ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
L. A. GEELHOED
της 10ης Απριλίου 2003 [1]

I — Εισαγωγή

1. Το Vewaltungsgerichtshof (Αυστρία) υπέβαλε στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως δύο προδικαστικά ερωτήματα για την ερμηνεία των άρθρων 12 και 56 επ. της Συνθήκης ΕΚ. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν ειδικότερα μια εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία υπάγει σε διοικητικούς περιορισμούς την αλλοτρίωση γεωργικών και δασικών εκτάσεων προς το συμφέρον της διατηρήσεως μιας μικρής κλίμακας γεωργικής εκμεταλλεύσεως.

2. Τα υποβληθέντα ερωτήματα παρέχουν στο Δικαστήριο την ευκαιρία να διευκρινίσει λεπτομερέστερα τη νομολογία του για τις προϋποθέσεις που θέτει η εθνική νομοθεσία για την κτήση ακινήτων. Στην νομολογία αυτή, ιδίως δε στις αποφάσεις Konle [2] και Reisch κ.λπ. [3], το Δικαστήριο διευκρίνισε τα όρια εντός των οποίων κράτος μέλος μπορεί να θέτει τέτοιου είδους προϋποθέσεις. Το Δικαστήριο στηρίχθηκε εν προκειμένω στις διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, στην οποία αναφέρονται τα άρθρα 56 έως 60 ΕΚ. Αμφότερες οι αποφάσεις αφορούσαν εθνικές διατάξεις που θεσπίστηκαν προς το συμφέρον της χωροταξίας. Εδώ πρόκειται για ένα άλλο γενικό συμφέρον στον τομέα της γεωργίας.

3. Ένα ιδιαίτερο στοιχείο έχει επιπλέον σημασία στην παρούσα υπόθεση. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης κατάγονται από το Πριγκιπάτο του Λιχτενστάιν. Το ζήτημα επομένως είναι αν υπήκοοι χώρας που είναι μέρος στη Συμφωνία σχετικά με τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο [4] (στο εξής: Συμφωνία ΕΟΧ), αλλά δεν είναι κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, μπορούν να αντλούν δικαιώματα από τη Συμφωνία αυτή στην περίπτωση κατά την οποία η Συνθήκη ΕΚ προβλέπει εξαίρεση από την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων για τις κινήσεις κεφαλαίων προς ή από τρίτες χώρες.

II — Νομικό πλαίσιο

Α — *Ευρωπαϊκό δίκαιο*

4. Το άρθρο 56, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ έχει ως εξής: «Στο πλαίσιο των δια-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

2 — Απόφαση της 1ης Ιουνίου 1999, C-302/97 (Συλλογή 1999, σ. I-3099).

3 — Απόφαση της 5ης Μαρτίου 2002, C-515/99 έως C-524/99 και C-526/99 έως C-540/99 (Συλλογή 2002, σ. I-2157).

4 — ΕΕ 1994, L 1, σ. 1.

τάξεων του παρόντος κεφαλαίου, απαγορεύεται οποιοσδήποτε περιορισμός των κινήσεων κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών και μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών».

5. Το άρθρο 57, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ ορίζει τα εξής: «Οι διατάξεις του άρθρου 56 δεν θίγουν την εφαρμογή, έναντι τρίτων χωρών, τυχόν περιορισμών που ισχύουν στις 31 Δεκεμβρίου 1993 δυνάμει του εθνικού ή του κοινοτικού δικαίου σχετικά με τις κινήσεις κεφαλαίων από ή προς τρίτες χώρες που αφορούν άμεσες επενδύσεις, στις οποίες περιλαμβάνονται οι επενδύσεις σε ακίνητα, εγκατάσταση, παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ή εισδοχή τίτλων σε κεφαλαιαγορές.»

6. Το άρθρο 40 της Συμφωνίας σχετικά με τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο έχει ως εξής: «Στα πλαίσια των διατάξεων της παρούσας συμφωνίας, δεν επιβάλλονται περιορισμοί μεταξύ των συμβαλλομένων μερών στις κινήσεις κεφαλαίων που ανήκουν σε πρόσωπα που έχουν κατοικία σε κράτος μέλος της ΕΚ ή της ΕΖΕΣ ούτε διάκριση μεταχείρισης που βασίζεται στην ιθαγένεια ή στην κατοικία των μερών ή στον τόπο της επενδύσεως. Στο παράρτημα XII περιέχονται οι αναγκαίες διατάξεις για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου.»

7. Στο προπαρατεθέν παράρτημα XII διευκρινίζεται ότι η οδηγία 88/361/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1988, για τη θέση σε εφαρμογή του άρθρου 67 της Συνθήκης[5], έχει εφαρμογή στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο. Από την ονοματολογία των κινήσεων κεφαλαίων που περιέχεται στο παράρτημα I αυτής της οδηγίας προκύπτει ότι οι κινήσεις κεφαλαίων περιλαμβάνουν τις πράξεις με τις οποίες οι μη κάτοικοι επενδύουν σε ακίνητα στο έδαφος των κρατών μελών.

8. Αναφέρω, τέλος, το άρθρο 6 της Συμφωνίας ΕΟΧ: «Με την επιφύλαξη των μελλοντικών εξελίξεων της νομολογίας, εφόσον οι διατάξεις της παρούσας συμφωνίας είναι κατ' ουσίαν ταυτόσημες με τους αντίστοιχους κανόνες της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και με τις πράξεις που εγκρίνονται κατ' εφαρμογήν αυτών των δύο Συνθηκών, ερμηνεύονται κατά τη θέση σε ισχύ και την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που έχουν εκδοθεί πριν από την ημερομηνία υπογραφής της παρούσας συμφωνίας.»

B — *Εθνικό δίκαιο*

9. Σύμφωνα με το άρθρο VII του Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 (νόμου για την αναθεώρηση του ομοσπονδιακού συντάγματος)[6], τα ομόσπονδα κράτη

5 — ΕΕ L 178, σ. 5.
6 — BGBl, αριθ. 444.

(Länder) μπορούν να προβαίνουν σε νομοθετικές ρυθμίσεις, διά των οποίων οι συναλλαγές επί αγροτικών και δασικών ακινήτων υπόκεινται σε διοικητικούς περιορισμούς προς το συμφέρον της διατηρήσεως, ενισχύσεως ή δημιουργίας μιας ικανής προς βιοπορισμό αγροτικής τάξεως. Στην παρούσα περίπτωση εφαρμογή έχει ο Grundverkehrsgesetz (νόμος περί πράξεων επί ακινήτων) του ομόσπονδου κράτους Vorarlberg[7] (στο εξής: VGVG) της 23ης Σεπτεμβρίου 1993.

10. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, του VGVG ορίζει τα εξής: «Οι διατάξεις του νόμου αυτού διέπουν τις συναλλαγές επί:

a) αγροτικών και δασικών ακινήτων,

b) οικοπέδων,

c) ακινήτων, καθόσον σ' αυτά αποκτούν αλλοδαποί δικαιώματα.»

11. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 3, αυτού, ο VGVG έχει ως σκοπό:

«a) να διατηρηθούν αγροτικά και δασικά ακίνητα αγροτικών οικογενειακών επιχειρήσεων προς το συμφέρον βελτιώσεως των διαρθρωτικών τους σχέσεων ανάλογα με τα φυσικά δεδομένα του ομόσπονδου κράτους·

[...]

c) να διατηρηθεί μια όσο το δυνατόν ευρεία, κοινωνικώς ανεκτή και προς το μέγεθος του ομόσπονδου κράτους ανάλογη διασπορά της εγγείου ιδιοκτησίας·

d) να υπόκειται σε περιορισμούς η απόκτηση ακινήτων από αλλοδαπούς, οι οποίοι δεν εξομοιώνονται με ημεδαπούς σύμφωνα με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.»

12. Το άρθρο 3 του VGVG ορίζει, καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, τα εξής: «Καθόσον προκύπτει από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, οι ρυθμίσεις σχετικά με την απόκτηση ακινήτου από αλλοδαπούς, υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 2, δεν ισχύουν για [...] πρόσωπα και εταιρίες για σκοπούς αμέσων επενδύσεων, επενδύσεων ακινήτων και λοιπών πράξεων της κινήσεως των κεφαλαίων.»

13. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του VGVG διευκρινίζει τα εξής: «Οι συναλλαγές που

7 — Όταν εκδόθηκε η διάταξη περί παραπομπής, ο VGVG ίσχυε όπως είχε δημοσιευθεί στα Novellen Vorarlberg LGBl. 1995/11, 1996/9 και 1997/85, καθώς και στο Kundmachung Vorarlberger LGBl. 1997/21.

έχουν ως αντικείμενο αγροτικά ή δασικά ακίνητα χρήζουν αδείας από την αρμόδια για τις συναλλαγές επί ακινήτων αρχή, αν έχουν ως αντικείμενο ένα από τα επόμενα δικαιώματα:

a) την ιδιοκτησία,

b) [...] δικαιώματα, τα οποία επιτρέπουν την κατασκευή οικοδομικών εγκαταστάσεων επί ξένου ακινήτου,

c) το δικαίωμα χρήσεως ή το δικαίωμα καρπώσεως,

d) το δικαίωμα εκμισθώσεως σε αγροτικές επιχειρήσεις,

[...].»

14. Το άρθρο 5 του VGVG έχει ως εξής:

«1. Η απόκτηση του δικαιώματος μπορεί να εγκριθεί μόνο:

a) στην περίπτωση αγροτικών ακινήτων — αν ανταποκρίνεται στο γενικό συμφέρον για τη συντήρηση αποδοτικής αγροτικής τάξεως και ο αποκτών εκμεταλλεύεται ο ίδιος το ακίνητο στο πλαίσιο αγροτικής επιχειρήσεως και έχει επίσης τη μόνιμη κατοικία του στην εκμετάλλευση ή, καθόσον δεν πρόκειται για κάτι τέτοιο, η απόκτηση του δικαιώματος δεν αντίκειται στη διατήρηση και δημιουργία μιας οικονομικά υγιούς, μικρομεσαίας αγροτικής γαιοκτησίας,

b) στην περίπτωση δασικών ακινήτων — αν αυτή δεν αντίκειται στο συμφέρον της δασοοικονομίας ειδικότερα και στο γενικό συμφέρον της εν γένει οικονομίας,

[...].

2. Οι προϋποθέσεις της παραγράφου 1 δεν συντρέχουν, ιδίως, αν:

a) το ακίνητο, άνευ σημαντικού λόγου, έπαυσε να έχει αγροτική ή δασική χρήση,

b) η αντιπαροχή υπερβαίνει σημαντικά τη συνήθη για τον συγκεκριμένο τόπο τιμή του ακινήτου,

c) πρέπει να γίνει δεκτό ότι το ακίνητο αποκτήθηκε μόνο για τη δημιουργία ή τη μεγέθυνση μεγάλης εγγείου ιδιοκτησίας ή περιοχών θήρας,

d) πρέπει να γίνει δεκτό ότι μακροπρόθεσμα δεν είναι σίγουρη η εκμετάλλευση από τον ίδιο τον ιδιοκτήτη ή ότι δεν υπάρχουν οι αναγκαίες ειδικές γνώσεις για την εκμετάλλευση από τον ίδιο τον ιδιοκτήτη,

e) η κατά τη διάρκεια αγροτικής διαδικασίας επιδιωκόμενη ευνοϊκή διαμόρφωση κτηματικής περιουσίας διαταράχθηκε εκ νέου άνευ αποχρώντος λόγου.»

15. Το άρθρο 11 του VGVG περιέχει εξαιρέσεις από την υποχρέωση λήψεως αδείας για ορισμένες μορφές κτήσεως ακινήτων, ειδικότερα μεταξύ μελών οικογενείας και εκ κληρονομικής διαδοχής και κληροδοσίας.

16. Κατά το άρθρο 25 του VGVG, η πράξη μεταβιβάσεως στερείται αναδρομικώς των εννόμων της αποτελεσμάτων σε περίπτωση αρνήσεως χορηγήσεως αδείας.

III — Τα πραγματικά περιστατικά

17. Η Margarethe Ospelt, η πρώτη προσφεύγουσα της κύριας δίκης (στο εξής: πρώτη προσφεύγουσα), είναι ιδιοκτήτρια, σύμφωνα με το κτηματολόγιο, ακινήτων επιφάνειας 43 532 τ.μ. Έχει την ιθαγένεια του Πριγκιπάτου του Λιχτενστάιν.

18. Τα ακίνητά της περιλαμβάνουν πολυάριθμα γαιοτεμάχια, τα περισσότερα των οποίων αναφέρονται στο σχέδιο χρησιμοποιήσεως επιφανειών του Δήμου Zwischenwasser ως ακάλυπτη έκταση σε αγροτική περιοχή. Τα εν προκειμένω γαιοτεμάχια συνορεύουν μεταξύ τους. Οι γεωργικές εκτάσεις είναι σήμερα εκμισθωμένες σε δύο γεωργικές επιχειρήσεις με σύμβαση αγρομισθώσεως.

19. Το Schlössle Weissenberg Familienstiftung, με έδρα το Πριγκιπάτο του Λιχτενστάιν, συστάθηκε με πράξη της 9ης Απριλίου 1998. Το ίδρυμα αυτό είναι το δεύτερο προσφεύγον της κύριας δίκης. Η πρώτη προσφεύγουσα είναι η μοναδική διευθύνων σύμβουλος του ιδρύματος με δικαίωμα υπογραφής και είναι η πρώτη δικαιούχος. Με πράξη μεταβιβάσεως της 16ης Απριλίου 1998, που επικυρώθηκε από συμβολαιογράφο του Feldkirch (Αυστρία) στις 16 Απριλίου 1998, τα επίδικα ακίνητα περιήλθαν στην περιουσία του ιδρύματος. Η αγρομίσθωση διατηρήθηκε εν προκειμένω.

20. Χάριν ορθής εκτιμήσεως του πραγματικού πλαισίου της υποθέσεως αυτής, εξετάζω επιπλέον με συντομία και τη δομή του Vorarlberg, ειδικότερα δε ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της γεωργίας, όπως αυτά απαντούν σε αυτό το ομόσπονδο κράτος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Αυστρίας. Χρησιμοποιώ εν προκειμένω τα στοιχεία που προκόμισε η Αυστριακή Κυβέρνηση στην παρούσα διαδικασία.

IV — Η διαδικασία

21. Η γεωργική διάρθρωση της Αυστρίας είναι γενικώς μικρής κλίμακας, ιδίως στο ομόσπονδο κράτος Vorarlberg που είναι ορεινό. Η συνολική επιφάνεια του Vorarlberg είναι 260 144 εκτάρια. Το 47 % αυτής της επιφάνειας χρησιμοποιείται ως γεωργική έκταση, από την οποία το 94,58 % βρίσκεται σε ορεινή περιοχή κατά την έννοια του άρθρου 18 του κανονισμού 1257/99 [8] και το 3,55 % περιλαμβάνεται σε περιοχές που επηρεάζονται από ειδικά μειονεκτήματα κατά την έννοια του άρθρου 20 αυτού του κανονισμού. Συνολικώς, το 98,13 % των γεωργικών εκτάσεων είναι μειονεκτικές περιοχές βάσει του άρθρου 17 αυτού του κανονισμού.

22. Λόγω των τοπικών συνθηκών, η περιοχή προσφέρεται για τη γαλακτοπαραγωγή. Άλλες μορφές παραγωγής, όπως η κτηνοτροφία, είναι ουσιαστικά αδύνατες. Στο Vorarlberg, η γαλακτοπαραγωγή είναι οργανωμένη σε τρία επίπεδα (3 Stufen Wirtschaft). Αυτό σημαίνει ότι, το φθινόπωρο, τον χειμώνα και την άνοιξη, ο κτηνοτρόφος εργάζεται στην κοιλάδα. Το καλοκαίρι, μεταφέρει το κοπάδι του στους ορεινούς βοσκοτόπους μέσου και υψηλού υψομέτρου. Με τη μέθοδο αυτή διαφυλάσσεται το τοπίο και το περιβάλλον.

23. Στις 22 Απριλίου 1998, οι προσφεύγοντες υπέβαλαν αίτηση για τη χορήγηση άδειας συναλλαγών επί ακινήτων κατά την έννοια του άρθρου 4 του VGVG. Με απόφαση της 19ης Οκτωβρίου 1998, η αρμόδια αρχή, ήτοι το Unabhängiger Vervaltungssenat του ομόσπονδου κράτους του Vorarlberg, αρνήθηκε να χορηγήσει αυτή την άδεια. Η άρνηση στηρίζεται στην εκτίμηση ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο a, του VGVG.

24. Στο πλαίσιο της αιτιολογίας του, το Unabhängiger Vervaltungssenat εξετάζει περαιτέρω τα περιστατικά και την επίδικη ρύθμιση. Επισημαίνει ότι το μεγαλύτερο μέρος των επίδικων ακινήτων έχει δηλωθεί ως γεωργική έκταση, οπότε, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο a, του VGVG 1993, ήταν αναγκαία προηγούμενη διοικητική άδεια. Οι εκτάσεις αυτές θα έπρεπε κατά την έννοια του VGVG να χρησιμοποιούνται και αποκτώνται από αγρότες στο πλαίσιο γεωργικής επιχειρήσεως. Κατά πάγια νομολογία του Verwaltungsgerichtshof, από το γενικό συμφέρον, στην

8 — Κανονισμός (ΕΚ) 1257/1999 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και για την τροποποίηση και κατάργηση ορισμένων κανονισμών, ΕΕ L 160, σ. 80. Βλ. το σημείο 107 κατωτέρω.

προστασία του οποίου σκοπεί ο VGVG, προκύπτει ότι οι γεωργικές εκτάσεις που αποκτώνται στο πλαίσιο της νομοθεσίας περί συναλλαγών επί ακινήτων πρέπει να αποτελούν αντικείμενο εκμεταλλεύσεως από τους ίδιους τους κτήτορες. Το δεύτερο προσφεύγον, το Schlössle Weissenberg Familienstiftung, δεν ασκεί δραστηριότητα γεωργικής εκμεταλλεύσεως, ούτε έχει τέτοια πρόθεση. Η απόκτηση εκτάσεων γεωργικής χρήσεως προς τον σκοπό περαιτέρω μισθώσεως αντιβαίνει προς το κατά τον VGVG γενικό συμφέρον της διατηρήσεως ενός βιώσιμου γεωργικού πληθυσμού και της διαφυλάξεως και δημιουργίας μιας οικονομικώς υγιούς έγγειας ιδιοκτησίας μεσαίων και μικρών γεωργικών επιχειρήσεων. Λόγος αρνήσεως χορηγήσεως άδειας σε συνάρτηση με την έλλειψη ιδιοχρήσεως μιας γεωργικής επιχειρήσεως υφίσταται επίσης όταν ο μέχρι τούδε κύριος δεν εκμεταλλευόταν ο ίδιος το γαιοτεμάχιο.

