

PRESUDA SUDA

1. lipnja 1999. (*)

„Sloboda nastana – Slobodno kretanje kapitala – Članak 52. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 43. UEZ-a) i članak 56. Ugovora o EZ-u (bivši članak 73.B) – Postupak odobrenja stjecanja nekretnina – Članak 70. Akta o uvjetima pristupanja Republike Austrije – Sekundarna boravišta – Odgovornost za povredu prava Zajednice”

U predmetu C-302/97,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a), koji je uputio Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Zemaljski građanski sud u Beču, Austrija) u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Klausa Konlea

i

Republik Österreich,

o tumačenju članaka 10. UEZ-a (bivši članak 5.), 6. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 12. UEZ-a), 52., 54., 56. i 57. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članci 43. UEZ-a, 44. UEZ-a, 46. UEZ-a i 47. UEZ-a), 53. Ugovora o EZ-u (ukinut Ugovorom iz Amsterdama), 45. UEZ-a i 48. UEZ-a (bivši članci 55. i 58. UEZ-a), 56. UEZ-a do 60. UEZ-a (bivši članci 73.B do 73.D, 73.F i 73.G), 73.E i 73.H Ugovora o EZ-u (ukinuti Ugovorom iz Amsterdama), kao i članka 70. Akta o uvjetima pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske i prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija (SL 1994, C 241, str. 21., i SL 1995, L 1, str. 1.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (izvjestitelj), G. Hirsch i P. Jann, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón i M. Wathelet, suci,

nezavisni odvjetnik: A. La Pergola,

tajnik: H. A. Ruhl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za K. Konlea, A. Fuith, *avocat* u Innsbrucku,

- za Republik Österreich, M. Windisch, Oberkommissär pri Finanzprokuraturu, u svojstvu agenta,
- za austrijsku vladu, C. Stix-Hackl, *Gesandte* pri Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za grčku vladu, A. Samoni-Rantou, posebna pravna savjetnica u posebnoj službi za pravne sporove Zajednice pri Ministarstvu vanjskih poslova, kao i S. Vodina i G. Karipsiadis, specijalizirani znanstveni suradnici u istoj službi, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, N. Díaz Abad, *abogado del Estado*, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, C. Tufvesson i V. Kreuzsitz, pravni savjetnici, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja K. Konlea, kojeg zastupa A. Fuith, Republik Österreich, koju zastupa M. Windisch, austrijske vlade, koju zastupa C. Stix-Hackl, uz asistenciju J. Unterlechnera, konzultanta pri Amt der Tiroler Landesregierung, grčke vlade, koju zastupa A. Samoni-Rantou, španjolske vlade, koju zastupa M. López-Monís Gallego, *abogado del Estado*, u svojstvu agenta, i Komisije, koju zastupaju C. Tufvesson i V. Kreuzsitz, na raspravi održanoj 1. prosinca 1998.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 23. veljače 1999.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukom od 13. kolovoza 1997., koju je Sud zaprimio 22. kolovoza iste godine, Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Zemaljski građanski sud u Beču) je, u skladu s člankom 234. Ugovora o EZ-u (bivši članak 177.) postavio četiri prethodna pitanja o tumačenju članka 10. UEZ-a (bivši članak 5.), 6. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 12. UEZ-a), 52., 54., 56. i 57. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjene postali članci 43. UEZ-a, 44. UEZ-a, 46. UEZ-a i 47. UEZ-a), 53. Ugovora o EZ-u (ukinut Ugovorom iz Amsterdama), 45. UEZ-a i 48. UEZ-a (bivši članci 55. i 58.), 56. UEZ-a do 60. UEZ-a (bivši članci 73.B do 73.D, 73.F i 73.G), 73.E i 73.H Ugovora o EZ-u (ukinuti Ugovorom iz Amsterdama), kao i članka 70. Akta o uvjetima pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske i prilagodbama ugovorâ na kojima se temelji Europska unija (SL 1994, C 241, str. 21., i SL 1995, L 1, str. 1., u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju).
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru tužbe koju je K. Konle, njemačke nacionalnosti, podnio protiv Republik Österreich (Republike Austrije) kako bi ishodio da se

Republici Austriji naloži da nadoknadi štetu koja mu je nanesena navodnom povredom prava Zajednice od strane zakonodavstva pokrajine Tirol koje se odnosi na zemljišne transakcije.

