

Zaak C-38/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

27 januari 2020

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (hoogste rechterlijke instantie Andalusië, Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 december 2019

Appellant:

ZP

Geappelleerde:

Delegación del Gobierno en Melilla (regeringsvertegenwoordiging in Melilla, Spanje)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het hoofdgeding strekt ertoe op te helderen of een besluit van de Delegación del Gobierno en Melilla waarbij ZP een geldboete en de verplichting om een aantal gebouwen te slopen wordt opgelegd op grond van een Spaanse regeling die de toegang van buitenlanders tot eigendom in bepaalde zones beperkt om redenen van landsverdediging, rechtmatig is.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De onderhavige prejudiciële verwijzing betreft de verenigbaarheid met de artikelen 18, 49, 63 en 65 VWEU van een Spaanse regeling die de toegang van buitenlanders tot eigendom in bepaalde zones beperkt om redenen van landsverdediging. De rechtsgrondslag is artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

1) Moeten de artikelen 18, 49, 63 en 65 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als neergelegd in de artikelen 18, 4 en 29 van Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional (wet 8/1975 van 12 maart 1975 inzake zones en installaties van belang voor de landsverdediging) en artikel 37 van 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 (koninklijk besluit 689/1978 van 10 februari 1978 tot vaststelling van de regeling inzake zones en installaties van belang voor de landsverdediging), waarbij Ley 8/1975 [...] wordt uitgevoerd, doordat deze ernstige beperkingen opleggen aan de uitoefening van het eigendomsrecht door buitenlanders, waaronder een verplichte militaire vergunning om dat recht ten volle uit te oefenen, bij gebreke waarvan een administratieve boete wordt opgelegd die in ieder geval niet van toepassing is op Spaanse onderdanen, wanneer dergelijke beperkingen worden opgelegd aan derdelanders die de aan beperkingen onderworpen activiteiten uitvoeren in samenwerking met burgers van de Unie?

2) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, moeten de artikelen 18, 49, 63 en 65 VWEU dan aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als neergelegd in de artikelen 18, 4 en 29 van Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional en artikel 37 van 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, waarbij Ley 8/1975 [...] wordt uitgevoerd, doordat deze ernstige beperkingen opleggen aan de uitoefening van het eigendomsrecht door buitenlanders, waaronder een verplichte militaire vergunning om dat recht ten volle uit te oefenen, bij gebreke waarvan een administratieve boete wordt opgelegd die in ieder geval niet van toepassing is op Spaanse onderdanen, als dergelijke beperkingen gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang op het gebied van landsverdediging, *uitsluitend* gelet op het gewicht van de openbare belangen die met betrekking tot de landsverdediging bestaan bij de vrijwaring van enclaves van bijzonder strategisch belang?

Relevante rechtspraak en bepalingen van Unierecht

Artikelen 18, 49, 63 en 65 VWEU.

Arrest van het Hof van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Arrest van het Hof van 24 november 1998, Bickel en Franz (C-274/96, EU:C:1998:563). Punten 15 en 16.

Arrest van het Hof van 4 juli 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Arrest van het Hof van 13 juli 2000, Alboare (C-423/98, EU:C:2000:401; hierna: „Albore”). Punt 22.

Arrest van het Hof van 1 februari 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Arrest van het Hof van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458; hierna: „Grzelczyk”). Punt 31.

Arrest van het Hof van 11 juli 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Arrest van het Hof van 11 maart 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146). Punt 31.

Arrest van het Hof van 26 januari 2006, Europese Commissie/Koninkrijk Spanje (C-514/03, EU:C:2006:63).

Arrest van het Hof van 10 maart 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Arrest van het Hof van 4 juni 2009, Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344; hierna: „Vatsouras en Koupatantze”).

Arrest van het Hof van 1 juni 2010, Blanco Pérez en Chao Gómez (C-507/07 en C-571/07, EU:C:2010:300).

Relevante rechtspraak en bepalingen van nationaal recht

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional (BOE nr. 63 van 14 maart 1975, blz. 5275). Artikelen 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 en 29.

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 nr. 89 van 14 april 1978, blz. 8569). Artikelen 37 en 91.

Korte beschrijving van de feiten en het hoofdgeding

- 1 ZP is onderdaan van een niet-EU-lidstaat en eigenaar van 50 % van een stuk grond. De overige 50 % is eigendom van TG, die de Nederlandse nationaliteit bezit.
- 2 Op 25 februari 2016 heeft de Delegación del Gobierno en Melilla een besluit genomen waarbij aan ZP een boete van 10 000 EUR is opgelegd, samen met de verplichting om de illegale bouwwerken te slopen die hij in strijd met de regeling inzake gebieden van belang voor de landsverdediging had opgericht in een omgeving die is aangeduid als gebied met een voor buitenlanders beperkte toegang tot eigendom, zonder daar vooraf de verplichte militaire vergunning voor te hebben verkregen. Dit besluit stelt TG als mede-eigenaar van de grond en

mede-opdrachtgever van de bouwwerken hoofdelijk aansprakelijk voor de betaling van het bedrag van de opgelegde boete.

