



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

3. travnja 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Direktiva 92/43/EEZ – Područja od značaja za Zajednicu – Ponovno razmatranje statusa takvog područja u slučaju nastanka onečišćenja ili pogoršanja stanja okoliša – Nacionalni propis koji za zainteresirane osobe ne predviđa mogućnost da zatraže navedeno ponovno razmatranje – Dodjela nadležnom nacionalnom tijelu diskrecijske ovlasti da po službenoj dužnosti pokrene postupak ponovnog razmatranja navedenog statusa“

U predmetu C-301/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Italija), odlukom od 29. svibnja 2012., koju je Sud zaprimio 20. lipnja 2012., u postupku

Cascina Tre Pini Ss

protiv

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Regione Lombardia,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino,

Comune di Somma Lombardo,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (izvjestitelj), J.-C. Bonichot i A. Arabadjiev, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. svibnja 2013.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Cascina Tre Pini Ss, E. Cicigoi, *avvocatessa*,

* Jezik postupka: talijanski

- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. De Stefana, *avvocato dello Stato*,
- za češku vladu, M. Smolek i D. Hadroušek, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, F. Moro i L. Banciella, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 20. lipnja 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 9. i 11. Direktive Vijeća 92/43/EEZ 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 Ugovorom o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike i prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija (SL 2003, L 2003, str. 33., u daljnjem tekstu: Direktiva 92/43).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Cascina Tre Pini Ss (u daljnjem tekstu: Cascina), društva osnovanog u skladu s talijanskim pravom, i Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministarstvo okoliša i zaštite kopna i mora, u daljnjem tekstu: Ministero), Regione Lombardia (Regija Lombardija), Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara), Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino (udruženje lombardskih parkova doline Ticina) i Comune di Somma Lombardo (Općina Somma Lombardo), u vezi s postupkom ponovnog razmatranja statusa područja od značaja za Zajednicu (u daljnjem tekstu: SCI) u vezi s područjem koje uključuje zemljište čiji je vlasnik Cascina.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Članak 2. Direktive 92/43, koji propisuje njezine ciljeve, predviđa:
 - „1. Cilj ove Direktive je doprinijeti osiguranju biološke raznolikosti putem očuvanja prirodnih staništa i divlje faune i flore na europskom području država članica na koje se Ugovor [UEZ] primjenjuje.
 - 2. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom namijenjene su održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti, prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Zajednice.
 - 3. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom uzimaju u obzir gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne karakteristike.“
- 4 Članak 3. te direktive, kojim se propisuje stvaranje mreže Natura 2000, predviđa:
 - „1. Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja [u daljnjem tekstu: SAC], 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.

Mreža Natura 2000 obuhvaća područja posebne zaštite koja su države članice klasificirale u skladu s Direktivom 79/409/EEZ [Vijeća od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL L 103, str. 1.)].

2. Svaka država članica doprinosi stvaranju mreže Natura 2000 u razmjeru u kojem su na njezinom području zastupljeni prirodni stanišni tipovi i staništa vrsta navedenih u stavku 1. U tu svrhu svaka država članica u skladu s člankom 4. određuje područja kao posebna područja očuvanja, uzimajući u obzir ciljeve utvrđene u stavku 1.

3. Tamo gdje smatraju potrebnim, države članice nastoje unaprijediti ekološku povezanost mreže Natura 2000 održavanjem i gdje je potrebno razvijanjem obilježja krajobraza koja su od najvećeg značaja za divlju faunu i floru, kako je navedeno u članku 10.“

5 Članak 4. Direktive 92/43 detaljno uređuje postupak sastavljanja popisa SCI-ja kako slijedi:

„1. Na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 1) i relevantnih znanstvenih informacija svaka država članica predlaže popis područja, uz naznaku koji se prirodni stanišni tipovi iz Priloga I. i koje vrste iz Priloga II. prirodno nalaze na tom području. [...] države članice prema potrebi predlažu prilagodbu popisa u svjetlu rezultata nadzora navedenog u članku 11.

Popis se prosljeđuje [prosljeđuje] Komisiji u roku od tri godine od priopćenja ove Direktive, zajedno s informacijama o svakom području. [...]

2. Na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 2) i u okviru svake od pet biogeografskih regija navedenih u članku 1. točki (c) podtočki iii. te cijelog područja navedenog u članku 2. stavku 1., Komisija u dogovoru sa svakom državom članicom sastavlja nacrt popisa područja od značaja za Zajednicu na temelju popisa država članica u kojima se navode područja na kojima se nalaze jedan ili više prioritetnih prirodnih stanišnih tipova ili prioritetnih vrsta.

