



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

6 maart 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Algemene beginselen van Unierecht — Ten uitvoer brengen van Unierecht — Werkingssfeer van Unierecht — Voldoende nauw verband — Geen — Onbevoegdheid van het Hof”

In zaak C-206/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italië) bij beslissing van 14 februari 2013, ingekomen bij het Hof op 18 april 2013, in de procedure

Cruciano Siragusa

tegen

Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,

wijst HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: E. Juhász, kamerpresident, A. Rosas (rapporteur) en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vlácil als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en C. Schillemans als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Pignataro-Nolin en C. Zadra als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en van het evenredigheidsbeginsel.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen C. Siragusa en de Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Regio Sicilië – directie cultureel en landschappelijk erfgoed van Palermo) over een beslissing betreffende het in de oorspronkelijke toestand herstellen van aan Siragusa toebehorende terreinen.

Toepasselijke bepalingen

- 3 De verwijzende rechter zet uiteen dat de eigenaar van een terrein in een landschapsbeschermingsgebied daarop geen werkzaamheden mag verrichten zonder vergunning van het bevoegde bestuur.
- 4 Artikel 146, leden 1 en 2, van Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 42 van 22 januari 2004 [Codice dei beni culturali e del paesaggio (wetboek cultureel en landschappelijk erfgoed); hierna: „decreto legislativo nr. 42/04”], in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt dat de eigenaar van een wettelijk beschermd onroerend goed dit goed niet mag vernietigen en daarop geen wijzigingen mag aanbrengen die de beschermde landschappelijke waarden aantasten. Alvorens wijzigingen aan te brengen dient hij eerst een vergunning aan te vragen. Indien hij de wijzigingen aanbrengt zonder een vergunning aan te vragen, kan de bevoegde instantie deze wijzigingen middels regularisatie achteraf goedkeuren wanneer het bouwwerk verenigbaar is met de beschermde waarden, overeenkomstig artikel 167, leden 4 en 5, van dat wetsbesluit.
- 5 Artikel 167 van decreto legislativo nr. 42/04 bepaalt wat de gevolgen zijn van de niet-naleving van de daarbij opgelegde verplichtingen. Volgens artikel 167, lid 4, daarvan verricht de bevoegde bestuurlijke autoriteit in de volgende gevallen een onderzoek van de verenigbaarheid van de betrokken werkzaamheden met de landschapsbeschermingsvoorschriften:
 - „a) voor werkzaamheden die zonder de vereiste vergunning of in strijd met deze vergunning zijn verricht en niet hebben geleid tot de creatie van nuttige oppervlakten of volumes en evenmin tot een toename van de rechtmatig verwezenlijkte oppervlakten of volumes”.
- 6 In de gevallen waarin het niet gaat om werkzaamheden die tot de verwezenlijking van nuttige oppervlakten of volumes of tot een toename van de rechtmatig verwezenlijkte oppervlakten of volumes hebben geleid, en indien de werkzaamheden verenigbaar worden geacht met de landschapsbeschermingsvoorschriften, kan aan de overtreder een geldboete worden opgelegd.

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 7 Verzoeker in het hoofdgeding is eigenaar van een onroerend goed in een landschapsbeschermingsgebied. Daarop heeft hij wijzigingen aangebracht waarvoor geen voorafgaande vergunning was afgegeven. Voor die wijzigingen heeft hij Comune di Trabia verzocht om een legalisatievergunning, waarvoor de bevoegde Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo eerst goedkeuring moest geven.
- 8 Deze laatste heeft op 4 april 2011 een bevel gegeven waarbij verzoeker werd gelast het terrein in de oorspronkelijke toestand te herstellen door alle onrechtmatig verrichte werkzaamheden binnen de termijn van 120 dagen na ontvangst van het onderhavige bevel ongedaan te maken. Dit bevel werd

ermee gemotiveerd dat de betrokken werkzaamheden niet kunnen worden onderzocht in het licht van de verenigbaarheid ervan met de landschapsbeschermingsvoorschriften in de zin van de artikelen 167 en 181 van decreto legislativo nr. 42/04 aangezien zij tot een toename van het volume hebben geleid.

