

C-38/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. január 27.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Spanyolország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. december 20.

Felperes/Fellebbező:

ZP

Alperes/Ellenérdekű fél:

Delegación del Gobierno en Melilla

Az alapeljárás tárgya

Az alapjogvita tárgyát annak tisztázása képezi, hogy jogszerű-e a Delegación del Gobierno en Melilla (melillai kormányhivatal) azon határozata, amely pénzbüntetést szab ki ZP ellen és utóbbit több építmény lebontására kötelezi, és amely egy olyan spanyol szabályozáson alapszik, amely a külföldiek számára nemzetvédelmi követelmények miatt meghatározott övezetekben korlátozza a tulajdonszerzést.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát az képezi, hogy az EUMSZ 18., az EUMSZ 49., az EUMSZ 63. és az EUMSZ 65. cikkel összeegyeztethető-e az olyan spanyol szabályozás, amely nemzetvédelmi követelmények miatt meghatározott övezetekben korlátozza a külföldiek tulajdonszerzését. A jogalap az EUMSZ 267. cikk.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Úgy kell-e érteni, hogy az EUMSZ 18., az EUMSZ 49., az EUMSZ 63. és az EUMSZ 65. cikkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint a Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetokről és létesítményekről szóló, 1975. március 12-i 8/1975. sz. törvény) 18., 4. és 29. cikke, valamint az 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 (a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetokről és létesítményekről szóló 1975. március 12-i 8/1975. törvényt végrehajtó, a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetokről és létesítményekről szóló végrehajtási rendelet elfogadásáról szóló, 1978. február 10-i 689/1978. sz. királyi rendelet) 37. cikke, amennyiben azok szigorúan korlátozzák a tulajdonjog külföldiek általi gyakorlását azt is beleértve, hogy e jog teljes körű gyakorlásához katonai engedély beszerzése szükséges, aminek elmulasztása közigazgatási szankció kiszabásával jár, amely szankció alkalmazása alól a spanyol állampolgárok minden esetben ki vannak zárva, miközben e korlátozások kötelezőek olyan harmadik állambeli külföldiekkel szemben, akik a korlátozás hatálya alá tartozó tevékenységeket európai uniós polgárokkal együtt végzik?

2) Az előző kérdésre adandó igenlő választól függően, úgy kell-e érteni, hogy az EUMSZ 18., az EUMSZ 49., az EUMSZ 63. és az EUMSZ 65. cikkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetokről és létesítményekről szóló, 1975. március 12-i 8/1975. sz. törvény 18., 4. és 29. cikke, valamint a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetokről és létesítményekről szóló 1975. március 12-i 8/1975. törvényt végrehajtó, a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetokről és létesítményekről szóló végrehajtási rendelet elfogadásáról szóló, 1978. február 10-i 689/1978. sz. királyi rendelet 37. cikke, amennyiben azok szigorúan korlátozzák a tulajdonjog külföldiek általi gyakorlását, azt is beleértve, hogy e jog teljes körű gyakorlásához katonai engedély beszerzése szükséges, amelynek elmulasztása közigazgatási szankció kiszabásával jár, amely szankció alkalmazása alól a spanyol állampolgárok minden esetben ki vannak zárva, amennyiben e korlátozások a nemzetvédelemmel kapcsolatos nyomós közérdek alapján igazoltak, *kizárólag* azt tartva szem előtt, hogy a nemzetvédelemhez fűződő közérdek milyen jelentőséggel bír a különös stratégiai fontosságú enklávék védelme érdekében?

Az uniós jog hivatkozott ítélkezési gyakorlata és rendelkezései

EUMSZ 18. cikk, EUMSZ 49. cikk, EUMSZ 63. cikk és EUMSZ 65. cikk

A Bíróság 1993. március 31-i Kraus ítélete (C-19/92, EU:C:1993:125).

A Bíróság 1998. november 24-i Bickel és Franz ítélete (C-274/96, EU:C:1998:563). 15 és 16. pont.

A Bíróság 2000. július 4-i Haim ítélete (C-424/97, EU:C:2000:357).

A Bíróság 2000. július 13-i Albore ítélete (C-423/98, EU:C:2000:401; a továbbiakban: Albore ítélet). 22. pont.

2001. február 1-jei Mac Quen ítélet (C-108/96, EU:C:2001:67).