Nacionalni pravni okvir

- 3 Tiroler Grundverkehrsgesetz iz 1993. (*Tiroler LGBL*. 82/1993, tirolski zakon o stjecanju nekretnina, u daljnjem tekstu: TGVG 1993), koji je donijela savezna pokrajina Tirol i kojim su uređeni prijenosi nekretnina u toj saveznoj pokrajini, stupio je na snagu 1. siječnja 1994., a od 1. listopada 1996. zamijenio ga je Tiroler Grundverkehrsgesetz iz 1996. (*Tiroler LGBL*. 61/1996, u daljnjem tekstu: TGVG 1996).
- 4 Sukladno članku 9. stavku 1. točki (a) i članku 12. stavku 1. točki (a) TGVG-a 1993, pravni akti čiji je predmet stjecanje vlasništva nad građevinskim zemljištem podliježu dozvoli koju izdaje tijelo nadležno za transakcije vezane za nekretnine.
- 5 Članak 14. stavak 1. TGVG-a 1993 navodi da se izdavanje dozvole „među ostalim, uskraćuje kad kupac nije vjerodostojno dokazao da planirano stjecanje neće poslužiti za smještanje sekundarnog boravišta.”
- 6 Pa ipak, članak 10. stavak 2. TGVG-a 1993 propisuje da izdavanje dozvole „nije [...] potrebno kad u slučaju stjecanja prava na izgrađeno zemljište kupac tijelu vlasti nadležnom za transakcije vezane za nekretnine predoči pisanu izjavu da posjeduje austrijsko državljanstvo i da cilj stjecanja nije smještanje sekundarnog boravišta”.
- 7 Nadalje, na temelju članka 13. stavka 1. TGVG-a 1993 strancu se dozvola može izdati samo pod uvjetom da planirano stjecanje nije u suprotnosti s političkim interesima države i da postoji gospodarski, kulturni ili društveni interes da taj stranac kupi tu nekretninu. To pravilo međutim nije primjenjivo kad je protivno obvezama predviđenima međunarodnim sporazumima (članak 13. stavak 2. TGVG-a 1993).
- 8 Na temelju članka 3. TGVG-a 1993 koji je, za razliku od ostatka teksta, na snagu stupio tek 1. siječnja 1996., uvjet za izdavanje dozvole predviđen u članku 13. stavku 1. nije primjenjiv ni kad strani kupac dokaže da postupa u okviru jedne od sloboda zajamčenih Sporazumom o Europskom gospodarskom prostoru.
- 9 Presudom od 10. prosinca 1996. Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud) taj je tekst, kad TGVG 1993 više nije bio na snazi, proglasio u cijelosti neustavnim i prekomjernom povredom temeljnog prava vlasništva.
- 10 TGVG 1996 ukinuo je postupak s izjavom, koji je prethodnim odredbama bio rezerviran samo za austrijske državljane, i time je člankom 9. stavkom 1. točkom (a) i člankom 12. stavkom 1. obvezu da se prije stjecanja nekretnine traži administrativna dozvola proširio na sve kupce.
- 11 U članku 11. stavku 1. točki (a) i članku 14. stavku 1. zadržao je da kupac mora vjerodostojno utvrditi da stjecanje neće služiti za smještanje sekundarnog boravišta.

- 12 Od stranaca se kod stjecanja nekretnina nadalje traže dodatni uvjeti u članku 13. stavku 1. točki (b) TGVG-a 1996, no oni ipak, na temelju članka 3. TGVG-a 1996 nisu primjenjivi kad strani kupac dokaže da postupa u okviru jedne od sloboda zajamčenih Ugovorom o EZ-u ili Sporazumom o Europskom gospodarskom prostoru.
- 13 Naposljetku, člankom 25. stavkom 2. TGVG-a 1996 predviđen je ubrzani postupak koji omogućava izdavanje dozvole za stjecanje izgrađenog zemljišta u roku od dva tjedna ako je očito da su uvjeti za njezino izdavanje ispunjeni.

