



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

6 март 2014 година \*

„Преюдициално запитване — Харта на основните права на Европейския съюз — Общи принципи на правото на Съюза — Прилагане на правото на Съюза — Приложно поле на правото на Съюза — Достатъчна връзка — Отсъствие — Липса на компетентност на Съда“

По дело C-206/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Италия) с акт от 14 февруари 2013 г., постъпил в Съда на 18 април 2013 г., в рамките на производство по дело

**Cruciano Siragusa**

срещу

**Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,**

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: E. Juhász, председател на състав, A. Rosas (докладчик) и D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vlácil, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от M. Bulterman и C. Schillemans, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от L. Pignataro-Nolin и C. Zadra, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

\* Език на производството: италиански.

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на принципа на пропорционалност.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Siragusa и Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Дирекция „Паметници на културата и на околната среда“ на област Сицилия) по повод заповед за възстановяване на първоначалното положение на имотите, собственост на г-н Siragusa.

### Правна уредба

- 3 Запитващата юрисдикция посочва, че собственикът на терен, който попада в границите на територия, защитена съгласно нормативната уредба за опазване на ландшафта, не може да извършва никаква дейност без разрешение от компетентния административен орган.
- 4 Член 146, параграфи 1 и 2 от Законодателен декрет № 42 от 22 януари 2004 г. (Codice dei beni culturali e del paesaggio (Кодекс на културните паметници и ландшафта), наричан по-нататък „Законодателен декрет № 42/04“) в редакцията, действаща към момента на настъпване на фактите по главното производство, предвижда, че собственикът на защитени от закона недвижими имоти не може да ги разрушава или да внася изменения, които увреждат защитените ценности на ландшафта. Преди да осъществи промени, собственикът е длъжен да поиска предварително разрешение. Ако осъществи промените, без да е поискал разрешение, административният орган може да узакони тези промени с последващо разрешение, когато извършеният строеж е съвместим със защитените ценности в съответствие с член 167, параграфи 4 и 5 от посочения декрет.
- 5 Член 167 от Законодателен декрет № 42/04 урежда последиците от неизпълнението на предвидените в Декрета задължения. Член 167, параграф 4 от Декрета предвижда, че компетентният административен орган извършва проверка на съвместимостта на планирания строеж с нормите за опазване на ландшафта в следните случаи:  
„а) при строителни работи, извършени без разрешение или в отклонение от него, които не са довели до създаването на използваеми площи или обеми или до увеличаване на законосъобразно създадените“.
- 6 В случаите, когато не става въпрос за работи, довели до създаването на използваеми площи или обеми, или до увеличаване на законосъобразно създадените и ако работите се считат за съвместими с нормите за опазване на ландшафта, на нарушителя може да бъде наложена имуществена санкция.

### Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 7 Жалбоподателят в главното производство е собственик на недвижим имот, находящ се на територия, защитена на основание уредбата за опазване на ландшафта. Той е извършил изменения в имота без предварително разрешение и е поискал от Comune di Trabia разрешение за строеж с оглед узаконяване на измененията, при условие че Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo даде предварително одобрение.

- 8 На 4 април 2011 г. Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo издава заповед, с която разпорежда на жалбоподателя да възстанови първоначалното положение в имотите, като отстрани всички неправомерно извършени строежи в срок от 120 дни, считано от връчването на заповедта. В мотивите на посочената заповед се сочи, че не е допустимо да се установи съвместимостта на посочените по-горе строежи с нормите за опазване на ландшафта съгласно членове 167 и 181 от Законодателен декрет № 42/04, тъй като тези строежи са довели до увеличаване на площта.
- 9 Жалбоподателят в главното производство подава жалба срещу посочената заповед пред запитващата юрисдикция.
- 10 Запитващата юрисдикция посочва, че в правото на Съюза опазването на ландшафта не е самостоятелно уредена област и няма различно смислово съдържание от опазването на околната среда, а е част от нея. В това отношение тя посочва:
- член 2, параграф 3, буква а) от Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201, наричана по-нататък „Орхуската конвенция“),
  - Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126),
  - член 2, точка 1, буква а) от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година за обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200),
  - членове 1 и 3 от Директива 2011/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 26, 2012 г., стр. 1).
- 11 Запитващата юрисдикция впрочем припомня, че областта на околната среда е от компетентността на Съюза по смисъла на член 3, параграф 3 и член 21, параграф 2, буква е) ДЕС, както и на член 4, параграф 2, буква д) и членове 11, 114 и 191 ДФЕС.
- 12 Според запитващата юрисдикция системата на опазване на ландшафта предполага изисквания за частните дейности, които не съдържат непременно абсолютна забрана на строителните дейности. От това следва, че всички строителни дейности, за които се предполага, че водят и до увеличение на обема, не водят при всички положения до системно увреждане на ценностите, предмет на защита от разглежданата уредба.
- 13 Проверката, от която произтича възможност за узаконяване след заплащането на имуществена санкция, би могла да се извърши конкретно, ако Законодателен декрет № 42/04 не предвиждаше стриктна и абстрактна презумпция за изключване на строежи, които са довели до „създаването на използваеми площи или обеми или до увеличаване на законосъобразно създадените“. Всъщност и в този случай след конкретна преценка опазването на ландшафта би могло да се окаже съвместимо със запазването на строежа.

