

**Дело C-38/20****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

27 януари 2020 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Испания)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

20 декември 2019 г.

**Жалбоподател:**

ZP

**Ответник:**

Delegación del Gobierno en Melilla

**Предмет на главното производство**

Предмет на спора в главното производство е да се установи законосъобразността на решение на Delegación del Gobierno en Melilla (Представителство на правителството в Мелия, Испания), с което на г-н ZP се налага парична санкция и задължение за премахване на редица строежи, и което се основава на испанска правна уредба, ограничаваща придобиването на собственост от чужди граждани в определени райони поради изисквания, свързани с националната отбрана.

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Предмет на преюдициалното запитване е съвместимостта с членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС, 63 ДФЕС и 65 ДФЕС на испанска правна уредба, която ограничава придобиването на собственост от чужди граждани в определени райони поради изисквания, свързани с националната отбрана. Преюдициалното запитване е отправено на основание член 267 ДФЕС.

## Преюдициални въпроси

1) Трябва ли членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС, 63 ДФЕС и 65 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като съдържащата се в членове 18, 4 и 29 от Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (Закон 8/1975 от 12 март 1975 г. за районите и обектите от значение за националната отбрана), и в член 37 от RD 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 (Кралски декрет 689/1978 от 10 февруари 1978 г., с който се одобрява Правилник за районите и обектите от значение за националната отбрана, с който се урежда прилагането на Закон 8/1975 от 12 март 1975 г. за районите и обектите от значение за националната отбрана), доколкото тези разпоредби налагат строги ограничения върху упражняването на правото на собственост от чужди граждани, включително необходимостта от получаване на разрешение от военен орган за пълноценното упражняване на това право, като за непритежаването на такова разрешение се налага административна санкция, каквато във всички случаи не се прилага по отношение на испанските граждани, когато такива ограничения се налагат на граждани на трети държави, осъществяващи подлежащите на ограничение дейности заедно с граждани на Европейския съюз?

2) При утвърдителен отговор на предходния въпрос, трябва ли членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС, 63 ДФЕС и 65 от ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като съдържащата се в членове 18, 4 и 29 от Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (Закон 8/1975 от 12 март 1975 г. за районите и обектите от значение за националната отбрана), и в член 37 от RD 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 (Кралски декрет 689/1978 от 10 февруари 1978 г., с който се одобрява Правилник за районите и обектите от значение за националната отбрана, с който се урежда прилагането на Закон 8/1975 от 12 март 1975 г. за районите и обектите от значение за националната отбрана), доколкото тези разпоредби налагат строги ограничения върху упражняването на правото на собственост от чужди граждани, включително необходимостта от получаване на разрешение от военен орган за пълноценното упражняване на това право, като за непритежаването на такова разрешение се налага административна санкция, каквато във всички случаи не се прилага по отношение на испанските граждани, ако тези ограничения са обосновани въз основа на императивни съображения от общ интерес, свързани с националната отбрана, като се вземе предвид *изключително* значението на обществените интереси във връзка с националната отбрана в охраната на анклавни с особено стратегическо значение?

**Съдебна практика и разпоредби от правото на Съюза, на които се прави позоваване**

Членове 18 ДФЕС, 49 ДФЕС, 63 ДФЕС и 65 ДФЕС.

Решение на Съда от 31 март 1993 г., Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Решение на Съда от 24 ноември 1998 г., Bickel и Franz (C-274/96, EU:C:1998:563). Точки 15 и 16.

Решение на Съда от 4 юли 2000 г., Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Решение на Съда от 13 юли 2000 г., Albore (C-423/98, EU:C:2000:401; наричано по-нататък „Albore“). Точка 22.

Решение от 1 февруари 2001 г., Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Решение на Съда от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; наричано по-нататък „Grzelczyk“). Точка 31.

Решение на Съда от 11 юли 2002 г., D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Решение на Съда от 11 март 2003 г., Dory (C-186/01, EU:C:2003:146). Точка 31.

Решение на Съда от 26 януари 2006 г., Комисия/Кралство Испания (C-514/03, EU:C:2006:63).

Решение на Съда от 10 март 2009 г., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Решение на Съда от 4 юни 2009 г., Vatsouras и Koupatantze (C-22/08 и C-23/08, EU:C:2009:344; наричано по-нататък „Vatsouras и Koupatantze“).

Решение на Съда от 1 юни 2010 г., Blanco Pérez и Chao Gómez (C-507/07 и C-571/07, EU:C:2010:300).

**Съдебна практика и разпоредби от националното право, на които се прави позоваване**

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (Закон 8/1975 от 12 март 1975 г. за районите и обектите от значение за националната отбрана) (Официален държавен бюлетин, бр. 63 от 14 март 1975 г., стр. 5275). Членове 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 и 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 (Кралски декрет 689/1978 от 10 февруари 1978 г., с който се

одобрява Правилник за районите и обектите от значение за националната отбрана, с който се урежда прилагането на Закон 8/1975 от 12 март 1975 г. за районите и обектите от значение за националната отбрана) (Официален държавен бюлетин, бр. 89 от 14 април 1978 г., стр. 8569). Членове 37 и 91.

