CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 13 april 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het enige artikel van het Griekse presidentiële besluit van 22-24 juni 1927 bepaalt, dat de verkrijging door buitenlandse natuurlijke of rechtspersonen van de eigendom van of de verwerving van een ander zakelijk recht, hypotheek uitgezonderd, op binnen de grensgebieden van Griekenland gelegen onroerend goed is verboden op straffe van verschillende sancties en absolute nietigheid van de desbetreffende rechtshandeling. Deze sancties zijn geldboetes en/of gevangenisstraf en ontslag voor de betrokken notarissen. Gelijke sancties zijn gesteld op overtreding van het verbod om stedelijk onroerend goed in de grensgebieden voor meer dan drie jaar te verhuren of anderszins in gebruik af te staan aan buitenlandse (rechts-)personen. Krachtens ditzelfde artikel is het eveneens op straffe van de reeds genoemde sancties verboden om agrarisch onroerend goed, met inbegrip van weidegrond, bossen, meren en viswateren, te verhuren of anderszins in gebruik te geven. Ontheffing van dit verbod kan slechts worden verleend bij besluit van de ministers van Binnenlandse Zaken, Landbouw en Defensie, op advies van een speciale commissie. Grensgebieden zijn de als zodanig bij besluit aangewezen gebieden.

2. De eerste vijf artikelen van de noodwet nr. 1366 van 2-7 september 1938, zoals gewijzigd en aangevuld, verbieden het verrichten van elke zaken- of verbintenisrechtelijke rechtshandeling met betrekking tot onroerend goed, gelegen in de grensgebieden of op één van de eilanden van Griekenland, dan wel in de kustgebieden of in enig, bij besluit als grensgebied aangewezen gebied in het binnenland. Onder dit verbod valt iedere rechtshandeling strekkende tot overdracht van de eigendom of van enig ander zakelijk recht, dan wel tot het aangaan van een overeenkomst van huur en verhuur of enige andere verbintenisrechtelijke overeenkomst met een natuurlijke persoon of rechtspersoon, uitgezonderd de staat, gemeenten en dorpen. Om rechtsgeldig een dergelijke rechtshandeling te kunnen verrichten — hetgeen uitsluitend mogelijk is, wanneer de wederpartij een Grieks onderdaan is of een door Griekse onderdanen bestuurde rechtspersoon — dient de betrokkene een door de minister van Landbouw — op advies van een speciale commissie — af te geven verklaring te overleggen, dat uit oogpunt van staatsveiligheid geen bezwaar bestaat tegen de voorgenomen rechtshandeling. Het verrichten van bedoelde rechtshandelingen is buitenlanders alleen toegestaan, wanneer de aanwijzing van het betrokken gebied als „grensgebied" bij later besluit weer wordt ingetrokken.

3. Door verschillende besluiten is ongeveer 55% van het Griekse grondgebied tot grensgebied verklaard in de zin van het presidentiële besluit van 1927 en de noodwet van 1938.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

4. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 5 oktober 1987, verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Helleense Republiek, door sommige bepalingen van haar wetgeving — inzonderheid het enige artikel van het presidentieel decreet van 22-24 juni 1927 en de artikelen 1, 2, 3, 4 en 5 van noodwet nr. 1366/1938 — in stand te laten en toe te passen op het verrichten van rechtshandelingen door onderdanen van andere Lid-Staten met betrekking tot in de grensgebieden gelegen onroerend goed, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens het EEG-Verdrag en inzonderheid de artikelen 7, 48, 52 en 59 op haar rusten.

5. De Commissie verdeelt de hierboven beschreven Griekse wettelijke bepalingen in twee groepen: de eerste (het presidentiële besluit van 22-24 juni 1927) is slechts van toepassing op buitenlanders; de tweede (noodwet nr. 1366 van 2-7 september 1938) is ogenschijnlijk van toepassing op zowel buitenlanders als Griekse staatsburgers, maar biedt aan deze laatsten toch de mogelijkheid om onroerend goed te verwerven, zij het niet zonder een daartoe vereiste administratieve controleprocedure. De Commissie betoogt, dat beide regelingen een discriminatie op grond van nationaliteit inhouden, in strijd met artikel 7 van het Verdrag, en een belemmering vormen van het vrije verkeer van personen en diensten (artikelen 48, 52 en 59). De Commissie laat uitdrukkelijk in het midden, of de litigieuze bepalingen tevens onverenigbaar zijn met de verdragsbepalingen inzake het vrije kapitaalverkeer (artikelen 67 e. v.).