25. Οι προσφεύγοντες άσκησαν κατ' αρχάς προσφυγή κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Αυστριακού Verfassungsgerichtshof. Με απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 2000, το δικαστήριο αυτό απεκδύθηκε της εκδικάσεως της υποθέσεως και την παρέπεμψε στο Verwaltungsgerichtshof δυνάμει του άρθρου 144, παράγραφος 3, του Bundesvefassungsgesetz. Στο συμπληρωματικό τους δικόγραφο προσφυγής, οι προσφεύγοντες προβάλλουν, μεταξύ άλλων, ότι η άρνηση χορηγήσεως της κατά το διοικητικό δίκαιο άδειας συναλλαγών επί ακινήτων αντιβαίνει προς τις διατάξεις της Συμφωνίας ΕΟΧ που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

26. Κατόπιν αυτών, με διάταξη της 19ης Οκτωβρίου 2001, που περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 21 Νοεμβρίου 2001, το Vefassungsgerichtshof υπέβαλε τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν την έννοια το άρθρο 12 ΕΚ (πρώην άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΚ) και τα άρθρα 56 επ. ΕΚ (πρώην άρθρα 73 Β επ. της Συνθήκης ΕΚ) ότι ρυθμίσεις, βάσει των οποίων οι συναλλαγές αγροτικών και δασικών ακινήτων, χάριν του γενικού συμφέροντος της διατηρήσεως, ενισχύσεως ή δημιουργίας βιώσιμης αγροτικής τάξεως, υπόκεινται σε διοικητικούς περιορισμούς, επιτρέπονται ενόψει των βασικών ελευθεριών που διασφαλίζει εφαρμοστέα νομοθετική διάταξη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, ειδικότερα της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, και έναντι κρατών μελών του ΕΟΧ υπό την έννοια των "τρίτων χωρών" σύμφωνα με το άρθρο 56, παράγραφος 1, ΕΚ (πρώην άρθρο 73 Β της Συνθήκης ΕΚ);

2) Στην περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα έχουν την έννοια το άρθρο 12 ΕΚ (πρώην άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΚ) και τα άρθρα 56 επ. ΕΚ (πρώην άρθρα 73 Β επ. της Συνθήκης ΕΚ) ότι το γεγονός ότι οι προσφεύγοντες έπρεπε σύμφωνα με τον νόμο (του Vorarlberger) σχετικά με την αγορά ακινήτων (νόμος περί αγοράς ακινήτων) LGBl για το Vorarlberg αριθ. 61/1993 — στο εξής: VGVG 1993 — να υποβληθούν κατά την αγορά αγροτικών ακινήτων σε "διαδικασία αδείας" ήδη πριν από την

ενσωμάτωση του δικαιώματος ιδιοκτησίας στο κτηματολόγιο, συνιστά παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και μιας θεμελιώδους ελευθερίας των προσφευγόντων, την οποία εγγυώνται νομοθετικές διατάξεις της Ευρωπαϊκής Ενώσεως που έχουν εφαρμογή επίσης έναντι κρατών μελών του ΕΟΧ υπό την έννοια των "τρίτων χωρών" σύμφωνα με το άρθρο 56, παράγραφος 1, ΕΚ (πρώην άρθρο 73β) της Συνθήκης ΕΚ;»

27. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν στο Δικαστήριο η πρώτη προσφεύγουσα, οι Κυβερνήσεις της Δημοκρατίας της Αυστρίας, του Πριγκιπάτου του Λιχτενστάιν και του Βασιλείου της Νορβηγίας, καθώς και η εποπτεύουσα αρχή της ΕΖΕΣ και η Επιτροπή. Στις 7 Ιανουαρίου 2003, διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση της παρούσας υποθέσεως.

V — Το πρώτο ερώτημα

Α — *Γενικές παρατηρήσεις*

28. Το πρώτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου αποτελεί ουσιαστικά αίτημα διευκρινίσεως του ζητήματος κατά πόσον η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, η οποία διασφαλίζεται από το άρθρο 56 επ. ΕΚ, ισχύει για τις κινήσεις κεφαλαίων μεταξύ κρατούς μέλους της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και χώρας που είναι μέρος στη Συμφωνία ΕΟΧ, αλλά όχι κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Ειδικότερα, πρόκειται κατά σειρά για τα ακόλουθα ζητήματα:

— Το άρθρο 56 ΕΚ και οι κινήσεις κεφαλαίων με τρίτες χώρες. Εν προκειμένω, θα εξετάσω την έννοια του άρθρου 56 σε συνάρτηση επίσης με την πραγματοποίηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ενώσεως. Αυτό έχει ως συνέπεια το ζήτημα αν οι κάτοικοι τρίτων χωρών αντλούν δικαιώματα από το άρθρο 56 ΕΚ.

— Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ανωτέρω ζήτημα, θα στραφώ στην ερμηνεία της ρήτρας ακινητοποιήσεως του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ. Συναφώς, σημασία έχει επίσης το αν στην παρούσα υπόθεση πρόκειται για περιορισμό της κινήσεως κεφαλαίων που υφίστατο ήδη στις 31 Δεκεμβριου 1993. Περαιτέρω, τίθεται το ζήτημα αν έχει σημασία για τον χαρακτηρισμό του Πριγκιπάτου του Λιχτενστάιν ως τρίτης χώρας κατά το άρθρο 57 ΕΚ το γεγονός ότι το Πριγκιπάτο αυτό είναι μέρος στη Συμφωνία ΕΟΧ.

— Το τρίτο ζήτημα αφορά τα δικαιώματα που απορρέουν από το άρθρο 40 ΕΟΧ, ειδικότερα για υπηκόους χωρών ΕΟΧ οι

οποίες δεν είναι κράτη μέλη. Αντλούν τα πρόσωπα αυτά από το άρθρο 40 ΕΚ δικαιώματα που μπορούν να επικαλεσθούν ενώπιον δικαστηρίων; Έχει, στη συνέχεια, η ύπαρξη αυτών των δικαιωμάτων συνέπειες για ένα κράτος μέλος το οποίο δυνάμει της ρήτρας ακινητοποιήσεως του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ διατηρεί μια διάταξη σε ισχύ; Πρέπει, με άλλα λόγια, το άρθρο 57, παράγραφος 1, ΕΚ να μη τύχει εφαρμογής σε μια τέτοια περίσταση;

29. Τα ζητήματα αυτά με οδηγούν σε ένα προκαταρκτικό σημείο. Το Δικαστήριο εξετάζει πρωταρχικά την κτήση ακινήτων σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, όπως προκύπτει από τις αποφάσεις Konle και Reisch κ.λπ.[9]. Στην απόφαση Konle, το Δικαστήριο αναφέρεται συγχρόνως σε μια ενδεχόμενη επίπτωση της ελεύθερης εγκαταστάσεως, αλλά δεν εξετάζει περαιτέρω το ζήτημα αυτό. Στις προτάσεις μου για την έκδοση της αποφάσεως Reisch κ.λπ.[10] υποστήριξα την άποψη ότι η εθνική νομοθεσία που σκοπεί στην παρεμπόδιση κτήσεως δεύτερων κατοικιών πρέπει να εξετάζεται σε σχέση με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Κατά την εκτίμησή μου, η συναλλαγή που αφορούσε κεφάλαιο αποτελούσε πρωτίστως αντιπαροχή για παρασχεθείσα υπηρεσία.

30. Στην παρούσα υπόθεση, πάντως, τα περιστατικά της κύριας δίκης δεν δίνουν αφορμή για να συμπεριληφθούν άλλες θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης ΕΚ στην εκτίμηση που θα γίνει. Όποιος και αν είναι ο σκοπός του ΕΟΧ, η υπό κρίση συναλλαγή αφορά πρωτίστως επένδυση σε ακίνητα και όχι πέραν των συνόρων εγκατάσταση ή παροχή υπηρεσιών. Επομένως, η εξέταση αυτών των ζητημάτων σε σχέση με τις άλλες ελευθερίες θα έχει για την κύρια δίκη υποθετικό χαρακτήρα. Είναι σαφές ότι οι εν λόγω άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου δεν μπορούν να έχουν εφαρμογή στα περιστατικά της παρούσας περιπτώσεως ούτε άμεσα ούτε έμμεσα[11]. Επομένως, θα αγνοήσω την ενδεχομένως παραβίαση άλλων θεμελιωδών ελευθεριών της Συνθήκης ΕΚ. Αυτό ισχύει και για τις παρατηρήσεις που κατέθεσε σχετικώς στο Δικαστήριο η πρώτη προσφεύγουσα.

Β — *Άρθρο 56 ΕΚ*

31. Το άρθρο 56, παράγραφος 1, ΕΚ, που περιέχει τον βασικό κανόνα για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, έχει δύο κύρια χαρακτηριστικά. Πρώτον, η διάταξη έχει άμεσο αποτέλεσμα· δεύτερον, η διάταξη ισχύει erga omnes. Δεν κάνει καμία διάκριση μεταξύ των εσωτερικών κινήσεων κεφαλαίων εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και των κινήσεων κεφαλαίων με τρίτες χώρες.

9 — Προπαρατεθείσες αντιστοίχως στις υποσημειώσεις 2 και 3.

10 — Βλ. ιδίως, το σημείο 67 επ. των προτάσεων αυτών.

11 — Βλ. τη νομολογία του Δικαστηρίου για την υποχρέωση απαντήσεως σε αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, παραδείγματος χάριν την απόφαση της 17ης Ιουλίου 1997, C-130/95, Giloy (Συλλογή 1997, σ. I-4291).

32. Με την απόφασή του Sanz de Lera κ.λπ.[12], το Δικαστήριο προέβη στην ακόλουθη ερμηνεία του πρώτου βασικού χαρακτηριστικού του άρθρου 56 ΕΚ: «Πρέπει, εκ προοιμίου, να παρατηρηθεί ότι στο άρθρο 73 Β, παράγραφος 1, της Συνθήκης διατυπώνεται σαφής και ανεπιφύλακτη απαγόρευση, η οποία δεν χρήζει κανενός εκτελεστικού μέτρου. Στη συνέχεια, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η χρήση των όρων "στα πλαίσια των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου" στο άρθρο 73 Β ενέχει παραπομπή στο σύνολο του κεφαλαίου εντός του οποίου εντάσσεται το άρθρο αυτό. Συνεπώς, η εν λόγω διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται λαμβανομένου υπόψη του πλαισίου αυτού.»

33. Όσον αφορά το δεύτερο βασικό χαρακτηριστικό, το άρθρο 56 ΕΚ ισχύει erga omnes, καθόσον το άρθρο αυτό, σε αντίθεση προς τις άλλες περί κυκλοφορίας θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης ΕΚ, αφορά επίσης τις δοσοληψίες με τρίτες χωρες. Η εφαρμογή του άρθρου 56 ΕΚ στις δοσοληψίες με τρίτες χώρες αποτελεί μοναδική περίπτωση. Η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων συνιστά ουσιαστικά αναγκαία προϋπόθεση για τις τρεις άλλες ελευθερίες της Συνθήκης που αφορούν πρόσωπα, αγαθά και υπηρεσίες. Η σημασία αυτών των άλλων τριών ελευθεριών μειώνεται όταν οι κινήσεις των κεφαλαίων — επίσης δε η διενέργεια πληρωμών — δεν είναι ελεύθερες.

34. Η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων δεν είναι απλώς προϋπόθεση της πραγματοποιήσεως της κοινής αγοράς, αλλά αποτελεί επίσης έκφραση της αρχής μιας ανοικτής οικονομίας της αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, η οποία διατυπώνεται στα άρθρα 4 και 105 ΕΚ. Η ανοικτή αυτή οικονομία της αγοράς δεν περιορίζεται στα φυσικά σύνορα του εδάφους της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

35. Τα στοιχεία αυτά, όμως, δεν σημαίνουν ότι η έχουσα άμεσο αποτέλεσμα ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων έχει τα ίδια αποτελέσματα εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και προς τα έξω. Υπάρχει μια διαφορά στον βαθμό ελευθερίας. Εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, η ελευθερία είναι σχεδόν πλήρης. Προς τα έξω, υφίστανται εξαιρέσεις. Τα άρθρα 57, 59, και 60 ΕΚ προβλέπουν ενδεχόμενους περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, οι οποίοι μπορούν να έχουν εφαρμογή μόνο στις κινήσεις κεφαλαίων με τρίτες χώρες. Παράλληλα με τη ρήτρα ακινητοποιήσεως του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ, που αφορά η παρούσα υπόθεση, πρόκειται συναφώς για εξουσίες του Συμβουλίου και των κρατών μελών να περιορίζουν υπό ειδικώς περιγραφόμενες περιστάσεις την παρεχόμενη από τη Συνθήκη ελευθερία.

36. Οι διαφορές αυτές συνδέονται στο πλαίσιο στο οποίο πρέπει να εντάσσεται η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων. Επισημαίνω συναφώς ότι με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ περιελήφθη στη Συνθήκη ΕΚ μια έχουσα άμεσο αποτελεσμα ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, η οποία περιγράφεται στο άρθρο 56 ΕΚ. Ως έναρξη ισχύος του άρθρου 56 (και των επόμενων αυτού) ορίστηκε η 1η Ιανουαρίου 1994 — επομένως μετά την έναρξη ισχύος της ίδιας της Συνθήκης του Μάαστριχτ —, ήτοι η ημερομηνία κατά την οποία άρχισε το δεύτερο

12 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-163/94, C-165/94 και C-250/94 (Συλλογή 1995, σ. I-4821).

στάδιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ενώσεως. Η αναφερόμενη στο άρθρο 57, παράγραφος 1, ημερομηνία πρέπει να ληφθεί υπόψη υπό το πρίσμα αυτής της αλληλουχίας. Η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων πρέπει να θεωρείται ως συστατικό στοιχείο της Οικονομικής και Νομισματικής Ενώσεως.

37. Στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Νομισματικής Ενώσεως δεν είναι πλέον νοητοί δημοσίου δικαίου περιορισμοί στις συναλλαγές κεφαλαίων εντός της ευρωζώνης. Η νομισματική πολιτική καθορίζεται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, αυτό δε προϋποθέτει πλήρη ενότητα από απόψεως διακινήσεως χρηματικών πληρωμών και κυκλοφορίας κεφαλαίων. Σε περίπτωση συγκεντρωτικής νομισματικής πολιτικής, δεν μπορεί πλέον να υφίσταται καμία διαφορά μεταξύ διασυνοριακών συναλλαγών και συναλλαγών που πραγματοποιούνται εντός του εθνικού χώρου κράτους μέλους. Από απόψεως αρμοδιοτήτων, αυτό σημαίνει ότι στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης νομισματικής ενώσεως τα κράτη μέλη έχουν εγκαταλείψει τη νομισματική τους κυριαρχία. Επομένως, δεν μπορούν πλέον να επικαλούνται ούτε την εξουσία τους λήψεως μέτρων διασφαλίσεως σε περίπτωση προβλημάτων με το ισοζύγιο πληρωμών. Το άρθρο 119, παράγραφος 4, και το άρθρο 105, παράγραφος 4, ΕΚ το ορίζουν αυτό ρητώς.

38. Στο πλαίσιο της σχέσεως μεταξύ της νομισματικής ενώσεως και των κρατών μελών που δεν συμμετέχουν — ακόμη — σε αυτήν, τα εν λόγω κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν την εξουσία να επικαλούνται τα άρθρα 119 και 120 ΕΚ σε περίπτωση προβλημάτων με το ισοζύγιο πληρωμών. Δυνάμει αυτών των άρθρων, μπορεί είτε να είναι εξουσιοδοτημένα να λαμβάνουν μέτρα διασφαλίσεως είτε, σε περίπτωση αιφνιδίας κρίσεως του ισοζυγίου πληρωμών, να λαμβάνουν μέτρα διασφαλίσεως αυτοτελώς. Πάντως, αυτά τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συντονίζουν αμοιβαίως τη συναλλαγματική πολιτική τους. Η υποχρέωση αυτή ορίζεται στο άρθρο 124 ΕΚ και διευκρινίζεται στο αποκαλούμενο ΕΝΣ II [13]. Η υποχρέωση αυτή συντονισμού είναι αναγκαία λόγω του γεγονότος ότι η νομισματική ένωση και τα εν λόγω κράτη μέλη έχουν μια κοινή κεφαλαιαγορά.

39. Οι υποχρεώσεις αυτές δεν ισχύουν ακόμη για τις κινήσεις κεφαλαίων με τις χώρες του ΕΟΧ. Επισημαίνω ότι η Συμφωνία ΕΟΧ προβλέπει μόνο μια απλή μορφή συνεργασίας για την νομισματική πολιτική που σκοπεί στην ανταλλαγή πληροφοριών (άρθρο 46 της Συμφωνίας ΕΟΧ).

40. Έχω τη γνώμη ότι οι διαφορές αυτές στο επίπεδο της νομισματικής ολοκληρώσεως επηρεάζουν την ερμηνεία του άρθρου 56 ΕΚ και του άρθρου 44 ΕΚ αντιστοίχως. Χάριν συντομίας: μολονότι το άρθρο 56 δεν κάνει καμία διάκριση μεταξύ κινήσεων κεφαλαίων εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και κινήσεων κεφαλαίων με χώρες εκτός αυτής, αυτό δεν σημαίνει ότι η απαγόρευση περιορισμών έχει τα ίδια αποτελέσματα και στις δύο καταστάσεις. Εξαιρέσεις από την απαγόρευση που έχουν νομισματικό υπόβαθρο μπορούν να ισχύουν μόνο στις εξωτερικές

13 — Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα, τα κύρια χαρακτηριστικά του οποίου καθορίζονται στο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη θέσπιση ενός μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών στο τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης Άμπερνταμ, 16 Ιουνίου 1997, ΕΕ C 236, σ. 5.

κινήσεις κεφαλαίων.Οι εξαιρέσεις που προβλέπονται από το άρθρο 40 επ. της Συμφωνίας ΕΟΧ εντάσσονται σε αυτό το πλαίσιο. Οι εξαιρέσεις αυτές — βλ. ειδικότερα το άρθρο 43 της Συμφωνίας ΕΟΧ — είναι ευρύτερες από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη ΕΚ.

