrol's lovgivning om handel med fast ejendom angiveligt er i strid med fællesskabsretten.

National lovgivning

- 3 Tiroler Grundverkehrsgesetz fra 1993 (*Tiroler Landesgesetzblatt*, LGBL. 82/1993, delstaten Tyrols lov om handel med fast ejendom, herefter »TGVG 1993«), som er vedtaget af delstaten Tyrol og som regulerer omsætningen af faste ejendomme i delstaten, trådte i kraft den 1. januar 1994 og blev med virkning fra den 1. oktober 1996 erstattet af Tiroler Grundverkehrsgesetz fra 1996 (*Tiroler LGBL*. 61/1996, herefter »TGVG 1996«).
- 4 Ifølge § 9, stk. 1, litra a), og § 12, stk. 1, litra a), i TGVG 1993 skal der for retshandler, der vedrører erhvervelse af byggegrunde, indhentes tilladelse fra den kompetente myndighed for transaktioner vedrørende fast ejendom.
- 5 I § 14, stk. 1, i TGVG 1993 er det fastsat, at der »meddeles navnlig afslag, når erhververen ikke har godtgjort, at formålet med den planlagte erhvervelse ikke er at oprette en fritidsbolig«.
- 6 Det bestemmes imidlertid i § 10, stk. 2, i TGVG 1993, at tilladelse »ikke er... påkrævet, såfremt erhververen ved erhvervelsen af en rettighed over en bebygget grund skriftligt over for den kompetente myndighed for transaktioner vedrørende fast ejendom erklærer, at han er østrigsk statsborger, og at erhvervelsen ikke sker med det formål at oprette en fritidsbolig«.

- 7 Desuden kan der i medfør af § 13, stk. 1, i TGVG 1993 kun gives en udlænding tilladelse på den betingelse, at det påtænkte køb ikke strider mod statens politiske interesser, og at der foreligger en økonomisk, kulturel eller social interesse i den pågældende udlændings erhvervelse af ejendommen. Denne bestemmelse finder dog ikke anvendelse, såfremt forpligtelser i henhold til internationale traktater er til hinder herfor (§ 13, stk. 2, i TGVG 1993).
- 8 I medfør af § 3 i TGVG 1993, der til forskel fra lovens øvrige bestemmelser først trådte i kraft den 1. januar 1996, finder den i § 13, stk. 1, fastsatte betingelse for meddelelse af tilladelse heller ikke anvendelse, når udlændingen godtgør, at han handler inden for rammerne af de grundrettigheder, der er fastsat i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.
- 9 Ved dom af 10. december 1996, hvor TGVG 1993 ikke længere var gældende, fastslog Verfassungsgerichtshof (Østrigs forfatningsdomstol), at loven i sin helhed var forfatningsstridig, idet den indebar et uforholdsmæssigt indgreb i ejendomsretten, som er en grundlæggende ret.
- 10 TGVG 1996 ophævede erklæringsproceduren, der var forbeholdt østrigske statsborgere i henhold til de tidligere bestemmelser, og udvidede i medfør af § 9, stk. 1, litra a), og § 12, stk. 1, forpligtelsen til at indhente tilladelse forud for erhvervelsen af en fast ejendom til samtlige erhververe.
- 11 Forpligtelsen for erhververen til at godtgøre, at der ikke ved erhvervelsen vil blive oprettet en fritidsbolig, er opretholdt i lovens § 11, stk. 1, litra a), og § 14, stk. 1.
- 12 Udlændinge skal fortsat opfylde yderligere betingelser i henhold til § 13, stk. 1, litra b), i TGVG 1996 for at kunne erhverve fast ejendom. Disse bestemmelser

finder imidlertid ifølge § 3 i TGVG ikke anvendelse, såfremt udlændingen godtgør, at han handler inden for rammerne af de grundrettigheder, der er fastsat i EF-traktaten eller i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

- 13 Endelig er der i § 25, stk. 2, i TGVG 1996 hjemlet en fremskyndet procedure, der åbner mulighed for at meddele tilladelse til erhvervelse af en bebygget grund inden for to uger, såfremt det er åbenbart, at betingelserne for at meddele tilladelse er opfyldt.

