

Kohtuasi C-38/20**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

27. jaanuar 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Andaluusia autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

20. detsember 2019

Apellant:

ZP

Vastustaja:

Delegación del Gobierno en Melilla (valitsuse esindus Melillas)

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasja ese on välja selgitada, kas Melillas asuva valitsuse esinduse otsus, millega määratakse ZP-le rahaline santsioon ja kohustus lammutada rida ehitisi ja mis põhineb Hispaania õigusnormil, mis piirab teatud piirkondades riigikaitse nõuete tõttu välismaalaste võimalust omandada kinnisvara, on õiguspärane.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotluse ese on küsimus, kas Hispaania õigusnormid, mis piiravad teatud piirkondades riigikaitse nõuete tõttu välismaalaste võimalust omandada kinnisvara, on kooskõlas ELTL artiklitega 18, 49, 63 ja 65. Õiguslik alus on ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimused

1. Kas ELTL artikleid 18, 49, 63 ja 65 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu 12. märtsi 1975. aasta seaduse 8/1975 riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste kohta (Ley de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional) artiklid 18, 4 ja 29 ning kuninga 10. veebruari 1978. aasta dekreedid nr 689/1978, millega kinnitatakse riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste määrus, millega rakendatakse 12. märtsi 1975. aasta seadus riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste kohta, artikkel 37, kuna nendega seatakse suured piirangud omandiõiguse teostamisele välismaalaste poolt, sealhulgas nõue taotleda selle õiguse täielikuks kasutamiseks sõjaväe luba, mille tegemata jätmise eest määratakse haldussanktsioon, mida mingil juhul ei kohaldata Hispaania kodanikele, samal ajal kui niisugused piirangud on kehtestatud kolmandatest riikidest pärit välismaalastele, kui nad piirangutele allutatud tegevusega tegelemisel konkureerivad Euroopa Liidu kodanikega?

2. Kui eelmisele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas ELTL artikleid 18, 49, 63 ja 65 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugused riigisisese õigusnormid nagu 12. märtsi 1975. aasta seaduse 8/1975 riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste kohta artiklid 18, 4 ja 29 ning kuninga 10. veebruari 1978. aasta dekreedid 689/1978, millega kinnitatakse riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste määrus, millega rakendatakse 12. märtsi 1975. aasta seadus riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste kohta, artikkel 37, kuna nendega seatakse suured piirangud omandiõiguse teostamisele välismaalaste poolt, sealhulgas nõue taotleda selle õiguse täielikuks kasutamiseks sõjaväe luba, mille tegemata jätmise eest määratakse haldussanktsioon, mida mingil juhul ei kohaldata Hispaania kodanikele, kui need piirangud on põhjendatud riigikaitsega seotud ülekaaluka üldise huviga, arvestades *ainuüksi* avalike huvide tähtsust seoses riigikaitsega, mis puudutab erilise strateegilise tähtsusega enklaavide kaitset?

Viidatud liidu kohtupraktika ja õigusnormid

ELTL artiklid 18, 49, 63 ja 65.

Euroopa Kohtu 31. märtsi 1993. aasta kohtuotsus Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Euroopa Kohtu 24. novembri 1998. aasta kohtuotsus Bickel ja Franz (C-274/96, EU:C:1998:563). Punktid 15 ja 16.

Euroopa Kohtu 4. juuli 2000. aasta kohtuotsus Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Euroopa Kohtu 13. juuli 2000. aasta kohtuotsus Albore (C-423/98, EU:C:2000:401; edaspidi „Albore“). Punkt 22.

1. veebruari 2001. aasta kohtuotsus Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Euroopa Kohtu 20. septembri 2001. aasta kohtuotsus Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; edaspidi „Grzelczyk“). Punkt 31.

Euroopa Kohtu 11. juuli 2002. aasta kohtuotsus D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Euroopa Kohtu 11. märtsi 2003. aasta kohtuotsus Dory (C-186/01, EU:C:2003:146). Punkt 31.

