



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
JÁN MAZÁK  
της 4ης Οκτωβρίου 2012<sup>1</sup>

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-197/11 και C-203/11

Eric Libert,  
Christian Van Eycken,  
Max Bleecx,  
Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (ASBL),  
Olivier de Clippele (C-197/11)  
κατά  
Gouvernement flamand  
και  
All Projects & Developments NV,  
Bouw- en Coördinatiekantoor Andries NV,  
Belgische Gronden Reserve NV,  
Bouwonderneming Ooms NV,  
Bouwwerken Taelman NV,  
Brummo NV,  
Cordeel Zetel Temse NV,  
DMI Vastgoed NV,  
Dumobil NV,  
Durabrik Bouwbedrijven NV,  
Eijssen NV,  
Elbeko NV,  
Entro NV,  
Extensa NV,  
Flanders Immo JB NV,  
Green Corner NV,  
Huysman Bouw NV,  
Imano BVBA,  
Impact Ontwikkeling NV,  
Invest Group Dewaele NV,  
Invimmo NV,  
Kwadraat NV,  
Liburni NV,  
Lotinvest NV,  
Matexi NV,  
Novus NV,  
Plan & Bouw NV,  
7Senses Real Estate NV,  
Sibomat NV,  
Tradiplan NV,  
Uma Invest NV,  
Versluys Bouwgroep BVBA,  
Villabouw Francis Bostoen NV,  
Willemen General Contractor NV,  
Wilma Project Development NV,  
Woningbureau Paul Huyzentruyt NV (C-203/11)  
κατά  
Vlaamse Regering

[αιτήσεις του Cour constitutionnelle (Βέλγιο) για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

<sup>1</sup> — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

«Ρύθμιση θεσπισθείσα από περιφέρεια η οποία θέτει ως προϋπόθεση της μεταβίβασης οικοπέδων και κτιρίων την ύπαρξη επαρκούς συνδέσμου μεταξύ του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή και του καταλαμβανόμενου από τη ρύθμιση δήμου — Επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού επιβαλλόμενη στους εργολάβους και στους κυρίους του έργου — Φορολογικά κίνητρα και μηχανισμοί επιδοτήσεως — Περιορισμός των θεμελιωδών ελευθεριών — Δικαιολόγηση — Αρχή της αναλογικότητας — Κρατικές ενισχύσεις — Έννοια της συμβάσεως δημοσίων έργων»

## I – Εισαγωγή

1. Στις υπό κρίση υποθέσεις, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί της ερμηνείας πλειόνων άρθρων του πρωτογενούς δικαίου και πλειόνων διατάξεων του παράγωγου δικαίου της Ένωσης. Όσον αφορά το πρωτογενές δίκαιο, πρόκειται για τα άρθρα 21 ΣΛΕΕ, 45 ΣΛΕΕ, 49 ΣΛΕΕ, 56 ΣΛΕΕ, 63 ΣΛΕΕ, 107 ΣΛΕΕ και 108 ΣΛΕΕ. Ως προς το παράγωγο, τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών<sup>2</sup>, την οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ<sup>3</sup>, την οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά<sup>4</sup>, καθώς και την απόφαση 2005/842/ΕΚ της Επιτροπής, της 28ης Νοεμβρίου 2005, για την εφαρμογή του άρθρου 86, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος<sup>5</sup>.

2. Η απάντηση του Δικαστηρίου θα βοηθήσει το Cour constitutionnelle (Βέλγιο), το οποίο υπέβαλε τα προδικαστικά ερωτήματα, να αποφανθεί επί των προσφυγών με αίτημα την ακύρωση διαφόρων διατάξεων του διατάγματος της Περιφέρειας Φλάνδρας, της 27ης Μαρτίου 2009, περί πολιτικής στον τομέα της έγγειας ιδιοκτησίας και των ακινήτων (στο εξής: διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων).

3. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης στην υπόθεση C-197/11 εφιστούν την προσοχή στις διατάξεις του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων οι οποίες συναρτούν τη μεταβίβαση των οικοπέδων και των κτιρίων που έχουν ανεγερθεί επί αυτών σε ορισμένους δήμους της Φλάνδρας με την ύπαρξη επαρκούς συνδέσμου μεταξύ του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή και του οικείου δήμου, γεγονός το οποίο περιορίζει τις δυνατότητες ελεύθερης διαθέσεως της ακίνητης περιουσίας.

4. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης στην υπόθεση C-203/11 φρονούν ότι, πέραν της προϋποθέσεως περί υπάρξεως επαρκούς συνδέσμου μεταξύ του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή και του οικείου δήμου, λόγο ακυρώσεως του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων συνιστά και η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού στην οποία υπόκεινται οι εργολάβοι που προβαίνουν στην κατάτμηση γης με σκοπό τη δημιουργία οικοδομήσιμων οικοπέδων (στο εξής: εργολάβοι) και οι κύριοι του έργου, καθώς και τα φορολογικά κίνητρα και οι μηχανισμοί επιδοτήσεως που αντισταθμίζουν εν μέρει αυτήν την επιβάρυνση.

2 — ΕΕ L 134, σ. 114.

3 — ΕΕ L 158, σ. 77, και διορθωτικό ΕΕ L 229, σ. 35.

4 — ΕΕ L 376, σ. 36.

5 — ΕΕ L 312, σ. 67.

## II – Νομικό πλαίσιο

### *Δίκαιο της Ένωσης*

#### 1. Οδηγία 2004/18

5. Το άρθρο 1 της οδηγίας 2004/18, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«1. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, εφαρμόζονται οι ορισμοί που παρατίθενται στις παραγράφους 2 έως 15.

2.

α) Οι “δημόσιες συμβάσεις” είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων και μίας ή περισσοτέρων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας.

β) Οι “δημόσιες συμβάσεις έργων” είναι δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο είτε την εκτέλεση είτε συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο παράρτημα I ή ενός έργου, είτε ακόμη την πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες από την αναθέτουσα αρχή ανάγκες. Ως “έργο” νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού που προορίζεται να πληροί [αφεαυτού] μια οικονομική ή τεχνική λειτουργία.[...]»

#### 2. Οδηγία 2004/38

6. Το άρθρο 22 της οδηγίας 2004/38, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εδαφική εφαρμογή», ορίζει τα εξής:

«Το δικαίωμα διαμονής και το δικαίωμα μόνιμης διαμονής καλύπτουν το σύνολο της επικράτειας του κράτους μέλους υποδοχής. Τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν εδαφικούς περιορισμούς στο δικαίωμα διαμονής και στο δικαίωμα μόνιμης διαμονής μόνο στις περιπτώσεις που οι ίδιοι περιορισμοί ισχύουν και για τους ημεδαπούς».

7. Το άρθρο 24 της ίδιας αυτής οδηγίας, το οποίο τιτλοφορείται «Ίση μεταχείριση», προβλέπει στην παράγραφο του 1 τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων που προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη και στο παράγωγο δίκαιο, όλοι οι πολίτες της Ένωσης που διαμένουν στην επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής απολαύουν βάσει της παρούσας οδηγίας ίσης μεταχείρισης σε σύγκριση με τους ημεδαπούς του εν λόγω κράτους μέλους εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης. Το ευεργέτημα του δικαιώματος αυτού εκτείνεται στα μέλη της οικογένειας που δεν είναι υπήκοοι κράτους μέλους, εφόσον έχουν δικαίωμα διαμονής ή μόνιμης διαμονής.»

### 3. Απόφαση 2005/842

8. Το άρθρο 1 της αποφάσεως 2005/842, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο», προβλέπει ότι:

«Η παρούσα απόφαση ορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες θεωρούνται [συμβατές] με την κοινή αγορά και απαλλάσσονται από την υποχρέωση κοινοποίησης που προβλέπει το άρθρο 88, παράγραφος 3, της Συνθήκης οι κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.»

9. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», ορίζει τα εξής:

«Η παρούσα απόφαση εφαρμόζεται στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, που χορηγούνται σε επιχειρήσεις για υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, όπως αναφέρεται στο άρθρο 86, παράγραφος 2, της Συνθήκης, οι οποίες εμπίπτουν σε μία από τις ακόλουθες κατηγορίες:

[...]

β) σε αντισταθμίσεις για παροχή δημόσιας υπηρεσίας σε νοσοκομεία και επιχειρήσεις κοινωνικής κατοικίας που αναπτύσσουν δραστηριότητες οι οποίες χαρακτηρίζονται από το οικείο κράτος μέλος ως υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος·

[...]».

10. Το άρθρο 3 της εν λόγω αποφάσεως, το οποίο τιτλοφορείται «[Συμβατό] και απαλλαγή από την υποχρέωση κοινοποίησης», προβλέπει τα εξής:

«Οι κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για παροχή δημόσιας υπηρεσίας που πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα απόφαση, [χαρακτηρίζονται ως συμβατές] με την κοινή αγορά και απαλλάσσονται από την υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης που προβλέπεται στο άρθρο 88, παράγραφος 3, της Συνθήκης, με την επιφύλαξη της εφαρμογής αυστηρότερων διατάξεων σχετικά με τις υποχρεώσεις της δημόσιας υπηρεσίας που περιέχονται σε κοινοτικές νομοθετικές ρυθμίσεις για συγκεκριμένους τομείς.»

### *Βελγικό δίκαιο*

11. Το τέταρτο βιβλίο του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, το οποίο αφορά τα «Μέτρα για προσιτή στέγαση», περιλαμβάνει, στο κεφάλαιό του 3, που φέρει τον τίτλο «Επιβαρύνσεις κοινωνικού σκοπού», το άρθρο 4.1.16, το οποίο ορίζει ότι:

«§ 1. Σε περίπτωση κατά την οποία σχέδιο κατατμήσεως γης με σκοπό τη δημιουργία οικοδομήσιμων οικοπέδων ή σχέδιο δόμησης υπόκειται σε διάταξη, όπως αυτή ορίζεται βάσει του κεφαλαίου 2, τμήμα 2, η άδεια κατατμήσεως σε οικοδομήσιμα οικόπεδα ή, αντιστοίχως, η έγκριση πολεοδομικής μελέτης συνεπάγεται αυτοδικαίως επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού.»

Βάσει της επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού [...] ο εργολάβος ή ο κύριος του έργου οφείλει να μεριμνήσει ώστε να υπάρξει προσφορά εργατικών κατοικιών κατά το ποσοστό που ισχύει για το σχέδιο κατατμήσεως σε οικοδομήσιμα οικόπεδα ή το σχέδιο δόμησης.»

12. Το άρθρο 4.1.17 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων ορίζει ότι:

«Ο εργολάβος ή ο κύριος του έργου δύναται να εκπληρώσει την επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού, κατ' επιλογήν του, με έναν από τους εξής τρόπους:

- 1° σε είδος, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 4.1.20 έως 4.1.24·
- 2° με την πώληση των οικοπέδων που απαιτούνται για την προσφορά εργατικών κατοικιών όπως καθορίστηκε από οργανισμό εργατικής κατοικίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4.1.25·
- 3° με την εκμίσθωση κατοικιών που ανεγέρθηκαν στο πλαίσιο κατατμήσεως γης σε οικοδομήσιμα οικόπεδα ή σχεδίου δόμησης σε φορέα μίσθωσης εργατικής κατοικίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4.1.26·
- 4° με συνδυασμό των επιλογών που μνημονεύονται στις περιπτώσεις 1°, 2° και/ή 3°.»

13. Κατά το άρθρο 4.1.19 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων:

«Ο εργολάβος ή ο κύριος του έργου δύναται να εκπληρώσει, εν όλω ή εν μέρει, επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού καταβάλλοντας κοινωνική εισφορά στον δήμο εντός των ορίων του οποίου θα υλοποιηθεί το σχέδιο κατατμήσεως της γης σε οικοδομήσιμα οικόπεδα ή το σχέδιο δόμησης. Το ύψος της κοινωνικής εισφοράς υπολογίζεται πολλαπλασιάζοντας τον αριθμό των εργατικών κατοικιών που πρέπει καταρχήν να ανεγερθούν ή των οικοπέδων προς κοινωνική χρήση που πρέπει καταρχήν να δημιουργηθούν με το ποσό των 50 000 ευρώ, το οποίο μεταβάλλεται σε συνάρτηση με τον δείκτη ABEX, λαμβανομένου υπόψη ότι ως δείκτης βάσεως ορίζεται αυτός του μηνός Δεκεμβρίου του 2008.