Fællesskabsbestemmelser

- 14 Det er i tiltrædelsesaktens artikel 70 fastsat:

»Uanset bestemmelserne i de traktater, som danner grundlag for Den Europæiske Union, kan Republikken Østrig opretholde sin gældende lovgivning om sekundærboliger i en periode på fem år fra tiltrædelsen.«

Hovedsagen

- 15 Ved en tvangsauktionsprocedure gav Bezirksgericht Lienz den 11. august 1994 Konle tilslag på en fast ejendom i delstaten Tyrol under forudsætning af, at han indhentede den administrative tilladelse, der krævedes i henhold til den dagældende TGVG 1993.

- 16 Den 18. november 1994 gav Bezirkshauptmannschaft Lienz (den amtskommunale forvaltning) afslag på Konle's ansøgning om tilladelse, selv om denne erklærede, at han ville flytte sin hovedbopæl til ejendommen og drive erhvervs-mæssig virksomhed dér inden for rammerne af den virksomhed, som han allerede drev i Tyskland. Konle påklagede afgørelsen til Landes-Grundverkehrskommission beim Amt der Tiroler Landesregierung (herefter »LGvK«), der stadfæstede afslaget ved afgørelse af 12. juni 1995.
- 17 Konle anlagde herefter sag med påstand om annullation af denne afgørelse, dels ved Verwaltungsgerichtshof (Østrigs forvaltningsdomstol), der ikke gav ham medhold ved dom af 10. maj 1996, dels ved Verfassungsgerichtshof, der ved dom af 25. februar 1997 annullerede afgørelsen af 12. juni 1995 med den begrundelse, at TGVG 1993 i sin helhed var blevet kendt forfatningsstridig. Denne annullation havde til følge, at LGvK skulle genbehandle Konle's ansøgning.
- 18 Uden at afvente LGvK's nye afgørelse anlagde Konle ligeledes sag mod Republikken Østrig ved Landesgericht für Zivilrechtssachen, hvorunder han påstod Østrig kendt erstatningsansvarlig for tilsidesættelsen af fællesskabsretten på grund af bestemmelserne i TGVG 1993 såvel som i TGVG 1996.
- 19 Republikken Østrig har til sit forsvar navnlig påberåbt sig tiltrædelsesaktens artikel 70.

- 20 Under disse omstændigheder har Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien fundet, at en fortolkning af de pågældende bestemmelser i traktaten og i tiltrædelsesakten er nødvendig for at kunne afgøre sagen, og har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal EF-traktatens artikel 6, EF-traktatens artikel 52 ff. (tredje del, afsnit III, kapitel 2) og EF-traktatens artikel 73 B ff. (tredje del, afsnit III, kapitel 4) og artikel 70 i tiltrædelsesakten (akten vedrørende vilkårene for... Republikkens Østrigs... tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union) fortolkes således, at fællesskabsretten er blevet overtrådt, og at en grundrettighed, der er sikret sagsøgeren i medfør af EU-retsforskrifter, er blevet tilsidesat, fordi

a) sagsøgeren under TGVG 1993's gyldighedsperiode blev afkrævet bevis for ikke at ville oprette en fritidsbolig, hvorimod det ved en indlændings erhvervelse af ejendommen ville have været tilstrækkeligt blot at afgive en erklæring i medfør af § 10, stk. 2, for at opnå en tilladelse fra den kompetente myndighed, og sagsøgeren fik afslag på meddelelse af tilladelsen

b) sagsøgeren i medfør af TGVG 1996 allerede før tinglysningen af hans ejendomsret — på samme måde som det nu også gælder for indlændinge — skal ansøge om tilladelse efter en procedure, hvor muligheden for at afgive en fyldestgørende erklæring om, at der ikke vil blive oprettet en fritidsbolig, nu også er bortfaldet for indlændinges vedkommende?

- 2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Påhviler det i medfør af EF-traktatens artikel 177 også De Europæiske Fællesskabers Domstol at træffe afgørelse om, hvorvidt en tilsidesættelse af fællesskabsretten er 'tilstrækkeligt kvalificeret' (f.eks. som omhandlet i Domstolens dom af 5.3.1996 i sagen *Brasserie du Pêcheur mod Forbundsrepublikken Tyskland*)?

- 3) Såfremt spørgsmål 1 og 2 besvares bekræftende: Er tilsidesættelsen 'tilstrækkeligt kvalificeret'?

