

Sag C-38/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

27. januar 2020

Forelæggende ret:

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Spanien)

Afgørelse af:

20. december 2019

Appellant:

ZP

Indstævnt:

Delegación del Gobierno en Melilla

Hovedsagens genstand

I hovedsagen ønskes det oplyst, om en afgørelse fra Delegación del Gobierno en Melilla (regeringens delegation i Melilla), hvorved ZP blev pålagt en bødestraf og påbudt at rive en række bygninger ned, og som er truffet på grundlag af en spansk lovgivning, der begrænser udlændinges adgang til ejendom i visse områder af hensyn til det nationale forsvar, er lovlige.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Anmodningen om præjudiciel forelæggelse omhandler spørgsmålet om, hvorvidt en spansk lovgivning, der begrænser udlændinges adgang til ejendom i visse områder af hensyn til det nationale forsvar, er forenelig med artikel 18 TEUF, 49 TEUF, 63 TEUF og 65 TEUF. Retsgrundlaget er artikel 267 TEUF.

Præjudicielle spørgsmål

1) Er artikel 18 TEUF, 49 TEUF, 63 TEUF og 65 TEUF til hinder for en national lovgivning såsom den ved artikel 18, 4 og 29 i Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (lov nr. 8/1975 af 12.3.1975 om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar) og artikel 37 i 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 (kongeligt dekret nr. 689/1978 af 10.2.1978 om godkendelse af bekendtgørelsen om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar til gennemførelse af lov nr. 8/1975 af 12.3.1975 om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar) indførte, for så vidt som disse bestemmelser fastsætter alvorlige begrænsninger for udlændinges udøvelse af ejendomsretten, herunder kravet om at indhente en tilladelse fra militæret for fuldt ud at kunne udøve denne ret, idet undladelse heraf medfører, at der pålægges en administrativ sanktion, hvis anvendelsesområde under alle omstændigheder udelukker spanske statsborgere, og disse begrænsninger pålægges tredjelandstatsborgere, når disse ved gennemførelsen af de aktiviteter, der er genstand for begrænsningen, konkurrerer med unionsborgere?

2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, er artikel 18 TEUF, 49 TEUF, 63 TEUF og 65 TEUF da til hinder for en national lovgivning såsom den ved artikel 18, 4 og 29 i lov nr. 8/1975 af 12. marts 1975 om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar og artikel 37 i kongeligt dekret nr. 689/1978 af 10. februar 1978 om godkendelse af bekendtgørelsen om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar til gennemførelse af lov nr. 8/1975 af 12. marts 1975 om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar indførte, for så vidt som disse bestemmelser fastsætter alvorlige begrænsninger for udlændinges udøvelse af ejendomsretten, herunder kravet om at indhente en tilladelse fra militæret for fuldt ud at kunne udøve denne ret, idet undladelse heraf medfører, at der pålægges en administrativ sanktion, hvis anvendelsesområde under alle omstændigheder udelukker spanske statsborgere, hvis disse begrænsninger er begrundet i tvingende almene hensyn vedrørende det nationale forsvar, som *udelukkende* vedrører betydningen af offentlige interesser i forbindelse med det nationale forsvar ved beskyttelsen af enklaver af stor strategisk betydning?

Anførte EU-retlige bestemmelser og EU's retspraksis

Artikel 18 TEUF, 49 TEUF, 63 TEUF og 65 TEUF.

Domstolens dom af 31. marts 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Domstolens dom af 24. november 1998, Bickel og Franz (C-274/96, EU:C:1998:563). Præmis 15 og 16.

Domstolens dom af 4. juli 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Domstolens dom af 13. juli 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401, herefter »Albore-dommen«). Præmis 22.

Domstolens dom af 1. februar 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Domstolens dom af 20. september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, herefter »Grzelczyk-dommen«). Præmis 31.

Domstolens dom af 11. juli 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Domstolens dom af 11. marts 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146). Præmis 31.

