YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)
18 päivänä joulukuuta 1997 *

Asiassa C-309/96,

jonka Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Daniele Annibaldi

vastaan

Sindaco del Comune di Guidonia

Presidente Regione Lazio

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan ja yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä hoitava tuomari D. A. O. Edward (esittelevä tuomari) sekä tuomarit P. Jann ja L. Sevón,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: G. Cosmas,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Annibaldi, edustajanaan asianajaja Romano Vaccarella, Rooma,

— Sindaco del Comune di Guidonia, edustajanaan asianajaja Giovanni Mascioli, Rooma,

— Presidente Regione Lazio, edustajinaan asianajajat Giuseppe La Cute, Aldo Rivela ja Massimo Luciani, Rooma,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Paolo Ziotti,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.10.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli, on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 9.9.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen

tuomioistuimeen 23.9.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan ja yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty Annibaldin sekä Guidonian kunnan ja Regione Lazion (Lazion alue) välisessä riita-asiassa, joka koskee sitä, että Annibaldilta oli evätty lupa istuttaa hedelmätarha erääseen alueelliseen puistoon kuuluvalle kolmen hehtaarin palstalle.

3 Lazion 20.6.1996 annetun alueellisen lain (legge regionale) nro 22 (Bollettino ufficiale della Regione Lazion nro 18:n säännönmukainen lisäosa nro 2, 1.7.1996, s. 6; jäljempänä alueellinen laki) 1 §:llä on perustettu Inviolatan alueellinen arkeologinen luonnonpuisto (jäljempänä puisto). Lain 2 §:n 1 momentin mukaan puisto on perustettu kysymyksessä olevan alueen ympäristön ja kulttuuriperimän suojelemiseksi ja parantamiseksi.

4 Alueellisen lain 7, 8 ja 9 §:ssä säädetään näiden päämäärien saavuttamiseksi useista toimenpidekielloista puiston alueella, kuitenkin niin, että poikkeustilanteissa kielloista voidaan puiston päämäärien saavuttamiseen liittyvistä tietyistä syistä poiketa; poikkeamiseen tarvitaan pääsääntöisesti puistoa hallinnoivan viranomaisen lupa. Alueellisen lain 7 artiklassa säädettyihin kieltoihin kuuluvat viljelynmuuttamiskielto ja maansiirtotöiden kielto (e kohta), moottoriajoneuvoliikenne- ja moottoriajoneuvojen pysäköimiskielto (g kohta), uusien teiden tai kulkuväylien perustamiskielto (h kohta) sekä kaikkien rakennustöiden kielto (l kohta).

5 Alueellisen lain 9 §:n 2 momentin mukaan puiston hallinnoimiseen myönnetyistä varoista osa käytetään puistosta aiheutuvien tulojen menetysten korvaamiseen silloin kun menetys johtuu erityisesti puistoon kuuluvien metsäalueiden ja maatalousalueiden käyttöä koskevien sääntöjen soveltamisesta.

6 Annibaldi omistaa Guidonian kunnassa sijaitsevan 65 hehtaarin suuruisen, Prato Rotondo -nimisen maatilayrityksen, jonka maa-alueesta 35 hehtaaria sijaitsee puiston alueella.

7 Guidonian pormestari kieltäytyi hallinnoivana viranomaisena 8.8.1996 antamallaan ilmoituksella antamasta Annibaldille lupaa istuttaa hedelmätarha puistoon kuuluvalle kolmen hehtaarin palstalle.

8 Annibaldi katsoi, että alueellisella lailla itse asiassa pakkolunastetaan omaisuutta ilman pakkolunastuksesta suoritettavaa korvausta, ja nosti 26.8.1996 kieltopäätöksestä kanteen Pretura circondariale di Romassa. Annibaldi väitti, että alueellinen laki on ristiriidassa EY:n perustamissopimusten, etenkin sen 40 ja 52 artiklan, ja yleisten oikeusperiaatteiden, etenkin omaisuudensuojan periaatteen, yrittämisen vapautta koskevan periaatteen ja sen periaatteen, että kansalaisten on oltava yhdenvertaisia viranomaisten edessä, sekä Italian valtiosäännön, kanssa.