A Bíróság 2001. szeptember 20-i Grzelczyk ítélete (C-184/99, EU:C:2001:458; a továbbiakban: Grzelczyk ítélet). 31. pont.

A Bíróság 2002. július 11-i D'Hoop ítélete (C-224/98, EU:C:2002:432).

A Bíróság 2003. március 11-i Dory ítélete (C-186/01, EU:C:2003:146). 31. pont.

A Bíróság 2006. január 26-i Bizottság kontra Spanyol Királyság (C-514/03, EU:C:2006:63).

A Bíróság 2009. március 10-i Hartlauer ítélete (C-169/07, EU:C:2009:141).

A Bíróság 2009. június 4-i Vatsouras és Koupatantze ítélete (C-22/08 és C-23/08, EU:C:2009:344; a továbbiakban: Vatsouras és Koupatantze ítélet).

A Bíróság 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítélete (C-507/07 és C-571/07, EU:C:2010:300).

A nemzeti jog hivatkozott ítélkezési gyakorlata és rendelkezései

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetekről és létesítményekről szóló, 1975. március 12-i 8/1975. sz. törvény; a BOE 1975. március 14-i 63. száma, 5275. o.). 2, 3, 4, 6, 9., 11., 18. és 29. cikk.

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 (a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetekről és létesítményekről szóló 1975. március 12-i 8/1975. törvényt végrehajtó, a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetekről és létesítményekről szóló végrehajtási rendelet elfogadásáról szóló, 1978. február 10-i 689/1978. sz. királyi rendelet; a BOE 1978. március 14-i 89. száma, 8569. o.), 37. és 91. cikk.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 ZP, az Európai Unió tagállamain kívüli államból származó állampolgár, 50%-ban tulajdonosa egy teleknek. A fennmaradó 50% TG tulajdonát képezi, aki holland állampolgár.
- 2 2016. február 25-én a Delegación del Gobierno en Melilla határozatot hozott, amelyben ZP-vel szemben 10 000 euró összegű bírságot szabott ki, és ez utóbbit arra is kötelezte, hogy az említett telken – a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetekre vonatkozó szabályozás megsértésével – engedély nélkül felépített építményt bontsa le, mert külföldiek számára korlátozott tulajdonszerzési övezetben előzetes és kötelező katonai engedély megszerzése nélkül építkezett. Az említett határozat egyetemlegesen kötelezte TG-t az előírt bírság összegének megfizetésére, mivel a terület társtulajdonosa és társépítetője volt.
- 3 2016. február 25-én ZP fellebbezést nyújtott be a Delegación del Gobierno en Melilla határozata ellen, amelyet a Delegación del Gobierno en Melilla 2016. április 22-i határozatával elutasított.
- 4 ZP a Delegación del Gobierno en Melilla 2016. április 22-i határozata ellen keresetet indított a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (melillai 3. sz. közigazgatási bíróság, Spanyolország) előtt. E bíróság elutasította a keresetet és helyben hagyta a megtámadott közigazgatási határozatot.
- 5 ZP fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (melillai 3. sz. közigazgatási bíróság) ítélete ellen.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvelése

- 6 ZP az alábbiakra alapította a fellebbezését: 1) azon bizonyítékok téves értékelése, amelyek véleménye szerint igazolják, hogy a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetekben található telken fekvő építmények a terület megvásárlását megelőző időpontban épültek; és 2) az arányosság elvének megsértése, mivel álláspontja szerint nem értékelték megfelelően az ügy azon körülményeit, amelyek a jogsértő személy szándékosságának hiányát bizonyítják, és ezt figyelembe véve kérte a bírság csökkentését és a bontás elrendelésének visszavonását.
- 7 Az Abogacía del Estado (a közigazgatási szerv jogi képviselője) a fellebbezési kérelem elutasítását kérte, mert helytállónak tekintette a lefolytatott bizonyítás értékelését.
- 8 A kérdést előterjesztő bíróság megkérdezte a feleket arról, hogy célszerű-e előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszteni az Európai Unió Bírósága elé, mivel a megtámadott határozat, túl azon, hogy bírságot szab ki ZP-vel szemben, az említett szankció megfizetésével kapcsolatban TG holland állampolgár egyetemleges felelősségét is megállapítja, mivel ő a terület társtulajdonosa és az

építmény társépíttetője. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy e körülmény sértheti a tagállamok állampolgárait érintő, a letelepedés és a tőke mozgásának alapvető szabadságával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét.

