

Zadeva C-38/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

27. januar 2020

Predložitveno sodišče:

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Španija)

Datum predložitvene odločbe:

20. december 2019

Pritožnica:

ZP

Nasprotna stranka v postopku s pritožbo:

Delegación del Gobierno en Melilla

Predmet postopka v glavni stvari

Spor o glavni stvari se nanaša na vprašanje, ali je zakonita odločba Delegación del Gobierno en Melilla (predstavništvo španske vlade v Melilli), s katero sta bili osebi ZP naloženi denarna kazen in obveznost odstranitve več objektov ter ki temelji na španski ureditvi, s katero je zaradi zahtev nacionalne obrambe na nekaterih območjih dostop do lastnine za tujce omejen.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe je skladnost španske ureditve, s katero je zaradi zahtev nacionalne obrambe na nekaterih območjih dostop do lastnine za tujce omejen, s členi 18, 49, 63 in 65 PDEU. Pravna podlaga je člen 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

1) Ali je treba šteti, da členi 18, 49, 63 in 65 PDEU nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je ta, ki izhaja iz členov 18, 4 in 29 Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (zakon 8/1975 z dne 12. marca o območjih in objektih, pomembnih za nacionalno obrambo) ter člena 37 Real Decreto 689/1978 de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional (kraljeva uredba 689/1978 z dne 10. februarja o sprejetju uredbe o območjih in objektih, pomembnih za nacionalno obrambo, namenjene izvajanju zakona 8/1975 z dne 12. marca o območjih in objektih, pomembnih za nacionalno obrambo), ker so z njo za tujce določene velike omejitve pri izvajanju lastninske pravice, med katerimi je zahteva, da morajo za polno izvajanje te pravice pridobiti dovoljenje vojske, katere neizpolnitev se kaznuje z upravno kaznijo in ki se nikakor ne uporabi za španske državljane, in sicer v primeru, ko se take omejitve naložijo državljanom tretjih držav, kadar pri izvajanju dejavnosti, za katere velja omejitev, sodelujejo z državljani Evropske unije?

2) Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je treba šteti, da členi 18, 49, 63 in 65 PDEU nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je ta, ki izhaja iz členov 18, 4 in 29 Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (zakon 8/1975 z dne 12. marca o območjih in objektih, pomembnih za nacionalno obrambo) ter člena 37 Real Decreto 689/1978 de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional (kraljeva uredba 689/1978 z dne 10. februarja o sprejetju uredbe o območjih in objektih, pomembnih za nacionalno obrambo, namenjene izvajanju zakona 8/1975 z dne 12. marca o območjih in objektih, pomembnih za nacionalno obrambo), ker so z njo za tujce določene velike omejitve pri izvajanju lastninske pravice, med katerimi je zahteva, da morajo za polno izvajanje te pravice pridobiti dovoljenje vojske, katere neizpolnitev se kaznuje z upravno kaznijo in ki se nikakor ne uporabi za španske državljane, če so take omejitve utemeljene na podlagi nujnih razlogov v splošnem interesu, povezanih z nacionalno obrambo, pri čemer se pomen javnih interesov presoja *izključno* glede na nacionalno obrambo pri varovanju enklav posebnega strateškega pomena?

Odločbe sodišč Unije in določbe prava Unije, ki se navajajo

Členi 18, 49, 63 in 65 PDEU.

Sodba Sodišča z dne 31. marca 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Sodba Sodišča z dne 24. novembra 1998, Bickel in Franz (C-274/96, EU:C:1998:563). Točki 15 in 16.

Sodba Sodišča z dne 4. julija 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Sodba Sodišča z dne 13. julija 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401; v nadaljevanju: Albore). Točka 22.

Sodba z dne 1. februarja 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Sodba Sodišča z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; v nadaljevanju: sodba Grzelczyk). Točka 31.

Sodba Sodišča z dne 11. julija 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Sodba Sodišča z dne 11. marca 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146). Točka 31.