9 Katsottuaan, että oikeusriidan ratkaiseminen edellyttää yhteisön oikeuden tulkintaa Pretura cincondariale di Roma lykkäsi asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Loukataanko kansalaisten omaisuudensuojaa, yrittämisen vapautta ja yhdenvertaista kohtelua kansallisten viranomaisten edessä koskevia perusoikeuksia sellaisilla kansallisen oikeuden säännöksillä, joissa arkeologisessa luonnonpuistossa toimivat yritykset velvoitetaan olemaan harjoittamatta mitään toimintaa kyseisellä alueella, minkä seurauksena näitä yrityksiä itse asiassa pakkolunastetaan säätämättä pakkolunastuksen kohteille maksettavasta korvauksesta?

2) Riippumatta siitä, minkä vastauksen yhteisöjen tuomioistuin antaa ensimmäiseen kysymykseen, loukataanko riidanalaisen alueellisen lain 7 §:ssä (joka on yhteisön oikeutta koskevan ratkaisun kannalta verrattavissa kaikkiin muihin kansallisiin säännöksiin) säädetyillä toimenpiteillä perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua yhdenvertaisuusperiaatetta ja siihen liittyvää syrjintäkiellon periaatetta?"

Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta

10 Regione Lazion ja komission mukaan yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa lausua ennakkoratkaisukysymyksistä, koska alueellisen lain säännökset eivät sisälly yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

11 Sitä vastoin Annibaldin mukaan yhteisöjen tuomioistuimella on oikeus vahvistaa yhteisön oikeusjärjestyksen yleiset oikeusperiaatteet näiden periaatteiden tulkintaa koskeviin ennakkoratkaisukysymyksiin antamassaan vastauksessa.

12 Ensiksi on todettava, että perusoikeudet ovat vakiintuneen oikeuskäytännön (ks. varsinkin lausunto 2/94, 28.3.1996, Kok. 1996, s. I-1759, 33 kohta) mukaan oleellinen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin takaa. Tässä suhteessa yhteisöjen tuomioistuin on saanut vaikutteita jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä samoin kuin niistä seikoista, jotka ilmenevät ihmisoikeuksien suojaamista koskevista sellaisista kansainvälisistä toimista tai sopimuksista, joihin jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet. Tämän osalta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta 4 päivänä marraskuuta 1950 tehdyllä yleissopimuksella (jäljempänä yleissopimus) on erityistä merkitystä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, tästä seuraa, että yhteisössä ei voida hyväksyä sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät ole yhteensopivia näin tunnustettujen ja taattujen ihmisoikeuksien kunnioittamisen kanssa (ks. varsinkin asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2925, 41 kohta).

13 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy lisäksi ilmi (ks. erityisesti asia C-299/95, Kremzow, tuomio 29.5.1997, Kok. 1997, s. I-2629, 15 kohta), että silloin kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuimen, jolle on esitetty ennakkoratkaisupyyntö, on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva erityisesti yleissopimukseen perustuvien perusoikeuksien kanssa, joiden kunnioittamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo. Sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tätä toimivaltaa sellaisen lainsäädännön osalta, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

14 Siten on tutkittava, kuuluuko alueellisen lain kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla perustetaan arkeologinen luonnonpuisto kysymyksessä olevan alueen ympäristön ja kulttuuriperimän suojelemiseksi ja parantamiseksi, yhteisön oikeuden ja erityisesti perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan.

15 Ensiksi on todettava, että EY:n perustamissopimuksen 2 artiklassa esitetään yhteisön päämäärä ja tavoitteet, jotka on lueteltu 3 artiklassa (ks. erityisesti asia C-177/94, Perfili, tuomio 1.2.1996, Kok. 1996, s. I-161, 10 kohta). EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan e ja k alakohdan mukaan yhteisön tehtävänä on yhteisön politiikan toteuttaminen maatalouden ja ympäristön alalla.

16 EY:n perustamissopimuksen 128 artiklassa säädetään yhteisön toiminnasta kulttuurin alalla, joka käsittää etenkin Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttämisen ja suojaamisen (2 kohdan toinen luetelmakohta).

17 Lopuksi on todettava, että EY:n perustamissopimuksen 222 artiklan mukaan perustamissopimuksella "ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin".

