



Datum van inontvangstneming : 16/07/2013

Zaak C-206/13

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

18 april 2013

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 februari 2013

Verzoekende partij:

Cruciano Siragusa

Verwerende partij:

Regione Sicilia - Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo

(omissis)

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(omissis)

BESLISSING

over het beroep (omissis) dat Cruciano Siragusa (omissis) heeft ingesteld

tegen

Regione Sicilia - Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (omissis)

streckende tot vernietiging

- van bevelschrift nr. 2640/VIII van 4 april 2011, waarvan verzoeker op 13 mei 2011 in kennis is gesteld, waarbij Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo, afdeling VIII, [Or. 2] Cruciano Siragusa als eigenaar van het terrein waarop is gebouwd, gelast „de plaats in de vorige toestand te herstellen door alle

onrechtmatig verrichte werkzaamheden binnen de termijn van 120 dagen vanaf de ontvangst van het onderhavige bevel ongedaan te maken, met de waarschuwing dat wanneer geen gevolg wordt gegeven aan dit bevel, de maatregelen van aangehaald artikel 167 zullen worden getroffen”.

(omissis)

(omissis) [reeks visa]

1. HOOFDGEDING

1.1 Procedure

Bij verzoekschrift waarvan op 8 juli 2011 is kennisgegeven, dat op 11 juli daaraanvolgend is neergelegd, is Siragusa opgekomen tegen beveldschrift nr. 2640/VIII van 4 april 2011, waarbij hij als eigenaar van het terrein waarop is gebouwd, dat in landschapsbeschermingsgebied ligt, is gelast „de plaats in de vorige toestand te herstellen door alle onrechtmatig verrichte werkzaamheden binnen de termijn van 120 dagen vanaf de ontvangst van het onderhavige bevel ongedaan te maken”.

[Or. 3]

Het verwerende bestuur is in rechte verschenen maar heeft geen memories ingediend.

Bij beschikking nr. 659/2011 is het verzoek tot voorlopige opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden beveldschrift ingewilligd op grond dat de tenuitvoerlegging ervan in de loop van het geding onherstelbare schade zou kunnen veroorzaken.

(omissis)

1.2 Feiten

Verzoeker is eigenaar van een onroerend goed in landschapsbeschermingsgebied. Daarop heeft hij wijzigingen aangebracht waarvoor geen voorafgaande vergunning was afgegeven. Voor die wijzigingen heeft hij Comune di Trabia (de voor ruimtelijke ordening bevoegde instantie) verzocht om een legalisatievergunning, waarvoor de bevoegde Soprintendenza (de voor landschapsbescherming bevoegde instantie) eerst goedkeuring moet geven.

Deze laatste instantie heeft het in casu bestreden negatieve besluit genomen. Zij heeft geoordeeld dat „voor de bovenvermelde werkzaamheden niet kan worden onderzocht of zij verenigbaar zijn met de landschapsbescherming in de zin van de artikelen 167 en 181 van Decreto legislativo nr. 42/04, zoals gewijzigd, aangezien het gaat om werkzaamheden waardoor het volume is toegenomen”.

2. NATIONAAL RECHT

2.1 Regeling van de landschapsbescherming in het Italiaanse recht

Naar Italiaans recht is de landschapsbescherming, waarop de in casu aan de orde zijnde bepalingen en administratieve bevoegdheden [Or. 4] betrekking hebben, begripsmatig en juridisch onderscheiden van de milieubescherming en van de overige vormen van overheidsbevoegdheden (en de daarmee overeenstemmende rechtsbegrippen) die het gebruik van het grondgebied betreffen (zoals de ruimtelijke ordening).

Dit onderscheid tussen de verschillende vormen van territoriale bescherming vindt een duidelijke grondslag in de grondwet en houdt in dat voor hetzelfde terrein meerdere instanties bevoegd zijn omdat er verschillende algemene belangen zijn die door elk van de toegewezen bevoegdheden worden beschermd: (omissis). [aanhaling van constitutionele rechtspraak „ad abundantiam”].

