



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 6 mars 2014\*

”Begäran om förhandsavgörande — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna —  
Allmänna unionsrättsliga principer — Tillämpning av unionsrätten —  
Unionsrättens tillämpningsområde — Tillräcklig anknytning — Föreligger inte — Domstolen  
saknar behörighet”

I mål C-206/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italien) genom beslut av den 14 februari 2013, som inkom till domstolen den 18 april 2013, i målet

**Cruciano Siragusa**

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Juhász samt domarna A. Rosas (referent) och D. Šváby,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. Bulterman och C. Schillemans, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Pignataro-Nolin och C. Zadra, båda i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: italienska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och av proportionalitetsprincipen.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Cruciano Siragusa och Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Regionen Sicilien – Palermos myndighet för kulturminnesmärken och kulturmiljöer) avseende ett beslut att återställa ett markområde som tillhör Cruciano Siragusa i dess ursprungliga skick.

### **Tillämpliga bestämmelser**

- 3 Det framgår av den nationella domstolens redogörelse att ägare till mark inom ett landskapsskyddat område inte får utföra någon form av ingrepp på sitt markområde utan tillstånd från behörig myndighet.
- 4 Artikel 146.1 och 146.2 i lagstiftningsdekret nr 42 av den 22 januari 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio (lag om kulturarv och landskap), nedan kallad lagstiftningsdekret nr 42/04) i den version som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, föreskriver att ägaren av en fastighet som skyddas av lagen inte får riva eller utföra ändringar på fastigheten som skadar de landskapsintressen som ska skyddas. Innan ändringar utförs måste ägaren ansöka om ett förhandstillstånd. Om ägaren utför ändringarna utan att ansöka om tillstånd kan myndigheterna utfärda tillstånd i efterhand, under förutsättning att den utförda byggnationen är förenlig med de intressen som ska skyddas, enligt artikel 167.4 och 167.5 i detta dekret.
- 5 I artikel 167 i lagstiftningsdekret nr 42/04 anges konsekvenserna av att åsidosätta skyldigheterna enligt dekretet. Artikel 167.4 i nämnda dekret stadgar att den behöriga myndigheten ska pröva förenligheten av de aktuella arbetena i förhållande till reglerna om landskapsskydd i följande fall:  
"a) vid arbeten som utförts utan eller i strid med tillståndet för arbeten inom landskapsskyddat område och som inte har medfört skapande av användbara ytor eller volymer och inte heller ökning av de lagenligt redan uppförda ytorna eller volymerna".
- 6 I det fall det inte handlar om arbeten som medför skapande av användbara ytor eller volymer eller ökning av lagenligt uppförda ytor eller volymer, och om det fastställs att ingreppen är förenliga med landskapsskyddet, kan lagöverträdaren bli skyldig att betala böter.

### **Bakgrund till tvisten och tolkningsfrågan**

- 7 Klaganden i det nationella målet är ägare till en inom landskapsskyddat område belägen fastighet på vilken vederbörande har utfört ändringar utan att först inhämta tillstånd. Klaganden har beträffande dessa ändringar ansökt om bygglov i efterhand hos Comune di Trabia efter inhämtande av tillstånd av Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.
- 8 Den sistnämnda myndigheten meddelade den 4 april 2011 ett beslut om föreläggande genom vilket klaganden förelades att återställa markområdet i dess ursprungliga skick genom att riva samtliga olagligt uppförda byggnationer inom 120 dagar räknat från delgivningen av beslutet. Beslutet

motiverades med att det inte kan prövas huruvida ovannämnda arbeten är förenliga med bestämmelserna om landskapsskydd i artiklarna 167 och 181 i lagstiftningsdekret nr 42/04, eftersom de har medfört en ökning av volymen.

