FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS
fremsat den 13. april 1989 *

Høje Domstol.

1. Den eneste artikel i den græske præsidents dekret af 22.-24. juni 1927 bestemmer, at udenlandske fysiske eller juridiske personers erhvervelse af ejendomsret til fast ejendom eller andre rettigheder over fast ejendom, bortset fra panterettigheder, for ejendom, der er beliggende i landets grænseområder er forbudt og strafbar, og at den pågældende retshandel er en nullitet. Straffen er bøde og / eller fængsel og for eventuelt involverede notarer, at de mister retten til at praktisere. Samme straf er fastsat for overtrædelse af forbuddet mod udlejning eller nogen anden form for overdragelse til sådanne personer af brugsretten til fast ejendom i byområder beliggende i landets grænseområder for en periode på mere end tre år. I henhold til denne artikel er det også forbudt, med de nævnte strafsanktioner, at udleje eller på nogen måde overdrage brugsretten til landbrugsejendomme af enhver art, herunder græsgange, skove, søer og dambrug. Dette forbud kan kun ophæves ved beslutning truffet af indenrigsministeren, landbrugsministeren og forsvarsministeren på grundlag af en udtalelse fra et særligt udvalg. De områder, der anses for grænseområder, er de, der betegnes som sådanne ved dekret.

2. Artiklerne 1, 2, 3, 4 og 5 i græsk undtagelseslov nr. 1366 af 2.-7. september 1938 med senere ændringer forbyder retshandeler om fast ejendom eller immaterielle rettigheder i grænseområder eller på en ø eller et skær i Grækenland eller i et kystområde eller et område inde i landet, der er betegnet som grænseområde ved dekret, dvs. enhver retshandel, hvorved ejendomsretten eller andre tinglige rettigheder overdrages, eller hvorved et lejeforhold eller et andet pligtforhold indgås med en fysisk eller juridisk person, med undtagelse af staten eller by- og landkommuner. For at en sådan retshandel kan anses for gyldigt foretaget — og kun for så vidt angår en fysisk person med græsk statsborgerskab, eller en juridisk person under ledelse af græske statsborgere — skal den pågældende fremlægge en attest fra Landbrugsministeriet udstedt på forslag fra et særligt udvalg, som godtgør, at intet sikkerhedshensyn er til hinder for transaktionen. Udlændinge kan ikke foretage sådanne retshandeler, medmindre det dekret, hvorved arealet betegnes som grænseområde, er ophævet ved et nyt dekret.

3. Ved forskellige dekreter er arealer svarende til ca. 55% af det græske territorium betegnet som grænseområde i henhold til præsidentens dekret af 1927 og undtagelsesloven af 1938.

* Originalsprog: engelsk.

4. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 5. oktober 1987 har Kommissionen nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktaten, navnlig artiklerne 7, 48, 52 og 59, ved i forhold til EF-borgere at opretholde og anvende en række bestemmelser i national lovgivning, særlig eneste artikel i præsidentens dekret af 22.-24. juni 1927 og artiklerne 1, 2, 3, 4 og 5 i undtagelseslov nr. 1366 af 1938 om retshandeler vedrørende fast ejendom beliggende i grænseområder.

5. Ifølge Kommissionen falder den ovenfor beskrevne græske lovgivning i to kategorier: Den første (præsidentens dekret af 22.-24. juni 1927) gælder kun for udlændinge; den anden (undtagelseslov nr. 1366 af 2.-7. september 1938) gælder tilsyneladende på samme måde for udlændinge og græske statsborgere, men giver dog græske statsborgere mulighed for at erhverve fast ejendom via den nødvendige administrative kontrolprocedure. Kommissionen har gjort gældende, at begge ordninger er udtryk for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med Traktatens artikel 7 og er en hindring for den frie bevægelighed for personer og den frie udveksling af tjenesteydelser (artiklerne 48, 52 og 59). Kommissionen har udtrykkeligt afslået at tage stilling til, om de nationale forskrifter også er uforenelige med Traktatens bestemmelser om frie kapitalbevægelser (artiklerne 67 ff.).

6. Den græske regering har egentlig ikke bestridt de hævdede traktatbrud. I sine skriftlige indlæg har den blot anført, at der foreligger et lovforslag for parlamentet, erklæret, at eksistensen af dette lovforslag ikke nødvendigvis betyder, at Grækenland erkender, at Kommissionens argument er begrundet, og har foreslået, at der bør ske frifindelse. Den har imidlertid ikke fremført noget argument mod Kommissionens anbringender. Under retsmødet har den græske regering for første gang gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser kan være berettigede af sikkerhedsgrunde, navnlig i henhold til Traktatens artikel 224. Efter min opfattelse skal Domstolen ikke tage stilling til dette argument, fordi det er fremført alt for sent under sagens behandling, jfr. procesreglementets artikel 42, stk. 2. Under alle omstændigheder blev argumentet imidlertid ikke materielt underbygget af de vage henvisninger, der blev fremført under retsmødet. Den græske regering henviste også under retsmødet til de bestræbelser, den havde udfoldet, og de vanskeligheder, den var stødt på ved tilpasningen af de omtvistede bestemmelser til fællesskabsretten. Det er imidlertid fastslået, at sådanne vanskeligheder ikke kan påberåbes af en medlemsstat som begrundelse for ikke at overholde fællesskabsretten.

