

Predmet C-38/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

27. siječnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Španjolska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

20. prosinca 2019.

Žalitelj:

ZP

Druga stranka u postupku:

Delegación del Gobierno en Melilla

Predmet glavnog postupka

Predmet glavnog postupka jest utvrditi je li zakonita odluka Delegación del Gobierno en Melilla (Izaslanstvo vlade u Melilli, Španjolska) kojom se ZP-u izriče novčana kazna i obveza rušenja niza građevina te koja se temelji na španjolskom propisu kojim se stranim državljanima ograničava pristup vlasništvu u određenim područjima zbog zahtjevâ nacionalne obrane.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na to je li španjolski propis kojim se stranim državljanima ograničava pristup vlasništvu u određenim područjima zbog zahtjevâ nacionalne obrane usklađen s člancima 18., 49., 63. i 65. UFEU-a. Pravnu osnovu čini članak 267. UFEU-a.

Prethodna pitanja

1. Treba li smatrati da se člancima 18., 49., 63. i 65. UFEU-a protive nacionalna pravila poput onih iz članaka 18., 4. i 29. Leya 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (Zakon br. 8/1975 od 12. ožujka o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu i članak 37. RD-a 689/1978, de 10 de febrero (Kraljevska uredba 689/1978 od 10. veljače kojom se potvrđuje Uredba o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu kojom se provodi Zakon br. 8/1975 od 12. ožujka o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu), jer se njime stranim državljanima propisuju ozbiljna ograničenja za ostvarivanje prava vlasništva, uključujući obveza ishođenja vojne suglasnosti za potpuno ostvarivanje tog prava, pri čemu je za nepoštovanje te obveze propisano izricanje upravne kazne, od koje su u svakom slučaju izuzeti španjolski državljani, u trenutku u kojem se takva ograničenja propisuju u pogledu državljana trećih zemalja ako aktivnosti na koje se odnose ograničenja provode zajedno s državljanima Europske unije?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, treba li smatrati da se člancima 18., 49., 63. i 65. UFEU-a protive nacionalna pravila poput onih iz članaka 18., 4. i 29. Zakona br. 8/1975 od 12. ožujka o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu i članka 37. Kraljevske uredbе 689/1978 od 10. veljače kojom se potvrđuje Uredba o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu kojom se provodi Zakon br. 8/1975 od 12. ožujka o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu, jer se njime u pogledu stranih državljana propisuju ozbiljna ograničenja za ostvarivanje prava vlasništva, uključujući obvezu ishođenja vojne suglasnosti za potpuno ostvarivanje tog prava, pri čemu je za nepoštovanje te obveze propisano izricanje upravne kazne, od koje su u svakom slučaju izuzeti španjolski državljani, ako se takva ograničenja mogu opravdati važnim razlozima u općem interesu povezanima s nacionalnom obranom, uzimajući u obzir *isključivo* značaj koji javni interesi u odnosu na nacionalnu obranu imaju u zaštiti područjâ od posebnog strateškog značaja?

Sudska praksa i navedene odredbe prava Unije

Članci 18., 49., 63. i 65. UFEU-a;

Presuda Suda od 31. ožujka 1993., Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125);

Presuda Suda od 24. studenoga 1998., Bickel i Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, t. 15. i 16.);

Presuda Suda od 4. srpnja 2000., Haim (C-424/97, EU:C:2000:357);

Presuda Suda od 13. srpnja 2000., Albore (C-423/98, EU:C:2000:401, u daljnjem tekstu: Albore, t. 22.);

Presuda od 1. veljače 2001., Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67);

Presuda Suda od 20. rujna 2001., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, u daljnjem tekstu: Grzelczyk, t. 31.);

Presuda Suda od 11. srpnja 2002., D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432);

Presuda Suda od 11. ožujka 2003., Dory (C-186/01, EU:C:2003:146, t. 31.);

Presuda Suda od 26. siječnja 2006., Komisija/Kraljevina Španjolska (C-514/03, EU:C:2006:63);

Presuda Suda od 10. ožujka 2009., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141);

Presuda Suda od 4. lipnja 2009., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, u daljnjem tekstu: Vatsouras i Koupatantze);

Presuda Suda od 1. lipnja 2010., Blanco Pérez i Chao Gómez (C-507/07 i C-571/07, EU:C:2010:300).

Sudska praksa i navedene odredbe nacionalnog prava

Članci 2., 3., 4., 6., 9., 11., 18. i 29. Zakona br. 8/1975 od 12. ožujka o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu (BOE br. 63 od 14. ožujka 1975., str. 5275.)

Članci 37. i 91. Kraljevske uredbe 689/1978 od 10. veljače kojom se potvrđuje Uredba o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu kojom se provodi Zakon br. 8/1975 od 12. ožujka o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu (BOE br. 89 od 14. travnja 1978., str. 8569.)

