

**Asia C-38/20****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

27.1.2020

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Espanja)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

20.12.2019

**Valittaja:**

Z. P.

**Vastapuoli:**

Delegación del Gobierno en Melilla

**Pääasian kohde**

Pääasiassa pyritään selvittämään, onko lainmukainen sellainen Delegación del Gobierno en Melillan (Espanjan valtion itsehallintoalueiden tason hallintoyksikkö Melillassa) päätös, jolla määrätään Z. P:lle taloudellinen seuraamus ja velvollisuus purkaa joukko rakennuksia ja joka perustuu Espanjan lainsäädäntöön ulkomaalaisten omistusoikeuden rajoittamisesta tietyillä alueilla maanpuolustusta koskevien vaatimusten vuoksi.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Ennakkoratkaisupyynnö koskee sellaisen Espanjan lainsäädännön, jolla rajoitetaan ulkomaalaisten omistusoikeutta tietyillä alueilla maanpuolustusta koskevien vaatimusten vuoksi, yhteensopivuutta SEUT 18, SEUT 49, SEUT 63 ja SEUT 65 artiklan kanssa. Oikeusperusta on SEUT 267 artikla.

## Ennakkoratkaisukysymykset

1) Onko SEUT 18, SEUT 49, SEUT 63 ja SEUT 65 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista 12.3.1975 annetun lain 8/1975 (Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional) 18, 4 ja 29 §:n ja maanpuolustuksen kannalta tärkeistä alueista ja laitoksista annetun asetuksen hyväksymisestä 10.2.1993 annetun kuninkaan asetuksen 689/1978, jolla pantiin täytäntöön maanpuolustuksen kannalta tärkeistä alueista ja laitoksista 12.3.2000 annettu laki 8/1975 (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), 37 §:n kaltaiselle kansalliselle säännöstölle siltä osin kuin siinä asetetaan ulkomaalaisille vakavia omistusoikeuden käytön rajoituksia – mukaan lukien velvollisuus hankkia sotilasviranomaisen lupa tämän oikeuden täysimääräistä käyttämistä varten ja määräämällä tämän velvollisuuden laiminlyönnistä hallinnollinen seuraamus – joita ei joka tapauksessa sovelleta Espanjan kansalaisiin, kun tällaisia rajoituksia asetetaan kolmansien maiden kansalaisille heidän toteuttaessaan rajoitusten piiriin kuuluvia toimia yhdessä Euroopan unionin kansalaisten kanssa?

2) Edellyttäen, että edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko SEUT 18, SEUT 49, SEUT 63 ja SEUT 65 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista 12.3.1975 annetun lain 8/1975 (Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional) 18, 4 ja 29 §:n ja maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista annetun asetuksen hyväksymisestä 10.2.1993 annetun kuninkaan asetuksen 689/1978, jolla pantiin täytäntöön maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista 12.3.2000 annettu laki 8/1975 (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), 37 §:n kaltaiselle kansalliselle säännöstölle siltä osin kuin siinä asetetaan ulkomaalaisille vakavia omistusoikeuden käytön rajoituksia – mukaan lukien velvollisuus hankkia sotilasviranomaisen lupa tämän oikeuden täysimääräistä käyttämistä varten ja määräämällä tämän velvollisuuden laiminlyönnistä hallinnollinen seuraamus – joita ei joka tapauksessa sovelleta Espanjan kansalaisiin, jos tällaisia rajoituksia voidaan pitää oikeutettuina maanpuolustukseen liittyvistä yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, kun otetaan huomioon yksinomaan yleisen edun merkitys suhteessa maanpuolustukseen strategisesti erityisen tärkeiden erillisalueiden turvaamisessa?

## Oikeuskäytäntö ja unionin oikeuden määräykset, joihin vedotaan

SEUT 18, SEUT 49, SEUT 63 ja SEUT 65 artikla.

Unionin tuomioistuimen tuomio 31.3.1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Unionin tuomioistuimen tuomio 24.11.1998, Bickel ja Franz (C-274/96, EU:C:1998:563; 15 ja 16 kohta).

Unionin tuomioistuimen tuomio 4.7.2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Unionin tuomioistuimen tuomio 13.7.2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401, jäljempänä tuomio Albore; 22 kohta).

Tuomio 1.2.2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Unionin tuomioistuimen tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, jäljempänä tuomio Grzelczyk; 31 kohta).