- 4) Skal EF-traktatens artikel 5 fortolkes således, at princippet om statens ansvar uden for kontrakt for skader, borgeren har lidt som følge af overtrædelser af fællesskabsretten, er overholdt, såfremt den nationale erstatningsret i en føderalt struktureret medlemsstat foreskriver, at skadelidte i forbindelse med overtrædelser, der må tilregnes en delstat, kun kan sagsøge delstaten og ikke forbundsstaten?«

Det første spørgsmål

- 21 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt at få oplyst, om etableringsfriheden og de frie kapitalbevægelser, der er fastslået i traktaten, er sikret i ordninger som dem, der følger af de to nationale love i hovedsagen, hvorefter erhvervelse af fast ejendom er betinget af en forudgående administrativ tilladelse, og hvorefter alene statsborgere i denne medlemsstat efter den ene lov er fritaget for at skulle indhente den ellers krævede tilladelse. I tilfælde af at der gives et benægtende svar vedrørende den ene eller den anden ordning, ønsker den nationale ret ligeledes oplyst, om undtagelsesklausulen i tiltrædelsesaktens artikel 70, der giver Republikken Østrig ret til at opretholde sin gældende lovgivning vedrørende sekundærboliger i en periode på fem år, giver hjemmel til nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede.

- 22 Det fremgår for det første af fast retspraksis, at nationale foranstaltninger, der regulerer erhvervelsen af fast ejendom, skal respektere traktatens bestemmelser om etableringsfriheden for medlemsstaternes statsborgere og om frie kapitalbevægelser. Som Domstolen allerede har fastslået, er retten til at erhverve, udnytte og afhænde fast ejendom på en anden medlemsstats område et nødvendigt supplement til etableringsfriheden, således som det fremgår af traktatens artikel 54, stk. 3, litra e) (dom af 30.5.1989, sag 305/87, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 1461, præmis 22). Kapitalbevægelser omfatter herved transaktioner, hvorved udlændinge foretager investeringer i fast ejendom på en medlemsstats område, således som det fremgår af nomenklaturen for kapitalbevægelser i bilag I til Rådets direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT L 178, s. 5).

Ordningen i henhold til TGVG 1993

- 23 For så vidt angår TGVG 1993 bemærkes, at dens § 10, stk. 2, der alene fritager østrigske statsborgere for pligten til at indhente en tilladelse til at erhverve en bebygget grund og til — med henblik på at opnå tilladelsen — at godtgøre, at det med den planlagte erhvervelse ikke tilsigtes at oprette en fritidsbolig, udgør en diskriminerende begrænsning af kapitalbevægelserne mellem medlemsstaterne over for andre medlemsstaters statsborgere.
- 24 En sådan forskelsbehandling er forbudt i henhold til EF-traktatens artikel 73 B, hvis ikke den er berettiget på grund af et af de hensyn, der i denne henseende er anerkendt i traktaten.
- 25 I den foreliggende sag støtter Republikken Østrig sig udelukkende på tiltrædelsesaktens artikel 70 som hjemmel for, at der i delstaten Tyrol efter datoen for Østrigs tiltrædelse fortsat opretholdes ordninger for erhvervelse af fast ejendom, der er forskellige afhængigt af erhververens nationalitet, således som det var fastsat i TGVG 1993.

