



## Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (όγδοο τμήμα)

της 18ης Ιανουαρίου 2024\*

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρο 63 ΣΛΕΕ – Ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων – Περιορισμοί – Απόκτηση γεωργικών γαιών εντός κράτους μέλους – Υποχρέωση να έχει ο αποκτών την ιδιότητα του κατοίκου ημεδαπής για χρονικό διάστημα άνω των πέντε ετών»

Στην υπόθεση C-562/22,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Rayonen sad Burgas (πρωτοδικείο Burgas, Βουλγαρία) με απόφαση της 15ης Αυγούστου 2022, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 25 Αυγούστου 2022, στο πλαίσιο της δίκης

**JD**

κατά

**OB,**

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (όγδοο τμήμα),

συγκείμενο από τους N. Rîzgarra, πρόεδρο τμήματος, M. Safjan (εισηγητή) και M. Gavalec, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Αιμιλίου

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλε:

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους M. Mataija, G. von Rintelen και I. Zaloguin,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

\* Γλώσσα διαδικασίας: η βουλγαρική.

## Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 18, 49, 63 και 345 ΣΛΕΕ καθώς και του άρθρου 45 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του JD, Αυστριακού υπηκόου, και του ΟΒ, Βούλγαρου υπηκόου, σχετικά με αγωγή με την οποία ζητείται να αναγνωριστεί η ακυρότητα, λόγω εικονικότητας, συμβάσεων για την πώληση γεωργικών γαιών εντός της Βουλγαρίας.

### Το νομικό πλαίσιο

#### *Το δίκαιο της Ένωσης*

- 3 Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 88/361/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, για τη θέση σε εφαρμογή του άρθρου [63 ΣΛΕΕ] (ΕΕ 1988, L 178, σ. 5), ορίζει τα ακόλουθα:

«Τα κράτη μέλη καταργούν τους περιορισμούς των κινήσεων κεφαλαίων που πραγματοποιούνται μεταξύ κατοίκων των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των κατωτέρω διατάξεων. Για την ευχερέστερη εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, οι κινήσεις κεφαλαίων ταξινομούνται σύμφωνα με την ονοματολογία του παραρτήματος I.»

- 4 Όπως προκύπτει από το σημείο II, Α, της ονοματολογίας την οποία καθιερώνει το παράρτημα I της οδηγίας 88/361, η ονοματολογία αυτή προβλέπει ότι οι κινήσεις κεφαλαίων τις οποίες αφορά η συγκεκριμένη οδηγία περιλαμβάνουν τις «Επενδύσεις σε ακίνητα που πραγματοποιούνται στο εθνικό έδαφος από μη κατοίκους».

- 5 Το μέρος της εν λόγω ονοματολογίας το οποίο τιτλοφορείται «Επεξηγηματικές σημειώσεις» έχει ως εξής:

«Κατά την έννοια της παρούσας ονοματολογίας και για τους σκοπούς μόνον της [παρούσας] οδηγίας, νοούνται ως:

[...]

Επενδύσεις σε ακίνητα

[...] οι αγορές γηπέδων με οικοδομές ή άνευ οικοδομών καθώς και η κατασκευή κτιρίων από ιδιώτες για κερδοσκοπικούς ή προσωπικούς λόγους. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει επίσης τα δικαιώματα επικαρπίας, τις δουλείες καθώς και τα δικαιώματα επιφανείας.

[...]»

### **Το βουλγαρικό δίκαιο**

- 6 Το άρθρο 3c του zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (νόμου περί της κυριότητας και της χρήσεως των γεωργικών γαιών), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: ZSPZZ), έχει ως εξής:

«(1) Μπορούν να αποκτήσουν κυριότητα επί γεωργικών γαιών τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που κατοικούν ή είναι εγκατεστημένα στη Βουλγαρία για χρονικό διάστημα άνω των πέντε ετών.

(2) Τα νομικά πρόσωπα που είναι καταχωρισμένα σύμφωνα με το βουλγαρικό δίκαιο για διάστημα κάτω των πέντε ετών μπορούν να αποκτήσουν δικαίωμα κυριότητας επί γεωργικών γαιών, εφόσον οι εταίροι της εταιρίας, τα μέλη της ένωσης ή οι ιδρυτές της ανώνυμης εταιρίας πληρούν τις απαιτήσεις της παραγράφου 1.