41. Αυτό με οδηγεί στις καθεαυτό εξωτερικές κινήσεις κεφαλαίων. Επί παγκοσμίου επίσης επιπέδου έχει πραγματοποιηθεί — έστω και όχι πλήρως — ελευθέρωση της κινήσεως κεφαλαίων. Χάριν της παγκόσμιας αυτής ελευθερώσεως έχει δημιουργηθεί μια σειρά μέσων διεθνούς δικαίου στο πλαίσιο, μεταξύ άλλων, του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Αναπτύξεως (ΟΟΣΑ), του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ).

42. Ως προς τη σχέση του άρθρου 56 ΕΚ με αυτά τα κείμενα διεθνούς δικαίου, πρέπει να παρατηρηθεί ότι το άρθρο αυτό περιέχει μια ανεπιφύλακτη ελευθερία αμέσου αποτελέσματος και, επομένως, μια ανεπιφύλακτη για τα κράτη μέλη απαγόρευση περιορισμού αυτής της ελευθερίας [14], με την επιφύλαξη ως προς όλα αυτά τα σημεία ορισμένων εξαιρέσεων που περιγράφονται ρητώς στη Συνθήκη ΕΚ. Τα κείμενα που έχουν θεσπιστεί στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ, του ΠΟΕ και του ΔΝΤ δεν έχουν τόσο μεγάλης εκτάσεως αποτελέσματα. Στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ έχει καταρτισθεί ένας κώδικας που σκοπεί στην ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων [15]. Ο κώδικας περιέχει δεσμευτικούς κανόνες που δεν συνεπάγονται δυσμενείς διακρίσεις. Το άρθρο 10 του κώδικα επιτρέπει σε κράτη μέλη να ελευθερώνουν περαιτέρω αμοιβαίως μεταξύ τους — μεταξύ άλλων, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως — τις κινήσεις κεφαλαίων. Όσον αφορά τον ΠΟΕ, επισημαίνω το παράρτημα για τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες της Συμφωνίας GATS, που επιτρέπει στα κράτη να λαμβάνουν περιοριστικά μέτρα χάριν της αρτιότητας και σταθερότητας του χρηματοοικονομικού τους συστήματος [16]. Η συναφθείσα στο πλαίσιο του ΔΝΤ Συμφωνία σκοπεί προ πάντων εν προκειμένω στην εξάλειψη των εμποδίων στις διεθνείς κινήσεις πληρωμών. Η Συμφωνία επιτρέπει πάντως στις χώρες να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για τον έλεγχο διεθνών κινήσεων κεφαλαίων [17].

43. Τα συνομολογηθέντα στο πλαίσιο των διαφόρων διεθνών οργανισμών προς τον σκοπό της ελευθερώσεως των κινήσεων κεφαλαίων έχουν ασφαλώς σημασία για την ερμηνεία των εξαιρέσεων από την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων με τρίτες χώρες που προβλέπονται στο άρθρο 57 επ. ΕΚ. Οι εξαιρέσεις αυτές δεν μπορούν να εφαρμόζονται τόσον ευρέως ώστε να επέρχεται σύγκρουση με υποχρεώσεις διεθνούς δικαίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών.

14 — Βλ. την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση Sanz de Lera κ.λπ., σκέψη 41.

15 — OECD Code of Liberalization of Capital movements. Το ενημερωμένο την 1η Ιανουαρίου 2003 κείμενο που ισχύει σήμερα βρίσκεται στην ιστοσελίδα διαδικτύου του ΟΟΣΑ.

16 — Παράρτημα 2 της Γενικής Συμφωνίας για τις Εμπορικές Συναλλαγές Υπηρεσιών.

17 — Άρθρο VI, τμήμα 3, του καταστατικού του ΔΝΤ.

44. Υπ' αυτό το πρίσμα επίσης εξετάζω τη σημασία της Συμφωνίας ΕΟΧ για την παρούσα υπόθεση. Η επίκληση εκ μέρους κράτους μέλους της εξαιρέσεως του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ δεν επιτρέπεται να έχει ως συνέπεια υπήκοοι κράτους, το οποίο είναι μέρος στη Συμφωνία ΕΟΧ, να μη μπορούν, ή να μη μπορούν πλήρως, να ασκούν τα δικαιώματα που αντλούν από αυτή τη Συμφωνία. Επομένως, πρέπει οπωσδήποτε να καθορισθεί ποια δικαιώματα μπορούν να αντλούνται από τις σχετικές διατάξεις της Συμφωνίας ΕΟΧ. Θα εξετάσω το σημείο αυτό κατωτέρω στο τμήμα Δ.

45. Έρχομαι τώρα στο ζήτημα κατά πόσον υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να επικαλούνται το άρθρο 56 ΕΚ. Το άρθρο 56 ΕΚ τους παρέχει αυτό το δικαίωμα. Στις καθεαυτό κινήσεις κεφαλαίων δεν επιτρέπονται, βάσει αυτής της διατάξεως, περιορισμοί. Η Συνθήκη δεν δημιουργεί δικαίωμα που περιορίζεται σε υπηκόους των κρατών μελών. Κατά την έννοια αυτή, το άρθρο 56 ΕΚ διαφέρει, παραδείγματος χάριν, από το άρθρο 18 ΕΚ, το οποίο παρέχει στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως το δικαίωμα να κυκλοφορούν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, ή από το άρθρο 39 ΕΚ, το οποίο αφορά τους εργαζομένους των κρατών μελών[18]. Μια παρόμοιας φύσεως παρατήρηση ισχύει ratione personae για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκαταστάσεως.

46. Η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων εκτείνεται επομένως σε όλες τις συναλλαγές κεφαλαίων εντός της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, προς την Ευρωπαϊκή Ένωση από τρίτες χώρες και αντιστρόφως. Ούτε η αρχή της εδαφικότητας, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 299 ΕΚ, περιορίζει την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Όταν διενεργείται μια νομική πράξη στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να έχει εφαρμογή, ανεξαρτήτως της κατοικίας ή της ιθαγενείας του δικαιούχου.

47. Συνοψίζοντας: υπήκοοι τρίτων χωρών και νομικά πρόσωπα που έχουν την έδρα τους σε τρίτες χώρες μπορούν να επικαλούνται βάσει της Συνθήκης ΕΚ την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων. Όταν το κοινοτικό δίκαιο, σε μια ειδική περίπτωση, προβλέπει έναντι αυτών εξαίρεση από αυτή την ελευθερία, πρέπει να εξετάζεται κατά πόσον η εν λόγω εξαίρεση δρα περιοριστικώς επ' αυτών σε σχέση με αξίωση που έχουν δυνάμει υποχρεώσεως διεθνούς δικαίου που υπέχει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Γ — *Άρθρο 57, παράγραφος 1, ΕΚ*

48. Στην απόφαση Sanz de Lera κ.λπ.[19], το Δικαστήριο εξέθεσε ως προς το άρθρο 57, παράγραφος 1, ΕΚ τα εξής: «Ως προς την εξαίρεση του άρθρου 73 Γ, παράγραφος 1, της Συνθήκης, η οποία αφορά την εφαρμογή,

18 — Το άρθρο 39, παράγραφος 2, ΕΚ έχει ως εξής: «Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά [...].»

19 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12, σκέψεις 44 και 47.

έναντι τρίτων χωρών, των περιορισμών που ίσχυαν στις 31 Δεκεμβρίου 1993 δυνάμει του εθνικού ή του κοινοτικού δικαίου σχετικά με τις απαριθμούμενες στη διάταξη αυτή κινήσεις κεφαλαίων από ή προς τρίτες χώρες, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η εξαίρεση αυτή είναι διατυπωμένη κατά τρόπο σαφή, ούτως ώστε να μην αφήνει στα κράτη μέλη ή στον κοινοτικό νομοθέτη κανένα περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τόσο την ημερομηνία κατά την οποία υφίστανται ενδεχομένως αυτοί οι περιορισμοί όσο και τις κατηγορίες κινήσεων κεφαλαίων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο των περιορισμών [...]. Συνεπώς, η εξαίρεση αυτή δεν μπορεί να παρακωλύσει τη γένεση, βάσει του άρθρου 73 Β, παράγραφος 1, της Συνθήκης, δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, τα οποία οι τελευταίοι να μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των δικαστηρίων». Η απόφαση Sanz de Lera αποτελεί, κατ' εμέ, το σημείο εκκινήσεως για την ανάλυση ορισμένων ιδιαίτερων στοιχείων του άρθρου 57 ΕΚ.

49. Το άρθρο 57, πράγραφος 1, ΕΚ έχει τον χαρακτήρα ρήτρας ακινητοποιήσεως. Αν υφίστατο εντός κράτους μέλους κατά την οροθετική ημερομηνία της 31ης Δεκεμβρίου 1993 νομοθεσία περιορίζουσα την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, αυτό το κράτος μέλος δεν έχει καμία υποχρέωση να προσαρμόσει τη νομοθεσία του προκειμένου να προωθήσει κατ' αυτόν τον τρόπο την ελευθέρωση των κινήσεων κεφαλαίων. Μια τέτοια υποχρέωση μπορεί να απορρεύσει μόνον από μέτρα θεσπιζόμενα από το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 57, πράγραφος 2, ΕΚ. Εξ ετέρου, δεν επιτρέπεται σε κράτος μέλος να θεσπίζει μετά την ανωτέρω οροθετική ημερομηνία νέες νομοθετικές διατάξεις που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων με τρίτες χώρες.

50. Αυτό με οδηγεί στο περιεχόμενο της Συμφωνίας ΕΟΧ. Η εποπτεύουσα αρχή της ΕΖΕΣ προέβαλε κατά την παρούσα διαδικασία ότι, συνεπεία της ενάρξεως ισχύος της Συμφωνίας ΕΟΧ, τα κράτη που είναι μέρη στη Συμφωνία αυτή δεν μπορούν να θεωρούνται τρίτες χώρες κατά την έννοια του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ. Θεωρώ την άποψη αυτή εσφαλμένη. Όπως επιβεβαιώθηκε με την απόφαση Sanz de Lera, η εξαίρεση που αφορά η διάταξη αυτή είναι διατυπωμένη κατά τρόπο σαφή, ούτως ώστε να μην αφήνει κανένα περιθώριο εκτιμήσεως. Επιπλέον, αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι οι εξαιρέσεις από τις προβλεπόμενες στη Συνθήκη ΕΚ θεμελιώδεις ελευθερίες πρέπει να ερμηνεύονται αυστηρά.

51. Κάθε κράτος που δεν είναι κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως είναι τρίτη χώρα. Η Συμφωνία ΕΟΧ δεν μετέβαλε εν προκειμένω τίποτε. Ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία οι υπήκοι κρατών που είναι μέρη στη Συμφωνία ΕΟΧ αντλούν από τη συμφωνία αυτή δικαιώματα παρόμοια ή και τα ίδια με τα δικαιώματα που αντλούν οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως από τη Συνθήκη ΕΚ, παραμένει το γεγονός ότι τα κράτη αυτά δεν είναι κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Η Συμφωνία ΕΟΧ δεν διαφέρει εν προκειμένω από άλλες συμφωνίες συνδέσεως που έχει συνάψει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα με μη κράτη μέλη, όπως με τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Από τις συμφωνίες αυτές οι υπήκοοι των εν λόγω κρατών μπορούν να αντλούν δικαιώματα που μπορούν να επικαλούνται εντός των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

52. Όπως τόνισα στο σημείο 49, κανένα κράτος μέλος δεν έχει την παραμικρή υποχρέωση να προσαρμόσει τους περιορισμούς

που επιβάλλονται στις κινήσεις κεφαλαίων, αν, κατά την οροθετική ημερομηνία της 31ης Δεκεμβρίου 1993, υφίστατο ήδη η σχετική εθνική νομοθεσία. Το Δικαστήριο διευκρίνισε περαιτέρω στην απόφαση Konle ότι η μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1993 εθνική νομοθεσία μπορεί ομοίως να εμπίπτει στην έννοια της ρήτρας ακινητοποιήσεως. Η νομοθεσία αυτή δεν αποκλείεται αυτομάτως από τη ρύθμιση της ρήτρας ακινητοποιήσεως λόγω του μεταγενέστερου χρονικού σημείου ενάρξεως της ισχύος της. Όταν μια εθνική ρύθμιση έχει θεσπιστεί μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1993 και ταυτίζεται ουσιαστικώς με την προ της 31ης Δεκεμβρίου 1993 νομοθεσία, πρόκειται ομοίως για «υφιστάμενη νομοθεσία». Αυτό που απαιτείται είναι το μέτρο να είναι πανομοιότυπο ως προς τα κυριότερα σημεία του με την προηγούμενη νομοθεσία. Μπορεί επίσης να περιορίζεται ή εξαλείφεται ένα κατά την προηγούμενη νομοθεσία εμπόδιο στην άσκηση κοινοτικών δικαιωμάτων και ελευθεριών. Αντιθέτως, μια νέα νομοθετική ρύθμιση βασιζόμενη σε διαφορετική λογική απ' ό,τι η προηγούμενη, η οποία θέτει σε εφαρμογή νέες διαδικασίες, δεν μπορεί να εξομοιωθεί με την υφιστάμενη κατά την ημερομηνία προσχωρήσεως νομοθετική ρύθμιση [20].

53. Γενικότερα, τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία, βάσει της ρήτρας ακινητοποιήσεως, να προσαρμόζουν την υφιστάμενη νομοθεσία τους, χωρίς να τροποποιούν την υφιστάμενη νομική κατάσταση. Συναφώς, πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη η ισχύουσα διοικητική πρακτική και θα πρέπει να μπορεί να συνάγεται από τα αποδεδειγμένα πραγματικά περιστατικά ότι η νέα εθνική ρύθμιση δεν τροποποιεί την υφιστάμενη νομική κατάσταση [21].

20 — Απόφαση Konle, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψη 53.

21 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Geelhoed για την έκδοση της αποφάσεως της 8ης Ιανουαρίου 2002, C-409/99, Metropol Treuhand και Stadler (Συλλογή 2002, σ. I-81, σημεία 36 και 37).

54. Τα κράτη μέλη έχουν περαιτέρω την επιλογή περί καταργήσεως της εξαιρέσεως. Μπορούν επίσης να αποφασίζουν τη μερική ή προοδευτική κατάργηση αυτής της εξαιρέσεως. Ως μερική κατάργηση θεωρώ επίσης μια νομοθετική τροποποίηση, με την οποία ο εθνικός νομοθέτης καταργεί ένα εμπόδιο στην άσκηση των κοινοτικών δικαιωμάτων ή ελευθεριών κατά την παλαιά νομοθεσία [22]. Όποιος μπορεί το μείζον, μπορεί γενικώς και το έλασσον. Η κατάσταση είναι ουσιωδώς διαφορετική όταν ένα κράτος μέλος προβαίνει εκ νέου σε ευρύτερη εφαρμογή μιας εξαιρέσεως, η χρήση της οποίας περιοριζόταν σε δεδομένο χρονικό σημείο μέσω νομοθετικού μέτρου [23].

55. Ο VGVG δεν είχε ακόμη αρχίσει να ισχύει στις 31 Δεκεμβρίου 1993. Κατ' αρχήν, η ρήτρα ακινητοποιήσεως δεν θα μπορούσε να έχει εφαρμογή σε μια τέτοια περίπτωση. Πάντως, όταν η νέα εθνική ρύθμιση δεν επιφέρει καμία μεταβολή στην υφιστάμενη νομική κατάσταση, η ρήτρα ακινητοποιήσεως εξακολουθεί να είναι εφαρμοστέα. Η Αυστριακή Κυβέρνηση διευκρίνισε με τις παρατηρήσεις της, χωρίς να αντικρουσθεί, ότι ο προηγούμενος του VGVG νόμος, ήτοι ο Grundverkehsgesetz [24], σχεδόν ταυτιζόταν ουσιαστικά με τον VGVG και επιδίωκε τον ίδιο σκοπό. Μόνο τα εμπόδια στην άσκηση των κοινοτικών δικαιωμάτων και ελευθεριών κατά την παλαιά νομοθεσία εξαλείφθηκαν. Όπως κρίθηκε με την απόφαση Konle [25], μπορεί σε μια τέτοια περίπτωση να γίνει

22 — Βλ., επίσης, με αυτό το πνεύμα, την προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2 απόφαση Konle.

23 — Κοινές προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Geelhoed για την έκδοση της αποφάσεως της 14ης Ιουνίου 2001, C-345/99, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-4493) και C-40/00 (Συλλογή 2001, σ. I-4539, σημείο, μεταξύ άλλων, 63).

24 — LGBl. 18/1977 και LGBl. 63/1987.

25 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψη 52.

χρήση της εξαιρέσεως του άρθρου 57, παράγραφος 1.

56. Καταλήγω, επομένως, ότι οι επίδικες διατάξεις του VGVG μπορούν να διατηρηθούν βάσει της ρήτρας ακινητοποιήσεως του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ. Η τροποποίηση της εθνικής νομοθεσίας στην Αυστρία μετά τις 31 Δεκεμβρίου 1993 εντάσσεται στο πεδίο ασκήσεως της πολιτικής που έχουν τα κράτη μέλη βάσει του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ. Το Πριγκιπάτο του Λιχτενστάιν πρέπει να θεωρηθεί τρίτη χώρα, έναντι της οποίας έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ.

Δ — *Η Συμφωνία ΕΟΧ*

Οι παρατηρήσεις που κατατέθηκαν

57. Με τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο εξετάσθηκε λεπτομερέστερα το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ, καθώς και το συναφές με αυτό ζήτημα αν το άρθρο 56 ΕΚ και το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ πρέπει να ερμηνεύονται με τον ίδιο τρόπο.

58. Βάσει του άρθρου 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ, κατά την πρώτη προσφεύγουσα, δεν είναι δυνατός κανένας περιορισμός στις κινήσεις κεφαλαίων στο έδαφος του ΕΟΧ. Το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ έχει άμεσο αποτέλεσμα. Επομένως, το ζήτημα αν το Λίχτενταϊν είναι τρίτη χώρα δεν έχει σημασία εν προκειμένω.

59. Κατά τη Νορβηγική Κυβέρνηση, η Συμφωνία ΕΟΧ έχει εφαρμογή στη παρούσα υπόθεση. Ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι η διατύπωση του άρθρου 40, παράγραφος 1, της Συμφωνίας ΕΟΧ δεν αντιστοιχεί πλήρως προς αυτήν του άρθρου 56 ΕΚ, τα άρθρα αυτά πρέπει να ερμηνευθούν με τον ίδιο τρόπο, εκτός αν υπάρχουν λόγοι για να ερμηνευθούν διαφορετικά. Δεδομένου ότι δεν υπάρχουν αυτοί οι λόγοι, οι αιτίες που επιτρέπουν περιορισμούς κατά το άρθρο 56 ΕΚ υφίστανται ομοίως κατά το άρθρο 40, παράγραφος 1, της Συμφωνίας ΕΟΧ. Κατά συνέπεια, κράτη που είναι μέρη στη Συμφωνία ΕΟΧ πρέπει να τυγχάνουν της ίδιας μεταχειρίσεως ως κράτη μέλη.