Dat er een veelheid aan vormen van territoriale bescherming bestaat, brengt mee dat er een veelheid aan vergunningen vereist is voor de uitvoering van één enkele werkzaamheid in een gebied waarvoor verschillende soorten bescherming gelden (bijvoorbeeld bescherming uit het oogpunt van de ruimtelijke ordening en uit het oogpunt van het landschap). In dat verband is in artikel 146, lid 4, van Decreto legislativo nr. 42 van 22 januari 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio; Italiaans wetboek culturele goederen en landschap[; hierna: „besluit nr. 42/2004”]) [Or. 5] bepaald dat „[d]e landschapsvergunning [...] een zelfstandige handeling [is] en een voorafgaande voorwaarde voor de bouwvergunning of de andere ruimtelijkeordeningsvergunningen”.

Wat het onderscheid tussen de verschillende vormen van territoriale bescherming betreft, heeft de bescherming uit het oogpunt van de ruimtelijke ordening betrekking op de georganiseerde en harmonieuze ontwikkeling van plaatselijke constructies. Het milieu is een overeengekomen begrip waarmee de bescherming van natuurlijke elementen en hulpbronnen (water, lucht, ...) wordt bedoeld. De landschapsbescherming daarentegen heeft een esthetisch-culturele waarde (omissis) in die zin dat op grond van de landschapswetgeving, via de daarin neergelegde bestuursinstrumenten, slechts beperkingen kunnen worden gesteld voor terreinen in particuliere eigendom na een technisch, discretionair oordeel dat dit gebied gelet op de cultuurgeschiedenis van de natie esthetische kenmerken heeft die de bescherming ervan rechtvaardigen (omissis).

Precies om die specifieke connotatie zijn menselijke ingrepen op het grondgebied niet altijd onverenigbaar met de landschapsbescherming. Integendeel, wanneer het culturele oordeel wordt geveld dat een gebied dat voordien geen bijzonder esthetisch belang had, uit landschappelijk oogpunt belangrijk is geworden, kan dit ook het gevolg zijn van het ingrijpen van de mens.

Dit betekent dat de beperkingen die gelden voor landschapsbeschermingsgebieden de esthetische vorm van het gebied betreffen en niet [Or. 6] noodzakelijkerwijs een absoluut verbod op werkzaamheden omvatten, maar veeleer vereisen dat de culturele identiteit van de plaats wordt geëerbiedigd (met betrekking tot bouwactiviteiten houdt dit niet noodzakelijkerwijs in dat niet mag worden gebouwd, maar veeleer dat er voorschriften gelden voor het gebruik van specifieke materialen, kleuren of bouwtechnieken).

2.2. Vergunningstelsel voor particuliere activiteiten in landschapsbeschermingsgebied in het Italiaanse recht

De eigenaar van een terrein in landschapsbeschermingsgebied kan daarop geen werkzaamheden verrichten zonder vergunning door het bevoegde bestuur.

Of de vergunning wordt verleend of geweigerd hangt af van de vraag of de betrokken activiteit al dan niet verenigbaar is met de esthetisch-culturele waarden die de bijzondere bescherming rechtvaardigen.

Artikel 146, leden 1 en 2, van besluit nr. 42/2004 bepaalt:

„1. De eigenaar, bezitter of houder van een titel op een onroerend goed of terrein van landschappelijk belang, dat wordt beschermd bij wet overeenkomstig artikel 142 of krachtens de wet overeenkomstig de artikelen 136, 143, lid 1, sub d, en 157, kan dit goed of terrein niet vernietigen of wijzigingen daarop aanbrengen die de beschermde landschappelijke waarden aantasten.

2. De in lid 1 bedoelde personen moeten de bevoegde instanties het project van de voorgenomen werkzaamheden en de vereiste documenten overleggen en mogen [Or. 7] geen werkzaamheden beginnen totdat zij daarvoor een vergunning hebben verkregen.”

Indien de eigenaar echter geen vergunning heeft aangevraagd maar de verrichte werkzaamheid toch verenigbaar is met die waarden, kan het bestuur een legalisatievergunning verlenen (artikel 146, lid 4, van dat besluit [omissis]): „Afgezien van de gevallen van artikel 167, leden 4 en 5, kan geen legalisatievergunning worden verleend na de – ook gedeeltelijke – uitvoering van de werkzaamheden”.