Pravni okvir Zajednice

- 14 Članak 70. Akta o pristupanju propisuje:

„Neovisno o obvezama temeljem ugovorâ na kojima se temelji Europska unija, Republika Austrija svoje postojeće zakonodavstvo u vezi sa sekundarnim boravištima može zadržati pet godina od dana pristupanja.” [neslužbeni prijevod]

Glavni postupak

- 15 U okviru postupka prisilne prodaje na dražbi, Bezirksgericht Lienz (okružni sud Lienza) 11. kolovoza 1994. dodijelio je K. Konleu, pod uvjetom ishođenja administrativne dozvole koju zahtijeva TGVG 1993 koji je tada bio na snazi, nekretninu smještenu u saveznoj pokrajini Tirol.
- 16 Dana 18. studenoga 1994. Bezirkshauptmannschaft Lienz odgovorio je negativno na zahtjev K. Konlea za izdavanje dozvole iako je on tvrdio da na lice mjesta želi prebaciti svoje glavno boravište i obavljati ondje trgovačku djelatnost u sklopu tvrtke koju je već vodio u Njemačkoj. K. Konle obratio se Landes-Grundverkehrskommission beim Amt der Tiroler Landesregierung (u daljnjem tekstu: LGvK) koji je odlukom od 12. lipnja 1995. potvrdio odbijanje.
- 17 K. Konle je protiv te odluke podnio tužbu i Verwaltungsgerichtshofu (upravni sud), koji je zahtjev odbio presudom od 10. svibnja 1996., i Verfassungsgerichtshofu, koji je presudom od 25. veljače 1997. ukinuo odluku od 12. lipnja 1995. iz razloga što je TGVG 1993 bio u cijelosti proglašen neustavnim. To je ukidanje imalo za učinak to da je zahtjev K. Konlea za izdavanje dozvole vraćen na LGvK.
- 18 Ne čekajući novu odluku LGvK-a o svom zahtjevu, K. Konle je protiv Republike Austrije također na Landesgericht für Zivilrechtssachen pokrenuo postupak kojim dovodi u pitanje odgovornost Republike Austrije za povredu prava Zajednice kako zbog odredaba TGVG-a 1993 tako i zbog odredaba TGVG-a 1996.
- 19 Republika Austrija se u svojoj obrani ponajprije pozvala na članak 70. Akta o pristupanju.
- 20 U tim je okolnostima, procjenjujući da rješenje tako postavljenog spora traži tumačenje relevantnih odredaba Ugovora i Akta o pristupanju, Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Zemaljski građanski sud u Beču) uputio Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1) Proizlazi li prema tumačenju članka 6. Ugovora o EZ-u, članka 52. i sljedećih članaka (3. dio, glava III., poglavlje 2.) Ugovora o EZ-u kao i članka 73.B i sljedećih članaka Ugovora o EZ-u (3. dio, glava III., poglavlje 4.) i članka 70. Akta o pristupanju (akta koji se odnosi na uvjete pristupanja [...] Republike Austrije [...] i na prilagodbe ugovora na kojima se temelji Europska unija) iz činjenice da:

a) je podnositelj zahtjeva tijekom valjanosti TGVG-a 1993 morao predložiti dokaz da neće smjestiti sekundarno boravište, a da je nekretninu bio stekao Austrijanac, obična izjava predviđena člankom 10. stavkom 2. bila bi dovoljna za dobivanje dozvole od nadležnog tijela, a budući da mu je navedena dozvola bila uskraćena,

b) sukladno TGVG-u 1996 podnositelj zahtjeva mora, jednako kao što je odsad slučaj i s Austrijancima, proći postupak dobivanja dozvole prije upisa svog vlasničkog prava u katastar, mogućnost predložene valjane izjave, prema kojoj na tom zemljištu nema namjeru graditi sekundarno boravište, sad više ne postoji ni za Austrijance,

da je došlo do kršenja prava Zajednice i da se zadiralo u jednu od temeljnih sloboda podnositelja zahtjeva koja mu je zajamčena pravnim odredbama Europske unije?

2) Ako se na pitanje 1) može odgovoriti potvrdno: je li na Sudu da, u okviru postupka u skladu s člankom 177. Ugovora o EZ-u, ocijeni je li povreda prava Zajednice „dovoljno ozbiljna” (u smislu razvoja događaja u presudi Suda od 5. ožujka 1996., *Brasserie du Pêcheur/Savezna Republika Njemačka*)?