Unionin tuomioistuimen tuomio 11.7.2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Unionin tuomioistuimen tuomio 11.3.2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146; 31 kohta).

Unionin tuomioistuimen tuomio 26.1.2006, komissio v. Espanjan kuningaskunta (C-514/03, EU:C:2006:63).

Unionin tuomioistuimen tuomio 10.3.2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Unionin tuomioistuimen tuomio 4.6.2009, Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, jäljempänä tuomio Vatsouras ja Koupatantze).

Unionin tuomioistuimen tuomio 1.6.2010, Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-507/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300).

### **Oikeuskäytäntö ja kansallisen oikeuden säännökset, joihin vedotaan**

Maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista 12.3.1975 annettu laki 8/1975 (Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional; BOE nro 63, 14.3.1975, s. 5275; 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 ja 29 §).

Maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista annetun asetuksen hyväksymisestä 10.2.1993 annettu kuninkaan asetus 689/1978, jolla pantiin täytäntöön maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista 12.3.2000 annettu laki 8/1975 (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; BOE nro 89, 14.4.1978, s. 8569, 37 ja 91 §).

### Lyhyt selvitys tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Z. P, joka on Euroopan unionin ulkopuolisen valtion kansalainen, omistaa 50 prosenttia eräästä maa-alueesta. Loput 50 prosenttia on T. G:n, joka on Alankomaiden kansalainen, omistuksessa.
- 2 Delegación del Gobierno en Melilla teki 25.2.2016 päätöksen, jolla Z. P:lle määrättiin 10 000 euron seuraamus ja sen lisäksi velvollisuus purkaa edellä mainitulle maa-alueelle maanpuolustuksen kannalta merkittäviä alueita koskevan säännösten vastaisesti tehdyt laittomat rakennelmat, koska ne oli rakennettu sellaiselle paikalle, joka luokitellaan alueeksi, jolla ulkomaalaisten omistusoikeutta on rajoitettu, ilman vaadittavaa sotilasviranomaisen etukäteen myöntämää lupaa. Mainitussa päätöksessä T. G. velvoitetaan maa-alueen yhteisomistajana ja rakennustöiden toisena toimeksiantajana yhteisvastuullisesti maksamaan määrätyn seuraamuksen määrä.
- 3 Z. P. teki Delegación del Gobierno en Melillan 25.2.2016 tekemästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen, joka hylättiin Delegación del Gobierno en Melillan 22.4.2016 tekemällä päätöksellä.
- 4 Z. P. nosti Delegación del Gobierno en Melillan 22.4.2016 tekemästä päätöksestä kanteen Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 3 de Melillassa (Melillan maakunnallinen hallintotuomioistuin nro 3). Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen ja vahvisti riitautetut hallinnolliset päätökset.
- 5 Z. P. valitti Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 3 de Melillan tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

### Pääasian asianosaisten keskeiset väitteet

- 6 Z. P. perusti valituksensa seuraaviin seikkoihin: 1) niiden todisteiden virheelliseen arviointiin, jotka hänen mukaansa osoittavat, että maanpuolustuksen kannalta merkittävällä alueella sijaitsevalla maa-alueella olevat rakennukset olivat maa-alueen hankintaa edeltävältä ajalta; ja 2) suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen siltä osin kuin asian olosuhteita, jotka osoittavat, ettei rikkonut osapuoli ollut toiminut tahallisesti, ei hänen mukaansa arvioitu asianmukaisesti, ja vaatii tätä varten sakon alentamista ja purkamismääräyksen soveltamista jättämistä.
- 7 Abogacía del Estado (valtionasiamies) vastusti valituksen hyväksymistä ja katsoi, että todisteet oli arvioitu oikein.
- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteli osapuolilta, oliko tarkoituksenmukaista esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö, koska sen lisäksi, että riitautetussa päätöksessä määrätään Z. P:lle seuraamus, siinä määrätään myös T. G, joka on Alankomaiden kansalainen, maa-alueiden yhteisomistajana ja rakennustöiden toisena toimeksiantajana maksamaan yhteisvastuullisesti kyseinen seuraamus. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin

katsoo, että tämä seikka voisi merkitä jäsenvaltioiden kansalaisten syrjäntäkiellon periaatteen loukkaamista sijoittautumisvapauden ja pääoman vapaan liikkuvuuden perusvapauksien kannalta.

- 9 Z. P:n edustus puolsi ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä. Valtionasiamies vastusti kyseisen ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä.