2.3 Nationale bepalingen waarvoor wordt getwijfeld aan de verenigbaarheid met het Unierecht

Artikel 167 van voormeld besluit luidt:

„1. Wanneer de verplichtingen en voorschriften van titel I van deel 3 niet worden nagekomen, is de overtreder steeds gehouden om de plaats op eigen kosten in de vorige toestand te herstellen, onverminderd het bepaalde in lid 4.

2. In het bevel tot herstel in de vorige toestand wordt de overtreder een termijn gesteld om aan dit bevel te voldoen.

3. Wanneer de overtreder niet aan dit bevel voldoet, treedt de met landschapsbescherming belaste instantie ambtshalve op via de prefect en legt zij de kostennota ten uitvoer. Wanneer de met landschapsbescherming belaste instantie niet ambtshalve optreedt, gaat de bevoegde regionale directeur op verzoek van deze instantie [...] [Or. 8] dan wel, indien 180 dagen zijn verstreken sinds de vaststelling van de overtreding, na die instantie te hebben aangemaand om binnen de dertig dagen op te treden, over tot afbraak met behulp van de bevoegde technisch-operatieve dienst van het ministerie dan wel volgens de bepalingen van artikel 41 van het Decreto del Presidente della Repubblica nr. 380 van 6 juni 2001, na een daartoe strekkende overeenkomst die in onderlinge overeenstemming kan worden gesloten tussen het ministerie en het ministerie van Defensie.

4. De bevoegde instantie onderzoekt in de volgende gevallen volgens de procedure van lid 5 of het project met de landschapsbescherming verenigbaar is:

a) voor werkzaamheden die zonder landschapsvergunning of in strijd met deze vergunning zijn verricht en niet hebben geleid tot de creatie van nuttige oppervlakten of volumes of tot een toename van de rechtmatig verwezenlijkte oppervlakten of volumes;

b) voor het gebruik van materialen in strijd met de landschapsvergunning;

c) voor werkzaamheden die kunnen worden aangemerkt als gewoon of buitengewoon onderhoud in de zin van artikel 3 van decreto nr. 380.

5. De eigenaar, bezitter of houder van een titel op het onroerend goed of terrein waarop de in lid 4 bedoelde werkzaamheden betrekking hebben, dient bij de met het beheer van het landschapsbeschermingsgebied belaste instantie een verzoek in met het oog op een onderzoek of deze werkzaamheden met de landschapsbescherming verenigbaar zijn. De bevoegde instantie spreekt zich binnen de vervaltermijn van 180 dagen uit over het verzoek, na [Or. 9] bindend advies van de Soprintendenza, dat binnen de vervaltermijn van 90 dagen moet worden gegeven. Wanneer wordt vastgesteld dat de werkzaamheden met de landschapsbescherming verenigbaar zijn, moet de overtreder een som betalen ter hoogte van het bedrag van de veroorzaakte schade dan wel van de winst die de overtreding heeft opgeleverd; van die bedragen moet hij het hoogste betalen. Het bedrag van de boete wordt bepaald na deskundige schatting. Wanneer het verzoek wordt afgewezen, wordt de in lid 1 bedoelde sanctie toegepast, namelijk afbraak. Het verzoek te onderzoeken of de werkzaamheden met de landschapsbescherming verenigbaar zijn dat overeenkomstig artikel 181, lid 1-quarter, wordt ingediend, wordt geacht ook in de zin en voor de toepassing van het onderhavige lid ingediend te zijn.

6. De bedragen die op basis van lid 5 en op basis van artikel 1, lid 37, sub b, punt 1, van Legge nr. 308 van 15 december 2004 zijn ontvangen, worden niet alleen gebruikt voor het in lid 1 bedoelde herstel in de vorige toestand, maar ook voor beschermingsdoeleinden en voor werkzaamheden tot herstel van de landschappelijke waarden en tot opwaardering van de onroerende goederen en terreinen die zijn aangetast of zijn geraakt door het herstel in de vorige toestand. Daarvoor kunnen ook worden gebruikt de bedragen die zijn ontvangen naar aanleiding van de terugvordering van de kosten die het bestuur heeft gemaakt voor het herstel in de vorige toestand bij degenen voor wie de verplichting geldt, dan wel andere sommen die daartoe bestemd zijn door de bevoegde instanties.”