[...]

(4) Η παράγραφος 1 δεν έχει εφαρμογή σε περίπτωση κτήσης κυριότητας επί γεωργικών γαιών συνεπεία εξ αδιαθέτου κληρονομικής διαδοχής.»

### **Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα**

- 7 Κατά τα έτη 2004 και 2005, ο ΕF, Βούλγαρος υπήκοος, πατέρας του εναγομένου της κύριας δίκης και κληρονομούμενος, πρότεινε στον JD, Αυστριακό υπήκοο, να αποκτήσει, από κοινού με άλλα πρόσωπα, εξ αδιαιρέτου μερίδιο σε τρία χωριστά αγροτεμάχια κείμενα στη Βουλγαρία (στο εξής: επίμαχες γεωργικές εκτάσεις).
- 8 Ο JD δέχθηκε την πρόταση και κατέβαλε ποσό 51 000 ευρώ για την απόκτηση των εξ αδιαιρέτου μεριδίων στις επίμαχες γεωργικές εκτάσεις καθώς και ποσό 9 000 ευρώ ως έξοδα συναλλαγής. Στο πλαίσιο της πράξης αυτής, ο ΕF ενημέρωσε τον JD ότι, λόγω της απαγόρευσης της κτήσης κυριότητας επί αγροτεμαχίων κειμένων στη Βουλγαρία από αλλοδαπούς, η οποία ίσχυε τότε κατά το βουλγαρικό δίκαιο, οι συμβολαιογραφικές πράξεις για την αγορά των επίμαχων γεωργικών εκτάσεων έπρεπε να αναγράφουν το όνομα του ΕF ως αποκτώντος των εξ αδιαιρέτου μεριδίων του JD, διευκρινιζόμενου ότι ο JD ήταν ο πραγματικός αποκτών. Ο ΕF δήλωσε επίσης ότι τα μερίδια αυτά θα μεταβιβάζονταν επισήμως στον JD με συμβολαιογραφική πράξη μετά την κατάργηση της εν λόγω απαγόρευσης στο βουλγαρικό δίκαιο.
- 9 Η πώληση των επίμαχων γεωργικών εκτάσεων στους διαφόρους εξ αδιαιρέτου κυρίους αποτέλεσε αντικείμενο τριών συμβάσεων οι οποίες περιβλήθηκαν τον τύπο του συμβολαιογραφικού εγγράφου κατά τα έτη 2004 και 2005 και στις οποίες αναγραφόταν το όνομα του ΕF ως αποκτώντος των εξ αδιαιρέτου μεριδίων που έπρεπε να περιέλθουν στον JD.
- 10 Κατά το έτος 2006, ο ΕF συνέταξε, για καθεμία από τις επίμαχες γεωργικές εκτάσεις, τρεις ένορκες βεβαιώσεις ενώπιον συμβολαιογράφου με τις οποίες δήλωσε ότι ο JD ήταν ο πραγματικός κύριος των εν λόγω εξ αδιαιρέτου μεριδίων.
- 11 Στις 3 Απριλίου 2021 ο ΕF απεβίωσε, αφήνοντας ως μοναδικό κληρονόμο τον υιό του, ΟB.

