

ANNIBALDI

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)  
18 december 1997 <sup>\*</sup>

In zaak C-309/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli, in het aldaar aanhangig geding tussen

**D. Annibaldi**

en

**Sindaco del Comune di Guidonia,**

**Presidente Regione Lazio,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 40, lid 3, EG-Verdrag en van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward (rapporteur), waarnemend president van de Eerste kamer, P. Jann en L. Sevón, rechters,

<sup>\*</sup> Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: G. Cosmas  
griffier: R. Grass

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- D. Annibaldi, vertegenwoordigd door R. Vaccarella, advocaat te Rome,
- de Sindaco del Comune di Guidonia, vertegenwoordigd door G. Mascioli, advocaat te Rome,
- de Presidente Regione Lazio, vertegenwoordigd door G. La Cute, A. Rivela en M. Luciani, advocaten te Rome,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Ziotti, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 oktober 1997,

het navolgende

### Arrest

<sup>1</sup> Bij beschikking van 9 september 1996, binnengekomen bij het Hof op 23 september daaraanvolgend, heeft de Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di

Tivoli, krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 40, lid 3, EG-Verdrag en van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Annibaldi en de Comune di Guidonia alsmede de Regione Lazio, over de weigering om eerstgenoemde een vergunning te verlenen voor het aanleggen van een boomgaard over een gebied van drie hectare, gelegen binnen de omtrek van een regionaal park.
  
- 3 Bij artikel 1 van regionale wet nr. 22 van Lazio van 20 juni 1996 (*gewoon supplement nr. 2 bij het Bollettino ufficiale della Regione Lazio* nr. 18 van 1 juli 1996, blz. 3; hierna: „regionale wet”) werd het regionale natuur- en archeologische park Inviolata (hierna: „park”) opgericht. Volgens artikel 2, lid 1, van deze wet is het park opgericht teneinde de omgeving en het cultureel bezit van het betrokken gebied te beschermen en tot hun recht te laten komen.
  
- 4 Ter verwezenlijking van deze doelstellingen bevatten de artikelen 7, 8 en 9 van de regionale wet een reeks bepalingen die bepaalde activiteiten binnen het gebied van het park verbieden; in sommige gevallen zijn uitzonderingen welke verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van het park toegestaan, waartoe in het algemeen een bijzondere vergunning van het beheersorgaan nodig is. Tot de in artikel 7 van de regionale wet opgenomen verboden behoren wijzigingen van de bebouwing en verplaatsingen van grond (sub e), het verkeer en het parkeren van motorvoertuigen (sub g), de openstelling van nieuwe wegen of toegangswegen (sub h) alsmede de uitvoering van alle bouwwerkzaamheden (sub l).
  
- 5 Volgens artikel 9, lid 2, van de regionale wet wordt een deel van de voor het beheer van het park bestemde fondsen gebruikt om het verlies aan inkomsten te vergoeden, onder meer wanneer dit het gevolg is van de toepassing van de regels betreffende het gebruik van de bos- en landbouwgronden van het park.

- 6 Annibaldi is eigenaar van een landbouwonderneming van 65 hectare, genaamd „Prato Rotondo”, gelegen in de Comune di Guidonia; 35 hectare ervan liggen binnen de omtrek van het park.
  
- 7 Bij mededeling van 8 augustus 1996 weigerde de burgemeester van Guidonia, in zijn hoedanigheid van beheerder van het park, Annibaldi een vergunning te verlenen voor het aanleggen van een boomgaard over een gebied van drie hectare, gelegen binnen de omtrek van het park.
  
- 8 Van mening dat de regionale wet in feite een onteigening zonder schadeloosstelling inhield, stelde Annibaldi op 26 augustus 1996 bij de Pretura circondariale di Roma beroep in tegen deze weigering. Hij betoogde, dat de regionale wet in strijd was met de bepalingen van het EG-Verdrag, met name de artikelen 40 en 52 daarvan, met algemene rechtsbeginselen, inzonderheid die verband houdende met de eigendom, de onderneming en de gelijke behandeling door de nationale autoriteiten, alsmede met de Italiaanse Grondwet.
  
