



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

6. ožujka 2014. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Opća načela prava Unije – Provedba prava Unije – Područje primjene prava Unije – Dovoljna veza – Nepostojanje – Nenadležnost Suda“

U predmetu C-206/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italija), odlukom od 14. veljače 2013., koju je Sud zaprimio 18. travnja 2013., u postupku

Cruciano Siragusa

protiv

Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: E. Juhász, predsjednik vijeća, A. Rosas (izvjestitelj) i D. Šváby, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Palatiello, *avvocato dello Stato*,
- za češku vladu, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i C. Schillemans, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, L. Pignataro-Nolin i C. Zadra, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez njezinog mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski.

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i načela proporcionalnosti.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Cruciana Siraguse i Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Sicilijanska regija – Uprava za kulturnu i okolišnu baštinu Palerma) povodom odluke o vraćanju u prijašnje stanje nekretnine u vlasništvu C. Siraguse.

Pravni okvir

- 3 Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da vlasnik nekretnine u zoni koja podliježe režimu zaštite krajolika ne smije poduzeti nikakav zahvat bez odobrenja nadležnog upravnog tijela.
- 4 Članak 146. stavak 1. i 2. Zakonodavne uredbe br. 42 od 22. siječnja 2004. [Codice dei beni culturali e del paesaggio (Zakon o kulturnim dobrima i krajoliku), u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 42/04], u verziji koja je primjenjiva na činjenice glavnog postupka, predviđa da vlasnik zakonom zaštićene nekretnine ne smije spomenutu ni uništiti ni izmijeniti ako to šteti interesima zaštićenog krajolika. Prije poduzimanja izmjena treba zatražiti prethodno odobrenje. Ako izvrši izmjene ne zatraživši odobrenje, upravno tijelo može ih naknadno odobriti na temelju legalizacije, pod uvjetom da su izvršeni radovi spojivi sa zaštićenim interesima, sukladno članku 167. stavku 4. i 5. te zakonodavne uredbe.
- 5 Članak 167. Zakonodavne uredbe br. 42/04 točno određuje posljedice nepoštovanja obveza koje taj akt nameće. Članak 167. stavak 4. propisuje da nadležno upravno tijelo ispituje spojivost rečenih radova s pravilima zaštite krajolika u sljedećim slučajevima:
 - „a) za radove koji su izvršeni bez odobrenja ili nisu izvršeni u skladu s dobivenim odobrenjem, a koji nisu uključivali nastanak novih odnosno povećanje postojećih zakonito nastalih korisnih površina ili obujma“.
- 6 U slučaju gdje se ne radi o radovima koji su uključili nastanak novih odnosno povećanje postojećih zakonito nastalih korisnih površina ili obujma i kada se zahvati smatraju spojivima s pravilima zaštite krajolika, prekršitelju se može odrediti obveza plaćanja novčane kazne.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 7 Tužitelj u glavnom postupku vlasnik je nekretnine koja se nalazi u zoni koja podliježe režimu zaštite krajolika. Na toj je nekretnini izvršio izmjene bez prethodnog odobrenja, te je za njih, u cilju legalizacije, naknadno zatražio od Comune di Trabia izdavanje građevinske dozvole, podložno prethodnoj suglasnosti Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.
- 8 Potonja je donijela, 4. travnja 2011., rješenje kojim mu se nalaže povrat u prvobitno stanje uz uklanjanje učinaka svih protupravno izvršenih radova u roku od 120 dana računajući od primitka tog rješenja. To je obrazloženo činjenicom da takvi radovi nisu podložni ispitivanju u pogledu spojivosti s pravilima zaštite krajolika u smislu članaka 167. i 181. Zakonodavne uredbe br. 42/04 jer su uključili povećanje obujma.
- 9 Tužitelj u glavnom postupku podnio je tužbu sudu koji je uputio zahtjev upravljenu protiv navedenog rješenja.

