DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 18 december 1997 *

I mål C-309/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Pretura circondariale di Roma (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Daniele Annibaldi

och

Sindaco del Comune di Guidonia,

Presidente Regione Lazio,

angående tolkningen av artikel 40.3 i EG-fördraget och allmänna gemenskapsrättsliga principer,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av tillförordnade ordföranden på första avdelningen D. A. O. Edward (referent) samt domarna P. Jann och L. Sevón,

* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: G. Cosmas,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Daniele Annibaldi, genom advokaten Romano Vaccarella, Rom,

— Sindaco del Comune di Guidonia, genom advokaten Giovanni Mascioli, Rom,

— Presidente Regione Lazio, genom advokaterna Giuseppe La Cute, Aldo Rivela och Massimo Luciani, Rom,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Paolo Ziotti, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 2 oktober 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli, har genom beslut av den 9 september 1996, som inkom till domstolens kansli den 23 september 1996, i

enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av artikel 40.3 i EG-fördraget och av allmänna gemenskapsrättsliga principer.

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Daniele Annibaldi och Comune di Guidonia samt Presidente Regione Lazio angående ett avslag på den förstnämndes ansökan om tillstånd att få anlägga en fruktodling inom ett område på tre hektar i en regional park.

3 Med stöd av artikel 1 i Latiums regionala lag nr 22 av den 20 juni 1996 (ordinarie supplement nr 2 till *Bollettino ufficiale della Regione Lazio* nr 18 av den 1 juli 1996, s. 3, nedan kallad den regionala lagen) inrättades natur- och arkeologiparken Inviolata (nedan kallad parken). Enligt artikel 2.1 i denna lag skapades parken i syfte att skydda och tillvarata miljön och kulturminnena inom det berörda området.

4 I syfte att uppnå dessa mål föreskrivs i artiklarna 7, 8 och 9 i den regionala lagen ett antal förbud mot vissa verksamheter inom parkområdet, från vilka det finns ett fåtal undantag som har samband med målsättningen med parken och som i allmänhet kräver särskilt tillstånd som utfärdas av förvaltningsorganet. De förbud som föreskrivs i artikel 7 i den regionala lagen avser bland annat förändring av odlingsmönster samt schaktarbete (e), trafik och parkering av motorfordon (g), byggande av nya vägar och leder (h) samt allt byggnadsarbete (l).

5 Enligt artikel 9.2 i den regionala lagen skall en del av de medel som är avsedda för parkens förvaltning användas för att gottgöra inkomstbortfall till följd av bland annat tillämpningen av reglerna om användning av parkens skogs- och jordbruksmark.

6 Daniele Annibaldi äger ett jordbruksföretag på 65 hektar som kallas "Prato Rotondo" och som ligger inom Guidonias kommun och varav 35 hektar ingår i parkområdet.

7 Borgmästaren i Guidonias kommun avslog, i egenskap av förvaltare av parken, genom ett beslut av den 8 augusti 1996 Daniele Annibaldis ansökan om tillstånd att få anlägga en fruktodling inom ett område på tre hektar i parken.

8 Eftersom Daniele Annibaldi ansåg att den regionala lagen innebar en expropriation utan att det lämnades någon ersättning, väckte han den 26 augusti 1996 talan vid Pretura circondariale di Roma. Han hävdade därvid att den regionala lagen stred mot bestämmelserna i EG-fördraget, bland annat mot artiklarna 40 och 52, mot allmänna rättsprinciper, bland annat avseende ägande, fri företagsamhet och likabehandling från de nationella myndigheternas sida samt mot den italienska konstitutionen.

