DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

13. juli 2000 *

I sag C-423/98,

angående en anmodning, som Corte d'appello di Napoli (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i en sag anlagt af

Alfredo Albore

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 52 og 56 (efter ændring nu artikel 12 EF, 43 EF og 46 EF) og EF-traktatens artikel 67 (ophævet ved Amsterdam-traktaten),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.C. Moitinho de Almeida, og dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet (refererende dommer), V. Skouris og F. Macken,

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

* Processprog: italiensk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Alfredo Albore selv

— den italienske regering ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, P.G. Ferri

— den græske regering ved fuldmægtig hos statens advokat K. Paraskevopoulou-Gregoriou og fuldmægtig S. Vodina, Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Aresu og M. Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 26. januar 2000 er afgivet mundtlige indlæg af den italienske regering ved P.G. Ferri, af den græske regering ved K. Paraskevopoulou-Gregoriou og af Kommissionen ved juridisk konsulent E. Traversa, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. marts 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 29. oktober 1998, indgået til Domstolen den 25. november 1998, har Corte d'appello di Napoli i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 6, 52 og 56 (efter ændring nu artikel 12 EF, 43 EF og 46 EF) og EF-traktatens artikel 67 (ophævet ved Amsterdam-traktaten).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under et kæremål iværksat af notar Alfredo Albore mod den afgørelse, hvorved Tribunale civile e penale di Napoli afviste hans søgsmål til prøvelse af den af tinglysningsdommeren i Napoli trufne afgørelse om ikke at registrere salget af to faste ejendomme til tyske statsborgere, fordi de ikke havde ansøgt præfekten om tilladelse som foreskrevet i den italienske lov, når ejendommene er beliggende i områder, som er blevet erklæret for områder af militær betydning.

De nationale retsregler

3 Den italienske lov nr. 1095 af 3. juni 1935 om særlige regler for overdragelse af ejendomsretten til fast ejendom beliggende i provinser, som støder op til

landgrænser (GURI nr. 154 af 4.7.1955), som affattet ved lov nr. 2207 af 22. december 1939 (GURI nr. 53 af 2.3.1939), bestemmer i artikel 1:

»Alle retshandler om hel eller delvis overdragelse af fast ejendom beliggende i områder i provinser, der støder op til landgrænser, skal forelægges præfekten i provinsen til godkendelse.«

4 I henhold til samme lovs artikel 2 kan retshandler om overdragelse ikke indføres i offentlige registre af de kompetente tjenestegrene, »hvis der ikke fremlægges bevis for, at de er godkendt af præfekten«.

5 Det bestemmes i artikel 18 i lov nr. 898 af 24. december 1976 om nye regler vedrørende militære servitutter (GURI nr. 8 af 11.1.1977), som ændret ved lov nr. 104 af 2. maj 1990 (GURI nr. 105 af 8.5.1990, herefter »lov nr. 898/76«):

»Bestemmelserne i artikel 1 og 2 i lov nr. 1095 af 3. juni 1935, som ændret ved lov nr. 2207 af 22. december 1939, finder også anvendelse i områder på italiensk territorium, som ved dekret, udstedt af forsvarsministeren efter samråd med indenrigsministeren og offentliggjort i Gazzetta Ufficiale, er erklæret for områder af militær betydning.

Tilladelsen fra præfekten og udtalelsen fra den militære myndighed vedrørende retshandler om hel eller delvis overdragelse af fast ejendom, jf. lov nr. 1095 af

3. juni 1935, som ændret ved lov nr. 2207 af 22. december 1939, er ufornøden, når der er tale om hel eller delvis overdragelse til italienske statsborgere eller den italienske stats forvaltning, herunder de offentlige virksomheder, til kommunerne, provinserne og til de øvrige offentligt ejede virksomheder samt til alle andre offentligretlige eller privatretlige juridiske personer, der henhører under italiensk ret.«

Hovedsagen

6 Den 14. januar 1998 købte to tyske statsborgere, Uwe Rudolf Heller og Rolf Adolf Kraas, to ejendomme beliggende i Barano d'Ischia, i et område på italiensk territorium, der var erklæret for et område af militær betydning, uden at de havde ansøgt præfekten om tilladelse. Da der ikke forelå en tilladelse, nægtede tinglysningsdommeren i Napoli at registrere salget af ejendommene.