Sodba Sodišča z dne 26. januarja 2006, Komisija/Kraljevina Španija (C-514/03, EU:C:2006:63).

Sodba Sodišča z dne 10. marca 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Sodba Sodišča z dne 4. junija 2009, Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344; v nadaljevanju: sodba Vatsouras in Koupatantze).

Sodba Sodišča z dne 1. junija 2010, Blanco Pérez in Chao Gómez (C-507/07 in C-571/07, EU:C:2010:300).

Odločbe nacionalnih sodišč in določbe nacionalnega prava, ki se navajajo

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (zakon 8/1975 z dne 12. marca o območjih in objektih, pomembnih za nacionalno obrambo; BOE št. 63, 14. 3. 1975, str. 5275; v nadaljevanju: zakon 8/1975). Členi 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 in 29.

Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (kraljeva uredba 689/1978 z dne 10. februarja o sprejetju uredbe o območjih in objektih, pomembnih za nacionalno obrambo, namenjene izvajanju zakona 8/1975 z dne 12. marca o območjih in objektih, pomembnih za nacionalno obrambo; BOE št. 89, 14. 4. 1978, str. 8569; v nadaljevanju: kraljeva uredba 689/1978). Člena 37 in 91.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Oseba ZP, državlján države, ki ni članica Evropske unije, je lastnica 50 % neke parcele. Preostalih 50 % je v lasti osebe TG, ki je državlján Nizozemske.