- 9 Verzoeker in het hoofdgeding heeft tegen dat bevel beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 10 De verwijzende rechter stelt dat landschapsbescherming in het Unierecht geen zelfstandige materie is noch een materie die conceptueel onderscheiden is van de milieubescherming, maar dat zij daarvan deel uitmaakt. Hij haalt in dit verband aan:
- artikel 2, lid 3, sub a, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1; hierna: „verdrag van Aarhus”);
 - verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264, blz. 13);
 - artikel 2, punt 1, sub a, van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41, blz. 26), en
 - de artikelen 1 en 3 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1).
- 11 De verwijzende rechter brengt voorts in herinnering dat milieubescherming behoort tot de bevoegdheden van de Europese Unie in de zin van de artikelen 3, lid 3, VEU en 21, lid 2, sub f, VEU en van de artikelen 4, lid 2, sub e, VWEU, 11 VWEU, 114 VWEU en 191 VWEU.
- 12 Volgens de verwijzende rechter brengt de landschapsbeschermingsregeling voor particuliere activiteiten beperkingen mee die niet noodzakelijkerwijs inhouden dat er helemaal niet mag worden gebouwd. Daaruit volgt zijns inziens dat niet elke bouwwerkzaamheid, ook indien deze tot een volumetoename leidt, steeds en hoe dan ook de door die regeling beschermde waarden aantast.
- 13 Een onderzoek dat de mogelijkheid omvat om de situatie te legaliseren nadat een geldboete is betaald, zou volgens de verwijzende rechter in concreto kunnen worden verricht, indien decreto legislativo nr. 42/04 niet de strikte, abstracte en op een vermoeden gebaseerde uitsluiting bevatte van de werkzaamheden die hebben geleid „tot de verwezenlijking van nuttige oppervlakten of volumes of tot een toename van de rechtmatig verwezenlijkte oppervlakten of volumes”. Ook in dit laatste geval kan het behoud van het werk, na een concreet onderzoek, immers verenigbaar blijken te zijn met de landschapsbescherming.
- 14 De verwijzende rechter vraagt zich derhalve af of artikel 167 van decreto legislativo nr. 42/04, voor zover deze bepaling, op grond van een vermoeden, voor een categorie van werkzaamheden volledig uitsluit dat wordt onderzocht of zij met de landschapsbescherming verenigbaar zijn, en daarvoor de afbraak gelast, een ongerechtvaardigde en onevenredige schending van het door artikel 17 van het Handvest gewaarborgde recht op eigendom kan opleveren, indien dit artikel aldus moet worden uitgelegd dat het recht op eigendom alleen kan worden beperkt indien is vastgesteld dat er daadwerkelijk – en niet alleen theoretisch – een tegengesteld belang bestaat. Hij wijst tevens op het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het Unierecht.

- 15 Daarop heeft het Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Staan artikel 17 van het Handvest [...] en het evenredigheidsbeginsel, als algemeen beginsel van het Unierecht, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling die, zoals artikel 167, lid 4, sub a, van decreto legislativo nr. 42/04, uitsluit dat achteraf de in verband met landschapsbescherming vereiste vergunning wordt verleend ter legalisatie van menselijke ingrepen waardoor oppervlakten en volumes zijn toegenomen, ongeacht of die ingrepen in concreto al dan niet verenigbaar zijn met de landschapsbeschermingswaarden van het specifieke gebied?”

Bevoegdheid van het Hof

- 16 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 17 van het Handvest en het evenredigheidsbeginsel in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als die van artikel 167, lid 4, sub a, van decreto legislativo nr. 42/04.
- 17 Alle belanghebbenden die opmerkingen hebben ingediend, komen tot de slotsom dat het Hof niet bevoegd is om op de prejudiciële vraag te antwoorden omdat er geen voldoende nauw verband met het Unierecht is. Zij brengen bovendien in herinnering dat het aan de verwijzende rechter staat om uiteen te zetten welk verband er bestaat tussen de bepalingen van het Unierecht waarvan om uitlegging wordt verzocht, en artikel 167, lid 4, sub a, van decreto legislativo nr. 42/04.
- 18 De Europese Commissie onderzoekt niettemin de verschillende door de verwijzende rechter genoemde teksten en voert voor elk daarvan het volgende aan:
- besluit 2005/370 heeft enkel het verdrag van Aarhus binnen de rechtsorde van de Unie gebracht en vormt een maatregel van de Unie waarvoor geen goedkeuringsmaatregel van de lidstaten vereist is;
 - verordening nr. 1367/2006 is niet gericht tot de lidstaten maar tot de instellingen van de Unie en houdt geen verband met de feiten van het hoofdgeding en dus a fortiori niet met decreto legislativo nr. 42/04;
 - dit geldt ook voor richtlijn 2003/4 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie;
 - uit het dossier blijkt niet dat richtlijn 2011/92 relevant is voor het hoofdgeding, daar de door Siragusa verrichte werkzaamheden klaarblijkelijk geen vragen doen rijzen betreffende de naleving van die richtlijn omdat er voor de werkzaamheden geen milieueffectbeoordeling zou zijn gemaakt;
 - de artikelen 3, lid 3, VEU en 21, lid 2, sub f, VEU zijn gericht tot de Unie en niet tot de lidstaten;
 - artikel 4, lid 2, sub e, VWEU betreft de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Unie en staat in het deel dat is gewijd aan de beginselen;
 - artikel 11 VWEU is eveneens gericht tot de Unie;
 - artikel 114 VWEU is gericht tot de in de Unie voorziene instellingen en niet tot de lidstaten, en
 - zelfs gesteld dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt middels de verwijzing in artikel 191 VWEU, heeft het Hof reeds de gelegenheid gehad te preciseren dat artikel 191 VWEU het optreden van de Unie betreft, en dat het dus niet als zodanig door particulieren kan worden ingeroepen om de toepassing van een nationale regeling die is vastgesteld op een gebied dat onder het milieubeleid valt, uit te