### **Кратко представяне на фактите и на главното производство**

- 1 Г-н ZP, гражданин на държава, която не е членка на Европейския съюз, притежава 50% от парцел. Останалите 50% са собственост на г-н TG, гражданин на Нидерландия.
- 2 На 25 февруари 2016 г. Delegación del Gobierno en Melilla (Представителство на правителството в Мелия, Испания) приема решение, с което на г-н ZP се налага санкция в размер на 10 000 EUR и задължение за премахване на незаконните строежи в споменатия парцел, извършени в противоречие с правната уредба относно районите от значение за националната отбрана, тъй като е извършил строителство в пространство, определено като район с ограничено придобиване на собственост от чужди граждани, без да е получил задължителното предварително разрешение от военен орган. Според посоченото решение г-н TG носи солидарна отговорност за заплащането на размера на наложената санкция, в качеството си на съсобственик на парцелите и съпредприемач на строителните дейности.
- 3 Г-н ZP подава молба за преразглеждане на решението на Delegación del Gobierno de Melilla от 25 февруари 2016 г., която е отхвърлена с решение на Delegación del Gobierno de Melilla от 22 април 2016 г.
- 4 Г-н ZP подава жалба срещу решението на Delegación del Gobierno de Melilla от 22 април 2016 г. пред Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (Административен съд № 3 в Мелия, Испания). Този съд отхвърля жалбата и потвърждава обжалваните административни решения.
- 5 Г-н ZP подава въззивна жалба срещу решението на Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla пред запитващата юрисдикция.

### **Основни твърдения на страните в главното производство**

- 6 Г-н ZP основава въззивната си жалба на: 1) грешка в преценката на доказателството, което според него показва, че строежите върху парцела, разположен в района от значение за националната отбрана, са извършени преди придобиването на парцелите; и 2) нарушение на принципа на пропорционалност, тъй като според него не са преценени по подходящ начин обстоятелствата по случая, които показват липсата на умисъл у нарушителя и затова иска намаляване на размера на глобата и изключване от заповедта за премахване на строежите.

- 7 Abogacía del Estado (Процесуалният представител на държавата) възразява срещу уважаването на въззивната жалба, тъй като счита, че направената преценка на доказателството е точна.
- 8 Запитващата юрисдикция иска становище от страните относно целесъобразността да бъде отправено преюдициално запитване до Съда на ЕС, като се има предвид, че с обжалваното решение, освен че се налага санкция на г-н ZP, се ангажира солидарната отговорност за заплащането на тази санкция от г-н TG, гражданин на Нидерландия, в качеството му на съсобственик на парцелите и съпредприемач на строителните обекти. Запитващата юрисдикция счита, че това обстоятелство би могло да съставлява нарушение на принципа на недопускане на дискриминация на гражданите на държавите членки във връзка с основните свободи на установяване и свободно движение на капитали.
- 9 Представителят на г-н ZP подкрепя отправянето на преюдициално запитване. Abogacía del Estado (Процесуалният представител на държавата) е против отправянето на преюдициално запитване.

#### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 10 Запитващата юрисдикция счита, че отговорът на нейното преюдициално запитване относно съвместимостта с правото на Съюза на членове 4, 18 и 29 от Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (Закон 8/1975 от 12 март 1975 г. за районите и обектите от значение за националната отбрана) (наричан по-нататък „Закон 8/1975“) и на член 37 от 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 (Кралски декрет 689/1978 от 10 февруари 1978 г., с който се одобрява Правилник за районите и обектите от значение за националната отбрана) (наричан по-нататък „Кралски декрет 689/1978“), ще има определящо значение за разрешаването на спора в главното производство, като се има предвид, че решение, с което посочената национална правна уредба се обявява за несъвместима с основните свободи, закрепени в Договорите за ЕС, би означавало невъзможност за прилагането на тази правна уредба, вследствие на предимството на правото на Съюза.
- 11 Що се отнася до **първия преюдициален въпрос**, запитващата юрисдикция посочва, че националните разпоредби, които уреждат тази материя, определят по-ограничителни условия за упражняване на правото на собственост за чуждите граждани в сравнение с тези за испанските граждани, тъй като предвиждат получаването на разрешение от военен орган като условие за пълноценното упражняване на правото на собственост върху терени, разположени в райони от военно значение, определени като „райони с ограничено придобиване на собственост от чужди граждани“. По-конкретно, административно разрешение от военен орган се изисква за

вдигането на постройкики. Неспазването на това задължение води до налагане на парична санкция, чийто размер в случая възлиза на 10 000 EUR, и задължение за премахване на строежите.

