CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 13 de Abril de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O artigo único do decreto presidencial grego de 22-24 de Junho de 1927 dispõe que a aquisição por pessoas singulares ou colectivas estrangeiras do direito de propriedade ou de outro direito real, com exclusão dos direitos referentes a hipotecas, sobre bens imóveis situados nas regiões fronteiriças do país é proibida, sob pena de determinadas sanções e de absoluta nulidade do acto jurídico em questão. As sanções consistem em multas e/ou prisão, e na demissão dos notários que transgridam a referida disposição. As mesmas sanções são aplicáveis à violação da proibição de arrendamento, ou de cessão por qualquer outra forma do uso, a essas mesmas pessoas, de bens imóveis urbanos situados nas regiões fronteiriças do país, por período superior a três anos. Segundo o mesmo artigo, é também proibido, sob pena das sanções especificadas, arrendar ou ceder por qualquer forma o uso de propriedades rústicas de qualquer tipo, incluindo pastagens, florestas, lagos e reservas piscatórias. Esta proibição apenas pode ser afastada por decisão dos ministros do Interior, da Agricultura e da Defesa Nacional, mediante parecer favorável de uma comissão especial. As regiões consideradas como regiões fronteiriças são as definidas como tal por decreto.

2. Os artigos 1.°, 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Lei grega de excepção n.° 1366, de 2-7 de Setembro de 1938, com as alterações nela introduzidas, proíbem a celebração de qualquer acto relativo a bens ou direitos imobiliários situados nas regiões fronteiriças ou numa ilha ou ilhéu da Grécia, ou numa região costeira ou do interior do país designada como região fronteiriça por decreto, ou seja, qualquer acto pelo qual a propriedade ou outro direito imobiliário é transferido para, ou uma relação de locação ou outra relação de carácter obrigacional é estabelecida com, uma pessoa singular ou colectiva, com excepção do Estado e dos municípios urbanos ou rurais. Para que a celebração de um acto como esse seja válida, e isto somente em relação a uma pessoa singular de nacionalidade grega ou de uma pessoa colectiva dirigida por nacionais gregos, o interessado deve apresentar um certificado do ministro da Agricultura, passado sob proposta de uma comissão especial, atestando que não existem razões de segurança que se oponham à celebração do acto. Os estrangeiros só são autorizados a celebrar esses actos se o decreto pelo qual a região foi qualificada como fronteiriça for revogado por um novo decreto.

3. Através de diversos decretos, uma superfície de cerca de 55 % do território grego foi classificada como região fronteiriça na acepção do decreto presidencial de 1927 e da lei de excepção de 1938.

* Língua original: inglês.

4. Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 5 de Outubro de 1987, a Comissão pede ao Tribunal que declare que, ao manter em vigor e ao aplicar determinadas disposições da sua legislação, em especial o artigo único do decreto presidencial de 22-24 de Junho de 1927 e os artigos 1.°, 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Lei de excepção n.° 1366 de 1938, à celebração por estrangeiros, nacionais de outros Estados-membros, de actos jurídicos relativos a bens imóveis situados nas regiões fronteiriças, a República Helénica faltou ao cumprimento das obrigações que lhe incumbem em virtude do Tratado CEE, e em especial dos seus artigos 7.°, 48.°, 52.° e 59.°

5. A Comissão divide a legislação grega acima descrita em dois grupos: o primeiro (decreto presidencial de 22-24 de Junho de 1927) unicamente aplicável aos estrangeiros; o segundo (Lei de excepção n.° 1366, de 2-7 de Setembro de 1938) aplicável em princípio de modo igual aos nacionais estrangeiros e gregos, mas que, todavia, prevê a possibilidade de os nacionais gregos adquirirem bens imóveis se se submeterem ao controlo administrativo necessário. A Comissão alega que os dois regimes constituem uma discriminação em razão da nacionalidade, contrária ao artigo 7.° do Tratado, e criam um obstáculo à livre circulação de pessoas e de serviços (artigos 48.°, 52.° e 59.°). A Comissão recusa-se expressamente a tomar posição quanto à incompatibilidade destas normas com as disposições do Tratado relativas à livre circulação de capitais (artigos 67.° e seguintes).

