



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

6. marts 2014\*

»Præjudiciel forelæggelse — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — almindelige principper i EU-retten — gennemførelse af EU-retten — EU-rettens anvendelsesområde — tilstrækkelig tilknytning — foreligger ikke — Domstolen ikke kompetent«

I sag C-206/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italien) ved afgørelse af 14. februar 2013, indgået til Domstolen den 18. april 2013, i sagen:

**Cruciano Siragusa**

mod

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

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, E. Juhász, og dommerne A. Rosas (refererende dommer) og D. Šváby,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved M. Bulterman og C. Schillemans, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved L. Pignataro-Nolin og C. Zadra, som befuldmægtigede,

\* Processprog: italiensk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og proportionalitetsprincippet.
- 2 Anmodningen er indgivet inden for rammerne af en tvist mellem C. Siragusa og Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (region Sicilien – direktoratet for Palermos kultur- og miljøarv) vedrørende et påbud om at retablere et areal tilhørende C. Sirigusa.

### Retsforskrifter

- 3 Den forelæggende ret har anført, at ejeren af et areal i et landbeskyttelsesområde ikke må udføre nogen form for arbejder på dette areal uden forudgående tilladelse fra den kompetente myndighed.
- 4 Artikel 146, stk. 1 og 2, i Codice dei beni culturali e del paesaggio (lov om kulturarv og landskab) (lovbekendtgørelse nr. 42 af 22.1.2004, herefter »lovbekendtgørelse nr. 42/04«) i den version, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, fastslår, at ejeren af en fast ejendom, der er beskyttet af loven, ikke må ødelægge eller ændre denne faste ejendom på en måde, som er til skade for de landskabsmæssige værdier, der er omfattet af beskyttelsen. Inden ændringer gennemføres, skal han anmode om en forudgående tilladelse. Hvis han gennemfører ændringerne uden at anmode om tilladelse, kan myndigheden legalisere ændringerne, såfremt det udførte arbejde er i overensstemmelse med de beskyttede værdier i medfør af bekendtgørelsens artikel 167, stk. 4 og 5.
- 5 Artikel 167 i lovbekendtgørelse nr. 42/04 præciserer konsekvenserne af en manglende overholdelse af forpligtelserne i bekendtgørelsen. Det fremgår af dennes artikel 167, stk. 4, at den kompetente administrative myndighed foretager kontrol af de pågældende arbejders forenelighed med bestemmelserne om landskabsbeskyttelse i følgende tilfælde:
  - »a) i forbindelse med arbejder, der er udført til trods for manglende landskabsbeskyttelsestilladelse eller i manglende overensstemmelse med denne, og hvor der ikke er planlagt at udlægge arealer til brugbare flader eller volumener, dvs. en forøgelse i forhold til de arealer, der er udført lovligt«.
- 6 I tilfælde, hvor arbejdet ikke har ført til oprettelse af brugbare flader eller volumener, dvs. en forøgelse i forhold til de arealer, der er udført lovligt, og hvis arbejdet anses for at være i overensstemmelse med landskabsbeskyttelsesbestemmelserne, kan lovovertræderen blive pålagt en bødestraf.

### De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 7 Sagsøgeren i hovedsagen er ejer af en fast ejendom i et landskabsbeskyttelsesområde. Han har gennemført ændringer på denne ejendom, hvortil der ikke er indhentet forhåndstilladelse, og har efterfølgende anmodet Comune di Trabia om byggetilladelse med forbehold af forudgående godkendelse fra Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.