- 14 Следователно запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 167 от Законодателен декрет № 42/04, като презумптивно изключва възможността да се установи съвместимостта на дадена категория строежи и като предвижда за нея санкциониране посредством разрушаване, би могъл да представлява необосновано и непропорционално ограничаване на гарантираното с член 17 от Хартата на основните права на Съюза право на собственост, ако този член се тълкува в смисъл, че ограниченията на правото на собственост могат да бъдат налагани само след като се установи действителното, а не абстрактно наличие на насрещен интерес. Тя се позовава и на принципа на пропорционалност като общ принцип на правото на Съюза.
- 15 При тези условия Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Допускат ли член 17 от [Хартата] и принципът на пропорционалност като общ принцип на правото на Съюза прилагането на национална нормативна уредба като член 167, параграф 4, буква а) от Законодателен декрет № 42/04, която изключва възможността за последващо издаване на разрешение, изисквано на основание опазването на ландшафта, за всички дейности на човека, които водят до увеличаване на площите и обема, независимо от конкретното установяване на съвместимостта на тези дейности с ценностите по опазването на ландшафта на конкретно засегнатата местност?“.

#### **По компетентността на Съда**

- 16 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 17 от Хартата и принципът на пропорционалност трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредба от национално законодателство като съдържащата се в член 167, параграф 4, буква а) от Законодателен декрет № 42/04.
- 17 Всички заинтересувани страни, представили становища пред Съда, считат, че Съдът няма компетентност да отговори на преюдициалния въпрос поради липсата на достатъчна връзка с правото на Съюза. Те впрочем припомнят, че запитващата юрисдикция трябва да обясни връзката на разпоредбите на правото на Съюза, чието тълкуване се иска, с член 167, параграф 4, буква а) от Законодателен декрет № 42/04.
- 18 Европейската комисия все пак разглежда различните текстове, на които се позовава запитващата юрисдикция, като за всеки от тях посочва следното:
- с Решение 2005/370 Орхуската конвенция става част от правния ред на Съюза, а Решението представлява мярка на Съюза, която не се нуждае от разпоредби за рецепция от страна на държавите членки,
  - адресати на Регламент № 1367/2006 са не държавите членки, а институциите на Съюза и този регламент няма никаква връзка с фактите по главното производство, а по аргумент за по-силното основание и със Законодателен декрет № 42/04,
  - същото се отнася и за Директива 2003/4 за обществения достъп до информация за околната среда,
  - от преписката по делото няма данни, че Директива 2011/92 е приложима към спора по главното производство, доколкото по отношение на осъществените от г-н Siragusa строителни работи не изглежда да се поставя въпросът за спазването на тази директива по отношение на липсата на оценка на въздействието на строителните работи върху околната среда,