[...]»

14. Το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων προβλέπει, για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις που εκπληρώνουν σε είδος την «επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού», τα εξής φορολογικά κίνητρα και τους εξής μηχανισμούς επιδοτήσεως: εφαρμογή μειωμένου συντελεστή φόρου προστιθέμενης αξίας και μειωμένου συντελεστή τελών καταχωρίσεως (άρθρο 4.1.20, § 3, δεύτερο εδάφιο)· επιδοτήσεις υποδομών (άρθρο 4.1.23) και εγγύηση αναλήψεως για τις κατασκευαζόμενες κατοικίες (άρθρο 4.1.21).

15. Επίσης, το τρίτο βιβλίο του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αξιοποίηση οικοπέδων και κτιρίων», προβλέπει επιδοτήσεις οι οποίες χορηγούνται ανεξαρτήτως της εκπληρώσεως οποιασδήποτε «επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού». Ειδικότερα, πρόκειται για επιδοτήσεις «σχεδίων αξιοποιήσεως» (άρθρο 3.1.2 του εν λόγω διατάγματος), για μείωση του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων λόγω της συνάψεως συμβάσεων ανακαινίσεως (άρθρα 3.1.3 επ. του προμνημονευθέντος διατάγματος) και μείωση κατ' αποκοπή της βάσεως επιβολής των τελών καταχωρίσεως (άρθρο 3.1.10 του εν λόγω διατάγματος).

16. Το άρθρο 5.1.1 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, το οποίο περιλαμβάνεται στο πέμπτο βιβλίο του διατάγματος που φέρει τον τίτλο «Στέγη στην περιοχή σου», ορίζει τα εξής:

«Η Φλαμανδική Κυβέρνηση καταρτίζει ανά τρία έτη και για πρώτη φορά κατά τον ημερολογιακό μήνα κατά τη διάρκεια του οποίου τίθεται σε ισχύ το παρόν διάταγμα κατάλογο των δήμων που πληρούν τα δύο κάτωθι μνημονευόμενα κριτήρια βάσει των πλέον πρόσφατων στατιστικών στοιχείων:

- 1° ο δήμος καταλέγεται στο 40 % των δήμων της Φλάνδρας εντός των οποίων η τιμή των οικοπέδων ανά τετραγωνικό μέτρο είναι η υψηλότερη·

2° ο δήμος καταλέγεται:

- a) είτε στο 25 % των δήμων της Φλάνδρας με το υψηλότερο ποσοστό εσωτερικής μεταναστεύσεως·
- b) είτε στο 10 % των δήμων της Φλάνδρας με το υψηλότερο ποσοστό εξωτερικής μεταναστεύσεως.

Ο μνημονευόμενος στο πρώτο εδάφιο κατάλογος δημοσιεύεται στον Moniteur Belge.

[...]»

17. Το άρθρο 5.2.1 του διατάγματος περί έγγκειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, το οποίο περιλαμβάνεται επίσης στο πέμπτο βιβλίο του διατάγματος, προβλέπει τα εξής:

«§ 1. Καθορίζεται ειδική προϋπόθεση για τη μεταβίβαση οικοπέδων και κτιρίων που ανεγείρονται επί αυτών εντός των περιοχών που πληρούν τα δύο προμνημονευθέντα κριτήρια:

- 1° δεν εμπίπτουν στην κατηγορία χρήσεως της “ζώνης οικιστικής επεκτάσεως” που καθορίζεται με τη βασιλική απόφαση της 28ης Δεκεμβρίου 1972 περί προσκομίσεως και εφαρμογής σχεδίων και σχεδίων τομέα κατά τον χρόνο θέσεως σε εφαρμογή του παρόντος διατάγματος·
- 2° κατά τον χρόνο υπογραφής της ιδιωτικής πράξεως μεταβιβάσεως βρίσκονται εντός των ορίων των καταλαμβανομένων από τη ρύθμιση δήμων που περιλαμβάνονται στον πλέον πρόσφατο κατάλογο ο οποίος έχει δημοσιευθεί στον Moniteur belge, όπως ορίζεται στο άρθρο 5.1.1, λαμβανομένου υπόψη ότι η έγγραφη ιδιωτική πράξη μεταβιβάσεως θεωρείται ότι υπογράφεται έξι μήνες προ του καθορισμού ακριβούς ημερομηνίας για την εφαρμογή της διατάξεως αυτής, εφόσον παρήλθε χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του εξαμήνου μεταξύ της ημερομηνίας υπογραφής και του χρόνου καθορισμού της ακριβούς ημερομηνίας.

Η ειδική προϋπόθεση μεταβιβάσεως συνεπάγεται ότι τα οικόπεδα και τα κτίρια που ανεγείρονται επί αυτών μπορούν να μεταβιβασθούν μόνο σε πρόσωπα τα οποία έχουν, κατά τη γνωμοδότηση τοπικής επιτροπής εκτιμήσεως, επαρκή δεσμό με τον δήμο. Ως “μεταβιβάσεις”, νοούνται: η πώληση, η μίσθωση για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα εννέα έτη ή η υπαγωγή σε δικαίωμα εμφυτεύσεως ή δουλείας.

[...]

Η ειδική προϋπόθεση παύει οριστικώς να ισχύει, χωρίς να μπορεί να ανανεωθεί η ισχύς της, είκοσι έτη μετά τον χρόνο κατά τον οποίο καθορίστηκε επακριβώς η ημερομηνία της υποκείμενης στην προϋπόθεση αυτή αρχικής μεταβιβάσεως.

[...]

§ 2. Για την εφαρμογή της § 1, δεύτερο εδάφιο, γίνεται δεκτό ότι ένα πρόσωπο έχει επαρκή δεσμό με τον δήμο εφόσον πληροί μία ή πλείονες εκ των ακόλουθων προϋποθέσεων:

- 1° κατοικεί αδιαλείπτως επί έξι τουλάχιστον έτη στον δήμο αυτόν ή σε γειτονικό, υπό την προϋπόθεση να περιλαμβάνεται και ο δεύτερος δήμος στον κατάλογο που προβλέπει το άρθρο 5.1.1·
- 2° κατά τον χρόνο της μεταβιβάσεως, ασκεί δραστηριότητες εντός του δήμου, εφόσον οι δραστηριότητες αυτές καλύπτουν κατά μέσο όρο τουλάχιστον το ήμισυ εργάσιμης εβδομάδας·



3° έχει δημιουργήσει σημαντικό και μακροχρόνιο επαγγελματικό, οικογενειακό, κοινωνικό ή οικονομικό δεσμό με τον δήμο.

[...]»

18. Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 5.1.1 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, με απόφαση της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως, της 19ης Ιουνίου 2009, καταρτίσθηκε ο κατάλογος 69 δήμων στους οποίους ισχύει η ειδική προϋπόθεση περί μεταβίβασης της κυριότητας κατά την έννοια του άρθρου 5.2.1 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων (στο εξής: καταλαμβανόμενοι από τη ρύθμιση δήμοι).

### III – Προδικαστικά ερωτήματα

19. Το μόνο ερώτημα στην υπόθεση C-197/11 έχει ως εξής:

«Έχουν τα άρθρα 21 [ΣΛΕΕ], 45 [ΣΛΕΕ], 49 [ΣΛΕΕ], 56 [ΣΛΕΕ] και 63 [ΣΛΕΕ] και τα άρθρα 22 και 24 της οδηγίας [2004/38] την έννοια ότι απαγορεύουν το καθεστώς που θεσπίσθηκε με το πέμπτο βιβλίο του [διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων], το οποίο φέρει τον τίτλο “Στέγη στην περιοχή σου” και βάσει του οποίου, σε ορισμένους δήμους που χαρακτηρίζονται ως καταλαμβανόμενοι από τη ρύθμιση δήμου, ορίζεται ως προϋπόθεση για τη μεταβίβαση οικοπέδων και κτιρίων που έχουν ανεγερθεί επί αυτών η απόδειξη, εκ μέρους του αγοραστή ή του μισθωτή, επαρκούς συνδέσμου με τους δήμους αυτούς, κατά την έννοια του άρθρου 5.2.1, § 2, του διατάγματος;»

20. Τα ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της υποθέσεως C-203/11 έχουν ως εξής:

- «1) Έχουν τα άρθρα 107 και 108 [ΣΛΕΕ], αυτοτελώς ή σε συνδυασμό με την απόφαση [2005/842] την έννοια ότι βάσει αυτών απαιτείται η κοινοποίηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των μέτρων που προβλέπουν τα άρθρα 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20, § 3, δεύτερο εδάφιο, 4.1.21 και 4.1.23 του [διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων] πριν τη θέσπιση ή τη θέση σε ισχύ των διατάξεων αυτών;
- 2) Πρέπει ρύθμιση, η οποία επιβάλλει αυτοδικαίως σε ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι προβαίνουν σε κατάτμηση εδάφους με σκοπό τη δημιουργία οικοδομήσιμων οικοπέδων ή υποβάλλουν σχέδιο δόμησης που αφορά ορισμένη ελάχιστη έκταση, επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού σε ποσοστό κατ' ελάχιστο όριο 10 % και κατά μέγιστο όριο 20 % επ' αυτής της κατατμήσεως ή αυτού του σχεδίου κατασκευής, η οποία μπορεί να εκπληρωθεί σε είδος ή με την καταβολή χρηματικού ποσού ύψους 50 000 ευρώ ανά μη πραγματοποιηθείσα κατάτμηση εδάφους προοριζόμενη για την ανέγερση εργατικών κατοικιών ή ανά μη κατασκευασθείσα εργατική κατοικία, να ελέγχεται από απόψεως της ελευθερίας εγκαταστάσεως, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ή της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, ή πρέπει να χαρακτηριστεί ως σύνθετη ρύθμιση, η οποία χρήζει ελέγχου από απόψεως καθεμίας εξ αυτών των ελευθεριών;
- 3) Έχει εφαρμογή η οδηγία [2006/123], λαμβανομένου υπόψη του άρθρου της 2, παράγραφος 2, στοιχεία α' και θ', στην υποχρεωτική κατασκευή εργατικών κατοικιών και διαμερισμάτων, η οποία επιβάλλεται αυτοδικαίως σε ιδιωτικούς φορείς ως “επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού” συναρτώμενη με κάθε άδεια δόμησης ή άδεια κατατμήσεως με σκοπό τη δημιουργία οικοδομήσιμων οικοπέδων σχετική με σχέδιο που αφορά κατά νόμο οριζόμενη ελάχιστη έκταση, περίπτωση κατά την οποία οι κατ' αυτόν τον τρόπο ανεγειρόμενες εργατικές κατοικίες αγοράζονται, σε τιμή της οποίας έχει εκ των προτέρων καθορισθεί το ανώτατο όριο, από φορείς εργατικής κατοικίας, προκειμένου να εκμισθωθούν σε ευρεία κατηγορία ιδιωτών ή να πωληθούν, κατόπιν υποκαταστάσεως από φορείς εργατικής κατοικίας, σε ιδιώτες που ανήκουν στην ίδια κατηγορία;