- 10 Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da, prema pravu Unije, zaštita krajolika nije područje koje je samostalno ili načelno različito od zaštite okoliša, već da čini njegov sastavni dio. On se u tom pogledu poziva na:
- članak 2. stavak 3. točku (a) Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, odobrene u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151., u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija);
 - Uredbu (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.);
 - članak 2. stavak 1. točku (a) Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.–134.), i
 - članak 1. i 3. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012, L 26, str. 1.).
- 11 Sud koji je uputio zahtjev podsjeća, među ostalim, da područje okoliša potpada pod nadležnost Europske unije u smislu članka 3. stavka 3. UEU-a i članka 21. stavka 2. točke (f) UEU-a, kao i članka 4. stavka 2. točke (e) UFEU-a, članka 11. UFEU-a, članka 114. UFEU-a i članka 191. UFEU-a.
- 12 Prema sudu koji je uputio zahtjev, režim zaštite krajolika podrazumijeva ograničenja privatnih aktivnosti koja ne znače nužno zabranu građenja. Iz toga proizlazi da svaka građevinska aktivnost, pa i ona koja za rezultat ima povećanje obujma, ne predstavlja uvijek i sustavno ugrožavanje interesa zaštićenih dotičnim propisima.
- 13 Da Zakonodavna uredba br. 42/04 ne propisuje strogu i apstraktnu pretpostavku isključenja radova koji podrazumijevaju „nastanak novih odnosno povećanje postojećih zakonito nastalih korisnih površina ili obujmova“, u konkretnom bi se slučaju moglo provesti ispitivanje koje uključuje mogućnost legalizacije nakon plaćanja novčane kazne. Naime, i u ovom bi se slučaju zaštita krajolika na temelju konkretnog ispitivanja mogla pokazati spojiva s izvedenim radovima.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev se prema tome pita može li se članak 167. Zakonodavne uredbe br. 42/04, time što na temelju pretpostavke isključuje jednu kategoriju radova iz ispitivanja njihove spojivosti sa zaštitom krajolika i sankcionira ih rušenjem, smatrati neopravdanom i neproporcionalnom povredom prava vlasništva zajamčenog člankom 17. Povelje ako bi se on trebao tumačiti u smislu da ograničenja prava vlasništva ovise o provjeri stvarnog, a ne samo apstraktnog postojanja suprotnog interesa. To se također odnosi na načelo proporcionalnosti kao na opće načelo prava Unije.
- 15 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Sprečavaju li članak 17. [Povelje] i načelo proporcionalnosti, kao opće načelo prava Unije primjenu nacionalne odredbe koja, kao članak 167. stavak 4. točka (a) Zakonodavne uredbe br. 42/04, isključuje mogućnost izdavanja naknadnog odobrenja u svrhu legalizacije, a koje se traži radi zaštite krajolika od svih ljudskih zahvata koji uključuju povećanje površina i obujma, neovisno o konkretnoj provjeri spojivosti tih zahvata s vrijednostima zaštite krajolika na dotičnoj lokaciji?“

Nadležnost Suda

- 16 Sud koji je uputio zahtjev u biti pita trebaju li se članak 17. Povelje i načelo proporcionalnosti tumačiti tako da se protive odredbi nacionalnog propisa kao što je članak 167. stavak 4. točka (a) Zakonodavne uredbe 42/04.
- 17 Sve su zainteresirane strane podnijele svoja očitovanja kojima tvrde da je Sud nenadležan za odgovor na prethodno pitanje jer ne postoji dovoljna veza s pravom Unije. Podsjećaju, među ostalim, da sud koji je uputio zahtjev treba objasniti vezu između odredaba prava Unije čije se tumačenje traži i članka 167. stavka 4. točke (a) Zakonodavne uredbe br. 42/04.
- 18 Europska komisija ipak ispituje različite tekstove na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev i za svaki od njih navodi kako slijedi:
- Odluka br. 2005/370 ograničena je na uvođenje Aarhuške konvencije u pravni poredak Unije i predstavlja mjeru Unije koju države članice ne moraju prihvatiti;
 - Uredba br. 1367/2006 nije upućena državama članicama, već institucijama Unije, i nije povezana s glavnim postupkom, pa time ni sa Zakonodavnom uredbom br. 42/04;
 - isto vrijedi i za Direktivu br. 2003/4 o javnom pristupu informacijama o okolišu;
 - iz spisa ne proizlazi da se Direktiva br. 2011/92 odnosi na glavni postupak jer radovi koje je izvršio C. Siragusa očito ne potiču pitanje poštovanja te direktive zbog izostanka ocjene njihova utjecaja na okoliš;
 - članak 3. stavak 3. UEU-a i članak 21. stavak 2. točka (f) UEU-a upućeni su Uniji, a ne državama članicama;
 - članak 4. stavak 2. točka (e) UFEU-a odnosi se na podjelu nadležnosti između država članica i Unije i nalazi su u dijelu koji se bavi načelima;
 - članak 11. UFEU-a također je upućen Uniji;
 - članak 114. UFEU-a upućen je institucijama Unije, a ne državama članicama, i
 - čak i pod pretpostavkom da nacionalni propis iz glavnog postupka ulazi u područje primjene prava Unije zbog upućivanja na članak 191. UFEU-a, Sud je već imao priliku naglasiti da se, s obzirom na to da se taj članak odnosi na djelovanje Unije, pojedinci ne mogu pozivati na njega u cilju isključenja primjene nacionalnih odredaba koje zahvaćaju u područje okolišne politike jer se ne mogu primijeniti propisi Unije doneseni na osnovi članka 192. UFEU-a koji bi obuhvaćali dotičnu situaciju (presuda od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-378/08, Zb. str. I-1919., t. 46.).
- 19 U tom pogledu valja podsjetiti da, sukladno članku 94. točki (c) Poslovnika Suda, zahtjev za prethodnu odluku treba sadržavati prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku. Prethodno navedeno, kao i sažet prikaz činjenica koji se zahtijeva člankom 94. točkom (a) spomenutog Poslovnika, treba omogućiti Sudu da osim dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku ispita i vlastitu nadležnost za odgovaranje na postavljeno pitanje.