- адресат на член 3, параграф 3 и член 21, параграф 2, буква е) ДЕС е Съюзът, а не държавите членки,
  - член 4, параграф 2, буква д) ДФЕС се отнася до разпределението на компетенциите между държавите членки и Съюза и се намира в частта, посветена на принципите,
  - адресат на член 11 ДФЕС също е Съюзът,
  - адресати на член 114 ДФЕС са институциите на Съюза, а не държавите членки,
  - дори да се предположи, че разглежданата в главното производство национална уредба попада в приложното поле на правото на Съюза по силата на член 191 ДФЕС, Съдът вече е имал повод да постанови, че доколкото член 191 ДФЕС се отнася до действие на Общността, частноправните субекти не могат да се позоват на тази разпоредба, за да изключат прилагането на национална правна уредба в областта на политиката на околната среда, когато липсва правна уредба на Съюза, приета на основание член 192 ДФЕС, уреждаща специално съответната хипотеза (Решение от 9 март 2010 г. по дело ERG и др., C-378/08, Сборник, стр. I-1919, точка 46).
- 19 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда преюдициалното запитване трябва да излага причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство. Това изложение, както и краткото изложение на релевантните факти, изисквано съгласно член 94, буква а) от Процедурния правилник, трябва да позволи на Съда да провери допустимостта на преюдициалното запитване, както и своята компетентност да отговори на поставения преюдициален въпрос.
- 20 Член 51, параграф 1 от Хартата предвижда, че нейните разпоредби се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на ЕС. Член 6, параграф 1 ДЕС, както и член 51, параграф 2 от Хартата предвиждат, че разпоредбите ѝ не разширяват компетенциите на Съюза, определени в Договорите. Така с оглед на Хартата Съдът трябва да тълкува правото на Съюза в пределите на предоставената на последния компетентност (Решение от 15 ноември 2011 г. по дело Dereci и др., C-256/11, Сборник, стр. I-11315, точка 71 и цитираната съдебна практика).
- 21 Съдът вече е припомнял, че не може да преценява с оглед на Хартата национална правна уредба, която не попада в обхвата на правото на Съюза. От друга страна, когато такава уредба попада в обхвата на посоченото право, във връзка с преюдициалното запитване Съдът трябва да даде всички насоки за тълкуване, необходими за преценката на националната юрисдикция относно това дали тази правна уредба е съобразена с основните права, чието спазване гарантира (вж. Решение от 26 февруари 2013 г. по дело Åkerberg Fransson, C-617/10, точка 19 и цитираната съдебна практика).
- 22 Тази дефиниция на приложното поле на основните права на Съюза се потвърждава от разясненията по член 51 от Хартата, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване (вж. в този смисъл Решение от 22 декември 2010 г. по дело DEB, C-279/09, Сборник, стр. I-13849, точка 32). Съгласно посочените разяснения „задължението да се зачитат основните права, определени в рамките на Съюза, обвързва държавите членки единствено когато те действат в приложното поле на правото на Съюза“.

- 23 Според описание на запитващата юрисдикция предмет на главното производство е заповед, с която на г-н Siragusa е разпоредено отстраняването на строителните работи, извършени в нарушение на закона за опазване на паметниците на културата и ландшафта. Това производство имало връзка с правото на Съюза в областта на околната среда, доколкото опазването на ландшафта, уредено в разглежданото национално законодателство, било част от опазването на околната среда. В това отношение запитващата юрисдикция цитира различни разпоредби от правото на Съюза в областта на околната среда.
- 24 Въпреки това трябва да се припомни, че понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51 от Хартата предполага съществуването на известна степен на връзка, надхвърляща сходството между разглежданите области или прякото въздействие на една от областите върху другата (вж. в този смисъл Решение от 29 май 1997 г. по дело Kremzow, C-299/95, Recueil, стр. I-2629, точка 16).
- 25 За да се установи дали дадена национална уредба е свързана с прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51 от Хартата, следва наред с други обстоятелства да се провери дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на Съюза, от какво естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза, въпреки че тя може косвено да му влияе, и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе (вж. Решение от 18 декември 1997 г. по дело Annibaldi, C-309/96, Recueil, стр. I-7493, точки 21—23, Решение от 8 ноември 2012 г. по дело Iida, точка 79 и Решение от 8 май 2013 г. по дело Ymeraga и др., C-87/12, точка 41).
- 26 По-специално Съдът е приел, че основните права на Съюза са неприложими по отношение на национална уредба, тъй като разпоредбите на Съюза в съответната област не възлагат каквото и да било задължение на държавите членки във връзка с разглежданото в главното производство положение (вж. решение от 13 юни 1996 г. по дело Maurin, C-144/95, Recueil, стр. I-2909, точки 11 и 12).
- 27 Както посочват заинтересуваните лица, представили становища, нито разпоредбите на ДЕС и ДФЕС, на които се позовава запитващата юрисдикция, нито уредбата относно Орхуската конвенция, нито Директива 2003/4 и Директива 2011/92 не възлагат на държавите членки конкретни задължения във връзка с опазването на ландшафта, каквито са предвидени в италианското право.
- 28 Целта на посоченото законодателство и на Законодателен декрет № 42/04 не са едни и същи, макар ландшафтът да е сред елементите, които се вземат предвид при оценката на въздействието на даден проект върху околната среда в съответствие с Директива 2011/92, и е част от елементите, които се вземат предвид при информацията за околната среда, посочена в Орхуската конвенция, Регламент № 1367/2006 и Директива 2003/4.
- 29 В Решение по дело Annibaldi, посочено по-горе, към което се отнасят разясненията по член 51 от Хартата, Съдът е приел, че само обстоятелството, че националното законодателство може да засегне косвено функционирането на общата организация на селскостопанските пазари, не може да представлява достатъчна връзка (Решение по дело Annibaldi, посочено по-горе, точка 22; вж. също Решение по дело Kremzow, посочено по-горе, точка 16).
- 30 В това отношение няма данни, от които да се направи извод, че релевантните в главното производство разпоредби на Законодателен декрет № 42/04 попадат в приложното поле на правото на Съюза. В действителност с тези разпоредби не се въвеждат норми от правото на Съюза и в това отношение разглежданото в настоящото преюдициално запитване главно производство се отличава от преюдициалното запитване в основата на Решение от 15 януари 2013 г. по дело Križan и др. (C-416/10), на което се позовава запитващата юрисдикция.