- 4) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, έχει η φράση “απαίτηση που πρέπει να αξιολογηθεί”, κατά το άρθρο 15 της οδηγίας [2006/123], την έννοια ότι περιλαμβάνει την υποχρέωση των ιδιωτικών επιχειρήσεων να συμβάλλουν, πλέον της συνήθους δραστηριότητάς τους ή ως μέρος αυτής, στην ανέγερση εργατικών κατοικιών και να μεταβιβάζουν, σε τιμές υποκείμενες σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, τις κατ’ αυτόν τον τρόπο ανεγειρόμενες κατοικίες σε δημόσιους φορείς ή, κατόπιν υποκαταστάσεως από αυτούς, μολονότι αυτές οι ιδιωτικές επιχειρήσεις δεν έχουν κανένα δικαίωμα αναλήψεως πρωτοβουλιών στην αγορά εργατικής κατοικίας;
- 5) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, πρέπει τα εθνικά δικαστήρια να επιβάλλουν κυρώσεις και, εάν ναι, ποιες, σε περίπτωση κατά την οποία
- α) διαπιστωθεί ότι νέα απαίτηση υποκείμενη σε αξιολόγηση κατά το άρθρο 15 της οδηγίας [2006/123] δεν αξιολογήθηκε ειδικώς, όπως επιτάσσει 15, παράγραφος 6, της οδηγίας αυτής;
- β) διαπιστωθεί ότι αυτή η νέα απαίτηση δεν κοινοποιήθηκε, σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 7, της οδηγίας αυτής;
- 6) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, έχει ο όρος “απαίτηση που απαγορεύεται”, κατά το άρθρο 14 της οδηγίας [2006/123], την έννοια ότι απαγορεύει, στις περιγραφόμενες στο άρθρο αυτό περιπτώσεις, εθνική ρύθμιση όχι μόνον οσάκις αυτή εξαρτά από ορισμένη απαίτηση την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της, αλλά και οσάκις η ρύθμιση αυτή προβλέπει απλώς ότι η μη τήρηση της απαιτήσεως αυτή συνεπάγεται ότι δεν θα χορηγηθεί η προβλεπόμενη χρηματοοικονομική αντιστάθμιση για την επιβαλλόμενη εκ του νόμου παροχή υπηρεσίας και ότι δεν θα επιστραφεί η συσταθείσα για την άσκηση αυτής της δραστηριότητας παροχής υπηρεσίας χρηματοοικονομική εγγύηση;
- 7) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, έχει ο όρος “[ανταγωνίστρια επιχείρηση]”, ο οποίος μνημονεύεται στο άρθρο 14, σημείο 6, της οδηγίας [2006/123], την έννοια ότι έχει εφαρμογή και στην περίπτωση δημόσιου οργανισμού του οποίου η δραστηριότητα ενδέχεται να συμπίπτει εν μέρει με αυτές των παρεχόντων υπηρεσίες, εφόσον ο ίδιος αυτός οργανισμός λαμβάνει τις αποφάσεις που μνημονεύονται στο άρθρο 14, σημείο 6, της εν λόγω οδηγίας και οφείλει επίσης να αγοράζει, κατά το τελευταίο στάδιο σειράς ενεργειών, τις εργατικές κατοικίες που ανήγειρε ο παρέχων υπηρεσίες εκπληρώνοντας την επιβληθείσα σ’ αυτόν “επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού”;
- 8) α) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, έχει ο όρος “σύστημα χορήγησης αδειάς”, κατά το άρθρο 4, σημείο 6, της οδηγίας [2006/123], την έννοια ότι έχει εφαρμογή και στην περίπτωση των βεβαιώσεων που χορηγούνται από δημόσιο φορέα, κατόπιν της χορηγήσεως της αρχικής αδειάς δόμησης ή αδειάς καταταμίσεως σε οικοδομήσιμα οικόπεδα, και οι οποίες είναι αναγκαίες για να υφίσταται δικαίωμα λήψεως μερικών εκ των αντισταθμίσεων που παρέχονται για την εκπλήρωση της “επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού” που συνεπάγεται αυτοδικαίως η αρχική άδεια, είναι δε επίσης απαραίτητες για την επιστροφή της επιβληθείσας στον παρέχοντα υπηρεσίες χρηματοοικονομικής εγγυήσεως που καταβλήθηκε υπέρ αυτού του δημόσιου φορέα;
- β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, έχει ο όρος “σύστημα χορήγησης αδειάς”, κατά το άρθρο 4, σημείο 6, της οδηγίας [2006/123], την έννοια ότι έχει εφαρμογή και στην περίπτωση της συμβάσεως που πρέπει, βάσει νομοθετικής διατάξεως, να συνάψει ιδιωτική επιχείρηση με δημόσιο οργανισμό, στο πλαίσιο της υποκαταστάσεως από τον οργανισμό αυτόν όσον αφορά την πώληση εργατικής κατοικίας ανεγερθείσας από την ως άνω ιδιωτική επιχείρηση προκειμένου να εκπληρωθεί



σε είδος η “επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού” την οποία συνεπάγεται αυτοδικαίως η άδεια δόμησης ή κατατμήσεως σε οικοδομήσιμα οικόπεδα, λαμβανομένου υπόψη ότι η σύναψη της συμβάσεως αυτής αποτελεί προϋπόθεση για τη χρήση της αδείας αυτής;

- 9) Έχουν τα άρθρα 49 [ΣΛΕΕ] και 56 ΣΛΕΕ την έννοια ότι απαγορεύουν ρύθμιση η οποία έχει ως αποτέλεσμα να συναρτά αυτοδικαίως τη χορήγηση αδείας δόμησης ή αδείας κατατμήσεως σε οικοδομήσιμα οικόπεδα, σχετικής με σχέδιο που αφορά συγκεκριμένη ελάχιστη έκταση, με “επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού” που συνίσταται στην ανέγερση, μέχρις ορισμένου ποσοστού του σχεδίου, εργατικών κατοικιών, οι οποίες στη συνέχεια πρέπει να πωληθούν, σε τιμές υποκείμενες σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, σε δημόσιο οργανισμό ή κατόπιν υποκαταστάσεως από αυτόν·
- 10) Έχει το άρθρο 63 ΣΛΕΕ την έννοια ότι απαγορεύει ρύθμιση η οποία έχει ως αποτέλεσμα να συναρτά αυτοδικαίως τη χορήγηση αδείας δόμησης ή αδείας κατατμήσεως σε οικοδομήσιμα οικόπεδα, σχετικής με σχέδιο που αφορά συγκεκριμένη ελάχιστη έκταση, με “επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού” που συνίσταται στην κατασκευή, μέχρις ορισμένου ποσοστού του σχεδίου, εργατικών κατοικιών, οι οποίες στη συνέχεια πρέπει να πωληθούν, σε τιμές υποκείμενες σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, σε δημόσιο οργανισμό ή κατόπιν υποκαταστάσεως από αυτόν;
- 11) Έχει ο όρος “σύμβαση δημοσίων έργων”, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο β΄, της οδηγίας [2004/18], την έννοια ότι καταλαμβάνει και την περίπτωση ρυθμίσεως η οποία έχει ως αποτέλεσμα να συναρτά αυτοδικαίως τη χορήγηση αδείας δόμησης ή αδείας κατατμήσεως σε οικοδομήσιμα οικόπεδα, σχετικής με σχέδιο που αφορά συγκεκριμένη ελάχιστη έκταση, με “επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού” που συνίσταται στην κατασκευή, μέχρις ορισμένου ποσοστού του σχεδίου, εργατικών κατοικιών, οι οποίες στη συνέχεια πρέπει να πωληθούν, σε τιμές υποκείμενες σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, σε δημόσιο οργανισμό ή κατόπιν υποκαταστάσεως από αυτόν·
- 12) Έχουν τα άρθρα 21 [ΣΛΕΕ], 45 [ΣΛΕΕ], 49 [ΣΛΕΕ], 56 [ΣΛΕΕ] και 63 ΣΛΕΕ και τα άρθρα 22 και 24 της οδηγίας [2004/38] την έννοια ότι απαγορεύουν την εφαρμογή του νομικού καθεστώτος που θεσπίστηκε με το πέμπτο βιβλίο του [διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων], το οποίο φέρει τον τίτλο “Στέγη στην περιοχή σου” και βάσει του οποίου, σε ορισμένους δήμους οι οποίοι καταλαμβάνονται από την οικεία ρύθμιση, τίθεται ως προϋπόθεση για τη μεταβίβαση οικοπέδων και κτιρίων έχουν ανεγερθεί επί αυτών την απόδειξη, εκ μέρους του αγοραστή ή του μισθωτή, της υπάρξεως επαρκούς συνδέσμου με τους δήμους αυτούς, κατά την έννοια του άρθρου 5.2.1, § 2, του διατάγματος;»

#### IV – Εκτίμηση

*Επί του μόνου ερωτήματος στην υπόθεση C-197/11 και του δωδεκάτου ερωτήματος στην υπόθεση C-203/11*

21. Το μόνο ερώτημα στην υπόθεση C-197/11 και το δωδέκατο ερώτημα που υποβλήθηκε στο πλαίσιο της υποθέσεως C-203/11 είναι μεταξύ τους πανομοιότυπα και αφορούν το ζήτημα αν οι διατάξεις της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί απαγορεύσεως των περιορισμών των θεμελιωδών ελευθεριών και τα άρθρα 22 και 24 της οδηγίας 2004/38 απαγορεύουν την εφαρμογή της νομοθεσίας κράτους μέλους βάσει της οποίας η μεταβίβαση ακινήτων στους καταλαμβανόμενους από τη ρύθμιση δήμους, δηλαδή αυτούς με την υψηλότερη μέση τιμή των οικοπέδων ανά τετραγωνικό μέτρο και αυτούς με το υψηλότερο ποσοστό εσωτερικής ή εξωτερικής μεταναστεύσεως, εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι υφίσταται επαρκής σύνδεσμος μεταξύ του υποψηφίου αγοραστή ή μισθωτή και του οικείου δήμου.

22. Όσον αφορά το ερώτημα αυτό, η Φλαμανδική Κυβέρνηση εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι οι διαφορές των οποίων έχει επιληφθεί το αιτούν δικαστήριο αφορούν αμιγώς εσωτερική υπόθεση, δεδομένου ότι άπαντες οι προσφεύγοντες στις υποθέσεις των κυρίων δικών είναι εγκατεστημένοι ή κατοικούν στο Βέλγιο.

23. Συναφώς, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι διαφορές των κυρίων δικών δεν ενέχουν διασυνοριακά στοιχεία. Ωστόσο, δεν πρέπει να αγνοηθεί ότι τα προδικαστικά ερωτήματα υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ειδικής διαδικασίας. Πρόκειται για διαδικασία με αίτημα την ακύρωση νομοθετικής πράξεως του εθνικού δικαίου που έχει εφαρμογή τόσο στην περίπτωση των Βέλγων υπηκόων όσο και σε αυτήν των υπηκόων των λοιπών κρατών μελών. Είναι πρόδηλο ότι η απόφαση την οποία θα εκδώσει το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο τέτοιας διαδικασίας θα παραγάγει έννομα αποτελέσματα *erga omnes*, περιλαμβανομένων και των υπηκόων άλλων κρατών μελών.

24. Οι προσφεύγοντες των κυρίων δικών επικαλούνται το δίκαιο της Ένωσης, το δε Δικαστήριο αδυνατεί να εκτιμήσει αν το αιτούν δικαστήριο μπορεί, στο πλαίσιο διαδικασίας ακυρώσεως, να ελέγξει την επίμαχη νομοθετική πράξη του εθνικού δικαίου όχι μόνον από απόψεως του εθνικού δικαίου, αλλά και από απόψεως του δικαίου της Ένωσης. Στις υπό κρίση υποθέσεις, φρονώ ότι το Δικαστήριο οφείλει να εμπιστευθεί το αιτούν δικαστήριο υπό την έννοια ότι η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως είναι αναγκαία προκειμένου το δεύτερο να εκδώσει την απόφασή του<sup>6</sup> και, ως εκ τούτου, να δώσει τη ζητούμενη ερμηνεία των σχετικών με τις θεμελιώδεις ελευθερίες εντός της εσωτερικής αγοράς διατάξεων της Συνθήκης<sup>7</sup>.

25. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η προϋπόθεση περί υπάρξεως επαρκούς συνδέσμου με τον οικείο δήμο αποτελεί περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών.

26. Συμφωνώ με την άποψη αυτή. Κατά τη νομολογία, η δυνατότητα αποκτήσεως κατοικίας και άλλων ακινήτων αποτελεί προϋπόθεση για τη δυνατότητα ασκήσεως των θεμελιωδών ελευθεριών<sup>8</sup>. Η προϋπόθεση περί επαρκούς συνδέσμου με τον οικείο δήμο συνιστά, στην πράξη, απαγόρευση για ορισμένα πρόσωπα, δηλαδή αυτά που δεν πληρούν την εν λόγω προϋπόθεση, αγοράς ή μισθώσεως για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα εννέα έτη οικοπέδων και κτιρίων που έχουν ανεγερθεί επί αυτών. Αδιαμφισβήτητα η προϋπόθεση αυτή δύναται να αποθαρρύνει τους πολίτες της Ένωσης να ασκήσουν τις θεμελιώδεις ελευθερίες τους που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη.

27. Φρονώ ότι η εφαρμογή της προϋποθέσεως περί υπάρξεως επαρκούς συνδέσμου με τον οικείο δήμο αποκλειστικώς στους δήμους που επί του παρόντος ανέρχονται σε 69, καθώς και το γεγονός ότι η εφαρμογή της περιορίζεται σε ορισμένα τμήματα των δήμων αυτών αποτελούν στοιχεία που δεν ασκούν επιρροή στο ζήτημα αν η εν λόγω προϋπόθεση συνιστά περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών ή όχι. Το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής της προϋποθέσεως περί υπάρξεως επαρκούς συνδέσμου με τον οικείο δήμο μπορεί να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο της εκτιμήσεως της δικαιολογήσεως αυτού του περιορισμού των θεμελιωδών ελευθεριών.