- 20 Članak 51. stavak 1. Povelje propisuje da se njezine odredbe upućuju samo državama članicama jer one provode pravo Unije. Članak 6. stavak 1. UEU-a kao i članak 51. stavak 2. Povelje određuju da te odredbe ni na koji način ne proširuju nadležnosti Unije kako su utvrđene u Ugovorima. Stoga je Sud pozvan tumačiti, u odnosu na Povelju, pravo Unije u njime dodijeljenim mu granicama (presuda od 15. studenoga 2011., Dereci i dr., C-256/11, Zb. str. I-11315., t. 71. i navedena sudska praksa).
- 21 Sud je već podsjetio da ne može u odnosu na Povelju ocjenjivati nacionalna pravila koja ne ulaze u okvir prava Unije. Naprotiv, kada takva pravila potpadaju u područje prava Unije, Sud mora, kada mu se uputi zahtjev za prethodnu odluku, dati sve elemente tumačenja koji su potrebni nacionalnom sudu da ocijeni sukladnost takvih pravila s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava (vidjeti presudu od 26. veljače 2013. Åkerberg Fransson, C-617/10, t. 19. i navedenu sudsku praksu).
- 22 Ta definicija područja primjene temeljnih prava Unije poduprta je objašnjenjima koja se odnose na članak 51. Povelje i koja, sukladno članku 6. stavku 1. podstavku 3. UEU-a i članku 52. stavku 7. Povelje, treba uzeti u obzir prilikom njenog tumačenja (vidjeti, u tom smislu, presudu od 22. prosinca 2010., DEB, C-279/09, Zb. str. I-13849., t. 32.). Prema navedenim objašnjenjima, poštovanje temeljnih prava definiranih u kontekstu Unije obvezujuće je za države članice samo kad postupaju unutar područja primjene prava Unije.
- 23 Prema opisu suda koji je uputio zahtjev, glavni se postupak tiče rješenja kojim se C. Siragusi nalaže uklanjanje rezultata radova izvršenih protivno zakonu o zaštiti kulturnih dobara i krajolika. Takav je postupak povezan s pravom Unije u području okoliša jer zaštita krajolika, obuhvaćena dotičnim nacionalnim zakonom, potpada pod zaštitu okoliša. Sud koji je postavio prethodno pitanje u tom se pogledu poziva na različite odredbe prava Unije u području okoliša.
- 24 Valja međutim podsjetiti da pojam „provedba prava Unije“, u smislu članka 51. Povelje, nameće postojanje određenog stupnja povezanosti koja nadilazi sličnost obuhvaćenih područja ili neizravnih učinaka jednog područja na drugo (vidjeti, u tom smislu, presudu od 29. svibnja 1997., Kremzow, C-299/95, Zb. str. I-2629., t. 16.).
- 25 Da bi se utvrdilo odnosi li se nacionalni propis na provedbu prava Unije u smislu članka 51. Povelje potrebno je, uz druge elemente, provjeriti ima li on za cilj provedbu odredbe prava Unije, narav tog propisa te ima li propis ciljeve različite od onih koji su obuhvaćeni pravom Unije, čak i ako može neizravno utjecati na potonje, te također postoje li specifični propisi Unije u tom području ili takvi koji bi mogli utjecati na njega (vidjeti presude od 18. prosinca 1997., Annibaldi, C-309/96, Zb. str. I-7493., t. 21. do 23.; od 8. studenoga 2012., Iida, C-40/11, t. 79., kao i od 8. svibnja 2013., Ymeraga i dr., C-87/12, t. 41.).
- 26 Osobito, Sud je odlučio o neprimjenjivosti temeljnih prava Unije u vezi s nacionalnim propisom jer odredbe Unije u dotičnom području ne nameću državama članicama nikakvu obvezu u pogledu situacije iz glavnog postupka (vidjeti presudu od 13. lipnja 1996., Maurin, C-144/95, Zb. str. I-2909., t. 11. i 12.).
- 27 Kao što su ustvrdile ostale zainteresirane strane u svojim očitovanjima, ni odredbe UEU-a i TFEU-a na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev, ni propisi vezani za Aarhušku konvenciju ni direktive 2003/4 i 2011/92 ne nameću državama članicama specifične obveze u svrhu zaštite krajolika kao što to čini talijansko pravo.
- 28 Ciljevi tih propisa i Zakonodavne uredbe br. 42/04 nisu isti, iako je krajolik jedan od elemenata koji se uzimaju u obzir prilikom ocjene učinaka projekta na okoliš, u skladu s Direktivom 2011/92, i sastavni je dio elemenata koji se uzimaju u obzir među okolišnim informacijama sadržanim u Aarhuškoj konvenciji, Uredbi br. 1367/2006 i Direktivi 2003/4.