2.3 Nationale rechtspraak ter zake

Het is vaste rechtspraak dat artikel 167 van besluit nr. 42/2004 in de weg staat aan een legalisatie-landschapsvergunning [Or. 10], en dus ook aan een legalisatie-bouwvergunning (die veronderstelt dat er een landschapsvergunning is verleend) voor onrechtmatige bouwwerken die nieuwe nuttige oppervlakten of nieuwe volumes hebben gecreëerd, zonder dat daartoe in concreto hoeft te worden beoordeeld of de werkzaamheden met de landschapsbescherming verenigbaar zijn. Volgens die bepaling kan het aan de orde zijnde onrechtmatige bouwwerk vanwege de aard ervan niet worden gelegaliseerd met een legalisatievergunning (zie onder meer arrest van het Tribunale Amministrativo Regionale Toscana, sez. III, van 16 mei 2012, punt 953).

3. BEPALINGEN VAN UNIERECHT

3.1 Landschapsbescherming in het Unierecht

In het Unierecht is de landschapsbescherming geen zelfstandige materie die begripsmatig onderscheiden is van de milieubescherming, maar maakt zij daar deel van uit.

Dat de landschapsbescherming uitdrukkelijk deel uitmaakt van de milieubescherming in de zin van het Unierecht, blijkt uit artikel 2, lid 3, sub a, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden („Verdrag van Aarhus”), dat is goedgekeurd bij besluit nr. 2005/370/EG van 17 februari 2005 (besluit van de Raad betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden) en door de Europese Unie is geratificeerd en uitgevoerd bij verordening (EG) nr. 1367/2006 (Aarhus-verordening) [Or. 11], uit artikel 2, lid 1, sub a, van richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 (richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie), en tot slot uit de artikelen 1 en 3 van richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 (richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten).

De milieubescherming is een bevoegdheid van de Europese Unie in de zin van artikel 3, lid 3, en artikel 21, lid 2, sub f, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van de artikelen 4 [lid 2, sub e], 11, 114 en 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3.2 Bescherming van het recht op eigendom in het Unierecht

Artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie luidt: „Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.”

4. WEZENLIJKE ARGUMENTEN VAN PARTIJEN IN HET HOOFDGEDING

Met het eerste middel betwist verzoeker niet dat er een volumetoename is, maar kwalificeert hij deze toename als „technisch korps” [Or. 12] waarvoor de gemeente uit het oogpunt van de ruimtelijke ordening toestemming heeft gegeven.

Ingevolge het aangehaalde artikel 167, lid 4, sub a, van besluit nr. 42/2004 is dit volkomen irrelevant: bij een volumetoename kan geen legalisatievergunning worden afgegeven op grond van de landschapsbeschermingsregelgeving. De autonome – aan diverse normatieve criteria onderworpen – beoordeling uit het oogpunt van de ruimtelijke ordening, waarvoor de gemeentelijke instantie bevoegd is, doet niet ter zake.

Bijgevolg staat vast dat een volumetoename – volgens de bepaling waarvan de verenigbaarheid met het Unierecht wordt betwifteld – in de weg staat aan de beoordeling of een werkzaamheid met de landschapsbescherming verenigbaar is, zodat het eerste middel op basis van die bepaling ongegrond moet worden verklaard.

Vastgesteld moet dan ook worden wat het lot van die constructie is.

In dat opzicht wordt met het tweede middel betoogd dat er sprake is van een verdere schending van de artikelen 167 e.v. van besluit nr. 42/2004.

Volgens verzoeker is het evenredigheidsbeginsel geschonden met het bevel tot afbraak van de werken die niet kunnen worden gelegaliseerd, aangezien bij de vaststelling van dit bevel niet is beoordeeld of een boete kon worden opgelegd, wat een andere, minder ingrijpende sanctie is.

De beslissing of dit tweede middel slaagt, hangt nauw samen met de beslissing over het eerste middel (die op haar beurt afhangt van de vraag of de bepaling over de uitlegging waarvan twijfel bestaat, al dan niet toepasselijk is): dat geen legalisatie mogelijk is (door de abstracte typologie [Or. 13] van werkzaamheden), brengt, ook volgens de uitlegging door de – op dit punt unanieme – rechtspraak, mee dat de lichtere sanctie van de boete (waarbij geen afbraak noodzakelijk is) niet kan worden toegepast.