60. Κατά την Κυβέρνηση του Πριγκιπάτου του Λιχτενστάιν, το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ ορίζει ότι οι κινήσεις κεφαλαίων που ανήκουν σε πρόσωπα που έχουν κατοικία σε κράτος μέλος ή σε κράτος μέρος στη Συμφωνία ΕΟΧ δεν επιτρέπεται να υπόκεινται σε περιορισμούς και δυσμενείς διακρίσεις που βασίζονται στην ιθαγένεια ή στον τόπο της εγκαταστάσεως. Το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ, μαζί με το παράρτημα XII, έχουν άμεσο αποτέλεσμα, δεδομένου ότι, ενόψει της διατυπώσεως, καθώς και του σκοπού και της φύσεώς τους, εμπεριέχουν

μια σαφώς και επακριβώς περιγραφόμενη υποχρέωση, η εκτέλεση και τα αποτελέσματα της οποίας δεν απαιτούν καμία περαιτέρω ενέργεια.

61. Κατ' ουσίαν, το άρθρο 42 της Συμφωνίας ΕΟΧ και το άρθρο 56 ΕΚ, κατά την Κυβέρνηση του Λιχτενστάιν, συμπίπτουν, καθόσον αμφότερες οι διατάξεις απαγορεύουν οποιονδήποτε περιορισμό στις κινήσεις κεφαλαίων. Προκειμένου να εξασφαλισθεί ενιαία ερμηνεία των ουσιαστικώς ταυτόσημων διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ και της Συμφωνίας ΕΟΧ, πρέπει να ληφθεί ιδίως υπόψη η σχετική με το άρθρο 56 ΕΚ νομολογία του Δικαστηρίου.

62. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ έχει εφαρμογή. Κατ' ουσίαν, το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ ταυτίζεται με το άρθρο 56 ΕΚ. Οι περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, που προκαλούνται από περιορισμούς στη μεταβίβαση εγγείου ιδιοκτησίας, επιτρέπονται μεταξύ κρατών μελών υπό ορισμένες περιστάσεις. Επιτρέπονται επίσης στο πλαίσιο των σχέσεων με τρίτες χώρες και, επομένως, με τις χώρες του ΕΟΧ, που δεν έχουν την ιδιότητα κράτους μέλους.

63. Κατά την εποπτεύουσα αρχή της ΕΖΕΣ, από τη Συμφωνία ΕΟΧ προκύπτει ότι οι χώρες του ΕΟΧ πρέπει να συμμετέχουν στην εσωτερική αγορά σαν να ήταν κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Η Συμφωνία ΕΟΧ συνεπάγεται μια προωθημένη ολοκλήρωση, οι σκοποί της οποίας υπερακοντίζουν αυτούς μιας απλής συμφωνίας ελεύθερων συναλλαγών [26]. Από το άρθρο 6 της Συμφωνίας ΕΟΧ και από τη νομολογία προκύπτει ότι το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ, σε συνδυασμό με την οδηγία 88/361/ΕΟΚ, πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως της σχετικής με το άρθρο 56 ΕΚ νομολογίας του Δικαστηρίου.

64. Η Αυστριακή Κυβέρνηση εξέφρασε διαφορετική άποψη. Κατά την Κυβέρνηση αυτή, η Συμφωνία ΕΟΧ δεν έχει καμία σημασία για την εκτίμηση της παρούσας υποθέσεως. Επικουρικώς, η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η γεωργία δεν εμπίπτει στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων κατά την Συμφωνία ΕΟΧ. Το άρθρο 42 της Συμφωνίας ΕΟΧ αναφέρεται στις κινήσεις των κεφαλαίων που ελευθερώθηκαν «σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συμφωνίας». Η γεωργική πολιτική δεν εμπίπτει στη Συμφωνία ΕΟΧ, οπότε η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων δεν έχει εφαρμογή στον τομέα της γεωργίας.

65. Όλως επικουρικώς, η Αυστριακή Κυβέρνηση φρονεί ότι οι περιορισμοί κτήσεως γεωργικών και δασικών εκτάσεων συνάδουν με τη Συμφωνία ΕΟΧ. Αναφέρεται στο άρθρο 6 της Συμφωνίας ΕΟΧ από το οποίο, κατ' αυτήν, προκύπτει ότι ουδόλως μπορεί να ληφθεί υπόψη η σχετική με τη Συνθήκη ΕΚ νομολογία του Δικαστηρίου που είναι μεταγενέστερη της υπογραφής της Συμφωνίας ΕΟΧ, ήτοι της 2ας Μαΐου 1992. Το άρθρο 67 ΕΚ, ως είχε μέχρι την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ, περιείχε μόνον, κατά την Κυβέρνηση αυτή, απαγόρευση των διακρίσεων στις κινήσεις

26 — Η αρχή αναφέρεται στην αιτιολογία του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 22ας Ιανουαρίου 1997, T-115/94, Opel Austria κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. II-39, σκέψη 107). Βλ., συναφώς, λεπτομερέστερα στο σημείο 70 κατωτέρω.

κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών. Η μετέπειτα νομολογία του Δικαστηρίου, όπου γίνεται ένας παραλληλισμός μεταξύ της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων και των άλλων θεμελιωδών περί ελεύθερης κυκλοφορίας διατάξεων, δεν μπορεί επομένως να θεωρηθεί κατ' αναλογία ότι ισχύει για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων κατά τη Συμφωνία ΕΟΧ.

Εκτίμηση

66. Αρχίζω με ορισμένες παρατηρήσεις για την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στη Συμφωνία ΕΟΧ. Το άρθρο 6 της Συμφωνίας αυτής ορίζει ότι οι διατάξεις της που είναι κατ' ουσίαν ταυτόσημες με τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, όπως αυτή υφίστατο κατά την ημερομηνία υπογραφής της Συμφωνίας ΕΟΧ. Η Συμφωνία ΕΟΧ δεν περιέχει παρόμοια διάταξη αφορώσα τη μεταγενέστερη νομολογία. Επίσης, κατά τη γνωμοδότηση 1/92 του Δικαστηρίου, δεν εσκοπείτο ρητώς μια τέτοια διάταξη [27].

67. Πάντως, η Συμφωνία ΕΟΧ πρέπει να ερμηνεύεται κατά το δυνατόν ενιαίως, όπως προκύπτει από το άρθρο 105 επ. της Συμφωνίας ΕΟΧ. Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ερμηνεύει τη Συμφωνία ΕΟΧ όσον αφορά το έδαφος της Κοινότητας, το δε Δικαστήριο ΕΖΕΣ όσον αφορά την εφαρμογή εντός κρατών της ΕΖΕΣ [28]. Η Συμφωνία προβλέπει συναφώς συνεργασία μεταξύ του Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου ΕΖΕΣ. Κατ' εμέ, εναπόκειται στο Δικαστήριο, εν προκειμένω, να επιβλέπει ότι όχι μόνο διασφαλίζεται η ενιαία ερμηνεία στο πλαίσιο αυτής της ίδιας της Συμφωνίας ΕΟΧ, αλλά και ότι δίδεται μια ερμηνεία που είναι ενιαία με την ερμηνεία όμοιων ή παρεμφερών διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ. Ο γενικός εισαγγελέας Κοσμάς, στις προτάσεις που ανέπτυξε στην υπόθεση Anderson και Waekeraes-Anderson [29], υποστήριξε εν προκειμένω την ανάγκη ενιαίας ερμηνείας των διαφόρων κανόνων που πρέπει να εφαρμόζονται εντός των κρατών μελών της Κοινότητας.

68. Η Επιτροπή αναφέρεται με τις παρατηρήσεις της στην απόφαση Pokrzeptowicz-Meyer [30]. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι, «κατά πάγια νομολογία, η απλή ομοιότητα της διατυπώσεως μιας εκ των διατάξεων μιας εκ των Συνθηκών περί ιδρύσεως των Κοινοτήτων και διατάξεως διεθνούς συμφωνίας μεταξύ της Κοινότητας και τρίτης χώρας δεν αρκεί για να προσδοθεί στους όρους της συμφωνίας αυτής η ίδια έννοια με εκείνη των Συνθηκών [...]. Κατά τη νομολογία αυτή, η επέκταση της ερμηνείας μιας διατάξεως της Συνθήκης σε διάταξη που έχει συγκρίσιμη, παρόμοια ή και πανομοιότυπη διατύπωση και περιλαμβάνεται σε συμφωνία που συνήψε η Κοινότητα με τρίτη χώρα εξαρτάται ιδίως από τον σκοπό

27 — Γνωμοδότηση της 10ης Απριλίου 1992 (Συλλογή 1992, σ. I-2821).

28 — Βλ., με αυτό το πνεύμα, την απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουνίου 1992, C-321/97, Anderson και Waekeraes-Anderson (Συλλογή 1992, σ. I-3551, σκέψη 28).

29 — Προτάσεις για την έκδοση της προπαρατεθείσας στην υποσημείωση 28 αποφάσεως, σημείο 30.

30 — Απόφαση της 29ης Ιανουαρίου 2002, C-162/00 (Συλλογή 2002, σ. I-1049, σκέψεις 32 και 33).

που επιδιώκει η κάθε μία από τις διατάξεις αυτές στο πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται. Συναφώς, η σύγκριση των στόχων και του γενικότερου πλαισίου της συμφωνίας, αφενός, και της Συνθήκης, αφετέρου, αποκτά ιδιαίτερη σημασία.»

69. Στο προοίμιο της Συμφωνίας ΕΟΧ ως ένας από τους κύριους στόχους της Συμφωνίας αναφέρεται η κατά το δυνατόν πληρέστερη παραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και κεφαλαίων σε όλον τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο. Επομένως, η Συμφωνία ΕΟΧ σκοπεί στην από εδαφικής απόψεως επέκταση στις χώρες της ΕΖΕΣ της πραγματοποιηθείσας στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως εσωτερικής αγοράς. Επομένως, οι σκοποί και το πλαίσιο της Συμφωνίας μπορούν να συγκριθούν με αυτούς της Συνθήκης ΕΚ.

70. Επίρρωση αυτής της απόψεως βρίσκω στην απόφαση του Πρωτοδικείου Opel Austria κατά Συμβουλίου [31], όπου το Πρωτοδικείο έκρινε ότι «η Συμφωνία ΕΟΧ συνεπάγεται μια προωθημένη ολοκλήρωση, οι στόχοι της οποίας υπερβαίνουν τους στόχους μιας απλής συμφωνίας ελευθέρων συναλλαγών. Συγκεκριμένα, από το άρθρο 1, παράγραφος 2, της Συμφωνία ΕΟΧ προκύπτει ότι αυτή συνεπάγεται ιδίως την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων [...]. Οι κανόνες που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ των συμβαλλομένων μερών στους τομείς τους οποίους καλύπτει η Συμφωνία είναι κατ' ουσίαν αυτοί που θεσπίζουν οι αντίστοιχες διατάξεις των Συνθηκών ΕΚ και ΕΚΑΧ και των πράξεων που έχουν εκδοθεί κατ' εφαρμογήν των Συνθηκών αυτών.»

31 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 26, σκέψη 107.

71. Θεωρώ, επομένως — υπό το φως επίσης της νομολογίας του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου — ότι οι διατάξεις της Συμφωνίας ΕΟΧ που αναφέρονται στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων πρέπει, κατά το δυνατόν, να ερμηνεύονται με τον ίδιο τρόπο όπως τα αντίστοιχα άρθρα της Συνθήκης ΕΚ. Αυτό ισχύει για το περιεχόμενο της ίδιας της ελευθερίας, καθώς και για τις δικαιολογητικές αιτίες περιορισμών αυτών των ελευθεριών από τα κράτη μέλη, πράγμα που αποτελεί το αντικείμενο του δεύτερου ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου. Επομένως, δεν συμμερίζομαι την άποψη της Αυστριακής Κυβερνήσεως ότι δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη η μετά τις 2 Μαΐου 1992 νομολογία του Δικαστηρίου για την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

72. Το επόμενο βήμα αφορά το περιεχόμενο της Συμφωνίας ΕΟΧ. Το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ είναι ουσιαστικά παρόμοιο με το άρθρο 56, παράγραφος 1, ΕΚ. Περιορισμοί στις κινήσεις κεφαλαίων απαγορεύονται και δεν δημιουργείται καμία δυσμενής διάκριση λόγω ιθαγενείας ή κατοικίας. Βεβαίως, ο κύκλος των προσώπων που μπορούν να αντλήσουν όφελος από αυτήν την απαγόρευση είναι περιορισμένος, δηλαδή των προσώπων που έχουν κατοικία ή εγκατάσταση στο έδαφος του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου. Επιπλέον, η τελευταία φράση του άρθρου 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ αναφέρεται στις αναγκαίες για την εφαρμογή αυτού του άρθρου διατάξεις. Η τελευταία αυτή φράση θα μπορούσε να αποτελέσει ένδειξη για το ότι το άρθρο 40, διαφορετικά από το άρθρο 56 ΕΚ, δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα. Κατά τη γνώμη μου, αυτό αποτελεί εσφαλμένη ερμηνεία. Η παραπομπή στο παράρτημα XII — που συνιστά εφαρμογή αυτού του άρθρου — έχει σημασία μόνο για πράξεις επί κεφαλαίων που έχουν ελευθερωθεί. Όταν μια πράξη μνημονεύεται στο παράρτημα, η απαγό-

ρευση περιορισμού της ελευθερίας ισχύει άμεσα έναντι αυτής της πράξεως. Αυτό ισχύει επομένως και για πράξεις μέσω των οποίων μη κατοικούντες στην ημεδαπή προβαίνουν εντός κράτους μέλους σε επενδύσεις ακινήτων.

73. Επομένως, δεν μπορεί να ευσταθήσει η σύγκριση που κάνει η Αυστριακή Κυβέρνηση μεταξύ του άρθρου 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ και του άρθρου 67 της Συνθήκης ΕΚ, όπως αυτό είχε μέχρι της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ [32]. Το άρθρο 67 ΕΚ δεν συνιστούσε των κρατών μελών αμέσου αποτελέσματος υποχρέωση προς εξάλειψη των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων. Επισημαίνω το κείμενο των δύο προπαρατεθέντων άρθρων: Ενώ το άρθρο 40 ΕΟΧ όριζε ότι δεν υφίστανται περιορισμοί στις κινήσεις των κεφαλαίων, το (παλαιό) άρθρο 67 ΕΚ ορίζει ότι τα κράτη μέλη καταργούν προοδευτικά τους περιορισμούς στις κινήσεις των κεφαλαίων. Επιπλέον, η έκταση της υποχρεώσεως αυτής των κρατών μελών ποίκιλλε εκάστοτε σε συνάρτηση με την εκτίμηση των αναγκών της κοινής αγοράς [33]. Η ελευθέρωση των κινήσεων των κεφαλαίων διαμορφώθηκε σε σημαντικό βαθμό με διατάξεις παραγώγου κοινοτικού δικαίου, όπως της οδηγίας 88/361. Οι πολίτες αντλούσαν τα αμέσου αποτελέσματος δικαιώματά τους πρωτίστως από το παράγωγο δίκαιο και όχι από το άρθρο 67 ΕΚ καθεαυτό.

74. Με λίγα λόγια, οι υπήκοοι των κρατών τα οποία είναι μέρη στη Συμφωνία ΕΟΧ αντλούν από τη Συμφωνία αυτή δικαιώματα που μπορούν να επικαλούνται εντός των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

75. Το ζήτημα είναι τώρα μέχρι που φθάνουν στην πραγματικότητα τα δικαιώματα αυτών των προσώπων. Πρόκειται συναφώς για το κατά πόσον είναι λυσιτελές το άρθρο 40 ΕΟΧ. Πράγματι, οι υπήκοοι των κρατών τα οποία είναι μέρη στη Συμφωνία ΕΟΧ αντλούν επίσης άμεσα βάσει του άρθρου 56 ΕΚ δικαιώματα στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Όπως δε υποστήριξα προηγουμένως, το άρθρο 56 ΕΚ υπόκειται σε λιγότερους περιορισμούς.

76. Στην παρούσα υπόθεση, πάντως, πρόκειται για περίπτωση όπου μια ειδική διάταξη του κοινοτικού δικαίου — το άρθρο 57, πράγραφος 1, ΕΚ, το οποίο περιέχει εξαίρεση από τον βασικό κανόνα του άρθρου 56, παράγραφος 1, ΕΚ — καθιστά αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ. Επισημαίνω συναφώς ότι στη Συμφωνία ΕΟΧ δεν περιέχεται καμία ρήτρα ακινητοποιήσεως που να μπορεί να συγκριθεί προς αυτήν του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ. Οι ρήτρες ακινητοποιήσεως που επαναλαμβάνονται στο παράρτημα XII της Συμφωνίας ΕΟΧ — το παράρτημα που συνιστά εφαρμογή του άρθρου 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ — έχουν περιεχόμενο και διάρκεια ισχύος πολύ πιο περιορισμένης εκτάσεως. Επιπλέον, και αυτό είναι το σπουδαιότερο εν προκειμένω, δεν έχουν καμία σημασία για την παρούσα διαφορά. Ούτε οι εξαι-

32 — Εξάλλου, και το Δικαστήριο της ΕΖΕΣ συγκρίνει το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ με το (παλαιό) άρθρο 67 της Συνθήκης ΕΚ. Τονίζει ότι αμφότερες οι διατάξεις έχουν παρόμοια διατύπωση. Παρά ταύτα, το Δικαστήριο της ΕΖΕΣ αναγνωρίζει (εμμέσως) το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 40, σε συνδυασμό με το παράρτημα XII ΕΟΧ. Βλ. την υπόθεση E-1/00 Islandsbanki-FBA [2000] EFTA Court Rep. 2000-2001, 8, σκέψη 16 επ. της απουφάσεως.

33 — Απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981, 203/80, Casati (Συλλογή 1981, σ. 2595, σκέψη 10).

ρέσεις από την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, όπως, μεταξύ άλλων, οι προβλεπόμενες στο άρθρο 143 ΕΟΧ, έχουν σημασία στην παρούσα υπόθεση.