- 26 Som det imidlertid er anført i præmis 9 i denne dom, er TGVG 1993 blevet kendt forfatningsstridig ved Verfassungsgerichtshof's dom af 10. december 1996 på et tidspunkt, hvor loven ikke længere var gældende. Verfassungsgerichtshof henholdt sig herefter til denne dom som grundlag for at annullere LGvK's afslag over for Konle.
- 27 Det henhører i princippet under den nationale rets kompetence at fastlægge indholdet af gældende lovgivning vedrørende sekundærloiger den 1. januar 1995, som er datoen for Republikken Østrigs tiltrædelse. Det tilkommer dog Domstolen at forsyne den nationale ret med bidrag til fortolkning af fællesskabsbegrebet »gældende lovgivning«, således at den kan foretage denne fastlæggelse.
- 28 Det bemærkes, at begrebet »gældende lovgivning« i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 70 hviler på et materielt kriterium, således at det ved anvendelsen af det ikke er nødvendigt at vurdere de pågældende nationale bestemmelses gyldighed i den interne retsorden. Enhver bestemmelse vedrørende sekundærloiger, der var gældende i Republikken Østrig på tidspunktet for tiltrædelsen, er herefter i princippet omfattet af undtagelsen i tiltrædelsesaktens artikel 70.
- 29 Det ville forholde sig anderledes, hvis en sådan bestemmelse var blevet fjernet fra den interne retsorden ved en afgørelse truffet efter tiltrædelsesdatoen, men med tilbagevirkende kraft fra en dato før denne, hvorved den pågældende bestemmelse ophæves for fortiden.
- 30 I en præjudiciel sag tilkommer det den pågældende medlemsstats domstole at vurdere de tidsmæssige virkninger af afgørelser, hvorved medlemsstatens forfatningsdomstol har fastslået et forfatningsstridigt forhold.

- 31 Den første del af det første spørgsmål skal herefter besvares med, at traktatens artikel 73 B og tiltrædelsesaktens artikel 70 ikke er til hinder for en ordning for erhvervelse af fast ejendom som den, der var indført ved TGVG 1993, medmindre det må antages, at denne lov ikke var en del af Republikken Østrigs interne retsorden den 1. januar 1995.

Ordningen i henhold til TGVG 1996

- 32 For så vidt angår TGVG 1996 har den østrigske regering gjort gældende, at denne ikke havde fundet anvendelse i Konle's sag, før han anlagde erstatningssag mod Republikken Østrig, og at spørgsmålet om denne lovs overensstemmelse med fællesskabsretten derfor er irrelevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 33 Ifølge fast retspraksis kan Domstolen imidlertid kun undlade at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den af den nationale retsinstans ønskede fortolkning eller vurdering af en fællesskabsbestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter, og Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. navnlig dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 61).
- 34 Eftersom TGVG 1996 var trådt i kraft, inden Konle havde anlagt erstatningssag ved den forelæggende ret, er det ikke åbenbart, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten er uden relevans for vurderingen af Republikken Østrigs eventuelle erstatningsansvar for afslaget på ansøgningen om tilladelse, som sagsøgeren i hovedsagen havde indgivet. Desuden er problemet ikke af hypotetisk karakter, og Domstolen råder over de faktiske og retlige oplysninger, der er nødvendige for at kunne besvare spørgsmålene.

- 35 Det første præjudicielle spørgsmål skal derfor også besvares, for så vidt det angår bestemmelserne i TGVG 1996.
- 36 Konle og Kommissionen har gjort gældende, at det almindelige krav om tilladelse til at erhverve fast ejendom udgør en begrænsning af de frie kapitalbevægelser, at det muliggør en diskriminatorisk anvendelse, at det ikke er begrundet i tvingende almene hensyn, og at det ikke er nødvendigt for at opnå det formål, det forfølger, og at det derfor er i strid med traktatens artikel 73 B.
- 37 Den østrigske og den græske regering har bemærket, at efter EF-traktatens artikel 222 (nu artikel 295 EF) har medlemsstaterne fortsat frihed til at fastlægge de ejendomsretlige ordninger, og har anført, at en procedure med forudgående tilladelse til erhvervelse af fast ejendom er den eneste måde, hvorpå de nationale og lokale myndigheder kan bevare kontrollen med de landsplanpolitiske hensyn, der forfølges i almenhedens interesse — hensyn, der ifølge den østrigske regering er særlig nødvendige i en region som Tyrol, hvor kun en meget begrænset del af landarealet er bebyggeligt.
- 38 Hertil bemærkes, at selv om de ejendomsretlige ordninger vedbliver at henhøre under den enkelte medlemsstat i henhold til traktatens artikel 222, fører bestemmelsen ikke til, at en sådan ordning ikke er omfattet af traktatens grundlæggende principper (jf. dom af 6.11.1984, sag 182/83, Fearon, Sml. s. 3677, præmis 7).
- 39 En procedure vedrørende forudgående tilladelse som den, der følger af TGVG 1996, og som efter selve sit formål indebærer en begrænsning af de frie kapitalbevægelser, kan følgelig kun under visse betingelser anses for forenelig med traktatens artikel 73 B.

