



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 20. lipnja 2013.¹

Predmet C-301/12

Cascina Tre Pini s.s.
protiv
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Marei dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato [Italija])

„Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Područje od značaja za Zajednicu – Deklasifikacija – Vlasništvo – Provjera na zahtjev – Saslušanje – Nadležna tijela“

I – Uvod

1. Sud se već u više navrata morao pozabaviti uspostavljanjem Nature 2000, mreže europskih područja očuvanja kao i zaštitom tih područja. Nasuprot tomu, ovaj slučaj odnosi se na pitanje pod kojim okolnostima treba ukinuti status zaštićenih područja.

2. Iako Direktiva o staništima² spominje mogućnost deklasifikacije posebnog područja očuvanja, u ovom slučaju je ipak sporno koja prava u svezi s tim pripadaju *vlasnicima* područja o kojima je riječ. Ovo je pitanje od velikog značaja za prihvaćanje zaštite prirode u Europi. Odgovor na to pitanje ovisit će o odredbama općeg prava Unije o provedbi Direktive o staništima od strane nacionalnih uprava, to jest osobito o temeljnom pravu vlasništva i pravu na saslušanje.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

3. Članak 3. stavak 1. podstavak 1. Direktive o staništima definira Naturu 2000, europsku mrežu posebnih područja očuvanja:

„Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja osniva se pod nazivom Natura 2000. Ova mreža, sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. i staništa vrsta navedenih u Prilogu II., omogućuje održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.“

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Direktiva 92/43/EEZ Vijeća od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom 2006/105/EZ Vijeća od 20. studenoga 2006. o prilagodbi Direktiva 73/239/EEZ, 74/557/EEZ i 2002/83/EZ u području okoliša zbog pristupanja Bugarske i Rumunjske (SL L 363, str. 368.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 194.).

4. Člankom 4. Direktive o staništima uređuje se izbor područja koja se trebaju zaštititi. U skladu s člankom 4. stavkom 1., svaka država članica predlaže popis područja na temelju određenih kriterija. Na temelju daljnjih kriterija, sukladno članku 4. stavku 2., Komisija iz popisa svih država članica odabire područja koja će biti uvrštena u popis područja od značaja za Zajednicu, skraćeno SCI.

5. Valja istaknuti članak 4. stavak 1. četvrtu rečenicu Direktive o staništima koji se odnosi na izmjenu popisa:

„Države članice prema potrebi predlažu prilagodbu popisa u svjetlu rezultata nadzora navedenog u članku 11.“

6. Članak 4. stavak 4. i 5. Direktive o staništima odnosi se na zaštitu SCI-ja:

„(4) Kad se područje od značaja za Zajednicu usvoji u skladu s postupkom utvrđenim u stavku 2, dotična država članica ga određuje kao posebno područje očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina, ustanovljujući prioritete u svjetlu značaja tih područja za održavanje ili obnavljanje povoljnog stanja očuvanosti prirodnog stanišnog tipa iz Priloga I. ili vrste iz Priloga II. te koherentnosti mreže Natura 2000, u svjetlu prijetnji od pogoršanja ili uništenja kojima su ta područja izložena.

(5) Čim se područje uvrsti na popis naveden u trećoj točki stavka 2. podložan je odredbama članka 6. stavaka 2., 3. i 4.“

7. Članak 6. stavci 2., 3. i 4. Direktive o staništima definiraju očuvanje područja:

„(2) Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

(3) Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na t[o] područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.

(4) Ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja na područje i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000. Ona Komisiju izvješćuje o usvojenim kompenzacijskim mjerama.

[...]“

8. Članak 9. Direktive o staništima spominje mogućnost ukidanja statusa zaštite određenih područja:

„Komisija, djelujući u skladu s postupkom utvrđenim u članku 21., periodično ocjenjuje koliko Natura 2000 doprinosi postizanju ciljeva utvrđenih u člancima 2. i 3. U tom kontekstu, može se razmotriti deklasifikacija nekog posebnog područja očuvanja, tamo gdje to opravdavaju prirodne pojave primjećene kao rezultat nadzora predviđenog u članku 11.“

9. Članak 11. Direktive o staništima obvezuje države članice na nadzor vrsta i prirodnih staništa koja se prema direktivi trebaju zaštititi:

„Države članice provode nadzor nad stanjem očuvanosti prirodnih staništa i vrsta navedenih u članku 2, s posebnim osvrtom na prioritetne prirodne stanišne tipove i prioritetne vrste.“

10. U skladu s člankom 17. Direktive o staništima, države članice dostavljaju Komisiji svakih šest godina izvješće koje, među ostalim, sadrži glavne rezultate nadzora navedenog u članku 11.

B – Talijansko pravo

11. Članak 3. st. 4-bis Decreto del Presidente della Repubblica (Dekret Predsjednika Republike, u daljnjem tekstu: DPR) br. 357/1997 o provedbi Direktive 92/43/EEZ uređuje nacionalnu nadležnost za reviziju Nature 2000:

„Kako bi se osiguralo operativno prenošenje [...] [Direktive o staništima] [...] regije [...] na temelju mjera nadzora [...] periodično ocjenjuju je li to područje odgovarajuće za postizanje ciljeva Direktive. Nastavno na tu ocjenu one mogu predložiti Ministaru dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (Ministarstvo zaštite okoliša i kopna, u daljnjem tekstu: Ministarstvo okoliša) ažuriranje popisa područja, označivanje njihovih granica i sadržaja njihovog informativnog obrasca. Ministarstvo okoliša prijedlog prosljeđuje Europskoj Komisiji u svrhu ocjene iz članka 9. Direktive.