[...]

Popis područja odabranih kao područja od značaja za Zajednicu, u kojem su istaknuta ona područja na kojima se nalazi jedan ili više prioritetnih prirodnih stanišnih tipova ili prioritetnih vrsta, Komisija usvaja u skladu s postupkom utvrđenim člankom 21.

3. Popis naveden u stavku 2. mora se sastaviti u roku od šest godina od priopćenja ove Direktive.

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.“

6 Članak 6. navedene direktive, koji se primjenjuje na SAC, u stavcima 2. do 4. propisuje:

„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 ta 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.

[...]

7 Članak 9. iste direktive glasi:

„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 primijećene kao rezultat nadzora predviđenog u članku 11.“

8 Članak 11. Direktive 92/43/EEZ propisuje:

„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.“

Talijansko pravo

9 Članak 1. Dekreta predsjednika Republike br. 357 o provedbi Direktive 92/43/EEZ o očuvanju prirodnih staništa i divlje flore i faune (decreto del Presidente della Repubblica n. 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CCE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) od 8. rujna 1997. (redovni dodatak GURI-ju br. 248 od 23. listopada 1997.), u inačici koja je primjenjiva u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: DPR br. 357/97), određuje područje primjene DPR-a br. 357/97 na sljedeći način:

„1. Ovaj se dekret primjenjuje na postupke za usvajanje mjera predviđenih Direktivom [92/43] za očuvanje prirodnih i poluprirodnih staništa i divlje flore i faune te biološke raznolikosti očuvanjem prirodnih staništa iz priloga A kao i vrsta flore i faune iz priloga B, D i E ovom dekretu.

2. Mjere poduzete u skladu s ovim dekretom namijenjene su održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Zajednice.

3. Mjere poduzete u skladu s ovim dekretom uzimaju u obzir gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne značajke.

[...]

10 Članak 3. DPR-a br. 357/97 glasi kako slijedi:

„1. Regije i autonomne pokrajine Trento i Bolzano sastavljaju popis područja u kojima se nalaze stanišni tipovi iz priloga A i stanišne vrste iz priloga B; one taj popis dostavljaju Ministarstvu okoliša i zaštite kopna kako bi ono Komisiji prosljedilo [...] popis predloženih [SCI-ja] [...] u svrhu uspostavljanja koherentne europske ekološke mreže [SAC] pod nazivom ‘Natura 2000’.

2. Ministarstvo okoliša i zaštite kopna, u dogovoru sa svakom zainteresiranom regijom, dekretom određuje područja obuhvaćena stavkom 1. [odnosno SAC] u roku od najdulje šest godina od dana kada Komisija sastavi popis područja. [...]

[...]

4-bis Kako bi se osiguralo operativno prenošenje Direktive [92/43] i ažuriranje podataka, također u dijelu koji se odnosi na izmjene priloga koje su predviđene člankom 19. Direktive, regije i autonomne pokrajine Trento i Bolzano na temelju mjera nadzora iz članka 7. periodično ocjenjuju je li područje odgovarajuće za postizanje ciljeva Direktive. Nastavno na tu ocjenu, one mogu Ministarstvu okoliša i zaštite kopna predložiti ažuriranje popisa područja, označavanja njihovih granica i sadržaja njihovog informativnog obrasca. Ministarstvo okoliša i zaštite kopna prijedlog prosljeđuje Komisiji [...] u svrhu ocjene iz članka 9. Direktive.“

11 Članak 7. DPR-a br. 357/97, koji se odnosi na postupak nadzora, propisuje:

„1. Ministarstvo okoliša i zaštite kopna, nakon savjetovanja s Ministarstvom za upravljanje poljoprivredom i šumama i Institutom za divlju faunu, u okviru njihovih nadležnosti, kao i Stalnim odborom za odnose između država članica, regijama i autonomnim pokrajinama Trento i Bolzano, dekretom određuje smjernice za nadzor, pristojbe i odstupanja u vezi s vrstama životinja i biljaka zaštićenih na temelju predmetne uredbe.