- 40 I det omfang, hvor en medlemsstat kan begrunde sit krav om forudgående tilladelse med henvisning til et formål inden for landsplanlægningen, såsom opretholdelsen i almenhedens interesse af en fast bosiddende befolkning og en økonomisk virksomhed, der er uafhængig af turisterhvervet i visse regioner, kan den restriktion, som et sådan krav er, kun tillades, hvis den ikke anvendes på diskriminatorisk måde, og såfremt formålet ikke kan opnås ved mindre indgribende foranstaltninger.
- 41 For så vidt angår den første betingelse må det konstateres, at det er umuligt for ansøgeren at føre et uigendriveligt bevis for den fremtidige brug af den ejendom, som søges erhvervet. Med henblik på en vurdering af den bevismæssige værdi af de modtagne dokumenter råder myndigheden over et vidt skøn, der nærmer sig en fri skønsbeføjelse. Desuden fremgår det af den af sagsøgeren i hovedsagen fremlagte lovkommentar til § 25 i TGVG 1996, som myndighederne i delstaten Tyrol har udfærdiget, og hvis betydning for fortolkningen af loven Republikken Østrig har anerkendt, at myndighederne har til hensigt at benytte det skøn, som tilladelsesproceduren åbner mulighed for, til at underkaste ansøgninger fra udlændinge, herunder statsborgere i Fællesskabets medlemsstater, en grundigere kontrol end den, som ansøgninger fra østrigske statsborgere underkastes. Hertil kommer, at den fremskyndede procedure i § 25, stk. 2, ifølge den nævnte kommentar skal træde i stedet for erklæringsproceduren i § 10, stk. 2, i TGVG 1993 og alene er forbeholdt østrigere.
- 42 For så vidt angår den anden betingelse er nødvendigheden af en forudgående tilladelsesprocedure ikke godtgjort.
- 43 Som anført i traktatens artikel 73 D, griber traktatens artikel 73 B ikke ind i medlemsstaternes ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter.

- 44 Domstolen har imidlertid fastslået, at bestemmelser, hvorefter der kræves en forudgående tilladelse til pengeudførelse for at sætte medlemsstaterne i stand til at foretage en kontrol, ikke må medføre, at udøvelsen af en i traktaten garanteret frihed beror på myndighedernes skøn, hvorved friheden gøres illusorisk (jf. dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 34, af 23.2.1995, forenede sager C-358/93 og C-416/93, Bordessa m.fl., Sml. I, s. 361, præmis 25, 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 25). Domstolen har anført, at den begrænsning af de frie kapitalbevægelser, der følger af et sådant krav om forudgående tilladelse, kan fjernes med en passende ordning med anmeldelser, uden at effektiviteten med hensyn til de formål, der forfølges med bestemmelserne, herved nedsættes (jf. dommen i Bordessa-sagen, præmis 27, og i Sanz de Lera-sagen, præmis 26 og 27).
- 45 Denne argumentation kan ikke direkte overføres på en procedure, der går forud for erhvervelsen af en fast ejendom, da myndighedernes foranstaltninger i dette tilfælde ikke forfølger det samme formål. Mens de nationale myndigheder ikke lovligt kan modsætte sig en pengeoverførelse, og idet deres kontrol, der i det væsentlige skal dække et informationsbehov, på dette område også kan udføres i form af pligtmæssig anmeldelse, sker den forudgående kontrol med erhvervelse af fast ejendom ikke blot af hensyn til et informationsbehov, men kan munde ud i et afslag på tilladelse, uden at dette nødvendigvis er i strid med fællesskabsretten.
- 46 En simpel anmeldelsesprocedure kan derfor ikke i sig selv opfylde det formål, der forfølges med en procedure vedrørende forudgående tilladelse. For at sikre at landarealer anvendes til det formål, der er fastsat i den gældende nationale lovgivning, skal medlemsstaterne ligeledes have mulighed for at træffe foranstaltninger i tilfælde, hvor en tilsidesættelse af den afgivne erklæring behørigt konstateres efter erhvervelsen af ejendommen.
- 47 Det skal i denne henseende blot bemærkes, at en overtrædelse af en national lovgivning vedrørende sekundærboliger som den i hovedsagen omhandlede kan sanktioneres med bøder, med en afgørelse, hvorved det pålægges køberen straks at bringe den ulovlige benyttelse af ejendommen til ophør under trussel om ejendommens tvangssalg, og ved at salget erklæres ugyldigt, hvilket indebærer, at

tingbogen retableres med de indførsler, den havde før ejendommens erhvervelse. I øvrigt fremgår det af den østrigske regerings svar på de spørgsmål, som Domstolen har stillet, at sådanne foranstaltninger findes i østrigsk ret.