7. Det bør nævnes, at den græske regering som svar på Kommissionens åbningsskrivelse i 1984 og dens begrundede udtalelse i 1985 allerede anførte, at en ændring af lovgivningen var undervejs. Retsmødet i denne sag, som oprindeligt blev fastsat til den 6. december 1988, blev faktisk udsat til den 14. marts 1989 på den græske regerings anmodning for at give tid til, at lovændringen kunne vedtages. Det er imidlertid endnu ikke sket.

8. De traktatbestemmelser, der mest klart er tilsidesat ved de to typer restriktioner, som græsk lovgivning fastsætter for retshandeler om fast ejendom, er bestemmelserne om

etableringsretten, navnlig artikel 52. Det er klart, at retten til at eje eller leje fast ejendom i en anden medlemsstat er et uundværligt led i retten til at etablere sig dér, hvis denne ret skal have noget praktisk indhold. Desuden må retten til at eje eller leje sådan ejendom også, hvis den skal have mening, omfatte retten til at udnytte og handle frit med ejendommen. At dette er, hvad artikel 52 går ud på, bekræftes af ordlyden af Traktatens artikel 54, stk. 3, litra e), samt af bestemmelserne i den almindelige plan af 1961 for ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden (EFT specialudgave, anden serie, IX, s. 7). Følgelig mener jeg, at begge kategorier i den græske lovgivning, der er genstand for nærværende sag, er i strid med Traktatens artikel 52.

9. Retten til at eje eller handle med fast ejendom synes at være mindre umiddelbart forbundet med den frie udveksling af tjenesteydelser, end den er med etableringsretten. Det er dog klart, at de pågældende nationale bestemmelser alvorligt kan begrænse andre EF-borgeres ret til at udføre tjenesteydelser i Grækenland, som ville indebære erhvervelse eller handel med fast ejendom. I den almindelige plan for ophævelse af begrænsninger i den frie udveksling af tjenesteydelser af 1961 (EFT specialudgave, anden serie, IX, s. 3) er blandt de begrænsninger, der skal ophæves, bestemmelser, som alene for udlændinges vedkommende udelukker eller begrænser beføjelsen til at erhverve, udnytte eller overdrage fast ejendom eller rettigheder over fast ejendom; Rådets direktiv 67/43/EØF (EFT 1967, s. 3) bestemte endvidere, at medlemsstaterne afskaffer restriktioner for etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser med hensyn til selvstændiges virksomhed inden for handel med fast ejendom som led i deres erhverv. Efter udløbet af den i Traktatens artikel 8 fastlagte overgangsperiode må sådanne restriktioner anses for at være forbudt i kraft af den direkte virkning af artikel 59. Desuden har artikel 59 et videre anvendelsesområde: De græske restriktioner for at eje eller leje fast ejendom kan også være en hindring for en person, der ønsker at rejse til Grækenland midlertidigt for at udføre en tjenesteydelse af nogen art, som han har ret til i henhold til Traktatens artikel 60, stk. 3. I denne forbindelse har Domstolen antaget, at tjenesteydere ikke kan udelukkes fra at støtte ret på det grundlæggende princip om ligestilling med en medlemsstats egne statsborgere med hensyn til boligforhold, jfr. herved præmis 19 i dommen af 14. januar 1988 i sag 63/86, Kommissionen mod Italien. Følgelig mener jeg, at de pågældende nationale bestemmelser er i strid med Traktatens artikel 59.

10. Kommissionen har også anført, at Traktatens artikel 48 er tilsidesat. Artikel 48 har været gældende i Grækenland siden 1. januar 1981, dog med de overgangsbestemmelser, der er fastsat i artiklerne 45-47 i tiltrædelsesakten (EFT 1979 L 291, s. 17). Disse overgangsbestemmelser henviser ikke direkte til artikel 48, men kun til fællesskabslovgivning, især forordning (EØF) nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467). Tiltrædelsesaktens artikel 45, stk. 1, bestemmer, at artiklerne 1-6 og 13-23 i forordning (EØF) nr. 1612/68 »skal... i Grækenland over for statsborgere fra de nuværende medlemsstater først finde anvendelse fra den 1. januar 1988«, og i henhold til artikel 45, stk. 2, udsættes anvendelsen af forordningens artikel 11, men overgangsbestemmelserne nævner ikke forordningens artikel 9, stk. 1, der er sålydende:

»Arbejdstagere, der er statsborgere i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område, har samme rettigeheder og fordele som indenlandske arbejdstagere med hensyn til bolig, herunder til erhvervelse af ejendomsret til den fornødne bolig.«

11. Anvendelsen af artikel 9, stk. 1, blev således ikke suspenderet ved de nævnte overgangsbestemmelser. Den har derfor været gældende i Grækenland siden 1. januar 1981 med den virkning, at arbejdstagere fra andre medlemsstater, som allerede lovligt var beskæftiget i Grækenland senest 1. januar 1981, eller som allerede befinder sig i Grækenland og er lovligt beskæftiget efter denne dato, kan påberåbe sig artikel 9, stk. 1. De restriktioner, der ved den pågældende græske lovgivning er indført for udlændinges ejendomsret til og leje af fast ejendom, er klart uforenelige med artikel 9, stk. 1, og Kommissionen kunne have fået medhold i en påstand om, at dette blev statueret; imidlertid har Kommissionen nedlagt påstand om, at det statueres, at ikke denne bestemmelse, men Traktatens artikel 48 er tilsidesat.

