ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 13ης Ιουλίου 2000 *

Στην υπόθεση C-423/98,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Corte d'appello di Napoli (Ιταλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 234 ΕΚ), με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαδικασίας που κίνησε ο

Alfredo Albore,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 6, 52, 56 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρων 12 ΕΚ, 43 ΕΚ και 46 ΕΚ) και 67 της Συνθήκης ΕΚ (που καταργήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. C. Moitinho de Almeida, πρόεδρο τμήματος, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (εισηγητή), B. Σκουρή και την F. Macken, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Γ. Κοσμάς,
γραμματέας: D. Louterman-Hubeau, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— ο A. Albore,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από τον καθηγητή U. Leanza, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών του Υπουργείου Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπουμένη από τις Κ. Παρασκευοπούλου-Γρηγορίου, δικαστική αντιπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, και Σ. Βώδινα, εισηγήτρια της ειδικής νομικής υπηρεσίας Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του Υπουργείου Εξωτερικών,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τον A. Aresu και τη Μ. Πατακιά, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της Ιταλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπουμένης από τον P. G. Ferri, της Ελληνικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπουμένης από την Κ. Παρασκευοπούλου-Γρηγορίου, και της Επιτροπής, εκπροσωπουμένης από τον E. Traversa, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, κατά τη συνεδρίαση της 26ης Ιανουαρίου 2000,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 23ης Μαρτίου 2000,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διάταξη της 29ης Οκτωβρίου 1998, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 25 Νοεμβρίου 1998, το Corte d'appello di Napoli υπέβαλε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 234 ΕΚ), προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 6, 52, 56 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρων 12 ΕΚ, 43 ΕΚ και 46 ΕΚ) και 67 της Συνθήκης ΕΚ (που καταργήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ).

2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο εφέσεως που άσκησε ο A. Albore, συμβολαιογράφος, κατά της αποφάσεως του Tribunale civile e penale di Napoli, με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή του κατά της αρνήσεως του υποθηκοφύλακα Νεαπόλεως να μετεγγράψει την σύμβαση πωλήσεως δύο ακινήτων σε Γερμανούς υπηκόους για τον λόγο ότι δεν είχαν ζητήσει τη νομαρχιακή άδεια που προβλέπει ο ιταλικός νόμος όταν τα ακίνητα βρίσκονται σε ζώνες που έχουν κηρυχθεί ως στρατιωτικής σημασίας.

Το εθνικό νομικό πλαίσιο

3 Ο ιταλικός νόμος 1095, της 3ης Ιουνίου 1935, περί ειδικών κανόνων σχετικά με τη μεταβίβαση κυριότητας ακινήτων κειμένων σε νομούς προσκειμένους στα χερσαία

σύνορα (*GURI* 154, της 4ης Ιουλίου 1935), όπως ισχύει με τον νόμο 2207, της 22ας Δεκεμβρίου 1939 (*GURI* 53, της 2ας Μαρτίου 1939), ορίζει, στο άρθρο 1, τα εξής:

«Κάθε πράξη ολικής ή μερικής μεταβιβάσεως ακινήτων κειμένων στις ζώνες νομών προσκειμένων στα χερσαία σύνορα υπόκειται σε άδεια του νομάρχη.»

4 Κατά το άρθρο 2 του ιδίου νόμου, οι πράξεις μεταβιβάσεως κυριότητας δεν μετεγγράφονται στα βιβλία των μεταγραφών από τις αρμόδιες υπηρεσίες «αν δεν προσκομίζεται η απόδειξη της χορηγηθείσας νομαρχιακής άδειας».

5 Κατά το άρθρο 18 του νόμου 898, της 24ης Δεκεμβρίου 1976, περί νέας ρυθμίσεως των στρατιωτικών δουλειών (*GURI* 8, της 11ης Ιανουαρίου 1977), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 104, της 2ας Μαΐου 1990 (*GURI* 105, της 8ης Μαΐου 1990, στο εξής: νόμος 898/76):

«Οι διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του νόμου 1095, της 3ης Ιουνίου 1935, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 2207 της 22ας Δεκεμβρίου 1939, ισχύουν επίσης στις ζώνες της εθνικής επικράτειας που έχουν χαρακτηρισθεί ως στρατιωτικής σημασίας με κοινή απόφαση των Υπουργών Άμυνας και Εσωτερικών δημοσιευόμενη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Η προβλεπόμενη για πράξεις ολικής ή μερικής μεταβιβάσεως κυριότητας ακινήτων από τον νόμο 1095, της 3ης Ιουνίου 1935, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 2207 της