- 2 Predstavništvo vlade v Melilli je 25. februarja 2016 sprejelo odločbo, s katero je bila osebi ZP naložena kazen v višini 10.000 EUR in obveznost odstranitve tega, kar je bilo na omenjeni parceli nezakonito zgrajeno ob kršitvi zakonodaje v zvezi z območji, pomembnimi za nacionalno obrambo, ker je na področju, ki je opredeljeno kot območje, na katerem je dostop do lastnine za tujce omejen, gradila brez obveznega predhodnega dovoljenja vojske. Na podlagi navedene odločbe je oseba TG kot solastnik zemljišč in sonaročnik gradbenih del solidarno odgovorna za plačilo naloženega zneska kazni.
- 3 Oseba ZP je zoper odločbo predstavništva vlade v Melilli z dne 25. februarja 2016 vložila upravno pritožbo, ki je bila zavrnjena z odločbo predstavništva vlade v Melilli z dne 22. aprila 2016.
- 4 Oseba ZP je zoper odločbo predstavništva vlade v Melilli z dne 22. aprila 2016 vložila tožbo pri Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 3 de Melilla (upravno sodišče št. 3 v Melilli). To sodišče je tožbo zavrnilo in potrdilo izpodbijani upravni odločbi.
- 5 Oseba ZP je zoper sodbo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 3 de Melilla (upravno sodišče št. 3 v Melilli) vložila pritožbo pri predložitvenem sodišču.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 Oseba ZP v utemeljitev pritožbe navaja (1) napako pri presoji dokaza, na podlagi katerega je po njenem mnenju izkazano, da so bili objekti na parceli, ki se nahaja na območju, pomembnem za nacionalno obrambo, že pred nakupom zemljišč, in (2) kršitev načela sorazmernosti zaradi – po njenem mnenju – neustrezne presoje okoliščin primera, iz katerih je razviden neobstoj naklepa kršitelja, ter zato predlaga znižanje globe in umik odredbe o odstranitvi gradnje.
- 7 Abogacía del Estado (državno odvetništvo) je nasprotovalo ugoditvi pritožbi, ker je menilo, da je bila presoja dokazov izvedena pravilno.
- 8 Predložitveno sodišče je stranki pozvalo, naj se opredelita glede primernosti predložitve Sodišču Evropske unije predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker je na podlagi izpodbijane odločbe, s katero je bila osebi ZP naložena sankcija, za njeno plačilo solidarno odgovorna tudi oseba TG, državljan Nizozemske, kot solastnik zemljišč in sonaročnik gradenj. Predložitveno sodišče meni, da bi ta okoliščina lahko pomenila kršitev načela prepovedi diskriminacije državljanov držav članic Unije v povezavi s temeljnima svoboščinama svobode ustanavljanja in prostega pretoka kapitala.
- 9 Zastopnik osebe ZP se je zavzel za predložitev vprašanja za predhodno odločanje. Državno odvetništvo je predložitvi nasprotovalo.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 10 Predložitveno sodišče meni, da bo odgovor na njegov predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanaša na skladnost členov 4, 18 in 29 zakona 8/1975 ter člena 37 kraljeve uredbe 689/1978 s pravom Unije, odločilen za rešitev spora v glavni stvari, saj španske ureditve v primeru, če bi Sodišče ugotovilo njeno neskladnost s temeljnimi svoboščinami iz Pogodb, zaradi primarnosti prava Unije ne bi bilo mogoče uporabiti.
- 11 V zvezi s **prvim vprašanjem za predhodno odločanje** predložitveno sodišče navaja, da je z nacionalnimi določbami, s katerimi je urejeno zadevno področje, uvedena ureditev izvrševanja lastninske pravice, ki je za tujce bolj omejevalna kot za španske državljane, ker morajo prvonavedeni za polno uresničevanje lastninske pravice na zemljiščih na območjih vojaškega pomena, opredeljenih kot „območja, na katerih je dostop do lastnine za tujce omejen“, pridobiti dovoljenje vojske. Natančneje, za izvedbo gradenj je potrebno upravno dovoljenje, ki ga izda vojaški organ. Posledica neizpolnitve te dolžnosti je naložitev denarne kazni – ki v obravnavanem primeru znaša 10.000 EUR – in obveznost odstranitve gradnje.
- 12 Zaradi teh zahtev, ki za španske državljane ne veljajo, lahko pride – glede na to, da so zgradbe, sporne v postopku v glavni stvari, hale, namenjene skladiščenju blaga, – do nastanka omejitev pri izvajanju svobode ustanavljanja. Okrnjen bi bil lahko tudi prosti pretok kapitala, saj bi se lahko zaradi nacionalne ureditve za državljane drugih držav članic Unije zelo zmanjšala privlačnost gospodarske naložbe v nakup zemljišč s takim vojaškim statusom.
- 13 Oseba ZP, državljan države, ki ni članica Unije, je bila kaznovana zaradi gradnje objektov brez dovoljenja vojske, ki ga morajo pridobiti tujci; vendar je pri tem sodelovala z državljanom Nizozemske, ki je lastnik 50 % zemljišč in ki je prispeval 50 % naložbe za izgradnjo objektov. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je za tak položaj mogoče uporabiti pravilo prepovedi diskriminacije državljanov Unije, in sicer v smislu, da lahko koristi iz njega uživa tudi državljan tretje države, ki je družbenik državljana Unije, zlasti glede na to, da tega državljana Unije prizadenejo posledice naložene kazni, saj solidarno odgovarja za plačilo globe, in da ga v vsakem primeru bremenijo negativne posledice odstranitve gradnje. Tako bi se zagotovil polni učinek statusa, ki ga ima na podlagi državljanstva Unije državljan države članice Unije, saj se pravica do enakega obravnavanja šteje za osnovno prvino statusa državljana Unije (sodbi Grzelczyk ter Vatsouras in Koupatantze). Prav tako bi se ohranil polni učinek upoštevanih temeljnih svoboščin in preprečila njihova omejitev na podlagi diskriminatornih meril, ki temeljijo na državljanstvu.
- 14 Mogoče pa bi bilo razlogovati, da je na podlagi višjih razlogov v javnem interesu, povezanih z nacionalno obrambo, dopustno, da se za tujca, ki je državljan tretje države, ločeno uporabijo omejevalna ureditev za območja, pomembna za nacionalno obrambo, in kazni za kršitev te ureditve, pri čemer mora državljan

Unije računati na neugodne posledice njegove odločitve za družabništvo s tujcem, ki je državljan tretje države.

