

Byla C-38/20

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį santrauka

Gavimo data:

2020 m. sausio 27 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Andalūzijos aukštesnysis teisingumo teismas, Ispanija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2019 m. gruodžio 20 d.

Pareiškėjas:

ZP

Atsakovė:

Delegación del Gobierno en Melilla (Vyriausybės atstovybė Meliljoje)

Pagrindinės bylos dalykas

Pagrindinėje byloje siekiama išsiaiškinti, ar Ispanijos teisės aktais, ribojančiais užsieniečių teisę įsigyti nuosavybę tam tikrose teritorijose dėl nacionalinės gynybos reikalavimų, grindžiamas Vyriausybės atstovybės Meliljoje sprendimas, kuriuo ZP paskirta piniginė bauda ir jis įpareigotas nugriauti keletą statinių, yra teisėtas.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas – Ispanijos teisės aktų, ribojančių užsieniečių teisę įsigyti nuosavybę tam tikrose teritorijose dėl nacionalinės gynybos reikalavimų, suderinamumas su SESV 18, 49, 63 ir 65 straipsniais. Teisinis pagrindas – SESV 267 straipsnis.

Prejudiciniai klausimai

1) Ar SESV 18, 49, 63 ir 65 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad jais draudžiamos 1975 m. kovo 12 d. *Ley 8/1975 de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional* (Įstatymas Nr. 8/1975 dėl nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų) 18, 4 ir 29 straipsniuose bei 1978 m. vasario 10 d. RD 689/1978 (Karaliaus dekretas Nr. 689/1978), kuriuo patvirtintas *Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional* (Nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų reglamentas), įgyvendinantis 1975 m. kovo 12 d. Įstatymą Nr. 8/1975 dėl nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų, 37 straipsnyje įtvirtintos nacionalinės teisės nuostatos, nes jose nustatyti griežti užsieniečių naudojimosi nuosavybės teisėmis apribojimai, įskaitant būtinybę gauti karinį leidimą, kad būtų galima naudotis tokiomis teisėmis visa apimtimi, kurio neturint skiriama administracinė sankcija, nors tai bet kuriuo atveju netaikoma Ispanijos piliečiams, kai tokie apribojimai nustatomi trečiųjų šalių piliečiams, kurie, vykdydami veiklą, kuriai taikomi apribojimai, veikia kartu su Europos Sąjungos piliečiais?

2) Jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų teigiamas, ar SESV 18, 49, 63 ir 65 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad jais draudžiamos 1975 m. kovo 12 d. Įstatymo Nr. 8/1975 dėl nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų 18, 4 ir 29 straipsniuose bei 1978 m. vasario 10 d. Karaliaus dekreto Nr. 689/1978, kuriuo patvirtintas Nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų reglamentas, įgyvendinantis 1975 m. kovo 12 d. Įstatymą Nr. 8/1975 dėl nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų, 37 straipsnyje įtvirtintos nacionalinės teisės nuostatos, nes jose nustatyti griežti užsieniečių naudojimosi nuosavybės teisėmis apribojimai, įskaitant būtinybę gauti karinį leidimą, kad būtų galima naudotis tokiomis teisėmis visa apimtimi, kurio neturint skiriama administracinė sankcija, nors tai bet kuriuo atveju netaikoma Ispanijos piliečiams, jei tokie apribojimai pateisinami privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, susijusiais su nacionaline gynyba, išimtinai remiantis viešųjų interesų svarba nacionalinei gynybai, saugant ypatingos strateginės reikšmės teritorijas?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos ir jurisprudencija

SESV 18, 49, 63 ir 65 straipsniai.

1993 m. kovo 31 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Kraus* (C-19/92, EU:C:1993:125).

1998 m. lapkričio 24 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Bickel ir Franz* (C-274/96, EU:C:1998:563). 15 ir 16 punktai.

2000 m. liepos 4 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Haim* (C-424/97, EU:C:2000:357).

2000 m. liepos 13 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Albore* (C-423/98, EU:C:2000:401; toliau – *Albore*). 22 punktas.

2001 m. vasario 1 d. Sprendimas *Mac Quen* (C-108/96, EU:C:2001:67).

2001 m. rugsėjo 20 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458; toliau – *Grzelczyk*). 31 punktas.

2002 m. liepos 11 d. Teisingumo Teismo sprendimas *D’Hoop* (C-224/98, EU:C:2002:432).