77. Στο σημείο αυτό, έρχομαι στη σχέση των διεθνών συμφωνιών που έχει συνάψει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα προς τις ουσιαστικές διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ. Κατά πάγια νομολογία, οι διεθνείς συμφωνίες αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής έννομης τάξεως, τα δε κοινοτικά όργανα, περιλαμβανομένου και του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου, οφείλουν να μεριμνούν για την τήρησή τους. Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δεσμεύεται από τη Συμφωνία ΕΟΧ μετά την έγκρισή της εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 94/1 ΕΚ, ΕΚΑΧ [34]. Η Συμφωνία πρέπει να θεωρηθεί ως συμφωνία συνδέσεως κατά την έννοια του άρθρου 310 ΕΚ [35], η οποία — μεταξύ άλλων — χαρακτηρίζεται από αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις. Από τη Συμφωνία αυτή απορρέει για τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη η υποχρέωση να καταστήσουν δυνατή στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας την επίκληση δικαιωμάτων που έχουν υπήκοοι κρατών του ΕΟΧ. Αυτό δεν επηρεάζεται από το ότι, βάσει του εσωτερικού κοινοτικού δικαίου, τα εν λόγω δικαιώματα δεν υφίστανται υπέρ υπηκόων άλλων, πλην των κρατών μελών, χωρών του ΕΟΧ. Πολλώ μάλλον άνευ σημασίας είναι το αν, βάσει του εσωτερικού κοινοτικού δικαίου, τα δικαιώματα αυτά υφίστανται υπέρ υπηκόων των κρατών μελών.

78. Κατόπιν των ανωτέρω, καταλήγω ότι το άρθρο 57, παράγραφος 1, ΕΚ δεν μπορεί να έχει εφαρμογή σε περιπτώσεις όπως της κύριας δίκης, όπου η επίκληση από κράτος μέλος αυτής της διατάξεως συνεπάγεται ότι υπήκοος χώρας του ΕΟΧ δεν μπορεί να ασκήσει δικαίωμα που έχει δυνάμει της Συμφωνίας ΕΟΧ.

79. Επισημαίνω ακόμη ότι η κρίση που εξέφερα συνεπάγεται ότι και οι υπήκοοι κρατών μελών μπορούν να επικαλούνται τη Συμφωνία ΕΟΧ. Όταν επικαλούνται την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων σε σχέση με συναλλαγή επί κεφαλαίων με προέλευση ή προορισμό (τρίτη) χώρα που είναι μέρος στη Συμφωνία σχετικά με τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, αλλά όχι κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, το άρθρο 57, παράγραφος 1, ΕΚ δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε περίπτωση αντιθέσεως προς το άρθρο 40 ΕΟΧ.

80. Θα κάνω ακόμη δύο παρατηρήσεις ως εκ περισσού. Πρώτον, η σημασία της κρίσεως που εξέφερα δεν πρέπει να υπερεκτιμηθεί ως προς τη λειτουργία της κοινοτικής έννομης τάξεως: δεν είναι σπάνιο η Συμφωνία ΕΟΧ να παρέχει σε πολίτες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως δικαιώματα των οποίων δεν απολαύουν δυνάμει του κοινοτικού δικαίου. Δεύτερον, η κρίση που εξέφερα ισοδυναμεί με το ότι χώρες που είναι μέρη στη Συμφωνία σχετικά με τον Ευρωπαϊκό Χώρο, αλλά δεν είναι κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, έχουν βεβαίως την ιδιότητα τρίτης χώρας κατά την έννοια του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ, πλην όμως συχνά εξομοιώνονται στην πράξη με κράτη μέλη. Η κατάσταση αυτή βρίσκεται σε αρμονία με την ιδιαίτερη

34 — Απόφαση του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 13ης Δεκεμβρίου 1993, για τη σύναψη συμφωνίας σχετικά με τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, των κρατών μελών αυτών και της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας, της Δημοκρατίας της Ισλανδίας, του Πριγκιπάτου του Λίχτενσταϊν, του Βασιλείου της Νορβηγίας, του Βασιλείου της Σουηδίας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, (ΕΕ L 1, σ. 1).

35 — Το άρθρο αυτό (συν)αποτέλεσε το νομικό έρεισμα της αποφάσεως 94/1 ΕΚ, ΕΚΑΧ.

φύση της Συμφωνίας ΕΟΧ, όπως εύστοχα το διατύπωσε το Πρωτοδικείο στην απόφασή του Opel Austria [36]: μια προωθημένη ολοκλήρωση, οι στόχοι της οποίας υπερβαίνουν τους στόχους μιας απλής συμφωνίας ελευθέρων συναλλαγών.

VI — Το δεύτερο ερώτημα

Α — *Γενικές παρατηρήσεις*

81. Το ερώτημα αυτό χρήζει απαντήσεως μόνον αν το Δικαστήριο συμμεριστεί την άποψή μου ότι το εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων δεν διασώζεται εν προκειμένω μέσω του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ.

82. Το δεύτερο ερώτημα αφορά ουσιαστικά ένα κλασσικό πρόβλημα του κοινοτικού δικαίου. Το καθεστώς της ιδιοκτησίας διέπεται αποκλειστικά από την αρμοδιότητα των κρατών μελών, σύμφωνα με το άρθρο 295 ΕΚ. Αυτό δεν σημαίνει πάντως ότι μια εθνική ρύθμιση που προβλέπει την κυριότητα ακινήτων αποκλειστικώς υπέρ προσώπων που συγκεντρώνουν ορισμένες ιδιότητες δεν καταλαμβάνεται από τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης [37], όπως της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της προστασίας των τεσσάρων ελευθεριών. Το ίδιο ισχύει, mutatis mutandis, για το άρθρο 125 της Συμφωνίας ΕΟΧ, που επισημαίνει η Νορβηγική Κυβέρνηση. Ειδικότερα προκειμένου για την παρούσα υπόθεση: αρμόδιο να καθορίσει τις προϋποθέσεις κτήσεως ακινήτων είναι το ομόσπονδο κράτος Vorarlberg. Οι προϋποθέσεις αυτές πρέπει πάντως να εξετάζονται με γνώμονα την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

83. Εφόσον δεν υφίσταται αμφιβολία για το αν ο VGVG συνεπάγεται εμπόδια στη διασφαλιζόμενη από τη Συνθήκη ΕΚ ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων — η επένδυση σε ακίνητα υπόκειται πράγματι σε προϋποθέσεις —, πρέπει να εξακριβωθεί αν το εμπόδιο αυτό είναι επιτρεπτό.

84. Θα κρίνω το επιτρεπτό του VGVG με βάση την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όπως, μεταξύ άλλων, διατυπώνεται στην απόφαση Gebhard [38], κατά την οποία «τα εθνικά μέτρα που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζονται με τη Συνθήκη πρέπει να πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις: να εφαρμόζονται κατά τρόπο μη δημιουργούντα διακρίσεις, να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού και να μην είναι

36 — Βλ. ανωτέρω το σημείο 70.

37 — Βλ. την απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 1984, 182/83, Fearon (Συλλογή 1984, σ. 3677, σκέψη 7), και την απόφαση Konle (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψη 38).

38 — Απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37).

δεσμευτικά πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού». Εξάλλου, στην πιο πρόσφατη απόφαση Reisch κ.λπ., το Δικαστήριο χρησιμοποιεί από κοινού τα δύο τελευταία κριτήρια κατά την εξέταση της αρχής της αναλογικότητας [39].

85. Το Δικαστήριο παρέσχε με τις αποφάσεις του Konle και Reisch κ.λπ. κριτήρια για το επιτρεπτό εθνικών μέτρων που εξαρτούν από περιορισμούς την κτήση ακινήτων εντός κράτους μέλους. Ειδικότερα, προσέδωσε ένα περιεχόμενο στην αρχή της αναλογικότητας που μπορεί να αποτελέσει το έρεισμα για την εκτίμηση της παρούσας υποθέσεως. Η παρατήρηση αυτή ισχύει λιγότερο για τον σκοπό γενικού συμφέροντος που πρέπει να συνιστά τη δικαιολόγηση του εμποδίου στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων. Ο κύριος σκοπός του VGVG είναι η προστασία του συμφέροντος της — μικρής κλίμακας — γεωργίας, ενώ στις δύο άλλες υποθέσεις βασική σημασία είχε η χωροταξία.

86. Συνεχίζω τις προτάσεις μου με την εξέταση των παρατηρήσεων που κατατέθηκαν, κατόπιν δε θα μεταβώ στο πλαίσιο του εθνικού μέτρου, ήτοι της γεωργικής πολιτικής. Θα προβώ στη συνέχεια, στο τμήμα Δ, στην καθεαυτό εκτίμηση του VGVG.

39 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 33.

Β — *Οι παρατηρήσεις που κατατέθηκαν*

87. Η Αυστριακή Κυβέρνηση προβαίνει σε λεπτομερή δικαιολόγηση της επίδικης ρυθμίσεως. Ενόψει της σημασίας της για την απάντηση στο δεύτερο ερώτημα, παραθέτω όλως εξ αρχής τα κύρια σημεία της δικαιολογήσεως αυτής. Κατόπιν, θα εξετάσω με συντομία τα σημαντικότερα επιχειρήματα που προέβαλαν άλλοι μετέχοντες της διαδικασίας και τα οποία στηρίζουν εν μέρει την αυστριακή άποψη.

88. Οι στόχοι του VGVG — όπως διατυπώνονται, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο a, και στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο a, — αιτία έχουν τη γεωργική και γεωγραφική δομή της Αυστρίας. Σκοπούν στη δημιουργία εκμεταλλεύσεων μικρής κλίμακας. Το ομόσπονδο κράτος Vorarlberg είναι ορεινό. Η εκμετάλλευση αυτών των εκτάσεων δεν μπορεί να μεγεθύνεται ασταμάτητα. Η αύξηση του πληθυσμού είναι έντονη σε σχέση με τον μέσον όρο στην Αυστρία. Αυτό συνεπάγεται αύξηση της τιμής της γης. Τα προβλήματα που συνδέονται με την ανεπάρκεια γης δεν μπορούν να λυθούν μέσω του μηχανισμού της αγοράς, δεδομένου ότι η κυριότητα ακινήτων και οι μακροπρόθεσμες επενδύσεις εμφανίζουν μεγάλη ζήτηση. Ο ανταγωνισμός και η ελεύθερη εμπορία δεν φέρνουν το επιθυμητό αποτέλεσμα.

89. Το άρθρο 5 του VGVG είναι αντίθετο προς τη μεγάλη έγγειο ιδιοκτησία. Με από-

φαση του αυστριακού Vefassungsgerichtshof της 22ας Μαρτίου 1993 κρίθηκε ότι ο σκοπός που επιδιώκει ο νομοθέτης του Vorarlberg, ήτοι η παρεμπόδιση της συγκεντρώσεως και της μονοπωλήσεως στον τομέα της εκμεταλλεύσεως των γεωργικών και δασικών εκτάσεων, συνιστά εύλογη δικαιολογητική αιτία πολιτικού χαρακτήρα που δεν δημιουργεί κανένα πρόβλημα συνταγματικού δικαίου. Ένας υγιής γεωργικός τομέας μπορεί να δημιουργηθεί μόνον αν οι γεωργικές και δασικές εκτάσεις ανήκουν σε πρόσωπα που πράγματι μπορούν να τις εκμεταλλεύονται. Περαιτέρω, προκειμένου επίσης να αποφεύγεται το υψηλό κόστος μεταφορικών, είναι σημαντικό το προς εκμετάλλευση ακίνητο να είναι πλησίον της επιχειρήσεως. Επιπλέον, ιδιαιτέρως μεγάλες επενδύσεις συνδέονται με τη γαλακτοπαραγωγή.

90. Με λίγα λόγια, οι περιορισμοί που τίθενται στην κτήση γεωργικών εκτάσεων σκοπό έχουν οι εκτάσεις αυτές να μη περιέρχονται σε ανεπιθύμητα χέρια. Πρέπει να εμποδίζεται να διακυβεύεται το δημόσιο συμφέρον, όταν

— οι σπανίζουσες εκτάσεις χρησιμοποιούνται καταχρηστικώς για κερδοσκοπικούς σκοπούς και οι ασκούντες την εκμετάλλευση, για οικονομικούς λόγους, μπορούν να διαθέτουν μόνον την αξία των εισπράξεών τους·

— μη ασκούντες την εκμετάλλευση μπορούν να επεκτείνουν την εκμετάλλευσή τους, διότι διαθέτουν σημαντικές χρηματοοικονομικές πηγές και δεν χρειάζεται να λαμβάνουν υπόψη άλλες οικονομικές πτυχές της λειτουργίας της επιχειρήσεως·

— οι εκτάσεις δεν τυγχάνουν κατάλληλης εκμεταλλεύσεως ή καν εκμεταλλεύσεως. Αυτό συνιστά κίνδυνο για τις γειτονικές εκτάσεις (ζιζάνια, προκαλούντα ζημίες ζώα και ασθένειες)·

— η διατήρηση των διαφόρων εκτάσεων στο πλαίσιο μιας ευνοϊκής γεωργικής διαρθρώσεως τίθεται σε κίνδυνο, διότι δεν εμποδίζεται η δημιουργία περιστοιχισμένων τμημάτων και κατατμήσεων των εκτάσεων. Μη ευνοϊκή γεωργική διάρθρωση παρεμποδίζει την αποτελεσματική εκμετάλλευση των εκτάσεων.

91. Όταν πρόκειται για ίδρυμα που θέλει να αποκτήσει γεωργικές και δασικές εκτάσεις, πρέπει, κατά την Αυστριακή Κυβέρνηση, να εξετάζεται ο σκοπός του ιδρύματος. Στην περίπτωση νομικού προσώπου, αυτοί που οφείλουν να καλλιεργούν το έδαφος είναι οι προστηθέντες ή οι μισθωτοί.

92. Η προϋπόθεση της κατοικίας κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο a, του VGVG δεν συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις, όπως προκύπτει, κατά την εν λόγω Κυβέρνηση, από την απόφαση Fearon [40]. Επιπλέον, το δημόσιο συμφέρον που διασφαλίζεται με τον VGVG συνάδει προς τους σκοπούς της κοινής γωργικής πολιτικής.

40 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 37.

93. Η Αυστριακή Κυβέρνηση περιγράφει τη διαδικασία περί χορηγήσεως προηγουμένως άδειας ως μια συντηρητική διαδικασία. Ισχύουν τα ίδια κριτήρια για κατοίκους Αυστρίας, πολίτες της ΕΚ και πολίτες του ΕΟΧ. Η διαδικασία περί άδειας για την κτήση γεωργικών και δασικών εκτάσεων είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας. Δεν είναι δυνατόν να ρυθμιστεί η κτήση γεωργικών και δασικών εκτάσεων με την υποβολή δηλώσεως, διότι οι αρχές δεν θα έχουν τη δυνατότητα να ελέγξουν αν η δήλωση είναι δεκτική αποδοχής. Οι γεωργικές διαρθρώσεις και η ύπαιθρος δεν μπορούν να υφίστανται μόνιμη ζημία. Μόλις μετά την πάροδο πολλών ετών είναι δυνατόν να διαπιστωθεί ότι δεν υφίσταται πραγματική εκμετάλλευση των εκτάσεων. Η ανεπιθύμητη αυτή κατάσταση μπορεί να συνεχίζεται επί πολλά έτη και δεν είναι δυνατή η αντιμετώπισή της.

94. Βάσει του άρθρου 5 του VGVG, οι αρχές δεν έχουν ευρεία ευχέρεια εκτιμήσεως, τα δε κριτήρια για τη λήψη άδειας δεν αντιβαίνουν προς τις κινήσεις κεφαλαίων. Με λίγα λόγια, η διαδικασία περί άδειας είναι αντικειμενική, δεν συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις και υφίσταται χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

95. Έρχομαι τώρα στις σημαντικότερες των άλλων παρατηρήσεων.

96. Κατά την πρώτη προσφεύγουσα, το άρθρο 4 του VGVG συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις, διότι εν δυνάμει αγοραστές από άλλα κράτη μέλη μπορούν να αποκτήσουν γεωργικές εκτάσεις στο Vorarlberg μόνον αν εκμεταλλεύονται οι ίδιοι τις εκτάσεις και κατοικούν μονίμως στο Vorarlberg. Η Νορβηγική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Λιχτενστάιν, καθώς και η Επιτροπή και η εποπτεύουσα αρχή της ΕΖΕΣ φρονούν αντιθέτως ότι οι διατάξεις του VGVG δεν συνεπάγονται δυσμενείς διακρίσεις. Κατοικούντες και μη στην Αυστρία τυγχάνουν της ίδιας ακριβώς μεταχειρίσεως.

97. Ομοίως, κατά την πρώτη προσφεύγουσα, η διάταξη αυτή δεν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, διότι η γεωργική πολιτική ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας. Τα κράτη μέλη δεν έχουν ούτε καν εκτελεστικές αρμοδιότητες εν προκειμένω. Στο άρθρο 32 επ. ΕΚ λαμβάνονται υπόψη οι μικρομεσαίες οικογενειακές επιχειρήσεις. Επομένως, δεν υφίσταται κανένας επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος, δεδομένου ότι έχει ήδη ρυθμιστεί σε κοινοτικό επίπεδο η προστασία του γεωργικού πληθυσμού.

98. Η Επιτροπή, αντιθέτως, δεν βλέπει κανένα λόγο για να γίνει δεκτό ότι η διατήρηση, η ενίσχυση ή η δημιουργία ενός βιώσιμου γεωργικού πληθυσμού αποτελούν λιγότερο σημαντικούς στόχους από τη χωροταξία ή την προστασία του περιβάλλοντος. Οι εν λόγω διατάξεις συνάδουν με το άρθρο 33, παράγραφος 2, ΕΚ. Επιπλέον, οι διατάξεις αυτές είναι αναγκαίες για να διασφαλιστούν

χωροταξικοί σκοποί, όπως η διατήρηση, προς το γενικό συμφέρον, ενός μόνιμου πληθυσμού και μιας ανεξάρτητης από τον τουριστικό τομέα οικονομικής δραστηριότητας σε ορισμένες περιφέρειες.

99. Ο VGVG δεν είναι, κατά την πρώτη προσφεύγουσα, κατάλληλος για την εξασφάλιση του επιδιωκόμενου σκοπού. Η σχετική με τις συναλλαγές επί ακινήτων νομοθεσία ουδόλως μεταβάλλει το γεγονός ότι ο γεωργικός πληθυσμός συρρικνώνεται. Ως εκ τούτου, καθίστανται διαθέσιμες περισσότερες γεωργικές εκτάσεις στην αγορά, είναι δε λιγότεροι οι γεωργοί που θα μπορούσαν να αγοράσουν τις διαθέσιμες αυτές εκτάσεις, πράγμα που έχει ως συνέπεια να αυξάνει ο αριθμός των μεγάλων γαιοκτημόνων.