6. De Griekse regering heeft de gestelde inbreuken niet serieus betwist. In haar verweerschrift volstaat zij met de mededeling, dat een wetsontwerp bij het Parlement aanhangig is, tekent daarbij nog aan dat het initiatief tot dit wetsontwerp niet inhoudt dat Griekenland de stelling van de Commissie als juist erkent, en concludeert vervolgens tot verwerping van het beroep van de Commissie. Elk inhoudelijk argument tegen de stellingen van de Commissie ontbreekt. Pas ter terechtzitting kwam de Griekse regering alsnog met het argument, dat de omstreden bepalingen gerechtvaardigd konden zijn uit overwegingen van staatsveiligheid in de zin van artikel 224 van het Verdrag. Naar mijn mening kan dit argument niet meer door het Hof worden onderzocht, omdat het in een veel te laat stadium van de procedure naar voren is gebracht: zie artikel 42, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering. Hoe dit ook zij, dit argument is niet hardgemaakt: het bleef tijdens de terechtzitting bij vage beweringen. Bij deze gelegenheid wees de Griekse regering eveneens op de inspanningen die zij zich had getroost en de problemen waarmee zij had geworsteld, om de litigieuze wettelijke regelingen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht te brengen. Het geldt echter nu eenmaal als algemeen aanvaard, dat een Lid-Staat zulke problemen niet kan inroepen om een inbreuk op het gemeenschapsrecht te rechtvaardigen.

7. Opgemerkt zij nog, dat de Griekse regering reeds op de eerste ingebrekestelling van 1984 en op het met redenen omklede advies van 1985 had geantwoord, dat een wijzigingswet in de maak was. De terechtzitting in deze zaak, oorspronkelijk vastgesteld voor 6 december 1988, is zelfs nog op verzoek van de Griekse regering uitgesteld tot 14 maart 1989, om haar de gelegenheid te geven de wijzigingswet te doen goedkeuren. Maar intussen is die wet er nog steeds niet.

8. De twee soorten beperkingen die de Griekse wetgeving op transacties in onroerend goed aanbrengt, zijn het duidelijkst in strijd met de verdragsbepalingen inzake de

vrijheid van vestiging, in het bijzonder artikel 52. Het recht om onroerend goed in eigendom te hebben of te huren in een andere Lid-Staat vormt onmiskenbaar een onontbeerlijk complement op het recht om zich aldaar te vestigen, wil dit recht enige praktische betekenis hebben. Het recht om onroerend goed te bezitten of te huren, wil het enige zin hebben, moet bovendien het vrije gebruiks- en beschikkingsrecht omvatten. Dat dit ook in artikel 52 van het Verdrag is beoogd, wordt bevestigd door de formulering van artikel 54, lid 3, sub e, van het Verdrag alsmede door die van het Algemene programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging (PB 1962, blz. 36). Ik meen dan ook, dat beide groepen van wettelijke bepalingen die hier in het geding zijn, in strijd zijn met artikel 52 van het Verdrag.