3) Ako su odgovori na pitanja 1) i 2) potvrdni, je li povreda „dovoljno ozbiljna”?

4) Jednako tako, je li načelo izvanugovorne odgovornosti država članica za štetu nanесenu pojedincima povredama prava Zajednice, uz pravilno tumačenje članka 5. Ugovora o EZ-u, zadovoljeno kad pravo jedne federalno uređene države članice o odgovornosti predviđa da u slučaju povreda koje se mogu pripisati jednoj od pokrajina (*Länder*) u okviru republike, osoba koja je pretrpjela štetu tužbu može podnijeti samo protiv te pokrajine, a ne protiv savezne republike u cjelini?”

Prvo pitanje

21 U prvom pitanju nacionalni sud u bitnom pita jesu li sloboda poslovnog nastana i sloboda kretanja kapitala koje su zajamčene Ugovorom osigurane u režimima, poput onih koji proizlaze iz dvaju nacionalnih zakonodavstava o kojima je riječ u glavnom postupku, u kojima je za stjecanje nekretnina prethodno potrebno ishodi administrativnu dozvolu i po kojima, u jednom od tih zakonodavstava samo državljani predmetne države članice ne moraju posjedovati dozvolu koja je inače potrebna. Ako je odgovor o jednom ili drugom od tih režima negativan, nacionalni sud također u bitnom pita je li klauzula o odstupanju, koja se javlja u članku 70. Akta o pristupanju, koja Republici Austriji omogućava da pet godina zadrži svoje postojeće

zakonodavstvo u vezi sa sekundarnim boravištima, takve naravi da ozakonjuje nacionalne odredbe poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku.

- 22 Kao prvo, ustaljeno je da nacionalne mjere koje uređuju stjecanje zemljišnog posjeda moraju poštovati odredbe Ugovora koje se odnose na slobodu poslovnog nastana državljana država članica i slobodu kretanja kapitala. Naime, kao što je Sud već presudio, pravo stjecanja, eksploatiranja i otuđivanja nekretnina na državnom području druge države članice predstavlja nužnu dopunu slobode pravnog nastana, kao što proizlazi iz članka 54. stavka 3. točke (e) Ugovora (presuda od 30. svibnja 1989., Komisija/Grčka, 305/87, Zb., str. 1461., t. 22.). Što se tiče kretanja kapitala, ono uključuje postupke rezidenata kojima oni ulazu u nekretnine na državnom području neke države članice, kao što proizlazi iz nomenklature kretanja kapitala koja se pojavljuje u aneksu I. Direktive Vijeća 88/361/EEZ od 24. lipnja 1988. za provedbu članka 67. Ugovora (SL L 178, str. 5.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 7.).

Režim uveden TGVG-om 1993

- 23 Kad je riječ o TGVG-u 1993, članak 10. stavak 2., po kojem se samo austrijski državljani izuzimaju od obveze ishođenja dozvole za stjecanje izgrađenog zemljišta i stoga i obveze da, kako bi dozvolu dobili, moraju dokazati da planirano stjecanje neće služiti za smještanje sekundarnog boravišta, dovodi spram državljana drugih država članica do diskriminirajućeg ograničavanja kretanja kapitala između država članica.
- 24 Takva je diskriminacija zabranjena člankom 73.B Ugovora ako nije opravdana razlogom koji Ugovor u tom pogledu dopušta.
- 25 U ovom slučaju Republika Austrija oslanja se isključivo na članak 70. Akta o pristupanju da bi u pokrajini Tirool opravdala zadržavanje, nakon datuma svoga pristupanja, različitih režima stjecanja nekretnina ovisno o nacionalnosti kupca, kako su predviđeni TGVG-om 1993.
- 26 Međutim, kao što je istaknuto u točki 9. ove presude, TGVG 1993 je, kad više nije bio na snazi, proglašen neustavnim presudom Verfassungsgerichtshofa, s datumom 10. prosinca 1996., na kojoj je zatim isti sud temeljio ukidanje odluke o odbijanju koju je K. Konleu izdao LGvK.
- 27 Za utvrđivanje sadržaja postojećeg zakonodavstva o sekundarnim boravištima 1. siječnja 1995., na dan kad je Republika Austrija ušla u EU, u načelu je nadležan nacionalni sud. Na Sudu je međutim da mu osigura elemente za tumačenje pojma Zajednice „postojeće zakonodavstvo” kako bi mu omogućio da to utvrdi.
- 28 Valja istaknuti da pojam „postojećeg zakonodavstva” u smislu članka 70. Akta o pristupanju počiva na materijalnom kriteriju, tako da njegova primjena ne zahtijeva ocjenjivanje valjanosti u unutarnjem pravu nacionalnih odredaba o kojima je riječ. Stoga za svako pravilo u vezi sa sekundarnim boravištima koje je na dan pristupanja bilo na snazi u Republici Austriji u načelu važi odstupanje predviđeno člankom 70. Akta o pristupanju.