5. MOTIVERING VAN DE PREJUDICIELE VERWIJZING

5.1 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de reeds vermelde omstandigheid dat de materie waarop het onderhavige geding betrekking heeft (landschap) behoort tot de bevoegdheid van de Europese Unie (milieu), de prejudiciële vraag doet rijzen of de aan de orde zijnde bepaling van Italiaans recht in strijd is met voormelde bepalingen van Unierecht.

De Italiaanse regeling inzake de landschapsvergunning mag namelijk niet in strijd zijn met de voorrang van het Unierecht betreffende de afweging tussen de milieubescherming en tegengestelde belangen, indien dit moet worden uitgelegd op de hieronder uiteengezette wijze.

5.2 Mocht de onderhavige rechter toepassing moeten maken van de bepaling die de uitgeoefende bevoegdheid omkadert, zouden verzoekers bezwaren moeten worden afgewezen.

Artikel 167 van besluit nr. 42/004 bepaalt immers dat voor elke mogelijke vorm van overtreding van de landschapsbeschermingsregelgeving de afbraak moet worden gelast, behoudens ingeval wordt vastgesteld dat de werkzaamheid met de landschapsbescherming verenigbaar is (welke vaststelling, zoals reeds is opgemerkt, niet mogelijk is wanneer er sprake is van volumetoename, ongeacht of in concreto is vastgesteld [Or. 14] dat het landschap is aangetast). In dit laatste geval wordt slechts een boete opgelegd.

Indien rekening wordt gehouden met het feit dat de beperkingen die de landschapsbeschermingsregelgeving voor particuliere activiteiten meebrengt, niet noodzakelijkerwijs inhouden dat er helemaal niet mag worden gebouwd, tast niet elke bouwwerkzaamheid, in voorkomend geval ook een volumetoename, steeds de door die regeling beschermde waarden aan.

Het onderzoek of de werkzaamheid met de landschapsbescherming verenigbaar is, en de daarmee samenhangende mogelijkheid om de situatie te legaliseren nadat een geldboete is betaald, moet met andere woorden in concreto worden verricht, zonder strikte, abstracte en op een vermoeden gebaseerde uitsluiting van de werkzaamheden die hebben geleid „tot de oprichting van nuttige oppervlakten of volumes of tot een toename van de rechtmatig verwezenlijkte oppervlakten of

volumes”. Ook in dit laatste geval kan het behoud van het werk na een concrete beoordeling verenigbaar met de landschapsbescherming blijken te zijn.

5.3. Doordat voormelde Italiaanse bepaling op grond van een vermoeden een categorie van werkzaamheden uitsluit van de mogelijkheid om vast te stellen dat zij met de landschapsbescherming verenigbaar zijn, en daarvoor de afbraak gelast, lijkt zij een ongerechtvaardigde – en onevenredige – schending van het door artikel 17 van het Handvest van de grondrechten gewaarborgde recht op eigendom op te leveren wanneer deze bepaling aldus wordt uitgelegd dat het recht op eigendom alleen kan worden beperkt indien is vastgesteld dat er daadwerkelijk – en niet alleen theoretisch – een tegengesteld belang bestaat.

Artikel 17 van het Handvest beschermt namelijk het recht op eigendom en het gebruik en het genot van rechtmatig verkregen goederen, met als enige beperking de bescherming [Or. 15] van het „algemeen belang”.

Dit lijkt te betekenen dat het genot alleen kan worden beperkt op grond van de daadwerkelijke functie van het gebruik van het particuliere goed voor de bescherming van tegengestelde belangen (zoals de landschapsbescherming), indien en voor zover er een reëel conflict bestaat tussen het gebruik dat de eigenaar van het goed wil maken en de daadwerkelijke noodzaak om het gebied in ongewijzigde vorm te bewaren ter bescherming van een belang waaraan de bescherming van de eigendom ondergeschikt is.

Daartoe lijkt volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie (die hieronder zal worden vermeld) in een vergelijkbare zaak een tweevoudig criterium te moeten worden gehanteerd: de abstracte vaststelling van het bestaan en de aard van het tegengestelde belang (wat in casu niet aan de orde is) en de concrete vaststelling van de onverenigbaarheid tussen het gebruik van het particuliere goed en de bescherming van dat belang (welke vaststelling in casu ontbreekt).

