DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
18. december 1997 *

I sag C-309/96,

angående en anmodning, som Pretura circondariale di Roma — sezione distaccata di Tivoli — i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Daniele Annibaldi

mod

Sindaco del Comune di Guidonia

Presidente Regione Lazio,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 40, stk. 3, og fællesskabsrettens almindelige grundsætninger,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af D. A. O. Edward (refererende dommer) som fungerende afdelingsformand og dommerne P. Jann og L. Sevón,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Daniele Annibaldi ved advokat Romano Vaccarella, Rom

— Sindaco del Comune di Guidonia ved advokat Giovanni Mascioli, Rom

— Presidente Regione Lazio ved advokaterne Giuseppe La Cute, Aldo Rivela og Massimo Luciani, Rom

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Paolo Ziotti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. oktober 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 9. september 1996, indgået til Domstolen den 23. september 1996, har Pretura circondariale di Roma — sezione distaccata di Tivoli — i medfør af

EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 40, stk. 3, og fællesskabsrettens almindelige grundsætninger.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som Daniele Annibaldi har anlagt mod Guidonia kommune og regionen Lazio til anfægtelse af disse myndigheders afslag på hans ansøgning om tilladelse til at anlægge en frugtplantage på tre hektar inden for en regionalparks område.

3 Ved artikel 1 i regionen Lazio's regionallov nr. 22 af 20. juni 1996 (*Supplemento ordinario* nr. 2 til *Bollettino ufficiale della Regione Lazio* nr. 18 af 1.7.1996, s. 3, herefter »regionalloven«) blev den regionale naturpark og det arkæologiske område »Inviolata« (herefter »parken«) oprettet. Ifølge lovens artikel 2, stk. 1, blev parken oprettet med det formål at beskytte og udnytte miljøet og de kulturelle værdier i det pågældende område.

4 Med disse formål for øje er der i regionallovens artikel 7, 8 og 9 indført en række forbud mod forskellige former for virksomhed på parkens område samt bestemmelser om undtagelse herfra i visse særlige tilfælde, der i almindelighed har med virkeliggørelsen af parkens formål at gøre, og som generelt kræver særlig tilladelse fra den for parken ansvarlige myndighed. Regionallovens artikel 7 indeholder bl.a. forbud mod ændringer af den landbrugsmæssige udnyttelse og jordflytninger [litra c)], kørsel med og parkering af motorkøretøjer [litra g)], anlæg af nye veje eller indkørsler [litra h)] samt byggeri af enhver art [litra l)].

5 Ifølge regionallovens artikel 9, stk. 2, skal en del af de midler, der medgår til parkens drift, anvendes til at erstatte indtægtstab, der er en følge navnlig af gennemførelsen af bestemmelserne om udnyttelsen af parkens skov- og landbrugsområder.

6 Daniele Annibaldi er ejer af en landbrugsejendom på 65 hektar, der hedder »Prato Rotondo«. Den ligger i Guidonia kommune, og 35 hektar af den indgår i parkens område.

7 Ved meddelelse af 8. august 1996 afslog borgmesteren for Guidonia kommune som den for parkens drift ansvarlige myndighed Annibaldi's ansøgning om tilladelse til at anlægge en frugtplantage på et areal på tre hektar, der ligger på parkens område.

8 Da Annibaldi var af den opfattelse, at der ved regionalloven var indført bestemmelser, som reelt indebar ekspropriation uden erstatning, anlagde han den 26. august 1996 sag ved Pretura circondariale di Roma til anfægtelse af dette afslag. Han gjorde herved gældende, at regionalloven var i strid med EF-traktatens bestemmelser og navnlig dennes artikel 40 og 52, med almindelige retsgrundsætninger, bl.a. vedrørende ejendomsrettens ukrænkelighed, erhvervsfriheden, de nationale myndigheders ligebehandlingsforpligtelse og med den italienske forfatning.

9 Da Pretura circondariale di Roma var af den opfattelse, at tvisten rejste spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, besluttede den at udsætte sagen og at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Er en bestemmelse i national ret, hvorved det pålægges virksomheder, der ligger i en naturpark og et arkæologisk område, at afholde sig fra enhver form for virksomhed på de af parken omfattede arealer — således at der reelt bliver tale om ekspropriation af bedrifterne på parkens område, uden at der er truffet foranstaltninger med henblik på erstatning til ejerne — i strid med grundrettigheder som f.eks. ejendomsretten, erhvervsfriheden og retten til ligebehandling fra de nationale myndigheders side?

2) Det spørges — idet der bortses fra den besvarelse, som Domstolen vælger at give det første spørgsmål — om de foranstaltninger, der er fastlagt i artikel 7 i den i sagen omhandlede regionallov (der for så vidt angår den fællesskabsretlige prøvelse har samme rang som andre nationale retsregler), er i strid med ligebehandlingsprincippet og det dermed sammenhængende forbud mod forskelsbehandling ifølge Rom-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit?«

Domstolens kompetence

10 Regione Lazio og Kommissionen har anført, at Domstolen ikke har kompetence til at afgøre de præjudicielle spørgsmål, idet bestemmelserne i regionalloven ikke er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde.

11 Annibaldi har derimod anført, at Domstolen kan fastlægge fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, når den besvarer præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af disse grundsætninger.