7 Den notar, for hvem retshandlen var indgået, Alfredo Albore, indbragte denne afgørelse for Tribunale civile e penale di Napoli og nedlagde påstand om, at den nationale lovgivning — hvorefter proceduren med tilladelse fra præfekten kun skal følges af udenlandske statsborgere — ikke blev bragt i anvendelse på den omtvistede retshandel, som var indgået til fordel for statsborgere i en af Fællesskabets medlemsstater.

8 Efter at Tribunale havde afvist sagen den 20. maj 1998, kærede Alfredo Albore denne afgørelse til Corte d'appello di Napoli.

9 Corte d'appello henviste til, at nationale retsregler, som er uforenelige med fællesskabsretten, ikke finder anvendelse, og bemærkede herefter, at den omtvistede nationale lovgivning, anvendt på statsborgere i Fællesskabets medlemsstater, syntes at være i modstrid med EF-traktatens bestemmelser om forbud mod enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, om etableringsfrihed og om frie kapitalbevægelser, og at lovgivningen i betragtning af sin generelle karakter og udstrækning heller ikke syntes at kunne henføres til hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, som efter traktaten kan begrunde en sådan forskelsbehandling.

10 Som følge af uoverensstemmelsen mellem de forskellige kompetente italienske instansers fortolkning har Corte d'appello fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

11 Følgelig har retten udsat sagen og forelagt Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt traktatens artikel 6, 52, 56 og 67 er til hinder for bestemmelser som artikel 18 i lov nr. 898/76, hvorefter der kræves tilladelse fra præfekten for at erhverve fast ejendom beliggende i et område på italiensk territorium, som er erklæret for et område af militær betydning, medmindre erhververen er en fysisk eller offentligretlig eller privatretlig juridisk person, som henhører under italiensk ret.

Det præjudicielle spørgsmål

12 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om traktatens bestemmelser om forbud mod al forskelsbehandling, der udøves på

grundlag af nationalitet, om etableringsfrihed og om frie kapitalbevægelser er til hinder for, at en medlemsstat i sin nationale lovgivning fritager statsborgere i denne stat og kun dem for pligten til at ansøge om en administrativ tilladelse til enhver erhvervelse af en fast ejendom beliggende i et område på statens territorium, som er erklæret for et område af militær betydning.

13 Efter den italienske regerings opfattelse må det præjudicielle spørgsmål afvises, da det forhold, at erhververne af ejendommene er tyske statsborgere, ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, at den i hovedsagen omhandlede transaktion er gennemført som led i udøvelsen af en af de friheder, fællesskabsretten sikrer, og da tvisten ikke på grundlag af andre faktiske omstændigheder kan anses for at falde ind under fællesskabsrettens anvendelsesområde.

14 Den italienske regerings formalitetsindsigelse vedrørende den præjudicielle forelæggelse kan ikke tiltrædes. Uanset grunden til, at en valutaudlænding erhverver en fast ejendom på en medlemsstats territorium, er erhvervelsen nemlig en investering i fast ejendom, som er omfattet af kategorien kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne. De frie kapitalbevægelser er sikret ved EF-traktatens artikel 73 B (nu artikel 56 EF) (jf. dom af 1.6.1999, sag C-302/97, Konle, Sml. I, s. 3099, præmis 22).

15 Det præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares.

16 For så vidt som artikel 18 i lov nr. 898/76 kun fritager italienske statsborgere for pligten til at indhente en tilladelse til at erhverve en fast ejendom i bestemte områder i Italien, udgør bestemmelsen en diskriminerende begrænsning af

kapitalbevægelserne mellem medlemsstaterne over for andre medlemsstaters statsborgere (jf. i denne retning Konle-dommen, præmis 23).

17 En sådan forskelsbehandling er forbudt i henhold til traktatens artikel 73 B, hvis den ikke er begrundet i et af de hensyn, der i denne henseende er anerkendt i traktaten.