- 12 Με την αγωγή που άσκησε ο JD ενώπιον του Rayonen sad Burgas (πρωτοδικείου Burgas, Βουλγαρία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου, ζητείται να διαπιστωθεί, αφενός, ότι ο JD είναι ο πραγματικός κύριος των ανωτέρω εξ αδιαιρέτου μεριδίων και, αφετέρου, ότι οι τρεις συμβάσεις πώλησης των επίμαχων γεωργικών εκτάσεων είναι άκυρες. Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, ο JD υποστηρίζει ότι οι συμβάσεις είναι εικονικές, αφού πραγματικός κύριος πρέπει να θεωρηθεί ο ίδιος, κατά τα διαλαμβανόμενα στις ένορκες βεβαιώσεις του EF, ο οποίος ενήργησε απλώς ως αχυράνθρωπος.
- 13 Ο ΟΒ υποστηρίζει ότι οι ένορκες βεβαιώσεις τις οποίες επικαλείται ο JD δεν ήταν ικανές να αποδείξουν την ιδιότητα του πατέρα του ως αχυρανθρώπου, δεδομένου ότι δεν είχαν υπογραφεί από αμφότερα τα μέρη, ήτοι από τον JD και τον EF.
- 14 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, σύμφωνα με την ισχύουσα επί του παρόντος βουλγαρική νομοθεσία, ειδικότερα δε σύμφωνα με το άρθρο 3c του ZSPZZ, μόνον τα φυσικά και νομικά πρόσωπα που κατοικούν ή είναι εγκατεστημένα στη Βουλγαρία για χρονικό διάστημα άνω των πέντε ετών μπορούν να αποκτήσουν δικαίωμα κυριότητας επί γεωργικών γαιών κειμένων στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους.
- 15 Διευκρινίζει ότι στην υπό κρίση υπόθεση πρέπει να αποφανθεί επί του ζητήματος αν οι τρεις συμβάσεις πώλησης που συνήψε ο EF είναι εικονικές και, εφόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση, αν η συμφωνία την οποία υποκρύπτουν οι τρεις αυτές συμβάσεις πρέπει να θεωρηθεί έγκυρη και να παραγάγει τα αποτελέσματά της. Συναφώς, είναι αναγκαίο, σύμφωνα με την ισχύουσα επί του παρόντος εθνική ρύθμιση, να εξακριβωθεί αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την εγκυρότητα της υποκρυπτόμενης συμφωνίας, μία εκ των οποίων είναι να δικαιούται ο αγοραστής να αποκτήσει γεωργικές γαίες στη Βουλγαρία. Πλην όμως, στην περίπτωση του JD δεν συντρέχει η συγκεκριμένη προϋπόθεση, δεδομένου ότι το πρόσωπο αυτό δεν πληρούσε την απαίτηση περί κατοικίας στην ημεδαπή την οποία θέτει το άρθρο 3c του ZSPZZ σχετικά.
- 16 Στο ίδιο πλαίσιο, τίθεται το ζήτημα αν το άρθρο 3c του ZSPZZ αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης καθόσον συνιστά περιορισμό, μεταξύ άλλων, της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, οι οποίες κατοχυρώνονται, αντιστοίχως, στα άρθρα 49 και 63 ΣΛΕΕ. Η επίλυση του ζητήματος αυτού αποβαίνει κατά μείζονα λόγο κρίσιμη καθόσον η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κινήσει διαδικασία λόγω παραβάσεως στρεφόμενη κατά της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και αφορώσα, μεταξύ άλλων, τη συγκεκριμένη διάταξη του βουλγαρικού δικαίου.
- 17 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Rayonen sad Burgas (πρωτοδικείο Burgas) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Συνιστά, βάσει του άρθρου 19, παράγραφος 3, στοιχείο β', ΣΕΕ και του άρθρου 267, παράγραφος 1, στοιχείο β', και παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, περιορισμό αντίθετο προς τα άρθρα 18, 49, 63 και 345 ΣΛΕΕ η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης ρύθμιση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, ως κράτους μέλους της [Ευρωπαϊκής] Ένωσης, η οποία εξαρτά την απόκτηση δικαιώματος κυριότητας επί γεωργικών γαιών στη Βουλγαρία από την προϋπόθεση κατοικίας επί πέντε έτη εντός του εν λόγω κράτους μέλους;

- 2) Ειδικότερα, συνιστά η ανωτέρω προϋπόθεση για την κτήση κυριότητας δυσανάλογο μέτρο το οποίο κατ' ουσίαν αντιβαίνει προς την απαγόρευση των διακρίσεων και προς τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και της ελευθερίας εγκαταστάσεως των προσώπων εντός της Ένωσης, οι οποίες κατοχυρώνονται στα άρθρα 18, 49 και 63 ΣΛΕΕ, καθώς και στο άρθρο 45 του Χάρτη [των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης];»

### **Επί των προδικαστικών ερωτημάτων**

- 18 Με τα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία πρέπει να συνεξεταστούν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 18, 49, 63 και 345 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση κράτους μέλους βάσει της οποίας η κτήση δικαιώματος κυριότητας επί γεωργικών γαιών κειμένων στο έδαφός του εξαρτάται από την προϋπόθεση να έχει ο αποκτών την ιδιότητα του κατοίκου για χρονικό διάστημα άνω των πέντε ετών.