- 12 Тези условия, които не се прилагат по отношение на испанските граждани, могат да доведат до ограничения върху упражняването на свободата на установяване, като се има предвид, че постройкиките, за които се отнася спорът в главното производство, са халета за съхраняване на стоки. Свободното движение на капитали също може да бъде засегнато, доколкото националната правна уредба може да направи инвестициите в придобиване на терени с такава военна категоризация по-малко привлекателни за чужди граждани от Съюза.
- 13 Г-н ZP, гражданин на държава, която не е членка на Съюза, е санкциониран за изграждането на постройкики без изискването за чуждите граждани разрешение от военен орган, но действията му са осъществени в съдружие с гражданин на Нидерландия, който притежава 50% от парцелите и поема 50% от инвестициите, предназначени за изпълнение на строежите. Запитващата юрисдикция си поставя въпроса дали е възможно да се приложи спрямо това положение правилото за недискриминация на граждани на ЕС, така че гражданинът на трета държава да се облагодетелства от момента, в който се сдружава с гражданин на ЕС, като се има предвид по-специално, че гражданинът на ЕС търпи последиците от налагането на санкцията, тъй като носи солидарна отговорност за заплащането на глобата и във всички случаи трябва да понесе неблагоприятните последици от премахването на строежите. По този начин би се гарантирала ефективността на статута на европейско гражданство на гражданина на ЕС, като се има предвид, че правото на равно третиране включва като основен елемент статута на европейско гражданство (решения Grzelczyk и Vatsouras и Koupatantze). Освен това би се запазила пълната ефективност на засегнатите основни свободи, като се предотврати тяхното ограничаване въз основа на дискриминационни критерии на основание гражданство.
- 14 В противен случай би могло да се заключи, че по-висши съображения от обществен интерес, свързани с националната отбрана, позволяват за гражданин на трета държава да бъдат прилагани отделно ограничителни условия във връзка с райони от значение за националната отбрана и съответните санкции за неизпълнение на тези условия, като гражданинът на ЕС трябва да поеме неблагоприятните последици, произтичащи от решението му да се сдружи с гражданин на трета държава.
- 15 Ако се приеме, че участието на гражданин на ЕС предполага прилагането на правилото за недискриминация за дейността като цяло и за всички участници в нея, испанската правна уредба, на която се основава наложената санкция, би могла да бъде поставена под въпрос, което би могло да доведе до отмяна на оспорваното административно решение и до уважаване на подадената въззивна жалба.

- 16 Що се отнася до **втория преюдициален въпрос**, запитващата юрисдикция посочва, че с оглед на решение *Albore* едно ограничение на закрепените в Договорите основни свободи, прилагано по дискриминационен начин за гражданите на други държави членки, би означавало нарушение на правото на ЕС, при условие че съображението за това диференцирано третиране не е конкретно обосновано, за да е очевидно, че „недискриминационно третиране на гражданите на всички държави членки би означавало военните интереси на съответната държава членка да бъдат изложени на реални, конкретни и сериозни рискове, които не могат да бъдат избегнати чрез по-малко ограничителни процедури“.
- 17 Следователно вторият въпрос, който запитващата юрисдикция поставя в случай на утвърдителен отговор на първия, е дали мярка като предвидената в член 18, буква с) от Закон 8/1975 и в член 37 от Кралски декрет 689/1978, с която само за чужди граждани упражняването на правото на строеж, свързано с правото на собственост, се обуславя от получаването на разрешение от военен орган, може да се приеме като обоснована само въз основа на особено силни съображения, свързани с националната отбрана, като тези в случая, при които разглежданият парцел е разположен в райони от военно значение в автономния град Мелия, поради стратегическото му значение като исторически анклав под испански суверенитет, разположен в Северна Африка и изцяло заобиколен по граничния си периметър от Кралство Мароко — съображения, специално посочени в приложимата национална правна уредба, която предвижда особения характер на тези анклави и тяхното значение за националната отбрана; или преценката задължително следва да бъде допълнена с конкретен анализ относно необходимостта от разпространение на мерките за защита на външната сигурност на държавата върху гражданите на държавите членки на Европейския съюз.
- 18 Ако се приеме, че особената сила на надлежно обоснованите съображения, свързани с националната отбрана, не е достатъчна, за да се изпълни правилото за съответствие и пропорционалност, което да позволи налагането на ограничителни мерки върху основните свободи, включително с дискриминационен характер, липсата на анализ относно значението на конкретния риск, какъвто гражданите на ЕС представляват за посочените цели, може да означава неприлагане за случая на оспорваните национални разпоредби, което води до задължителна отмяна на разглежданото в главното производство административно решение.
- 19 Накрая, запитващата юрисдикция счита, че статутът на европейско гражданство (член 20 ДФЕС), заедно с разширяването на принципа на взаимно доверие, произтичащ от въвеждането на Шенгенското пространство, за чиито общи външни граници се отнася спорът в главното производство поради близостта на въпросния парцел до тези граници, изискват тълкуване, което да разсее съмненията на настоящия съд относно действителността на общите клаузи, които дискриминират граждани на

Съюза въз основа на по-висши съображения от обществен интерес, все още в сила в национални разпоредби с ранг на закон.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