- 31 Освен това трябва да се има предвид и целта на защитата на основните права в правото на Съюза, която е да се гарантира ненарушаването на тези права в областите на дейност на Съюза, независимо дали поради действие на Съюза, или във връзка с прилагането на правото на Съюза от държавите членки.
- 32 Тази цел е мотивирана от необходимостта да не се допусне закрилата на основните права, която може да бъде различна според съответното национално право, да засегне единството, предимството и ефективността на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 17 декември 1970 г. по дело *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Recueil, стр. 1125, точка 3 и Решение от 26 февруари 2013 г. по дело *Melloni*, C-399/11, точка 60). От акта за преюдициално запитване обаче не следва, че по главното производство съществува такава опасност.
- 33 От изложените обстоятелства следва, че компетентността на Съда да тълкува член 17 от Хартата не е установена (вж. в този смисъл Решение от 22 декември 2010 г. по дело *Omalet*, C-245/09, Сборник, стр. I-13771, точка 18, Определение от 1 март 2011 г. по дело *Chartry*, C-457/09, Сборник, стр. I-819, точки 25 и 26, Определение от 10 май 2012 г. по дело *Corpul Național al Polițiștilor*, C-134/12, точка 15, Определение от 7 февруари 2013 г. по дело *Pedone*, C-498/12, точка 15 и Определение от 7 ноември 2013 г. по дело *SC Schuster & Co Ecologic*, C-371/13, точка 18).
- 34 Що се отнася до принципа на пропорционалност, той е част от общите принципи на правото на Съюза, които трябва да бъдат зачитани от националното законодателство, попадащо в приложното поле или въвеждащо това право (вж. в този смисъл Решение от 18 февруари 1982 г. по дело *Zuckerfabrik Franken*, 77/81, Recueil, стр. 681, точка 22, Решение от 16 май 1989 г. по дело *Buet и EBS*, 382/87, Recueil, стр. 1235, точка 11, Решение от 2 юни 1994 г. по дело *Exportslachterijen van Oordegem*, C-2/93, Recueil, стр. I-2283, точка 20 и Решение от 2 декември 2010 г. по дело *Vandorou и др.*, C-422/09, C-425/09 и C-426/09, Сборник, стр. I-12411, точка 65).
- 35 Тъй като запитващата юрисдикция не е установила чрез доказването на достатъчна връзка, че член 167, параграф 4, буква а) от Законодателен декрет № 42/04 попада в приложното поле на правото на Съюза или го прилага, компетентността на Съда да тълкува принципа на пропорционалност също не е установена.
- 36 При това положение следва да се констатира, че Съдът няма компетентност да отговори на въпроса, отправен от *Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia*.

### **По съдебните разноски**

- 37 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

**Съдът на Европейския съюз няма компетентност да отговори на въпроса, отправен от *Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia* (Италия).**

Подписи