- 8 Sidstnævnte vedtog den 4. april 2011 et bødeforlæg, som pålagde sagsøgeren at retablere arealet ved at nedrive samtlige de ulovligt udførte arbejder inden for 120 dage fra modtagelsen af det nævnte forlæg. Bødeforlægget var begrundet i den omstændighed, at de pågældende arbejder ikke er forenelige med de landskabelige værdier som omhandlet i artikel 167 og 181 i lovbekendtgørelse nr. 42/04, idet disse arbejder har medført en forøgelse af den faste ejendoms volumen.
- 9 Sagsøgeren i hovedsagen indbragte sagen for den forelæggende ret til prøvelse af det nævnte bødeforlæg.
- 10 Den forelæggende ret har gjort gældende, at der i EU-retten ikke sondres uafhængigt og begrebsmæssigt mellem landskabsbeskyttelse og miljøbeskyttelse, men at landskabsbeskyttelsen udgør en del af miljøbeskyttelsen. Retten har i denne henseende henvist til:
  - artikel 2, stk. 3, litra a), i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, indgået på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EFT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«)
  - Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EFT L 264, s. 13)
  - artikel 2, punkt 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EFT L 41, s. 26), og
  - artikel 1 og 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012 L 26, s. 1).
- 11 Den forelæggende ret bemærker i øvrigt, at miljøområdet henhører under EU's kompetence i henhold til artikel 3, stk. 3, TEU og artikel 21, stk. 2, litra f), TEU samt artikel 4, stk. 2, litra e), TEUF, 11 TEUF, 114 TEUF og 191 TEUF.
- 12 Ifølge den forelæggende ret er de begrænsninger, som reglerne for landskabsbeskyttelse indebærer for privates aktiviteter, ikke nødvendigvis lig med et absolut byggeforbud. Det følger heraf, at ikke alle byggeaktiviteter, herunder antageligt heller ikke byggeri, der medfører volumenforøgelse, altid og uden undtagelse udgør en krænkelse af de værdier, der er beskyttet ved den pågældende lovgivning.
- 13 En kontrol, der indebærer en mulighed for en efterfølgende lovliggørelse ved betaling af en bøde, ville konkret kunne gennemføres, hvis ikke lovbekendtgørelse nr. 42/04 fastsatte den ufravigelige og abstrakte udelukkelse af arbejder, der omfatter »udlæggelse til brugbare flader eller volumener, dvs. en forøgelse i forhold til de arealer, der er udført lovligt«. Også i dette tilfælde og beroende på en konkret vurdering kunne landskabsbeskyttelsen nemlig være forenelig med arbejdets fortsatte udførelse.
- 14 Den forelæggende ret har dernæst rejst spørgsmålet, om artikel 167 i lovbekendtgørelse nr. 42/04, idet bestemmelsen formodningsvis udelukker en kategori af arbejder fra en vurdering af deres forenelighed med bestemmelserne om landskabsbeskyttelse og i stedet omfatter dem af et påbud om nedrivning, kan være en ubegrundet og uforholdsmæssig krænkelse af den ejendomsret, der er knæsat i chartrets artikel 17, hvis denne skal fortolkes således, at indgreb i ejendomsretten udelukkende kan foretages efter konstateringen af et konkret, og ikke blot et abstrakt, tilfælde af en modsatrettet interesse. Den forelæggende ret har endvidere henvist til proportionalitetsprincippet som et generelt princip i EU-retten.

- 15 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [chartrets] artikel 17 og proportionalitetsprincippet som generelt princip i EU-retten til hinder for anvendelsen af en national lovgivning, der, som det er tilfældet i artikel 167, stk. 4, litra a), i lovbekendtgørelse nr. 42/04 [...], indebærer udelukkelse af muligheden for at udstede landskabstilladelser i form af en [lovliggørelse] af enhver form for arbejder udført af mennesker, som resulterer i en forøgelse af flader og volumener, uanset om det konkret er konstateret, om disse arbejder er forenelige med det pågældende områdes landskabsmæssige værdier?«

### **Om Domstolens kompetence**

- 16 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 17 og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som artikel 167, stk. 4, litra a), i lovbekendtgørelse nr. 42/04.
- 17 Alle procesdeltagere, der har afgivet indlæg, konkluderer, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det præjudicielle spørgsmål, idet der ikke er tilstrækkelig tilknytning til EU-retten. De har desuden anført, at det påhviler den forelæggende ret at forklare sammenhængen mellem de bestemmelser i EU-retten, som anmodes fortolket, og artikel 167, stk. 4, litra a), i lovbekendtgørelse nr. 42/04.
- 18 Europa-Kommissionen har dog taget stilling til de forskellige retsakter, som den forelæggende ret har henvist til, hvortil følgende bemærkes:
- Beslutning 2005/370 gennemfører alene Århuskonventionen i EU's retsorden og er en EU-foranstaltning, som ikke skal godkendes af medlemsstaterne.
  - Forordning nr. 1367/2006 er ikke rettet til medlemsstaterne, men til EU-institutionerne og har ingen forbindelse med de faktiske omstændigheder i hovedsagen og da slet ikke med lovbekendtgørelse nr. 42/04.
  - Det samme gælder for direktiv 2003/4 om offentlig adgang til miljøoplysninger.
  - Det fremgår ikke af sagen, at direktiv 2011/92 er relevant for tvisten i hovedsagen, eftersom de af C. Sirigusa udførte arbejder tilsyneladende ikke rejser spørgsmål om overholdelsen af dette direktiv som følge af en manglende vurdering af indvirkninger på miljøet.
  - Artikel 3, stk. 3, og artikel 21, stk. 2, litra f), TEU er rettet mod EU og ikke mod medlemsstaterne.
  - Artikel 4, stk. 2, litra e), TEUF vedrører kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og EU og er opført i den del, der omhandler principperne.
  - Artikel 11 TEUF er ligeledes rettet til Unionen.
  - Artikel 114 TEUF er rettet til institutionerne i EU og ikke til medlemsstaterne.
  - Selv hvis det antages, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning falder inden for EU-rettens anvendelsesområde som følge af henvisningen til artikel 191 TEUF, har Domstolen allerede haft lejlighed til at præcisere, at idet artikel 191 TEUF er rettet mod en indsats på EU-plan, kan den ikke som sådan påberåbes af borgerne med henblik på at udelukke anvendelsen af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede på et område, der henhører under