28. Κατά πάγια νομολογία, τα εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνει η Συνθήκη μπορεί πάντως να επιτρέπονται εφόσον επιδιώκουν σκοπό γενικού συμφέροντος, είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού αυτού και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο προς την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο<sup>9</sup>.

6 — Πρέπει να επισημανθεί συναφώς ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Κυβερνήσεως της Γαλλόφωνης Κοινότητας υπογράμμισε ότι το αιτούν δικαστήριο έχει αποφανθεί επανειλημμένα ότι ο προσφεύγων που αποδεικνύει το συμφέρον του να ασκήσει προσφυγή δεν οφείλει να αποδείξει επιπροσθέτως το ειδικό έννομο συμφέρον του όσον αφορά ισχυρισμό που εγείρεται στο πλαίσιο της προσφυγής αυτής.

7 — Βλ., σχετικώς, απόφαση της 19ης Ιουλίου 2012, C-470/11, Garkalns (σκέψη 17 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

8 — Βλ., σχετικώς, αποφάσεις της 14ης Ιανουαρίου 1988, 63/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 29, σκέψη 15), και της 1ης Δεκεμβρίου 2011, C-253/09, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Συλλογή 2011, σ. I-12391, σκέψη 67).

9 — Βλ. απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 69).

29. Πρέπει επομένως να εξετασθεί αφενός μεν αν το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, το οποίο εισήγαγε την προϋπόθεση περί υπάρξεως επαρκούς συνδέσμου με τον οικείο δήμο, επιδιώκει την επίτευξη σκοπού γενικού συμφέροντος, αφετέρου δε αν η προϋπόθεση περί υπάρξεως επαρκούς συνδέσμου με τον οικείο δήμο είναι κατάλληλη για να διασφαλισθεί η επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού και αν το μέτρο αυτό υπερβαίνει ή όχι το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

30. Όσον αφορά τον σκοπό που επιδιώκεται με το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, το αιτούν δικαστήριο, στηριζόμενο στις προπαρασκευαστικές εργασίες για την έκδοση του διατάγματος αυτού, μνημονεύει τον σκοπό αντιμετώπισης των στεγαστικών και λοιπών σχετικών με ακίνητα αναγκών του γηγενούς πληθυσμού. Το ίδιο το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν ο σκοπός αυτός μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος προκειμένου να δικαιολογηθεί περιορισμός των θεμελιωδών ελευθεριών.

31. Για να καταστεί ευχερέστερη η κατανόηση του σκοπού του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, το αιτούν δικαστήριο παραθέτει αυτές τις προπαρασκευαστικές εργασίες στις οποίες εξηγείται ότι «η υψηλή τιμή των οικοπέδων σε ορισμένους δήμους της Φλάνδρας συνεπάγεται τον αστικό εξευγενισμό των περιοχών αυτών. Η διαπίστωση αυτή σημαίνει ότι οι λιγότερο εύπορες πληθυσμιακές ομάδες αποκλείονται από την αγορά ακινήτων λόγω της αφίξεως οικονομικά πιο εύρωστων πληθυσμιακών ομάδων που προέρχονται από άλλους δήμους. Οι λιγότερο εύπορες πληθυσμιακές ομάδες δεν περιλαμβάνουν μόνον τους κοινωνικά αδύνατους, αλλά και νέα νοικοκυριά ή άτομα που έχουν μεγάλα έξοδα χωρίς ακόμη να έχουν συγκεντρώσει επαρκές κεφάλαιο».

32. Η Φλαμανδική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι η επίμαχη εθνική ρύθμιση σκοπεί κατ' ουσίαν να ενθαρρύνει τους γηγενείς να κατοικούν εντός των ζωνών οικιστικής επεκτάσεως, στοιχείο που ο συντάκτης του διατάγματος έκρινε αναγκαίο για τη διασφάλιση του δικαιώματος αξιοπρεπούς κατοικίας και, κατ' επέκταση, της κοινωνικής συνοχής, προωθώντας τη χωροταξία και αποτρέποντας τη διάρρηξη του κοινωνικού και οικονομικού ιστού.

33. Φρονώ ότι εάν το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων είχε πράγματι ως σκοπό να ενθαρρύνει τον λιγότερο εύπορο γηγενή πληθυσμό να κατοικεί εντός της περιοχής του, στους καταλαμβανόμενους από τη ρύθμιση δήμους, ο σκοπός αυτός θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως κοινωνικού χαρακτήρα συνδεόμενος με την πολιτική περί χωροταξικού σχεδιασμού. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι ένας τέτοιος σκοπός αποτελεί επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος<sup>10</sup>.

34. Πρέπει, όμως, να ληφθεί υπόψη ότι υφίστανται και άλλες απόψεις όσον αφορά τον σκοπό του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων. Η Κυβέρνηση της Γαλλόφωνης Κοινότητας διατείνεται σχετικά ότι ο πραγματικός σκοπός του εν λόγω διατάγματος δεν είναι ο περιορισμός των επιπτώσεων του αστικού εξευγενισμού, αλλά η διατήρηση του φλαμανδικού χαρακτήρα του πληθυσμού των δήμων που καταλαμβάνονται από τη ρύθμιση. Είναι προφανές ότι ένας τέτοιος σκοπός δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος. Πρέπει να υπομνησθεί συναφώς ότι απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να καθορίσει τον ακριβή σκοπό του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων.

35. Θα εξετάσουμε επί του παρόντος αν η προϋπόθεση περί υπάρξεως επαρκούς συνδέσμου με τον οικείο δήμο είναι κατάλληλη για να διασφαλισθεί η επίτευξη του σκοπού που συνίσταται στην αντιμετώπιση των στεγαστικών και λοιπών σχετικών με τα ακίνητα αναγκών του λιγότερου εύπορου γηγενούς πληθυσμού, καθώς και το αν το μέτρο αυτό υπερβαίνει ή όχι το αναγκαίο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού.

10 — Βλ., σχετικά, αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 2002, C-515/99, C-519/99 έως C-524/99 και C-526/99 έως C-540/99, Reisch κ.λπ. (Συλλογή 2002, σ. I-2157, σκέψη 34), της 23ης Σεπτεμβρίου 2003, C-452/01, Ospelt και Schlössle Weissenberg (Συλλογή 2003, σ. I-9743, σκέψεις 38 και 39), της 1ης Οκτωβρίου 2009, C-567/07, Woningstichting Sint Servatius (Συλλογή 2009, σ. I-9021, σκέψη 30), και της 24ης Μαρτίου 2011, C-400/08, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2011, σ. I-1915, σκέψη 74).

36. Το άρθρο 5.2.1, παράγραφος 2, του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων προβλέπει εναλλακτικά τρία κριτήρια για να πληρούται η προϋπόθεση της υπάρξεως επαρκούς συνδέσμου με τον οικείο δήμο. Το πρώτο κριτήριο συνίσταται στην επί έξι τουλάχιστον έτη προ της μεταβιβάσεως κατοικία του προσώπου στο οποίο πρόκειται να μεταβιβασθεί το ακίνητο εντός του καταλαμβανόμενου από τη ρύθμιση δήμου. Σύμφωνα με το δεύτερο κριτήριο, ο υποψήφιος αγοραστής ή μισθωτής πρέπει κατά τον χρόνο της μεταβιβάσεως να ασκεί δραστηριότητες εντός του οικείου δήμου. Το τρίτο κριτήριο προβλέπει την ύπαρξη σοβαρού και μακροχρόνιου επαγγελματικού, οικογενειακού, κοινωνικού ή οικονομικού δεσμού του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή με τον οικείο δήμο. Η τοπική επιτροπή εκτιμήσεως κρίνει αν ο υποψήφιος αγοραστής ή μισθωτής του ακινήτου πληροί ένα ή πλείονα εκ των προμνημονευθέντων κριτηρίων.

37. Μπορεί να διαπιστωθεί ότι κανένα από τα κριτήρια αυτά δεν αντικατοπτρίζει τις κοινωνικό-οικονομικές πτυχές που αντιστοιχούν στον σκοπό της εντός της αγοράς ακινήτων προστασίας του λιγότερου εύπορου γηγενούς πληθυσμού. Τα εν λόγω κριτήρια που επέβαλε ο εθνικός νομοθέτης δεν ευνοούν μόνον τον λιγότερο εύπορο γηγενή πληθυσμό, αλλά και τμήμα του γηγενούς πληθυσμού που διαθέτει επαρκή οικονομικά μέσα και, ως εκ τούτου, δεν χρήζει προστασίας στο πλαίσιο της αγοράς ακινήτων.

38. Όπως προανέφερα, η προϋπόθεση περί επαρκούς συνδέσμου με τον καταλαμβανόμενο από τη ρύθμιση δήμο συνιστά, στην πράξη, απαγόρευση για ορισμένα πρόσωπα, δηλαδή αυτά που δεν πληρούν την εν λόγω προϋπόθεση, αγοράς ή μισθώσεως για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα εννέα έτη οικοπέδων και κτιρίων που έχουν ανεγερθεί επί αυτών. Συμφωνώ με την άποψη που προέβαλε ο εκπρόσωπος των προσφευγόντων της κύριας δίκης στην υπόθεση C-197/11 με τις γραπτές παρατηρήσεις του, δηλαδή ότι άλλα μέτρα θα μπορούσαν να συμβάλουν στην επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται με το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, χωρίς να έχουν κατ' ανάγκη ως αποτέλεσμα την απαγόρευση κτήσεως ή μισθώσεως από άλλα πρόσωπα. Τέτοια μέτρα θα μπορούσαν να είναι, για παράδειγμα, η επιδότηση αγοράς, η ρύθμιση των τιμών στους καταλαμβανόμενους από τη ρύθμιση δήμους ή συνοδευτικά μέτρα τα οποία θα αποφάσιζε η αρχή υπέρ του προστατευόμενου γηγενούς πληθυσμού.

39. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η προϋπόθεση περί επαρκούς συνδέσμου του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή του ακινήτου με τον καταλαμβανόμενο από τη ρύθμιση δήμο, η οποία προβλέπει είτε το να κατοικεί ο υποψήφιος αγοραστής ή μισθωτής στον οικείο δήμο επί έξι τουλάχιστον έτη προ της μεταβιβάσεως είτε την εκ μέρους του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή άσκηση δραστηριοτήτων εντός του οικείου δήμου, είτε ακόμη την ύπαρξη σοβαρού και μακροχρόνιου επαγγελματικού, οικογενειακού, κοινωνικού ή οικονομικού δεσμού του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή, δεν αποτελεί κατάλληλο μέτρο για να διασφαλισθεί η επίτευξη του σκοπού της αντιμετώπισεως των στεγαστικών αναγκών του λιγότερο εύπορου γηγενούς πληθυσμού. Ακόμη κι αν γινόταν δεκτό ότι η προϋπόθεση περί επαρκούς συνδέσμου του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή του ακινήτου είναι κατάλληλη για να διασφαλίσει την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται με το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

40. Όσον αφορά τα άρθρα 22 και 24 της οδηγίας 2004/38 τα οποία καθιστούν ευχερέστερη την άσκηση του θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών που παρέχεται απευθείας στους πολίτες της Ένωσης βάσει της Συνθήκης και τα οποία σκοπούν ιδίως στην εδραίωση του δικαιώματος αυτού<sup>11</sup>, διατηρώ επιφυλάξεις για το αν είναι αναγκαία η εξέταση της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας υπό το πρίσμα των εν λόγω διατάξεων, για τον

11 — Βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2011, C-256/11, Dereci κ.λπ. (Συλλογή 2011, σ. I-11315, σκέψη 50 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).



λόγο ότι δεν περιέχουν νέους ειδικούς λόγους προς δικαιολόγηση περιορισμού του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών. Όσον αφορά το άρθρο 24 της οδηγίας 2004/38, πρόκειται για ειδική εφαρμογή της γενικής απαγορεύσεως των διακρίσεων που θέτει το άρθρο 18 ΣΛΕΕ.