22ας Δεκεμβρίου 1939, άδεια του νομάρχη καθώς και η γνώμη της στρατιωτικής αρχής δεν απαιτούνται αν η ολική ή μερική μεταβίβαση χωρεί προς Ιταλούς πολίτες ή προς διοικητικούς φορείς του Δημοσίου, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται οι αυτόνομες επιχειρήσεις, προς δήμους, κοινότητες, νομούς και άλλους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, περιφέρειες, δημοσίους οργανισμούς επιδιώκοντες οικονομικούς σκοπούς, καθώς και προς κάθε άλλο νομικό πρόσωπο δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου ιταλικής ιθαγένειας.»

Η διαφορά της κύριας δίκης

6 Δύο Γερμανοί υπήκοοι, οι Uwe Rudolf Heller και Rolf Adolf Kraas, αγόρασαν δύο ακίνητα στην περιοχή Barano της Ischia, σε ζώνη της ιταλικής επικρατείας που έχει κηρυχθεί ως στρατιωτικής σημασίας, στις 14 Ιανουαρίου 1998, χωρίς να έχουν ζητήσει τη νομαρχιακή άδεια. Ελλείψει της αδείας αυτής, ο υποθηκοφύλακας Νεαπόλεως αρνήθηκε να μετεγγράψει την πώληση των ακινήτων.

7 Ο συμβολαιογράφος ενώπιον του οποίου καταρτίστηκε η σύμβαση, ονόματι A. Albore, προσέβαλε την άρνηση αυτή ενώπιον του Tribunale civile e penale di Napoli, ζητώντας να μην εφαρμοστεί στην επίδικη πώληση, η οποία συνήφθη υπέρ υπηκόων κράτους μέλους της Κοινότητας, η εθνική νομοθεσία που υποβάλλει σε νομαρχιακή άδεια μόνον τους αλλοδαπούς.

8 Κατόπιν της απορρίψεως της προσφυγής του από το Tribunale στις 20 Μαΐου 1998, ο A. Albore άσκησε έφεση κατά της εν λόγω απορριπτικής αποφάσεως ενώπιον του Corte d'Appello di Napoli.

9 Αφού υπενθύμισε ότι οι κανόνες του εσωτερικού δικαίου που δεν συνάδουν προς την κοινοτική έννομη τάξη δεν πρέπει να έχουν εφαρμογή, το Corte d'Appello έκρινε ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία, εφαρμοζόμενη σε υπηκόους κρατών μελών της Κοινότητας, φαινόταν αντίθετη προς τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ σχετικά με την απαγόρευση κάθε δυσμενούς διακρίσεως λόγω ιθαγενείας, την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και δεν φαινόταν, ενόψει του γενικού χαρακτήρα της και της εκτάσεως εφαρμογής της, να βασίζεται στους λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας ή δημοσίας υγείας που δικαιολογούν, δυνάμει της Συνθήκης, τη διάκριση αυτή.

10 Λόγω των διαφορετικών ερμηνειών που υποστηρίζονται ως προς το ζήτημα αυτό από τα διάφορα αρμόδια ιταλικά δικαιοδοτικά όργανα, το Corte d'Appello έκρινε αναγκαίο να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα.

11 Κατά συνέπεια, ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και ρώτησε το Δικαστήριο αν τα άρθρα 6, 52, 56 και 67 της Συνθήκης απαγορεύουν τη θέσπιση διατάξεων όπως το άρθρο 18 του νόμου 898/76, το οποίο εξαρτά από νομαρχιακή άδεια την κτήση κυριότητας επί ακινήτων κειμένων σε ζώνη της εθνικής επικράτειας που έχει κηρυχθεί ως στρατιωτικής σημασίας εκτός αν ο αποκτών είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου ιταλικής ιθαγενείας.