miljøpolitikken, hvor ingen EU-retlige bestemmelser er vedtaget i henhold til artikel 192 TEUF, som specifikt dækker den pågældende situation (dom af 9.3.2010, sag C-378/08, ERG m.fl., Sml. I, s. 1919, præmis 46).

- 19 Hertil bemærkes, at i henhold til artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement skal anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholde en redegørelse for grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt den sammenhæng, som den forelæggende ret finder mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i hovedsagen. Denne redegørelse skal ligesom den kortfattede fremstilling af de relevante faktiske omstændigheder, der kræves i henhold til nævnte procesreglements artikel 94, litra a), give Domstolen mulighed for at vurdere, ud over hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, om Domstolen har kompetence til at besvare det forelagte præjudicielle spørgsmål.
- 20 Ifølge chartrets artikel 51, stk. 1, er dets bestemmelser udelukkende rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Såvel artikel 6, stk. 1, TEU som chartrets artikel 51, stk. 2, præciserer, at chartrets bestemmelser ikke på nogen måde udvider EU's beføjelser som fastsat i traktaterne. Domstolen skal således fortolke EU-retten i lyset af chartret inden for grænserne af de beføjelser, som den er blevet tildelt (dom af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 21 Domstolen har allerede udtalt, at den ikke kan bedømme en national lovgivning i forhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning derimod falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves for, at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (jf. dom af 26.2.2013, sag C-617/10, Åkerberg Fransson, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 Denne definition af anvendelsesområdet for de grundlæggende rettigheder i Unionen understøttes af forklaringerne til chartrets artikel 51, som i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning ved fortolkningen heraf (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 32). Ifølge disse forklaringer påhviler det kun medlemsstaterne at respektere de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt i Unionen, når de handler inden for EU-rettens anvendelsesområde.
- 23 Ifølge den forelæggende rets fremstilling vedrører hovedsagen et bødeforlæg, hvorefter C. Sirigusa pålægges at nedrive de arbejder, som er udført i strid med en lov om landskabsbeskyttelse. En sådan sag har tilknytning til EU-miljøretten, eftersom landskabsbeskyttelse, som er omhandlet i den pågældende nationale lovgivning, udgør en del af miljøbeskyttelsen. I denne forbindelse har den forelæggende ret citeret forskellige bestemmelser i EU-miljøretten.
- 24 Det bemærkes imidlertid, at begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51 kræver, at der foreligger en vis grad af tilstrækkelig tilknytning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet (jf. i denne retning dom af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 16).
- 25 For at afgøre, om en national lovgivning henhører under gennemførelsen af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, skal der bl.a. foretages en efterprøvelse af, om de pågældende nationale bestemmelser har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, disse bestemmelsers karakter, og om de forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om de indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger specifikke EU-retlige bestemmelser på området,

eller som kan påvirke den (jf. dom af 18.12.1997, sag C-309/96, Annibaldi, Sml. I, s. 7493, præmis 21-23, af 8.11.2012, sag C-40/11, Iida, præmis 79, og af 8.5.2013, sag C-87/12, Ymeraga m.fl., præmis 41).