- 9 Klaganden vid den nationella domstolen överklagade beslutet om föreläggande vid den nationella domstolen.
- 10 Den nationella domstolen har anfört att landskapsskyddet vare sig är ett fristående område eller begreppsmässigt skiljer sig från området miljöskydd i unionsrätten, utan utgör en del av detta. Den har i detta hänseende hänvisat till
  - artikel 2.3 a i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, vilken godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen),
  - Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, s. 13),
  - artikel 2.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26) och
  - artiklarna 1 och 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).
- 11 Den nationella domstolen har erinrat om att miljön ingår bland EU:s behörighetsområden enligt artiklarna 3.3 FEU och 21.2 f FEU samt enligt artiklarna 4.2 e FEUF, 11 FEUF, 114 FEUF och 191 FEUF.
- 12 Enligt den nationella domstolen innebär de skyldigheter för privat verksamhet som föreskrivs i landskapsskyddsbestämmelserna inte nödvändigtvis ett totalt förbud mot byggnation. Det är inte så att alla byggnationer, även om de medför en ökning av volymen, automatiskt alltid orsakar skada för de intressen som skyddas av de aktuella bestämmelserna.
- 13 Det skulle ha varit möjligt att vidta en konkret prövning, innefattande möjligheten att tillstånd utfärdades i efterhand, efter erläggande av böter, om inte lagstiftningsdekret nr 42/04 hade föreskrivit en strikt och teoretisk presumtion om uteslutande av sådana arbeten som medför ”skapande av användbara ytor eller volymer eller ökning av de lagenligt redan uppförda ytorna eller volymerna”. Även i sådana fall skulle det vid en konkret bedömning nämligen kunna visa sig förenligt med landskapsskyddet att låta arbetena vara kvar.
- 14 Den nationella domstolen vill följaktligen ha klarhet i huruvida artikel 167 i lagstiftningsdekret nr 42/04, i den mån denna bestämmelse utesluter en viss kategori av arbeten från prövning av huruvida de är förenliga med landskapsskyddet, vilka i stället sanktioneras genom att de måste rivas, skulle kunna utgöra ett obefogat och oproportionerligt ingrepp i äganderätten, skyddad av artikel 17 i stadgan, om denna ska tolkas så att ingrepp i äganderätten endast får göras om det fastställs att det föreligger ett faktiskt och inte endast teoretiskt motstående intresse. Domstolen har även hänvisat till proportionalitetsprincipen i egenskap av en allmän princip i unionsrätten.

- 15 Mot denna bakgrund har Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör artikel 17 i [stadgan] och proportionalitetsprincipen, som är en allmän unionsrättslig princip, hinder för tillämpning av nationella bestämmelser, såsom artikel 167.4 a i lagstiftningsdekret nr 42/04, som utesluter möjligheten att utfärda tillstånd i efterhand för byggnation inom landskapsskyddat område för alla ingrepp som medför en ökning av volymer och ytor oberoende av om det konkret fastställs att dessa ingrepp är förenliga med värdet av att skydda landskapet på en specifik plats?”

### **Domstolens behörighet**

- 16 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 17 i stadgan och proportionalitetsprincipen ska tolkas så, att de utgör hinder för en bestämmelse i nationell lagstiftning såsom artikel 167.4 a i lagstiftningsdekret nr 42/04.
- 17 Alla berörda parter som har inkommit med yttranden har yrkat att domstolen ska förklara sig sakna behörighet att besvara tolkningsfrågan eftersom det inte föreligger tillräcklig anknytning till unionsrätten. De har i övrigt erinrat om att det åligger den nationella domstolen att redogöra för anknytningen mellan de bestämmelser i unionsrätten som det har begärts att domstolen ska tolka och artikel 167.4 a i lagstiftningsdekret nr 42/04.
- 18 Kommissionen har inte desto mindre gjort en bedömning av de olika texter som den nationella domstolen har hänvisat till. Den har beträffande var och en anfört följande:
- Beslut 2005/370 begränsar sig till att införliva Århuskonventionen med unionens rättsordning och är en unionsåtgärd som inte kräver någon särskild åtgärd för tillämpning i medlemsstaterna.
  - Förordning nr 1367/2006 riktar sig inte till medlemsstaterna utan till unionens institutioner och har inget samband med omständigheterna i det nationella målet, och än mindre med lagstiftningsdekret nr 42/04.
  - Samma sak gäller direktiv 2003/4 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.
  - Det följer inte av handlingarna i målet att direktiv 2011/92 är relevant för det nationella målet, eftersom de arbeten som utförts av Cruciano Siragusa av allt att döma inte väcker någon fråga om efterlevnad av nämnda direktiv på grund av avsaknad av bedömning av arbetenas inverkan på miljön.
  - Artiklarna 3.3 FEU och 21.2 f FEU riktar sig till unionen, inte till medlemsstaterna,
  - Artikel 4.2 e FEUF avser fördelningen av befogenheter mellan medlemsstaterna och unionen och ingår i den del som behandlar principerna.
  - Även artikel 11 FEUF riktar sig till unionen.
  - Artikel 114 FEUF riktar sig till unionens institutioner, inte till medlemsstaterna.
  - Även om det antas att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet omfattas av unionsrättens tillämpningsområde genom hänvisningen till artikel 191 FEUF, har domstolen redan haft tillfälle att precisera att eftersom artikel 191 FEUF avser åtgärder från unionens sida, kan den inte som sådan åberopas av enskilda i syfte att förhindra tillämpningen av en nationell lagstiftning

när denna lagstiftning rör miljöpolitik och det inte finns någon unionslagstiftning antagen med stöd av artikel 192 FEUF som omfattar just den berörda situationen (dom av den 9 mars 2010 i mål C-378/08, ERG m.fl., REU 2010, s. I-1919, punkt 46).