2. Regije i autonomne pokrajine Trento i Bolzano na temelju smjernica iz prethodnog stavka usvajaju mjere s ciljem osiguravanja očuvanja i nadzora stanja očuvanosti vrsta i staništa od interesa za Zajednicu, osobito onih koje se smatraju prioritetnima, obavještavajući ministarstva iz stavka 1.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 Cascina je vlasnik zemljišta uključenog u područje pod nazivom Brughiera del Dosso, smještenog na području općine Somma Lombardo, u blizini zračne luke Milano-Malpensa, u Lombardiji. Tijekom 2002. to je područje uključeno u zonu parka prirode doline Ticina koji je osnovan zakonom Regije Lombardije.

13 Odlukom Giunta regionale (Regionalno vijeće) Regije Lombardije od 8. kolovoza 2003. navedeno područje uvršteno je na popis područja predloženih da postanu SCI, u skladu s člankom 3. DPR-a br. 357/97. Slijedom toga, to je područje uvršteno na popis SCI-ja odlukom Komisije 2004/798/EZ 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.). Područje Brughiera del Dosso također je klasificirano kao SCI dekretom Ministera od 25. ožujka 2005.

14 U međuvremenu je zračna luka Milano-Malpensa proširena u skladu s prostornim planom zone Malpensa koji je potvrđen zakonom Regije Lombardije iz 1999. Prema mišljenju Cascine, taj plan predviđa trgovačku i industrijsku namjenu zona na području općine Somma Lombardo. Cascina tvrdi da je postupni razvoj prometa te zračne luke uzrokovao ekološku devastaciju područja Brughiera del Dosso.

- 15 Budući da je Cascina procijenila da je ekološka kvaliteta područja Brughiera del Dosso narušena, tijekom 2005. godine zatražila je od Consorzio Parco lombardo della Valle del Ticino, kao tijela zaduženog za upravljanje tim područjem, usvajanje mjera nužnih za sprečavanje pogoršanja stanja okoliša navedenog područja.
- 16 S obzirom na to da nije dobila odgovor, Cascina se tijekom 2006. godine obratila Ministertu formalnim zahtjevom kojim je tražila da se na temelju članka 9. Direktive 92/43 i na temelju članka 3. stavka 4-bis DPR-a br. 357/97 iznova označe granice ili da se to područje deklasificira s popisa SCI-ja, budući da, prema njezinom mišljenju, nisu više ispunjene činjenične i pravne pretpostavke mjerodavnih pravnih propisa kao i posebice kriteriji odabira područja koja se mogu identificirati kao SCI iz Priloga III. tog direktivi. Interes Cascine za novo označivanje granica ili deklasifikaciju proizlazi iz okolnosti da je na pravo vlasništva koje se odnosi na zemljišta uključena u područje Brughiera del Dosso utjecao ograničavajući propis koji uređuje SCI i kojem je podvrgnuta svaka aktivnost prenamjene zemljišta. Ta obveza sprečava prenamjenu zemljišta kada su takve izmjene predviđene prostornim planom zone Malpensa.
- 17 Ministero se odlukom od 2. svibnja 2006. proglasilo nenadležnim i uputilo Cascinu da se obrati Regiji Lombardiji, ističući da su na temelju članka 3. DPR-a br. 357/97 regije te koje identificiraju područja koja se razmatraju i obavještavaju Ministero. Cascina je stoga ponovno postavila svoj zahtjev Regiji Lombardiji, koja ga je odbila odlukom od 26. srpnja 2006. uz obrazloženje da se taj zahtjev „ne može razmatrati prije nego što [Ministero] zatraži od regija da otvore postupak predviđen u članku 3. stavku 4-bis [DPR-a br. 357/97]“.
- 18 Nakon odluke kojom je to tijelo odbilo odlučiti o njezinom zahtjevu, Cascina je tužbom pokrenula prvostupanjski postupak protiv dviju navedenih odluka pred Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Upravni sud regije Lombardije) pozivajući se na propuštanje Ministera i Regije Lombardije. Tužbom je, među ostalim, zatražila naknadu štete.
- 19 Taj je sud presudom od 15. prosinca 2009. odbio tužbu u cijelosti. Sud je u toj presudi istaknuo da su na temelju članka 3. stavka 4-bis DPR-a br. 357/97 regije imale ovlast za inicijativu i za stavljanje prijedloga za identificiranje SCI-ja te da se stoga Ministertu ne može predbaciti nikakvo nezakonito propuštanje. Nadalje, taj je sud zauzeo stajalište da odluka Regije Lombardije ne predstavlja odluku kojom se odbija djelovati, već namjeru navedenog subjekta da zadrži područje Brughiera del Dosso na popisu SCI-ja unatoč onečišćenju, tako da zahtjev da se utvrdi da je došlo do propuštanja u vezi s tom regijom također ne bi bio osnovan.
- 20 Cascina je uložila žalbu protiv navedene odluke Consiglio di Stato (Državno vijeće). Posebice osporava tumačenje članka 3. stavka 4-bis DPR-a br. 357/97 u toj odluci te navodi da ta odredba, u vezi s Direktivom 92/43, dovodi do shvaćanja da ne samo regije već i država o kojoj se radi imaju ovlast inicijative za ponovno razmatranje popisa SCI-ja, što odbijanje Ministera da odluči o zahtjevu koji je podnesen 2006. čini nezakonitim.
- 21 Consiglio di Stato, pred koji je stavljen zadatak da ispita osnovanost te argumentacije u svrhu rješavanja spora, posebice se pita povjeravaju li odredbe te direktive državi o kojoj se radi, na istoj osnovi kao regijama, ovlast inicijative za ponovno razmatranje tog popisa koju bi navedena država mogla primijeniti, ako je potrebno, umjesto regija. Taj sud također želi saznati može li navedeno administrativno tijelo primijeniti navedenu ovlast ne samo po službenoj dužnosti već i na zahtjev pojedinaca, vlasnika zemljišta koja su uključena u područje uvršteno na navedeni popis, te moraju li države članice djelovati tako da ponovno razmotre ili čak deklasificiraju to područje ako uoče promjenu u odnosu na njegovo izvorno stanje. Taj sud stoga sumnja u tumačenje odredbi predmetne direktive koje su relevantne u tom pogledu.