III – Činjenični kontekst i zahtjev za prethodnu odluku

12. Cascina Tre Pini s.s. je društvo građanskog prava i vlasnik zemljišta veličine oko 22 hektara smještenog na području općine Somma Lombardo u blizini zračne luke Milano-Malpensa. To zemljište dio je područja „Brughiera del Dosso“ koje je Komisija, u ukupnoj površini od 455 hektara, pod br. IT2010012³ uvrstila u popis SCI.⁴

13. Prema standardnom obrascu za to područje⁵, tamo se prije svega nalaze stare acidofilne hrastove šume na pješčanim ravninama s *Quercus robur* (oznaka 9190) te djelomično i europske suhe vrištine (oznaka 4030) kao i ukupno 14 vrsta prema Prilogu II. Direktivi o staništima, osobito lombardijska žaba (*Rana latastei*) i talijanski podust (*Chondrostoma soetta*). Ne navode se prioritetne vrste ili prirodna staništa.

14. U međuvremenu je zračna luka Malpensa proširena u skladu s „Piano d’Area Malpensa“ (Prostorni plan zone Malpensa), koji je potvrđen regionalnim zakonom iz 1999. Prema mišljenju društva Cascina Tre Pini, taj plan previda „trgovačku i industrijsku“ namjenu zemljišta koja, među ostalim, pripadaju području općine Somma Lombardo.

15. Prema društvu Cascina Tre Pini, stalni porast zračnog prometa Malpense s vremenom je doveo do progresivnog pogoršanja stanja okoliša na zemljištu. Ono je stoga 2005. od konzorcija Parco lombardo Valle del Ticino, tijela zaduženog za upravljanje područjem „Brughiera del Dosso“, zatražilo usvajanje mjera nužnih za sprečavanje pogoršanja stanja okoliša na svojem zemljištu. Prema navodima društva Cascina Tre Pini, o ovom zahtjevu nije odlučeno.

3 — Zahtjev za prethodnu odluku sadrži pogrešku u zamjeni znamenki.

4 — Odluka 2004/798/EU Komisije od 7. prosinca 2004. kojom se, primjenjujući Direktivu Vijeća 92/43/EEZ, usvaja popis područja od značaja za Zajednicu za biogeografsku kontinentalnu regiju (SL L 382, str. 1.).

5 — <http://natura2000.eea.europa.eu>

16. Cascina Tre Pini je 2006. od talijanskog Ministarstva okoliša zatražila da se njihovo zemljište isključi iz područja „Brughiera del Dosso“ jer prema njihovom mišljenju više nisu ispunjene činjenične i pravne pretpostavke mjerodavnih pravnih propisa, a osobito pretpostavke predviđene Prilogom III. Direktivi o staništima. Ministarstvo okoliša se Odlukom od 2. svibnja 2006. proglasilo nenadležnim i podnositelja zahtjeva uputilo na Regiju Lombardiju.

17. Društvo Cascina Tre Pini je zahtjev potom uputilo Regiji Lombardiji koja ga je 26. srpnja 2006. odbila jer se „[...] traženje sadržano u zahtjevu [...] može razmotriti jedino kada Ministarstvo okoliša zatraži od regija otvaranje postupka predviđenog u članku 3. stavku 4-bis DPR-a 357/97“.

18. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia je u prvom stupnju odbilo tužbu društva Cascina Tre Pini protiv te odluke. Sada se njegova žalba nalazi pred Consiglio di Stato, talijanskim državnim vijećem. Ono Sudu postavlja sljedeća pitanja:

1. Je li člancima 9. i [10.] Direktive o staništima protivan nacionalni propis (članak 3. stavak 4-bis DPR-a br. 357/97) koji regijama i autonomnim pokrajinama povjerava ovlast predlaganja po službenoj dužnosti ponovnog razmatranja SCI-ja, a da tim tijelima ne propisuje obvezu da iskoriste tu ovlast kada odlučuju povodom obrazloženog zahtjeva koji su u tom smislu postavili pojedinci, vlasnici područja uključenih u SCI, čak i u slučaju kada ti pojedinci tvrde da se stanje okoliša područja pogoršalo?
2. Je li člancima 9. i [10.] Direktive o staništima protivan nacionalni propis (članak 3. stavak 4-bis DPR-a br. 357/97) koji regijama i autonomnim pokrajinama povjerava ovlast predlaganja po službenoj dužnosti ponovnog razmatranja SCI-ja periodičnim procjenjivanjem, a da ne predviđa u kojim se razmacima ono mora provoditi (primjerice, svake dvije ili tri godine) i da ne predviđa nikakvu vrstu obavještanja koja bi se odnosila na pokretanje tog periodičnog procjenjivanja, a koje bi zainteresiranim osobama dopuštalo da podnesu svoje prijedloge ili komentare?
3. Je li člancima 9. i [10.] Direktive o staništima protivan nacionalni propis (članak 3. stavak 4-bis DPR-a br. 357/97) koji regijama i autonomnim pokrajinama povjerava ovlast predlaganja ponovnog razmatranja SCI-ja, a da tu istu ovlast ne povjerava državi, barem podredno, u slučaju propuštanja regija ili autonomnih pokrajina?
4. Je li člancima 9. i [10.] Direktive o staništima protivan nacionalni propis (članak 3. stavak 4-bis DPR-a br. 357/97) koji regijama i autonomnim pokrajinama povjerava potpunu diskrecijsku ovlast predlaganja po službenoj dužnosti ponovnog razmatranja SCI-ja, a da ne propisuje obvezu da se koriste tom ovlasti, čak i u slučaju kada je došlo do onečišćenja ili pogoršanja stanja okoliša i kada je to službeno utvrđeno?

19. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da pozivanje na članak 10. Direktive o staništima u ovim pitanjima počiva na pogrešci u pisanju. Državno vijeće se zapravo poziva na članak 11.

