

ρίας και περιλαμβάνεται, επομένως, στην αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, η οποία καθιερώνεται με το άρθρο 48 της Συνθήκης.

Προκειμένου, δεύτερον, για την ελευθερία εγκαταστάσεως, η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας κατά το άρθρο 52 της Συνθήκης αφορά όχι μόνο τους ειδικούς κανόνες σχετικά με την άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων, αλλά και εκείνους που αφορούν γενικά τις διάφορες δυνατότητες που εξυπηρετούν την άσκηση των δραστηριο-

τήτων αυτών, έτσι ώστε να εφαρμόζεται ως προς την κτήση και εκμετάλλευση ακινήτων.

Προκειμένου, τέλος, για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, το άρθρο 59 της Συνθήκης εγγυάται την πρόσβαση στην ιδιοκτησία και τη χρήση ακινήτων, στο μέτρο που η πρόσβαση αυτή εξυπηρετεί την πραγματική άσκηση της ελευθερίας αυτής, όπως συμβαίνει με τα ακίνητα, από τα οποία ή εντός των οποίων πραγματοποιείται η παροχή υπηρεσίας· η πρόσβαση αυτή δεν μπορεί να εμποδιστεί με περιορισμούς ενέχοντες διακρίσεις.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

στην υπόθεση 305/87 *

I — Πραγματικά περιστατικά

1. Το ελληνικό προεδρικό διάταγμα της 22ας/24ης Ιουνίου 1927, που απαγορεύει ορισμένες δικαιοπραξίες επί ακινήτων και ο ελληνικός αναγκαστικός νόμος 1366 της 2ας/7ης Σεπτεμβρίου 1938, που απαγορεύει ορισμένες δικαιοπραξίες στις παραμεθόριες περιοχές, θεσπίζουν ειδικό καθεστώς για τα αλλοδαπά φυσικά ή νομικά πρόσωπα, όσον αφορά την κατάρτιση δικαιοπραξιών επί ακινήτων κειμένων στις παραμεθόριες περιοχές.

2. Το εδάφιο 2 του μοναδικού άρθρου του Π.Δ. της 22ας/24ης Ιουνίου 1927 ορίζει ότι « η

παρ' αλλοδαπών φυσικών ή νομικών προσώπων απόκτησις κυριότητας ή ετέρου εμπράγματος δικαίωματος, πλην υποθήκης, επί ακινήτων κτημάτων κειμένων εις παραμεθόριους επαρχίας του Κράτους απαγορεύεται επί ποινή απολύτου ακυρότητας της σχετικής δικαιοπραξίας και επί ταις εν εδαφίω 7 του παρόντος αναγραφομέναις ποιναίς. Επί ταις αυταίς ποιναίς απαγορεύεται εις τα αυτά πρόσωπα μίσθωσις ή οιαδήποτε παραχώρησις της χρήσεως υπέρ την τριετίαν αστικών ακινήτων κτημάτων κειμένων εις παραμεθόριους επαρχίας του κράτους ».

Κατά το εδάφιο 3 του μοναδικού άρθρου του διατάγματος, « απαγορεύεται ωσαύτως, επί ταις ποιναίς του προηγούμενου εδαφίου 2, η μίσθωσις ή υπό οιονδήποτε τύπον παραχώρησις της χρήσεως αγροτικών ακινήτων πάσης κατηγορίας, περιλαμβανομένων των βοσκοτόπων, δασών, λιμνών και ιχθυοτροφείων εν

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

γένει». Η απαγόρευση αυτή αίρεται «μόνον μετ' απόφασιν των Υπουργών Εσωτερικών, Γεωργίας και Στρατιωτικών, στηριζομένην εις γνωμοδότησιν ειδικής επιτροπής».

περιοχή ως παραμεθόριο ανακληθεί με μεταγενέστερο διάταγμα.

Παραμεθόριες περιοχές θεωρούνται οι χαρακτηριζόμενες από το διάταγμα.

4. Με διάφορα διατάγματα, περίπου το 55 % του ελληνικού εδάφους χαρακτηρίστηκε παραμεθόριος περιοχή υπό την έννοια του προεδρικού διατάγματος του 1927 και του αναγκαστικού νόμου του 1938.