- 19 I detta hänseende erinrar domstolen om att en begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 94 c i domstolens rättegångsregler ska innehålla en redogörelse dels för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna, dels för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet. Denna redogörelse ska – på samma sätt som redogörelsen för de relevanta omständigheterna, vilken krävs enligt artikel 94 a i nämnda rättegångsregler – göra det möjligt för domstolen att fastställa, utöver huruvida begäran om förhandsavgörande uppfyller villkoren för att tas upp till sakprövning, domstolens behörighet att besvara den ställda frågan.
- 20 Artikel 51.1 i stadgan föreskriver att dess bestämmelser riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Artikel 6.1 FEU, precis som artikel 51.2 i stadgan, preciserar att bestämmelserna i stadgan inte på något sätt ska utöka unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen. Domstolen ska således, mot bakgrund av stadgan, tolka unionsrätten inom ramen för de befogenheter som unionen tilldelats (dom av den 15 november 2011 i mål C-256/11, Dereci m.fl., REU 2011, s. I-11315, punkt 71 och där angiven rättspraxis).
- 21 Domstolen har redan tidigare påpekat att den inte kan pröva en nationell lagstiftning mot bakgrund av stadgan när lagstiftningen inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Om nämnda lagstiftning däremot omfattas av unionsrättens tillämpningsområde ska EU-domstolen, när den tagit emot en begäran om förhandsavgörande, lämna samtliga tolkningsfakta som är nödvändiga för att den nationella domstolen ska kunna avgöra lagstiftningens förenlighet med de grundläggande rättigheterna, vilka EU-domstolen ska säkerställa att de iakttas (se dom av den 26 februari 2013 i mål C-617/10, Åkerberg Fransson, punkt 19 och där angiven rättspraxis).
- 22 Denna definition av tillämpningsområdet för unionens grundläggande rättigheter har stöd i förklaringarna till artikel 51 i stadgan, vilka i enlighet med artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan ska beaktas vid tolkningen av stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010 i mål C-279/09, DEB, REU 2010, s. I-13849, punkt 32). Enligt nämnda förklaringar är medlemsstaterna skyldiga att respektera de grundläggande rättigheter som fastställts inom ramen för unionen endast när de fattar beslut inom tillämpningsområdet för unionsrätten.
- 23 Enligt den nationella domstolens beskrivning rör det nationella målet ett föreläggande enligt vilket Cruciano Siragusa ska avveckla utförda arbeten som strider mot en lag som skyddar kulturarv och landskap. Nämnda domstol har anfört att ett sådant förfarande har anknytning till unionsrätten på miljöområdet eftersom landskapsskyddet, som åsyftas i den nationella lagstiftningen, utgör en del av miljöskyddet. Den nationella domstolen har i detta hänseende hänvisat till ett antal bestämmelser i unionsrätten inom miljöområdet.
- 24 Domstolen erinrar emellertid om att begreppet ”tillämpning av unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51 i stadgan, innebär att det måste föreligga en anknytning av en viss grad, vilken överskrider närhet till de ämnesområden som avses eller den indirekta inverkan som ett ämnesområde har på ett annat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 maj 1997 i mål C-299/95, Kremzow, REG 1997, s. I-2629, punkt 16).
- 25 För att fastställa om en nationell lagstiftning innebär en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51 i stadgan, kommer domstolen att pröva, bland annat, huruvida lagstiftningen syftar till att genomföra en unionsrättslig bestämmelse, lagstiftningens art och huruvida den eftersträvar andra mål än dem som omfattas av unionsrätten, även om den kan påverka unionsrätten indirekt, samt huruvida det finns några specifika unionsrättsliga bestämmelser på området eller några sådana

bestämmelser som kan påverka detta (se dom av den 18 december 1997 i mål C-309/96, Annibaldi, REG 1997, s. I-7493, punkterna 21–23, av den 8 november 2012 i mål C-40/11, Iida, punkt 79 och av den 8 maj 2013 i mål C-87/12, Ymeraga m.fl., punkt 41).