- 9 Van oordeel dat het geding vragen van uitlegging van het gemeenschapsrecht opwierp, heeft de Pretura circondariale di Roma de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen voorgelegd:  
  
„1) Vormt een bepaling van nationaal recht die in een natuur- en archeologisch park gelegen ondernemingen verplicht zich in de betrokken gebieden te onthouden van ongeacht welke activiteit, en daarmee een feitelijke onteigening van de in dat park gelegen ondernemingen inhoudt zonder in enige schadeloosstelling voor de getroffen particulieren te voorzien, een schending van de grondrechten verband houdende met de eigendom, de onderneming, en de gelijke behandeling door de nationale autoriteiten?

- 2) Vormen, los van het door het Hof op de eerste vraag te geven antwoord, de maatregelen voorzien in artikel 7 van de betrokken regionale wet (dat, voor wat de toetsing door de gemeenschapsrechter betreft, te vergelijken is met elke andere nationale bepaling) een schending van het gelijkheidsbeginsel en het daaraan verbonden discriminatieverbod van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EG-Verdrag?"

### De bevoegdheid van het Hof

- 10 Volgens de Regione Lazio en de Commissie is het Hof niet bevoegd om uitspraak te doen over de prejudiciële vragen, aangezien de bepalingen van de regionale wet niet binnen de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen.
- 11 Annibaldi meent daarentegen, dat het Hof gerechtigd is om uit de communautaire rechtsorde de algemene beginselen af te leiden, in antwoord op de prejudiciële vragen over de uitlegging van deze beginselen.
- 12 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak (zie met name advies 2/94 van 28 maart 1996, Jurispr. 1996, blz. I-1759, r. o. 33) de fundamentele rechten behoren tot de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging het Hof verzekert. Daarbij laat het Hof zich leiden door de constitutionele tradities welke aan de Lid-Staten gemeen zijn, alsmede door de aanwijzingen die te vinden zijn in de internationale rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens, waaraan de Lid-Staten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten. Aan het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 (hierna: „EVRM”) komt in dit opzicht bijzondere betekenis toe. Gelijk het Hof eveneens heeft gepreciseerd, vloeit hieruit voort, dat in de Gemeenschap geen maatregelen kunnen worden toegelaten die zich niet verdragen met de eerbiediging van de aldus erkende en gewaarborgde rechten van de mens (zie met name arrest van 18 juni 1991, zaak C-260/89, ERT, Jurispr. 1991, blz. I-2925, r. o. 41).

- 13 Uit de rechtspraak van het Hof (zie met name arrest van 29 mei 1997, zaak C-299/95, Kremzow, Jurispr. 1997, blz. I-2629, r. o. 15) vloeit tevens voort dat, wanneer een nationale wettelijke regeling binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht komt, het Hof, ingeval het om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens moet verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of die regeling verenigbaar is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, in het bijzonder die welke uit het EVRM voortvloeien. Het Hof heeft die bevoegdheid echter niet ten aanzien van een nationale wettelijke regeling die niet binnen het kader van het gemeenschapsrecht valt.
- 14 Mitsdien moet worden onderzocht, of een nationale regeling als de onderhavige regionale wet, die een natuur- en archeologisch park opricht teneinde de omgeving en het cultureel bezit van het betrokken grondgebied te beschermen en tot hun recht te laten komen, onder het gemeenschapsrecht valt, met name onder artikel 40, lid 3, van het Verdrag.
- 15 Om te beginnen moet worden vastgesteld, dat artikel 2 EG-Verdrag de taak en de doelstellingen van de Gemeenschap noemt die in artikel 3 nader worden omschreven (zie met name arrest van 1 februari 1996, zaak C-177/94, Perfili, Jurispr. 1996, blz. I-161, r. o. 10). Volgens artikel 3, sub e en k, EG-Verdrag omvat het optreden van de Gemeenschap de uitvoering van het gemeenschappelijk beleid op de gebieden van de landbouw en het milieu.
- 16 Voorts voorziet artikel 128 EG-Verdrag in een optreden van de Gemeenschap op het gebied van de cultuur, onder meer ter instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang (lid 2, tweede streepje).
- 17 Ten slotte laat het EG-Verdrag volgens artikel 222 „de regeling van het eigendomsrecht in de Lid-Staten onverlet”.