Το εδάφιο 7 προβλέπει ποινή φυλακίσεως, χρηματική ποινή και παύση των συμβολαιογραφών που παραβαίνουν τις ανωτέρω διατάξεις.

5. Η Επιτροπή θεώρησε ότι οι προαναφερθείσες διατάξεις, στο μέτρο που απαγορεύουν, περιορίζουν ή υποβάλλουν σε προϋποθέσεις την κτήση δικαιωμάτων επί ακινήτων κειμένων σε παραμεθόριες περιοχές της Ελλάδας από αλλοδαπά, φυσικά ή νομικά πρόσωπα έχοντα την ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους, συνεπάγονται άνιση μεταχείριση σε βάρος των προσώπων αυτών, αντίθετη προς τα άρθρα 7, 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ.

3. Τα άρθρα 1, 2, 3, 4 και 5 του Α.Ν. 1366 της 2ας/7ης Σεπτεμβρίου 1938 «περί απαγορεύσεως δικαιοπραξιών εις παραμεθόριους, παρακτίους περιοχάς κλπ.», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από τους Α.Ν. 1629/1939 και 2123/1939, απαγορεύουν κάθε εμπράγματη ή ενοχική δικαιοπραξία επί ακινήτων κειμένων σε παραμεθόριες περιοχές ή σε νησί ή νησίδα της Ελλάδας ή σε παράκτια περιοχή ή περιοχή της ενδοχώρας που χαρακτηρίζεται με διάταγμα ως παραμεθόρια περιοχή, δηλαδή κάθε δικαιοπραξία με την οποία μεταβιβάζεται η κυριότητα ή άλλο εμπράγματο δικαίωμα ή συνάπτεται μίσθωση ή άλλη ενοχική σχέση με φυσικό ή νομικό πρόσωπο, με εξαίρεση το κράτος, τους δήμους και τις κοινότητες. Για να είναι έγκυρη μια τέτοια δικαιοπραξία, και μόνον ως προς το φυσικό πρόσωπο που έχει ελληνική ιθαγένεια ή νομικό πρόσωπο διοικούμενο από έλληνες πολίτες, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να προσκομίσει βεβαίωση του Υπουργού Γεωργίας που χορηγείται κατόπιν προτάσεως ειδικής επιτροπής, πιστοποιώντας ότι δεν υπάρχουν αντιρρήσεις για λόγους ασφάλειας σχετικά με την κατάρτιση της δικαιοπραξίας. Η κατάρτιση των εν λόγω δικαιοπραξιών επιτρέπεται στους αλλοδαπούς μόνον αν το διάταγμα που χαρακτήριζε την

Στη συνέχεια, η Επιτροπή όχλησε, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, την ελληνική κυβέρνηση να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της εντός δύο μηνών επί της παραβάσεως που της αποδίδεται.

6. Με έγγραφο της 17ης Ιουλίου 1984, η ελληνική κυβέρνηση πληροφόρησε την Επιτροπή ότι προετοίμαζε την αναθεώρηση της επικρινόμενης νομοθεσίας και ότι θα μερμινούσε για την ίση μεταχείριση των Ελλήνων και των υπηκόων των άλλων κρατών μελών της Κοινότητας.

7. Επειδή κανένα τέτοιο μέτρο δεν ελήφθη, η Επιτροπή εξέδωσε, δυνάμει του άρθρου 169, πρώτη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ, στις 2 Απριλίου 1985, αιτιολογημένη γνώμη, κατά την οποία, η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να προσαρμόσει τη νομοθεσία της περί

των δικαιωπραξιών επί ακινήτων κειμένων στις παραμαθόριες περιοχές, δυνάμει της οποίας απαγορεύονται οι εν λόγω συναλλαγές στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών, όχι όμως και στους Έλληνες, ή η πραγματοποίησή τους είναι δυσχερέστερη για τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών απ' ό,τι για τους Έλληνες, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 7, 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η Επιτροπή, κατ' εφαρμογή του άρθρου 169, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ, κάλεσε την Ελληνική Δημοκρατία να λάβει εντός δύο μηνών τα αναγκαία για τη συμμόρφωση προς τη γνώμη αυτή μέτρα.