9. Het recht om onroerend goed te bezitten of om erover te beschikken, lijkt minder direct in verband te staan met het recht van vrije dienstverrichting dan met het recht van vestiging. Niettemin ligt het voor de hand, dat de litigieuze nationale bepalingen het recht van onderdanen van andere Lid-Staten om in Griekenland diensten te verrichten die het verkrijgen van of het beschikken over onroerend goed met zich brengen, ernstig kunnen beperken. Het Algemene Programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging van 1961 (PB 1962, blz. 36) vermeldt onder de op te heffen beperkingen ook inderdaad de bepalingen welke alleen voor buitenlanders de mogelijkheid uitsluiten of beperken om onroerend goed of rechten daarop te verwerven, te gebruiken of daarover te beschikken, en richtlijn 67/43 van de Raad (PB 1967, blz. 140) draagt de Lid-Staten op om de beperkingen op te heffen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten ten aanzien van de werkzaamheden van zelfstandigen, die beroepsmatig in onroerend goed handelen. Dergelijke beperkingen moeten sinds de datum waarop de in artikel 8 EEG-Verdrag genoemde overgangsperiode is verstreken, worden geacht op grond van de rechtstreekse werking van artikel 59 te zijn verboden. Het toepassingsgebied van artikel 59 is trouwens ruimer: de in Griekenland geldende beperkingen op het bezitten of huren van onroerend goed kunnen ook een beletsel vormen voor iemand die tijdelijk naar Griekenland wil komen om er een dienst van enigerlei andere aard te verrichten, waartoe hij krachtens artikel 60, derde alinea, EEG-Verdrag het recht heeft. In dit verband heeft het Hof al eens uitgesproken, dat dienstverrichters op het punt van huisvesting niet mogen worden uitgesloten van het beginsel van gelijke behandeling als de eigen onderdanen van een Lid-Staat: zie het arrest van 14 januari 1988, (zaak 63/86, Commissie/Italië, Jurispr. 1988, blz. 29, r. o. 19). Ik meen dan ook, dat de in geding zijnde nationale maatregelen in strijd zijn met artikel 59 van het Verdrag.

10. De Commissie stelt eveneens inbreuk op artikel 48 van het Verdrag. Dit artikel werd per 1 januari 1981 in Griekenland van toepassing onder voorbehoud van de overgangsbepalingen van de artikelen 45 tot en met 47 van de Toetredingsakte (PB 1979, L 291, blz. 17). In deze overgangsbepalingen wordt artikel 48 zelf niet genoemd, maar enkel bepaalde secundaire gemeenschapswetgeving, met name verordening nr. 1612/68 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2). Artikel 45, lid 1, van de Toetredingsakte bepaalt, dat de artikelen 1 tot en met 6 en 13 tot en met 23 van verordening nr. 1612/68 „in Griekenland ten aanzien van onderdanen van de huidige Lid-Staten eerst van toepassing zijn vanaf 1 januari 1988", en artikel 45, lid 2, stelt de toepassing van artikel 11 van de verordening uit. Artikel 9, lid 1, van de verordening wordt in de overgangsbepalingen echter niet genoemd. Dit artikel luidt als volgt:

„Een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en die op het grondgebied van een andere Lid-Staat is tewerkgesteld, geniet alle rechten en alle voordelen die aan de nationale werknemers inzake huisvesting zijn toegekend, met inbegrip van de mogelijkheid, de woongelegenheid die hij nodig heeft in eigendom te verwerven."

11. De werking van artikel 9, lid 1, werd dus door deze overgangsbepalingen niet opgeschort. Het is derhalve reeds sinds 1 januari 1981 ook voor Griekenland van kracht geweest, zodat werknemers uit andere Lid-Staten die vóór 1 januari 1981 reeds legaal in Griekenland werkten, of er na die datum zijn gaan werken, aan artikel 9, lid 1, rechten kunnen ontlenen. De beperkingen die de Griekse wetgeving stelt aan het verkrijgen van de eigendom of het huren van onroerend goed door buitenlanders zijn klaarblijkelijk in strijd met artikel 9, lid 1, en had de Commissie haar vordering op dit artikel gebaseerd, dan zou deze dus zonder meer hebben kunnen worden toegewezen. In casu vraagt de Commissie evenwel om vaststelling van niet-nakoming van artikel 48 van het Verdrag.

12. Aangezien geen van de communautaire regelingen die in de overgangsbepalingen worden genoemd, betrekking heeft op huisvesting, is de werking van artikel 48, voor zover het de huisvesting en de eigendom of de huur van onroerend goed betreft, voor Griekenland niet opgeschort geweest door de overgangsbepalingen van de Toetredingsakte (in ieder geval geldt artikel 48 voor Griekenland in volle omvang vanaf 1 januari 1988, toen de laatste van de overgangsbepalingen in de artikelen 45 tot en met 47 van de Toetredingsakte afliepen).