- 48 Desuden havde lovgiver i Tyrol ved vedtagelsen af TGVG 1993 selv anerkendt, at den forudgående erklæring, der var indført til fordel for østrigske statsborgere, udgjorde et effektivt middel til kontrol og til at undgå, at den pågældende ejendom erhverves som sekundærbolig.
- 49 Under disse omstændigheder og under hensyn til den risiko for forskelsbehandling, der er forbundet med et system med forudgående tilladelse til erhvervelsen af fast ejendom, således som det, der omhandles i denne sag, samt henset til de andre muligheder, som den pågældende medlemsstat har for at sikre overholdelsen af den politik, den har fastlagt i sin landsplanlægning, udgør den omhandlede procedure vedrørende tilladelse en hindring for kapitalbevægelser, der ikke er nødvendig for at hindre overtrædelser af den nationale lovgivning vedrørende sekundærboliger.
- 50 Republikken Østrig har desuden gjort gældende, at tiltrædelsesaktens artikel 70 under alle omstændigheder giver den tilladelse til som en undtagelsesordning at opretholde bestemmelserne i TGVG 1996 indtil den 1. januar 2000.
- 51 Som anført i denne doms præmis 27 tilkommer det i princippet de østrigske domstole at fastlægge indholdet af den nationale lovgivning, der var gældende på tidspunktet for Republikken Østrigs tiltrædelse, i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i tiltrædelsesaktens artikel 70.
- 52 En bestemmelse, der er vedtaget efter tiltrædelsesdatoen, falder ikke allerede af denne grund automatisk uden for den undtagelsesordning, der er indført ved tiltrædelsesaktens artikel 70. Hvis den i det væsentlige er identisk med den

tidligere lovgivning, eller hvis den alene lemper eller fjerner en hindring i den tidligere lovgivning for udøvelsen af rettigheder og friheder efter fællesskabsretten, er bestemmelsen omfattet af undtagelsen.

- 53 Derimod kan en lovgivning, som hviler på andre principper end den tidligere lovgivning, og som indfører nye procedurer, ikke betragtes som lovgivning, der var gældende på tiltrædelsestidspunktet. Dette er tilfældet med TGVG 1996, der indeholder adskillige, betydningsfulde forskelle i forhold til TGVG 1993, og som ikke — selv om den i princippet ophæver den tidligere ordning med to procedurer for erhvervelse af fast ejendom — forbedrer behandlingen af medlemsstaternes statsborgere, bortset fra østrigske statsborgere, da den indfører nogle bestemmelser vedrørende behandlingen af ansøgninger om tilladelse, der, som allerede nævnt i præmis 41, i realiteten har til formål at favorisere de ansøgninger, som østrigske statsborgere indgiver.
- 54 De relevante bestemmelser i TGVG 1996 kan derfor under alle omstændigheder ikke anses for at være omfattet af undtagelsesordningen i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 70.
- 55 Det følger i det hele af det anførte, at det er unødvendigt at behandle spørgsmålene om fortolkningen af traktatens artikel 6 og 52.
- 56 Den andel del af det første spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens artikel 73 B og tiltrædelsesaktens artikel 70 er til hinder for en ordning som den, der er indført ved TGVG 1996.