12. Da ingen af de i overgangsbestemmelserne nævnte retsakter vedrører boligspørgsmål, er anvendelsen af Traktatens artikel 48, for så vidt den angår boligforhold og ejendomsret til og leje af fast ejendom, ikke blevet suspenderet i forhold til Grækenland ved overgangsbestemmelserne i tiltrædelsesakten. (Under alle omstændigheder har artikel 48 været fuldt ud gældende for Grækenland fra 1. januar 1988, den dato, da de sidste af de i tiltrædelsesaktens artikler 45-47 fastsatte overgangsbestemmelser udløb.)

13. Jeg mener, at Traktatens artikel 48 angår boligforhold og ejendomsret til og leje af fast ejendom. Forordning (EØF) nr. 1612/68, hvis artikel 9, stk. 1, vedrører boligforhold, blev udstedt i henhold til Traktatens artikel 49, hvorefter Rådet ved udstedelse af direktiver eller forordninger vedtager »de foranstaltninger, der er nødvendige for... at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, således som denne er bestemt i artikel 48«. Dette er i det mindste et fingerpeg om, at ligebehandling med en medlemsstats egne statsborgere i boligspørgsmål er nødvendig for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed som bestemt i artikel 48. Skønt præmisserne 15 og 16 i Domstolens dom i sag 63/86, Kommissionen mod Italien, angår etableringsretten, bekræfter de også det synspunkt, at arbejdskraftens frie bevægelighed medfører ret til adgang til bolig på samme vilkår som værtslandets egne statsborgere. Desuden indebærer arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til artikel 48, stk. 3, retten til »at tage ophold i en af medlemsstaterne for dér at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse«. Da de græske restriktioner for udlændinges ejendomsret til og leje af fast ejendom i praksis er en hindring for en arbejdstager fra en anden medlemsstats ret til at tage ophold i Grækenland for dér at have beskæftigelse, kan de siges at være i strid med artikel 48. Derfor mener jeg, at Kommissionen bør få medhold i sin påstand om, at Traktatens artikel 48 kendes tilsidesat.

14. Kommissionen har også nedlagt påstand om, at den pågældende græske lovgivning kendes stridende mod Traktatens artikel 7. Den pågældende lovgivning er klart en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men jeg tvivler på, om Domstolen bør statuere, at artikel 7 er tilsidesat, hvis den, som jeg foreslår, statuerer, at Traktatens artikler 48, 52 og 59 er tilsidesat. Som det ofte er blevet fastslået, er disse artikler på de områder, de omhandler, specifikke udtryk for grundsætningen om ligebehandling i artikel 7; se f. eks. præmis 12, i dommen i sag 63/86, Kommissionen mod Italien. Hvis det statueres, at de specifikke regler er tilsidesat, synes det overflødigt desuden at statuere, at grundsætningen er tilsidesat, så meget desto mere som artikel 7 fastsætter, at den gælder »med forbehold af... særlige bestemmelser« i Traktaten. Det må være rigtigt at kende Traktatens artikel 7 tilsidesat, når der ikke kan findes en mere specifik hjemmel (som f. eks. i sag 293/83, Gravier mod Liège, Sml. 1985, s. 593), men det tjener intet fornuftigt formål, når en sådan foreligger (som f. eks. i sag 38/87, Kommissionen mod Grækenland, dom af 14. juli 1988) hvor artikel 7 blev påberåbt under sagens behandling, men påstanden og afgørelsen var begrænset til artiklerne 52 og 59. En afgørelse i henhold til artikel 7 kan være passende, såfremt der er tale om forskelsbehandling af personer, der ikke er omfattet af mere specielle bestemmelser i Fællesskabsretten. Kommissionen har dog udtrykkeligt afstået fra at fremføre dette punkt i sagen her og har kun anført, at artikel 7 er tilsidesat i det omfang, hvori artiklerne 48, 52 og 59 er tilsidesat. Derfor ville jeg ikke anse det for rigtigt i nærværende sag at statuere, at artikel 7 er tilsidesat.

15. Alligevel bør Kommissionen få medhold i de fleste af sine argumenter. Følgelig bør Domstolen efter min opfattelse statuere, at Den Hellenske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktatens artikler 48, 52 og 59, ved i forhold til EF-borgere at opretholde og anvende den eneste artikel i præsidentens dekret af 22.-24. juni 1927 og artiklerne 1, 2, 3, 4 og 5, i undtagelseslov nr. 1366 af 1938 om retshandeler vedrørende fast ejendom beliggende i grænseområder. Den Hellenske Republik bør pålægges sagens omkostninger.