2003 m. kovo 11 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Dory* (C-186/01, EU:C:2003:146). 31 punktas.

2006 m. sausio 26 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Komisija / Ispanijos Karalystė* (C-514/03, EU:C:2006:63).

2009 m. kovo 10 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Hartlauer* (C-169/07, EU:C:2009:141).

2009 m. birželio 4 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Vatsouras ir Koupatantze* (C-22/08 ir C-23/08, EU:C:2009:344; toliau – *Vatsouras ir Koupatantze*).

2010 m. birželio 1 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Blanco Pérez ir Chao Gómez* (C-507/07 ir C-571/07, EU:C:2010:300).

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos ir jurisprudencija

1975 m. kovo 12 d. Įstatymas Nr. 8/1975 dėl nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų (BOE Nr. 63, 1975 m. kovo 14 d., p. 5275). 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 ir 29 straipsniai.

1978 m. vasario 10 d. Karaliaus dekretas Nr. 689/1978, kuriuo patvirtintas Nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų reglamentas, įgyvendinantis 1975 m. kovo 12 d. Įstatymą Nr. 8/1975 dėl nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų (BOE Nr. 89, 1978 m. balandžio 14 d., p. 8569). 37 ir 91 straipsniai.

Trumpas pagrindinės bylos aplinkybių ir proceso pristatymas

- 1 ZP, valstybės, kuri nėra Europos Sąjungos narė, piliečiui, priklauso 50 % žemės sklypo. Likę 50 % priklauso TG, Nyderlandų piliečiui.
- 2 2016 m. vasario 25 d. Vyriausybės atstovybė Meliljoje priėmė sprendimą, kuriuo ZP buvo skirta 10 000 eurų bauda ir jis įpareigotas nugriauti tai, kas minėtame žemės sklype pastatyta neteisėtai, pažeidžiant teisės nuostatas, susijusias su nacionalinei gynybai svarbiomis teritorijomis, nes statiniai buvo pastatyti erdvėje, laikomoje teritorija, kurioje užsieniečių teisė naudotis nuosavybės teisėmis yra

apribota, neturint iš anksto gauto privalomo karinio leidimo. Minėtu sprendimu TG įpareigojamas solidariai sumokėti paskirtą baudą, nes jis yra žemės bendrasavininkis ir bendras darbų vykdytojas.

- 3 ZP padavė skundą dėl 2016 m. vasario 25 d. Vyriausybės atstovybės Meliljoje sprendimo; šis skundas buvo atmetas Vyriausybės atstovybės Meliljoje 2016 m. balandžio 22 d. sprendimu.
- 4 ZP padavė administracinį skundą *Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla* (Meliljos administracinis teismas Nr. 3) dėl Vyriausybės atstovybės Meliljoje 2016 m. balandžio 22 d. sprendimo. Minėtas teismas skundą atmetė ir patvirtino ginčijamus administracinius sprendimus.
- 5 ZP padavė apeliacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui dėl Meliljos administracinio teismo Nr. 3 sprendimo.

Esminiai šalių argumentai pagrindinėje byloje

- 6 ZP savo apeliacinį skundą grindė: 1) įrodymų vertinimo klaida, kuri, jo nuomone, įrodo, kad žemės sklype, kuris yra nacionalinei gynybai svarbioje teritorijoje, esantys statiniai jame buvo iki žemės įsigijimo dienos; ir 2) proporcingumo principo pažeidimu, nes, jo nuomone, bylos aplinkybės, rodančios pažeidėjo tyčios nebuvimą, nebuvo tinkamai įvertintos; dėl to prašė sumažinti baudą ir panaikinti įpareigojimą nugriauti statinius.
- 7 *Abogacía del Estado* (Valstybės atstovas) prieštaravo, kad apeliacinis skundas būtų patenkintas, laikydamas, kad įrodymų vertinimas buvo atliktas tinkamai.
- 8 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas paklausė šalių dėl galimybės pateikti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą, atsižvelgiant į tai, kad ginčijamas sprendimas, be to, kad juo paskirta bauda ZP, taip pat įpareigoja TG, Nyderlandų pilietį, solidariai sumokėti minėtą baudą, nes jis yra žemės bendrasavininkis ir bendras darbų vykdytojas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad ši aplinkybė galėtų reikšti valstybių narių piliečių nediskriminavimo principo, susijusio su pagrindinėmis laisvėmis, būtent įsisteigimo laisve ir laisvu kapitalo judėjimu, pažeidimą.
- 9 ZP atstovas pritarė prašymo priimti prejudicinį sprendimą teikimui. Valstybės atstovas prieštaravo prašymo priimti prejudicinį sprendimą teikimui.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 10 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad atsakymas į jo prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl 1975 m. kovo 12 d. Įstatymo Nr. 8/1975 dėl nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų (toliau –