8. Στις 29 Μαΐου 1985, η Ελληνική Δημοκρατία επισήμανε στην Επιτροπή ότι καταρτιζόταν νομοσχέδιο για την προσαρμογή της νομοθεσίας, αλλ' ότι η ολοκλήρωση και η θέσπισή του θα καθυστερούσαν λόγω δυσχερειών πολιτικής και διοικητικής φύσεως.

9. Με έγγραφο της 23ης Ιουλίου 1985, η Ελληνική Δημοκρατία πληροφόρησε την Επιτροπή ότι το νομοσχέδιο είχε καταρτιστεί και επρόκειτο, ύστερα από νέα επεξεργασία, να κατατεθεί στη Βουλή προς ψήφιση σε εύλογο χρονικό διάστημα.

10. Με έγγραφο της 17ης Οκτωβρίου 1986, η Ελληνική Δημοκρατία διαβίβασε το εν λόγω νομοσχέδιο στις υπηρεσίες της Επιτροπής προς διατύπωση παρατηρήσεων, ενόψει της καταθέσεώς του στη Βουλή, ζητώντας συγχρόνως να αναβληθεί η άσκηση προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου μέχρι εξετάσεως του νομοσχεδίου.

11. Με έγγραφο της 10ης Δεκεμβρίου 1986, η αρμόδια υπηρεσία της Επιτροπής κατέστησε γνωστό στην Ελληνική Δημοκρατία ότι το νομοσχέδιο που της υποβλήθηκε δεν φαινόταν,

καταρχήν, να αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο και ότι θα πρότεινε στην Επιτροπή να αναβάλει την άσκηση της προσφυγής της ενώπιον του Δικαστηρίου μέχρι το τέλος Μαρτίου 1987.

II — Έγγραφο διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

1. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 5 Οκτωβρίου 1987, η Επιτροπή άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 7, 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ.

2. Το Δικαστήριο, αφού άκουσε την έκθεση του εισηγητή δικαστή και τον γενικό εισαγγελέα, αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

3. Η *Επιτροπή*, προσφεύγουσα, ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, διατηρώντας σε ισχύ και εφαρμόζοντας ορισμένες διατάξεις της νομοθεσίας της, ιδίως το μοναδικό άρθρο του Π.Δ. της 22ας/24ης Ιουνίου 1927 και τα άρθρα 1, 2, 3, 4 και 5 του Α.Ν. 1366/1938, περί δικαιωπραξιών επί ακινήτων κειμένων σε παραμαθόριες περιοχές από υπηκόους των άλλων κρατών μελών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ και ιδίως τα άρθρα 7, 48, 52 και 59·

- 2) να καταδικάσει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

βάρος των αλλοδαπών με βάση το κριτήριο της ιθαγένειας. Αποτελεί, εξάλλου, εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών.

4. Η *κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας*, καθής, ζητεί από το Δικαστήριο:

- 1) να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής·
2) να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

1. Κατά την *Επιτροπή*, οι επίδικες διατάξεις κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες:

- α) στις διατάξεις του Π.Δ. της 22ας/24ης Ιουνίου 1927 που αφορούν μόνο τους αλλοδαπούς·
β) στις διατάξεις του Α.Ν. 1366/1938 που αφορούν συγχρόνως του ημεδαπούς και τους αλλοδαπούς. Ο νόμος αυτός παρέχει, ωστόσο, στους ημεδαπούς τη δυνατότητα κτήσεως ακινήτων, εφόσον υποβληθούν στον προβλεπόμενο διοικητικό έλεγχο. Οι αλλοδαποί δεν έχουν αυτή τη δυνατότητα, εκτός εάν ανακληθεί το διάταγμα που χαρακτηρίζει την οικεία περιοχή ως παραμεθόρια.

Το καθεστώς αυτό υπό την πρώτη ή τη δεύτερη του μορφή, συνιστά άνιση μεταχείριση σε

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι περιορίζει την προσφυγή της στο ασυμβίβαστο των επίδικων διατάξεων προς τις προαναφερθείσες ελευθερίες και την αρχή της ίσης μεταχείρισεως, όπως εξαγγέλλεται στο άρθρο 7 της Συνθήκης ΕΟΚ, και ότι δεν λαμβάνει θέση ως προς το ασυμβίβαστο των διατάξεων αυτών προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων. Η Επιτροπή διευκρινίζει επίσης ότι τα άρθρα 7, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ εφαρμόζονται στην Ελληνική Δημοκρατία στο ακέραιο από την 1η Ιανουαρίου 1981, ότι το άρθρο 48 εφαρμόζονταν μόνο μερικώς από την ίδια χρονολογία, λόγω των μεταβατικών διατάξεων της πράξεως προσχωρήσεως, εφαρμόζεται όμως στο ακέραιο από 1ης Ιανουαρίου 1988.

