

Mål C-38/20**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

27 januari 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Spanien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

20 december 2019

Klagande:

ZP

Motpart:

Delegación del Gobierno en Melilla

Saken i det nationella målet

Det nationella målet syftar till att få klarlagt huruvida ett beslut som fattats av Delegación del Gobierno en Melilla, genom vilket ZP påförts ett vite och förelagts att riva ett antal byggnader, är rättsenligt. Beslutet bygger på en spansk lagstiftning som begränsar möjligheten för utländska medborgare att äga fast egendom i vissa områden på grund av försvarshänsyn.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande syftar till att få klarlagt huruvida en spansk lagstiftning som begränsar möjligheten för utländska medborgare att äga fast egendom i vissa områden på grund av försvarshänsyn är förenlig med artiklarna 18 FEUF, 49 FEUF, 63 FEUF och 65 FEUF. Den rättsliga grunden är artikel 267 FEUF.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Ska artiklarna 18, 49, 63 och 65 FEUF tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som den som återfinns i artiklarna 18, 4 och 29 i lag 8/1975 av den 12 mars 1975 om områden och anläggningar av intresse för försvaret (Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional,) och artikel 37 i kungligt dekret 689/1978 av den 10 februari 1978 om antagande av föreskrifter om områden och anläggningar av intresse för försvaret, som genomför lag 8/1975 av den 12 mars 1975 om områden och anläggningar av intresse för försvaret (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), genom att det där föreskrivs betydande inskränkningar i utländska medborgares utövande av äganderätten, vilka bland annat består i att de, för att fullt ut kunna utöva denna rätt, måste ansöka om tillstånd från militären vid äventyr av att de annars åläggs en administrativ påföljd som inte under några förhållanden tillämpas på spanska medborgare, när dessa begränsningar åläggs tredjelandsmedborgare som bedriver verksamhet som omfattas av begränsningar tillsammans med medborgare i Europeiska unionen?

2) För det fall fråga 1 besvaras jakande, ska då artiklarna 18, 49, 63 och 65 FEUF tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som den som återfinns i artiklarna 18, 4 och 29 i lag 8/1975 av den 12 mars 1975 om områden och anläggningar av intresse för försvaret (Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional,) och artikel 37 i kungligt dekret 689/1978 av den 10 februari 1978 om antagande av föreskrifter om områden och anläggningar av intresse för försvaret, som genomför lag 8/1975 av den 12 mars 1975 om områden och anläggningar av intresse för försvaret (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), genom att det där föreskrivs betydande inskränkningar i utländska medborgares utövande av äganderätten, vilka bland annat består i att de, för att fullt ut kunna utöva denna rätt, måste ansöka om tillstånd från militären vid äventyr av att de annars åläggs en administrativ påföljd som inte under några förhållanden tillämpas på spanska medborgare, om dessa inskränkningar motiveras av tvingande skäl av allmänintresse som har samband med det nationella försvaret, och hänsyn uteslutande tas till betydelsen av allmänintressen som har samband med det nationella försvaret vid skyddet av enklaver som har synnerligen stor strategisk betydelse?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Artiklarna 18 FEUF, 49 FEUF, 63 FEUF och 65 FEUF.

Domstolens dom av den 31 mars 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Domstolens dom av den 24 november 1998, Bickel och Franz (C-274/96, EU:C:1998:563). Punkterna 15 och 16.

Domstolens dom av den 4 juli 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Domstolens dom av den 13 juli 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401) (nedan kallad domen Albore). Punkt 22.

Dom av den 1 februari 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Domstolens dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458) (nedan kallad domen Grzelczyk). Punkt 31.

Domstolens dom av den 11 juli 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Domstolens dom av den 11 mars 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146). Punkt 31.

Domstolens dom av den 26 januari 2006, kommissionen/Förenade kungariket (C-514/03, EU:C:2006:63).

Domstolens dom av den 10 mars 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Domstolens dom av den 4 juni 2009, Vatsouras och Koupatantze (C-22/08 och C-23/08, EU:C:2009:344) (nedan kallad domen Vatsouras och Koupatantze).

Domstolens dom av den 1 juni 2010, Blanco Pérez och Chao Gómez (C-507/07 och C-571/07, EU:C:2010:300).

Anförd nationell rättspraxis och anförda nationella bestämmelser

Lag 8/1975 av den 12 mars 1975 om områden och anläggningar av intresse för försvaret (Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional) (BOE nr 63 av den 14 mars 1975, s. 5275). Artiklarna 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 och 29.