6. O Governo grego não contestou seriamente as infracções alegadas. Nas suas conclusões escritas, limita-se a observar que foi entregue ao Parlamento um projecto de lei, declara que a existência do projecto em questão não implica necessariamente o reconhecimento pela Grécia de que a tese da Comissão está bem fundamentada e sugere que o Tribunal negue provimento ao pedido da Comissão. Não apresenta, no entanto, qualquer argumento susceptível de refutar as acusações da Comissão. Na audiência e pela primeira vez, o Governo grego procurou demonstrar que as disposições impugnadas poderiam justificar-se por razões de segurança, especialmente ao abrigo do artigo 224.° do Tratado. Em minha opinião, o Tribunal não tem que examinar este fundamento por ter sido apresentado demasiado tarde no decurso do processo: artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento Processual. De qualquer modo, no entanto, a fundamentação do argumento não foi demonstrada pelas vagas referências feitas na audiência. O Governo grego invocou também na audiência os esforços que tinha feito e as dificuldades que tinha encontrado para alterar as disposições em litígio, no sentido exigido pelo direito comunitário. É, todavia, pacífico, não poder um Estado-membro invocar este género de dificuldades para justificar a falta de cumprimento da sua obrigação de respeitar o direito comunitário.

7. Deve dizer-se que, já na resposta à notificação dirigida pela Comissão em 1984 e ao seu parecer fundamentado de 1985, o Governo grego declarou estar em vias de elaboração a lei de adaptação. A audiência deste processo, inicialmente marcada para 6 de Dezembro de 1988, foi adiada para 14 de Março de 1989, a pedido do Governo grego, afim de lhe dar tempo para fazer votar a lei de adaptação. Contudo, esta legislação não foi ainda promulgada.

8. As disposições do Tratado mais claramente infringidas pelos dois tipos de restrições a que a legislação grega submete as transacções imobiliárias são as relativas à li-

berdade de estabelecimento, em especial o artigo 52.° O direito de possuir ou de arrendar bens imóveis noutro Estado-membro é obviamente um complemento indispensável ao direito de nele se estabelecer, sob pena de esvaziar este direito de toda e qualquer conteúdo prático. Além disso, o direito de possuir ou de arrendar bens imóveis deve, para ter sentido, incluir também o direito de utilizar e de explorar livremente esses bens. Ser essa a finalidade do artigo 52.° é confirmado pela redacção do artigo 54.°, n.° 3, alínea e), do Tratado, bem como pelos termos do Programa Geral para Abolição de Restrições à Liberdade de Estabelecimento de 1961 (JO 1962, n.° 2, p. 36). Consequentemente, considero que ambas os diplomas legais gregos impugnados neste processo são contrários ao artigo 52.° do Tratado.