A — Ως προς το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΟΚ

Κατά την Επιτροπή το άρθρο αυτό απαιτεί την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως, διευκρινίζει δε ότι η άσκηση της ελευθερίας αυτής εξαρτάται από τις προϋποθέσεις που ορίζονται στη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους. Το άρθρο αυτό προβλέπει, με άλλους λόγους, την ίση μεταχείριση των αλλοδαπών, υπηκόων των άλλων κρατών μελών της Κοινότητας, σε σχέση με τη μεταχείριση που επιφυλάσσεται στους ημεδαπούς, επιβεβαιώνοντας, στον τομέα αυτό, τις λύσεις του άρθρου 7 της Συνθήκης. Μεταξύ των ιδιαίτερων εκφράσεων της ελευθερίας εγκαταστάσεως περιλαμβάνεται το δικαίωμα κτήσεως και εκμεταλλεύσεως ακινήτων στο έδαφος κράτους μέλους ως άσκηση του δικαιώματος εγκαταστάσεως καθώς και το δικαίωμα κτήσεως

δευτερεύουσας κατοικίας, όταν ωφελεί την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Αυτό προκύπτει ρητά από το άρθρο 54, παράγραφος 3, στοιχείο ε), της Συνθήκης, που επιβεβαιώθηκε από το γενικό πρόγραμμα για την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 7), και την οδηγία 67/43 του Συμβουλίου, της 12ης Ιανουαρίου 1967, περί πραγματοποίησεως του δικαιώματος εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών των μη μισθωτών δραστηριοτήτων που υπάγονται στον τομέα των συναλλαγών επί ακινήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 64).

Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, στο μέτρο που η ελληνική νομοθεσία απαγορεύει ή περιορίζει την άσκηση του δικαιώματος αγοράς ή εκμεταλλεύσεως ακινήτων από αλλοδαπούς, υπηκόους των άλλων κρατών μελών, η νομοθεσία αυτή εμποδίζει ή περιορίζει αδικαιολόγητα την άσκηση του δικαιώματος αυτού κατά παράβαση του άρθρου 52 της Συνθήκης.

B — Ως προς το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ

Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η κτήση ή η εκμετάλλευση ακινήτων είναι αλληλένδετη με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η απαγόρευση κτήσεως ή εκμεταλλεύσεως ακινήτων αποτελεί περιορισμό αντίθετο προς το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΟΚ. Αυτό ισχύει, ιδίως, για την περίπτωση που αναφέρεται στο άρθρο 60, τρίτη παράγραφος, της Συνθήκης. Στην περίπτωση αυτή, η προβλεπόμενη από την ελληνική νομοθεσία απαγόρευση εκμισθώσεως ακινήτου ή παραχώρησεως αγροτικού ακινήτου, από το οποίο ή εντός του οποίου πραγματοποιείται η παροχή υπηρεσιών, αποτελεί περιορισμό υπό την έννοια του άρθρου 59 της Συνθήκης.