### **Lyhyt selvitys ennakkoratkaisupyynnön perusteluista**

- 10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että vastaus sen ennakkoratkaisupyyntöön, joka koskee maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista 12.3.1975 annetun lain 8/1975 (Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional, jäljempänä laki 8/1975) 4, 18 ja 29 §: n ja maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista annetun asetuksen hyväksymisestä 10.2.1993 annetun kuninkaan asetuksen 689/1978, jolla panttiin täytäntöön maanpuolustuksen kannalta merkittävistä alueista ja laitoksista 12.3.2000 annettu laki 8/1975 (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, jäljempänä kuninkaan asetus 689/1978), 37 §:n yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa, on ratkaiseva pääasian ratkaisun kannalta, koska päätös, jossa kyseinen kansallinen säännöstö todetaan yhteensopimattomaksi EU:n perustamissopimuksissa vahvistettujen perusvapauksien kanssa, tarkoittaisi, ettei kyseistä säännöstöä voida soveltaa unionin oikeuden ensisijaisuuden vuoksi.
- 11 **Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen** osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että asiaa koskevilla kansallisilla säännöksillä otetaan käyttöön omistusoikeuden käyttöä koskeva järjestelmä, joka on tiukempi ulkomaalaisille kuin espanjalaisille, kun niissä asetetaan sotilasviranomaisen antama lupa omistusoikeuden täysimääräisen käytön edellytykseksi sellaisilla sotilaallisesti tärkeillä alueilla sijaitsevilla maa-alueilla, jotka on luokiteltu ”alueiksi, joilla ulkomaalaisten omistusoikeutta on rajoitettu”. Erityisesti rakennusten pystyttäminen alueelle edellyttää sotilasviranomaisen antamaa hallinnollista lupaa. Tämän velvollisuuden noudattamatta jättäminen johtaa taloudellisen seuraamuksen, joka käsiteltävässä asiassa on suuruudeltaan 10 000 euroa, määräämiseen ja rakennusten purkamisvelvollisuuteen.
- 12 Nämä edellytykset, jotka eivät koske Espanjan kansalaisia, voivat rajoittaa sijoittautumisvapauden käyttöä, kun otetaan huomioon, että pääasiassa kyseessä olevat rakennukset ovat tavaroiden varastointiin tarkoitettuja halleja. Myös pääomien vapaa liikkuvuus voi kärsiä, koska kansallisella lainsäädännöllä voidaan tehdä sellainen sijoitus, joka muodostuu kyseisen sotilaallisen luokituksen saaneiden maa-alueiden hankkimisesta, vähemmän houkuttelevaksi muualla asuvien unionin kansalaisten kannalta.

