ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)
13 juli 2000 *

In zaak C-423/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de Corte d'appello di Napoli (Italië), in een procedure aldaar ingeleid door

A. Albore,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 6, 52 en 56 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG, 43 EG en 46 EG) en artikel 67 EG-Verdrag (ingetrokken bij het Verdrag van Amsterdam),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (rapporteur), V. Skouris en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: G. Cosmas
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— A. Albore, in persoon,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Paraskevopoulou-Gregoriou, procesgevolmachtigde bij de juridische dienst van de staat, en S. Vodina, assistent bij de bijzondere juridische dienst, sectie Europees recht, van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Aresu en M. Patakia, leden van de juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door P. G. Ferri; de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Paraskevopoulou-Gregoriou, en de Commissie, vertegenwoordigd door E. Traversa, juridisch adviseur, als gemachtigde, ter terechtzitting van 26 januari 2000,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 maart 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 29 oktober 1998, ingekomen bij het Hof op 25 november daaraanvolgend heeft de Corte d'appello di Napoli krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 6, 52 en 56 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 12 EG, 43 EG en 46 EG) en artikel 67 EG-Verdrag (ingetrokken bij het Verdrag van Amsterdam).

2 Deze vraag is gerezen in een hoger beroep van A. Albore, notaris, tegen de verwerping door het Tribunale civile e penale di Napoli van zijn beroep tegen het besluit waarbij de bewaarder van de onroerendgoedregisters te Napels de overschrijving van de verkoop van twee onroerende zaken aan twee Duitse onderdanen heeft geweigerd, op grond dat zij niet om goedkeuring van de prefect hadden verzocht, zoals door de Italiaanse wetgeving is voorgeschreven indien de onroerende zaak gelegen is in een zone op nationaal grondgebied die van militair belang is verklaard.

De nationale wettelijke regeling

3 Italiaanse wet nr. 1095 van 3 juni 1935 houdende bijzondere voorschriften voor de eigendomsoverdracht van onroerende zaken gelegen in aan de landsgrenzen

gelegen provincies (*GURI* nr. 154 van 4 juli 1935), in de versie van wet nr. 2207 van 22 december 1939 (*GURI* nr. 53 van 2 maart 1939), bepaalt in artikel 1:

„Voor alle akten van gehele of gedeeltelijke vervreemding van onroerende zaken gelegen in aan de landsgrenzen gelegen provincies is goedkeuring van de prefect van de provincie vereist."

4 Volgens artikel 2 van deze wet kunnen akten van vervreemding niet door de bevoegde diensten in de openbare registers worden ingeschreven „indien niet is aangetoond dat de prefect zijn goedkeuring heeft verleend".

5 Artikel 18 van wet nr. 898 van 24 december 1976 houdende een nieuwe regeling van de militaire verplichtingen (*GURI* nr. 8 van 11 januari 1977), zoals gewijzigd bij wet nr. 104 van 2 mei 1990 (*GURI* nr. 105 van 8 mei 1990; hierna: „wet nr. 898/76"), luidt:

„Het bepaalde in de artikelen 1 en 2 van wet nr. 1095 van 3 juni 1935, zoals gewijzigd bij wet nr. 2207 van 22 december 1939, is tevens van toepassing op zones van het nationale grondgebied die bij beschikking van de minister van Defensie, in overleg met de minister van Binnenlandse zaken en na bekendmaking in het staatsblad, van militair belang zijn verklaard.

De goedkeuring van de prefect en het advies van de militaire autoriteit, die bij wet nr. 1095 van 3 juni 1935, zoals gewijzigd bij wet nr. 2207 van 22 december

1939, zijn voorgeschreven voor akten van gehele of gedeeltelijke verkoop van onroerende zaken, zijn niet vereist voor akten van gehele of gedeeltelijke verkoop aan Italiaanse onderdanen of administratieve organen van de staat, daaronder begrepen zelfstandige bedrijven, gemeenten, provincies of andere economische publiekrechtelijke lichamen, alsook iedere andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon naar Italiaans recht."