### **Επί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου**

- 19 Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ερμηνεύσει το δίκαιο της Ένωσης, όσον αφορά την εφαρμογή του σε νέο κράτος μέλος, από την ημερομηνία της προσχωρήσεως του κράτους αυτού στην Ένωση (απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, SEGRO και Horváth, C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157, σκέψη 39 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 20 Εν προκειμένω, επισημαίνεται ότι οι συμβάσεις για την πώληση των επίμαχων γεωργικών εκτάσεων συνήφθησαν κατά τα έτη 2004 και 2005, ήτοι πριν από την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας στην Ένωση, η οποία πραγματοποιήθηκε την 1η Ιανουαρίου 2007. Προγενέστερες της προσχωρήσεως αυτής είναι και οι ένορκες βεβαιώσεις τις οποίες συνέταξε ο ΕΦ το 2006.
- 21 Εντούτοις, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι, λόγω των επιταγών της βουλγαρικής ρύθμισης, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει ενδεχομένως να εκτιμήσει το κύρος της υποκρυπτόμενης συμφωνίας υπό το πρίσμα της εθνικής νομοθεσίας όπως ισχύει την ημερομηνία κατά την οποία καλείται αυτό να εκδώσει απόφαση. Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να εφαρμόσει το άρθρο 3c του ZSPZZ, το οποίο θεσπίστηκε το 2014. Επομένως, σε μια τέτοια περίπτωση, τα δικαιώματα κυριότητας του JD μπορούν ενδεχομένως να αναγνωρισθούν με βάση κανόνα δικαίου θεσπισθέντα μετά την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας στην Ένωση.
- 22 Επιπλέον, από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι μόνον βάσει της ισχύουσας επί του παρόντος εθνικής ρύθμισης μπορεί να αναγνωριστεί δικαίωμα κυριότητας του JD, δεδομένου ότι η βουλγαρική νομοθεσία που ίσχυε πριν από τη θέσπιση του εν λόγω άρθρου 3c απαγόρευε σε κάθε αλλοδαπό φυσικό ή νομικό πρόσωπο να αποκτήσει δικαίωμα κυριότητας επί βουλγαρικών γεωργικών γαιών.
- 23 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο αφορά τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης εθνικής ρύθμισης θεσπισθείσας από κράτος μέλος μετά την ημερομηνία προσχωρήσεώς του στην Ένωση και δυνάμενης να παραγάγει έννομα αποτελέσματα επί συμβάσεων πώλησης και ενόρκων βεβαιώσεων που καταρτίστηκαν πριν από την ημερομηνία αυτή.

- 24 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να δώσει απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα που υποβλήθηκαν στην υπό κρίση υπόθεση.

### **Επί της ουσίας**

*Επί του ζητήματος αν το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως, και/ή το άρθρο 63 ΣΛΕΕ, σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, έχουν εφαρμογή στη διαφορά της κύριας δίκης*