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 ZP, državljanin države koja nije članica Europske unije, vlasnik je 50 % zemljišne čestice. Preostalih 50 % u vlasništvu je TG-a, nizozemskog državljanina.
- 2 Izaslanstvo vlade u Melilli 25. veljače 2016. donijelo je odluku kojom se ZP-u izriče kazna u iznosu od 10 000 eura te nalaže rušenje nezakonite gradnje na prethodno navedenoj zemljišnoj čestici zbog povrede propisa o područjima od značaja za nacionalnu obranu, s obzirom na to da je gradio na prostoru koji se smatra područjem ograničenog pristupa vlasništvu za strane državljane, a da prije gradnje nije ishodio obveznu vojnu suglasnost. Na temelju navedene odluke, TG je u svojstvu suvlasnika zemljišta i suinvestitora radova solidarno odgovoran za plaćanje izrečene novčane kazne.
- 3 ZP je protiv odluke Izaslanstva vlade u Melilli od 25. veljače 2016. podnio remonstrativni pravni lijek koji je odbijen odlukom Izaslanstva vlade u Melilli od 22. travnja 2016.

- 4 ZP je protiv odluke Izaslanstva vlade u Melilli od 22. travnja 2016. podnio tužbu u upravnom postupku Juzgadu de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (Sud za upravne sporove br. 3 u Melilli, Španjolska). Taj je sud odbio tužbu i potvrdio pobijane upravne odluke.
- 5 ZP je protiv presude Suda za upravne sporove br. 3 u Melilli podnio žalbu sudu koji je uputio zahtjev.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 6 ZP je svoju žalbu temeljio: 1. na pogrešnoj ocjeni dokaza na temelju kojih, prema njegovu mišljenju, proizlazi da su se građevine na zemljišnoj čestici koja se nalazi u području od značaja za nacionalnu obranu tamo nalazile prije kupnje zemljišta; i 2. na povredi načela proporcionalnosti jer, prema njegovu mišljenju, nije provedena odgovarajuća ocjena predmetnih okolnosti iz kojih proizlazi nepostojanje počiniteljeve namjere, zbog čega zahtijeva smanjenje novčane kazne i ukidanje naloga za rušenje.
- 7 Državno odvjetništvo usprotivilo se prihvaćanju žalbe jer smatra da je ocjena provedenih dokaza točna.
- 8 Sud koji je uputio zahtjev pitao je stranke za mišljenje o mogućem upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europske unije s obzirom na to da se pobijanom odlukom, osim izricanja kazne ZP-u, ujedno nalaže solidarna odgovornost za plaćanje te kazne TG-u, nizozemskom državljaninu, u svojstvu suvlasnika zemljišta i suinvestitora radova. Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi ta okolnost mogla predstavljati povredu načela zabrane diskriminacije državljanina država članica u vezi s temeljnim slobodama poslovnog nastana i kretanja kapitala.
- 9 Zastupnik ZP-a pozitivno se izjasnio u pogledu upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku. Državno odvjetništvo negativno se izjasnilo u pogledu upućivanja tog zahtjeva za prethodnu odluku.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Sud koji je uputio zahtjev smatra da će odgovor na njegov zahtjev za prethodnu odluku u pogledu usklađenosti s pravom Unije članaka 4., 18. i 29. Zakona br. 8/1975 od 12. ožujka o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu (u daljnjem tekstu: Zakon 8/1975) i članka 37. Kraljevske uredbe 689/1978 od 10. veljače kojom se potvrđuje Uredba o područjima i objektima od značaja za nacionalnu obranu (u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba 689/1978) biti odlučujući za rješavanje spora u glavnom postupku, s obzirom na to da bi zbog nadređenosti prava Unije presuda kojom se utvrđuje neusklađenost tog nacionalnog propisa s temeljnim slobodama propisanih Ugovorima EU-a dovela do nemogućnosti primjene navedenog propisa.