Domstolens dom af 26. januar 2006, Kommissionen mod Spanien (C-514/03, EU:C:2006:63).

Domstolens dom af 10. marts 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Domstolens dom af 4. juni 2009, Vatsouras og Koupatantze (C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, herefter »Vatsouras og Koupatantze-dommen«).

Domstolens dom af 1. juni 2010, Blanco Pérez og Chao Gómez (C-507/07 og C-571/07, EU:C:2010:300).

Anførte nationale bestemmelser

Lov nr. 8/1975 af 12. marts 1975 om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar (BOE nr. 63 af 14.3.1975, s. 5275). Artikel 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 og 29.

Kongeligt dekret nr. 689/1978 af 10. februar 1978 om godkendelse af bekendtgørelsen om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar til gennemførelse af lov nr. 8/1975 af 12. marts 1975 om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar (BOE nr. 89 af 14.4.1978, s. 8569). Artikel 37 og 91.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 ZP, som er statsborger i en stat, der ikke er medlem af Den Europæiske Union, er indehaver af 50% af en grund. De øvrige 50% ejes af TG, som er statsborger i Nederlandene.
- 2 Den 25. februar 2016 vedtog regeringens delegation i Melilla en afgørelse, hvorved ZP blev pålagt en bøde på 10 000 EUR og påbudt at rive ulovlige opførelser på førnævnte grund ned, som var i strid med lovgivningen vedrørende

områder af betydning for det nationale forsvar, idet ZP havde bygget på et område, der er kvalificeret som et område, hvor udlændinge har begrænset adgang til ejendom uden forudgående og obligatorisk tilladelse fra militæret. I medfør af førnævnte afgørelse hæfter TG solidarisk for betaling af den pålagte bøde i egenskab af medindehaver af grunden og medinitiativtager til byggeriet.