- 25 Εισαγωγικώς, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 18 ΣΛΕΕ, το οποίο αναφέρει το αιτούν δικαστήριο στα προδικαστικά ερωτήματά του, τυγχάνει αυτοτελούς εφαρμογής μόνο σε καταστάσεις διεπόμενες από το δίκαιο της Ένωσης για τις οποίες η Συνθήκη ΛΕΕ δεν προβλέπει ειδικούς κανόνες για την απαγόρευση των διακρίσεων. Πλην όμως, η Συνθήκη ΛΕΕ προβλέπει τέτοιο ειδικό κανόνα στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ όσον αφορά τον τομέα της ελευθερίας εγκαταστάσεως και στο άρθρο 63 ΣΛΕΕ όσον αφορά τον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και, επομένως, παρέλκει η εξέταση της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής ρύθμισης υπό το πρίσμα του άρθρου 18 ΣΛΕΕ (πρβλ. αποφάσεις της 5ης Φεβρουαρίου 2014, *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, σκέψεις 25 και 26, καθώς και της 30ής Απριλίου 2020, *Société Générale*, C-565/18, EU:C:2020:318, σκέψη 16).
- 26 Επιπλέον, όσον αφορά το άρθρο 345 ΣΛΕΕ, για το οποίο κάνει επίσης λόγο το αιτούν δικαστήριο στα προδικαστικά ερωτήματά του, το άρθρο αυτό συνιστά έκφραση της αρχής της ουδετερότητας των Συνθηκών έναντι των καθεστώτων ιδιοκτησίας εντός των κρατών μελών. Εντούτοις, το εν λόγω άρθρο δεν συνεπάγεται την εξαίρεση των υφιστάμενων εντός των κρατών μελών καθεστώτων ιδιοκτησίας από τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ. Επομένως, μολονότι το συγκεκριμένο άρθρο δεν θίγει την ευχέρεια των κρατών μελών να θεσπίζουν καθεστώς κτήσεως εγγείου ιδιοκτησίας το οποίο προβλέπει ειδικά μέτρα τα οποία έχουν εφαρμογή στις συναλλαγές με αντικείμενο γεωργικές εκτάσεις, εντούτοις ένα τέτοιο καθεστώς δεν εξαιρείται, μεταξύ άλλων, από τον κανόνα της απαγόρευσης των διακρίσεων ούτε από τους κανόνες για την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων (πρβλ. απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, *SEGRO και Horváth*, C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 27 Κατόπιν των διευκρινίσεων αυτών, τα προδικαστικά ερωτήματα άπτονται τόσο της ελευθερίας εγκαταστάσεως, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, όσο και της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, την οποία εγγυάται το άρθρο 63 ΣΛΕΕ. Συνεπώς, ο προσδιορισμός της ελευθερίας την οποία αφορά η διαφορά της κύριας δίκης πρέπει να γίνει, συναφώς, με γνώμονα το αντικείμενο της επίμαχης στην εν λόγω διαφορά εθνικής ρύθμισης (πρβλ. απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, *SEGRO και Horváth*, C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157, σκέψεις 52 και 53 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 28 Εν προκειμένω, η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση, ήτοι το άρθρο 3c του ZSPZZ, έχει ως αντικείμενο να ρυθμίσει, διά του περιορισμού, το δικαίωμα των μη κατοικούντων ή των μη εγκατεστημένων στην ημεδαπή φυσικών και νομικών προσώπων να αποκτούν γεωργικές γαίες κείμενες στη βουλγαρική επικράτεια. Πλην όμως, υπενθυμίζεται ότι η άσκηση, ως συμπλήρωμα του δικαιώματος εγκαταστάσεως, του δικαιώματος αποκτήσεως, εκμεταλλεύσεως και μεταβιβάσεως των ακινήτων που ευρίσκονται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους συνεπάγεται κινήσεις κεφαλαίων (πρβλ. απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, *SEGRO και Horváth*, C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