Kungligt dekret 689/1978 av den 10 februari 1978 om antagande av föreskrifter om områden och anläggningar av intresse för försvaret, som genomför lag 8/1975 av den 12 mars 1975 om områden och anläggningar av intresse för försvaret (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) (BOE nr 89 av den 14 april 1978, s. 8569). Artiklarna 37 och 91.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet det nationella målet

- 1 ZP, som är medborgare i en stat som inte är medlem i Europeiska unionen, äger 50 procent av en tomt. Resterande 50 procent ägs av TG, som är medborgare i Nederländerna.
- 2 Den 25 februari 2016 fattade Delegación del Gobierno en Melilla (nedan kallad myndigheten) ett beslut genom vilket ZP ålades ett vite på 10 000 euro samt förelades att riva de byggnader han olagligen uppfört på tomten i strid med lagstiftningen om områden av intresse för försvaret, på grund av att han byggt i ett område som betecknas som ett område som omfattas av begränsningar i möjligheten för utländska medborgare att äga fast egendom, utan att först ha inhämtat erforderligt tillstånd från militären. Beslutet innebär att TG är solidariskt ansvarig för betalningen av det påförda vitet, eftersom han är delägare till tomten och delaktig i uppförandet av byggnaderna.
- 3 ZP begärde omprövning av Delegación del Gobierno de Melillas beslut av den 25 februari 2016 och denna begäran avslogs genom beslut av Delegación del Gobierno de Melilla av den 22 april 2016.
- 4 ZP överklagade Delegación del Gobierno de Melillas beslut av den 22 april 2016 till Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla. Den domstolen ogillade överklagandet och fastställde de överklagade myndighetsbesluten.
- 5 ZP överklagade domen från Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Melilla till den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 6 ZP har anfört följande till stöd för sitt överklagande: 1) Det har gjorts en felaktig värdering av den bevisning som enligt ZP styrker att byggnaderna som finns på den tomt som ligger i ett område av intresse för försvaret, uppfördes innan marken förvärvades, och 2) det har skett ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen genom att det enligt ZP inte har gjorts någon lämplig bedömning av omständigheterna i det aktuella fallet som visar att den som gjort sig skyldig till överträdelsen inte har haft något uppsåt. Han har därför yrkat att vitesbeloppet ska sättas ned och att han inte ska omfattas av rivningsföreläggandet.
- 7 Abogacía del Estado har bestridit överklagandet och gjort gällande att domstolen gjort en riktig bevisvärdering.
- 8 Den hänskjutande domstolen har tillfrågat parterna huruvida det är lämpligt att begära ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol, eftersom det överklagade beslutet förutom att ålägga ZP ett vite, även gör TG, som är medborgare i Nederländerna, solidariskt ansvarig för betalningen av detta vite, i hans egenskap av delägare till tomterna och delaktig i uppförandet av

byggnaderna. Den hänskjutande domstolen anser att denna omständighet kan innebära ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering av medborgare i medlemsstaterna med avseende på den grundläggande etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital.

- 9 ZP:s ombud har ställt sig positiv till att ett förhandsavgörande begärs. Abogacía del Estado har motsatt sig att ett förhandsavgörande begärs.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 10 Den hänskjutande domstolen anser att svaret på frågan huruvida unionsrätten utgör hinder för artiklarna 4, 18 och 29 i lag 8/1975 av den 12 mars 1975 om områden och anläggningar av intresse för försvaret (nedan kallad lag 8/1975) och artikel 37 i kungligt dekret 689/1978 av den 10 februari 1978 om antagande av föreskrifter om områden och anläggningar av intresse för försvaret (nedan kallat kungligt dekret 689/1978), är avgörande för utgången i det nationella målet. Om det slås fast att denna nationella lagstiftning är oförenlig med de grundläggande friheterna i EU-fördragen, skulle det vara omöjligt att tillämpa denna lagstiftning på grund av unionsrättens företräde.
- 11 Vad beträffar den **första tolkningsfrågan**, påpekar den hänskjutande domstolen att den nationella lagstiftningen inom detta område föreskriver ett system för utövande av äganderätten som är mer restriktivt för utländska medborgare än för spanjorer, genom att det krävs tillstånd från militären för att fullt ut kunna utöva äganderätten till mark som ligger i områden som omfattas av militära intressen och som betecknas som ”områden för tillträde till äganderätt som omfattas av restriktioner för utländska medborgare”. Bland annat krävs det tillstånd från militärmyndigheten för att få uppföra byggnader. Den som åsidosätter denna skyldighet kan åläggas ett vite, vilket i det här aktuella fallet uppgår till 10 000 euro, och en skyldighet att riva de byggnader som uppförts.
- 12 Dessa villkor, som inte omfattar spanska medborgare, kan ge upphov till inskränkningar i utövandet av etableringsfriheten, eftersom de byggnader som är i fråga i det nationella målet utgörs av hallar som är avsedda för lagring av varor. Även den fria rörligheten för kapital kan påverkas, eftersom den nationella lagstiftningen kan göra det mindre attraktivt för utländska medborgare från ett annat EU-land att göra investeringar genom att köpa mark som betecknas på ett sådant sätt av militären.
- 13 ZP, som är medborgare i en stat som inte är medlem i unionen, har påförts ett vite på grund av uppförande av byggnader utan sådant tillstånd från militären som krävs för utländska medborgare, men han har agerat tillsammans med en nederländsk medborgare, som äger 50 procent av tomterna och som stått för 50 procent av den investering som gjorts för att uppföra byggnaderna. Den hänskjutande domstolen undrar om det är möjligt att tillämpa principen om icke-diskriminering av EU-medborgare i en sådan här situation, på så sätt att det gynnar en tredjelandsmedborgare när denne agerar tillsammans med en EU-