- 29 Sud je u prethodno navedenoj presudi Annibaldi, na koju upućuju i objašnjenja koja se odnose na članak 51. Povelje, presudio da sama okolnost da nacionalni zakon može neizravno utjecati na djelovanje zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta ne čini dovoljnu vezu (prethodno navedena presuda Annibaldi, t. 22.; vidjeti također prethodno navedenu presudu Kremzow, t. 16.).
- 30 U tom pogledu nijedan element ne omogućuje zaključak da odredbe Zakonodavne uredbe br. 42/04 relevantne za glavni postupak pripadaju u područje primjene prava Unije. Naime, upravo se po tome što te odredbe ne sadrže provedbu normi prava Unije razlikuje glavni postupak iz prethodnog pitanja od onog koji je doveo do presude od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10), na koju se poziva sud koji je uputio zahtjev.
- 31 Valja, osim toga, uzeti u obzir cilj zaštite temeljnih prava u okviru prava Unije, a to je osigurati da se ta prava ne krše bilo da je riječ o djelovanju na razini Unije ili o provedbi prava Unije od strane država članica.
- 32 Ostvarenje tog cilja obrazloženo je potrebom izbjegavanja da zaštita temeljnih prava koja bi se mogla razlikovati ovisno o dotičnom nacionalnom pravu ugrozi jedinstvo, nadređenost i učinkovitost prava Unije (vidjeti, u tom smislu, presudu od 17. prosinca 1970., Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Zb. str. 1125., t. 3., i od 26. veljače 2013., „Melloni“, C-399/11, t. 60.). Štoviše, iz zahtjeva za prethodnu odluku ne proizlazi da u glavnom postupku postoji takav rizik.
- 33 Iz svih elemenata proizlazi da ne postoji nadležnost Suda za tumačenje članka 17. Povelje (vidjeti, u tom smislu, presudu od 22. prosinca 2010., Omalet, C-245/09, Zb. str. I-13771., t. 18.; rješenja od 1. ožujka 2011., Chartry, C-457/09, Zb. str. I-819., t. 25. i 26.; od 10. svibnja 2012., Corpul Național al Polițiștilor, C-134/12, t. 15.; od 7. veljače 2013., Pedone, C-498/12, t. 15., kao i od 7. studenoga 2013., SC Schuster & Co Ecologic, C-371/13, t. 18.).
- 34 Što se tiče načela proporcionalnosti, ono pripada općim načelima prava Unije koje nacionalni propis treba poštovati prilikom ulaska u područje primjene prava Unije ili prilikom njegove provedbe (vidjeti, u tom smislu, presude od 18. veljače 1982., Zuckerfabrik Franken, 77/81, Zb. str. 681., t. 22.; od 16. svibnja 1989., Buet i EBS, 382/87, Zb. str. 1235., t. 11.; od 2. lipnja 1994., Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Zb. str. I-2283., t. 20., kao i od 2. prosinca 2010., Vandorou i dr., C-422/09, C-425/09 i C-426/09, Zb. str. I-12411., t. 65.).
- 35 Budući da sud koji je uputio zahtjev nije utvrdio dokazivanjem dovoljne veze, da članak 167. stavak 4. točka (a) Zakonodavne uredbe br. 42/04 ulazi u područje primjene prava Unije ili ga provodi, ne može se ustanoviti ni nadležnost Suda za tumačenje načela proporcionalnosti u dotičnom slučaju.
- 36 Pod tim uvjetima valja ustvrditi da Sud nije nadležan za odgovor na pitanje koje je postavio Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

Troškovi

- 37 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (deseto vijeće) odlučuje

Sud Europske unije nije nadležan za odgovaranje na pitanje koje je postavio Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italija).

Potpisi