Įstatymas Nr. 8/1975) 4, 18 ir 29 straipsnių bei 1978 m. vasario 10 d. Karaliaus dekreto Nr. 689/1978, kuriuo patvirtintas Nacionalinei gynybai svarbių teritorijų ir objektų reglamentas (toliau – Karaliaus dekretas Nr. 689/1978), 37 straipsnio suderinamumo su Sąjungos teise, bus lemiamas nagrinėjant pagrindinę bylą, nes sprendimas, kuriuo nacionalinės teisės nuostatos pripažįstamos nesuderinamomis su Europos Sąjungos sutartyse įtvirtintomis pagrindinėmis laisvėmis, reikštu, kad tokių teisės nuostatų negalima taikyti dėl Sąjungos teisės viršenybės.

- 11 Kiek tai susiję su **pirmuoju prejudiciniu klausimu**, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas pažymi, kad šią sritį reglamentuojančios nacionalinės normos įtvirtina labiau apribojantį naudojimosi nuosavybės teisėmis režimą užsieniečiams nei ispanams, nustatant, kad norint naudotis karinės svarbos teritorijoje, klasifikuojamoje kaip „teritorija, kurioje užsieniečių teisė naudotis nuosavybės teisėmis yra apribota“, esančios žemės nuosavybės teisėmis visa apimtimi, reikia gauti karinį leidimą. Visų pirma statyboms pradėti yra reikalingas administracinis karinės valdžios leidimas. Neįvykdžius šio reikalavimo, skiriama pinigine bauda, kuri šiuo atveju siekia 10 000 eurų, ir įpareigojimas nugriauti statinius.
- 12 Dėl šių sąlygų, kurios nėra taikomos Ispanijos piliečiams, gali būti ribojama įsisteigimo laisvė, atsižvelgiant į tai, kad statiniai, kurie aptariami pagrindinėje byloje, yra prekėms laikyti skirti sandėliai. Taip pat gali būti daromas poveikis laisvam kapitalo judėjimui, nes nacionalinės nuostatos ekonomines investicijas, kurias sudaro žemės, priskiriamos šiai karinei kategorijai, įsigijimas, gali padaryti mažai patraukliomis Sąjungos piliečiams užsieniečiams.
- 13 ZP, valstybės, kuri nėra Sąjungos narė, pilietis, yra baudžiamas už statinių statybą be karinio leidimo, privalomo užsieniečiams, tačiau šie darbai buvo vykdomi kartu su Nyderlandų piliečiu, kuriam priklauso 50 % žemės ir kuriam priskiriama 50 % statinių statybai skirtų investicijų. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas kelia klausimą, ar šiuo atveju galima taikyti Europos Sąjungos piliečių nediskriminavimo taisyklę taip, kad ji būtų naudinga trečiosios šalies piliečiui nuo tada, kai jis pradeda bendradarbiauti su Europos Sąjungos piliečiu, visų pirma, atsižvelgiant į tai, kad minėtas Europos Sąjungos pilietis patiria sankcijos pasekmes, nes turi solidariai sumokėti baudą ir bet kuriuo atveju turi patirti neigiamus statinių griovimo padarinius. Taip būtų užtikrintas Europos Sąjungos piliečio Europos pilietybės statuso veiksmingumas, nes teisė į vienodą vertinimą yra suprantama kaip tokio Europos pilietybės statuso pagrindinė sudedamoji dalis (Sprendimai *Grzelczyk* bei *Vatsouras ir Koupatantze*). Taip pat būtų išsaugotas pažeistų pagrindinių laisvių visiškasis veiksmingumas, išvengiant jų apribojimo remiantis diskriminaciniais kriterijais dėl pilietybės.
- 14 Priešingu atveju būtų galima daryti išvadą, kad dėl viršesnių viešojo intereso priešasčių, susijusių su nacionaline gynyba, užsieniečiui, kuris yra trečiosios šalies pilietis, ribojamasis režimas nacionalinei gynybai svarbių teritorijų srityje bei sankcijos, kurios skiriamos dėl minėto režimo pažeidimo, galėtų būti taikomi atskirai, ir Europos Sąjungos pilietis susidurtų su neigiamomis pasekmėmis,

kylančiomis dėl jo sprendimo bendradarbiauti su užsieniečiu, trečiosios šalies piliečiu.