- 18 Ingevolge artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag moet de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot stand zal worden gebracht, „elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluiten”. Dit discriminatieverbod is enkel een bijzondere uitdrukking van het algemene discriminatieverbod, dat één der grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is (zie met name arresten van 25 november 1986, gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch e. a., Jurispr. 1986, blz. 3477, r. o. 9, en 24 maart 1994, zaak C-2/94, Bostock, Jurispr. 1994, blz. I-955, r. o. 23).
- 19 In het bijzonder moet worden beklemtoond, dat artikel 40, lid 3, van het Verdrag geldt voor alle maatregelen in verband met de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten, onverschillig door welke instantie zij worden genomen. Het bindt derhalve ook de Lid-Staten wanneer deze die ordening toepassen (zie met name arrest Klensch, reeds aangehaald, r. o. 8, en arrest van 14 juli 1994, zaak C-351/92, Graff, Jurispr. 1994, blz. I-3361, r. o. 18).
- 20 Voorts moet worden beklemtoond, dat volgens vaste rechtspraak (zie arresten van 1 april 1982, gevoegde zaken 141/81, 142/81 en 143/81, Holdijk e. a., Jurispr. 1982, blz. 1299, r. o. 12, en 6 oktober 1987, zaak 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, Jurispr. 1987, blz. 3883, r. o. 12) de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten krachtens artikel 40 van het Verdrag niet tot gevolg heeft, dat de landbouwproducenten worden onttrokken aan iedere nationale regeling die andere doeleinden nastreeft dan de gemeenschappelijke ordening, doch die, door haar invloed op de productievoorwaarden, gevolgen kan hebben voor de omvang of de kosten van de nationale productie en, bijgevolg, voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt in de betrokken sector. Het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag neergelegde verbod van elke discriminatie tussen de producenten van de Gemeenschap betreft de door de gemeenschappelijke ordening nagestreefde doeleinden en niet de verschillende productievoorwaarden, die voortvloeien uit nationale regelingen van algemene aard, waarmee andere doeleinden worden nagestreefd (zie arrest Holdijk, reeds aangehaald, r. o. 12).
- 21 Onder deze omstandigheden moet om te beginnen worden vastgesteld, dat er in casu geen enkele aanwijzing is op grond waarvan kan worden geconcludeerd, dat de regionale wet de uitvoering beoogde van een gemeenschapsrechtelijke bepaling, hetzij op het gebied van de landbouw, hetzij op het gebied van het milieu of de cultuur.

- 22 Zelfs al kan de regionale wet indirect de werking van een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten nadelig beïnvloeden, er wordt voorts niet betwist, in de eerste plaats, dat het park is opgericht teneinde de omgeving en het cultureel bezit van het betrokken gebied te beschermen en tot hun recht te laten komen en dat de regionale wet derhalve andere doelstellingen beoogt dan het gemeenschappelijk landbouwbeleid en, in de tweede plaats, dat deze wet een algemeen karakter heeft.
- 23 Daar een specifieke communautaire regeling op het gebied van de onteigening ontbreekt en de maatregelen betreffende de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten geen invloed hebben op de regelingen inzake de agrarische eigendom, volgt ten slotte uit de bewoordingen van artikel 222 van het Verdrag, dat de regionale wet een gebied betreft dat tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoort.
- 24 Hieruit volgt, dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht een nationale regeling als de onderhavige regionale wet, die een natuur- en archeologisch park opricht teneinde de omgeving en het cultureel bezit van het betrokken gebied te beschermen en tot hun recht te laten komen, toepasselijk is op een situatie die niet onder het gemeenschapsrecht valt.
- 25 Mitsdien is het Hof niet bevoegd om de prejudiciële vragen van de Pretura circondariale di Roma te beantwoorden.

### **Kosten**

- 26 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.



HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

uitspraak doende op de door de Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli, bij beschikking van 9 september 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

**Het Hof is niet bevoegd om de vragen van de Pretura circondariale di Roma te beantwoorden.**

Edward

Jann

Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 december 1997.

De griffier

De president van de Eerste kamer

R. Grass

M. Wathelet