20. Osim toga, Državno vijeće prosljeđuje pitanje društva Cascina Tre Pini:

5. Treba li [...] postupak iz članka 9. Direktive o staništima, koji je nacionalni zakonodavac propisao člankom 3. stavkom 4-bis DPR-a br. 357/97, tumačiti kao postupak koji nužno treba završiti donošenjem upravnog akta ili kao postupak u kojem je ishod ‚fakultativan‘? Treba li postupak ‚koji mora završiti donošenjem upravnog akta‘ tumačiti kao postupak na temelju kojeg, ‚kada se ispune pretpostavke, Ministarstvo okoliša i zaštite kopna treba proslijediti Komisiji [...] prijedlog regije‘, neovisno o tome može li se taj postupak pokrenuti samo po službenoj dužnosti ili se može također pokrenuti na zahtjev pojedinca [?]

21. Naposljetku, zahtjev za prethodnu odluku sadrži i šest pitanja Regije Lombardije, koja su međutim nedopuštena već prema navodima Državnog vijeća⁶. Stoga se odustaje od ponovnog iznošenja tih pitanja.

22. Cascina Tre Pini, Talijanska Republika, Češka Republika i Europska Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Svi su se sudionici, osim Češke Republike, očitovali i na usmenoj raspravi od 16. svibnja 2013.

IV – Pravna ocjena

A – Dopuštenost pitanja iznesenih u zahtjevu za prethodnu odluku

23. Gore navedena pitanja Državnog vijeća⁷, od prvog do četvrtog nedvojbeno su dopuštena te na njih u nastavku treba odgovoriti.

24. Nasuprot tomu, Češka Republika sumnja u dopuštenost pitanja iznesenih u nacionalnom postupku. Naime, članak 267. UFEU-a doista predviđa izravnu suradnju Suda i nacionalnih sudova u nespornom postupku u kojem stranke nemaju prava na inicijativu nego samo priliku za očitovanje. Prema navedenoj odredbi, Sudu se mogu obratiti jedino nacionalni sudovi, a ne stranke glavnog postupka⁸. Iako taj sud može pozvati stranke u postupku koji je pred njim u tijeku da predlože formulacije koje može preuzeti prilikom sastavljanja pitanja za prethodnu odluku, odluku kako o formi tako i o sadržaju nacionalni sud na kraju donosi sam⁹.

25. Za razliku od prijašnjih slučajeva, u ovom predmetu pitanja stranaka nisu sadržana u njihovim očitovanjima, već ih je nacionalni sud naveo Sudu u zahtjevu za prethodnu odluku. Kako Komisija navodi, u okviru postupka propisanog člankom 267. UFEU-a, isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za presudu da utvrdi, uzimajući u obzir posebnosti slučaja, kako potrebu za postavljanje prethodnog pitanja da bi mogao donijeti svoju odluku tako i relevantnost pitanja koja je postavio Sudu. Posljedično, kada se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno obavezan donijeti odluku¹⁰.

26. Stoga postoji pretpostavka relevantnosti prethodnih pitanja koja su postavili nacionalni sudovi¹¹. Ona mora vrijediti i za pitanja o kojima nacionalni sud obavještava Sud nakon što su ih predložile stranke u postupku.

27. Pretpostavka relevantnosti koja vrijedi za prethodna pitanja koja postavljaju nacionalni sudovi može se osporiti iznimno i to onda kada je očito da zahtijevano tumačenje prava Unije nema nikakve veze sa stvarnošću ili s predmetom glavnog postupka, kad je problem hipotetske naravi ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su mu potrebni da bi pružio koristan odgovor na postavljena mu pitanja¹².

6 — O tome u nastavku vidjeti t. 27.

7 — Točka 18.

8 — Presude od 9. prosinca 1965., Singer (44/65, Zb., 1965., str. 1268. i 1275.) od 6. srpnja 2000., ATB i dr. (C-402/98, Zb., 2000., I-5501., t. 29.), i od 15. listopada 2009., Hochtief i Linde-Kca-Dresden (C-138/08, Zb., 2009., I-9889., t. 20. i prateća točka.)

9 — Presuda od 21. srpnja 2011., Kelly (C-104/10, još neobjavljena u Zborniku, t. 65.)

10 — Presude od 15. prosinca 1995., Bosman (C-415/93, Zb., 1995., I-4921., t. 59.), i od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, još neobjavljene u Zborniku, t. 39.)

11 — Presude od 7. rujna 1999., Beck i Bergdorf (C-355/97, Zb., 1999., I-4977., t. 22.) od 15. ožujka 2003., Salzmann (C-300/01, Zb., 2003., I-4899., t. 31.) i Åkerberg Fransson (navedena u bilj. 10, t. 40.)

12 — Presude od 7. rujna 1999., Beck i Bergdorf (C-355/97, Zb., 1999., I-4977., t. 22.) od 15. ožujka 2003., Salzmann (C-300/01, Zb., 2003., I-4899., t. 31.) i Åkerberg Fransson (navedena u bilj. 10, t. 40.)

28. Međutim, peto pitanje koje je postavilo društvo Cascina Tre Pini očito je usko povezano s glavnim postupkom, što se očituje i u njegovom podudaranju s pitanjima Državnog vijeća. I zahtjev za prethodnu odluku sadrži informacije potrebne za odgovor na to pitanje.

29. Nasuprot tomu, šest pitanja koja je postavila Lombardija hipotetske su naravi. Ona se, prema navodima državnog vijeća, odnose na pravila koja u talijanskom pravu trenutačno ne postoje te su stoga nedopuštena¹³.