Het hoofdgeding

6 Twee onroerende zaken, gelegen te Barano d'Ischia in een van militair belang verklaarde zone op Italiaans grondgebied, werden op 14 januari 1998 aangekocht door twee Duitse onderdanen, U. R. Heller en R. A. Kraas, zonder dat dezen om goedkeuring van de prefect hadden verzocht. Wegens het ontbreken van deze goedkeuring weigerde de bewaarder van de onroerendgoedregisters te Napels, de verkoop van de onroerende zaken over te schrijven.

7 De notaris voor wie de transactie had plaatsgevonden, Albore, stelde tegen deze weigering beroep in bij het Tribunale civile e penale di Napoli, ertoe strekkende dat de nationale wettelijke regeling op grond waarvan alleen buitenlanders om goedkeuring moeten verzoeken, niet zou worden toegepast op de in geding zijnde verkoop van onroerende zaken aan onderdanen van een lidstaat van de Gemeenschap.

8 Nadat zijn beroep op 20 mei 1998 door het Tribunale was verworpen, stelde Albore hoger beroep in bij de Corte d'appello di Napoli.

9 De Corte d'appello herinnerde eraan, dat nationale rechtsregels die onverenigbaar zijn met de communautaire rechtsorde, buiten toepassing moeten worden gelaten, en oordeelde vervolgens, dat de betrokken nationale wettelijke regeling, toegepast op onderdanen van lidstaten van de Gemeenschap, in strijd leek met de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van kapitaalverkeer, en gezien haar algemeen karakter en haar draagwijdte niet leek te berusten op gronden van openbaar belang, openbare veiligheid of volksgezondheid, die een dergelijke discriminatie krachtens het Verdrag rechtvaardigen.

10 Gezien de uiteenlopende uitlegging ter zake door de diverse bevoegde Italiaanse rechterlijke instanties, achtte de Corte d'appello het noodzakelijk het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

11 Hij heeft dan ook de behandeling van de zaak geschorst en het Hof gevraagd, of de artikelen 6, 52, 56 en 67 van het Verdrag in de weg staan aan bepalingen als artikel 18 van wet nr. 898/76, dat voor de verkrijging van onroerende zaken in zones op nationaal grondgebied die van militair belang zijn verklaard, de goedkeuring van de prefect vereist, behoudens indien de verkrijger Italiaans onderdaan of een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon naar Italiaans recht is.

De prejudiciële vraag

12 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de bepalingen van het Verdrag betreffende het verbod van discriminatie op grond

van nationaliteit, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van kapitaalverkeer, in de weg staan aan de nationale wettelijke regeling van een lidstaat, die alleen eigen onderdanen vrijstelt van de verplichting om voor de verkrijging van onroerend goed in een zone op nationaal grondgebied die van militair belang is verklaard, een vergunning aan te vragen.

13 De Italiaanse regering is van mening, dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is, aangezien het feit dat de verkrijgers van het onroerend goed de Duitse nationaliteit bezitten, nog niet wil zeggen dat de betrokken transactie heeft plaatsgevonden in het kader van de uitoefening van een door het gemeenschapsrecht gewaarborgde vrijheid, en er ook geen andere feiten zijn op grond waarvan het geschil moet worden geacht binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht te vallen.

14 De opmerking van de Italiaanse regering over de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing is ongegrond. Ongeacht de redenen ervan is de verkrijging van een onroerende zaak op het grondgebied van een lidstaat door een niet-ingezetene immers een investering in onroerend goed, die valt binnen de categorie kapitaalverkeer tussen de lidstaten. De vrijheid van dit verkeer wordt gewaarborgd bij artikel 73 B EG-Verdrag (thans artikel 56 EG) (zie arrest van 1 juni 1999, Konle, C-302/97, Jurispr. blz. I-3099, punt 22).

15 De prejudiciële vraag moet derhalve worden beantwoord.

16 Voor zover bij artikel 18 van wet nr. 898/76 enkel Italiaanse onderdanen zijn vrijgesteld van de aanvraag van een vergunning voor de verkrijging van onroerende zaken in bepaalde zones op nationaal grondgebied, wordt daarmee

jegens onderdanen van andere lidstaten een discriminerende beperking van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten ingevoerd (zie in deze zin arrest Konle, reeds aangehaald, punt 23).

17 Een dergelijke discriminatie is ingevolge artikel 73 B van het Verdrag verboden indien zij niet gerechtvaardigd is om een ter zake door het Verdrag toegestane reden.