- 3 Tegen dit besluit van de Delegación del Gobierno de Melilla van 25 februari 2016 heeft ZP bezwaar ingediend, dat bij besluit van de Delegación del Gobierno de Melilla van 22 april 2016 is afgewezen.
- 4 Tegen het besluit van de Delegación del Gobierno de Melilla van 22 april 2016 heeft ZP beroep ingesteld bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla (bestuursrechtbank nr. 3 Melilla, Spanje). Deze rechtbank heeft het beroep verworpen en de bestreden administratieve besluiten bekrachtigd.
- 5 Tegen het vonnis van de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla heeft ZP hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 ZP baseert zijn hoger beroep op: 1) een fout bij de beoordeling van het bewijsmateriaal, waaruit volgens hem blijkt dat de bouwwerken op het stuk grond in het gebied dat van belang is voor de landsverdediging dateren van vóór de datum van aankoop van de grond; en 2) een schending van het evenredigheidsbeginsel op grond dat de omstandigheden van de zaak waaruit de afwezigheid van kwade trouw van de inbreukpleger blijkt naar zijn mening niet naar behoren zijn beoordeeld. Hij verzoekt bijgevolg de boete te verminderen en het bevel tot afbraak nietig te verklaren.
- 7 De Abogacía del Estado (landsadvocaat, Spanje) heeft zich tegen de gegrondverklaring van het hoger beroep verzet op grond dat het bewijsmateriaal naar behoren is beoordeeld.
- 8 De verwijzende rechter heeft bij de partijen geïnformeerd naar de wenselijkheid om bij het Hof een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, aangezien het bestreden besluit niet alleen een boete oplegt aan ZP maar ook TG, die de Nederlandse nationaliteit bezit, als mede-eigenaar van de grond en mede-opdrachtgever van de bouwwerken hoofdelijk aansprakelijk stelt voor de betaling van deze boete. Volgens de verwijzende rechter zou dit een schending van het non-discriminatiebeginsel van de onderdanen van de lidstaten kunnen uitmaken in verband met de fundamentele vrijheden van vestiging en kapitaalverkeer.
- 9 In tegenstelling tot de Abogacía del Estado heeft de vertegenwoordiger van ZP zich voorstander getoond van een verzoek om een prejudiciële beslissing.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 10 Volgens de verwijzende rechter zal het antwoord op zijn prejudicieel verzoek over de verenigbaarheid met het Unierecht van de artikelen 4, 18 en 29 van de Ley

8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones para la Defensa Nacional (hierna: „Ley 8/1975”) en van artikel 37 van 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 (hierna: „Real Decreto 689/1978”) doorslaggevend zijn om het hoofdgeding te beslechten, aangezien bij onverenigbaarverklaring van die nationale regeling met de in de EU-Verdragen neergelegde fundamentele vrijheden die regeling niet zou kunnen worden toegepast op grond van de voorrang van het Unierecht.

- 11 Wat de **eerste prejudiciële vraag** betreft, stelt de verwijzende rechter dat de relevante nationale bepalingen meer beperkingen stellen aan de uitoefening van het eigendomsrecht door buitenlanders dan door Spanjaarden, door het volle genot van het eigendomsrecht op gronden in gebieden van militair belang die zijn aangeduid als „gebieden met een voor buitenlanders beperkte toegang tot eigendom” afhankelijk te stellen van een militaire vergunning. In het bijzonder is een administratieve vergunning van de militaire autoriteit vereist voor het oprichten van bouwwerken. Bij niet-nakoming van die voorwaarde wordt een geldboete opgelegd, die in casu 10 000 EUR bedraagt, samen met de verplichting om de bouwwerken te slopen.
- 12 Deze voorwaarden gelden niet voor Spaanse burgers en kunnen de uitoefening van de vrijheid van vestiging beperken, aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde gebouwen hangars voor goederenopslag zijn. Dit kan ook negatieve gevolgen hebben voor het vrije kapitaalverkeer, doordat de nationale regeling de investering in de aankoop van grond met die militaire rubricering weinig aantrekkelijk kan maken voor buitenlandse EU-burgers.
- 13 ZP is onderdaan van een niet-EU-lidstaat en wordt bestraft voor het oprichten van bouwwerken zonder te beschikken over de voor buitenlanders verplichte militaire vergunning, maar heeft deze feiten gepleegd in samenwerking met een Nederlandse onderdaan, die eigenaar is van 50 % van de grond en aan wie 50 % van de investering om de bouwwerken op te richten wordt toegeschreven. De verwijzende rechter vraagt zich af of op deze situatie de regel inzake non-discriminatie van EU-onderdanen kan worden toegepast, waardoor een derdelander voordeel heeft wanneer hij een samenwerking met een EU-onderdaan aangaat, in het bijzonder gelet op het feit die EU-onderdaan de gevolgen van de opgelegde boete ondervindt omdat hij hoofdelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling daarvan en in ieder geval nadeel ondervindt van de afbraak van de bouwwerken. Op die manier zou de werking van de status van burger van de Unie van de EU-onderdaan worden gewaarborgd, aangezien die status een basisbestanddeel is van het recht op gelijke behandeling (arresten Grzelczyk en Vatsouras en Koupatantze). Ook zou de volle werking van de aan de orde zijnde fundamentele vrijheden worden verzekerd doordat wordt voorkomen dat deze worden beperkt door criteria die discrimineren op grond van nationaliteit.
- 14 Anders zou kunnen worden geconcludeerd dat dwingende redenen van algemeen belang met betrekking tot de landsverdediging het mogelijk maken om een