18 Perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sanamuodon mukaan yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä toteuttava yhteinen maatalouden markkinajärjestely "[ei] saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä". Tämä syrjintäkielto on ainoastaan erityinen ilmaus yhdenvertaisuutta koskevasta yleisestä periaatteesta, joka on yksi yhteisön oikeuden perusperiaatteita (ks. erityisesti yhdistetyt asiat 201/85 ja 202/85, Klensch ym., tuomio 25.11.1986, Kok. 1986, s. 3477, 9 kohta ja asia C-2/94, Bostock, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994, s. I-955, 23 kohta).

19 Erityisesti on korostettava, että perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohta koskee kaikkia yhteiseen maatalouden markkinajärjestelyyn liittyviä toimenpiteitä riippumatta siitä, mikä viranomainen ne on toteuttanut. Tästä seuraa, että syrjintäkielto sitoo myös jäsenvaltioita näiden toteuttaessa yhteistä markkinajärjestelyä (ks. erityisesti em. asia Klensch, tuomion 8 kohta ja asia C-351/92, Graff, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, s. I-3361, 18 kohta).

20 On korostettava myös, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. yhdistetyt asiat 141/81, 142/81 ja 143/81, Holdijk ym., tuomio 1.4.1982, Kok. 1982, s. 1299, 12 kohta ja asia 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, tuomio 6.10.1987, Kok. 1987, s. 3883, 12 kohta) yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn toteuttamisen seurauksena ei ole, että maanviljelijöihin ei sovellettaisi mitään sellaista kansallista lainsäädäntöä, jolla tavoitellaan eri päämääriä kuin niitä, joita yhteisön markkinajärjestely koskee, mutta joka vaikuttamalla tuotanto-olosuhteisiin voi vaikuttaa kansallisen tuotannon määrään tai kustannuksiin ja siten yhteismarkkinoiden toimintaan kyseisellä alalla. Perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa olevalla tuottajien syrjinnän kiellolla viitataan yhteisellä markkinajärjestelyllä tavoiteltaviin päämääriin, eikä kansallisista lainsäädännöistä, jotka ovat luonteeltaan yleisiä ja joilla tavoitellaan eri päämääriä, johtuviin tuotantoedellytyksiin (ks. em. yhdistetyt asiat Holdijk ym., tuomion 12 kohta).

21 Näin ollen on todettava ensiksi, että tässä tapauksessa ei ole olemassa mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että alueellisen lain tavoitteena oli yhteisön oikeuden säännöksen täytäntöönpano maatalouden, ympäristön tai kulttuurin alalla.

22 Tästä seuraa, että vaikka alueellinen laki saattaa vaikuttaa välillisesti yhteisen maatalouden markkinajärjestelyn toimintaan, on toisaalta kiistatonta, että koska puisto on perustettu kysymyksessä olevan alueen ympäristön ja kulttuuriperimän suojelemiseksi ja parantamiseksi, alueellisella lailla tavoitellaan eri päämääriä kuin niitä, joita yhteinen maatalouspolitiikka koskee, ja toisaalta on kiistatonta, että tämä laki on luonteeltaan yleinen.

23 Koska yhteisön oikeudessa ei ole erityisiä pakkolunastusta koskevia sääntöjä ja yhteistä maatalouden markkinajärjestelyä koskevilla toimenpiteillä ei puututa maatalouteen liittyvään omistusoikeusjärjestelmään, perustamissopimuksen 222 artiklan sanamuodosta seuraa, että alueellinen laki koskee jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvaa alaa.

24 Tästä seuraa, että yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa alueellisen lain kaltaista kansallista säätelyä, jolla perustetaan arkeologinen luonnonpuisto kysymyksessä olevan alueen ympäristön ja kulttuuriperimän suojelemiseksi ja parantamiseksi, sovelletaan tosiseikastoon, joka ei kuulu yhteisön oikeuden alaan.

25 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan Pretura circondariale di Roman esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin.

Oikeudenkäyntikulut

26 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivolin, 9.9.1996 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan Pretura circondariale di Roman esittämiin kysymyksiin.

Edward Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä joulukuuta 1997.

R. Grass — kirjaaja

M. Wathelet — ensimmäisen jaoston puheenjohtaja