B – *Odgovor na zahtjev za prethodnu odluku*

30. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na procesnopravna pitanja u vezi s mogućim ukidanjem statusa zaštite nekog područja previđenog pravom Unije koje je Komisija stavila na popis područja od značaja za Zajednicu.

31. Pitanja se mogu razvrstati na sljedeći način: prvim, četvrtim i petim pitanjem želi se znati obvezuju li članci 9. i 11. Direktive o staništima nadležna tijela da povodom obrazloženog zahtjeva vlasnika zemljišta o kojima je riječ provjere ponovno razmatranje SCI-ja, osobito ako se oni pozivaju na narušavanje područja i/ili ako je isto dokazano (o tome pod 1.). Drugo pitanje usmjereno je na pojašnjenje moraju li nadležna tijela u određenim vremenskim razmacima provjeriti ponovno razmatranje SCI-ja (o tome pod 2.) i pritom, prema potrebi, omogućiti sudjelovanje javnosti (o tome pod 3.). Na kraju, predmet trećeg pitanja je nacionalna podjela nadležnosti, odnosno potreba za eventualnim podređenim ovlaštenjem središnjih državnih tijela za postupanje u svrhu provjere ponovnog razmatranja SCI-ja (o tome pod 4.).

1. Obveza provjere ponovnog razmatranja SCI-ja

32. Prvim i četvrtim pitanjem koja se u velikoj mjeri podudaraju s petim pitanjem društva Cascina Tre Pini Državno vijeće želi znati je li s člancima 9. i 11. Direktive o staništima spojivo to da nadležna nacionalna tijela mogu odlučiti hoće li predložiti ponovno razmatranje SCI-ja, a da pritom ne moraju uzeti u obzir zahtjeve vlasnika privatnih zemljišta ili njihove navode o narušavanju područjâ.

33. Za odgovor na to pitanje treba najprije pojasniti pod kojim je uvjetima, prema Direktivi o staništima, moguće ponovno razmatranje SCI-ja. Ono nije izričito predviđeno Direktivom o staništima. Doduše, članak 9. stavak 2. Direktive o staništima spominje „deklasifikaciju posebnog područja očuvanja“ koja bi mogla biti razmotrena. Navedeno istovremeno implicira ponovno razmatranje SCI-ja. Naime, prema članku 4. stavku 4. države članice moraju sve SCI-je označiti kao posebna područja očuvanja. Slijedom navedenog, smiju ih deklasificirati samo ako dotična zemljišta više nisu uvrštena u SCI.

34. Ako ne postoje posebni propisi, brisanje ili izmjenu nekog SCI-ja treba provesti prema istom postupku kao uvrštavanje nekog područja na popis. Prema članku 4. stavku 1. i 2. Direktive o staništima, o uvrštavanju nekog područja na popis SCI-ja odlučuje Komisija na temelju prijedloga države članice. Sukladno tome, prema članku 4. stavku 1. četvrtoj rečenici države članice po potrebi predlažu prilagodbu popisa u svjetlu rezultata nadzora navedenog u članku 11. Članak 9. druga rečenica pokazuje da takva prilagodba može uključivati i deklasifikaciju SCI-ja.

35. Iz teksta članka 9. druge rečenice Direktive o staništima ne proizlazi postojanje obveze deklasifikacije SCI-ja. Samo se pojašnjava da ovlaštenje Komisije za izmjenu popisa SCI-ja uključuje i deklasifikaciju SCI-ja.

13 — Vidjeti presudu Åkerberg Fransson (navedena u bilj. 10, t. 41.).

36. Nasuprot tomu, prema tekstu članka 4. stavka 1. četvrtoj rečenici Direktive o staništima, države članice nemaju *diskrecijsku* ovlast za predlaganje prilagodbe popisa. Iako iz pravila koja se odnose na postupak identificiranja područja koja se mogu označiti kao posebna područja očuvanja proizlazi da, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 92/43, države članice koriste određenu marginu prosudbe u sastavljanju svojih prijedloga područjâ, činjenica je ipak da države navedeno moraju provesti uz poštovanje kriterija određenih tom direktivom¹⁴. Stoga moraju dati odgovarajuće prijedloge kada rezultati nadzora sukladno članku 11. ne dopuštaju neku drugu ocjenu, tj. kada margina prosudbe na temelju utvrđenih činjenica dopušta samo prijedlog za prilagodbu popisa. Osobito je jasna engleska verzija koja koristi pojam „shall“, ali i nizozemska, prema kojoj prijedlog slijedi kada je „nodig“, tj. potreban.

37. Nedvojbeno je da takva obveza odgovara ciljevima Direktive o staništima kada se otkriju nova područja koja moraju biti uvrštena u popis¹⁵.

38. Međutim, razumno je i skraćivanje popisa ako područje više ne može pridonijeti ostvarenju ciljeva Direktive o staništima. U tom slučaju nema razloga takvo područje dalje podvrgavati njenim zahtjevima. Ne bi koristilo očuvanju vrsta i prirodnog staništa ako bi nadležna tijela i dalje koristila ograničene resurse za upravljanje tim područjima. Također, ako bi mreža Natura 2000 sadržavala područja koja ne pridonose njezinim ciljevima, to bi moglo dovesti do nesporazuma ili zabluda o kvaliteti te mreže.

39. Međutim, u ovom slučaju odlučujuće je pravo vlasništva. Klasifikacija zemljišta kao dijela SCI-ja ograničava mogućnost njegovog korištenja, a time i vlasništvo imatelja zemljišta o kojem je riječ. Dok god postoje pretpostavke za zaštitu područja, takva ograničenja vlasništva su, u pravilu, opravdana ciljem zaštite okoliša¹⁶. Međutim, ako su te pretpostavke u međuvremenu prestale postojati, daljnje ograničavanje korištenja zemljišta moglo bi povrijediti pravo vlasništva. U Uniji ne mogu kao zakonite biti priznate mjere koje nisu spojive s poštovanjem priznatih i zajamčenih ljudskih prava¹⁷.