Euroopa Kohtu 26. jaanuari 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania Kuningriik (C-514/03, EU:C:2006:63).

Euroopa Kohtu 10. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Euroopa Kohtu 4. juuni 2009. aasta kohtuotsus Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344; edaspidi „Vatsouras ja Koupatantze“).

Euroopa Kohtu 1. juuni 2010. aasta kohtuotsus Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-507/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300).

Viidatud liikmeriigi kohtupraktika ja õigusnormid

12. märtsi 1975. aasta seadus 8/1975 riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste kohta (Ley 8/1975 de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional; *BOE* nr 63, 14.3.1975, lk 5275). Artiklid 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 ja 29.

Kuninga 10. veebruari 1978. aasta dekreet nr 689/1978, millega kinnitatakse riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste määrus, millega rakendatakse 12. märtsi 1975. aasta seadus riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste kohta (Real Decreto 689/1978, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975 de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional; *BOE* nr 89, 14.4.1978, lk 8569). Artiklid 37 ja 91.

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 ZP-le, kes on kolmanda riigi – mis ei ole Euroopa Liidu liikmesriik – kodanik, kuulub 50% maatükist. Ülejäänud 50% kuulub Madalmaade kodanikule TG-le.
- 2 Valitsuse esindus Melillas võttis 25. veebruaril 2016 vastu otsuse, millega määrati ZP-le 10 000 euro suurune sanktsioon, millele lisandus kohustus lammutada sellele maatükile riigikaitse tähtsusega piirkondi käsitlevate õigusnormide vastaselt ebaseaduslikult ehitatu, kuna ta oli ehitanud alale, mis on kvalifitseeritud piirkonnaks, kus välismaalastel on piiratud võimalus omandada kinnisvara ilma

sõjaväe eelneva ja kohustusliku loata. Nimetatud otsusega loetakse TG-d kui maatükkide kaasomanikku ja ehituse kaasarendajat määratud karistumakse tasumise eest solidaarselt vastutavaks.

- 3 ZP esitas Melilla valitsuse esinduse 25. veebruari 2016. aasta otsuse peale vaide, mis jäeti Melilla valitsuse esinduse 22. aprilli 2016. aasta otsusega rahuldamata.
- 4 ZP esitas Melilla valitsuse esinduse 22. aprilli 2016. aasta otsuse peale kaebuse Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla'le (Melilla halduskohus nr 3). Nimetatud kohus jättis kaebuse rahuldamata ja jättis vaidlustatud haldusotsused muutmata.
- 5 ZP esitas Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (Melilla halduskohus nr 3) kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 6 ZP põhjendab oma apellatsioonkaebust järgmiste asjaoludega: 1) viga tõendite hindamisel, mis tema arvates tõendavad, et ehitised, mis asusid riigikaitse tähtsusega piirkonnas asuval maatükil, olid ehitatud enne seda, kui maatükid osteti; ja 2) proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine seetõttu, et tema arvates ei hinnatud nõuetekohaselt juhtumi asjaolusid, mis näitavad, et isik ei pannud rikkumist toime tahtlikult, mistõttu ta nõudis trahvi vähendamist ja lammutuskorralduse välistamist.
- 7 Riigi esindaja (Abogacía del Estado) esitas apellatsioonkaebuse rahuldamise nõudele vastuväite, leides, et tõendeid on hinnatud õigesti.
- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsis pooltelt, kas on asjakohane esitada Euroopa Liidu Kohtule eelotsusetaotlus, kuna lisaks sellele, et vaidlustatud otsusega määrati ZP-le sanktsioon, tunnistati sellega haldussanktsiooni tasumise eest solidaarselt vastutavaks Madalmaade kodanik TG kui maatükkide kaasomanik ja ehituse kaasarendaja. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et see asjaolu võib endast kujutada liikmesriikide kodanike diskrimineerimise keelu põhimõtte rikkumist seoses asutamisvabaduse ja kapitali vaba liikumisega.
- 9 ZP esindaja pooldas eelotsusetaotluse esitamist. Riigi esindaja oli eelotsusetaotluse esitamise vastu.