9 Eftersom Pretura circondariale di Roma ansåg att tvisten gällde frågor om tolkningen av gemenskapsrätten, beslutade den att vilandeförklara målet och att ställa domstolen följande frågor:

"1) Utgör en bestämmelse i nationell rätt enligt vilken företag som är belägna i en natur- och arkeologipark är skyldiga att avhålla sig från all verksamhet av något slag inom områdena i fråga — vilket i praktiken innebär en expropriation av dessa företag, utan att det föreskrivs någon ersättning till enskilda som utsätts för expropriation — en kränkning av de grundläggande rättigheterna avseende ägande, fri företagsamhet och likabehandling från de nationella myndigheternas sida?

2) Utgör de åtgärder som föreskrivs i artikel 7 i den regionala lagen i fråga (som ur gemenskapsrättslig synvinkel är jämförbar med alla andra nationella bestämmelser), bortsett från det svar som EG-domstolen kommer att ge på den första frågan, en kränkning av likhetsprincipen och det därmed förbundna diskrimineringsförbudet i artikel 40.3 andra stycket i EG-fördraget?"

Domstolens behörighet

10 Enligt Regione Lazio och kommissionen är domstolen inte behörig att uttala sig om tolkningsfrågorna eftersom bestämmelserna i den regionala lagen inte faller inom gemenskapsrättens tillämpningsområde.

11 Daniele Annibaldi anser däremot att domstolen har bemyndigats att klargöra de allmänna principerna i gemenskapens rättsordning som svar på frågor i begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av dessa principer.

12 Det skall inledningsvis erinras om att enligt fast rättspraxis (se bland annat yttrande 2/94 av den 28 mars 1996, REG 1996, s. I-1759, punkt 33) utgör de grundläggande rättigheterna en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vilkas iakttagande domstolen säkerställer. I det avseendet har domstolen inspirerats av konstitutionella traditioner som är gemensamma för medlemsstaterna samt av de internationella avtal om skyddet för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna har medverkat eller anslutit sig till. Konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950 (nedan kallad konventionen) är i det avseendet av särskild betydelse. Såsom domstolen också har påpekat följer det av detta att åtgärder som är oförenliga med respekten för de mänskliga rättigheterna, som således har erkänts och garanterats, inte kan tillåtas inom gemenskapen (se bland annat dom av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT, Rec. 1991, s. I-2925, punkt 41).

13 Vidare framgår det av domstolens rättspraxis (se bland annat dom av den 29 maj 1997 i mål C-299/95, Kremzow, REG 1997, s. I-2629, punkt 15) att domstolen — när nationella bestämmelser faller inom gemenskapsrättens tillämpningsområde — när förhandsavgörande har begärts skall lämna samtliga tolkningsfakta som är nödvändiga för att den nationella domstolen skall kunna avgöra dessa bestämmelsers förenlighet med de grundläggande rättigheter vilkas efterlevnad den skall säkerställa, såsom de framgår i synnerhet av konventionen. Domstolen är däremot inte behörig att göra detta när bestämmelserna inte omfattas av gemenskapsrätten.

14 Det finns således skäl att pröva om en sådan nationell reglering som den regionala lagen, genom vilken det inrättas en natur- och arkeologipark i syfte att skydda och tillvarata miljön och kulturminnena inom det berörda området, omfattas av gemenskapsrätten, bland annat av artikel 40.3 i fördraget.

15 Det skall först konstateras att det i artikel 2 i EG-fördraget finns en beskrivning av den uppgift och de mål som gemenskapen har och som är uppräknade i artikel 3 (se dom av den 1 februari 1996 i mål C-177/94, Perfili, REG 1996, s. I-161, punkt 10). Enligt artikel 3 e och 3 k i EG-fördraget skall gemenskapens verksamhet innefatta införande av en gemensam politik på jordbruks- och miljöområdet.

16 Det skall vidare erinras om att det i artikel 128 i EG-fördraget föreskrivs att gemenskapen skall göra insatser inom kulturområdet, bland annat när det gäller att bevara och skydda det kulturarv som har europeisk betydelse (artikel 128.2 andra strecksatsen).

17 Det skall vidare erinras om att enligt artikel 222 i EG-fördraget skall fördraget "inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning".