18 Ofschoon in de verwijzingsbeschikking geen rechtvaardiging wordt genoemd en de Italiaanse regering er in haar schriftelijke opmerkingen ook geen heeft gegeven, blijkt uit het doel van de in geding zijnde wettelijke regeling, dat de litigieuze maatregel kan worden geacht te zijn ingegeven door de openbare veiligheid, een begrip dat, in de zin van het Verdrag, de externe veiligheid van een lidstaat omvat (zie arrest van 4 oktober 1991, Richardt en „Les Accessoires Scientifiques", C-367/89, Jurispr. blz. I-4621, punt 22).

19 De eisen van openbare veiligheid kunnen evenwel afwijkingen van de regels van het Verdrag, zoals de vrijheid van kapitaalverkeer, slechts rechtvaardigen, voor zover daarbij het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd, dat wil zeggen voor zover de betrokken maatregel niet verder gaat dan passend en noodzakelijk is ter bereiking van het nagestreefde doel (zie arrest van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 38).

20 Bovendien kan ingevolge artikel 73 D, lid 3, EG-Verdrag (thans artikel 58, lid 3, EG) op dergelijke eisen geen beroep worden gedaan ter rechtvaardiging van maatregelen die een middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van het vrije kapitaalverkeer vormen.

21 Het enkele beroep op de noodzaak van de landsverdediging, terwijl de lidstaat niet verkeert in een situatie als bedoeld in artikel 224 EG-Verdrag (thans

artikel 297 EG), volstaat in dit verband niet ter rechtvaardiging van de discriminatie naar nationaliteit jegens onderdanen van andere lidstaten bij de toegang tot de eigendom van onroerend goed op een volledig deel van het nationale grondgebied van de eerste lidstaat.

22 Dit zou slechts anders zijn, indien voor elke zone waarvoor de beperking geldt, was aangetoond, dat een niet-discriminerende behandeling van de onderdanen van alle lidstaten voor de militaire belangen van de betrokken lidstaat reële, concrete en ernstige risico's zou opleveren, die niet zouden kunnen worden vermeden door minder vergaande beperkingen.

23 Nu het Hof niet beschikt over gegevens op grond waarvan het kan beoordelen, of zulks wat het eiland Ischia betreft kan worden aangetoond, is het aan de verwijzende rechter om zich in het hoofdgeding erover uit te spreken of er voldoende rechtvaardiging bestaat in de zin van het voorgaande punt.

24 Derhalve moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat artikel 73 B van het Verdrag in de weg staat aan de nationale wettelijke regeling van een lidstaat, die om redenen verband houdend met vereisten van landsverdediging, alleen eigen onderdanen vrijstelt van de verplichting om voor de verkrijging van onroerend goed in een zone op nationaal grondgebied die van militair belang is verklaard, een vergunning aan te vragen. Dit zou slechts anders zijn, indien voor de bevoegde nationale rechter kon worden aangetoond dat in een bepaalde zone een niet-discriminerende behandeling van de onderdanen van alle lidstaten voor de militaire belangen van de betrokken lidstaat reële, concrete en ernstige risico's zou opleveren, die niet zouden kunnen worden vermeden door minder vergaande beperkingen.

25 Gelet op het voorgaande behoeft op de vragen betreffende de uitlegging van de artikelen 6 en 52 van het Verdrag niet te worden ingegaan.

Kosten

26 De kosten door de Italiaanse en de Griekse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door Corte d'appello di Napoli bij beschikking van 29 oktober 1998 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 73 B EG-Verdrag (thans artikel 56 EG) staat in de weg aan de nationale wettelijke regeling van een lidstaat die om redenen verband houdend met

vereisten van landsverdediging, alleen eigen onderdanen vrijstelt van de verplichting om voor de verkrijging van onroerend goed in een zone op nationaal grondgebied die van militair belang is verklaard, een vergunning aan te vragen.

Dit zou slechts anders zijn, indien voor de bevoegde nationale rechter kon worden aangetoond dat in een bepaalde zone een niet-discriminerende behandeling van de onderdanen van alle lidstaten voor de militaire belangen van de betrokken lidstaat reële, concrete en ernstige risico's zou opleveren, die niet zouden kunnen worden vermeden door minder vergaande beperkingen.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Skouris Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 juli 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J. C. Moitinho de Almeida