- 29 Συνεπώς, μολονότι εν προκειμένω το άρθρο 3c του ZSPZZ είναι a priori δυνατόν να άπτεται και των δύο θεμελιωδών ελευθεριών στις οποίες αναφέρθηκε το αιτούν δικαστήριο, εντούτοις, στο πλαίσιο της υπόθεσης της κύριας δίκης, οι τυχόν απορρέοντες από την εν λόγω εθνική ρύθμιση περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως συνιστούν αναπόφευκτη συνέπεια του περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και, κατά συνέπεια, δεν δικαιολογούν αυτοτελή εξέταση της συγκεκριμένης ρύθμισης υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΣΛΕΕ (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, SEGRO και Horváth, C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 30 Πράγματι, οι κινήσεις κεφαλαίων περιλαμβάνουν την πραγματοποίηση επενδύσεων σε ακίνητα ευρισκόμενα στο έδαφος κράτους μέλους από πρόσωπα που δεν κατοικούν στο κράτος αυτό, όπως προκύπτει από την ονοματολογία των κινήσεων κεφαλαίων που παρατίθεται στο παράρτημα I της οδηγίας 88/361, η οποία εξακολουθεί να έχει ενδεικτική αξία όσον αφορά τον ορισμό της έννοιας των κινήσεων κεφαλαίων (απόφαση της 6ης Μαρτίου 2018, SEGRO και Horváth, C-52/16 και C-113/16, EU:C:2018:157, σκέψη 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 31 Στη δε έννοια αυτή εμπίπτουν, μεταξύ άλλων, οι επενδύσεις σε ακίνητα που αφορούν την κτήση κυριότητας επί γεωργικών γαιών, όπως επιβεβαιώνει ιδίως η διευκρίνιση που περιλαμβάνεται στις επεξηγηματικές σημειώσεις της ως άνω ονοματολογίας, κατά την οποία η κατηγορία των καλυπτόμενων από την ονοματολογία αυτή επενδύσεων σε ακίνητα περιλαμβάνει τις «αγορές γηπέδων με οικοδομές ή άνευ οικοδομών».
- 32 Εν προκειμένω, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι η διαφορά της κύριας δίκης αφορά το ζήτημα της κτήσης από κάτοικο αλλοδαπής, και συγκεκριμένα από Αυστριακό υπήκοο, δικαιωμάτων κυριότητας επί γεωργικών γαιών κειμένων στο έδαφος της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας.
- 33 Δεδομένου ότι η ως άνω κατάσταση εμπίπτει στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, κατά την έννοια του άρθρου 63 ΣΛΕΕ, η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση πρέπει να εξεταστεί αποκλειστικά υπό το πρίσμα της ελευθερίας αυτής.

*Επί της συνδρομής περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων*

- 34 Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 63, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ απαγορεύει γενικώς τα εμπόδια στις κινήσεις κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών. Μεταξύ των μέτρων που απαγορεύονται από τη διάταξη αυτή, καθόσον συνιστούν περιορισμούς της κινήσεως κεφαλαίων, συγκαταλέγονται και εκείνα που μπορούν να αποτρέψουν τους κατοίκους αλλοδαπής από την πραγματοποίηση επενδύσεων σε κράτος μέλος ή να αποτρέψουν τους κατοίκους του εν λόγω κράτους μέλους από την πραγματοποίηση επενδύσεων σε άλλα κράτη [απόφαση της 29ης Απριλίου 2021, Veronsaajien oikeudenvälvontayksikkö (Εσοδα από ΟΣΕΚΑ), C-480/19, EU:C:2021:334, σκέψη 26 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].
- 35 Πλην όμως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, ως εκ του αντικειμένου της, η προϋπόθεση σχετικά με την κατοικία στην ημεδαπή, την οποία θέτει το άρθρο 3c του ZSPZZ, συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, σκέψη 25). Επιπλέον, η εθνική αυτή ρύθμιση είναι ικανή να αποτρέψει τους κατοίκους αλλοδαπής από την πραγματοποίηση επενδύσεων στη Βουλγαρία [βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών), C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψη 58 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

- 36 Συνεπώς, η εν λόγω εθνική ρύθμιση θεσπίζει περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων την οποία εγγυάται το άρθρο 63 ΣΛΕΕ.

*Επί της δικαιολογήσεως του περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων*