41. Όσον αφορά το άρθρο 22 της οδηγίας 2004/38, με τη διάταξη αυτή οριοθετείται το εδαφικό πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών. Συναφώς, ενδέχεται να υφίστανται ορισμένες αμφιβολίες που σχετίζονται με τη δεύτερη περίοδο του εν λόγω άρθρου, κατά το οποίο «τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν εδαφικούς περιορισμούς στο δικαίωμα διαμονής και στο δικαίωμα μόνιμης διαμονής μόνο στις περιπτώσεις που οι ίδιοι περιορισμοί ισχύουν και για τους ημεδαπούς». Εντούτοις, από τη διάταξη αυτή δεν συνάγεται ότι οι εδαφικοί περιορισμοί επιτρέπονται εν γένει εφόσον ισχύουν και για τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής και ότι, επομένως, με την εν λόγω διάταξη εισάγεται νέος λόγος δυνάμενος να δικαιολογεί περιορισμό του δικαιώματος που παρέχεται στους πολίτες της Ένωσης βάσει της Συνθήκης. Συγκεκριμένα, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή, η δεύτερη περίοδος του άρθρου 22 της οδηγίας 2004/38 περιέχει συμπληρωματική προϋπόθεση προκειμένου να μπορεί να δικαιολογηθεί περιορισμός του δικαιώματος διαμονής και του δικαιώματος μόνιμης διαμονής για λόγους δημοσίας τάξεως, ασφαλείας και υγείας, κατά το άρθρο 27 της ίδιας αυτής οδηγίας.

42. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την απάντηση ότι τα άρθρα 21 ΣΛΕΕ, 45 ΣΛΕΕ, 56 ΣΛΕΕ και 63 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν εθνική ρύθμιση βάσει της οποίας, σε ορισμένους δήμους, η μεταβίβαση οικοπέδων και κτιρίων που έχουν ανεγερθεί επί αυτών εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι υφίσταται επαρκής σύνδεσμος μεταξύ του υποψηφίου αγοραστή ή μισθωτή και του οικείου δήμου, εφόσον η ύπαρξη του συνδέσμου αυτού εκτιμάται με βάση τα ακόλουθα εναλλακτικά κριτήρια:

- την απαίτηση το πρόσωπο στο οποίο πρόκειται να μεταβιβασθεί το ακίνητο να κατοικεί στον οικείο δήμο επί έξι τουλάχιστον έτη προ της μεταβίβασης,
- την υποχρέωση του υποψηφίου αγοραστή ή μισθωτή να ασκεί δραστηριότητες εντός του δήμου, και
- την ύπαρξη σημαντικού και μακροχρόνιου επαγγελματικού, οικογενειακού, κοινωνικού ή οικονομικού δεσμού.

*Επί του πρώτου ερωτήματος στην υπόθεση C-203/11*

43. Αυτό το προδικαστικό ερώτημα αφορά τα φορολογικά κίνητρα και τους μηχανισμούς επιδοτήσεως που προβλέπει το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων. Τα επίμαχα μέτρα διακρίνονται σε δύο ομάδες έχουσες διαφορετικούς σκοπούς. Τα μέτρα της πρώτης ομάδας σκοπούν στην εκ νέου αξιοποίηση ορισμένων οικοπέδων και κτιρίων. Πρόκειται για τη μείωση φόρου υπέρ του δανειστή που συνάπτει σύμβαση ανακαινίσεως, όπως προβλέπεται στο άρθρο 3.1.3 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, καθώς και για τη μείωση της βάσεως επιβολής τελών καταχωρίσεως, κατά το άρθρο 3.1.10 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων<sup>12</sup>. Τα μέτρα που ανήκουν στη δεύτερη ομάδα αντισταθμίζουν την επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού που επιβάλλεται στους εργολάβους και στους κύριους του έργου. Στην ομάδα αυτή ανήκουν ο μειωμένος συντελεστής του φόρου προστιθεμένης αξίας επί των μεταβιβάσεων κατοικιών και ο μειωμένος συντελεστής των τελών καταχωρίσεως για την αγορά οικοπέδου με σκοπό την ανέγερση κατοικίας, κατά το άρθρο 4.1.20,

12 — Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης προσέβαλαν επίσης, ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, τις επιδοτήσεις σχεδίων εκ νέου αξιοποίησης που διαλαμβάνονται στο άρθρο 3.1.2 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων. Το αιτούν δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι το μέτρο αυτό αποτελεί βοήθεια ήσσονος σημασίας κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΚ) 1998/2006 της Επιτροπής, της 15ης Δεκεμβρίου 2006, για την εφαρμογή των άρθρων 87 και 88 της Συνθήκης στις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας (ΕΕ L 379, σ. 5), η οποία δεν εμπίπτει στην έννοια της κρατικής ενισχύσεως.



παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, τις επιδοτήσεις υποδομών, κατά το άρθρο 4.1.23 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, καθώς και την εγγύηση αναλήψεως από οργανισμό εργατικής κατοικίας των ανεγερθεισών εργατικών κατοικιών, κατά το άρθρο 4.1.21 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων.

44. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν τα επίμαχα μέτρα πρέπει να χαρακτηρισθούν ως κρατικές ενισχύσεις, κατά την έννοια του άρθρου 107 ΣΛΕΕ, και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, πότε πρέπει τα μέτρα αυτά να κοινοποιηθούν στην Επιτροπή ή εάν, ενδεχομένως, τα εν λόγω μέτρα εξαιρούνται από την υποχρέωση κοινοποίησης των κρατικών ενισχύσεων δυνάμει της αποφάσεως 2005/842.

#### 1. Χαρακτηρισμός των μέτρων

45. Όσον αφορά τον χαρακτηρισμό των επίμαχων μέτρων ως κρατικών ενισχύσεων, το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει ορθώς τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία πρόκειται για κρατική ενίσχυση εφόσον πληρούνται όλες οι ακόλουθες προϋποθέσεις. Πρώτον, πρέπει να πρόκειται για κρατική παρέμβαση ή για παρέμβαση μέσω κρατικών πόρων. Δεύτερον, η παρέμβαση αυτή πρέπει να ενδέχεται να έχει επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Τρίτον, πρέπει να παρέχει πλεονέκτημα στον δικαιούχο της. Τέταρτον, πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό<sup>13</sup>.

46. Από το σκεπτικό της αποφάσεως περί παραπομπής προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο διατηρεί επιφυλάξεις ως προς το αν πληρούται η δεύτερη προϋπόθεση περί επιπτώσεων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, καθώς και η τρίτη προϋπόθεση σχετικά με το αν με τα επίμαχα μέτρα παρέχεται πλεονέκτημα.

47. Όσον αφορά τις επιπτώσεις των επίμαχων μέτρων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, υπενθυμίζεται ότι απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των ασκούντων εν προκειμένω επιρροή νομικών και πραγματικών στοιχείων, αν τα συγκεκριμένα μέτρα ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Φρονώ ότι η υπάρχουσα νομολογία είναι επαρκής προκειμένου το αιτούν δικαστήριο να προβεί στην εκτίμηση αυτή<sup>14</sup>.

48. Κατά τη νομολογία αυτή, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να διακριβώσει αν τα επίμαχα μέτρα ενισχύουν τη θέση των δικαιούχων επιχειρήσεων σε σχέση με άλλες ανταγωνίστριες επιχειρήσεις στο ενδοκοινοτικό εμπόριο<sup>15</sup>. Πάντως, δεν απαιτείται κατ' ανάγκη οι δικαιούχοι να μετέχουν οι ίδιοι στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Συγκεκριμένα, οσάκις κράτος μέλος χορηγεί ενίσχυση σε επιχείρηση, η εσωτερική δραστηριότητα μπορεί να διατηρηθεί ή να αυξηθεί, με συνέπεια να μειώνονται οι δυνατότητες των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεων να διεισδύσουν στην αγορά αυτού του κράτους μέλους<sup>16</sup>. Οι ενισχύσεις σχετικά περιορισμένου ύψους ενδέχεται επίσης να έχουν επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, ιδίως οσάκις στον επίμαχο τομέα παρατηρείται έντονος ανταγωνισμός<sup>17</sup>. Τέλος, δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι δεν είναι αναγκαίο να αποδειχθεί ότι τα επίμαχα μέτρα είχαν πράγματι επιπτώσεις στο ενδοκοινοτικό εμπόριο ή ότι υπήρξε όντως στρέβλωση του ανταγωνισμού, αλλά απλώς ότι τα μέτρα αυτά ενδέχεται να έχουν τέτοιες συνέπειες<sup>18</sup>.

13 — Βλ. αποφάσεις της 29ης Μαρτίου 2012, C-417/10, 3M Italia (, σκέψη 37), καθώς και της 10ης Ιουνίου 2010, C-140/09, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (Συλλογή 2010, σ. I-5243, σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

14 — Η ανάλυση που περιέχεται στην απόφαση περί παραπομπής καταδεικνύει ότι το αιτούν δικαστήριο έχει επίγνωση της νομολογίας αυτής.

15 — Βλ., σχετικώς, αποφάσεις της 30ής Απριλίου 2009, C-494/06 P, Επιτροπή κατά Ιταλίας και Wam (Συλλογή 2009, σ. I-3639, σκέψη 52), και της 10ης Ιανουαρίου 2006, C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze κ.λπ. (Συλλογή 2006, σ. I-289, σκέψη 141 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

16 — Βλ., σχετικώς, απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, C-78/08 έως C-80/08, Paint Graphos κ.λπ. (Συλλογή 2011, σ. I-7611, σκέψη 80 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

17 — Βλ., σχετικώς, απόφαση της 21ης Μαρτίου 1991, 303/88, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1433, σκέψη 27).

18 — Βλ., σχετικώς, απόφαση της 10ης Ιανουαρίου 2006, Cassa di Risparmio di Firenze κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 140 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

49. Όσον αφορά το ζήτημα αν με τα επίμαχα μέτρα παρέχεται πλεονέκτημα, φρονώ ότι με το τμήμα αυτό του προδικαστικού ερωτήματος ζητούνται, κατ' ουσίαν, διευκρινίσεις επί της νομολογίας<sup>19</sup> κατά την οποία, στο μέτρο που κρατική παρέμβαση πρέπει να θεωρηθεί αντιστάθμιση που συνιστά την αντιπαροχή υπηρεσιών οι οποίες παρασχέθηκαν από τις δικαιούχους επιχειρήσεις για την εκπλήρωση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας, με συνέπεια οι επιχειρήσεις αυτές να μην απολαύουν στην πράξη οικονομικού πλεονεκτήματος, η δε παρέμβαση αυτή να μην έχει, επομένως, ως αποτέλεσμα να φέρει τις οικείες επιχειρήσεις σε ευνοϊκότερη από άποψη ανταγωνισμού θέση σε σχέση με τις ανταγωνίστριες επιχειρήσεις, μια τέτοια παρέμβαση δεν αποτελεί κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης<sup>20</sup>. Πάντως, για να γίνει δεκτό ότι τα συγκεκριμένα μέτρα δεν εμπίπτουν στην έννοια της κρατικής ενισχύσεως πρέπει να πληρούνται τέσσερις προϋποθέσεις, οι επονομαζόμενες και «προϋποθέσεις της αποφάσεως Altmark».

50. Πριν αναλυθούν οι προϋποθέσεις αυτές, πρέπει να επισημανθεί ότι η προμνημονευθείσα νομολογία μπορεί να τύχει εφαρμογής μόνο στην περίπτωση μέτρων που αντισταθμίζουν την επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού που έχει επιβληθεί στους εργολάβους και στους κυρίους του έργου. Η ίδια η Vlaamse Regering (Φλαμανδική Κυβέρνηση) επισήμανε στις γραπτές παρατηρήσεις της ότι η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού που επιβάλλεται στους εργολάβους και στους κυρίους του έργου αποτελεί κατά τα λοιπά δίκαιο αντίτιμο το οποίο πρέπει να καταβάλουν για να κάνουν χρήση της αδείας και να αντλήσουν τα σημαντικά οικονομικά οφέλη που απορρέουν από αυτήν.