derdelander afzonderlijk te onderwerpen aan een beperkende regeling inzake gebieden die van belang zijn voor de landsverdediging en aan de sancties die voortvloeien uit de overtreding van een dergelijke regeling, waarbij de EU-onderdaan de nadelige gevolgen moet dragen van zijn beslissing om een samenwerking aan te gaan met een derdelander.

- 15 Indien wordt aangenomen dat door de deelneming van een EU-onderdaan de non-discriminatieregeling van toepassing is op de volledige activiteit en op alle deelnemers daaraan, zou de aan de opgelegde sanctie ten grondslag liggende Spaanse regeling in twijfel kunnen worden getrokken, hetgeen zou kunnen leiden tot de nietigverklaring van het bestreden administratieve besluit en de gegrondverklaring van het ingestelde hogere beroep.
- 16 Wat de **tweede prejudiciële vraag** betreft, stelt de verwijzende rechter dat, gelet op het arrest Albore, een beperking van de in de Verdragen neergelegde fundamentele vrijheden waarbij onderdanen van andere lidstaten worden gediscrimineerd, een schending van het Unierecht zou opleveren indien de reden voor die verschillende behandeling niet specifiek wordt gerechtvaardigd, dat wil zeggen op een zodanige manier dat tot uiting wordt gebracht dat „een niet-discriminerende behandeling van de onderdanen van alle lidstaten voor de militaire belangen van de betrokken lidstaat reële, concrete en ernstige risico's zou opleveren, die niet zouden kunnen worden vermeden door minder vergaande beperkingen”.
- 17 De tweede vraag, die de verwijzende rechter stelt voor het geval dat de eerste bevestigend wordt beantwoord, is dus of een maatregel zoals die waarin artikel 18, onder c), van Ley 8/1975 en artikel 37 van Real Decreto 689/1978 voorzien, die alleen buitenlanders ertoe verplicht een militaire vergunning te verkrijgen om het aan het recht op eigendom gekoppelde bouwrecht te kunnen uitoefenen, gerechtvaardigd kan worden geacht louter op basis van bijzonder gewichtige redenen die verband houden met de landsverdediging zoals die welke aan de orde zijn in de onderhavige zaak, waarin het betrokken stuk grond is gelegen in militair belangrijke gebieden van de autonome stad Melilla, wegens het strategische belang van die stad als historische enclave onder Spaanse soevereiniteit, gelegen in het noorden van Afrika en volledig omringd door het Koninkrijk Marokko, welke redenen specifiek zijn neergelegd in de toepasselijke nationale regeling die de bijzondere aard van deze enclaves en het belang ervan voor de landsverdediging vaststelt, dan wel of deze evaluatie noodzakelijkerwijs moet worden aangevuld met een nadere analyse van de noodzaak om de toepassing van de maatregelen ter verzekering van de externe veiligheid van de staat verder uit te breiden naar de burgers van de EU-lidstaten.
- 18 Indien wordt geoordeeld dat de bijzondere gewichtigheid van de naar behoren gerechtvaardigde redenen in verband met de landsverdediging ontoereikend is om te voldoen aan het geschiktheids- en evenredigheids criterium – op grond waarvan zelfs discriminerende maatregelen kunnen worden opgelegd die de fundamentele vrijheden beperken –, kan het ontbreken van een analyse van de omvang van het

concrete risico dat de EU-burgers voor deze doelstellingen vertegenwoordigen, met zich meebrengen dat de betwiste nationale regeling in casu niet van toepassing is en het in het hoofdgeding bestreden administratieve besluit onvermijdelijk nietig moet worden verklaard.

- 19 Tot slot meent de verwijzende rechter dat de status van burger van de Unie (artikel 20 VWEU), samen met de uitbreiding van het beginsel van wederzijds vertrouwen dat voortvloeit uit de oprichting van het Schengengebied, waarvan de gemeenschappelijke buitengrenzen aan de orde zijn in het hoofdgeding wegens de nabijheid daarbij van het gebied in kwestie, een uitlegging behoeft die zijn twijfels wegneemt ten aanzien van de geldigheid van algemene voorschriften die EU-burgers discrimineren op grond van dwingende redenen van algemeen belang en die nog steeds van kracht zijn in nationale bepalingen met rang van wet.

WERKDOCUMENT