- 37 Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, μέτρα όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση, τα οποία περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, επιτρέπονται μόνον υπό την προϋπόθεση ότι δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και ότι είναι σύμφωνα την αρχή της αναλογικότητας, πράγμα που προϋποθέτει ότι τα μέτρα αυτά είναι κατάλληλα για την επίτευξη του θεμιτώς επιδιωκόμενου σκοπού και ότι δεν βαίνουν πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του [πρβλ. απόφαση της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών), C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψη 59 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].
- 38 Επιβάλλεται επίσης να υπενθυμιστεί συναφώς ότι μια εθνική ρύθμιση είναι κατάλληλη προς επίτευξη του σκοπού του οποίου γίνεται επίκληση μόνον εφόσον υπηρετεί πράγματι τον συγκεκριμένο σκοπό κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό [πρβλ. απόφαση της 21ης Μαΐου 2019, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Επικαρπία επί γεωργικών γαιών), C-235/17, EU:C:2019:432, σκέψη 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].
- 39 Εν προκειμένω, όσον αφορά τους σκοπούς που επιδιώκονται με το άρθρο 3c του ZSPZZ, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν περιέχει συναφώς ακριβή στοιχεία. Κατόπιν αιτήματος παροχής πληροφοριών που απηύθυνε το Δικαστήριο στο αιτούν δικαστήριο, το δικαστήριο αυτό επισήμανε ότι η εν λόγω εθνική διάταξη αποσκοπεί, περιορίζοντας τις επενδύσεις σε ακίνητα επί των βουλγαρικών γεωργικών γαιών, να εξακολουθήσει η εκμετάλλευση των γεωργικών αυτών γαιών σύμφωνα με τη σκοπούμενη χρήση τους. Το αιτούν δικαστήριο διευκρίνισε ότι η πραγματοποίηση κερδοσκοπικών συναλλαγών που αφορούν τέτοιες γεωργικές γαίες, καθώς και η πώληση των γαιών αυτών σε αλλοδαπούς επενδυτές προς εκμετάλλευσή τους για άλλους σκοπούς, θα επέφεραν σημαντική μείωση της αρόσιμης γης καθώς και αντίστοιχο αφανισμό των μεγάλων και μικρών παραγωγών γεωργικών προϊόντων στη χώρα.
- 40 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, μολονότι τέτοιοι σκοποί έχουν αυτοί καθαυτούς χαρακτήρα γενικού συμφέροντος και μπορούν να δικαιολογήσουν την επιβολή περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων (πρβλ. απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), γεγονός παραμένει, εντούτοις, ότι οι εν λόγω περιορισμοί πρέπει να είναι κατάλληλοι και αναγκαίοι για την επίτευξη των σκοπών που εκτίθενται στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως.
- 41 Όσον αφορά, κατά πρώτον, την καταλληλότητα της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής ρύθμισης, σημειώνεται ότι η ρύθμιση αυτή συνεπάγεται απλώς και μόνον την επιβολή υποχρέωσης περί κατοικίας στην ημεδαπή, μη συνοδευόμενης από υποχρέωση ίδιας εκμεταλλεύσεως του αγαθού. Επομένως, ένα τέτοιο μέτρο μάλλον δεν είναι, αυτό και μόνο, ικανό να διασφαλίσει την επίτευξη του προβαλλόμενου σκοπού, ήτοι την εξακολούθηση της εκμετάλλευσης των κειμένων στη βουλγαρική επικράτεια γεωργικών γαιών σύμφωνα με τη σκοπούμενη χρήση τους (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 2007, Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, σκέψη 30).
- 42 Όσον αφορά τον σκοπό που συνίσταται στην αποτροπή της απόκτησης γεωργικών γαιών για αμιγώς κερδοσκοπικούς σκοπούς, είναι αληθές ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των δυνητικών αγοραστών γεωργικών γαιών και, κατά