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

12 Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν το Δικαστήριο αν οι διατάξεις της Συνθήκης περί απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, περί

ελευθερίας εγκαταστάσεως και ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων απαγορεύουν τη θέσπιση εθνικής νομοθεσίας κράτους μέλους που απαλλάσσει τους υπηκόους του εν λόγω κράτους και μόνον αυτούς από την υποχρέωση να ζητήσουν διοικητική άδεια για την κτήση κυριότητας επί ακινήτου κειμένου σε ζώνη της εθνικής επικράτειας που έχει κηρυχθεί ως στρατιωτικής σημασίας.

13 Η Ιταλική Κυβέρνηση φρονεί ότι το προδικαστικό ερώτημα υποβάλλεται απαραδέκτως δεδομένου ότι, αφενός, η γερμανική ιθαγένεια των αγοραστών των ακινήτων δεν αρκεί για να αποδειχθεί ότι η επίμαχη στη διαφορά της κύριας δίκης πράξη συντελέστηκε στο πλαίσιο της ασκήσεως ελευθερίας που κατοχυρώνει το κοινοτικό δίκαιο και ότι, αφετέρου, κανένα πραγματικό στοιχείο δεν επιτρέπει να θεωρηθεί ότι η διαφορά εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

14 Η παρατήρηση της Ιταλικής Κυβερνήσεως περί του παραδεκτού της προδικαστικής παραπομπής δεν είναι βάσιμη. Πράγματι, ανεξαρτήτως των λόγων για τους οποίους πραγματοποιείται, η αγορά ακινήτου στο έδαφος κράτους μέλους από μη ημεδαπό συνιστά επένδυση επί ακινήτου η οποία εμπίπτει στην κατηγορία των κινήσεων κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών. Η ελευθερία των κινήσεων αυτών εξασφαλίζεται από το άρθρο 73 Β της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 56 ΕΚ) (βλ. απόφαση της 1ης Ιουνίου 1999, C-302/97, Konle, Συλλογή 1999, σ. I-3099, σκέψη 22).

15 Κατά συνέπεια, πρέπει να δοθεί απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα.

16 Καθόσον απαλλάσσει μόνο τους Ιταλούς υπηκόους από την υποχρέωση αιτήσεως αδείας για την κτήση κυριότητας επί ακινήτου σε ορισμένες ζώνες της εθνικής επικράτειας, το άρθρο 18 του νόμου 898/76 δημιουργεί, σε βάρος των υπηκόων των

άλλων κρατών μελών, δυσμενή περιορισμό της κινήσεως κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών (βλ., υπό την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Konle, σκέψη 23).

17 Τέτοιου είδους δυσμενής διάκριση απαγορεύεται από το άρθρο 73 Β της Συνθήκης, αν δεν δικαιολογείται από λόγο που γίνεται δεκτός συναφώς από τη Συνθήκη.

18 Καίτοι η διάταξη περί παραπομπής δεν περιέχει καμία δικαιολογία ούτε η Ιταλική Κυβέρνηση προέβαλε κάποια με τις γραπτές παρατηρήσεις της, από τον σκοπό της σχετικής νομοθεσίας προκύπτει ότι το επίδικο μέτρο πρέπει να θεωρηθεί ότι ελήφθη για λόγους δημοσίας ασφαλείας, έννοια η οποία, κατά τη Συνθήκη, περιλαμβάνει την εξωτερική ασφάλεια κράτους μέλους (βλ. την απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991, C-367/89, Richardt και «Les Accessoires Scientifiques», Συλλογή 1991, σ. I-4621, σκέψη 22).

19 Πάντως, οι επιταγές της δημοσίας ασφαλείας δεν μπορούν να δικαιολογήσουν παρεκκλίσεις από τους κανόνες της Συνθήκης, όπως η ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων, παρά μόνον τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή εντός των ορίων του καταλλήλου και αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού (βλ. απόφαση της 15ης Μαΐου 1986, 222/84, Johnston, Συλλογή 1986, σ. 1651, σκέψη 38).

20 Επιπλέον, δυνάμει του άρθρου 73 Δ, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 58, παράγραφος 3, ΕΚ) δεν μπορεί να γίνει επίκληση των ως άνω επιταγών για να δικαιολογηθούν μέτρα που συνιστούν μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό της ελεύθερης κινήσεως των κεφαλαίων.