100. Κατά την πρώτη προσφεύγουσα, το μέτρο δεν συνάδει ούτε προς την αρχή της αναλογικότητας. Μπορούν να προβλεφθούν μέτρα λιγότερο περιοριστικά. Ο κανόνας «ο αγρός στα χέρια του αγρότη» ανάγεται σε μια εποχή κατά την οποία οι γεωργοί ήσαν αντικείμενο εκμεταλλεύσεως. Αυτό δεν συμβαίνει πια. Αυτό που πρέπει να προστατεύεται δεν είναι η απόκτηση της κυριότητας, αλλά η πρόσβαση στη γη. Μέτρα που εμποδίζουν λιγότερο την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων είναι, παραδείγματος χάριν, η προσαρμογή της νομοθεσίας περί μισθώσεων, η χωροταξία, η μέριμνα για την ύπαιθρο και η δυσχέρανση της καταγγελίας συμβάσεων αγρομισθώσεως.

101. Είναι γενικώς αποδεκτό στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και σε διάφορες χώρες του ΕΟΧ, κατά τη Νορβηγική Κυβέρνηση, ότι ο γεωργός νέμεται ο ίδιος τη γη του προς αποτροπή ενός φεουδαρχικού συστήματος. Η υποχρέωση εκμεταλλεύσεως της εκτάσεως στο πλαίσιο μιας γεωργικής επιχειρήσεως από τον ίδιο τον αγοραστή δεν υπερβαίνει, κατά την εν λόγω Κυβέρνηση, αυτό που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού, ήτοι τη διατήρηση ενός υγιούς γεωργικού πληθυσμού. Ο σκοπός του νόμου δεν μπορεί επομένως να επιτευχθεί με λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

102. Κατά την Κυβέρνηση του Λιχτενστάιν, οι αγροτικές εκτάσεις, λόγω της εξαιρετικής σπουδαιότητας ως πηγής εφοδιασμού, έχουν θεμελιώδη σημασία για την ύπαρξη της χώρας και την επιβίωση του πληθυσμού. Για τους προαναφερθέντες λόγους, το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ δεν απαγορεύει μια διαδικασία περί χορηγήσεως προηγουμένως άδειας κατά την απόκτηση γεωργικών εκτάσεων.

103. Το άρθρο 40 της Συμφωνίας ΕΟΧ απαγορεύει αντιθέτως, κατά την ανωτέρω κυβέρνηση, τον όρο ότι ο αγοραστής πρέπει να καλλιεργεί ο ίδιος τη γη. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αποκλείονται νομικά πρόσωπα από τη δυνατότητα κτήσεως γεωργικών εκτάσεων. Ο εν λόγω όρος δεν είναι αναγκαίος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Υπερβαίνει αυτό που είναι αναγκαίο για την επίτευξη αυτού του σκοπού. Οι γεωργοί που δεν έχουν τις οικονομικές δυνατότητες να αποκτήσουν γεωργική έκταση δεν μπορούν, συνεπεία αυτού του μέτρου, ούτε να συνάψουν σύμβαση αγρομισθώσεως. Η παροχή

δυνατότητας κτήσεως γεωργικής εκτάσεως από νομικά πρόσωπα είναι λιγότερο περιοριστική. Στην περίπτωση αυτή, στους γεωργούς που διαθέτουν λιγότερα χρηματοοικονομικά μέσα παρέχεται η ευχέρεια να συνάπτουν σύμβαση αγρομισθώσεως για την έκταση αυτή. Στο ερώτημα αν η διαδικασία χορηγήσεως άδειας είναι νόμιμη δίνεται, σύμφωνα με τις αποφάσεις Konle και Reisch κ.λπ., αρνητική απάντηση. Πλην όμως, κατά την Επιτροπή, η διαδικασία αυτή δικαιολογείται εν προκειμένω, διότι ο VGVG έχει σύνθετους στόχους. Εκ των υστέρων έλεγχοι μπορεί να είναι πολύ καθυστερημένοι και ως εκ τούτου μπορούν να προκύψουν ζημίες που δύσκολα ή ούτε καν είναι επανορθώσιμες. Η διαδικασία περί προηγούμενης άδειας είναι μια συντηρητική διαδικασία, η οποία συνεπάγεται περιορισμό στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων.

104. Η εποπτεύουσα αρχή της ΕΖΕΣ έχει επίσης τη γνώμη ότι η διαδικασία είναι κατάλληλη και σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας για τη διασφάλιση του γενικού συμφέροντος. Την ίδια αντίληψη εκφράζει και η Νορβηγική Κυβέρνηση. Διαδικασία κατά την οποία παρέχεται άδεια εκ των υστέρων δεν μπορεί να αποτρέψει το ενδεχόμενο να μη τηρούν οι αγοραστές τις υποχρεώσεις τους. Ομοίως, μπορεί να προκύψουν περιττές ζημίες για τους αγοραστές, αν αυτοί δεν λάβουν εκ των υστέρων άδεια. Η Κυβέρνηση του Λιχτενστάιν δεν συμμερίζεται αυτή την εκτίμηση και επισημαίνει ότι ένα σύστημα αδειών προϋποθέτει κατ' ανάγκη την άσκηση κάποιας διακριτικής ευχέρειας. Ένα τέτοιο σύστημα αποτελεί για τους επιχειρηματίες πηγή νομικής αβεβαιότητας. Συγκεκριμένα, εξαρτά την άσκηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων από την καλή θέληση της διοικήσεως και θα μπορούσε ως εκ τούτου να καταστήσει χιμαιρική αυτή την ελευθερία.

Γ — *Το πλαίσιο: η κοινή γεωργική πολιτική και ο VGVG*

105. Η γεωργία είναι προ μακρού χρόνου ένα από τα σημαντικότερα πεδία κοινοτικής παρεμβάσεως. Ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της γεωργίας είχε ως συνέπεια να μην αφεθούν πλήρως στον μηχανισμό της αγοράς η παραγωγή και η διάρθρωση αυτού του τομέα. Τα άρθρα 32 επ. της Συνθήκης ΕΚ αποτελούν τη βάση αυτής της παρεμβάσεως. Σε σχέση με την παρούσα υπόθεση, που αφορά όχι την οργάνωση των γεωργικών αγορών, αλλά αντιθέτως τη διάρθρωση του γεωργικού τομέα, επισημαίνω τον σκοπό της κοινής γεωργικής πολιτικής που αναφέρεται στο άρθρο 33, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης: η εξασφάλιση ενός δικαίου βιοτικού επιπέδου στον γεωργικό πληθυσμό. Σημασία έχει περαιτέρω ότι, κατά το άρθρο 33, παράγραφος 2, λαμβάνεται υπόψη κατά την εκπόνηση της κοινής γεωργικής πολιτικής «ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της γεωργικής δραστηριότητας, που απορρέει από την κοινωνική δομή της γεωργίας και τις διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων γεωργικών περιοχών».

106. Η μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως έχει διαμορφωθεί σε σημαντικό βαθμό στην Agenda 2000[41], δίνει όλο και λιγότερη έμφαση στην καθεαυτή οργάνωση των γεωργικών αγορών, ενώ τα μέτρα για τη βελτίωση της διαρθρώσεως της γεωργίας, όπως οι εισοδηματικές ενισχύσεις στους γεωργούς και η αγροτική ανάπτυξη, αποκτούν όλο και περισσότερη σημασία. Στην Agenda 2000 η αγροτική ανάπτυξη χαρακτηρίζεται ως ο δεύτερος πυλώνας της κοινής γεωργικής πολιτικής. Στο πλαίσιο του

41 — COM/97/2000 τελικό.

δεύτερου αυτού πυλώνα, ορισμένες περιοχές χαρακτηρίζονται προβληματικές, διότι η άσκηση της γεωργίας είναι δυσκολότερη εκεί λόγω φυσικών εμποδίων. Οι ορεινές περιοχές, όπως πολλές απαντούν στο ομόσπονδο κράτος του Vorarlberg, αποτελούν μέρος των ζωνών αυτών.

107. Ένα σημαντικό στοιχείο της πολιτικής αγροτικής αναπτύξεως, όπως αυτή καθορίζεται στον κανονισμό 1257/99 [42], είναι ότι δεν συνίσταται μόνο σε μέτρα της Κοινότητας, αλλά ότι τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν συμπληρωματικά μέτρα. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη μπορούν να αυξάνουν με ίδιους πόρους την ενίσχυση που χορηγείται από κοινοτικούς πόρους [43].

108. Ας τονισθεί ότι ο βαθμός εντάσεως της παρεμβάσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν σημαίνει ότι η γεωργική πολιτική αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Αντιθέτως, στον τομέα ακριβώς της γεωργικής διαρθρωτικής πολιτικής, όπου λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες περιστάσεις υπό τις οποίες πρέπει να ασκείται η γεωργία εντός των διαφόρων περιοχών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, υφίστανται ασφαλώς πολύ ευρέα περιθώρια λήψεως εθνικών συμπληρωματικών μέτρων. Αυτό δεν ισχύει μόνο για τη χορήγηση επιδοτήσεων, αλλά επίσης για κάθε είδους άλλες μορφές νομοθετικών μέτρων που στηρίζουν τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής. Επομένως, είναι εσφαλμένος ο ισχυρισμός της πρώτης προσφεύγουσας ότι τα κράτη μέλη έχουν μόνον εκτελεστικές αρμοδιότητες.

109. Κατά συνέπεια, μπορεί, κατά τη γνώμη μου, και μια εθνική νομοθετική ρύθμιση, η οποία περιορίζει την κτήση γης από μη γεωργούς προς το συμφέρον της διατηρήσεως του γεωργικού πληθυσμού εντός συγκεκριμένης περιφέρειας, να συνιστά στήριξη των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής.

110. Καθόσον μια τέτοια ρύθμιση θα εμπόδιζε την διασφαλιζόμενη από τη Συνθήκη ΕΚ ελευθερία εγκαταστάσεως, τονίζεται ότι κατά τη θέσπιση της Συνθήκης ΕΚ προβλέφθηκε η ενδεχόμενη σύμπτωση, αφενός, της κτήσεως και εκμεταλλεύσεως εγγείου ιδιοκτησίας στο έδαφος άλλου κράτους μέλους με, αφετέρου, τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της γεωργικής δραστηριότητας, όπως αναφέρεται στο άρθρο 33, παράγραφος 2, ΕΚ. Στο άρθρο 44, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με την παράγραφο 2, στοιχείο ε', ΕΚ, ορίζεται ότι κατά την έκδοση οδηγιών που σκοπούν στην πραγματοποίηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και αφορούν την απόκτηση και εκμετάλλευση εγγείου ιδιοκτησίας δεν μπορούν να θίγονται οι αρχές του άρθρου 33, παράγραφος 2, ΕΚ. Τέτοια οδηγία, παντως, δεν έχει εκδοθεί.

42 — Παρατεθείς στην υποσημείωση 8.

43 — Βλ. τα άρθρα 51 και 52 του κανονισμού 1257/99.

111. Περιγράφω σε γενικές γραμμές αυτό το πλαίσιο για να δείξω ότι η γεωργία δεν θεωρείται ως ένας συνήθης οικονομικός τομέας, όπου η βιωσιμότητα των επιχειρήσεων εξαρτάται αυστηρώς από τους νόμους του μηχανισμού της αγοράς και όπου η Συνθήκη ΕΚ σκοπεί ακριβώς να αποτρέψει το ενδεχόμενο εθνικά νομοθετικά μέτρα να παρακωλύουν τη λειτουργία του μηχανισμού της αγοράς εντός της Κοινότητας. Αντιθέτως, ο βαθμός εντάσεως της δημοσίας παρεμβάσεως είναι υψηλός. Αυτό ισχύει για μέτρα των αρχών τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επιπεδο. Δεύτερον, επισημαίνω τους διισταμένους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπου δίνεται λιγότερη έμφαση στην αύξηση της παραγωγικότητας της γεωργίας. Αντιστρόφως, όλο και μεγαλύτερη σημασία έχει η αγροτική ανάπτυξη και η προστασία της γεωργίας σε μειονεκτικές περιοχές.

112. Ως εκ τούτου, καταλήγω στη διαπίστωση ότι οι σκοποί που επιδιώκει ο VGVG δεν αντιβαίνουν προς τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής, ενόψει ειδικότερα του τρόπου με τον οποίο αυτή εφαρμόζεται σήμερα. Επισημαίνω συναφώς τον πρώτο στόχο του VGVG, όπως αναφέρεται στο άρθρο 1, παράγραφος 3, αυτού του νόμου: να διατηρηθούν τα αγροτικά και δασικά ακίνητα αγροτικών οικογενειακών επιχειρήσεων προς το συμφέρον της βελτιώσεως των διαρθρωτικών τους σχέσεων ανάλογα με τα φυσικά δεδομένα. Πολλώ μάλλον ο VGVG δεν υπεισέρχεται στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών κατά την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής.

113. Προσθέτω ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει ρυθμίσεις στις οποίες μια μορφή γεωργικής δραστηριότητας ευνοείται έναντι μιας άλλης. Μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση δεν θεωρείται, κατά την απόφαση Denkavit [44], ως απαγορευόμενη από τη Συνθήκη ΕΚ διάκριση, υπό την προϋπόθεση ότι δεν είναι αυθαίρετη και στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο δέχεται ως αντικειμενικό κριτήριο τη διαφορά εξαρτήσεως από αστάθμητους παράγοντες που συνδέονται με την εκμετάλλευση της γεωργικής εκτάσεως. Ένα παρόμοιο κριτήριο ασκεί επιρροή εν προκειμένω. Ο VGVG προστατεύει — και κατ' αυτόν τον τρόπο ευνοεί — επιχειρηματίες γεωργούς σε περιοχές με φυσικά μειονεκτήματα.

Δ — *Εκτίμηση του VGVG*

Το περιεχόμενο του VGVG

114. Μολονότι δεν είναι έργο του Δικαστηρίου να ερμηνεύει την εθνική νομοθεσία, θεωρώ ότι είναι αναγκαίο, για την απάντηση στο δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου, να αναλυθούν τα κύρια σημεία του VGVG. Η ανάλυση αυτή σκοπό έχει να διευκολύνει το Δικαστήριο στη διευκρίνιση των ορίων τα οποία αποτελούν φραγμό στην άσκηση εθνικής πολιτικής στην περίπτωση μιας εθνικής ρυθμίσεως η οποία θέτει όρους για την κτήση ακινήτων και, επομένως, εμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των

44 — Απόφαση της 13ης Ιουνίου 1978, 139/77 (Συλλογή τόμος 1978, σ. 395, σκέψη 15).

κεφαλαίων. Κατά την ανάλυση του VGVG θα εξετάσω μόνον τη μεταβίβαση κυριότητας γεωργικών και δασικών εκτάσεων. Ο VGVG περιέχει επίσης διατάξεις για τη μεταβίβαση, μεταξύ άλλων, δικαιωμάτων από αγρομίσθωση και δικαιωμάτων επικαρπίας, αλλά αυτές όμως δεν έχουν εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης. Κάνω διάκριση στην ανάλυσή μου μεταξύ των σκοπών του νόμου και των μέσων με τα οποία επιδιώκεται η επίτευξη αυτών των σκοπών.

115. Ο VGVG περιγράφει στο άρθρο 1 τον σκοπό του νόμου. Ο νόμος, καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, έχει δύο στόχους. Πρώτον, ο νόμος σκοπεί στη διατήρηση της υφιστάμενης μικρής κλίμακας γεωργικής διαρθρώσεως, σε συνάρτηση με τις φυσικές συνθήκες στο ομόσπονδο κράτος του Vorarlberg (άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο a, του νόμου). Ο δεύτερος στόχος αφορά την προστασία της αναλογικής σχέσεως ιδιοκτησιών προς το συμφέρον — όπως το χαρακτηρίζει η Αυστριακή Κυβέρνηση — ενός υγιούς αγροτικού πληθυσμού (άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο c).

116. Η Αυστριακή Κυβέρνηση, εξάλλου, δεν κάνει με τις παρατηρήσεις της αυστηρή διάκριση μεταξύ των δύο αυτών στόχων. Αντιθέτως, η εν λόγω Κυβέρνηση επιχειρεί ακριβώς να καταστήσει εντονότερη την αλληλοσύνδεση των στόχων αυτών. Έχω και εγώ τη γνώμη ότι αμφότεροι οι στόχοι πρέπει να εξετασθούν στην αμοιβαία τους εξάρτηση. Ο νόμος σκοπεί προ πάντων στη διατήρηση της υφιστάμενης παραγωγικής δομής και της υφιστάμενης ιδιοκτησίας, τόσο προς το συμφέρον της διαρκούς χρησιμοποιήσεως των γεωργικών εκτάσεων όσο και για την προστασία της μικρής κλίμακας οικογενειακής επιχειρήσεως. Κατά την αντίληψη αυτή, η αφορώσα την κυριότητα επιφύλαξη που προβλέπει ο νόμος δεν αποτελεί τόσο ένα στόχο του νόμου, αλλά μάλλον ένα μέσο για την επίτευξη του στόχου.

117. Έτσι, έρχομαι στα μέσα που προβλέπει ο νόμος και τα οποία ανευρίσκονται στο άρθρο 5. Θα ξεχωρίσω τις περιεχόμενες στο άρθρο 5, παράγραφος 1, και στο άρθρο 5, παράγραφος 2, του VGVG ουσιαστικές προϋποθέσεις και, στη συνέχεια, θα έρθω στο διοικητικού δικαίου μέτρο, ήτοι την άδεια που απαιτείται προηγουμένως για τη μεταβίβαση.

118. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, θέτει ως βασικό κανόνα ότι ο αποκτών ακίνητο πρέπει να κατοικεί στο ακίνητο και να το εκμεταλλεύεται ο ίδιος. Ο νόμος προβλέπει μια εξαίρεση από τις δύο αυτές προϋποθέσεις, δηλαδή για την περίπτωση κατά την οποία η κτήση δεν βρίσκεται σε αντίθεση προς τη διατήρηση και τη δημιουργία οικονομικώς υγιών γεωργικών ιδιοκτησιών μεσαίου και μικρού μεγέθους.