40. Stoga je prepuštanje provjere obrazloženog zahtjeva vlasnika za ponovno razmatranje SCI-ja diskrecijskoj ocjeni nadležnih tijela nespojivo s tumačenjem i primjenom članka 4. stavka 1. četvrte rečenice Direktive o staništima u skladu s temeljnim pravima.

41. Međutim, upitno je koje obrazloženje može potaknuti provjeru. Ako bi bilo koji razlog bio dovoljan, postojala bi opasnost da bi nadležna tijela morala provjeravati brojne bezizgledne zahtjeve, a taj napor ne bi donio odgovarajuću korist ni vlasnicima ni Naturi 2000.

42. Prema članku 9. drugoj rečenici Direktive o staništima, deklasifikacija SCI-ja može se razmotriti (samo) u slučajevima u kojima to opravdavaju prirodne pojave primijećene sukladno članku 11.

43. Zahtjev za prethodnu odluku navodi dva razloga za eventualno ponovno razmatranje: kao prvo, pogon zračne luke Malpensa navodno je prouzročio oštećenje okoliša na područjima o kojima je riječ. Kao drugo, zemljište se nalazi u zoni „trgovačke i industrijske“ namjene.

44. Nijedna od tih dviju okolnosti nije prirodna pojava. Stoga one ne mogu opravdati deklasifikaciju zemljišta kao dijela SCI-ja, sukladno članku 9. drugoj rečenici Direktive o staništima.

14 — Presude od 11. rujna 2001., Komisija/Irska (C-67/99, Zb., 2001., I-5757., t. 33.), Komisija/Njemačka (C-71/99, Zb., 2001., I-5811., t. 26.) i Komisija/Francuska (C-220/99, Zb., 2001., I-5831., t. 30.)

15 — Vidjeti presudu od 15. ožujka 2012., Komisija/Cipar (C-340/10, t. 24. i 27.).

16 — Presuda od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, t. 113. do 115.)

17 — Presude od 18. lipnja 1991., ERT (C-260/89, Zb., 1991., I-2925., t. 41.), od 12. lipnja 2003., Schmidberger (C-112/00, Zb., 2003., I-5659., t. 73.), kao i od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, Zb., 2008., I-6351., t. 284.)

45. Doduše, Direktiva o staništima ne sadrži odredbu koja bi izričito isključivala ponovno razmatranje SCI-ja na temelju drugih pojava. Stoga treba provjeriti obvezuje li direktiva države članice na predlaganje ponovnog razmatranja SCI-ja ako su zemljišta bila narušena ljudskim djelovanjem ili su predviđena za određene djelatnosti koje su prema Direktivi o staništima nespojive s njihovom zaštitom.

46. Polazište stoga moraju biti načela odabira SCI-ja. Pritom se prema članku 4. stavku 1. i 2. Direktive o staništima uzimaju u obzir samo zahtjevi u odnosu na očuvanje prirodnih staništa kao i divlje faune i flore ili uspostavi mreže Natura 2000¹⁸. To je potrebno radi postizanja cilja o uspostavi mreže Natura 2000 propisanog člankom 3. stavkom 1. Direktive o staništima. Ta se mreža sastoji od područja koja obuhvaćaju vrste prirodnih staništa navedenih u Prilogu I. Direktivi kao i staništa vrsta iz Priloga II. Direktivi i ona mora osigurati održavanje ili po potrebi obnovu povoljnog stanja očuvanosti tih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta u njihovim prirodnim područjima prostiranja¹⁹.

47. Nasuprot tomu, prilikom odabira SCI-ja, osim okolišnih, ne smiju biti uzeti u obzir drugi razlozi, a osobito ne gospodarski, društveni i kulturni zahtjevi kao ni regionalne i mjesne posebnosti²⁰.

48. U skladu s navedenim, deklasifikacija je opravdana samo u slučaju kada područje više ne može pridonijeti očuvanju prirodnih staništa iz Priloga I. Direktivi o staništima, divlje faune i flore iz Priloga II. ili uspostavi mreže Natura 2000²¹.

49. Premda nije nužno, ipak je zamislivo da je pogon zračne luke Malpensa toliko narušio područja o kojima je riječ da ona više ne mogu dati odgovarajući doprinos. U svakom slučaju je dvojbena hoće li moći dati svoj doprinos ako, u skladu s Prostornim planom zone Malpensa, budu trgovačke i industrijske namjene.

50. Pritom dekvalifikaciju ne opravdava svako ozbiljno narušavanje SCI-ja. Članak 6. stavak 2. Direktive o staništima obvezuje države članice na zaštitu SCI-ja od narušavanja. Povreda obveze države članice da zaštiti određeno područje ne opravdava nužno ukidanje statusa zaštite tog područja²². Štoviše, države članice bi morale donijeti potrebne mjere radi obnove tog područja. Osim toga, nakon upozorenja o narušavanju ne smiju ostati pasivne, nego ih trebaju uzeti kao povod za odgovarajuću zaštitu tog područja kako se njegovo stanje ne bi dalje pogoršavalo.

51. Međutim, obveza zaštite prestaje ako je područje narušeno nekim planom ili projektom koji je bio odobren prema članku 6. stavku 3. i 4. Direktive o staništima²³. Provjera usklađenosti te mjere s ciljevima očuvanja područja sukladno članku 6. stavku 3. morala je pokazati narušavanje područja u budućnosti. Nadležna tijela su ipak na temelju članka 6. stavka 4. odlučila da je mjera nužna zbog razloga prevladavajućeg javnog interesa te da nije postojalo alternativno rješenje. Usto, potrebne su sve kompenzacijske mjere kako bi se osigurala zaštita koherentnosti Nature 2000.