- 3 Den 25. februar 2016 indgav ZP en administrativ klage over afgørelsen fra regeringens delegation i Melilla, hvilken klage blev forkastet ved afgørelse truffet af regeringens delegation i Melilla den 22. april 2016.
- 4 ZP anlagde sag til prøvelse af afgørelsen af 22. april 2016 fra regeringens delegation i Melilla ved Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (forvaltningsdomstol nr. 3 i Melilla). Denne domstol forkastede søgsmålet og bekræftede de anfægtede administrative afgørelser.
- 5 ZP iværksatte appel ved den forelæggende ret til prøvelse af den dom, som Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (forvaltningsdomstol nr. 3 i Melilla) havde afsagt.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 ZP har støttet sin appel på: 1) en fejl i bedømmelsen af beviserne, som efter ZP's opfattelse viser, at bygningerne på den grund, der befinder sig i det område, der er af betydning for det nationale forsvar, blev opført inden erhvervelsen af grunden, og 2) en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, idet sagens omstændigheder, som vidner om, at lovovertræderen ikke har handlet forsætligt, efter ZP's opfattelse ikke er blevet bedømt korrekt, og ZP har nedlagt påstand om nedsættelse af bøden og annullation af nedrivningspåbuddet.
- 7 Statens advokat er af den opfattelse, at indstævnte bør frifindes, eftersom der efter dennes opfattelse er blevet foretaget en korrekt bevisbedømmelse.
- 8 Den forelæggende ret har adspurgt parterne om muligheden for at forelægge Den Europæiske Unions Domstol en anmodning om præjudiciel afgørelse, eftersom den anfægtede afgørelse, ud over at pålægge ZP en sanktion, også lader TG, statsborger i Nederlandene, hæfte solidarisk for betaling af denne sanktion i sidstnævntes egenskab af medindehaver af grunden og medinitiativtager til byggeriet. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at denne omstændighed kan udgøre en tilsidesættelse af princippet om ikke-forskelsbehandling af medlemsstaternes borgere i forbindelse med de grundlæggende rettigheder om etableringsfrihed og frie kapitalbevægelser.
- 9 ZP's repræsentant har tilsluttet sig forelæggelsen af en anmodning om præjudiciel afgørelse. Statens advokat har modsat sig forelæggelsen af dette præjudicielle spørgsmål.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at svaret på anmodningen om præjudiciel afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt artikel 4, 18 og 29 i lov nr. 8/1975 af 12. marts 1975 om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar (herefter »lov nr. 8/1975«) og artikel 37 i kongeligt dekret nr. 689/1978 af 10. februar 1978 om godkendelse af bekendtgørelsen om områder og anlæg af betydning for det nationale forsvar (herefter »kongeligt dekret nr. 689/1978«) er forenelige med EU-retten, er afgørende for hovedsagens afgørelse, eftersom en afgørelse, hvorefter denne nationale lovgivning er uforenelig med de grundlæggende frihedsrettigheder, der er nedfældet i EU-traktaterne, indebærer, at det er umuligt at anvende denne lovgivning som følge af EU-rettens forrang.
- 11 Med hensyn til det **første præjudicielle spørgsmål** har den forelæggende ret anført, at de nationale bestemmelser på området fastlægger en ordning for udøvelse af ejendomsretten, der er strengere for udlændinge end for spanske statsborgere, idet en fuld udøvelse af ejendomsretten til grunde, der befinder sig i områder af militær betydning, som betegnes som »områder, hvor udlændinge har begrænset adgang til ejendom«, forudsætter en tilladelse fra militæret. Navnlig opførelse af bygninger forudsætter en administrativ tilladelse fra den militære myndighed. Manglende opfyldelse af denne pligt medfører en bødestraf, som i hovedsagen beløber sig til 10 000 EUR, og et påbud om at rive de opførte bygninger ned.
- 12 Disse betingelser, som ikke gør sig gældende for spanske statsborgere, kan give anledning til begrænsninger for udøvelsen af etableringsfriheden, eftersom de bygninger, der er omhandlet i hovedsagen, er haller til oplagring af varer. De frie kapitalbevægelser kan også blive berørt, for så vidt som den nationale lovgivning kan gøre det mindre attraktivt for udenlandske unionsborgere at foretage økonomiske investeringer i form af erhvervelse af grunde, der er behæftet med denne militære betegnelse.
- 13 ZP, som er statsborger i en stat, som ikke er medlem af EU, straffes for at opføre bygninger uden den tilladelse fra militæret, som er obligatorisk for udlændinge, men ZP handler i partnerskab med en statsborger fra Nederlandene, som er indehaver af 50% af grunden, og som tilskrives 50% af investeringen i byggeriets gennemførelse. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om det er muligt at anvende reglen om ikke-forskelsbehandling af unionsborgere på denne situation, således at denne regel anvendes på en tredjelandstatsborger, når denne handler i partnerskab med en unionsborger, navnlig set i lyset af at den pågældende unionsborger rammes af konsekvenserne af sanktionen, idet den pågældende hæfter solidarisk for betaling af bøden og under alle omstændigheder rammes af de negative virkninger af nedrivningen af de opførte bygninger. Således sikres effektiviteten af unionsborgerens unionsborgerskab, eftersom et af de grundlæggende elementer i retten til ligebehandling netop er unionsborgerskabet (Grzelczyk-dommen og Vatsouras og Koupatantze-dommen). Samtidig sikres den

fulde effektivitet af de berørte grundlæggende frihedsrettigheder, og det undgås, at de begrænses i henhold til kriterier, der diskriminerer på grundlag af nationalitet.