119. Το άρθρο 5 διευκρινίζει ορισμένες ουσιαστικές προϋποθέσεις που πρέπει να τηρούνται για την κτήση του ακινήτου. Με τις προϋποθέσεις αυτές σκοπείται η αποφυγή ορισμένων ανεπιθύμητων καταστάσεων, όπως η κερδοσκοπία, η μεγάλη έγγειος ιδιοκτησία και η μη εκμετάλλευση του εδάφους. Η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστήριξε με τις παρατηρήσεις της ότι με τις προϋποθέσεις

αυτές λαμβάνεται πρόνοια να μη περιέρχονται σε ανεπιθύμητα χέρια γεωργικές εκτάσεις.

120. Διαπιστώνω ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, συνεπάγονται μεγαλύτερα εμπόδια απ' ό,τι οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2. Πράγματι, η προϋπόθεση να κατοικεί ο κτήτορας στο ακίνητο και να εκμεταλλεύεται ο ίδιος την επιχείρηση είναι υπερβολική σε σχέση με την εκτίμηση του αν τηρούνται οι στόχοι του VGVG.

121. Δυνάμει του νόμου, απαγορεύεται η κτήση ακινήτου χωρίς προηγούμενη άδεια. Μια τέτοια άδεια μεταβιβάσεως χορηγείται μόνον αν η κτήση γίνεται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 5, παράγραφος 1, του VGVG. Πρέπει ομοίως να πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, του VGVG.

122. Προς σκιαγράφηση των παρακωλυτικών συνεπειών του VGVG, χρήσιμη είναι η εφαρμογή του περιεχομένου του νόμου στην υπόθεση της κύριας δίκης. Προκύπτει τότε η ακόλουθη κατάσταση. Το Schlössle Weissenberg Familienstiftung έχει την πρόθεση να εκμισθώσει σε δύο γεωργικές επιχειρήσεις με σύμβαση αγρομισθώσεως τεμάχια γεωργικών εκτάσεων, τις οποίες νέμεται. Αυτό δεν επιφέρει καμία μεταβολή στην εκμετάλλευση των οικείων εκτάσεων. Εντούτοις, το σχήμα αυτό δεν επιτρέπεται από τον VGVG, μολονότι ο σκοπός του νόμου, όπως περιγράφηκε ανωτέρω, τηρείται συνεχώς. Το σχήμα αυτό δεν συνεπάγεται ούτε μία από τις ανεπιθύμητες καταστάσεις που εκτίθενται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, του VGVG.

123. Ως εκ περισσού, επισημαίνω ότι οι εξαιρέσεις από τον βασικό κανόνα του άρθρου 5, παράγραφος 1, του VGVG προδήλως δεν αρκούν για τη χορήγηση άδειας όσον αφορά πράξεις όπως αυτή για την οποία πρόκειται στην κύρια δίκη, όπου η πραγματική κατάσταση παραμένει η ίδια. Δεν αποκλείω το ότι το αυστριακό δικαστήριο θα μπορούσε να καταλήξει σε διαφορετική κρίση, ενόψει των εξαιρέσεων που προβλέπονται στον VGVG και, ειδικότερα, ενόψει του αμεταβλήτου της εκμεταλλεύσεως των οικείων αγροτικών εκτάσεων. Παρά ταύτα, κατά την εκτίμηση ιδίως της αναλογικότητας της ρυθμίσεως, λαμβάνω ως βάση το κείμενο της εθνικής ρυθμίσεως, όπως αυτή ερμηνεύεται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

Δυσμενής διάκριση

124. Κατά πάγια νομολογία, μόνο τα εθνικά μέτρα που συνεπάγονται διαφορετική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας θεωρούνται σαφώς ότι συνιστούν δυσμενή διάκριση. Αν, αντιθέτως, μια ρύθμιση πρόκειται να έχει εφαρμογή σε όλους όσους ασκούν την οικεία δραστηριότητα στο έδαφος συγκεκριμένου κράτους μέλους, ακόμη κι αν η ρύθμιση αυτή προβλέπει ρητώς μια προϋπόθεση κατοικίας ή εγκαταστάσεως, θεωρείται ότι εφαρμόζε-

ται αδιακρίτως. Παράλληλα, εθνικά μέτρα, μολονότι εφαρμόζονται χωρίς διάκριση, μπορούν παρά ταύτα να επιφέρουν δυσμενή διάκριση.

125. Θα προβώ, όπως και η Αυστριακή Κυβέρνηση με τις γραπτές παρατηρήσεις της, σε μια σύγκριση προς την απόφαση Fearon [45]. Όπως και στην παρούσα υπόθεση, η προϋπόθεση της κατοικίας στην υπόθεση Fearon δεν ίσχυε για όλο το εθνικό (ιρλανδικό) έδαφος, αλλά περιοριζόταν γεωγραφικώς σε ορισμένη περιοχή. Η προϋπόθεση αυτή μπορούσε να τηρείται μόνον όταν τα οικεία πρόσωπα, περιλαμβανομένων των Ιρλανδών υπηκόων, κατοικούσαν σε λιγότερο από τρία μίλια από το οικείο τεμάχιο γης. Στην παρούσα υπόθεση, η προϋπόθεση αυτή τηρείται αν τα οικεία πρόσωπα έχουν κατοικία στο ίδιο το τεμάχιο γης.

126. Στην απόφαση Jokela και Pitkaeranta [46], προβλεπόταν ο όρος της κατοικίας ως προϋπόθεση για τη χορήγηση μιας εξισωτικής αποζημιώσεως. Η εξισωτική αποζημίωση είχε ως σκοπό τη συνέχιση γεωργικών δραστηριοτήτων και, κατά συνέπεια, τη διατήρηση ενός ελάχιστου πληθυσμού και τη διασφάλιση της βιωσιμότητας της υπαίθρου σε ορισμένες μειονεκτικές περιοχές. Η Φινλανδική Κυβέρνηση χορηγούσε εξισωτική αποζημίωση στους γεωργούς που κατοικούσαν σε απόσταση μικρότερη των 12 χιλιομέτρων από την επιχείρηση. Η προσφεύγουσα της υποθέσεως αυτής προέβαλε ότι η Φινλανδική Κυβέρνηση, απαιτώντας την ύπαρξη κατοικίας εντός ακτίνας κατά μέγιστο όριο 12 χιλιομέτρων από την επιχείρηση, συμπεριελάμβανε εν τοις πράγμασι τον όρο της μόνιμης διαμονής στη Φινλανδία. Κατά το Δικαστήριο, εντούτοις, ο γεωργός που κατοικεί στη Φινλανδία σε απόσταση πλέον των 12 χιλιομέτρων από την επιχείρησή του βρίσκεται στην ίδια κατάσταση με εκείνον που κατοικεί σε άλλο κράτος μέλος, αφού και οι δύο πρέπει, για να μπορέσουν να λάβουν την εξισωτική αποζημίωση, να πληρούν τις ειδικές προϋποθέσεις που θέτει το επίδικο άρθρο. Δεν υπήρχε διαφορετική μεταχείριση όμοιων καταστάσεων.

127. Από μια άλλη άποψη, εντούτοις, οι προπαρατεθείσες αποφάσεις διαφέρουν από την παρούσα υπόθεση. Ούτε στην υπόθεση Fearon ούτε στην υπόθεση Jokela και Pitkaeranta εξηρτάτο το δικαίωμα ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας από την προϋπόθεση της κατοικίας. Στην υπόθεση Fearon επρόκειτο για τη μη δυνατότητα εφαρμογής μέτρων αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, στη δε υπόθεση Jokela και Pitkaeranta για μια αποζημίωση. Στην παρούσα υπόθεση, το δικαίωμα ασκήσεως της γεωργίας ως οικονομικής δραστηριότητας εξαρτάται από την προϋπόθεση της κατοικίας. Δεν θεωρώ ότι η διαφορά αυτή έχει αποφασιστική σημασία για το ζήτημα αν συντρέχει περίπτωση απαγορευόμενης δυσμενούς διακρίσεως. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις πρόκειται για ένα πλεονέκτημα που παρέχει ο νομοθέτης σε πρόσωπα τα οποία κατοικούν (πάνε να κατοικήσουν) σε συγκεκριμένο τόπο. Υπό την προϋπόθεση ότι αυτός ο τόπος κατοικίας ασκεί επιρροή για το πλεονέκτημα που θα αποκτηθεί και, επιπλέον, δεν συνεπάγεται εμμέσως ευνοϊκή

45 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 37.

46 — Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1998, C-9/97 και C-118/97 (*Συλλογή* 1998, σ. I-6267).

μεταχείριση των κατοίκων ενός κράτους μέλους, δεν συντρέχει περίπτωση δυσμενούς διακρίσεως.

128. Επομένως, καταλήγω ότι το άρθρο 4 του VGVG δεν αποτελεί διάταξη επιφέρουσα δυσμενή διάκριση. Ο Αυστριακός γεωργός που κατοικεί εκτός του Vorarlberg βρίσκεται στην ίδια κατάσταση με αυτόν που κατοικεί σε άλλο κράτος μέλος. Επομένως, αυτή η άνευ διαφοροποιήσεων διάταξη δεν συνεπάγεται εμμέσως δυσμενή διάκριση.

Επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος

129. Στην απόφαση Konle [47], το Δικαστήριο έκρινε θεμιτό μια εθνική ρύθμιση να επιβάλλει περιορισμούς στις δυνατότητες κτήσεως ακινήτων για λόγους που ανάγονται σε χωροταξικούς στόχους, όπως τη διατήρηση, προς το γενικό συμφέρον, ενός μόνιμου πληθυσμού και ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας σε σχέση με τον τουριστικό τομέα σε ορισμένες περιοχές. Με την απόφαση Reisch κ.λπ. [48], το Δικαστήριο προσέθεσε συναφώς ότι εκτιμήσεις που συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος μπορούν επίσης να δικαιολογούν τέτοιους περιορισμούς. Σύμφωνα με το άρθρο 174 ΕΚ, τη δικαιολόγηση αυτή την αντιλαμβάνομαι με ευρύτητα. Μπορεί να πρόκειται για την πρόθεση περιορισμού των εκπομπών βλαβερών ουσιών σε ορισμένη περιοχή, αλλά και για τη διατήρηση αξιόλογων στοιχείων της φύσεως ή του τοπίου.

130. Οι στόχοι που το Δικαστήριο έκρινε θεμιτούς στις αποφάσεις Konle και Reisch κ.λπ. έχουν επίσης σημασία εν προκειμένω. Όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις της Αυστριακής Κυβερνήσεως στην παρούσα διαδικασία [49], ο VGVG εξυπηρετεί επίσης συμφέροντα χωροταξίας, της διατηρήσεως ενός μονίμου — εν προκειμένω γεωργικού — πληθυσμού, της διατηρησεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων καθώς και της προστασίας του περιβάλλοντος, σε συνάρτηση με τους κινδύνους για τις όμορες εκτάσεις σε περίπτωση ακατάλληλης εκμεταλεύσεως.

131. Πρωταρχικός είναι, πάντως, ο στόχος της διατηρήσεως της υφιστάμενης διαρθρώσεως γεωργικής παραγωγής και της υφιστάμενης εγγείου ιδιοκτησίας τόσο προς το συμφέρον της συνεχούς χρησιμοποιήσεως των γεωργικών εκτάσεων όσο και για την προστασία της μικρής κλίμακας οικογενειακής επιχειρήσεως. Όπως προεξέθεσα στα σημεία 105 έως 113, μια εθνική ρύθμιση με τέτοιους στόχους αποτελεί στήριξη της κοινής γεωργικής πολιτικής, ενόψει βεβαίως του τρόπου με τον οποίο αυτή εφαρμόζεται σήμερα. Όπως επίσης ανέλυσα ανωτέρω, η αγροτική ανάπτυξη και η προστασία της γεωργίας στις μειονεκτούσες περιοχές αποκτούν όλο και μεγαλύτερη σημασία.

47 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 2, σελ. 40.

48 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, σελ. 34.

49 — Βλ. ανωτέρω τα σημεία 87 έως 94.

132. Αυτό με οδηγεί στο συμπέρασμα — χωρίς να θεωρώ αναγκαία μια πιο σε βάθος ανάλυση — ότι η επίδικη εθνική ρύθμιση δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Εφόσον πράγματι το Δικαστήριο, με τις αποφάσεις Konle και Reisch κ.λπ., έκρινε ως θεμιτούς τους γενικότερους στόχους χωροταξίας και προστασίας του περιβάλλοντος, δύσκολα είναι νοητή μια διαφορετική κρίση στην περίπτωση ρυθμίσεως που ομοίως επιδιώκει αυτούς τους στόχους, επιπλέον όμως και προ πάντων στηρίζει την κοινή γεωργική πολιτική.

Αναλογικότητα

133. Τα κράτη μέλη έχουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως στο πλαίσιο της νομοθετικής τους δράσεως, οφείλουν όμως παρά ταύτα να λαμβάνουν υπόψη τις επιταγές της ελεύθερης κυκλοφορίας. Ειδικότερα, μια εθνική ρύθμιση εμπίπτει στην απαγόρευση των περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, όταν ο επιδιωκόμενος με τη ρύθμιση σκοπός μπορεί να επιτευχθεί εξίσου αποτελεσματικά με μέτρα που περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

134. Υπ' αυτό το πρίσμα θεωρώ επίσης την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας. Η αρχή αυτή δεν συνεπάγεται ότι πρέπει να γίνεται στάθμιση μεταξύ δύο συμφερόντων, αλλά αφορά μόνον την επιλογή του μέτρου που λαμβάνεται. Είναι το μέτρο αυτό κατάλληλο και δεν υπάρχει διαθέσιμο κάποιο άλλο — λιγότερο δεσμευτικό — μέτρο που διασφαλίζει εξίσου ικανοποιητικά τον επιδιωκόμενο σκοπό;

135. Η εξέταση της αναλογικότητας του μέτρου περιλαμβάνει εν προκειμένω δύο στοιχεία. Πρώτον, πρόκειται για το ζήτημα αν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, και του άρθρου 5, παράγραφος 2, αντιστοίχως, του VGVG είναι ανάλογες με τον σκοπό που επιδιώκει ο νόμος. Ειδικότερα, πρόκειται συναφώς για το ζήτημα αν οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, που συνεπάγονται μεγαλύτερα εμπόδια απ' ό,τι οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2 [50], συνάδουν προς την αρχή της αναλογικότητας. Δεν θα μπορούσε και όφειλε ο Αυστριακός νομοθέτης να αρκεστεί στις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 2;

136. Δεύτερον, πρόκειται για την αναλογικότητα των διατυπώσεων που πρέπει να συμπληρωθούν πριν από την κτήση του ακινήτου. Πρόκειται επομένως για το διοικητικού δικαίου μέτρο της προηγούμενης αδείας, με τη μορφή που αυτό έχει λάβει στον VGVG.

137. Όσον αφορά το πρώτο στοιχείο, πρέπει κατ' αρχάς να εξακριβωθεί αν το άρθρο 5, παράγραφος 1, του VGVG είναι το κατάλ-

50 — Βλ. ανωτέρω σημείο 120.

ληλο. Όπως και κατά την εκτίμηση ενδεχόμενης δυσμενούς διακρίσεως, είναι πρόδηλον ότι πρέπει εν προκειμένω να γίνει σύγκριση με την απόφαση Fearon. Η απόφαση αυτή αφορούσε ιρλανδικές νομοθετικές διατάξεις που είχαν ως σκοπό την αύξηση του μεγέθους άλλως μη αποδοτικών γεωργικών επχειρήσεων, την αντιμετώπιση της κερδοσκοπίας επί του εδάφους και — στο σημείο αυτό η αναλογία με την παρούσα υπόθεση είναι προφανής — την κατά το δυνατόν εξσφάλιση του ότι οι αγροτικές εκτάσεις ανήκουν σ' αυτούς που τις εκμεταλλεύονται. Κατά το Δικαστήριο, μια ρύθμιση αυτού του είδους μπορεί να επιβάλει την υποχρέωση κατοικίας στην έγγειο ιδιοκτησία ή πλησίον αυτής [51].

138. Ο VGVG διαφέρει από την παρατεθείσα ιρλανδική νομοθεσία ως εκ του γεγονότος ότι ο σκοπός εδώ έγκειται ακριβώς στη διατήρηση μικρών γεωργικών εκμεταλλεύσεων μέσω της εξασφαλίσεως ότι οι γεωργοί νέμονται τα ακίνητα που είναι αναγκαία για την εκμετάλλευση. Η καταλληλότητα αυτού του μέτρου αμφισβητείται τόσο από την πρώτη προσφεύγουσα όσο και από την Κυβέρνηση του Λιχτενστάιν.

139. Δεν θεωρώ ισχυρή την άποψη της πρώτης προσφεύγουσας. Η άποψή της ισοδυναμεί με το ότι ο γεωργικός πληθυσμός ούτως ή άλλως μειώνεται και ότι, ως εκ τούτου, το μέτρο — έτσι ερμηνεύω αυτή την άποψη — σκοπεί στην ανατροπή μιας αναπόφευκτης τάσεως. Όπως κι αν έχει το ζήτημα, η τάση αυτή θεωρείται ανεπιθύμητη από τον νομοθέτη του Vorarlberg, ο οποίος και λαμβάνει μέτρα για να αντιμετωπίσει αυτή την τάση. Δεν αντιλαμβάνομαι γιατί μια ρύθμιση που έχει ως σκοπό να παραμείνει ο αγρός στα χέρια του αγρότη δεν θα μπορούσε να συμβάλει στην ενίσχυση της θέσεως των μικρών γεωργών.

140. Διαφορετική είναι η κατάσταση σε σχέση με το επιχείρημα της Κυβερνήσεως του Λιχτενστάιν, καθόσον η Κυβέρνηση αυτή υποστηρίζει ότι γεωργοί που δεν διαθέτουν χρηματοοικονομικά μέσα για να αποκτήσουν έγγειο ιδιοκτησία δεν μπορούν πλέον, συνεπεία του μέτρου, ούτε να συνάψουν σύμβαση αγρομισθώσεως. Οι περιστάσεις της υποθέσεως της κύριας δίκης απεικονίζουν καλώς τη βαρύτητα αυτού του επιχειρήματος. Πράγματι, η έκταση για την οποία πρόκειται είναι ιδιοκτησία ενός μη γεωργού, δηλαδή της προσφεύγουσας της κύριας δίκης, που εκμισθώνει την έκταση με σύμβαση αγρομισθώσεως σε (δύο) γεωργικές επιχειρήσεις. Όταν ο κύριος, για οποιονδήποτε λόγο, είναι αναγκασμένος να πωλήσει την έκταση, μπορεί να είναι επωφελές για την άσκηση της γεωργίας να μεταβιβασθεί η έκταση σε τρίτον με τον οποίο μπορεί να συνεχιστεί η σύμβαση αγρομθώσεως. Η κτήση κυριότητας δεν χρειάζεται καθεαυτή να έχει σημασία για τη γεωργία. Αυτό που απασχολεί πράγματι τον νομοθέτη του Vorarlberg είναι οι μικροί γεωργοί για τους οποίους δεν είναι βέβαιον ότι θα διαθέτουν τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους. Αν στερηθούν της δυνατότητας να χρησιμοποιούν την έκταση ως αγρομισθωτές και δεν έχουν τους οικονομικούς πόρους να αποκτήσουν κατά κυριότητα την έκταση, τότε, κατ' εμέ, υφίσταται υπαρκτός κίνδυνος να χαθεί η έκταση για τη γεωργία.