sluiten wanneer geen enkele op grond van artikel 192 VWEU vastgestelde Unieregeling van toepassing is die specifiek voor de betrokken situatie geldt (arrest van 9 maart 2010, *ERG e.a.*, C-378/08, Jurispr. blz. I-1919, punt 46).

- 19 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 94, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof de uiteenzetting dient te bevatten van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling. Deze uiteenzetting, evenals het bij artikel 94, sub a, van dat reglement vereiste summier overzicht van de relevante feiten, moet het Hof in staat stellen na te gaan niet alleen of het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is, maar ook of het bevoegd is om de gestelde vraag te beantwoorden.
- 20 Artikel 51, lid 1, van het Handvest bepaalt dat de bepalingen ervan tot de lidstaten zijn gericht uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Artikel 6, lid 1, VEU preciseert, net zoals artikel 51, lid 2, van het Handvest, dat de bepalingen van het Handvest geenszins een verruiming inhouden van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald in de Verdragen. Het Hof moet dus het recht van de Unie binnen de grenzen van de aan hem toegekende bevoegdheden in het licht van het Handvest uitleggen (arrest van 15 november 2011, *Dereci e.a.*, C-256/11, Jurispr. blz. I-11315, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 Het Hof heeft er reeds aan herinnerd dat het een nationale regeling die niet binnen het kader van het Unierecht valt, niet aan het Handvest kan toetsen. Wanneer een dergelijke regeling daarentegen wel binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, moet het Hof, ingeval het om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of deze regeling verenigbaar is met de grondrechten waarvan het de eerbiediging verzekert (zie arrest van 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 22 Deze definitie van de werkingssfeer van de grondrechten van de Unie wordt bevestigd door de toelichting op artikel 51 van het Handvest, die overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest voor de uitlegging daarvan in aanmerking moet worden genomen (zie in die zin arrest van 22 december 2010, *DEB*, C-279/09, Jurispr. blz. I-13849, punt 32). Volgens die toelichting geldt de verplichting tot eerbiediging van de in het kader van de Unie vastgestelde grondrechten voor de lidstaten alleen wanneer zij optreden binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie.
- 23 Volgens de door de verwijzende rechter gegeven omschrijving betreft het hoofdgeding een bevel aan Siragusa om de in strijd met een wet tot bescherming van cultureel erfgoed en landschap verrichte werkzaamheden ongedaan te maken. Een dergelijke procedure houdt volgens de verwijzende rechter verband met het Unierecht op milieugebied aangezien de in de betrokken nationale wet voorziene landschapsbescherming deel uitmaakt van milieubescherming. De verwijzende rechter noemt in dit verband verschillende Unierechtelijke bepalingen op milieugebied.
- 24 Evenwel dient in herinnering te worden gebracht dat het begrip „ten uitvoer brengen van het Unierecht” in de zin van artikel 51 van het Handvest vereist dat er een zekere mate van een verband bestaat dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere (zie in die zin arrest van 29 mei 1997, *Kremzow*, C-299/95, Jurispr. blz. I-2629, punt 16).
- 25 Om te bepalen of een nationale regeling het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51 van het Handvest, moet onder meer worden nagegaan of zij de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van deze regeling is en of zij niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop

het Unierecht ziet, ook wanneer die regeling dit recht indirect kan beïnvloeden, en of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden (zie arresten van 18 december 1997, *Annibaldi*, C-309/96, Jurispr. blz. I-7493, punten 21-23; 8 november 2012, *Iida*, C-40/11, punt 79, en 8 mei 2013, *Ymeraga e.a.*, C-87/12, punt 41).