9. O direito de possuir ou de explorar bens imóveis parece menos imediatamente ligado à livre prestação de serviços do que ao direito de estabelecimento. Apesar disso, é evidente que as disposições nacionais em causa podem restringir seriamente o direito de nacionais de outros Estados-membros prestarem na Grécia serviços que impliquem a aquisição ou utilização de bens imóveis. Com efeito, o Programa Geral para Abolição das Restrições à Liberdade de Prestação de Serviços de 1961 (JO 1962, n.° 2, p. 32) incluiu entre as restrições a serem eliminadas as disposições que, apenas em relação a estrangeiros, excluíam ou limitavam o direito de comprar, utilizar ou vender bens imóveis ou direitos a eles relativos; e a Directiva do Conselho 67/43/CEE (JO 1967, n.° 10, p. 140; EE 06 F1 p. 69) exigiu aos Estados-membros a abolição das restrições à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços relativas às actividades de pessoas não assalariadas exercendo actividades no sector dos negócios imobiliários. Após o termo do período de transição previsto no artigo 8.° do Tratado, essas restrições devem ser consideradas proibidas em virtude do efeito directo do artigo 59.° Além disso, o artigo 59.° tem um alcance mais vasto: as restrições gregas ao direito de possuir ou de arrendar bens imóveis poderiam igualmente representar um obstáculo a uma pessoa que quizesse estabelecer-se temporariamente na Grécia para realizar uma prestação de qualquer outra natureza, nos termos do direito que lhe é concedido pelo parágrafo terceiro do artigo 60.° do Tratado CEE. A este respeito, o Tribunal declarou que não se podem excluir os prestadores de serviços do benefício do princípio do tratamento como nacional em matéria de habitação: n.° 19 da fundamentação do acórdão de 14 de Janeiro de 1988 no processo 63/86, Comissão/Itália. Considero, portanto, que as medidas nacionais em questão são contrárias ao artigo 59.° do Tratado.

10. A Comissão alega ainda violação do artigo 48.° do Tratado. O artigo 48.° aplica-se na Grécia desde 1 de Janeiro de 1981, sob reserva das disposições transitórias constantes dos artigos 45.° e 47.° do acto de adesão (JO 1979, L 291, p. 17). Estas disposições transitórias não se referem directamente ao artigo 48.°, mas apenas a determinadas disposições do direito comunitário, em especial o Regulamento (CEE) n.° 1612/68, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO 1968, L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77). O artigo 45.°, n.° 1, do acto de adesão estabelece que o disposto nos artigos 1.° a 6.° e 13.° a 23.° do Regulamento n.° 1612/68 «só é aplicável... na Grécia, em relação aos nacionais dos Estados-membros actuais, a partir de 1 de Janeiro de 1988», e o artigo 45.°, n.° 2 difere a aplicação do artigo 11.° do regulamento, mas as disposições transitórias não mencionam o artigo 9.°, n.° 1, do regulamento, nos termos do qual:

«O trabalhador nacional de um Estado-membro, empregado no território de outro Estado-membro, beneficia de todos os direitos e vantagens concedidos aos trabalhadores nacionais em matéria de alojamento, incluindo o acesso à propriedade da habitação de que necessita.»

11. A aplicação do artigo 9.°, n.° 1, não foi, portanto, suspensa pelas referidas disposições transitórias. É, por conseguinte, aplicável na Grécia desde 1 de Janeiro de 1981 podendo os trabalhadores de outros Estados-membros que se encontravam já empregados regularmente na Grécia antes de 1 de Janeiro de 1981 ou que obtiveram emprego regular na Grécia após essa data beneficiar do disposto no artigo 9.°, n.° 1. As restrições a que a legislação grega em litígio sujeita a aquisição da propriedade ou o arrendamento de bens imóveis por estrangeiros são manifestamente incompatíveis com o disposto no artigo 9.°, n.° 1, e a Comissão teria o direito de pedir ao Tribunal que se pronunciasse a esse respeito; mas a Comissão pede a declaração de infracção, não a estas disposições, mas ao artigo 48.° do Tratado.

12. Uma vez que nenhum dos artigos referidos nas disposições transitórias se relaciona com o domínio da habitação, a aplicação do artigo 48.° do Tratado, na medida em que se relaciona com a habitação e a propriedade e o arrendamento de bens imóveis, não foi suspensa em relação à Grécia pelas disposições transitórias do acto de adesão. (Em qualquer caso, o artigo 48.° tem aplicação total na Grécia a partir de 1 de Janeiro de 1988, data em que a última das disposições provisórias constantes dos artigos 45.° a 47.° do Acto de Adesão expirou.)