51 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 37, σκέψη 10. Το Δικαστήριο θέτει πάντως τον όρο ότι μια τέτοια υποχρέωση δεν δημιουργεί δυσμενείς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας.

141. Πολλώ μάλλον, κατά την εκτίμησή μου, οι προϋποθέσεις περί κατοικίας και ιδιοχρήσεως είναι ασυμβίβαστες προς τον επιδιωκόμενο με τη ρύθμιση σκοπό. Επαναλαμβάνω ότι επιθυμία του νομοθέτη του Vorarlberg είναι η προστασία της υφιστάμενης μικρής κλίμακας γεωργικής διαρθρώσεως. Μια ρύθμιση όπως του άρθρου 5, παράγραφος 1, του VGVG, η οποία κατ' ουσίαν περιορίζει τις δυνατότητες χρηματοδοτήσεως της μικρής κλίμακας γεωργικής διαρθρώσεως — καθόσον εμποδίζει ιδιωτικές επενδύσεις στις γεωργικές επιχειρήσεις —, καθιστά δυσκολότερη και όχι ευκολότερη τη μικρής κλίμακας γεωργία.

142. Κάνω εναργέστερη τη θεώρηση αυτή χρησιμοποιώντας την περίπτωση της κύριας δίκης. Το Schlössle Weissenberg Familienstiftung προτίθεται να εκμισθώσει, σε δύο γεωργικές επιχειρήσεις με σύμβαση αγρομισθώσεως, τεμάχια αγροτικών εκτάσεων που νέμεται. Λόγω των περιορισμών που επιβάλλει ο VGVG, το σχήμα αυτό δεν είναι δυνατό και τίθεται απλώς το ερώτημα αν αυτό συνεπάγεται ότι οι οικείες γεωργικές επιχειρήσεις μπορούν ήδη να αγοράσουν οι ίδιες την έκταση και να συνεχίσουν τη γεωργία υπό την ιδιότητα του κυρίου της εκτάσεως.

143. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι οι προϋποθέσεις κατοικίας και ιδιοχρήσεως του άρθρου 5, παράγραφος 1, του VGVG δεν είναι πρόσφορες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

144. Διαφορετική είναι η εκτίμηση ως προς τις προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, του VGVG. Θεωρώ ότι οι προϋποθέσεις αυτές είναι οι κατάλληλες. Με λίγα λόγια, συνιστούν συγκεκριμενοποίηση του επιδιωκόμενου με τον νόμο σκοπού και παρέχουν στις αρμόδιες αρχές αρωγή κατά την εκτίμηση του ζητήματος αν η κτήση μιας εκτάσεως ανταποκρίνεται σ' αυτούς τους στόχους. Οι προϋποθέσεις αυτές μπορούν να ενισχύσουν τη θέση της μικρής κλίμακας γεωργίας και υφίστανται επίσης προς το συμφέρον της ασφάλειας δικαίου.

145. Αν το Δικαστήριο δεν συμμεριστεί τη γνώμη μου ως προς την ακαταλληλότητα του άρθρου 5, παράγραφος 1, του VGVG, θεωρώ ότι η διάταξη αυτή είναι δυσανάλογη και για έναν άλλο λόγο. Πράγματι, είναι νοητά άλλα, λιγότερο περιοριστικά, μέτρα που μπορούν εξίσου αποτελεσματικά να θωρακίσουν τον επιδιωκόμενο με τον νόμο σκοπό.

146. Κατά την αντίληψή μου, υφίσταται μια ασυμμετρία μεταξύ του περιεχομένου και του αποτελέσματος που επιδιώκει το μέτρο. Επίσης, είναι δυνατόν να αποτραπεί με λιγότερο περιοριστικό τρόπο το ενδεχόμενο να παραδοθεί ο γεωργός στον μηχανισμό της αγοράς. Πράγματι, σ' αυτό έγκειται ο κίνδυνος που ανέφερε η Αυστριακή Κυβέρνηση. Όταν οι μικροί αυτοί γεωργοί εξαναγκάζονται σε ανταγωνισμό με μεγάλους γαιοκτήμονες και/ή κερδοσκόπους, θα μπορούσε να κινδυνεύσει η περαιτέρω ύπαρξη της γεωργικής διαρθρώσεως.

147. Προκειμένου περί λιγότερο περιοριστικών μέτρων, είναι νοητή η δυσχέρανση της καταγγελίας συμβάσεων αγρομισθώσεως, όπως πρότεινε η πρώτη προσφεύγουσα. Όμως, — και αυτό το θεωρώ αποφασιστικής σημασίας για την κρίση που εκφέρω — και οι όροι για την απόκτηση εγγείου ιδιοκτησίας του άρθρου 5, παράγραφος 2, του VGVG μπορούν αυτοτελώς να επιτρέψουν την επίτευξη των στόχων του νόμου και έχουν λιγότερο περιοριστικά αποτελέσματα. Οι προϋποθέσεις αυτές απαγορεύουν, μεταξύ άλλων, την αφαίρεση εδαφών από τη γεωργία (στοιχείο a), την κερδοσκοπία με τη γη (στοιχείο b) και τη δημιουργία ή επέκταση μεγάλης εγγείου ιδιοκτησίας. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, του VGVG, ήτοι ο αγοραστής να κατοικεί στην έκταση και να την εκμεταλλεύεται ο ίδιος δεν είναι αναγκαίες για την επίτευξη των στόχων του νόμου.

148. Κατά την αντίληψή μου, ο επιδιωκόμενος με τον VGVG σκοπός δεν διακυβεύεται όταν η έκταση εκμισθώνεται με σύμβαση αγρομισθώσεως σε γεωργούς που μπορούν πράγματι να την εκμεταλλεύονται. Η περίπτωση της κύριας δίκης το καθιστά αυτό σαφές. Επισημαίνω το σημείο 141 ανωτέρω. Επομένως, η ελεύθερη κυκλοφορία εμποδίζεται επίσης σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η μεταβίβαση της κυριότητας δεν βλάπτει το προβαλλόμενο συμφέρον.

149. Επομένως, καταλήγω ότι οι περιεχόμενοι στο άρθρο 5, παράγραφος 1, του VGVG περιορισμοί της κτήσεως κυριότητας είναι δυσανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

150. Αυτό δεν ισχύει για το άρθρο 5, παράγραφος 2, του VGVG. Επ' αυτού μπορώ να είμαι σύντομος. Όπως εξέθεσα στο σημείο 144, το άρθρο 5, παράγραφος 2, συνιστά συγκεκριμενοποίηση του επιδιωκόμενου με τον νόμο σκοπού, η οποία αποτελεί αρωγή για τις αρμόδιες αρχές κατά εκτίμηση του ζητήματος αν η κτήση εδάφους ανταποκρίνεται προς τον σκοπό αυτόν. Επιπλέον, η διάταξη αυτή δημιουργεί και για τον αποκτώντα ασφάλεια δικαίου ως προς το τι απαιτείται από αυτόν. Με λίγα λόγια, η διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 2, του VGVG συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας.

151. Το δεύτερο στοιχείο της αναλογικότητας θα το εξετάσω στηριζόμενος στις βασικές κρίσεις στις οποίες προέβη το Δικαστήριο στην υπόθεση Reisch κ.λπ. [52]. Όπως εκθέτει το Δικαστήριο, η προηγούμενη της κτήσεως ακινήτου επαλήθευση έχει το πλεονέκτημα, έναντι των εκ των υστέρων διενεργούμενων ελέγχων, ότι εγγυάται μέχρι κάποιου σημείου στον αποκτώντα ασφάλεια δικαίου. Επιπλέον, με τον τρόπο αυτό μπορούν καλύτερα να αποφεύγονται δύσκολα επανορθώσιμες βλάβες σε βάρος του επιδιωκόμενου με τη ρύθμιση συμφέροντος. Στην υπόθεση Reisch κ.λπ. επρόκειτο για τον κίνδυνο βλάβης σε βάρος της χωροταξίας συνεπεία της ταχείας πραγματοποιήσεως κατασκευαστικών σχεδίων. Στην παρούσα υπόθεση θα μπορούσε να προκύψει ζημία αν γεωργικές εκτάσεις ετίθεντο εκτός του γεωργικού τομέα.

52 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψεις 36 έως 38.

152. Προχωρώ ένα βήμα περισσότερο. Κατά την κτήση ακινήτου, προηγούμενες διατυπώσεις αποτελούν γενικώς, κατά τη γνώμη μου, μικρότερο εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων απ' ό,τι εκ των υστέρων έλεγχοι. Ο αποκτών πρέπει να μπορεί να λάβει ως δεδομένο ότι θα μπορεί να απολαύει ανενόχλητος του ακινήτου που αποκτά. Πράγματι, η κτήση ακινήτου αποτελεί γενικώς νομική πράξη που διενεργείται με την πρόθεση αποκτήσεως κυριότητας για μακρό χρόνο.

153. Αυτό δεν σημαίνει ότι η προϋπόθεση περί προηγούμενης άδειας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 4 του VGVG, συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας. Αντιθέτως, στην απόφαση Konle το Δικαστήριο υπογραμμίζει τα εξής [53]: οι διατάξεις που εξαρτούν τις εξαγωγές συναλλάγματος από τη χορήγηση προηγουμένως αδείας, για να μπορούν τα κράτη μέλη να πραγματοποιούν ελέγχους, δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα να εξαρτούν από τη διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως την άσκηση διασφαλιζομένης από τη Συνθήκη ελευθερίας, καθιστώντας την, ως εκ τούτου, κενή περιεχομένου [...] Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι ο περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων που συνεπάγεται η απαίτηση της χορηγήσεως προηγουμένως αδείας θα μπορούσε να εξαλειφθεί, χάρη σε ένα σύστημα κατάλληλης δηλώσεως, χωρίς εντούτοις να επηρεαστεί η υλοποίηση των στόχων στους οποίους η ρύθμιση αυτή αποβλέπει [...] [54]. Το Δικαστήριο, στην απόφαση Konle, καταλήγει ακολούθως ότι η προηγούμενη άδεια για την κτήση εκτάσεων είναι δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο με την οικεία ρύθμιση σκοπό. Παρόμοιο συμπέρασμα συνάγει το Δικαστήριο στην απόφαση Reisch κ.λπ. Συναφώς, το Δικαστήριο κρίνει ότι η οικεία διαδικασία περί άδειας μπορεί να κινείται βάσει απλών υπονοιών της διοικήσεως.

154. Συνάγω από τη νομολογία αυτή ότι οι αντιρρήσεις του Δικαστηρίου για την προηγούμενη άδεια αφορούν κυρίως τη διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως. Μολονότι, όπως επίσης έκρινε το Δικαστήριο, ένα σύστημα χορηγήσεως αδείας προϋποθέτει πάντοτε κάποια διακριτική ευχέρεια [55], νομίζω ότι μια διαδικασία περί αδειών, όπου η διοίκηση δεσμεύεται από σαφώς καθορισμένα και γνωστά εκ των προτέρων κριτήρια, δεν είναι καθεαυτή ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, μια τέτοια διαδικασία είναι προς το συμφέρον της ασφάλειας δικαίου ως προς τον αποκτώντα ένα ακίνητο. Μια τέτοια διαδικασία είναι δυσανάλογη μόνον, όπως νομίζω, όταν τα ουσιαστικά κριτήρια τα οποία πρέπει να πληροί η απόκτηση εγγείου ιδιοκτησίας βαίνουν πέρα του επιδιωκόμενου με το μέτρο σκοπού. Αυτό δε είναι το πρώτο στοιχείο της αναλογικότητας το οποίο εξέτασα ανωτέρω. Ως εκ περισσού, επισημαίνω ακόμη ότι φυσικά και οι γραφειοκρατικές διατυπώσεις που περιλαμβάνονται στη διαδικασία περί αδειών δεν πρέπει να είναι υπέρμετρες. Το ίδιο ισχύει για

53 — Προταρατεθείσα στην υποσημείωση 2, σκέψη 44.

54 — Το Δικαστήριο επιβεβαιώνει εδώ τις προηγούμενες αποφάσεις της 31ης Ιανουαρίου 1984, 286/82 και 26/83, Luisi και Carbone (Συλλογή 1984, σ. 377, σκέψη 34), της 23ης Φεβρουαρίου 1995, C-385/93 και C-416/93, Bordesa κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-361, σκέψεις 25 και 27), και της 14ης Δεκεμβρίου 1995, προταρατεθείσα στην υποσημείωση 12, σκέψεις 25 έως 27.

55 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, 124/81, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1983, σ. 203, σκέψη 18).

την προθεσμία εντός της οποίας χορηγείται η άδεια.

155. Στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Salzmann [56], ο γενικός εισαγγελέας Leger επισημαίνει ότι ακριβώς στην περίπτωση όχι επακριβώς περιγραφομένων κριτηρίων, που επιτρέπουν στη διοίκηση να προβαίνει σε σταθμίσεις, η περί αδείας προϋπόθεση δεν δικαιολογείται. Πράγματι, ο δικαιούχος εξαρτάται τότε σε υπερβολικά μεγάλο βαθμό από την καλή θέληση της διοικήσεως. Η άποψη αυτή νομίζω ότι είναι, καθεαυτή, ορθή. Πάντως, νομίζω ότι ιδιαίτερα σε μια τέτοια κατάσταση είναι επωφελές για τον δικαιούχο να γνωρίζει με βεβαιότητα πριν από την απόκτηση της εκτάσεως ποιά είναι η νομική του κατάσταση. Ένα σύστημα που απαιτεί προηγούμενη άδεια μπορεί να συμβάλει σ' αυτό.

156. Κατόπιν αυτού, έρχομαι στο σύστημα χορηγήσεως αδειών του VGVG. Διαπιστώνω ότι τα κριτήρια του άρθρου 5, παράγραφος 2, του VGVG περιγράφονται με σαφήνεια. Εντούτοις, παρέχουν στη διοίκηση τα αναγκαία περιθώρια εκτιμήσεως. Επισημαίνω ιδιαιτέρως κριτήρια όπως τα «άνευ σημαντικού λόγου» (στοιχείο a), «υπερβαίνει σημαντικά» (στοιχείο b), «πρέπει να γίνει δεκτό ότι» (στοιχεία c και d) και «ευνοϊκή διαμόρφωση» (στοιχείο e).

157. Όλα τα ανωτέρω συνεπάγονται την ακόλουθη εκτίμηση: ενόψει του γεγονότος ότι υφίσταται ευρεία διακριτική ευχέρεια των αρχών, θεωρώ ότι η προβλεπόμενη στα άρθρα 4 και 5 υποχρέωση λήψεως άδειας είναι δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο με τη ρύθμιση σκοπό και επομένως ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο.

158. Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως αυτής, μου έρχεται η σκέψη ότι υπάρχει προδήλως μια εναλλακτική δυνατότητα ως προς την άδεια, ήτοι μια προηγούμενη δήλωση στην οποία ο ενδιαφερόμενος αναφέρει ότι θα χρησιμοποιήσει κατά ορισμένο τρόπο την έκταση. Για μια τέτοια δήλωση επρόκειτο στην υπόθεση Reisch κ.λπ. [57]. Το Δικαστήριο θεώρησε ότι η δήλωση αποτελεί αποτελεσματικό μέτρο που είναι λιγότερο περιοριστικό από την προϋπόθεση άδειας.

159. Κατά τη γνώμη μου, ένα σύστημα προηγούμενης δηλώσεως μπορεί να διασφαλίζει εξίσου καλά τον επιδιωκόμενο με τον VGVG σκοπό. Υπό την έννοια αυτή, η ρύθμιση του VGVG δεν αποτελεί τίποτε διαφορετικό από τον Salzburgergrunverkehrsgesetz 1997, ο οποίος έθετε περιορισμούς στην απόκτηση εγγείου ιδιοκτησίας στο ομόσπονδο κράτος του Σάλτσμπουργκ και αποτέλεσε το αντικείμενο της αποφάσεως Reisch κ.λπ. Το επιχείρημα της Αυστριακής Κυβερνήσεως, που συνίσταται στο ότι η δήλωση δεν μπορεί να ελέγχεται, θεωρώ αλυσιτελές εν προκειμένω.

56 — Προτάσεις της 30ής Ιανουαρίου 2003, C-300/01, (που δεν έχουν ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, σημείο 67 επ.).

57 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 36.

VII — Πρόταση

160. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Verwaltungsgerichtshof ως ακολούθως:

«1) Ως προς το πρώτο ερώτημα: η διασφαλιζόμενη από το άρθρο 56 ΕΚ ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων ισχύει για τις κινήσεις κεφαλαίων με τρίτες χώρες. Η εξαίρεση από την ελευθερία αυτή, που επιτρέπεται βάσει του άρθρου 57, παράγραφος 1, ΕΚ, δεν μπορεί να έχει εφαρμογή σε περιπτώσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, όπου η επίκληση από κράτος μέλος αυτής της εξαιρέσεως έχει ως συνέπεια να μη μπορεί ο υπήκοος χώρας του ΕΟΧ να ασκήσει δικαίωμα που έχει δυνάμει της Συμφωνίας ΕΟΧ.

2) Ως προς το δεύτερο ερώτημα: οι υποχρεώσεις που προβλέπονται στον Grundverkehrsgesetz του ομόσπονδου κράτους του Vorarlberg, της 23ης Σεπτεμβρίου 1993, κατά τις οποίες ο αποκτών γεωργική έκταση οφείλει να την εκμεταλλεύεται ο ίδιος στο πλαίσιο γεωργικής επιχειρήσεως στην οποία και να κατοικεί, είναι δυσανάλογες προς τον επιδιωκόμενο με τον νόμο αυτόν σκοπό και, επομένως, είναι ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο. Το ίδιο ισχύει για την προβλεπόμενη από αυτόν τον νόμο προϋπόθεση προηγούμενης άδειας μεταβιβάσεως.»