- 26 Het Hof is met name tot de slotsom gekomen dat de grondrechten van de Unie niet konden worden toegepast in verband met een nationale regeling vanwege het feit dat de Unievoorschriften op het betrokken gebied de lidstaten geen verplichting oplegden voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie (zie arrest van 13 juni 1996, *Maurin*, C-144/95, Jurispr. blz. I-2909, punten 11 en 12).
- 27 Zoals is betoogd door de belanghebbenden die opmerkingen hebben ingediend, leggen noch de door de verwijzende rechter genoemde bepalingen van het VEU en het VWEU, noch de regeling betreffende het verdrag van Aarhus, noch richtlijnen 2003/4 en 2011/92 de lidstaten specifieke verplichtingen op om het landschap te beschermen, zoals het Italiaanse recht doet.
- 28 De doelstellingen van deze regelingen en die van decreto legislativo nr. 42/04 zijn niet dezelfde, ook al is het landschap een van de elementen die in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de milieueffecten van een project overeenkomstig richtlijn 2011/92, en maakt het deel uit van de elementen die in aanmerking worden genomen in de milieu-informatie waarvan sprake is in het verdrag van Aarhus, verordening nr. 1367/2006 en richtlijn 2003/4.
- 29 In het reeds aangehaalde arrest *Annibaldi*, waarnaar wordt verwezen in de toelichting op artikel 51 van het Handvest, heeft het Hof geoordeeld dat de enkele omstandigheid dat een nationale wet indirect de werking van een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten kan beïnvloeden, geen voldoende nauw verband kan vormen (arrest *Annibaldi*, reeds aangehaald, punt 22; zie ook arrest *Kremzow*, reeds aangehaald, punt 16).
- 30 In dit verband rechtvaardigt niets de slotsom dat de in het hoofdgeding relevante bepalingen van decreto legislativo nr. 42/04 binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Deze bepalingen brengen immers geen normen van het Unierecht ten uitvoer, waardoor het hoofdgeding waarop de onderhavige prejudiciële verwijzing betrekking heeft, zich onderscheidt van dat waarin het arrest van 15 januari 2013, *Križan e.a.* (C-416/10), is gewezen, waarnaar de verwijzende rechter verwijst.
- 31 Voorts dient rekening te worden gehouden met de doelstelling van de bescherming van de grondrechten in het Unierecht, te weten ervoor te zorgen dat deze rechten niet worden geschonden op de gebieden waarop de Unie optreedt, ongeacht of dit gebeurt vanwege het optreden van de Unie of vanwege het ten uitvoer brengen van het Unierecht door de lidstaten.
- 32 Het nastreven van dit doel is ingegeven door de noodzaak te vermijden dat een bescherming van de grondrechten die zou kunnen variëren naar gelang het betrokken nationale recht, afbreuk doet aan de eenheid, de voorrang, en de werking van het Unierecht (zie in die zin arresten van 17 december 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Jurispr. blz. 1125, punt 3, en 26 februari 2013, *Melloni*, C-399/11, punt 60). Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet dat zich in het hoofdgeding een dergelijk risico voordoet.
- 33 Uit een en ander volgt dat de bevoegdheid van het Hof om artikel 17 van het Handvest uit te leggen niet is aangetoond (zie in die zin arrest van 22 december 2010, *Omalet*, C-245/09, Jurispr. blz. I-13771, punt 18; beschikkingen van 1 maart 2011, *Chartry*, C-457/09, Jurispr. blz. I-819, punten 25 en 26; 10 mei 2012, *Corpul Național al Polițiștilor*, C-134/12, punt 15; 7 februari 2013, *Pedone*, C-498/12, punt 15, en 7 november 2013, *SC Schuster & Co Ecologic*, C-371/13, punt 18).
- 34 Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, dit maakt deel uit van de algemene beginselen van het Unierecht die in acht moeten worden genomen door een nationale regeling die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt of dat recht ten uitvoer brengt (zie in die zin arresten van

18 februari 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, Jurispr. blz. 681, punt 22; 16 mei 1989, Buët en EBS, 382/87, Jurispr. blz. 1235, punt 11; 2 juni 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Jurispr. blz. I-2283, punt 20, en 2 december 2010, Vandorou e.a., C-422/09, C-425/09 en C-426/09, Jurispr. blz. I-12411, punt 65).

- 35 Aangezien de verwijzende rechter niet heeft aangetoond, door het bewijs van een voldoende nauw verband, dat artikel 167, lid 4, sub a, van decreto legislativo nr. 42/04 binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt of dat recht ten uitvoer brengt, is de bevoegdheid van het Hof om het evenredigheidsbeginsel uit te leggen in casu evenmin aangetoond.
- 36 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Hof niet bevoegd is om de door het Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia gestelde vraag te beantwoorden.

Kosten

- 37 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd om de door het Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italië) gestelde vraag te beantwoorden.

ondertekeningen