- συνέπεια, είναι ικανή να ελαττώσει συναφώς την πίεση στην κτηματαγορά. Ωστόσο, η απαίτηση σχετικά με την κατοικία στην ημεδαπή την οποία προβλέπει η συγκεκριμένη ρύθμιση δεν εγγυάται, αυτή και μόνη, ότι οι οικείες εκτάσεις θα αποκτηθούν με σκοπό τη γεωργική εκμετάλλευσή τους ή, τουλάχιστον, για μη κερδοσκοπικούς σκοπούς.
- 43 Κατά δεύτερον, πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να εξακριβωθεί επιπλέον αν η προβλεπόμενη από την εθνική ρύθμιση υποχρέωση περί κατοικίας στην ημεδαπή συνιστά μέτρο το οποίο δεν βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκονται με τη συγκεκριμένη ρύθμιση.
- 44 Στο πλαίσιο μιας τέτοιας εκτιμήσεως, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η υποχρέωση αυτή περιορίζει όχι μόνον την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, αλλά και το δικαίωμα του αποκτώντος να επιλέξει ελεύθερα τον τόπο κατοικίας του, το οποίο διασφαλίζεται με το άρθρο 2, παράγραφος 1, του Πρωτοκόλλου αριθ. 4 της Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 2007, *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, σκέψη 35).
- 45 Κατόπιν τούτου, προκύπτει ότι η υποχρέωση περί κατοικίας στην ημεδαπή την οποία προβλέπει η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση είναι ιδιαιτέρως επαχθής, καθόσον θίγει θεμελιώδες δικαίωμα διασφαλιζόμενο από την εν λόγω Σύμβαση (απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 2007, *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, σκέψη 37). Επομένως τίθεται το ζήτημα αν θα μπορούσαν να ληφθούν άλλα μέτρα, τα οποία θίγουν σε μικρότερο βαθμό την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων σε σχέση με τα προβλεπόμενα από τη συγκεκριμένη ρύθμιση, προκειμένου να επιτευχθούν οι σκοποί που επιδιώκει η τελευταία.
- 46 Πλην όμως, όπως επισήμανε η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, οι σκοποί τους οποίους επιδιώκει η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση και οι οποίοι συνίστανται, αφενός, στην εξακολούθηση της εκμετάλλευσης των γεωργικών γαιών σύμφωνα με τη σκοπούμενη χρήση τους και, αφετέρου, στην αποτροπή της απόκτησης των γαιών αυτών για κερδοσκοπικούς σκοπούς μπορούν να επιτευχθούν μέσω μέτρων θεσπιζόντων, μεταξύ άλλων, υψηλότερη φορολόγηση των μεταπωλήσεων γεωργικών γαιών που πραγματοποιούνται εντός σύντομου χρονικού διαστήματος από την απόκτηση των γαιών αυτών ή, ακόμη, την απαίτηση για μακρά ελάχιστη διάρκεια των συμβάσεων μίσθωσης γεωργικών γαιών (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 2007, *Festersen*, C-370/05, EU:C:2007:59, σκέψη 39). Μέτρο το οποίο θίγει σε μικρότερο βαθμό την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων μπορεί επίσης να αποτελέσει η θέσπιση δικαιώματος προαίρεσης υπέρ των μισθωτών αγροτικών εκτάσεων, το οποίο, στην περίπτωση που τα πρόσωπα αυτά δεν επιθυμούν να τις αποκτήσουν, θα επιτρέπει σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα των οποίων η δραστηριότητα δεν εμπίπτει στον γεωργικό τομέα να αποκτήσουν τις εκτάσεις, αναλαμβάνοντας ωστόσο την υποχρέωση να διατηρήσουν τη γεωργική χρήση του οικείου πράγματος (πρβλ. απόφαση της 23ης Σεπτεμβρίου 2003, *Ospelt και Schlössle Weissenberg*, C-452/01, EU:C:2003:493, σκέψη 52).
- 47 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, ότι η υποχρέωση περί κατοικίας στην ημεδαπή την οποία επιβάλλει το άρθρο 3c του ZSPZZ βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει η υπό εξέταση εθνική ρύθμιση.

- 48 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, στα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 63 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους βάσει της οποίας η κτήση δικαιώματος κυριότητας επί γεωργικών γαιών κειμένων στο έδαφος του εξαρτάται από την προϋπόθεση να έχει ο αποκτών την ιδιότητα του κατοίκου για χρονικό διάστημα άνω των πέντε ετών.

### **Επί των δικαστικών εξόδων**

- 49 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (όγδοο τμήμα) αποφαινεται:

**Το άρθρο 63 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους βάσει της οποίας η κτήση δικαιώματος κυριότητας επί γεωργικών γαιών κειμένων στο έδαφος του εξαρτάται από την προϋπόθεση να έχει ο αποκτών την ιδιότητα του κατοίκου για χρονικό διάστημα άνω των πέντε ετών.**

(υπογραφές)