51. Βάσει της πρώτης προϋποθέσεως της αποφάσεως Altmark, η δικαιούχος επιχείρηση πρέπει να είναι πράγματι επιφορτισμένη με την εκπλήρωση ορισμένων σαφώς καθορισμένων υποχρεώσεων συναφών με την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, οι δε υποχρεώσεις αυτές πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένες<sup>21</sup>. Ως εκ τούτου, πρέπει να εξετασθεί αν η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού που έχει επιβληθεί στους εργολάβους και στους κυρίους του έργου μπορεί να χαρακτηριστεί ως υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

52. Όπως εξήγησε η Φλαμανδική Κυβέρνηση στις γραπτές παρατηρήσεις της, η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού επιβάλλεται στους κυρίους του έργου και στους εργολάβους βάσει πολιτικής η οποία σκοπεί στο να αποκτήσουν πλέον ισότιμη πρόσβαση στην εργατική κατοικία οι οικονομικά ασθενέστερες και οι ευρισκόμενες σε μειονεκτική θέση ομάδες πληθυσμού μέσω εδαφικής κατανομής η οποία στηρίζεται στις πραγματικές ανάγκες και δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την οικειοθελή πρωτοβουλία και την αγαθή βούληση των παραγόντων [της αγοράς ακινήτων]. Από αυτής της απόψεως, ουδόλως αποκλείεται να χαρακτηριστεί η καθοριζόμενη από το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού ως υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Το γεγονός ότι από την επιβάρυνση αυτή δεν ωφελούνται άμεσα οι ιδιώτες, οι οποίοι έχουν υποβάλει αίτηση για την απόκτηση εργατικής κατοικίας, αλλά οι φορείς εργατικής κατοικίας (που προσωποποιούν την εξουσία του Δημοσίου), στερείται εν προκειμένω σημασίας. Όπως επισήμανε στις γραπτές παρατηρήσεις της η Γερμανική Κυβέρνηση, προκειμένου να μπορεί να διατεθεί κάτι απαιτείται οπωσδήποτε η δημιουργία της αναγκαίας υλικής βάσεως. Οι φορείς εργατικής κατοικίας παρεμβαίνουν απλώς ως ενδιάμεσοι σε ζητήματα διοικητικής και τεχνικής φύσεως.

19 — Πρέπει πάντως να επισημανθεί συναφώς ότι το αιτούν δικαστήριο δεν ζητεί ερμηνεία των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, αλλά μάλλον την εφαρμογή της ήδη δοθείσας ερμηνείας στη συγκεκριμένη περίπτωση. Τούτο καταδεικνύεται από την ενδελεχή ανάλυση της ισχύουσας νομολογίας που περιέχεται στην απόφαση περί παραπομπής. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να εκτιμά τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης ούτε να εφαρμόζει επί εθνικών μέτρων ή καταστάσεων τους κανόνες της Ένωσης των οποίων έδωσε την ερμηνεία, δεδομένου ότι τα ζητήματα αυτά εμπίπτουν στην αποκλειστική δικαιοδοσία του εθνικού δικαστηρίου (απόφαση της 10ης Ιουνίου 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 22) .

20 — Βλ. απόφαση της 24ης Ιουλίου 2003, C-280/00, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg (Συλλογή 2003, σ. I-7747, σκέψη 87), καθώς και της 10ης Ιουνίου 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

21 — Βλ. απόφαση της 10ης Ιουνίου 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 35).

53. Κατά τη δεύτερη προϋπόθεση της αποφάσεως Altmark, οι βασικές παράμετροι για τον υπολογισμό της αντισταθμίσεως πρέπει να έχουν προσδιορισθεί προηγουμένως αντικειμενικά και με διαφάνεια<sup>22</sup>. Δεν είναι βέβαιο ότι πληρούται η προϋπόθεση αυτή, ιδίως όσον αφορά τις επιδοτήσεις υποδομών και την εγγύηση αναλήψεως εργατικής κατοικίας. Μολονότι η εθνική νομοθεσία την οποία παραθέτει το αιτούν δικαστήριο καθιστά δυνατό τον προσδιορισμό των δικαιούχων των μέτρων αυτών, δεν καθιστά δυνατό, αντιθέτως, τον προσδιορισμό των παραμέτρων βάσει των οποίων υπολογίζεται η αντισταθμιση αυτού του είδους. Στις γραπτές παρατηρήσεις της, πάντως, η Φλαμανδική Κυβέρνηση περιγράφει τον τρόπο υπολογισμού αντισταθμίσεως αυτού του είδους. Απόκειται επομένως στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν οι παράμετροι υπολογισμού των αντισταθμίσεων που μνημονεύει η Φλαμανδική Κυβέρνηση πληρούν τη δεύτερη προϋπόθεση της αποφάσεως Altmark.

54. Βάσει της τρίτης προϋποθέσεως της αποφάσεως Altmark, η αντισταθμιση δεν πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την κάλυψη του συνόλου ή μέρους των δαπανών που πραγματοποιούνται για την εκπλήρωση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας<sup>23</sup>. Εν προκειμένω, όμως, φαίνεται ότι τα μέτρα αντισταθμίσεως της επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού δεν υπολογίζονται αναλόγως της πραγματικής δαπάνης για την εκπλήρωσή της. Για τον λόγο αυτό, φρονώ ότι είναι πιθανό το τελικό κόστος του συνδυασμού των διαφόρων μέτρων αντισταθμίσεως της επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού να υπερβαίνει το ποσό των δαπανών για την εκπλήρωση της επιβαρύνσεως αυτής.

55. Κατά την τέταρτη προϋπόθεση της αποφάσεως Altmark, οσάκις η επιλογή της επιχειρήσεως στην οποία πρόκειται να ανατεθεί η εκπλήρωση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, σε συγκεκριμένη περίπτωση, δεν διενεργείται στο πλαίσιο διαδικασίας συνάψεως δημόσιας συμβάσεως, παρέχοντας τη δυνατότητα επιλογής του υποψηφίου που είναι σε θέση να παράσχει τις σχετικές υπηρεσίες με το μικρότερο για το κοινωνικό σύνολο κόστος, το ύψος της απαραίτητης αντισταθμίσεως πρέπει να καθορίζεται βάσει αναλύσεως των δαπανών στις οποίες θα προέβαινε μια μέση επιχείρηση, με χρηστή διαχείριση και κατάλληλα εξοπλισμένη με μεταφορικά μέσα προς ικανοποίηση των απαιτήσεων σχετικά με την παροχή δημόσιας υπηρεσίας προκειμένου να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις αυτές, λαμβάνοντας υπόψη τα σχετικά έσοδα και ένα εύλογο κέρδος από την εκπλήρωση των ως άνω υποχρεώσεων<sup>24</sup>. Εν προκειμένω, είναι προφανές ότι οι δικαιούχοι των μέτρων αντισταθμίσεως της επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού δεν επελέγησαν κατόπιν διαδικασίας για τη σύναψη δημόσιας συμβάσεως. Εντούτοις, δεν φαίνεται να προκύπτει από τη δικογραφία ότι διενεργήθηκε η απαιτούμενη ανάλυση, κατά την έννοια της τετάρτης προϋποθέσεως, και ότι τα επίμαχα μέτρα καθορίστηκαν βάσει των δαπανών στις οποίες θα προέβαινε μια μέση επιχείρηση με χρηστή διαχείριση για την εκπλήρωση της επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού.

## 2. Χρόνος κοινοποιήσεως κρατικής ενισχύσεως στην Επιτροπή

56. Βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, απαιτείται η έγκαιρη ενημέρωση της Επιτροπής περί των σχεδίων που σκοπούν να θεσπίσουν ή να τροποποιήσουν ενισχύσεις, ώστε αυτή να δύναται να υποβάλει τις παρατηρήσεις της. Αν η Επιτροπή κρίνει ότι σχέδιο ενισχύσεως δεν είναι συμβατό με την κοινή αγορά, κατά το άρθρο 107 ΣΛΕΕ, κινεί αμελλητί τη διαδικασία που προβλέπεται στην προηγούμενη παράγραφο. Το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν δύναται να εφαρμόσει τα σχεδιαζόμενα μέτρα πριν η Επιτροπή καταλήξει σε τελική απόφαση.

57. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η υποχρέωση κοινοποιήσεως των νέων κρατικών ενισχύσεων αποτελεί ένα από τα θεμελιώδη στοιχεία του συστήματος ελέγχου που καθιέρωσε η Συνθήκη στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων. Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, τα κράτη μέλη υποχρεούνται, αφενός, να κοινοποιούν στην Επιτροπή κάθε μέτρο που σκοπεύει στη

22 — Βλ. απόφαση της 10ης Ιουνίου 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 35).

23 — Βλ. απόφαση της 10ης Ιουνίου 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 35).

24 — Βλ. απόφαση της 24ης Ιουλίου 2003, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 20, σκέψη 93).

θέσπιση ή τροποποίηση ενισχύσεως, κατά την έννοια του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και, αφετέρου, να μη θέτουν σε εφαρμογή τέτοιο μέτρο, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, καθόσον εκκρεμεί η έκδοση τελικής αποφάσεως του θεσμικού αυτού οργάνου σχετικά με το επίμαχο μέτρο<sup>25</sup>. Η διάταξη του άρθρου 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν σκοπεί στην επιβολή απλής υποχρεώσεως κοινοποιήσεως, αλλά υποχρεώσεως προηγούμενης κοινοποιήσεως η οποία, ως τέτοια, περιλαμβάνει και συνεπάγεται το ανασταλτικό αποτέλεσμα που προβλέπει η τελευταία περίοδος της παραγράφου αυτής<sup>26</sup>.

58. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν θα έπρεπε να κοινοποιηθεί στην Επιτροπή το άρθρο 4.1.23 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, το οποίο προβλέπει τις επιδοτήσεις υποδομών, ή μάλλον η εκτελεστική απόφαση της Φλαμανδικής Κυβερνήσεως, με την οποία καθορίζονται οι προϋποθέσεις χορηγήσεως των εν λόγω επιδοτήσεων, καθόσον οι εν λόγω επιδοτήσεις υποδομών θα χαρακτηρίζονταν ως κρατικές ενισχύσεις.

59. Φρονώ ότι η απάντηση είναι αρκούντως σαφής. Το επίμαχο μέτρο προβλεπόταν ήδη από το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, μολονότι η εκτελεστική απόφαση καθόρισε επακριβώς τις λεπτομέρειες εφαρμογής του μέτρου. Για τον λόγο αυτό, προκειμένου να τηρηθεί μία εκ των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 108, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων έπρεπε να έχει κοινοποιηθεί στην Επιτροπή.

### 3. Απαλλαγή από την υποχρέωση κοινοποιήσεως των νέων κρατικών ενισχύσεων στην Επιτροπή

60. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν τα μέτρα αντισταθμίσεως της επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού που έχει επιβληθεί στους εργολάβους και στους κυρίους του έργου, εάν υποτεθεί ότι τα εν λόγω μέτρα πρέπει να χαρακτηρισθούν ως κοινωνικές ενισχύσεις, μπορούν να εξαιρεθούν της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως στην Επιτροπή, κατά την έννοια της αποφάσεως 2005/842.

61. Βάσει του άρθρου 3 της αποφάσεως 2005/842 οι κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντισταθμίσεως για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας οι οποίες πληρούν τις προϋποθέσεις των άρθρων 4 έως 6 της ίδιας αυτής αποφάσεως κρίνονται συμβατές με την κοινή αγορά και εξαιρούνται από την υποχρέωση κοινοποιήσεως. Συμφωνώ με το αιτούν δικαστήριο ως προς το ότι οι προϋποθέσεις αυτές φαίνεται να εμπνέονται από τις τρεις πρώτες προϋποθέσεις που διατυπώθηκαν με την απόφαση Altmark.

62. Όπως ήδη υπονοήθηκε, φρονώ ότι ειδικώς η τρίτη από τις προϋποθέσεις της αποφάσεως Altmark δεν πληρούται εν προκειμένω. Η προϋπόθεση αυτή, βάσει της οποίας η αντισταθμίση δεν πρέπει να υπερβαίνει το αναγκαίο για την κάλυψη των δαπανών που πραγματοποιούνται για την εκπλήρωση υποχρεώσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, περιέχεται και στο άρθρο 5 της αποφάσεως 2005/842. Ως εκ τούτου, καθόσον τα μέτρα προς αντισταθμίση της επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού πρέπει να χαρακτηρισθούν ως κρατικές ενισχύσεις, δεδομένου ότι δεν πληρούν την τρίτη εκ των προϋποθέσεων που διατυπώθηκαν με την απόφαση Altmark, δεν μπορούν κατά μείζονα λόγο να τύχουν της εξαιρέσεως από την υποχρέωση κοινοποιήσεως στην Επιτροπή κατά την έννοια της αποφάσεως 2005/842.

63. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την απάντηση ότι τα άρθρα 107 ΣΛΕΕ και 108 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με την απόφαση 2005/842, έχουν την έννοια ότι τα μέτρα που προβλέπονται στα άρθρα 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20, § 3, δεύτερο εδάφιο, 4.1.21 και 4.1.23 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων πρέπει να κοινοποιηθούν στην Επιτροπή πριν τη θέσπιση των διατάξεων αυτών, εφόσον διαπιστωθεί ότι τα επίμαχα μέτρα ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών και ότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις που διατυπώθηκαν με την απόφαση Altmark.

25 — Βλ., σχετικώς, απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2011, C-81/10 P, France Télécom κατά Επιτροπής (Συλλογή 2011, σ. I-12899, σκέψη 58).

26 — Βλ., σχετικώς, απόφαση της 22ας Ιουνίου 2000, C-332/98, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-4833, σκέψη 32).



*Επί του δευτέρου, του ενάτου και του δεκάτου ερωτήματος που υποβλήθηκαν στην υπόθεση C-203/11*

64. Αυτή η σειρά ερωτημάτων αφορά επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού βάσει της οποίας, κατά το άρθρο 4.1.16 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, οι εργολάβοι ή οι κύριοι του έργου υποχρεούνται να προβούν σε ενέργειες προκειμένου να υπάρξει προσφορά εργατικών κατοικιών.

65. Φαίνεται ότι το αιτούν δικαστήριο ουδόλως αμφιβάλλει περί του ότι η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού αποτελεί περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών μη ενέχοντα διάκριση. Οι αμφιβολίες του σχετίζονται με το ζήτημα, πρώτον, της θεμελιώδους ελευθερίας με γνώμονα την οποία πρέπει να ελεγχθεί η εν λόγω επιβάρυνση και, δεύτερον, με το ζήτημα αν επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού που συνιστά περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος.

66. Καταρχάς, πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως και στην περίπτωση του μόνου ερωτήματος στην υπόθεση C-197/11 και του δευτέρου ερωτήματος στην υπόθεση C-203/11, η Φλαμανδική Κυβέρνηση επιστά την προσοχή στο ότι οι διαφορές των οποίων έχει επιληφθεί το αιτούν δικαστήριο αφορούν αμιγώς εσωτερική υπόθεση. Ως προς τούτο, παραπέμπω στις ανωτέρω παρατηρήσεις μου<sup>27</sup>.

67. Όσον αφορά την ελευθερία με γνώμονα την οποία πρέπει να ελεγχθεί το καθεστώς επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού, είναι βεβαίως δυνατό να εξετασθούν οι επιπτώσεις της επιβαρύνσεως αυτής τόσο στην ελευθερία εγκαταστάσεως όσο και στην ελευθερία παροχής υπηρεσίας, καθώς και στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

68. Ωστόσο, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι, σε περίπτωση επιβαρύνσεως κοινωνικού σκοπού, κατισχύει η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, δεδομένου ότι ο περιορισμός της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών συνιστά αποκλειστικώς αναπόδραστη συνέπεια του περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.

69. Η εθνική ρύθμιση προβλέπει ότι η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού μπορεί να εκπληρωθεί είτε σε είδος, δηλαδή με την κατασκευή εργατικής κατοικίας, είτε με τη μεταβίβαση οικοπέδων σε οργανισμό εργατικής κατοικίας, είτε με την εκμίσθωση των κατοικιών που έχουν κατασκευασθεί σε φορέα μισθώσεως εργατικής κατοικίας, είτε τέλος με την καταβολή κοινωνικής εισφοράς. Πρέπει να γίνει δεκτό, όπως επισήμανε το αιτούν δικαστήριο, ότι μια τέτοια ρύθμιση δύναται να αποθαρρύνει τους υπηκόους κράτους μέλους να επενδύσουν εντός άλλου κράτους μέλους στον τομέα των ακινήτων, λαμβανομένης υπόψη της διαπιστώσεως ότι δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν ελεύθερα τα οικόπεδα για τους σκοπούς για τους οποίους επιθυμούν να τα αποκτήσουν. Κατά πάγια νομολογία, οι κινήσεις κεφαλαίων περιλαμβάνουν τις πράξεις με τις οποίες οι κάτοικοι αλλοδαπής πραγματοποιούν επενδύσεις σε ακίνητα ευρισκόμενα στο έδαφος κράτους μέλους. Δηλαδή, η άσκηση του δικαιώματος κτήσεως, εκμεταλλεύσεως και μεταβιβάσεως ακινήτων ευρισκομένων στο έδαφος άλλου κράτους μέλους συνεπάγεται κινήσεις κεφαλαίων<sup>28</sup>.

70. Μολονότι μια επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, μπορεί πάντως να δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, εφόσον είναι κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκει και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού αυτού<sup>29</sup>.

71. Ως εκ τούτου, πρέπει να καθορισθεί ο σκοπός της επίμαχης ρυθμίσεως και να εξετασθεί αν μπορεί να χαρακτηριστεί ως επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος.

27 — Βλ. σημεία 23 και 24 των προτάσεων αυτών.

28 — Βλ. απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 10, σκέψη 20 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29 — Όπ.π. (σκέψη 25 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).



72. Κατά τη Φλαμανδική Κυβέρνηση, η ρύθμιση με την οποία επιβάλλεται επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού στους εργολάβους και στους κυρίους του έργου σκοπεί στην αντιμετώπιση πραγματικού προβλήματος και συγκεκριμένα στην αντιμετώπιση της καταφανούς ελλείψεως κατοικιών σε προσιτή τιμή. Κατά τα φαινόμενα, η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού συνδέεται με την πολιτική κράτους μέλους περί λαϊκής στέγης και τη χρηματοδότησή της, στοιχείο το οποίο έχει αναγνωρισθεί από το Δικαστήριο ως επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος<sup>30</sup>. Πάντως, στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να διαπιστώσει επακριβώς τον σκοπό της επίμαχης ρυθμίσεως.

73. Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται επίσης να εκτιμήσει αν μια επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή αν είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την αύξηση της προσφοράς εργατικών κατοικιών και αν ο συγκεκριμένος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί με μέτρα λιγότερο περιοριστικά της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.

74. Για την εκτίμηση αυτή μπορούν να αποδειχθούν χρήσιμα τα στατιστικά στοιχεία που προσκόμισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ο εκπρόσωπος των προσφευγόντων της κύριας δίκης στην υπόθεση C-203/11. Από τα στατιστικά στοιχεία αυτά συνάγεται συγκεκριμένα ότι το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων, με το οποίο επιβάλλεται η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού στους εργολάβους και στους κυρίους του έργου, έχει, στην πράξη, μάλλον αρνητικό αντίκτυπο στον τομέα της εργατικής κατοικίας.

75. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την απάντηση ότι το άρθρο 63 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι απαγορεύει ρύθμιση η οποία έχει ως αποτέλεσμα να συναρτά αυτοδικαίως τη χορήγηση αδειάς δόμησης ή αδειάς κατατμήσεως σε οικοδομήσιμα οικόπεδα, σχετικής με σχέδιο που αφορά συγκεκριμένη ελάχιστη έκταση, με “επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού” που συνίσταται στην ανέγερση, μέχρις ορισμένου ποσοστού του σχεδίου, εργατικών κατοικιών, οι οποίες στη συνέχεια πρέπει να πωληθούν, σε τιμές υποκειμένες σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο σε δημόσιο οργανισμό ή κατόπιν υποκαταστάσεως από αυτόν, εφόσον διαπιστωθεί ότι η ρύθμιση αυτή αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας.

*Επί του τρίτου, του τετάρτου, του πέμπτου, του έκτου, του εβδόμου και του ογδού ερωτήματος στην υπόθεση C-203/11*

76. Με αυτή τη σειρά ερωτημάτων, το αιτούν δικαστήριο ζητεί την ερμηνεία ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 2006/123.

77. Εντούτοις, κατά την ένατη αιτιολογική σκέψη της, η οδηγία 2006/123 δεν έχει εφαρμογή σε ό,τι αφορά χωροταξικές ή πολεοδομικές διατάξεις. Επιπλέον, το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο ι', της οδηγίας 2006/123 ορίζει ρητώς ότι η εν λόγω οδηγία δεν εφαρμόζεται στις κοινωνικές υπηρεσίες που σχετίζονται με την κοινωνική στέγηση.

78. Φρονώ ότι το διάταγμα περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων αποτελεί ρύθμιση σχετική με χωροταξικά και πολεοδομικά ζητήματα.

79. Για τον λόγο αυτό, φρονώ ότι παρέλκει η απάντηση στα ερωτήματα που άπτονται της οδηγίας 2006/123.

30 — Βλ. απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 10, σκέψη 30).

*Επί του ενδεκάτου ερωτήματος στην υπόθεση C-203/11*

80. Με το ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει την έννοια της «δημόσιας συμβάσεως έργων» που μνημονεύεται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/18. Ειδικότερα, ερωτά αν πρόκειται για σύμβαση δημοσίων έργων στην περίπτωση της ρυθμίσεως η οποία συναρτά τη χορήγηση αδείας δόμησης ή αδείας κατατιμήσεως σε οικοδομήσιμα οικοπέδα με επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού που συνίσταται στην κατασκευή εργατικών κατοικιών οι οποίες πρέπει να πωληθούν στη συνέχεια, σε τιμές υποκειμένες σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, σε δημόσιο οργανισμό ή κατόπιν υποκαταστάσεως από αυτόν.

81. Κατά το διάταγμα περί έγγραφας ιδιοκτησίας και ακινήτων η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού αποτελεί προϋπόθεση για τη χορήγηση αδείας δόμησης ή κατατιμήσεως σε οικοδομήσιμα οικοπέδα. Μολονότι το άρθρο 4.1.17 του διατάγματος αυτού προβλέπει πλείονες δυνατότητες εκπληρώσεως της ως άνω επιβαρύνσεως, το ενδέκατο ερώτημα αφορά αποκλειστικώς την εκπλήρωση σε είδος, δηλαδή την εκπλήρωση διά της ανεγέρσεως εργατικών κατοικιών.

82. Πρέπει να υπομνησθεί ότι ο ορισμός της συμβάσεως δημοσίων έργων εμπίπτει στο δίκαιο της Ένωσης<sup>31</sup>. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχεία α' και β', της οδηγίας 2004/18, απαιτούνται τέσσερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα προκειμένου να μπορεί να γίνει λόγος για σύμβαση δημοσίων έργων. Πρώτον, πρέπει να υφίσταται σύμβαση συναφθείσα γραπτώς. Δεύτερον, πρέπει να πρόκειται για σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας. Τρίτον, τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να είναι μία ή περισσότερες επιχειρήσεις, αφενός, και μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, αφετέρου. Τέταρτον, η σύμβαση πρέπει να έχει ως αντικείμενο είτε την εκτέλεση είτε συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που διαλαμβάνονται στο παράρτημα Ι ή έργου, είτε ακόμη την υλοποίηση, με οποιοδήποτε μέσο, έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς καθορισθείσες από την αναθέτουσα αρχή ανάγκες.

83. Φρονώ ότι εν προκειμένω είναι αμφίβολο αν πληρούνται το πρώτο από τα προπαρατεθέντα χαρακτηριστικά γνωρίσματα και συγκεκριμένα η γραπτώς συναφθείσα σύμβαση, τούτο δε λαμβάνοντας υπόψη ότι η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού επιβάλλεται στους εργολάβους και στους κυρίους του έργου βάσει του διατάγματος περί έγγραφας ιδιοκτησίας και ακινήτων. Όπως επισήμανε το αιτούν δικαστήριο, η εθνική ρύθμιση προβλέπει τη σύναψη διοικητικής συμβάσεως μεταξύ του κυρίου του έργου ή του εργολάβου και του φορέα εργατικής κατοικίας. Επισημαίνει ταυτόχρονα, όμως, ότι αυτή η διοικητική σύμβαση αφορά αποκλειστικώς τη διάθεση στην αγορά των εργατικών κατοικιών που έχουν ήδη κατασκευασθεί και όχι την ανέγερσή τους.

84. Μολονότι απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διακριβώσει αν εν προκειμένω υφίσταται γραπτώς συναφθείσα σύμβαση, θα παραθέσω ορισμένα στοιχεία εκ της νομολογίας του Δικαστηρίου τα οποία ενδέχεται να αποδειχθούν χρήσιμα στο αιτούν δικαστήριο.