Γ — Ως προς το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ

Το άρθρο αυτό αποτελεί, κατά την Επιτροπή, ιδιαίτερη έκφραση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως των μισθωτών εργαζομένων. Δεν εφαρμόζοταν πλήρως στην Ελλάδα, λόγω των μεταβατικών διατάξεων της πράξεως προσχωρήσεως, της οποίας το άρθρο 45, παράγραφος 1, προβλέπει ιδίως ότι τα άρθρα 1 έως 6 και 13 έως 23 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων εντός της Κοινότητας εφαρμόζονται στην Ελλάδα έναντι των υπηκόων των παρόντων κρατών μελών μόνον από την 1η Ιανουαρίου 1988 και ότι η Ελληνική Δημοκρατία έχει την ευχέρεια να διατηρεί σε ισχύ, μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1988, έναντι των υπηκόων των άλλων κρατών μελών, τις εθνικές διατάξεις που εξαρτούν από προηγούμενη άδεια τη μεταναστευση με σκοπό την άσκηση μισθωτής εργασίας ή/και την πρόσληψη σε μισθωτή απασχόληση. Η Επιτροπή υποστηρίζει, ωστόσο, ότι για τους εργαζομένους των άλλων κρατών μελών που απασχολούνταν ήδη κανονικά στην Ελλάδα πριν από την 1η Ιανουαρίου 1981 και συνέχισαν να απασχολούνται εκεί μετά την ημερομηνία αυτή, ή για τους εργαζομένους που απασχολούνταν κανονικά για πρώτη φορά στην Ελλάδα μετά την ημερομηνία αυτή, δεν αναστέλλεται η εφαρμογή των διατάξεων που εφαρμόζονται από την 1η Ιανουαρίου 1981. Αυτό ισχύει, ιδίως, για το άρθρο 9 του κανονισμού 1612/68 που προβλέπει ότι εργαζόμενος υπήκοος κράτους μέλους που απασχολείται στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους απολαύει όλων των δικαιωμάτων και όλων των πλεονεκτημάτων που παρέχονται στους ημεδαπούς εργαζομένους ως προς τη στέγη, συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος κτήσεως της κυριότητας της κατοικίας, την οποία έχει ανάγκη. Κατά την Επιτροπή, η ελληνική νομοθεσία, στο μέτρο που δεν επιτρέπει στους ήδη εργαζομένους υπηκόους άλλου κράτους μέλους που απασχολούνται ήδη στην Ελλάδα να αγοράσουν την κατοικία τους ή να μισθώσουν ακί-

νητα πέραν της τριετίας, αντίκειται στο άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Δ — Ως προς το άρθρο 7 της Συνθήκης ΕΟΚ

Κατά την Επιτροπή, το άρθρο αυτό αποτελεί *lex generalis* σε σχέση με τα άρθρα 48, 52 και 59, που αποτελούν *lex specialis* για τα θέματα που διέπουν. Επειδή οι επίδικες διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας προσκρούουν στις ειδικές αυτές διατάξεις, η Επιτροπή δεν θεωρεί σκόπιμο, προς στιγμή, να εξετάσει σε ποιο μέτρο οι επίδικες διατάξεις αντίκεινται επίσης στο άρθρο 7. Αρκεί να παρατηρηθεί ότι οι συναλλαγές επί ακινήτων αποτελούν, καταρχήν, οικονομικές δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης.

Περαιόντως, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι επίδικες διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας που οδηγούν σε άνιση μεταχείριση και σε περιορισμούς σε βάρος των υπηκόων των άλλων κρατών μελών ως προς την κτήση εμπραγμάτων και ενοχικών δικαιωμάτων επί ακινήτων κειμένων σε παραμεθόριες περιοχές, αντίκεινται στα άρθρα 52, 59 και 48 της Συνθήκης και, ελικοδικά, στη γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης του άρθρου 7 της Συνθήκης.

2. Η κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας ισχυρίζεται ότι καθ' όλη τη διάρκεια της ανταλλαγής αλληλογραφίας, που προηγήθηκε της προσφυγής, η Επιτροπή γνώριζε την πρόθεση της ελληνικής κυβέρνησεως να νομοθετήσει σχετικά, συμμορφούμενη προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Από τις 17 Οκτωβρίου 1986 είχε κοινοποιηθεί στις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής το νομοσχέδιο περί ρυθμίσεως των νομικών υποθέσεων στις παραμεθόριες περιοχές. Στις 5 Οκτωβρίου 1987 η ελληνική κυβέρνηση πληροφόρησε την Επιτροπή ότι το νομοσχέδιο είχε κατατεθεί στη Βουλή.

Σήμερα το νομοσχέδιο έχει εγκριθεί από την κοινοβουλευτική επιτροπή και θα κατατεθεί σύντομα στη Βουλή προς ψήφιση.

Η κυβέρνηση της Ελληνικής Δημοκρατίας παρατηρεί ότι η προώθηση του νομοσχεδίου δεν σημαίνει, κατ' ανάγκη, αναγνώριση της υπάρξεως παραβάσεως.

F. A. Schockweiler
εισηγητής δικαστής