- 9 ZP képviselője az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése mellett foglalt állást. Az Abogacía del Estado ellenezte a szóban forgó előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indoklásának rövid bemutatása

- 10 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetekről és létesítményekről szóló, 1975. március 12-i 8/1975. sz. törvény (a továbbiakban: 8/1975. sz. törvény) negyedik, tizennyolcadik és huszonkilencedik cikkeinek, valamint a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetekről és létesítményekről szóló 1975. március 12-i 8/1975. törvényt végrehajtó, a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetekről és létesítményekről szóló végrehajtási rendelet elfogadásáról szóló, 1978. február 10-i 689/1978. sz. királyi rendelet (a továbbiakban: 689/1978. sz. királyi rendelet) 37. cikkének az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről szóló előzetes döntéshozatal iránti kérelemre adandó válasz meghatározó jelentőséggel bír az alapjogvita elbírálása szempontjából, mivel a hivatkozott nemzeti szabályozásnak az EU-Szerződésekben biztosított alapvető szabadságokkal való összeegyeztethetlenségét megállapító ítélet azt jelentené, hogy az uniós jog elsőbbségének következtében nem alkalmazható az említett szabályozás.
- 11 Az **előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést** illetően, a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az e területre irányadó nemzeti szabályok a tulajdonjog gyakorlása tekintetében a külföldiekkel szemben szigorúbb szabályozást írnak elő, mint a spanyolokkal szemben azzal, hogy katonai engedélyhez kötik a „külföldiek számára korlátozott tulajdonszerzési övezetnek” minősített, katonai célú övezetekben elhelyezkedő földterületek tulajdonjogának teljes körű gyakorlását. Különösen az építmények felépítését kötik a katonai hatóság által kiadott közigazgatási engedélyhez. E kötelezettség megszegése pénzbüntetés kiszabását vonja maga után, amely a jelen ügyben 10 000 eurónak felel meg, és az építmény lebontásának kötelezettségével jár.
- 12 E feltételek, amelyek nem vonatkoznak a spanyol állampolgárokra, a letelepedés szabadsága gyakorlásának korlátozásához vezethetnek, mivel a jogvita tárgyát képező építmények áruk raktározására szolgáló csarnokok. A tőke szabad mozgása is sérülhet, amennyiben a nemzeti szabályozás miatt az Unió külföldi állampolgárai számára kevésbé vonzóvá válhat a katonai célú besorolás alá tartozó földterületek megvásárlására irányuló gazdasági beruházás.
- 13 ZP-vel, az Unió tagállamain kívüli államból származó állampolgárral szemben bírságot szabtak ki, mert a külföldiek vonatkozásában előírt katonai engedély nélkül építkezett, e magatartását azonban egy holland állampolgárral együtt valósította meg, akinek a tulajdonát képezi a földterület 50%-a, és akinek az

építkezések megvalósítására irányuló befektetések 50%-a tulajdonítható. A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy e helyzetre alkalmazható-e az uniós polgárok hátrányos megkülönböztetésének tilalmára vonatkozó szabály annak érdekében, hogy ebből harmadik állambeli állampolgárnak előnye származzon attól kezdődően, hogy uniós polgárral társul, különös tekintettel arra, hogy az említett uniós polgárnak viselnie kell a szankció kiszabásának következményeit, mivel egyetemlegesen felel a bíróság megfizetéséért, és túrnie kell az építmény lebontásából eredő hátrányokat. Ily módon garantálni lehetne az uniós polgár európai polgári jogállásának hatékony érvényesülését, mivel az egyenlő bánásmódhoz való jog magában foglalja ezen európai polgári jogállást mint alapvető alkotóelemet (Grzelczyk, Vatsouras és Koupatantze). Így meg lehetne őrizni az érintett alapvető szabadságok teljes körű érvényesülését is, elkerülve, hogy azokat az állampolgárságon alapuló, hátrányosan megkülönböztető jellegű kritériumok alapján korlátozzák.