12 Først bemærkes, at ifølge fast retspraksis (jf. bl.a. udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 33) hører grundrettighederne til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. I den forbindelse lægger Domstolen de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. Konventionen af 4. november 1950 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »konventionen«) er i denne forbindelse af særlig betydning. Domstolen har desuden udtalt, at som følge heraf er foranstaltninger, som er uforenelige med overholdelsen af de ved konventionen anerkendte og sikrede menneskerettigheder, ikke tilladt i Fællesskabet (jf. bl.a. dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 41).

13 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 15), at når en national retsforskrift falder inden for anvendelsesområdet for fællesskabsretten, skal Domstolen i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves for, at den nationale ret kan vurdere, om en sådan retsforskrift er i overensstemmelse med de grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte, således som de navnlig fremgår af konventionen. Domstolen har derimod ikke denne kompetence med hensyn til nationale retsforskrifter, som ikke omfattes af fællesskabsretten.

14 Det må derfor undersøges, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede regionallov, hvorved der oprettes en naturpark og et arkæologisk område med henblik på at beskytte og udnytte miljøet og de kulturelle værdier i det pågældende område, er omfattet af fællesskabsretten og navnlig traktatens artikel 40, stk. 3.

15 Det skal først fastslås, at EF-traktatens artikel 2 beskriver Fællesskabets opgaver og formål, som nærmere er opregnet i artikel 3 (jf. navnlig dom af 1.2.1996, sag C-177/94, Perfili, Sml. I, s. 161, præmis 10). Efter EF-traktatens artikel 3, litra e) og litra k), indebærer Fællesskabets virke indførelse af en fælles politik på landbrugsområdet og indførelse af en miljøpolitik.

16 Dernæst bemærkes, at EF-traktatens artikel 128 indeholder bestemmelser om Fællesskabets indsats på det kulturelle område med henblik på bl.a. bevarelse og beskyttelse af den kulturarv, der er af europæisk betydning (stk. 2, andet led).

17 Endelig bemærkes det, at ifølge EF-traktatens artikel 222 »... [berøres] de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne ... ikke af denne traktat«.

18 I henhold til traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, bør den fælles ordning for markederne for landbrugsvarer, der skal oprettes inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, »udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«. Dette forbud mod forskelsbehandling er blot et særligt udtryk for det generelle lighedsprincip, som udgør et af fællesskabsrettens grundlæggende principper (jf. bl.a. dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 9, og af 24.3.1994, sag C-2/94, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 23).

19 Det skal herved fremhæves, at traktatens artikel 40, stk. 3, omfatter alle foranstaltninger vedrørende de fælles markedsordninger, uanset hvilken myndighed der træffer dem. Den er følgelig bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører markedsordningen (jf. bl.a. nævnte Klensch-dom, præmis 8, samt dom af 14.7.1994, sag C-351/92, Graff, Sml. I, s. 3361, præmis 18).

20 Det skal desuden fremhæves, at efter Domstolens faste praksis (jf. dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 12, og af 6.10.1987, sag 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, Sml. s. 3883, præmis 12) bevirker indførelsen af en fælles markedsordning for landbruget i henhold til traktatens artikel 40 ikke, at landbrugsproducenterne unddrages enhver national ordning, som forfølger andre formål end den fælles ordning, men som ved at påvirke produktionsbetingelserne kan have indflydelse på den nationale produktions omfang eller omkostninger og således på fællesmarkedets funktion i den pågældende sektor. Forbuddet mod enhver forskelsbehandling af Fællesskabets producenter, som findes i artikel 40, stk. 3, andet afsnit, vedrører de formål, der forfølges med den fælles ordning, og ikke de forskellige produktionsbetingelser, der følger af generelt gældende nationale ordninger, som har andre formål (jf. den nævnte Holdijk-dom, præmis 12).

21 På baggrund heraf må det for det første fastslås, at der ikke i nærværende sag foreligger oplysninger, på grundlag af hvilke det kan fastslås, at regionalloven tog sigte på at gennemføre en fællesskabsretlig bestemmelse vedrørende landbruget eller vedrørende miljø eller kultur.

22 Endvidere er det ikke blevet bestridt, at regionalloven, hvorved parken er blevet oprettet med henblik på at beskytte og udnytte miljøet og de kulturelle værdier i det pågældende område, selv om den indirekte vil kunne påvirke en fælles landbrugsmarkedsordnings funktion, forfølger andre formål end dem, der forfølges med den fælles landbrugspolitik, og det bestrides heller ikke, at denne lov har generel karakter.

23 Endelig følger det af ordlyden af traktatens artikel 222, at regionalloven regulerer et område, der henhører under medlemsstaternes kompetence dels, fordi der ikke findes særlige fællesskabsbestemmelser om ekspropriation, dels fordi bestemmelserne om den fælles markedsordning for landbruget ikke berører de ejendomsretlige ordninger inden for landbruget.

24 Heraf følger, at en national lovgivning som den i sagen omhandlede regionallov, hvorved der oprettes en naturpark og et arkæologisk område med henblik på at beskytte og udnytte miljøet og de kulturelle værdier i det pågældende område, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin finder anvendelse på forhold, der ikke er omfattet af fællesskabsrettens anvendelsesområde.

25 Domstolen er derfor ikke kompetent til at besvare de spørgsmål, der er blevet forelagt af Pretura circondariale di Roma.

Sagens omkostninger

26 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Roma — sezione distaccata di Tivoli — ved kendelse af 9. september 1996, for ret:

Domstolen er ikke kompetent til at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Roma.

Edward Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. december 1997.

R. Grass
Justitssekretær

M. Wathelet
Formand for Første Afdeling