- 26 Domstolen har bland annat fastställt att unionens grundläggande rättigheter inte var tillämpliga i förhållande till en nationell lagstiftning eftersom unionens bestämmelser på det berörda området inte ålade medlemsstaterna någon skyldighet med avseende på situationen i det nationella målet (se dom av den 13 juni 1996 i mål C-144/95, Maurin, REG 1996, s. I-2909, punkterna 11 och 12).
- 27 Såsom de berörda som har ingett yttranden har gjort gällande ålägger varken de bestämmelser i EU-fördraget och EUF-fördraget, som den nationella domstolen har hänvisat till, regelverket avseende Århuskonventionen eller direktiven 2003/4 och 2011/92 några specifika skyldigheter för medlemsstaterna att skydda landskapet såsom den italienska lagstiftningen gör.
- 28 Målen med dessa regler och med lagstiftningsdekret nr 42/04 är inte desamma, även om landskapet är en av de omständigheter som beaktas för att bedöma ett projekts inverkan på miljön i enlighet med direktiv 2011/92 och ingår bland de omständigheter som tas i beaktande i den miljömässiga information som det är fråga om i Århuskonventionen, i förordning nr 1367/2006 och i direktiv 2003/4.
- 29 Domstolen har i den ovannämnda domen Annibaldi, till vilken det hänvisas i förklaringarna till artikel 51 i stadgan, slagit fast att den omständigheten att en nationell lag indirekt kan inverka på hur den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna fungerar inte i sig utgör tillräcklig anknytning (se domen i ovannämnda mål Annibaldi, punkt 22, se även domen i ovannämnda mål Kremzow, punkt 16).
- 30 Det finns ingen omständighet som styrker att de bestämmelser i lagstiftningsdekret nr 42/04 som är relevanta i det nationella målet omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Dessa bestämmelser utgör nämligen inte tillämpning av unionsrättsliga bestämmelser, vilket skiljer det aktuella nationella målet från det som låg till grund för mål C-416/10, Križan m.fl., i vilket dom meddelades den 15 januari 2013 och till vilket den nationella domstolen har hänvisat.
- 31 Hänsyn bör även tas till målet med skyddet av de grundläggande rättigheterna inom unionsrätten, vilket är att se till att dessa rättigheter inte åsidosätts inom unionens verksamhetsområden, oavsett om det sker i samband med unionens åtgärder eller med medlemsstaternas tillämpning av unionsrätten.
- 32 Strävan efter detta mål motiveras av behovet av att undvika att ett sådant skydd av grundläggande rättigheter som kan variera beroende på berörd nationell lagstiftning undergräver unionsrättens företräde, enhetlighet och verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 1970 i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, REG 1970, s. 1125, volym 1, s. 503 punkt 3 och dom av den 26 februari 2013 i mål C-399/11, Melloni, punkt 60). Det följer emellertid inte av begäran om förhandsavgörande att en sådan risk skulle föreligga i det nationella målet.
- 33 Av det anförda följer att det inte är styrkt att domstolen är behörig att tolka artikel 17 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010 i mål C-245/09, Omalet, REU 2010, s. I-13771, punkt 18 samt beslut av den 1 mars 2011 i mål C-457/09, Chartry, REU 2011, s. I-819, punkterna 25 och 26, av den 10 maj 2012 i mål C-134/12, Corpul Național al Polițiștilor, punkt 15, av den 7 februari 2013 i mål C-498/12, Pedone, punkt 15, och av den 7 november 2013 i mål C-371/13, SC Schuster & Co Ecologic, punkt 18).
- 34 Vad beträffar proportionalitetsprincipen så ingår denna bland de allmänna principerna i unionsrätten, vilka ska iakttas i en sådan nationell lagstiftning som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde eller som tillämpar unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 februari 1982 i mål 77/81, Zuckerfabrik Franken, REG 1982 s. 681, punkt 22, dom av den 16 maj 1989 i mål 382/87, Buet

och EBS, REG 1989, s. 1235, punkt 11, dom av den 2 juni 1994 i mål C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, REG 1994, s. I-2283, punkt 20, och dom av den 2 december 2010 i de förenade målen C-422/09, C-425/09 och C-426/09, Vandorou m.fl., REU 2010, s. I-12411, punkt 65).

- 35 Eftersom den nationella domstolen inte har styrkt, genom att visa på en tillräcklig anknytning, att artikel 167.4 a i lagstiftningsdekret nr 42/04 omfattas av unionsrättens tillämpningsområde eller tillämpar unionsrätten är det inte heller styrkt att EU-domstolen är behörig att tolka proportionalitetsprincipen i förevarande fall.
- 36 Mot denna bakgrund kan det konstateras att EU-domstolen inte är behörig att besvara den tolkningsfråga som Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia har ställt.

### **Rättegångskostnader**

- 37 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

**Europeiska unionens domstol är inte behörig att besvara den tolkningsfråga som Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italien) har ställt.**

Underskrifter