- 14 Ellenkező esetben az a következtetés vonható le, hogy a nemzetvédelemhez kapcsolódó nyomós közérdek igazolja azt, hogy harmadik országbeli állampolgár – elkülönülten – a nemzetvédelmi szempontból jelentős övezetre vonatkozó, korlátozó szabályozás és az e rendszer megsértéséből következő szankciók hatálya alá tartozhat, és az uniós polgárnak szembe kell néznie azon döntésének káros következményeivel, hogy harmadik országbeli állampolgárral társul.
- 15 Ha úgy értelmezzük, hogy az európai uniós polgár részvétele azt jelenti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályt a teljes tevékenységre és az összes résztvevőre alkalmazni kell, vitatható lenne az a spanyol szabályozás, amelyen a kiszabott szankció alapszik, ami a megtámadott közigazgatási határozat semmisségének megállapításához és a benyújtott fellebbezés elfogadásához vezethet.
- 16 Az **előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést** illetően, a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az Albore ítélet rendelkezései alapján a Szerződésben biztosított alapvető szabadságoknak a más tagállambeli állampolgárok tekintetében hátrányosan megkülönböztető módon történő korlátozása az európai uniós jog megsértéséhez vezethet akkor, ha nem igazolják kifejezetten az eltérő bánásmód indokát, amely alapján nyilvánvaló válik, hogy „valamennyi tagállam állampolgárának valamely hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódja azzal járna, hogy az érintett tagállam katonai érdekei valódi, konkrét és súlyos veszélyeknek lennének kitéve, amelyek kevésbé korlátozó eljárásokkal nem lehetnek elkerülhetők”.
- 17 Ezért az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második kérdés az, hogy egy olyan intézkedés, mint amelyet a 8/1975. sz. törvény tizenharmadik cikkének c) pontja és a 689/1978. sz. királyi rendelet 37. cikke ír elő – amely a tulajdonjoghoz társuló építkezési jog gyakorlását csak a külföldiek számára köti katonai engedély megszerzéséhez – igazoltnak tekinthető-e kizárólag a nemzetvédelemmel különösen szoros kapcsolatban álló olyan indokok alapján, mint amelyek a jelen ügy tárgyát is

képezik – amely ügyben a vitatott telek Melilla autonóm város katonai célú övezetében helyezkedik el, stratégiai jelentősége okán, mint történelmileg fennálló, spanyol fennhatóságú, Észak-Afrikában található és teljes egészében a Marokkói Királysággal határos enklávé –, amely indokokat kifejezetten tartalmazza az alkalmazandó nemzeti jogszabály, amely ezen enklávék egyedi helyzetéről és a nemzetvédelem szempontjából betöltött jelentőségükről rendelkezik; vagy ezt az értékelést az azzal kapcsolatos egyedi vizsgálattal kell feltétlenül mérlegelni, hogy az állam külső biztonságának védelmére irányuló intézkedések alkalmazását ki kell-e terjeszteni az Európai Unió tagállamainak állampolgáira is.

- 18 Ha úgy értelmezzük, hogy a nemzetvédelemmel kapcsolatosan kellően igazolt indokok különösen nyomós jellege nem elegendő azon megfelelési és arányossági szabály teljesítéséhez, amely lehetővé tenné az alapvető szabadságokat korlátozó – akár hátrányosan megkülönböztető jellegű – intézkedések bevezetését, az azzal kapcsolatos vizsgálat hiánya, hogy az európai uniós polgárok milyen jelentős konkrét veszélyt testesítenek meg e célok tekintetében, azt jelentheti, hogy a jelen ügyre nem alkalmazhatók a vitatott nemzeti szabályok, ez pedig meghatározza az alapjogvita tárgyát képező közigazgatási határozat semmisségének szükségszerű megállapítását.
- 19 Végül a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a schengeni térség – amelynek közös külső határait a jogvita a szóban forgó terület közeli elhelyezkedése miatt érinti – bevezetéséből eredő kölcsönös bizalom elvének kiterjesztéséhez kapcsolódó uniós polgári jogállás (EUMSZ 20. cikk), olyan értelmezést igényel, amely tisztázza e bíróságnak a törvényi szintű nemzeti jogszabályokban még hatályos azon általános rendelkezések érvényességével kapcsolatos kétségeit, amelyek nyomós közérdek alapján hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak az uniós polgárokkal szemben.