- 13 Z. P:lle, joka on unionin ulkopuolisen valtion kansalainen, määrätään seuraamus rakennusten pystyttämistä ilman ulkomaalaisilta vaadittua sotilasviranomaisen lupaa, mutta hän toimii yhdessä sellaisen Alankomaiden kansalaisen kanssa, joka omistaa 50 prosenttia maa-alueista ja jonka katsotaan tehneen 50 prosenttia rakennustöiden toteuttamiseen tarkoitetuista investoinneista. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko kyseiseen tilanteeseen mahdollista soveltaa EU:n kansalaisten syrjintäkieltoa koskevaa sääntöä siten, että se hyödyttää kolmannen valtion kansalaista siitä hetkestä alkaen, kun hän alkaa toimia yhdessä EU:n kansalaisen kanssa, etenkin kun otetaan huomioon, että mainittu EU:n kansalainen joutuu seuraamuksen määräämisen vuoksi maksamaan sakon yhteisvastuullisesti ja joka tapauksessa vastaamaan rakennusten purkamisen aiheuttamista haitallisista seurauksista. Näin taataan EU:n kansalaisen unionin kansalaisen aseman vaikutus, koska yhdenvertaista kohtelua koskevaan oikeuteen sisältyy perusosana tällainen unionin kansalaisen asema (tuomio Grzelczyk ja tuomio Vatsouras ja Koupatantze). Kyseessä olevien perusvapauksien täysi vaikutus säilytetään myös estämällä se, että niitä rajoitettaisiin kansallisuudesta johtuvien syrjivien perusteiden.
- 14 Päinvastaisessa tapauksessa voitaisiin päätellä, että maanpuolustukseen liittyvät ylivoimaiset yleisen edun mukaiset syyt oikeuttavat sen, että ulkomaalaiseen, joka on kolmannen valtion kansalainen, sovelletaan erikseen rajoittavaa järjestelmää maanpuolustuksen kannalta merkittävien alueiden osalta ja seuraamuksia, joita mainitun järjestelmän rikkomisesta aiheutuu, ja että EU:n kansalaisen on vastattava niistä haitallisista seurauksista, joita aiheutuu hänen päätöksestään toimia yhdessä sellaisen ulkomaalaisen kanssa, joka on kolmannen valtion kansalainen.
- 15 Jos katsotaan, että EU:n kansalaisen osallistuminen merkitsee syrjintäkiellon periaatteen soveltamista toimintaan kokonaisuudessaan ja kaikkiin sen osallistujiin, määrätyn seuraamuksen perustana oleva Espanjan lainsäädäntö voitaisiin kyseenalaistaa, mikä voisi johtaa riidanalaisen hallinnollisen päätöksen kumoamiseen ja tehdyn valituksen hyväksymiseen.
- 16 **Toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä** ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kun otetaan huomioon tuomion Albore sanamuoto, perussopimuksissa vahvistettujen perusvapauksien rajoittaminen, jota sovelletaan syrjivästi muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, merkitsisi unionin oikeuden rikkomista edellyttäen, että sitä ei ole oikeutettu erityisesti tämän erilaisen kohtelun perusteella siten, että osoitettaisiin, että ”kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten syrjimättömästä kohtelusta aiheutuisi asianomaisen jäsenvaltion sotilaallisille eduille todellisia, konkreettisia ja vakavia vaaroja, joita ei voitaisi poistaa lievemmillä menettelytavoilla”.
- 17 Näin ollen toinen kysymys, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, on se, voidaanko lain 8/1975 18 §:n c kohdassa ja kuninkaan asetuksen 689/1978 37 §:ssä säädetyn kaltaista toimenpidettä, jolla vain ulkomaalaiset velvoitetaan

hankkimaan sotilasviranomaisen lupa voidakseen käyttää omistusoikeuteen liittyvää rakentamisoikeuttaan, pitää perusteltuna vain sellaisten maanpuolustukseen liittyvien erityisen painavien syiden perusteella, joista on kyse nyt käsiteltävässä asiassa, jossa kyseessä oleva maa-alue sijaitsee Melillan itsehallinnollisen kaupungin sotilaallisesti tärkeillä alueilla, koska kyseisellä kaupungilla on strategista merkitystä Espanjan suvereniteettiin kuuluvana, Pohjois-Afrikassa sijaitsevana historiallisena erillisalueena, jonka raja-alue on kokonaisuudessaan Marokon kuningaskunnan ympäröimä, ja nämä syyt on vahvistettu sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä, jossa käsitellään kyseisten erillisalueiden erityisluonnetta ja merkitystä maanpuolustukselle; vai onko tätä arviointia välttämättä täydennettävä erillisellä analyysillä, joka koskee tarvetta ulottaa valtion ulkoista turvallisuutta koskevien toimenpiteiden soveltaminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin.

- 18 Jos katsottaisiin, että maanpuolustukseen liittyvät asianmukaisesti perustellut erityisen painavat syyt eivät ole riittäviä täyttämään asianmukaisuuden ja oikeasuhteisuuden perusteita, jotka mahdollistavat perusoikeuksia rajoittavien – jopa syrjivien – toimenpiteiden toteuttamisen, voi se, ettei analysoida sen konkreettisen riskin merkitystä, jonka EU:n kansalaiset näille tavoitteille aiheuttavat, tarkoittaa, ettei asiassa sovelleta riitautettuja kansallisia säännöksiä, minkä johdosta käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva hallinnollinen päätös on välttämättä kumottava.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lopuksi, että unionin kansalaisen asema (SEUT 20 artikla) yhdistettynä Schengen-alueen – jonka yhteisiä ulkorajoja pääasia koskee kyseessä olevan maa-alueen läheisyyden vuoksi – luomisesta johtuvan keskinäisen luottamuksen periaatteen laajentamiseen edellyttävät tulkintaa, joka hälventää kyseisen tuomioistuimen epäilyjä niiden yleisten lausekkeiden osalta, joilla syrjitään unionin kansalaisia sellaisten yleisen edun mukaisten ylivoimaisten syiden perusteella, jotka ovat edelleen voimassa lain tasoisissa kansallisissa säännöksissä.