13. Ik ben van mening, dat artikel 48 EEG-Verdrag inderdaad huisvesting alsmede eigendom en huur van onroerend goed omvat. Verordening nr. 1612/68, waarvan artikel 9, lid 1, betrekking heeft op huisvesting, is vastgesteld krachtens artikel 49 van het Verdrag, dat de Raad opdraagt „de maatregelen vast te stellen welke nodig zijn om tot een vrij verkeer van werknemers te komen, zoals in het voorgaande artikel is omschreven". Dit is toch op zijn minst een aanwijzing, dat de gelijke behandeling met de eigen onderdanen van een Lid-Staat op huisvestingsgebied een vereiste is om een vrij verkeer van werknemers als bedoeld in artikel 48 tot stand te brengen. In de rechtsoverwegingen 15 en 16 van het hierboven reeds aangehaalde arrest in zaak 63/86 (Commissie/Italië) — al gaat het daar om de vrijheid van vestiging — is eveneens bevestiging te vinden voor de opvatting, dat het recht op vrij verkeer van werknemers ook een aanspraak inhoudt op huisvestingsmogelijkheden onder gelijke voorwaarden als voor de onderdanen van het gastland gelden. Trouwens, ook volgens lid 3 van artikel 48 zelf houdt het vrije verkeer van werknemers het recht in om „in een der Lid-Staten te verblijven ten einde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden". Omdat de Griekse restricties op het verkrijgen van de eigendom of het huren van onroerend goed door buitenlanders in de praktijk het recht van een werknemer uit een andere Lid-Staat om in Griekenland te verblijven ten einde er een beroep uit te oefenen, beperken, kan worden gesteld dat zij inbreuk maken op artikel 48. Daarom acht ik de vordering van de Commissie op dit punt voor toewijzing vatbaar.

14. Tevens verzoekt de Commissie het Hof om vast te stellen, dat de litigieuze wettelijke bepalingen een inbreuk vormen op artikel 7 van het Verdrag. Deze bepalingen discrimineren duidelijk op grond van nationaliteit, maar ik betwijfel toch of voor de vaststelling van een inbreuk op artikel 7 nog plaats is, als het Hof, zoals ik voorstel, een inbreuk op de artikelen 48, 52 en 59 vaststelt. Zoals algemeen aanvaard, zijn deze artikelen, voor de gebieden die zij regelen, specifieke uitwerkingen van het in artikel 7 neergelegde algemene beginsel van gelijke behandeling: zie bij voorbeeld rechtsoverweging 12 van het arrest in zaak 63/86, Commissie/Italië. Wanneer de gevraagde vaststelling van niet-nakoming reeds op een van de specifieke bepalingen wordt toegewezen, lijkt het me overbodig om daarnaast nog de niet-nakoming ten aanzien van het algemene beginsel vast te stellen, zeker omdat artikel 7 geldt „onverminderd de bijzondere bepalingen in het Verdrag gesteld". De vaststelling van een inbreuk op artikel 7 lijkt mij op haar plaats ingeval een specifiekere grondslag ontbreekt (zoals b. v. in zaak 293/83, Gravier, Jurispr. 1985, blz. 593), maar heeft geen zin ingeval er wel een specifiekere grondslag is (zoals b. v. in zaak 38/87, Commissie/Griekenland, arrest van 14 juli 1988, waar de Commissie zich op artikel 7 had beroepen, doch haar vordering, alsook de verkregen uitspraak zich beperkten tot de artikelen 52 en 59). De vaststelling van een inbreuk op artikel 7 kan op haar plaats zijn, wanneer er sprake is van discriminatie van personen die niet onder een specifiekere bepaling van het gemeenschapsrecht vallen. De Commissie heeft dit punt in casu echter uitdrukkelijk niet aangevoerd en enkel gesteld, dat artikel 7 is geschonden in zover de artikelen 48, 52 en 59 zijn geschonden. In de onderhavige zaak lijkt mij de vaststelling van een niet-nakoming van artikel 7 dan ook minder juist.

15. Niettemin kan de Commissie grotendeels in het gelijk worden gesteld. Ik geef het Hof dan ook in overweging vast te stellen dat de Helleense Republiek, door het enige artikel van het presidentieel decreet van 22-24 juni 1927 en de artikelen 1, 2, 3, 4 en 5 van noodwet nr. 1366/1938 in stand te laten en toe te passen op het verrichten van rechtshandelingen door onderdanen van andere Lid-Staten met betrekking tot in de grensgebieden gelegen onroerend goed, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens de artikelen 48, 52 en 59 op haar rusten, en de Helleense Republiek in de kosten te verwijzen.