- 29 Bilo bi drukčije da je iz unutarnjeg pravnog poretka to pravilo povučeno odlukom donesenom nakon dana pristupanja, ali koja bi se retroaktivno primjenjivala na datum prije dana pristupanja, čime bi predmetna odredba što se tiče prošlosti nestala.
- 30 Na sudovima je predmetne države članice da u okviru prethodnog postupka procijene vremenske učinke izjava o neustavnosti koje je izrekao ustavni sud te države članice.
- 31 Stoga na prvi dio prvog pitanja valja odgovoriti da člancima 73.B Ugovora i 70. Akta o pristupanju nije protivan režim stjecanja nekretnina poput onog uspostavljenog TGVG-om 1993, osim pod pretpostavkom da se smatra da taj režim 1. siječnja 1995. nije bio dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Austrije.

Režim uveden TGVG-om 1996

- 32 Kad je riječ o TGVG-u 1996, austrijska vlada ističe da ga na tužitelja nije primijenila prije nego što je K. Konle protiv Republike Austrije podnio tužbu za utvrđivanje odgovornosti i da je, shodno tome, pitanje usklađenosti tog zakona s pravom Zajednice suvišno za rješavanje spora u glavnom postupku.
- 33 Pa ipak, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud se od odlučivanja o prethodnom pitanju koje je uputio nacionalni sud može suzdržati samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (vidjeti osobito presudu od 15. prosinca 1995., Bosman, C-415/93, Zb., str. I-4921., t. 61.).
- 34 Budući da je TGVG 1996 stupio na snagu prije nego što je K. Konle uložio zahtjev za naknadu štete na sudu koji je uputio zahtjev, nije očito da traženo tumačenje prava Zajednice nije korisno za procjenjivanje eventualne odgovornosti Republike Austrije vezano za odbijanje zahtjeva za dozvolu koji je podnio podnositelj zahtjeva u glavnom postupku. Nadalje, pitanje nije hipotetičko, a Sud raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da na njega odgovori.
- 35 Stoga na prvo prethodno pitanje, budući da se odnosi na odredbe TGVG-a 1996, također valja odgovoriti.
- 36 K. Konle i Komisija tvrde da opći zahtjev da je za stjecanje nekretnine potrebno ishoditi dozvolu predstavlja ograničavanje slobode kretanja kapitala, da omogućava diskriminatornu primjenu, nije opravdana važnim razlozima u općem interesu i nije potrebna da se postigne željeni cilj, jer je suprotna članku 73.B Ugovora.
- 37 Austrijska i grčka vlada podsjećaju da prema članku 295. UEZ-a (bivši članak 222.) države članice ostaju glavne pri odlučivanju o režimu o vlasništvu te iznose da se samo provođenjem postupka prethodnog odobravanja stjecanja nekretnina nacionalnim i lokalnim vlastima može omogućiti da zadrže nadzor nad politikama prostornog uređenja svojeg državnog područja koje se vode u općem interesu - politikama koje su po mišljenju austrijske vlade osobito potrebne u regiji kao što je Tirol, u kojem je samo vrlo malen dio površine državnog područja pogodan za gradnju.