- 26 Domstolen har bl.a. fastslået, at EU's grundlæggende rettigheder ikke kunne anvendes på en national lovgivning, idet EU-reglerne på det pågældende område ikke opstillede nogen forpligtelse for medlemsstaterne for så vidt angår den pågældende situation i hovedsagen (jf. dom af 13.6.1996, sag C-144/95, Maurin, Sml. I, s. 2909, præmis 11 og 12).
- 27 Således som de berørte parter, der har afgivet indlæg, har gjort gældende, pålægger hverken bestemmelserne i TEU eller TEUF, som den forelæggende ret henviser til, den i Århuskonventionen omhandlede lovgivning eller direktiverne 2003/4 og 2011/92 medlemsstaterne nogle særlige forpligtelser med henblik på beskyttelse af landskabet, som den italienske lovgivning gør.
- 28 Retsforskrifterne og lovbekendtgørelse nr. 42/04 har ikke det samme formål, selv om landskabet er et af de forhold, der skal tages i betragtning ved en vurdering af et projekts indvirkninger på miljøet i henhold til direktiv 2011/92, og er et af de forhold, der tages i betragtning som en del af miljøoplysningerne, der er omhandlet i Århus-konventionen, forordning nr. 1367/2006 og direktiv 2003/04.
- 29 Domstolen fandt i den førnævnte Annibaldi-dom, som forklaringerne til chartrets artikel 51 vedrører, at den omstændighed at en national lovgivning indirekte er i stand til at påvirke en fælles landbrugsmarkedsordnings funktion, ikke udgør en tilstrækkelig tilknytning (Annibaldi-dommen, præmis 22; jf. ligeledes Kremzow-dommen, præmis 16).
- 30 I denne henseende er der ingen forhold, som berettiger en antagelse om, at bestemmelserne i lovbekendtgørelse nr. 42/04, som er relevante i hovedsagen, falder inden for anvendelsesområdet for EU-retten. Disse bestemmelser gennemfører nemlig ikke EU-retlige bestemmelser, hvilket adskiller hovedsagen, der er omhandlet i denne præjudicielle forelæggelse, fra den sag, der gav anledning til dommen af 15. januar 2013, Križan m.fl. (sag C-416/10, ), som den forelæggende ret henviser til.
- 31 Endvidere må formålet med beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU-retten tages i betragtning, hvilket er at sikre, at disse rettigheder ikke krænkes inden for EU's aktivitetsområde, hvad enten det skyldes en handling fra EU's side eller medlemsstaternes gennemførelse af EU-retten.
- 32 Virkeliggørelsen af dette formål skyldes behovet for at undgå, at beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, som kan variere i den pågældende nationale lovgivning, skader EU-rettens forrang, enhed og effektivitet (jf. i denne retning dom af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, præmis 3, og af 26.2.2013, sag C-399/11, Melloni, præmis 60). Det fremgår imidlertid ikke af forelæggelsesafgørelsen, at der i hovedsagen foreligger en sådan risiko.
- 33 Det følger af alle disse omstændigheder, at Domstolens kompetence til at fortolke chartrets artikel 17 ikke er godtgjort (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-245/09, Omalet, Sml. I, s. 13771, præmis 18, kendelse af 1.3.2011, sag C-457/09, Chartry, Sml. I, s. 819, præmis 25 og 26, af 10.5.2012, sag C-134/12, Corpul Național al Polițiștilor, præmis 15, af 7.2.2013, sag 498/12, Pedone, præmis 15, og af 7.11.2013, sag C-371, SC Schuster & Co Ecologic, præmis 18).
- 34 Hvad angår proportionalitetsprincippet hører det til EU-rettens almindelige principper, som skal overholdes af en national lovgivning, der falder ind under EU-rettens anvendelsesområde eller gennemfører denne (jf. i denne retning dom af 18.2.1982, sag 77/81, Zuckerfabrik Franken, Sml. I, s. 681, præmis 22, af 16.5.1989, sag 382/87, Buët og EBS, Sml. I, s. 1235, præmis 11, af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 20, og af 2.12.2010, forenede sager C-422/09, C-425/09 og C-426/09, Vandorou m.fl., Sml. I, s. 12411, præmis 65).

- 35 Eftersom den forelæggende ret ikke ved at dokumentere, at der foreligger en tilstrækkelig tilknytning, har godtgjort, at artikel 167, stk. 4, litra a), i lovbekendtgørelse nr. 42/04 falder ind under EU-rettens anvendelsesområde eller gennemfører denne, er Domstolens kompetence til at fortolke proportionalitetsprincippet i det foreliggende tilfælde heller ikke godtgjort.
- 36 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det spørgsmål, som Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia har forelagt.

### **Sagens omkostninger**

- 37 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

**Den Europæiske Unions Domstol har ikke kompetence til at besvare det spørgsmål, som Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italien) har forelagt.**

Underskrifter