Eelotsusetaotluse põhjenduse kokkuvõte

- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et vastus tema eelotsusetaotlusele küsimuses, kas 12. märtsi 1975. aasta seaduse 8/1975 riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste kohta (edaspidi „seadus 8/1975“) artiklid 4, 18 ja 29 ning kuninga 10. veebruari 1978. aasta dekreedid 689/1978, millega kinnitatakse

riigikaitse tähtsusega piirkondade ja rajatiste määrus (edaspidi „kuninglik dekreet 689/1978“), artikkel 37, on liidu õigusega kooskõlas, on põhikohtuasja lahendamiseks määrava tähtsusega, kuna kohtuotsus, millega tuvastatakse, et riigisisene õigusnorm on ELi aluslepingutega sätestatud põhivabadustega vastuolus, tähendaks, et seda õigusnormi ei ole liidu õiguse esimuslikkuse tõttu võimalik kohaldada.

- 11 **Esimese eelotsuse küsimuse** kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et seda valdkonda reguleerivad riigisisised õigusnormid kehtestavad omandiõiguse teostamise korra, mis on välismaalaste jaoks rohkem piirav kui hispaanlaste jaoks, kuna nendega on seatud maatükkide suhtes, mis asuvad sõjalise tähtsusega piirkondades, mis on kvalifitseeritud „välismaalastel omandiõiguse saamise piirangutega piirkondadeks“, omandiõiguse täieliku teostamise tingimuseks sõjaväe loa nõue. Eelkõige on sõjaväeasutuse haldusloa nõue kehtestatud ehitiste rajamise korral. Selle kohustuse täitmata jätmisega kaasneb rahaline sanktsioon – käesoleval juhul 10 000 eurot – ja ehitatu lammutamise kohustus.
- 12 Need tingimused, mis Hispaania kodanike suhtes ei kehti, võivad piirata asutamisvabaduse kasutamist, kuna ehitised, milles on küsimus põhikohtuasjas, on kaubalaod. See võib kahjustada ka kapitali vaba liikumist, kuna riigisisised õigusnormid võivad muuta majandusinvesteeringu, mis seisneb sellise sõjalise otstarbega maaks liigitatud maa omandamises, liidu kodanikest välismaalaste jaoks vähem atraktiivseks.
- 13 ZP-le, kes on ühe riigi (mis ei ole liidu liikmesriik) kodanik, on määratud sanktsioon ehitiste rajamise eest ilma sõjaväe loata, mis on välismaalaste puhul nõutav, kuid ta tegutseb koos Madalmaade kodanikuga, kellele kuulub 50% maatükkidest ja kes on teinud 50% investeeringust ehitiste ehitamiseks. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas sellises olukorras on võimalik kohaldada Euroopa Liidu kodanike diskrimineerimise keelu reeglit, nii et kolmanda riigi kodanik saab sellest kasu ajast, kui ta tegutseb partnerluses liidu kodanikuga, arvestades eelkõige asjaolu, et see Euroopa Liidu kodanikule tekivad sanktsiooni määramisega tagajärjed, kuna ta on trahvi maksmise eest solidaarselt vastutav ning peab igal juhul kandma ehitatu lammutamise soovimatuid tagajärgi. Seega on tagatud Euroopa Liidu kodaniku Euroopa kodakondsuse tõhusus, kuna võrdse kohtlemise õigus hõlmab põhikomponendina Euroopa Liidu kodakondsuse staatust (kohtuotsused Grzelczyk ning Vatsouras ja Koupatantze). Samuti säiliks asjaomaste põhivabaduste täielik tõhusus, kuna välditakse nende piiramist kodakondsuse alusel diskrimineerivate kriteeriumide alusel.
- 14 Vastupidisel juhul võiks järeldada, et riigikaitsega seotud ülekaaluka avaliku huvi kaalutlustel on lubatud kohaldada kolmanda riigi kodanikust välismaalase suhtes eraldi piirangut riigikaitse tähtsusega piirkondade asjus ja selle korra rikkumisega kaasnevaid sanktsioone, kusjuures liidu kodanik peab toime tulema soovimatute tagajärgedega, mis tulenevad tema otsusest tegutseda partnerluses kolmanda riigi kodanikust välismaalasega.