52. Međutim, prilikom usvajanja Prostornog plana zone Malpensa 1999. područje „Brughiera del Dosso“ još se nije nalazilo na popisu SCI-ja. Stoga članak 6. stavak 3. i 4. Direktive o staništima još nije bio primjenjiv²⁴. Vrijedi li to i za dozvolu proširenja zračne luke Malpensa, trebaju utvrditi nacionalni sudovi.

18 — Vidjeti presude od 7. studenoga 2000., *First Corporate Shipping* (C-371/98, Zb., 2000., I-9235., t. 16.), kao i od 14. siječnja 2010., *Stadt Papenburg* (C-226/08, Zb., 2010., I-131., t. 30.).

19 — Vidjeti presude navedene u bilj. 18, *First Corporate Shipping*, t. 19. i prateća točka i *Stadt Papenburg*, t. 31.

20 — Presuda *Stadt Papenburg* (navedena u bilj. 18, t. 31. i 32.).

21 — Vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2006., *Komisija/Portugal* (C-191/05, Zb., 2006., I-6853., t. 13.).

22 — Vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2007., *Komisija/Irska* (C-418/04, Zb., 2007., I-10947., t. 83. do 86.).

23 — Presude *Komisija/Irska* (navedena u bilj. 22, t. 250. i prateća točka) i od 24. studenoga 2011., *Komisija/Španjolska* (C-404/09, još neobjavljena u Zborniku, t. 122.).

24 — Vidjeti presude od 13. siječnja 2005., *Dragaggi i dr.* (C-117/03, Zb., 2005., I-167., t. 25.), i od 11. rujna 2012., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr.* (C-43/10, t. 101.).

53. Unatoč tomu, prema članku 6. stavku 2. od trenutka uvrštavanja na popis postoji obveza državne zaštite²⁵. U ovom slučaju narušavanje područja ranije odobrenim projektom može se prihvatiti jedino ako su njegovi učinci - po potrebi i naknadno - provjereni mjerama iz članka 6. stavka 3. i ako su ispunjene pretpostavke iz članka 6. stavka 4²⁶.

54. Osim toga, članak 6. stavak 2. države članice može obvezati i na poduzimanje mjera radi sprečavanja prirodnog razvoja koji bi mogao pogoršati stanja očuvanosti vrsta i prirodnih staništa prostora u posebnim područjima zaštite²⁷.

55. Stoga na prvo i četvrto pitanje, kao i na peto pitanje društva Cascina Tre Pini treba odgovoriti da nadležna nacionalna tijela, u skladu s člankom 4. stavkom 1. četvrtom rečenicom Direktive o staništima, na zahtjev vlasnika područja unutar SCI-ja, moraju provjeriti treba li Komisiji predložiti isključenje tih područja iz SCI-ja, pod uvjetom da je taj zahtjev potkrijepljeno obrazložen time da područje, unatoč poštovanju članka 6. stavaka 2. do 4. direktive neće pridonijeti očuvanju prirodnih stanišnih tipova kao ni divlje faune i flore ili uspostavljanju mreže Natura 2000.

2. Potreba redovite provjere ponovnog razmatranja SCI-ja

56. U prvom dijelu drugog pitanja Državno vijeće želi znati moraju li nadležna tijela redovito, primjerice u razmaku od dvije do tri godine, provjeravati ponovno razmatranje SCI-ja.

57. Direktiva o staništima ne sadrži izričitu odredbu o vremenskim razmacima takve provjere. Iz razlaganja prvog, četvrtog i petog pitanja može se zaključiti da takvu provjeru treba izvršiti ako postoje razlozi da SCI ili njegovi određeni dijelovi više ne ispunjavaju pretpostavke zaštite okoliša.

58. Međutim, iz članka 4. stavka 1. četvrte rečenice i članka 9. stavka 2. Direktive o staništima proizlazi da je nadzor iz članka 11. od velikog značaja za ponovno razmatranje SCI-ja.

59. Članak 11. Direktive o staništima obvezuje države članice na nadzor stanja očuvanja vrsta i staništa navedenih u članku 2. Slijedom toga, države članice moraju u svom europskom području promatrati *sva* prirodna staništa kao i *svu* divlju faunu i floru. Nadzor pritom treba biti usmjeren na ostvarenje ciljeva Direktive o staništima, odnosno osiguranje raznolikosti vrsta očuvanjem tih vrsta i staništa.

60. Položaj navedene odredbe u odjeljku Direktive o staništima o zaštiti područja ukazuje na posebnu važnost SCI-ja. To odgovara njihovom značaju, jer ona u skladu s člankom 3. stavkom 1. trebaju osigurati održavanje ili, po potrebi, ponovnu uspostavu povoljnog stanja očuvanja prirodnih staništa i staništa vrsta od interesa Zajednice²⁸, tj. u skladu s člankom 1. točkama (c) i (g), staništa i vrste koje treba posebno zaštititi.

61. Nadzor SCI-ja mora biti osobito prikladan za postizanje prioriteta utvrđenih sukladno članku 4. stavku 4. o očuvanju ili ponovnom uspostavljanju povoljnog stanja očuvanosti vrsta ili staništa u pojedinom SCI-ju, za ostvarivanje konkretnih mjera održivosti utvrđenih u skladu s člankom 6. stavkom 1. i za ispunjenje obveze zaštite u skladu s člankom 6. stavkom 2.

62. Okolnosti zbog kojih bi bilo potrebno ponovno razmatranje SCI-ja u smislu deklasifikacije moraju obvezno biti uzete u obzir prilikom razmatranja tih ciljeva.