13. Considero que o artigo 48.° do Tratado se relaciona tanto com habitação como com o acesso à propriedade e ao arrendamento de bens imóveis. O Regulamento n.° 1612/68, cujo artigo 9.°, n.° 1, se refere ao alojamento, foi adoptado com base no artigo 49.° do Tratado, que impõe ao Conselho a adopção de directivas ou regulamentos com as «medidas necessárias à realização... da livre circulação dos trabalhadores, tal como vem definida no artigo anterior». Esta disposição indica, pelo menos, que um tratamento igual ao reservado aos nacionais de um Estado-membro é exigido em matéria de habitação a fim de realizar a livre circulação de trabalhadores, tal como definida no artigo 48.° Os n.os 15 e 16 da fundamentação do acórdão proferido pelo Tribunal no processo 63/86, Comissão/Itália, embora se refiram ao direito de estabelecimento, confirmam também o ponto de vista de que a livre circulação dos trabalhadores implica o direito de acesso à habitação em condições equivalentes às de que beneficiam os nacionais do Estado de acolhimento. Além disso, nos termos do n.° 3 do próprio artigo 48.°, a livre circulação dos trabalhadores implica o direito de «residir num dos Estados-membros a fim de nele exercer uma actividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais». Dado que as restrições que a legislação grega implica quanto ao acesso à propriedade e ao arrendamento de bens imóveis por estrangeiros impedem na prática o direito que tem um trabalhador de um outro Estado-membro de residir na Grécia para aí exercer uma actividade profissional, pode dizer-se que são contrárias ao artigo 48.° do Tratado. Em consequência, considero que a Comissão tem razão ao pedir que se declare verificada uma infracção ao artigo 48.° do Tratado.

14. A Comissão pede também a declaração de que a legislação grega em questão infringe o artigo 7.° do Tratado. É evidente que esta legislação introduz uma discriminação em razão da nacionalidade, mas tenho dúvidas que seja adequado que o Tribunal declare existir infracção ao artigo 7.° se, como proponho, declarar existir infracção aos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado. Como é sabido, estes artigos constituem a manifestação específica, nas áreas respectivas, do princípio geral da não discriminação consagrado no artigo 7.°: veja-se, especialmente, o n.° 12 dos fundamentos do acórdão proferido no processo 63/86, Comissão/Itália. Se o Tribunal declarar verificada uma infracção às regras específicas, parece supérfluo que declare também existir violação do princípio geral; tanto mais que o artigo 7.° se aplica expressamente «sem prejuízo das disposições especiais» previstas no Tratado. Uma declaração de infracção ao artigo 7.° mostra-se adequada quando não exista um fundamento específico (como no processo 293/83, Gravier/Liège, Recueil 1985, p. 593) mas não tem qualquer utilidade quando se dispõe de um fundamento mais específico (como no processo 38/87, Comissão/Grécia, acórdão de 14 de Julho de 1988, no qual o artigo 7.° foi referido nos fundamentos, mas os pedidos da demandante e a parte decisória se limitaram aos artigos 52.° e 59.°). Uma decisão com base no artigo 7.° poderia ser oportuna no caso de uma discriminação em prejuízo de determinadas pessoas que não estivessem abrangidas por uma disposição específica do direito comunitário. Contudo, a Comissão renunciou expressamente a invocar este ponto no caso em apreço e só pediu a declaração de violação do artigo 7.° na medida em que os artigos 48.°, 52.° e 59.° são infringidos. Em consequência, não considero adequado, no presente caso, que se declare verificada a violação do artigo 7.°

15. No entanto, as alegações da Comissão mostram-se globalmente fundamentadas. Consequentemente, em minha opinião, o Tribunal deve declarar verificado que, ao manter em vigor e ao aplicar o artigo único do decreto presidencial de 22-24 de Junho de 1927 e os artigos 1.°, 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Lei de excepção n.° 1366/1938, à celebração por estrangeiros, nacionais dos Estados-membros, de actos jurídicos relativos a bens imóveis situados nas regiões fronteiriças, a República Helénica faltou ao cumprimento das obrigações que lhe incumbem em virtude dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CEE, e condenar a República Helénica no pagamento das despesas.