Dat de nationale wetgever op vermoedens gebaseerde instrumenten hanteert, houdt voor particuliere goederen radicale gebruiksbeperkingen in, zonder dat is vastgesteld (en dus zonder dat zeker is) dat die beperkingen daadwerkelijk noodzakelijk zijn voor de bescherming van andere belangen dan dat van de eigenaar.

In die zin lijkt de nationale bepaling ook het evenredigheidsbeginsel te schenden [artikelen 5 en 12 VEU; artikel 296 VWEU; Protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van het [Or. 16] subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, dat is gevoegd bij het VWEU], dat een algemeen beginsel van Unierecht is. De afbraak van de constructie, waarin de toepassing van die bepaling resulteert, is namelijk een radicale sanctie die wordt opgelegd zonder dat concreet is vastgesteld dat het beschermde goed-belang (het landschap) daadwerkelijk is aangetast, aangezien ook constructies waardoor oppervlakten of volumes toenemen, na een technische

en discretionaire beoordeling door de bevoegde instanties niet in strijd met de landschapsbescherming kunnen blijken te zijn.

Zonder onderzoek of een werkzaamheid met de landschapsbescherming verenigbaar is, lijkt de sanctie van de afbraak van de constructie, in plaats van een loutere boete, immers onevenredig wanneer het gaat om een schending die weliswaar uit formeel oogpunt een inbreuk oplevert (omdat de constructie is opgericht zonder voorafgaande vergunning), maar waarvoor niet inhoudelijk is onderzocht of zij daadwerkelijk het landschap heeft geschaad, zodat het ook mogelijk is dat zij geen schade heeft aangebracht. In dat geval zou de eigenaar de constructie na de afbraak opnieuw kunnen oprichten met dezelfde kenmerken inzake vorm en volume, maar deze keer met een voorafgaande vergunning.

5.4 Over de uitleggingsvraag die in casu rijst, bestaan geen specifieke precedentes. De vraag is niet alleen betwist maar heeft ook betrekking op de draagwijdte van het evenredigheidsbeginsel (een algemeen beginsel van Unierecht) wat de uitlegging van het afgeleide recht betreft, en op de betrekkingen tussen het afgeleide recht en het [Or. 17] door het Handvest van Nice gewaarborgde recht op eigendom.

Zoals is aangevoerd, heeft het Hof van Justitie reeds geoordeeld (in het recente arrest van 15 januari 2013, C-416/10, Križan) dat „[h]et eigendomsrecht [...] geen absolute gelding [heeft], doch [...] in relatie tot zijn sociale functie [moet] worden beschouwd. Het gebruik van dat recht kan dus aan beperkingen worden onderworpen, voor zover dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare inbreuk, waardoor het gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast” (punt 13).

De situatie waarop dat arrest betrekking heeft, is niet dezelfde als die van het onderhavige geding, aangezien het gaat om een conflict tussen eigendom en milieu en niet tussen eigendom en landschap (ook al maken de twee begrippen, zoals reeds is opgemerkt, in het Unierecht deel uit van dezelfde materie), en aangezien het betrekking heeft op de milieueffectbeoordeling (MEB) en niet op de landschapsvergunning. Immers, deze laatste twee figuren zijn weliswaar verbonden door continuentie – beide figuren, ook de MEB, betreffen de voorafgaande beoordeling van de verenigbaarheid van constructies met het landschap, maar de MEB is enkel vereist boven een bepaalde drempelwaarde, terwijl de landschapsvergunning vereist is voor alle ingrepen in landschapsbeschermingsgebieden – maar niet identiek.

Het arrest bevat echter aanwijzingen over de beginselen die uit uitleggingsoogpunt ook in casu [Or. 18] nuttig kunnen zijn, al is het maar omdat zij tot de in het onderhavige geding aan de orde zijnde twijfel aan de verenigbaarheid leiden.

Het arrest Križan volgt namelijk een logisch-juridische redenering die vergelijkbaar is met die welke hierboven is vermeld en leidt tot twijfel aan de verenigbaarheid van voormeld artikel 167 met het Unierecht.