medborgare, i synnerhet med beaktande av att denne drabbas av följderna av påföljden genom att han blir solidariskt ansvarig för betalningen av vitet och genom att han under alla förhållanden drabbas av de negativa konsekvenserna av att de uppförda byggnaderna rivs. På så sätt skulle den ändamålsenliga verkan av hans unionsmedborgarskap säkerställas, eftersom detta unionsmedborgarskap är en av de centrala beståndsdelarna i likabehandlingsprincipen (domen Grzelczyk och domen Vatsouras och Koupatantze). På så sätt säkerställs det även att de berörda grundläggande friheterna ges full verkan, och att de inte begränsas på grund av diskriminerande kriterier som bygger på nationalitet.

- 14 I annat fall skulle slutsatsen kunna dras att överordnade skäl av allmänintresse som har samband med det nationella försvaret medger att en tredjelandsmedborgare får omfattas av ett särskilt regelverk med restriktioner när det gäller områden av intresse för försvaret och åläggas påföljder som ett åsidosättande av detta regelverk medför, varvid EU-medborgaren drabbas av de negativa konsekvenserna av sitt beslut att agera tillsammans med en tredjelandsmedborgare.
- 15 Om en EU-medborgares medverkan anses medföra att principen om icke-diskriminering ska tillämpas på verksamheten som helhet och på alla som medverkar i den, skulle det kunna medföra att den spanska lagstiftning som ligger till grund för påföljden inte ska tillämpas, vilket skulle innebära att det överklagade myndighetsbeslutet upphävs och att överklagandet bifalls.
- 16 Vad beträffar den **andra tolkningsfrågan** påpekar den hänskjutande domstolen att det följer av domen Albore att en inskränkning i de grundläggande friheterna i fördraget som tillämpas på ett sätt som diskriminerar medborgare i andra medlemsstater, innebär att unionsrätten åsidosätts om inte skälet till denna skillnad i behandling uttryckligen anges på ett sätt så att det bevisas att ”att en icke-diskriminerande behandling av medborgare från alla medlemsstater skulle medföra faktiska, konkreta och allvarliga risker för den berörda medlemsstatens militära intressen, som inte skulle kunna avhjälpas genom mindre ingripande åtgärder”.
- 17 Den andra frågan som den hänskjutande domstolen ställer, för det fallet att den första frågan besvaras jakande, är huruvida en åtgärd som den som föreskrivs i artikel 18 c i lag 8/1975 och i artikel 37 i kungligt dekret 689/1978 och som innebär att endast utländska medborgare omfattas av kravet på tillstånd från militären för att kunna utöva den rätt till uppförande av byggnader som är förknippad med äganderätten, kan anses vara motiverad enbart på grund av skäl som hänger samman med särskilt starka nationella försvarsintressen som de som föreligger i förevarande fall, i vilket den omtvistade marken ligger i områden som omfattas av militära intressen i den autonoma staden Melilla, på grund av dess strategiska betydelse som historisk enklav i Nordafrika som står under spansk överhöghet och som är helt omgiven av Konungariket Marocko, vilka är skäl som uttryckligen anges i den tillämpliga nationella lagstiftningen där dessa enklavers unika ställning och deras betydelse för det nationella försvaret betonas, eller om

denna bedömning ska kompletteras med en särskild prövning av huruvida det finns behov av att utsträcka tillämpningen av åtgärderna för att skydda statens yttre säkerhet till att omfatta medborgare i Europeiska unionens medlemsstater.

- 18 Om det skulle slås fast att de särskilt starka nationella försvarshänsyn som styrkts i vederbörlig ordning inte är tillräckliga för att uppfylla det krav på ändamålsenlighet och proportionalitet som ska vara uppfyllt för att de grundläggande friheterna ska få begränsas, även om det innebär diskriminering, kan avsaknaden av en prövning av betydelsen av den konkreta risk som EU-medborgare utgör för nämnda hänsyn medföra att den ifrågasatta nationella lagstiftningen inte ska tillämpas i det aktuella fallet, vilket skulle kräva att det myndighetsbeslut som är omtvistat i det nationella målet upphävs.
- 19 Den hänskjutande domstolen anser att unionsmedborgarskapet (artikel 20 FEUF), tillsammans med utvidgningen av den princip om ömsesidigt förtroende som följer av införandet av Schengenområdet, om vars yttre gemensamma gränser det nationella målet handlar med tanke på den aktuella markens närhet till dessa gränser, kräver en tolkning som besvarar den hänskjutande domstolens frågor beträffande giltigheten av de allmänna villkor som diskriminerar unionsmedborgare på grund av överordnade skäl av allmänintresse, vilka fortfarande gäller i nationella bestämmelser med ställning som lag.

ARBETSDOKUMENT