18 Selv om der ikke anføres nogen begrundelse i forelæggelseskendelsen, og den italienske regering heller ikke har givet nogen begrundelse i sit skriftlige indlæg, fremgår det af formålet med den omhandlede lovgivning, at den omtvistede foranstaltning må antages at være truffet af hensyn til den offentlige sikkerhed, et begreb, som i traktatens forstand omfatter en medlemsstats ydre sikkerhed (jf. dom af 4.10.1991, sag C-367/89, Richardt og »Les Accessoires Scientifiques«, Sml. I, s. 4621, præmis 22).

19 Imidlertid kan hensynet til den offentlige sikkerhed kun begrunde undtagelser fra traktatens regler som f.eks. reglen om frie kapitalbevægelser, hvis proportionalitetsprincippet overholdes, dvs. hvis undtagelserne ikke går videre end rimeligt og nødvendigt for at nå det tilsigtede mål (jf. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 38).

20 Desuden følger det af EF-traktatens artikel 73 D, stk. 3 (nu artikel 58, stk. 3, EF), at sådanne hensyn ikke kan påberåbes som begrundelse for foranstaltninger, der udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af den frie bevægelighed for kapital.

21 Som følge heraf kan den blotte henvisning til nødvendigheden af at forsvare det nationale territorium — skønt den pågældende medlemsstat ikke befinder sig i en

situation, der er omfattet af EF-traktatens artikel 224 (nu artikel 297 EF) — ikke være tilstrækkelig til at begrunde en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet til skade for statsborgere i andre medlemsstater med hensyn til adgangen til at erhverve ejendomsret til faste ejendomme på hele den førstnævnte stats nationale territorium eller en del heraf.

22 Det ville kun forholde sig anderledes, hvis der for hvert enkelt område, som begrænsningen gælder for, blev ført bevis for, at den pågældende medlemsstats militære interesser ville blive udsat for virkelige, konkrete og alvorlige risici, som ikke ville kunne imødegås ved hjælp af mindre restriktive procedurer, hvis statsborgerne i alle medlemsstaterne blev behandlet på en måde, som ikke er diskriminerende.

23 Da Domstolen ikke er i besiddelse af oplysninger, der giver grundlag for at vurdere, om et sådant bevis kan føres med hensyn til øen Ischia, tilkommer det den forelæggende ret at træffe afgørelse om, hvorvidt der i hovedsagen foreligger en tilstrækkelig begrundelse som omhandlet i den foregående præmis.

24 Det forelagte spørgsmål må derfor besvares med, at traktatens artikel 73 B er til hinder for, at en medlemsstat i sin nationale lovgivning af hensyn til forsvaret af det nationale territorium fritager statsborgere i denne medlemsstat og kun dem for pligten til at ansøge om en administrativ tilladelse til enhver erhvervelse af en fast ejendom beliggende i et område på statens territorium, som er erklæret for et område af militær betydning. Det ville kun forholde sig anderledes, hvis der for vedkommende nationale ret blev ført bevis for, at den pågældende medlemsstats militære interesser i et bestemt område ville blive udsat for virkelige, konkrete og alvorlige risici, som ikke ville kunne imødegås ved hjælp af mindre restriktive procedurer, hvis statsborgerne i alle medlemsstaterne blev behandlet på en måde, som ikke er diskriminerende.

25 Efter det således anførte er det ufornødent at undersøge spørgsmålene vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 6 og 52.

Sagens omkostninger

26 De udgifter, der er afholdt af den italienske og den græske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Corte d'appello di Napoli ved kendelse af 29. oktober 1998, for ret:

EF-traktatens artikel 73 B (nu artikel 56 EF) er til hinder for, at en medlemsstat i sin nationale lovgivning af hensyn til forsvaret af det nationale territorium

fritager statsborgere i denne medlemsstat og kun dem for pligten til at ansøge om en administrativ tilladelse til enhver erhvervelse af en fast ejendom beliggende i et område på statens territorium, som er erklæret for et område af militær betydning.

Det ville kun forholde sig anderledes, hvis der for vedkommende nationale ret blev ført bevis for, at den pågældende medlemsstats militære interesser i et bestemt område ville blive udsat for virkelige, konkrete og alvorlige risici, som ikke ville kunne imødegås ved hjælp af mindre restriktive procedurer, hvis statsborgerne i alle medlemsstaterne blev behandlet på en måde, som ikke er diskriminerende.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Skouris Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 2000.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Sjette Afdeling