- 14 I modsat fald kunne det konkluderes, at overordnede almene hensyn vedrørende det nationale forsvar tillader, at en udenlandsk tredjelandsstatsborger særskilt kan underkastes en streng ordning vedrørende områder af betydning for det nationale forsvar og de sanktioner, som en overtrædelse af denne ordning medfører, samt at en unionsborger bærer de negative konsekvenser, som opstår på grund af sidstnævntes beslutning om at handle i partnerskab med en tredjelandsstatsborger.
- 15 Hvis det fastslås, at en unionsborgers deltagelse indebærer, at reglen om ikke-forskelsbehandling anvendes på aktiviteten som helhed og på alle deltagere heri, kan der rejses tvivl om den spanske lovgivning, som den pågældende sanktion støtter sig på, hvilket kan give anledning til annullation af den anfægtede administrative afgørelse og til, at appellen tages til følge.
- 16 Den forelæggende ret har med hensyn til det **andet præjudicielle spørgsmål** anført, at det af bestemmelserne i Albore-dommen følger, at en begrænsning af de traktatfæstede grundlæggende frihedsrettigheder, der anvendes på diskriminerende måde over for statsborgere i andre medlemsstater, vil medføre en tilsidesættelse af EU-retten, medmindre der foreligger en specifik grund til denne differentierede behandling, således at der føres bevis for, at »den pågældende medlemsstats militære interesser i et bestemt område ville blive udsat for virkelige, konkrete og alvorlige risici, som ikke ville kunne imødegås ved hjælp af mindre restriktive procedurer, hvis statsborgerne i alle medlemsstaterne blev behandlet på en måde, som ikke er diskriminerende«.
- 17 Med den forelæggende rets andet spørgsmål ønskes det, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, oplyst, om en foranstaltning såsom den, der er fastlagt i artikel 18, litra c), i lov nr. 8/1975 og artikel 37 i kongeligt dekret nr. 689/1978, hvorved alene udlændinge pålægges en pligt til at opnå tilladelse fra militæret til at udøve byggeretten, som er knyttet til ejendomsretten, udelukkende kan anses for begrundet af særligt tungtvejende hensyn, der vedrører det nationale forsvar, som de i hovedsagen foreliggende, hvor den omtvistede grund befinder sig i områder af militær betydning i den selvstyrende by Melilla på grund af dens strategiske betydning som historisk enklave for det spanske overherredømme, som befinder sig i Nordafrika, hvis grænseområde er fuldstændig omsluttet af Kongeriget Marokko, hvilke hensyn specifikt er anført i den nationale gennemførelsesbestemmelse, som nævner disse enklavers særlige karakter og deres betydning for det nationale forsvar, eller om denne vurdering nødvendigvis må foretages med en særlig analyse af nødvendigheden af at udvide anvendelsen af foranstaltninger til beskyttelse af statens ydre sikkerhed til at omfatte EU-medlemsstaternes statsborgere.
- 18 Hvis det fastslås, at den særlige vægt af de behørigt begrundede hensyn, der vedrører det nationale forsvar, ikke er tilstrækkelig til at opfylde kravene om hensigtsmæssighed og proportionalitet, som tillader, at der indføres

foranstaltninger, der begrænser de grundlæggende frihedsrettigheder, herunder af diskriminerende karakter, kan den manglende analyse af betydningen af den konkrete risiko, som unionsborgere udgør for disse formål, betyde, at de omtvistede nationale bestemmelser ikke finder anvendelse på sagen, og at den i hovedsagen omtvistede administrative afgørelse dermed må annulleres.

- 19 Den forelæggende ret er endelig af den opfattelse, at unionsborgerskabet (artikel 20 TEUF), sammenholdt med udbredelsen af princippet om gensidig tillid, der følger af indførelsen af Schengenområdet, hvis ydre fælles grænser er omhandlet i hovedsagen, eftersom den omhandlede grund befinder sig tæt på disse, kræver en fortolkning, der afklarer den tvivl, som den forelæggende ret har rejst med hensyn til gyldigheden af generelle bestemmelser, der diskriminerer unionsborgere på grundlag af overordnede almene hensyn, som gør sig gældende i nationale bestemmelser med lovgylighed.

ARBEJDSDOKUMENT