- 15 Če bi se presodilo, da se zaradi sodelovanja državljana Unije pravilo o prepovedi diskriminacije uporabi za celotno dejavnost in za vse subjekte, ki pri njej sodelujejo, bi bila španska ureditev, na podlagi katere je bila kazen naložena, lahko sporna, zaradi česar bi bilo morda treba izpodbijano upravno odločbo razglasiti za nično, vloženi pritožbi pa ugoditi.
- 16 V zvezi z **drugim vprašanjem za predhodno odločanje** predložitveno sodišče poudarja, da glede na besedilo sodbe Albore omejitve temeljnih svoboščin iz Pogodb, ki se diskriminatorno uporabi za državljane drugih držav članic, pomeni kršitev prava Unije, če razlog za to različno obravnavanje ni posebej utemeljen, in sicer tako, da je razvidno, da bi „nediskriminatorno obravnavanje državljanov vseh držav članic povzročilo dejanske, konkretne in resne nevarnosti za vojaške interese zadevne države članice, ki se jim ni mogoče izogniti z manj omejevalnimi ukrepi“.
- 17 Tako gre pri drugem vprašanju, ki ga predložitveno sodišče postavlja za primer, če bi bil odgovor na prvo pritrdilen, za razjasnitev, ali se lahko šteje, da je ukrep, kot je ta iz člena 18(c) zakona 8/1975 in člena 37 kraljeve uredbe 689/1978, v skladu s katerim morajo le tujci pridobiti dovoljenje vojske za uresničevanje pravice graditi, ki je povezana z lastninsko pravico, utemeljen že samo na podlagi posebej prepričljivih razlogov, povezanih z nacionalno obrambo – kakršni so ti iz obravnavane zadeve, v kateri se sporna parcela nahaja na vojaško pomembnih območjih avtonomnega mesta Melilla, in sicer zaradi njenega strateškega pomena kot zgodovinske enklave pod špansko suvereno oblastjo, ki leži na severu Afrike in v celoti meji na Kraljevino Maroko – ki so posebej navedeni v španski ureditvi, ki se uporabi in v kateri je poudarjena posebnost španskih enklav in njun pomen za nacionalno obrambo, ali pa je treba to presojo nujno dopolniti s posebno analizo potrebnosti razširitve uporabe ukrepov za zaščito zunanje varnosti države na državljane držav članic Unije.
- 18 Če bi se presodilo, da posebna prepričljivost razlogov, ki so povezani z nacionalno obrambo in ustrezno utemeljeni, ne zadostuje za doseg standarda ustreznosti in sorazmernosti, na podlagi katerega se lahko naložijo – tudi diskriminatorni – ukrepi, s katerimi se omejijo temeljne svoboščine, bi bila lahko posledica neobstoja preučitve resnosti konkretne nevarnosti, ki jo za te cilje pomenijo državljani Unije, ta, da se sporne nacionalne določbe za obravnavani primer ne bi uporabile, zaradi česar bi bilo treba upravno odločbo, ki je predmet spora v postopku v glavni stvari, razglasiti za nično.
- 19 Nazadnje, predložitveno sodišče meni, da je treba v zvezi s statusom državljanstva Unije (člen 20 PDEU) ob upoštevanju širitve načela vzajemnega zaupanja, ki je posledica vzpostavitve schengenskega območja, na katerega skupne zunanje meje se nanaša spor o glavni stvari, ker zadevna zemljišča ležijo blizu teh meja, opraviti razlago, da se razjasnijo dvomi, ki jih ima to sodišče glede veljavnosti splošnih

določil iz obvezujočih nacionalnih zakonskih predpisov, s katerimi so diskriminirani državljani Unije in ki so utemeljena z višjimi razlogi javnega interesa.

DELOVNI DOKUMENT