21 Συναφώς, μόνη η επίκληση των επιταγών της προστασίας του εθνικού εδάφους, ενώ η κατάσταση του οικείου κράτους μέλους δεν εμπίπτει στο άρθρο 224 της Συνθήκης

ΕΚ (νυν άρθρο 297 ΕΚ), δεν αρκεί για να δικαιολογήσει διάκριση λόγω ιθαγενείας σε βάρος των υπηκόων των άλλων κρατών μελών όσον αφορά την κτήση κυριότητας επί ακινήτων στο σύνολο της εθνικής επικράτειας του πρώτου κράτους.

22 Τα πράγματα θα είχαν άλλως μόνον εφόσον αποδεικνυόταν, για κάθε ζώνη στην οποία έχει εφαρμογή ο περιορισμός, ότι η μη ενέχουσα δυσμενή διάκριση των υπηκόων όλων των κρατών μελών μεταχείριση θα συνεπαγόταν για τα στρατιωτικά συμφέροντα του οικείου κράτους μέλους πραγματικούς, συγκεκριμένους και σοβαρούς κινδύνους, οι οποίοι δεν θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν με λιγότερο καταναγκαστικές διαδικασίες.

23 Δεδομένου ότι το Δικαστήριο δεν έχει στη διάθεσή του στοιχεία που να του παρέχουν τη δυνατότητα να εκτιμήσει αν είναι δυνατή η απόδειξη αυτή όσον αφορά τη νήσο Ischia, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να αποφανθεί, στην υπόθεση της κύριας δίκης, ως προς την ύπαρξη ή την έλλειψη επαρκών δικαιολογιών υπό την έννοια της προηγουμένης σκέψεως.

24 Επομένως, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 73 Β της Συνθήκης απαγορεύει εθνική νομοθεσία κράτους μέλους η οποία, για λόγους που ανάγονται στις επιταγές άμυνας της εθνικής επικρατείας, απαλλάσσει τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους και μόνον αυτούς από την υποχρέωση να ζητήσουν διοικητική άδεια για την κτήση κυριότητας επί ακινήτου κειμένου σε ζώνη της εθνικής επικρατείας που έχει κηρυχθεί ως στρατιωτικής σημασίας. Τα πράγματα θα είχαν άλλως αν ήταν δυνατό να αποδειχθεί, ενώπιον του αρμοδίου εθνικού δικαστηρίου, ότι, στη συγκεκριμένη ζώνη, η μη ενέχουσα διακρίσεις για τους υπηκόους όλων των κρατών μελών μεταχείριση θα συνεπαγόταν για τα στρατιωτικά συμφέροντα του οικείου κράτους μέλους πραγματικούς, συγκεκριμένους και σοβαρούς κινδύνους, οι οποίοι δεν θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν με λιγότερο καταναγκαστικές διαδικασίες.

25 Ενόψει των προηγουμένων, παρέλκει η εξέταση των ζητημάτων ερμηνείας σχετικά με τα άρθρα 6 και 52 της Συνθήκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

26 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ιταλική και η Ελληνική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με διάταξη της 29ης Οκτωβρίου 1998 το Corte d'appello di Napoli, αποφαίνεται:

Το άρθρο 73 Β της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 56 ΕΚ) απαγορεύει εθνική νομοθεσία κράτους μέλους η οποία, για λόγους που ανάγονται στις επιταγές άμυνας της

εθνικής επικρατείας, απαλλάσσει τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους και μόνον αυτούς από την υποχρέωση να ζητήσουν διοικητική άδεια για την κτήση κυριότητας επί ακινήτου κειμένου σε ζώνη της εθνικής επικρατείας που έχει κηρυχθεί ως στρατιωτικής σημασίας.

Τα πράγματα θα είχαν άλλως αν ήταν δυνατό να αποδειχθεί, ενώπιον του αρμοδίου εθνικού δικαστηρίου, ότι, στη συγκεκριμένη ζώνη, η μη ενέχουσα διακρίσεις για τους υπηκόους όλων των κρατών μελών μεταχείριση θα συνεπαγόταν για τα στρατιωτικά συμφέροντα του οικείου κράτους μέλους πραγματικούς, συγκεκριμένους και σοβαρούς κινδύνους, οι οποίοι δεν θα μπορούσαν να αντιμετωπισθούν με λιγότερο καταναγκαστικές διαδικασίες.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Skouris Macken

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 13 Ιουλίου 2000.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

J. C. Moitinho de Almeida