Det andet og det tredje spørgsmål

- 57 Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt at få oplyst, om det under behandlingen af en præjudiciel sag påhviler Domstolen at afgøre, om en tilsidesættelse af fællesskabsretten er tilstrækkelig kvalificeret til, at en medlemsstat ifalder erstatningsansvar uden for kontrakt over for privatpersoner, der eventuelt har lidt tab som følge af denne tilsidesættelse.
- 58 Det fremgår af Domstolens praksis, at det i princippet er de nationale retsinstanter, der skal anvende de kriterier, der gør det muligt at fastslå medlemsstaternes ansvar for de skader, som privatpersoner er blevet tilføjet ved tilsidesættelse af fællesskabsretten (dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 58), i overensstemmelse med de anvisninger, som Domstolen har givet herfor (dommen i sagen Brasserie du pêcheur og Factortame, præmis 55, 56 og 57, dom af 26.3.1996, sag C-392/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/94, Dillenkofer m.fl., Sml. I, s. 4845, og af 17.10.1996, forenede sager C-283/94, C-291/94 og C-292/94, Denkavit m.fl., Sml. I, s. 5063).
- 59 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at det i princippet påhviler de nationale domstole at afgøre, om en tilsidesættelse af fællesskabsretten er tilstrækkelig kvalificeret til, at medlemsstaten ifalder erstatningsansvar uden for kontrakt over for privatpersoner.
- 60 Under hensyn til besvarelsen af det andet spørgsmål er det ikke nødvendigt at besvare det tredje præjudicielle spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

- 61 Med det fjerde spørgsmål ønsker den nationale ret nærmere bestemt at få oplyst, om betaling af erstatning i medlemsstater med forbundsstruktur for skader, som privatpersoner har lidt som følge af administrative foranstaltninger, der er i strid med fællesskabsretten, nødvendigvis skal foretages af forbundsstaten for at opfylde den pågældende medlemsstats forpligtelser i henhold til fællesskabsretten.
- 62 Det påhviler enhver medlemsstat at sikre, at privatpersoner opnår erstatning for den skade, de tilføjes ved manglende overholdelse af fællesskabsretten, uanset hvilken myndighed der er skyld i denne tilsidesættelse, og uanset hvem der i princippet er forpligtet til at betale erstatningen i henhold til den pågældende medlemsstats ret. En medlemsstat kan derfor ikke påberåbe sig den fordeling af kompetence og ansvar mellem de kollektive enheder, der findes i dens interne retsorden, for at unddrage sig dette ansvar.
- 63 Med dette forbehold pålægger fællesskabsretten ikke medlemsstaterne at ændre fordelingen af kompetence og ansvar mellem de offentligretlige kollektive enheder, der findes på deres territorium. De fællesskabsretlige krav er opfyldt, når procedurebestemmelserne i den interne retsorden giver en effektiv beskyttelse af de rettigheder, som privatpersoner har efter fællesskabsretten, uden at det er sværere at gøre disse rettigheder gældende i forhold til de rettigheder, som de har i den interne retsorden.
- 64 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at i medlemsstater med forbundsstruktur skal betaling af erstatning for skader, som privatpersoner har lidt som følge af administrative foranstaltninger, der er i strid med fællesskabsretten, ikke nødvendigvis foretages af forbundsstaten for at opfylde den pågældende medlemsstats forpligtelser i henhold til fællesskabsretten.

Sagens omkostninger

- 65 De udgifter, der er afholdt af den østrigske, den græske og den spanske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien ved kendelse af 13. august 1997, for ret:

- 1) EF-traktatens artikel 73 B (nu artikel 56 EF) og artikel 70 i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrig, Republikken Finland og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union,

— er ikke til hinder for en ordning for erhvervelse af fast ejendom som den, der var indført ved Tiroler Grundverkehrsgesetz fra 1993, medmindre det må antages, at denne lov ikke var en del af Republikken Østrig interne retsorden den 1. januar 1995

— er til hinder for en ordning som den, der er indført ved Tiroler Grundverkehrs-gesetz fra 1996.

- 2) Det påhviler i princippet de nationale domstole at afgøre, om en tilsidesættelse af fællesskabsretten er tilstrækkelig kvalificeret til, at medlemsstaten ifalder erstatningsansvar uden for kontrakt over for privatpersoner.
- 3) I medlemsstater med forbundsstruktur skal betaling af erstatning for skader, som privatpersoner har lidt som følge af administrative foranstaltninger, der er i strid med fællesskabsretten, ikke nødvendigvis foretages af forbundsstaten for at opfylde den pågældende medlemsstats forpligtelser i henhold til fællesskabsretten.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Puissochet
Hirsch		Jann
Mancini	Moitinho de Almeida	Gulmann
Murray		Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juni 1999.

R. Grass
Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias
Præsident