- 38 U tom pogledu, sustav vlasništva nekretnina i dalje je u nadležnosti svake države članice na temelju članka 295. UEZ-a, ali učinak te odredbe nije izuzimanje tog sustava od temeljnih pravila Ugovora (vidjeti presudu od 6. studenoga 1984., Fearon, 182/83, Zb., str. 3677., t. 7.).
- 39 Stoga se postupak prethodnog izdavanja dozvole, poput onog koji proizlazi iz TGVG-a 1996, koji već zbog svog predmeta ima za posljedicu ograničavanje slobode kretanja kapitala, može smatrati spojivim s člankom 73.B Ugovora samo pod određenim uvjetima.
- 40 U tom pogledu, ako država članica može opravdati propisanu obvezu prethodnog izdavanja dozvole pozivajući se na cilj prostornog uređenja na svojem državnom području, kao što je održavanje trajne naseljenosti, što je u općem interesu, i cilj autonomne gospodarske djelatnosti kad je riječ o turističkom sektoru u nekim regijama, ta restriktivna mjera koju takva obveza predstavlja može se dopustiti samo ako se ne primjenjuje diskriminatorno i ako neki drugi manje ograničavajući postupci ne omogućavaju da se postigne isti rezultat.
- 41 Kad je riječ o prvom uvjetu, valja utvrditi da je nemoguće da podnositelj zahtjeva za dozvolu donese neosporan dokaz o budućoj namjeni nekretnine koju stječe. Administracija stoga kod izjašnjavanja o dokaznoj snazi primljenih informacija ima široku marginu prosudbe nalik diskrecijskoj ovlasti. Nadalje, napomene i pojašnjenja koja je utvrdila administracija pokrajine Tirol o članku 25. TGVG-a 1996, koja je predočio podnositelj zahtjeva u glavnom postupku i čiju je važnost za tumačenje zakona Republika Austrija priznala, svjedoče o namjeri da se sredstva procjenjivanja koja postoje u postupku izdavanja dozvole primijene da se zahtjevi stranaca, uključujući i državljane država članica Zajednice, podvrgnu temeljitijoj kontroli od zahtjeva austrijskih državljana. Štoviše, ubrzani postupak izdavanja dozvole predviđen člankom 25. stavkom 2. u tom se dokumentu prikazuje kao da mu je namjena zamijeniti postupak s izjavom predviđen člankom 10. stavkom 2. TGVG-a 1993 i rezerviran samo za Austrijance.
- 42 Kad je riječ o drugom uvjetu, u ovom slučaju nije utvrđeno da je postupak prethodnog izdavanja dozvole potreban.
- 43 Dakako, kao što je pobliže izneseno u članku 58. UEZ-a, članak 56. UEZ-a ne narušava pravo država članica da poduzmu sve prijeko potrebne mjere kako bi onemogućile povrede svojih zakona i propisa.
- 44 Sud je međutim procijenio da učinak odredaba kojima se izvoz deviza podvrgava prethodnom izdavanju dozvole kako bi se državama članicama omogućilo provođenje nadzora ne može biti to da se diskreciji administracije podvrgne provođenje jedne slobode zajamčene Ugovorom, čime ta sloboda postaje iluzorna (presude od 31. siječnja 1984., Luisi i Carbone, 286/82 i 26/83, Zb., str. 377., t. 34.; od 23. veljače 1995., Bordessa i dr., C-358/93 i C-416/93, Zb., str. I-361., t. 25., i od 14. prosinca 1995., Sanz de Lera i dr., C-163/94, C-165/94 i C-250/94, Zb., str. I-4821., t. 25.). Sud je pojasnio da se ograničavanje slobodnog kretanja kapitala koje proizlazi iz obveze prethodnog izdavanja dozvole može otkloniti sustavom davanja odgovarajuće izjave, a da se pritom ne naruši učinkovitost ciljeva koji se tim propisima žele postići (vidjeti gore navede presude Bordessa i dr., t. 27., i Sanz de Lera i dr., t. 26. i 27.).