- 15 Jei būtų pripažinta, kad dėl Europos Sąjungos piliečio dalyvavimo nediskriminavimo taisyklę reikia taikyti visai veiklai ir visiems jos dalyviams, gali kilti abejonių dėl Ispanijos teisės nuostatų, kuriomis grindžiama paskirta sankcija, dėl to ginčijamas administracinis sprendimas galėtų būti panaikintas, o apeliacinis skundas – patenkintas.
- 16 Dėl **antrojo prejudicinio klausimo** prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas pažymi, kad, atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta Sprendime *Albore*, Sutartyse įtvirtintų pagrindinių laisvių ribojimas, diskriminuojantis kitų valstybių narių piliečius, reikštų Europos Sąjungos teisės pažeidimą, nebent tokio skirtingo vertinimo priežastis būtų konkrečiai pagrįsta parodant, jog „nediskriminacinis visų valstybių narių piliečių vertinimas reikštų, kad atitinkamos valstybės narės kariniams interesams kilo realus, konkretus ir rimtas pavojus, kurio nebūtų buvę galima išvengti taikant mažiau ribojančias procedūras“.
- 17 Taigi antrasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančio teismo keliamas klausimas tuo atveju, jei atsakymas į pirmąjį klausimą būtų teigiamas, yra toks: ar tokia priemonė, kaip numatyta Įstatymo Nr. 8/1975 18 straipsnio c punkte ir Karaliaus dekreto Nr. 689/1978 37 straipsnyje, pagal kurią karinį leidimą turi gauti tik užsieniečiai, kad galėtų naudotis statybos teise, susijusia su nuosavybės teise, gali būti laikoma pateisinama tik dėl ypač rimtų priežasčių, susijusių su nacionaline gynyba, kaip antai nagrinėjamu atveju, kur ginčijamas žemės sklypas yra Meliljos autonominio miesto karinės svarbos teritorijoje dėl savo strateginės reikšmės kaip istorinis Ispanijos suvereniteto anklavas, esantis Šiaurės Afrikoje ir per visą jo sienos perimetrą apsuptas Maroko Karalystės; priežastys, kurios konkrečiai įtvirtintos taikytinose nacionalinės teisės nuostatose ir kuriose nurodytas tokių anklavų išskirtinumas bei jų svarba nacionalinei gynybai; ar toks vertinimas būtinai turi būti papildytas konkrečia būtinybės išplėsti valstybės išorės saugumo priemonių taikymą Europos Sąjungos valstybių narių piliečių atžvilgiu analize.
- 18 Pripažinus, kad tinkamai pagrįstos, su nacionaline gynyba susijusios priežastys nėra tokio ypatingo svarbumo, kad atitiktų pakankamumo ir proporcingumo taisyklę, leidžiančią nustatyti pagrindines laisves ribojančias, net ir diskriminacines, priemones, neatlikus konkrečios rizikos, kurią šiems tikslams kelia Europos Sąjungos piliečiai, reikšmingumo analizės, tai gali reikšti ginčijamą nacionalinės teisės nuostatų netaikymą šioje byloje, nustatant būtinybę panaikinti pagrindinėje byloje ginčijamą administracinį sprendimą.
- 19 Galiausiai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas mano, kad Europos pilietybės statusas (SESV 20 straipsnis), kartu su abipusio pasitikėjimo principo išplėtimu sukūrus Šengeno erdvę, su kurios išorinėmis bendromis sienomis šis ginčas yra susijęs dėl aptariamo sklypo artumo, reikalauja išaiškinimo, kuris išsklaidytų šiam teismui kylančias abejones dėl bendrųjų

sąlygų, diskriminuojančių Sąjungos piliečius dėl pagrindinių viešojo intereso priežasčių ir vis dar numatytų įstatymo statusą turinčiose nacionalinės teisės nuostatose, galiojimo.

DARBINIS VERTIMAS