25 — Presude Stadt Papenburg (navedeno u bilj. 18, t. 30.) i Komisija/Španjolska (navedena u bilj. 23, t. 125.)

26 — Presuda Komisija/Španjolska (navedena u bilj. 23, t. 156. i 157.)

27 — Presuda od 20. listopada 2005., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-6/04, Zb., 2005., I-9017., t. 34.)

28 — Vidjeti bilj. 188.

63. Ako nadzor pokaže odgovarajuće naznake, nadležna tijela dužna su provjeriti nužne posljedice. Pritom se prije svega misli na dodatne mjere za zaštitu SCI-ja i ponovnu uspostavu narušenih elemenata. Međutim, ako postoje gore izložene pretpostavke za ukidanje statusa zaštite potrebno je provjeriti i njih radi sprečavanja neopravdanog ograničavanja vlasništva nad područjima o kojima je riječ.

64. Minimalni zahtjevi o vremenskim razmacima mjera nadzora proizlaze iz suradnje s Komisijom, predviđenom u Direktivi o staništima. Članak 9. prva rečenica obvezuje Komisiju da preuzme rezultate nadzora te da ih koristi za ukupnu procjenu doprinosa Nature 2000 ostvarivanju ciljeva Direktive. U skladu s člankom 17. Direktive o staništima, države članice u tu svrhu svakih šest godina izrađuju izvješće za Komisiju koje, među ostalim, sadrži najvažnije rezultate nadzora navedenog u članku 11.

65. Stoga države članice svoj nadzor moraju vremenski organizirati tako da Komisiji svakih šest godina prosljeđuju aktualne informacije o staništima i vrstama koje treba nadzirati te osobito o SCI-ju.

66. Države članice u pravilu neće moći ispuniti svoje obveze prema SCI-ju ako ga nadziru samo u razmaku od šest godina. Na taj način ne može jamčiti ni zahtijevana zaštita područja ni osiguranje utvrđenih prioriteta ili ostvarenje mjera očuvanja. Obveza nadzora je obveza trajne naravi. Jedino se intenzitet zahtijevanog nadzora mijenja prema činjeničnom stanju.

67. Zaključno na prvi dio drugog pitanja treba odgovoriti da su države članice dužne, sukladno članku 11. i članku 17. Direktive o staništima, organizirati nadzor SCI-ja tako da ga štite i njime upravljaju na odgovarajući način te da Komisiji, barem svakih šest godina, mogu poslati aktualne informacije o stanju SCI-ja, uključujući i to pridonosi li SCI očuvanju prirodnih staništa i divlje flore i faune ili uspostavljanju mreže Natura 2000.

3. Drugi dio drugog pitanja

68. U svojem drugom dijelu pitanje se odnosi na to moraju li nadležna tijela prilikom provjere ponovnog razmatranja SCI-ja osigurati sudjelovanje javnosti.

69. Direktiva o staništima ne sadrži izričitu odredbu ni o tom pitanju. Međutim, u odnosu na vlasnike područja o kojima je riječ, iz općih načela prava Unije proizlaze određeni zahtjevi, osobito iz prava na saslušanje²⁹.

70. Poštovanje prava na obranu jest opće načelo prava Unije koje se primjenjuje kada uprava namjerava protiv neke osobe poduzeti mjeru koja je može pogoditi. Na temelju tog načela, adresatima odluka koje značajno utječu na njihove interese mora se omogućiti da učinkovito iznesu svoja stajališta u vezi s elementima na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku. Za to im se mora ostaviti razuman rok³⁰.

29 — O odnosu između ovog načela i članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje o temeljnim pravima vidjeti moje mišljenje od 6. lipnja 2013., Sabou (C-276/12).

30 — Presude od 24. listopada 1996., Komisija/Lisrestal i dr. (C-32/95 P, Zb., 1996., I-5373., t. 21.), od 18. prosinca 2008., Sopropé (C-349/07, Zb., 2008., I-10369., t. 36. i 37.), od 1. listopada 2009., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Vijeće (C-141/08 P, Zb., 2009., I-9147., t. 83.), i od 22. studenoga 2012., M. (C-277/11, t. 81. do 87.)

71. Ta obveza nalaže se administracijama država članica kada poduzimaju mjere koje ulaze u područje primjene prava Unije, čak i onda kad mjerodavni propis izričito ne predviđa takvu formalnost. Što se tiče provedbe ovog načela, treba precizirati da ono kada, kao u glavnom postupku, nije određeno pravom Unije, proizlazi iz nacionalnog prava pod uvjetom da su odredbe jednake onima na koje bi pojedinci i poduzetnici imali pravo u usporedivim situacijama u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava koja im dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti)³¹.

72. Provjera treba li Komisiji predložiti ponovno razmatranje SCI-ja služi provedbi Direktive o staništima te stoga ulazi u područje primjene prava Unije. Vlasnici područja o kojima je riječ doduše nisu adresati odluke kojom se Komisiji predlaže deklasifikacija ili kojom se suzdržava od takvog prijedloga. Međutim, ta odluka može značajno utjecati na njihove interese. Ako nadležna tijela Komisiji ne predlože njihovu deklasifikaciju kao SCI-ja, područja o kojima je riječ i dalje su obuhvaćena zaštitom koja može u znatnoj mjeri ograničiti njihovo korištenje. Nasuprot tomu prijedlog njezinog ukidanja može imati negativan učinak na interes za financijsku podršku za njihovo upravljanje u smislu ciljeva očuvanja.

73. Stoga na drugi dio drugog pitanja treba odgovoriti da države članice moraju vlasnicima područja o kojima je riječ pružiti priliku za očitovanje kada provjeravaju hoće li Komisiji u odnosu na ta područja predložiti prilagodbu popisa SCI-ja.