18 Enligt lydelsen i artikel 40.3 andra stycket i EG-fördraget skall den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna som skall upprättas inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken "utesluta varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen". Detta diskrimineringsförbud är inget annat än ett specifikt uttryck för den allmänna likhetsprincip som ingår bland de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna (se bland annat domar av den 25 november 1986 i förenade målen 201/85 och 202/85, Klensch m. fl., Rec. 1986, s. 3477, punkt 9, och av den 24 mars 1994 i mål C-2/94, Bostock, Rec. 1994, s. I-955, punkt 23).

19 Det skall i synnerhet understrykas att artikel 40.3 i fördraget avser alla de åtgärder som behövs för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, oavsett vilken myndighet som inför dem. Medlemsstaterna är följaktligen bundna av artikeln när de genomför denna organisation (se bland annat domen i det ovannämnda målet Klensch m. fl., punkt 8, och dom av den 14 juli 1994 i mål C-351/92, Graff, Rec. 1994, s. I-3361, punkt 18).

20 Det finns även skäl att understryka att enligt fast rättspraxis (se dom av den 1 april 1982 i förenade målen 141/81—143/81, Holdijk m. fl., Rec. 1982, s. 1299, punkt 12, och av den 6 oktober 1987 i mål 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, Rec. 1987, s. 3883, punkt 12) innebär upprättandet av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna med stöd av artikel 40 i fördraget inte att jordbruksproducenterna skall undantas från tillämpningen av nationella regler som har andra syften än den gemensamma organisationen, men som genom att påverka produktionsvillkoren kan inverka på den nationella produktionens volym eller kostnader och därigenom på den gemensamma marknadens funktion i den berörda sektorn. Förbudet i artikel 40.3 andra stycket i fördraget mot varje form av diskriminering mellan gemenskapens producenter har att göra med den gemensamma organisationens mål och inte med skillnader i produktionsvillkor som är en följd av generella nationella regler med andra syften (se domen i det ovannämnda målet Holdijk, punkt 12).

21 Det måste alltså för det första konstateras att det inte finns något i det förevarande fallet som kan leda till slutsatsen att den regionala lagen hade till syfte att genomföra en gemenskapsrättslig bestämmelse, vare sig inom jordbruksområdet eller inom området för miljö eller kultur.

22 Även om den regionala lagen indirekt kan inverka på hur den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna fungerar har det varken bestritts att det eftersträvas andra mål med den regionala lagen än dem som avses med den gemensamma jordbrukspolitiken, eftersom parken skapats i syfte att skydda och tillvarata miljön och kulturminnena inom det berörda området, eller att det är fråga om en generell lag.

23 Med hänsyn till dels att det inte finns någon särskild gemenskapsreglering avseende expropriation, dels att åtgärderna avseende den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna inte medför att regleringen av äganderätten till jordbruk påverkas, framgår det av lydelsen i artikel 222 i fördraget att den regionala lagen avser ett område som omfattas av medlemsstaternas behörighet.

24 Av detta följer att en sådan nationell reglering som den regionala lagen, genom vilken det inrättas en natur- och arkeologipark i syfte att skydda och tillvarata miljön och kulturminnena inom det berörda området, i den fas där gemenskapsrätten för närvarande befinner sig, är tillämplig på förhållanden som inte omfattas av gemenskapsrätten.

25 Domstolen är följaktligen inte behörig att besvara de frågor som ställts av Pretura circondariale di Roma.

Rättegångskostnader

26 De kostnader som har förorsakats Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. 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.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 9 september 1996 har ställts av Pretura circondariale di Roma, sezione distaccata di Tivoli — följande dom:

Domstolen är inte behörig att besvara de frågor som har ställts av Pretura circondariale di Roma.

Edward Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 december 1997.

R. Grass M. Wathelet

Justitiesekreterare Ordförande på första avdelningen