- 15 Kui asuda seisukohale, et liidu kodaniku osalemine eeldab diskrimineerimiskeelu põhimõtte kohaldamist kogu tegevusele ja kõikidele selles osalejatele, siis võiks seada kahtluse alla Hispaania õigusnormid, mille põhjal sanktsioon määrati, millest tulenevalt võiks vaidlustatud haldusotsuse tühistada ja esitatud apellatsioonkaebuse rahuldada.
- 16 **Teise eelotsuse küsimuse** kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et arvestades kohtuotsust Albore, tähendab aluslepingutega tagatud põhivabaduste piiramine, mida kohaldatakse diskrimineerivalt teiste liikmesriikide kodanike suhtes, liidu õiguse rikkumist, kui erineva kohtlemise põhjus ei ole konkreetselt põhjendatud, nii et oleks ilmne, et „kõikide liikmesriikide kodanike mittediskrimineeriv kohtlemine tähendaks, et asjaomase liikmesriigi sõjalisi huve ähvardavad tegelikud, konkreetsed ja tõsised ohud, mida ei saaks vältida vähem piiravate menetlustega“ [mitteametlik tõlge].
- 17 Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine küsimus, mis on esitatud juhul, kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, kas sellist meetet, nagu on ette nähtud seaduse 8/1975 artikli 18 punktis c ja kuningliku dekreeedi 689/1978 artiklis 37, millega kehtestatakse omandiõigusega seotud ehitamisõiguse kasutamiseks sõjaväe loa nõue ainult välismaalastele, saab pidada põhjendatuks üksnes eriti tugevatel riigikaitsega seotud põhjustel, nagu käesolevas asjas, kus vaidlusalune maatükk asub autonoomse linna Melilla piirkondades, mis on sõjalise tähtsusega nende strateegilise tähenduse tõttu Hispaania riigi ajaloolise enklaavina Aafrika põhjaosas, mis on piiridel täielikult ümbritsetud Maroko Kuningriigiga, mis on konkreetselt märgitud põhjused kohaldatavas Hispaania õigusnormis, milles on ette nähtud nende enklaavide eripära ja tähtsus riigikaitse jaoks; või kas sellele hinnangule lisaks tuleb tingimata konkreetselt analüüsida, kas on vaja laiendada riigi välisjulgeoleku kaitsemeetmete kohaldamist Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele.
- 18 Kui asuda seisukohale, et nõuetekohaselt põhjendatud riigikaitsega seotud põhjuste eriti mõjuvast laadist ei piisa selleks, et põhivabadusi piiravate, koguni diskrimineerivate meetmete kehtestamine oleks sobiv ja proportsionaalne, võib asjaolu, et ei ole analüüsitud, mida tähendab nende eesmärkide jaoks Euroopa Liidu kodanike poolt kujutatav konkreetne oht, tähendada, et kahtluse alla seatud riigisisese õigusnormid tuleb jätta kohaldamata, mistõttu tuleb põhikohtuasjas vaidlustatud haldusotsus tühistada.
- 19 Lõpetuseks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa kodakondsuse staatus (ELTL artikkel 20) koostoimes vastastikuse usalduse põhimõtte laiendamise tulenevalt Schengeni ala loomisest, mille välispiire põhikohtuasi puudutab, kuna asjaomane maatükk asub nende piiride läheduses, nõuab tõlgendust, mis tooks selgust selle kohtu kahtluste osas seoses nende tüüptingimuste kehtivusega, mis diskrimineerivad liidu kodanikke ülekaalukatel avaliku huvi põhjustel ja mis on riigisisestes seadusega samaväärsetes õigusnormides ikka veel jõus.