85. Καταρχάς, θέλω να επιστήσω την προσοχή στην απόφαση που εκδόθηκε επί της υποθέσεως *Ordine degli Architetti κ.λπ.*<sup>32</sup>. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το γεγονός ότι οι δημόσιες αρχές δεν έχουν τη δυνατότητα επιλογής του αντισυμβαλλομένου τους δεν δικαιολογεί αφεαυτού τη μη εφαρμογή της οδηγίας 2004/18, διότι το ενδεχόμενο αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα να εξαιρείται από τον κοινοτικό ανταγωνισμό η υλοποίηση έργου στην περίπτωση του οποίου θα είχε άλλως εφαρμογή η οδηγία αυτή<sup>33</sup>.

31 — Βλ., σχετικώς, απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2007, C-220/05, *Auroux κ.λπ.* (Συλλογή 2007, σ. I-385, σκέψη 40).

32 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2001, C-399/98 (Συλλογή 2001, σ. I-5409).

33 — Όπ.π. (σκέψη 75).

86. Εν προκειμένω, πρόκειται για παρεμφερή περίπτωση, δεδομένου ότι η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού που συνίσταται στην κατασκευή εργατικών κατοικιών συναρτάται αυτοδικαίως με την άδεια κατατμήσεως σε οικοδομήσιμα οικόπεδα ή την έγκριση πολεοδομικής μελέτης. Ωστόσο, δεν πρέπει να αγνοηθεί ότι στην απόφασή του επί της υποθέσεως *Ordine degli Architetti* κ.λπ., το Δικαστήριο υπογράμμισε το γεγονός ότι, εν πάση περιπτώσει, πρέπει να συναφθεί σύμβαση κατατμήσεως της γης σε οικοδομήσιμα οικόπεδα μεταξύ της δημοτικής αρχής και της επιχειρήσεως. Εν προκειμένω, καθόσον ανταλλάσσονται, η εθνική ρύθμιση δεν προβλέπει τη σύναψη συμβάσεως με σκοπό την εκπλήρωση επιβαρύνσεως κοινωνικού χαρακτήρα. Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να εξετάσει αν τούτο ισχύει στην προκείμενη περίπτωση.

87. Φρονώ ότι είναι ενδιαφέρον να μνημονευθεί επίσης μία διαπίστωση που περιέχεται στην απόφαση που εκδόθηκε επί της υποθέσεως *Ordine degli Architetti* κ.λπ. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο επισήμανε ότι «πρωταρχικός σκοπός της οδηγίας είναι [...] η διασφάλιση της δυνατότητας υποβολής ανταγωνιστικών προσφορών για τις συμβάσεις δημοσίων έργων. Πράγματι, ο κίνδυνος ευνοιοκρατίας [εκ μέρους] των δημοσίων αρχών αποφεύγεται χάρη στην εφαρμογή των διαδικασιών που προβλέπει η οδηγία με σκοπό το άνοιγμα προς τον κοινοτικό ανταγωνισμό»<sup>34</sup>. Συναφώς, διατηρώ ορισμένες επιφυλάξεις σχετικά με το πώς η επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού θα μπορούσε να ευνοήσει τους εργολάβους και τους κυρίους του έργου. Η προσφυγή στην υπόθεση C-203/11 καταδεικνύει ότι και οι επιχειρήσεις που υπέχουν τη σχετική υποχρέωση φρονούν ότι αυτή επιδεινώνει την κατάστασή τους. Επίσης, το ίδιο το αιτούν δικαστήριο επισήμανε στην απόφαση περί παραπομπής ότι επιβάρυνση που εκπληρώνεται σε είδος συνεπάγεται πάντα ζημία των εργολάβων και των κυρίων του έργου.

88. Εν συνεχεία, η δεύτερη απόφαση την οποία επιθυμώ να επισημάνω είναι η εκδοθείσα επί της υποθέσεως *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*<sup>35</sup>. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, προκειμένου να διαπιστώσει ότι δεν υφίσταται σύμβαση κατά την έννοια της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει αν η επιχείρηση δύναται να διαπραγματευθεί με την αναθέτουσα αρχή το ακριβές περιεχόμενο των υπηρεσιών που πρέπει να παράσχει και τις τιμές για τις υπηρεσίες αυτές, καθώς και αν η επιχείρηση αυτή δύναται, όσον αφορά τις απελευθερωμένες υπηρεσίες, να απαλλαγεί από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συμφωνία συνεργασίας, με καταγγελία εντός της προθεσμίας που προβλέπει η συμφωνία αυτή<sup>36</sup>.

89. Όπως και στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προπαρατεθείσα απόφαση *Ordine degli Architetti* κ.λπ. και, κατά τη γνώμη μου, αντιθέτως προς την προκείμενη περίπτωση, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προπαρατεθείσα απόφαση *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia* είχε συναφθεί κάποιου είδους σύμβαση μεταξύ της δημοσίας αρχής και της ιδιωτικής επιχειρήσεως. Ειδικότερα, επρόκειτο για συμφωνία συνεργασίας. Τίθεται το ζήτημα αν μια τέτοια συμφωνία αποτελεί πράγματι σύμβαση κατά την έννοια της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι η επιχείρηση δεν είχε καμία δυνατότητα να αρνηθεί τη σύναψή της.

90. Από την απόφαση η οποία εκδόθηκε επί της υποθέσεως *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia* συνάγεται ότι, αν εν προκειμένω το αιτούν δικαστήριο έκρινε ότι υφίσταται ορισμένη συμβατική σχέση μεταξύ υποκειμένου που θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως αναθέτουσα αρχή και εργολάβου ή κυρίου του έργου, τότε θα έπρεπε να εξετάσει αν περιορίσθηκε η ελευθερία του εργολάβου ή του κυρίου του έργου ως προς τη σύναψη συμβάσεως, υπό την έννοια ότι αυτός δεν είχε τη δυνατότητα να διαπραγματευθεί το ακριβές περιεχόμενο των παρεχομένων υπηρεσιών και τις τιμές τους.

34 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2001, *Ordine degli Architetti* κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 32, σκέψη 75).

35 — Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, C-220/06 (Συλλογή 2007, σ. I-12175).

36 — Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2007, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia* (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 35, σκέψη 55).

91. Στηριζόμενος στον τρόπο με τον οποίο μπορεί να ερμηνευθεί η επίμαχη εθνική ρύθμιση, φρονώ ότι περιορίστηκε πρωτίστως η δυνατότητα διαπραγματεύσεως των τιμών των εκτελούμενων έργων. Εν προκειμένω, η τιμή των έργων αυτών συνίσταται στο τίμημα της πωλήσεως εργατικής κατοικίας σε φορέα εργατικής κατοικίας. Το εν λόγω τίμημα υπόκειται σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, καθοριζόμενο βάσει της εθνικής νομοθεσίας, και δεν αντιστοιχεί στο αγοραίο τίμημα.

92. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, φρονώ ότι στο ενδέκατο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ο όρος της δημόσιας συμβάσεως κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/18 έχει την έννοια ότι καταλαμβάνει την περίπτωση ρυθμίσεως η οποία έχει ως αποτέλεσμα να συναρτά αυτοδικαίως τη χορήγηση αδειάς δόμησης ή αδειάς καταταμίσεως σε οικοδομήσιμα οικοπέδα, σχετικής με σχέδιο που αφορά συγκεκριμένη ελάχιστη έκταση, με επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού που συνίσταται στην κατασκευή, μέχρις ορισμένου ποσοστού του σχεδίου εργατικών κατοικιών, οι οποίες στη συνέχεια πρέπει να πωληθούν, σε τιμές υποκείμενες σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, σε δημόσιο οργανισμό ή κατόπιν υποκαταστάσεως από αυτόν, εφόσον, πρώτον, η ρύθμιση αυτή προβλέπει την ύπαρξη συμβάσεως μεταξύ αναθέτουσας αρχής και επιχειρήσεως και, δεύτερον, η επιχείρηση διαθέτει πραγματικά τη δυνατότητα να διαπραγματευθεί με την αναθέτουσα αρχή το περιεχόμενο της οικείας συμβάσεως και την τιμή των προς εκτέλεση έργων.

## V – Πρόταση

93. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Cour constitutionnelle (Βέλγιο):

1) Τα άρθρα 21 ΣΛΕΕ, 45 ΣΛΕΕ, 56 ΣΛΕΕ και 63 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν εθνική ρύθμιση βάσει της οποίας, σε ορισμένους δήμους, η μεταβίβαση οικοπέδων και κτιρίων που έχουν ανεγερθεί επί αυτών εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι υφίσταται επαρκής σύνδεσμος μεταξύ του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή και του οικείου δήμου, εφόσον η ύπαρξη του συνδέσμου αυτού εκτιμάται με βάση τα ακόλουθα εναλλακτικά κριτήρια:

- την απαίτηση το πρόσωπο στο οποίο πρόκειται να μεταβιβασθεί το ακίνητο να κατοικεί στον οικείο δήμο επί έξι τουλάχιστον έτη προ της μεταβιβάσεως·
- την υποχρέωση του υποψήφιου αγοραστή ή μισθωτή να ασκεί, κατά τον χρόνο της μεταβιβάσεως, δραστηριότητες εντός του δήμου, και
- την ύπαρξη σημαντικού και μακροχρόνιου επαγγελματικού, οικογενειακού, κοινωνικού ή οικονομικού δεσμού.

2) Τα άρθρα 107 ΣΛΕΕ και 108 ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με την απόφαση 2005/842/ΕΚ της Επιτροπής, της 28ης Νοεμβρίου 2005, για την εφαρμογή του άρθρου 86, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας που χορηγούνται σε ορισμένες επιχειρήσεις επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, έχουν την έννοια ότι τα μέτρα που προβλέπονται στα άρθρα 3.1.3, 3.1.10, 4.1.20, § 3, δεύτερο εδάφιο, 4.1.21 και 4.1.23 του διατάγματος περί έγγειας ιδιοκτησίας και ακινήτων πρέπει να κοινοποιηθούν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή πριν τη θέσπιση των διατάξεων αυτών, εφόσον διαπιστωθεί ότι τα επίμαχα μέτρα ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ κρατών μελών και ότι δεν πληρούν τις προϋποθέσεις που διατυπώθηκαν με την απόφαση της 24ης Ιουλίου 2003, C-280/00, Altmark Trans και Regierungspräsidium Magdeburg (Συλλογή 2003, σ. I-7747).

3) Το άρθρο 63 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι απαγορεύει ρύθμιση η οποία έχει ως αποτέλεσμα να συναρτά αυτοδικαίως τη χορήγηση αδειάς δόμησης ή αδειάς καταταμίσεως σε οικοδομήσιμα οικοπέδα, σχετικής με σχέδιο που αφορά συγκεκριμένη ελάχιστη έκταση, με «επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού» που συνίσταται στην ανέγερση, μέχρις ορισμένου ποσοστού του σχεδίου, εργατικών κατοικιών, οι

οποίες στη συνέχεια πρέπει να πωληθούν, σε τιμές υποκείμενες σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, σε δημόσιο οργανισμό ή κατόπιν υποκαταστάσεως από αυτόν, εφόσον διαπιστωθεί ότι η ρύθμιση αυτή αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας.

4) Ο όρος δημόσια σύμβαση κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, έχει την έννοια ότι καταλαμβάνει την περίπτωση ρυθμίσεως η οποία έχει ως αποτέλεσμα να συναρτά αυτοδικαίως τη χορήγηση αδειάς δόμησης ή άδειας κατατμήσεως σε οικοδομήσιμα οικοπέδα, σχετικής με σχέδιο που αφορά συγκεκριμένη ελάχιστη έκταση, με επιβάρυνση κοινωνικού σκοπού που συνίσταται στην ανέγερση εργατικών κατοικιών, οι οποίες στη συνέχεια πρέπει να πωληθούν, σε τιμές υποκείμενες σε ανώτατο επιτρεπόμενο όριο, σε δημόσιο οργανισμό ή κατόπιν υποκαταστάσεως από τον οργανισμό αυτόν, εφόσον, πρώτον, η ρύθμιση αυτή προβλέπει την ύπαρξη συμβάσεως μεταξύ αναθέτουσας αρχής και επιχειρήσεως και, δεύτερον, η επιχείρηση διαθέτει πραγματικά τη δυνατότητα να διαπραγματευθεί με την αναθέτουσα αρχή το περιεχόμενο της οικείας συμβάσεως και την τιμή των προς εκτέλεση έργων.