- 45 To se obrazloženje ne može izravno preslikati na postupak koji prethodi stjecanju nekretnina, budući da intervencija administracije u tom slučaju nema isti cilj. Iako se nacionalne administracije ne mogu zakonski suprotstaviti transferu deviza pa, posljedično, njihov nadzor, koji je u suštini odgovor na potrebu za informiranjem, u tom području jednako tako može poprimiti oblik obvezne izjave, kad je riječ o stjecanju vlasništva prethodna kontrola nije samo odgovor na potrebu za informiranjem, nego može završiti uskraćivanjem dozvole, a da pritom nije nužno u suprotnosti s pravom Zajednice.
- 46 Postupak davanja obične izjave dakle sam po sebi ne omogućava da se postigne željeni cilj u okviru postupka prethodnog izdavanja dozvola. Naime, da bi se zajamčila upotreba zemljišta koja je sukladna njegovoj namjeni koja proizlazi iz nacionalnih propisa na snazi, države članice također moraju imati mogućnost poduzeti mjere u slučaju da se nakon stjecanja nekretnine propisno utvrdi kršenje potpisane izjave.
- 47 Dovoljno je u tom pogledu utvrditi da se povreda nacionalnog zakonodavstva u vezi sa sekundarnim boravištima poput onog u glavnom postupku može sankcionirati novčanim kaznama, odlukom kojom se stjecatelju nalaže da smjesta prekine nezakonitu uporabu nekretnine pod prijetnjom njezina stavljanja u prisilnu prodaju i utvrđivanjem ništavosti prodaje koja se očituje vraćanjem upisa u katastar na stanje prije stjecanja nekretnine. Konačno, iz odgovora austrijske vlade na pitanja koja je postavio Sud proizlazi da su austrijskom pravu poznati takvi mehanizmi.
- 48 Nadalje, kad je zakonodavac Tirola donio TGVG 1993, sam je priznao da prethodna izjava, osmišljena u korist austrijskih državljana, predstavlja učinkovito sredstvo kontrole kako se predmetna nekretnina ne bi stjecala za sekundarno boravište.
- 49 U tim okolnostima, s obzirom na rizik od diskriminacije svojstven sustavu prethodnog izdavanja dozvole za stjecanje nekretnina kao što je nekretnina o kojoj se radi u ovom slučaju kao i drugih mogućnosti kojima predmetna država članica raspolaže kako bi osigurala poštovanje smjernica koje je usvojila o prostornom uređenju svojeg državnog područja, predmetni postupak izdavanja dozvole predstavlja ograničavanje kretanja kapitala koje nije prijeko potrebno da bi se onemogućile povrede nacionalnog zakonodavstva o sekundarnim boravištima.
- 50 Republika Austrija nadalje ističe da joj članak 70. Akta o pristupanju u svakom slučaju omogućava, iznimno, da do 1. siječnja 2000. ostavi na snazi odredbe TGVG-a 1996.
- 51 Kao što je navedeno u točki 27. ove presude, u načelu je na austrijskim sudovima da utvrde sadržaj postojećeg nacionalnog zakonodavstva na dan pristupanja Republike Austrije, u smislu članka 70. Akta o pristupanju.
- 52 Odredba usvojena nakon dana pristupanja nije samo zbog toga automatski isključena iz režima odstupanja uspostavljenog člankom 70. Akta o pristupanju. Stoga, ako je u osnovi identična prethodnom zakonodavstvu ili ako je ograničena na smanjivanje ili ukidanje neke prepreke za provođenje prava i sloboda Zajednice koji postoje u prethodnom zakonodavstvu, za nju će važiti odstupanje.

- 53 S druge strane, zakonodavstvo koje počiva na logici koja je drukčija od prethodnog prava i uvodi nove postupke ne može biti izjednačeno sa zakonodavstvom koje postoji u trenutku pristupanja. To je slučaj s TGVG-om 1996 koji sadrži više smislenih razlika u odnosu na TGVG 1993 i koji, iako u načelu ukida dvostruki režim za stjecanje nekretnina koji je prije postojao, ipak ne poboljšava tretman državljanima iz drugih država članica osim Republike Austrije, budući da također uvodi modalitete preispitivanja zahtjeva za izdavanje dozvole koji zapravo favoriziraju, kao što je spomenuto u gore navedenoj točki 41., zahtjeve koje podnose austrijski državljani.
- 54 Stoga za relevantne odredbe TGVG-a 1996 ni u kojem slučaju ne može važiti odstupanje uvedeno člankom 70. Akta o pristupanju.
- 55 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, nije nužno preispitati pitanja koja se odnose na tumačenje članka 6. i 52. Ugovora.
- 56 Stoga na drugi dio prvog pitanja valja odgovoriti da je režim poput onog uvedenog TGVG-om 1996 protivan članku 56. UEZ-a i članku 70. Akta o pristupanju.