Enerzijds is daarin namelijk met betrekking tot het eerste aspect van het hierboven vermelde probleem (de abstracte vaststelling van het bestaan en de aard van het tegengestelde belang) geoordeeld dat „[w]at de hierboven bedoelde doeleinden van algemeen belang betreft, [...] uit vaste rechtspraak [volgt] dat de bescherming van het milieu een van die doelstellingen is en dus een beperking van het gebruik van het eigendomsrecht kan rechtvaardigen” (punt 114).

Anderzijds is daarin echter met betrekking tot het tweede aspect (concrete vaststelling van de onverenigbaarheid tussen het particuliere goed en de bescherming van het tegengestelde belang) verklaard dat „[w]at de evenredigheid van de betrokken inbreuk op het eigendomsrecht betreft, [...] wanneer een dergelijke inbreuk kan worden aangetoond, [kan] worden volstaan met de vaststelling dat richtlijn 96/61 een evenwicht tot stand brengt tussen de vereisten van dat recht en de vereisten die samenhangen met de bescherming van het milieu” (punt 115, eigen onderstreping).

Volgens het Hof is de aantasting van het recht op eigendom dus rechtmatig en evenredig indien „een dergelijke inbreuk kan worden aangetoond”.

[Or. 19]

De nationale bepalingen die op het gebied van de landschapsbescherming een dergelijke inbreuk op grond van een vermoeden op algemene en abstracte wijze vaststellen, voldoen volgens de verwijzende rechter niet aan het evenredigheids criterium dat door het Hof van Justitie is ontwikkeld als waarborg dat de diverse aspecten van het gebruik van het grondgebied verenigbaar zijn, wanneer de in het arrest Križan geformuleerde beginselen ook moeten worden toegepast op gevallen als het onderhavige, zodat met betrekking tot die aspecten ernstige twijfel rijst over de verenigbaarheid ervan met het Unierecht.

5.5 Om dit vast te stellen is echter een uitlegging van het Unierecht en meer bepaald van voormelde bepalingen vereist, die thans niet duidelijk is, zodat het Hof van Justitie moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing.

De onderhavige rechter moet met andere woorden een nationale regeling toepassen op basis waarvan geen administratieve beoordelingsbevoegdheid kan worden uitgeoefend om een passend evenwicht te vinden tussen het algemene belang bij de landschapsbescherming en het recht op eigendom.

Voor de onderhavige rechter is het dus noodzakelijk te weten of het juist is te stellen dat het passende evenwicht tussen die twee „rechtsgoederen” in het Unierecht is bepaald: a) door het Handvest van de grondrechten; b) door het

evenredigheidsbeginsel, en c) door de aangehaalde richtlijnen die de landschaps- en milieubescherming regelen.

De onderhavige rechter wenst dan ook te vernemen of het juist is te stellen dat die bronnen de lidstaten ertoe verplichten de beperkingen van het recht op eigendom die voortvloeien uit de noodzaak het landschap te beschermen, aldus te regelen dat [Or. 20] erin is bepaald (althans niet is verboden) dat het bestuur een beoordelingsbevoegdheid uitoefent in die zin dat het in concreto en per geval moet beoordelen of het recht op eigendom dient te worden beperkt met het oog op de landschapsbescherming en slechts de maatregelen mag nemen die strikt noodzakelijk zijn voor het doel van landschapsbescherming.

De onderhavige rechter verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie derhalve om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag: (omissis) [zie dictum]

Dictum:

Het Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (omissis)

(omissis)

Verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Staan artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het evenredigheidsbeginsel, als algemeen beginsel [Or. 21] van Unierecht, in de weg aan de toepassing van een nationale regeling die, zoals artikel 167, lid 4, sub a, van Decreto legislativo nr. 42 van 2004, uitsluit dat achteraf een landschapsvergunning wordt toegekend om menselijke ingrepen waardoor oppervlakten en volumes zijn toegenomen te legaliseren, ongeacht of die ingrepen in concreto al dan niet verenigbaar zijn met de landschapsbeschermingswaarden van het specifieke gebied?

(omissis) [procedure]

Palermo (omissis), 10 oktober 2012, 19 december 2012 en 14 februari 2013 (omissis)

(omissis)

[Or. 22]

(omissis)