- 11 Kad je riječ o **prvom prethodnom pitanju**, sud koji je uputio zahtjev navodi da se nacionalnim pravilima koja uređuju to područje uspostavlja sustav ostvarivanja prava vlasništva koji je stroži za strane državljane nego za španjolske državljane, zato što je potpuno ostvarivanje prava vlasništva nad zemljištima koja se nalaze u područjima od vojnog interesa, i koja se kvalificiraju kao „područja ograničenog pristupa vlasništvu za strane državljane”, uvjetovano vojnom suglasnošću. Konkretno, za izgradnju građevina obvezno je ishoditi upravnu suglasnost vojnog tijela. Neispunjavanje te obveze dovodi do izricanja novčane kazne, koja u ovom slučaju iznosi 10 000 eura, te do obveze rušenja izgrađene građevine.
- 12 Ti uvjeti, koji se ne primjenjuju na španjolske građane, mogu dovesti do ograničenjâ u ostvarivanju slobode poslovnog nastana s obzirom na to da su objekti o kojima je riječ u glavnom postupku namijenjeni skladištenju robe. Oni mogu utjecati i na slobodu kretanja kapitala, s obzirom na to da gospodarska ulaganja u kupnju zemljišta s takvom vojnom kvalifikacijom mogu postati neprivaćna strancima koji su državljani Unije zbog tog nacionalnog propisa.
- 13 ZP-u, državljaninu države koja nije članica Europske unije, izrečena je kazna zbog izgradnje objekata bez vojne suglasnosti koja je obvezna za strane državljane, međutim on je djelovao zajedno s nizozemskim državljaninom, koji je vlasnik 50 % zemljišta i kojem se pripisuje 50 % ulaganja u gradnju građevina. Sud koji je uputio zahtjev pita je li na tu situaciju moguće primijeniti pravilo zabrane diskriminacije državljanina EU-a, na način da to pravilo ide u korist državljanina treće države od trenutka u kojem se udruži s državljaninom EU-a, osobito uzimajući u obzir da taj državljanin EU-a snosi posljedice izricanja kazne zato što solidarno odgovara za plaćanje novčane kazne i zato što u svakom slučaju treba pretrpjeti štetu koja proizlazi iz rušenja izgrađene građevine. Time bi se zajamčila učinkovitost statusa građanina Unije državljanina EU-a, s obzirom na to da taj status građanina Unije kao osnovnu sastavnicu obuhvaća pravo na jednako postupanje (presude Grzelczyk te Vatsouras i Koupatantze). Također bi se očuvala potpuna učinkovitost predmetnih temeljnih sloboda te bi se spriječilo njihovo ograničavanje zbog diskriminirajućih kriterija na temelju državljanstva.
- 14 U suprotnom bi se moglo zaključiti da prevladavajući razlozi javnog interesa povezani s nacionalnom obranom omogućavaju da se na stranog državljanina treće zemlje zasebno primjenjuje restriktivni sustav koji se odnosi na područja od značaja za nacionalnu obranu i kazne koje se izriču na temelju povrede tog sustava, pri čemu bi se državljanin EU-a trebao suočiti sa štetnim posljedicama koje proizlaze iz njegove odluke da se udruži sa stranim državljaninom treće zemlje.
- 15 Ako se prihvati da sudjelovanje državljanina EU-a podrazumijeva primjenu pravila zabrane diskriminacije u odnosu na aktivnost u cjelini i na sve njezine sudionike, španjolski propis na kojem se temelji izrečena kazna mogao bi biti doveden u pitanje, što bi pak moglo dovesti do poništenja pobijane upravne odluke i prihvaćanja podnesene žalbe.

- 16 Kad je riječ o **drugom prethodnom pitanju**, sud koji je uputio zahtjev ističe da bi, s obzirom na tekst presude Albore, ograničenje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorima koje se primjenjuje na diskriminirajući način u odnosu na državljane drugih država članica značilo povredu prava EU-a ako se ne navede konkretan razlog za to različito postupanje, na način da se dokaže da bi „nediskriminirajuće postupanje u odnosu na državljane svih država članica značilo stvarne, konkretne i ozbiljne rizike za vojne interese države članice o kojoj je riječ, a koji se ne mogu izbjeći manje ograničavajućim postupcima”.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev stoga svojim drugim pitanjem pita, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li se mjera - poput one iz članka 18. točke (c) Zakona 8/1975 i članka 37. Kraljevske uredbe 689/1978, na temelju koje se samo u pogledu stranih državljana propisuje uvjet ishoda vojne suglasnosti za ostvarivanje prava na gradnju povezanog s pravom vlasništva - smatrati opravdanom isključivo na temelju razloga povezanih s nacionalnom obranom koji su osobito značajni, poput razloga u predmetnom slučaju u situaciji u kojoj se sporna zemljišna čestica nalazi u područjima od vojnog interesa u autonomnom gradu Melilli, zbog njegova strateškog značaja kao povijesne enklave španjolske suverenosti koja se nalazi na sjeveru Afrike i koja je cijelom duljinom svoje granice okružena Kraljevinom Marokom, što su razlozi koji su posebno navedeni u nacionalnom pravilu koje se primjenjuje i kojim se predviđa posebnost tih enklava i njihov značaj za nacionalnu obranu; ili tu ocjenu treba nužno dopuniti posebnom analizom u pogledu potrebe da se primjena mjera za zaštitu vanjske sigurnosti države proširi na državljane država članica Europske unije.
- 18 Ako se prihvati da osobit značaj valjano opravdanih razloga povezanih s nacionalnom obranom nije dovoljan za uspostavljanje prikladnog i proporcionalnog pravila koje omogućava izricanje mjera kojima se ograničavaju temeljne slobode, uključujući mjere koje predstavljaju diskriminaciju, neprovođenje analize u pogledu značenja konkretnog rizika koji za te ciljeve predstavljaju građani EU-a može dovesti do toga da se u predmetnom slučaju ne primijene sporna nacionalna pravila te utvrdi da je nužno poništenje sporne upravne odluke u glavnom postupku.
- 19 U konačnici, sud koji je uputio zahtjev smatra da status građanina Unije (članak 20. UFEU-a), zajedno s proširenjem načela uzajamnog povjerenja na temelju uspostave schengenskog područja, na čije se zajedničke vanjske granice odnosi glavni postupak zbog njihove blizine području o kojem je riječ, zahtijevaju tumačenje kojim će se razjasniti dvojbe tog suda u pogledu valjanosti općih diskriminirajućih odredbi za državljane Unije, koje se temelje na prevladavajućim razlozima javnog interesa i koje su i dalje na snazi u nacionalnim zakonodavnim aktima.