4. Treće pitanje

74. Trećim pitanjem treba pojasniti je li prijenos inicijative za ponovno razmatranje SCI-ja na regije i autonomne pokrajine u skladu sa člancima 9. i 11. Direktive o staništima, a da navedeno pravo pritom nije predviđeno za državu, barem podredno, u slučaju nepostupanja regija i autonomnih pokrajina.

75. Međutim, i u tom je dijelu članak 4. stavak 4. četvrta rečenica Direktive o staništima od većeg značaja od članka 9. Stoga treba uzeti u obzir i prvonavedenu odredbu.

76. Pravo Unije doista sadrži odredbe koje postavljaju zahtjeve prema upravnim tijelima kojima je povjerena njihova primjena³². Međutim, iako direktivi nedostaju odgovarajući zahtjevi ona je, sukladno članku 288. stavku 3. UFEU-a, ipak i dalje obvezujuća za svaku državu članicu kojoj je upućena, ali je nacionalnim tijelima prepušten izbor načina i sredstva³³. Ovo se osobito odnosi na određivanje nadležnih tijela. Pravo Unije zahtijeva samo to da se prenošenjem Direktive 92/43 u interno pravo, uključujući dio koji se odnosi na određivanje nadležnih tijela, učinkovito osigura puna primjena te direktive na način koji je u dovoljnoj mjeri precizan i jasan³⁴.

77. Nadležnost regionalnih tijela za primjenu Direktive o staništima, osobito članka 4. stavka 1. četvrte rečenice, čini se posve razumnom. Naime, zaštita i upravljanje SCI-jem zahtijevaju konkretno poznavanje situacije na licu mjesta.

78. Pravo Unije ne zahtijeva da se nadležnost regionalnih tijela dopuni podrednom nadležnosti tijela središnje državne vlasti. Osim toga je dvojbeno je li takva nadležnost nužna za pravilnu primjenu tih odredbi. Ako središnjoj vlasti nisu na raspolaganju nadležna lokalna tijela, njezine službe u glavnom gradu teško će moći procijeniti koje su mjere potrebne.

31 — Presuda Sopropé (navedena u bilj. 30, t. 38.)

32 — Vidjeti osobito, u vezi s člankom 6. stavkom 3. Direktive 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o provjeri utjecaja određenih planova i programa na okoliš (SL L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17.), presudu od 20. listopada 2011., Seaport i dr. (C-474/10, još neobjavljena u Zborniku, t. 42. i prateće točke).

33 — Presude Komisija/Irska (navedena u bilj. 22, t. 157.) i od 14. listopada 2010., Komisija/Austrija (C-535/07, Zb., 2010., I-9483., t. 60.)

34 — Presude od 27. travnja 1988., Komisija/Francuska (252/85, Zb., 1988., str. 2243, t. 5.), od 12. srpnja 2007., Komisija/Austrija (C-507/04, Zb., 2007., I-5939., t. 89.) i od 27. listopada 2011., Komisija/Poljska (C-311/10, još neobjavljena u Zborniku, t. 40.)

79. Nije isključeno da su nadležna tijela Lombardije, u odnosu na zahtjeve društva Cascina Tre Pini, povrijedila Direktivu o staništima. Međutim, čak i ako bi se dokazala takva povreda, to još uvijek ne bi bio dokaz da ta tijela nisu sposobna osigurati punu primjenu Direktive.

80. Stoga na treće pitanje treba odgovoriti da nacionalni propis koji na regije i autonomne pokrajine prenosi inicijativu za ponovno razmatranje SCI-ja, a da pritom takvo pravo inicijative nije predvidio za državu, barem podredno u slučaju nepostupanja regija i autonomnih pokrajina, ne sprečava pravilnu primjenu članka 4. stavka 1. četvrte rečenice i članaka 9. i 11. Direktive 92/43.

V – Zaključak

81. Stoga predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

- 1) Nadležna nacionalna tijela moraju u skladu s člankom. 4. stavkom.1. četvrtom rečenicom Direktive o staništima, na zahtjev vlasnika područja zemljišta unutar područja od značaja za Zajednicu, provjeriti treba li Komisiji predložiti isključenje tih područja iz područja od značaja za Zajednicu, pod uvjetom da je taj zahtjev potkrijepljeno obrazložen time da područja, unatoč poštovanju članka 6. stavaka 2. do 4. direktive neće pridonijeti očuvanju prirodnih stanišnih tipova kao ni divlje faune i flore ili uspostavljanju mreže Natura 2000.
- 2) Države članice dužne su, sukladno člancima 11. i 17. Direktive 92/43, organizirati nadzor područja od značaja za Zajednicu tako da ga primjereno štite i njime upravljaju na odgovarajući način te slati Komisiji, barem svakih šest godina, aktualne informacije o stanju područja, uključujući i onu o tome pridonosi li područje očuvanju prirodnih staništa i divlje flore i faune ili uspostavljanju mreže Natura 2000.
- 3) Države članice moraju vlasnicima područja o kojima je riječ pružiti priliku za očitovanje kada provjeravaju hoće li Komisiji u odnosu na ta područja u skladu s člankom 4. stavkom 1. četvrtom rečenicom Direktive 92/43 predložiti prilagodbu popisa područja od značaja za Zajednicu.
- 4) Nacionalni propis koji na regije i autonomne pokrajine prenosi inicijativu za ponovno razmatranje područja od značaja za Zajednicu, a da pritom takvo pravo inicijative nije predvidio za državu, barem podredno u slučaju nepostupanja regija i autonomnih pokrajina, ne sprečava pravilnu primjenu članka 4. stavka 1. četvrte rečenice i članaka 9. i 11. Direktive 92/43.