Drugo i treće pitanje

- 57 Svojim drugim pitanjem, nacionalni sud u biti pita je li Sud dužan, odlučujući u okviru prethodnog postupka, ocijeniti je li povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljna da se pokrene pitanje izvanugovorne odgovornosti države članice prema pojedincima, eventualnim žrtvama te povrede.
- 58 Iz sudske prakse Suda proizlazi da su za provođenje kriterija koji omogućavaju da se utvrdi odgovornost država članica za štetu nanесenu pojedincima povredom prava Zajednice u načelu zaduženi nacionalni sudovi (presuda od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, Zb., str. I-1029., t. 58.), sukladno smjernicama Suda za primjenu tih kriterija (presude gore navedena Brasserie du pêcheur i Factortame, t. 55. do 57.; od 26. ožujka 1996., British Telecommunications, C-392/93, Zb., str. I-1631., od 8. listopada 1996., Dillenkofer i dr., C-178/94, C-179/94 i C-188/94 do C-190/94, Zb., str. I-4845. i od 17. listopada 1996., Denavit i dr., C-283/94, C-291/94 i C-292/94, Zb., str. I-5063.).
- 59 Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti da je u načelu dužnost nacionalnih sudova da ocijene je li povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljna da se pokrene pitanje izvanugovorne odgovornosti zemlje članice prema pojedincima.
- 60 S obzirom na odgovor na drugo pitanje, nema potrebe odgovoriti na treće prethodno pitanje.

Četvrto pitanje

- 61 Četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li u federalno uređenim državama naknadu za štetu nanесenu pojedincima mjerama unutarnjeg poretka kojima se krši pravo Zajednice nužno osigurati savezna država da bi obveze predmetne države članice prema pravu Zajednice bile ispunjene.

- 62 Dužnost je svake države članice osigurati da pojedinci dobiju naknadu za štetu koja im se nanosi nepoštovanjem prava Zajednice, koje god tijelo javne vlasti počinilo tu povredu i kojem god tijelu javne vlasti u načelu bila dužnost, prema pravu predmetne države članice, snositi troškove te odštete. Država članica ne može se, shodno tome, pozvati na podjelu ovlasti i odgovornosti između jedinica koje postoje u njezinu unutarnjem pravnom poretku kako bi se izuzela od odgovornosti u tom smislu.
- 63 U skladu s tim, pravo Zajednice državama članicama ne nameće nikakvu izmjenu podjele ovlasti i odgovornosti između javnih jedinica koje postoje na njihovu državnom području. Kad postojeća postupovna pravila u unutarnjem poretku omogućuju učinkovitu zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju poretka Zajednice a da im ta prava nije teže ostvariti nego prava koja imaju na temelju unutarnjeg pravnog poretka, zahtjevi koji proizlaze iz prava Zajednice smatraju se ispunjenima.
- 64 Stoga na četvrto pitanje valjda odgovoriti da u federalno uređenim državama članicama nije nužno da naknadu za štetu nanosenu pojedincima mjerama unutarnjeg poretka kojima se krši pravo Zajednice osigurava savezna država da bi obveze predmetne države članice prema pravu Zajednice bile ispunjene.

Troškovi

- 65 Troškovi podnošenja očitovanja Sudu koje su imale austrijska, grčka i španjolska vlada, kao i Komisija, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je odlukom od 13. kolovoza 1997. postavio Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Zemaljski građanski sud u Beču),
odlučuje:

1. Člancima 73. B Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 56. UEZ-a) i 70. Akta o uvjetima pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske i o prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija:

- nije protivan režim stjecanja nekretnina poput onog uspostavljenog Tiroler Grundverkehrsgesetzom iz 1993., osim pod pretpostavkom da se smatra da 1. siječnja 1995. on nije bio dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Austrije;

- protivan je režim poput onog uspostavljenog Tiroler Grundverkehrsgesetzom iz 1996.

2. **U načelu je dužnost nacionalnih sudova da ocijene je li povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljna da se pokrene izvanugovorna odgovornost države članice spram pojedinaca.**
3. **U federalno uređenim državama članicama nije nužno da naknadu za štetu nanесenu pojedincima mjerama unutarnjeg poretka kojima se krši pravo Zajednice osigurava savezna država da bi obveze predmetne države članice prema pravu Zajednice bile ispunjene.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg, 1. lipnja 1999.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački

RADNI PRIJEVOD