22 U tim je uvjetima Consiglio di Stato odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li člancima 9. i [11.] Direktive [92/43] 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 [11.] Direktive [92/43] 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 [11.] Direktive [92/43] 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 [11.] Direktive [92/43] 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?
5. [Trebali li] [...] postupak iz članka 9. Direktive [92/43], 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'? Trebali 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 [?]
6. [...] Je li pravu [Unije] i posebice Direktivi [92/43] protivan nacionalni propis prema kojem se, u slučaju kada je pojedinac upozorio da dolazi do pogoršanja stanja područja, mora pokrenuti postupak deklasifikacije umjesto usvajanja novih mjera praćenja i očuvanja?
7. Je li pravu [Unije] i posebice Direktivi [92/43] protivan nacionalni propis koji propisuje obvezu otvaranja postupka deklasifikacije područja koje pripada mreži Natura 2000 kako bi se zaštitili interesi koji su isključivo privatni i ekonomske naravi?
8. Je li pravu [Unije] i posebice Direktivi [92/43] protivan nacionalni propis koji u slučaju infrastrukturnih projekata od javnog, društvenog i ekonomskog interesa koji mogu nanijeti štetu prirodnom staništu priznatom u skladu s Direktivom, čak i ako ih priznaje Unija [...], predviđa pokretanje postupka deklasifikacije područja umjesto usvajanja kompenzacijskih mjera koje su usmjerene na osiguravanje koherentnosti cijele mreže Natura 2000?
9. Je li pravu [Unije] i posebice Direktivi [92/43] protivan nacionalni propis koji u području prirodnih staništa uzima u obzir ekonomske interese pojedinačnog vlasnika područja na način da mu omogućava da pred nacionalnim sudovima ishodi odluku kojom se nameće novo označavanje granica navedenog područja?

10. Je li pravu [Unije] i posebice Direktivi [92/43] protivan nacionalni propis koji propisuje deklasifikaciju područja u slučaju pogoršanja stanja koja je ljudskog podrijetla, a ne potječe iz prirode?“

O prethodnim pitanjima

Prvo, četvrto i peto pitanje

- 23 Svojim prvim, četvrtim i petim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1., članak 9. i članak 11. Direktive 92/43 tumačiti na način da nadležna tijela država članica moraju predložiti Komisiji deklasifikaciju područja uvrštenog na popis SCI-ja kada ta tijela odlučuju u postupku povodom zahtjeva vlasnika zemljišta uključenog u to područje koji tvrdi da je došlo do pogoršanja stanja okoliša tog područja.
- 24 Prije ispitivanja je li ovom direktivom predviđena deklasifikacija područja uvrštenog na popis SCI-ja, treba se prisjetiti postupka koji je propisan tom direktivom za uvrštavanje područja na taj popis. Dakle, na temelju članka 4. stavaka 1. i 2. iste direktive takvo je uvrštavanje predmet odluke Komisije na prijedlog države članice o kojoj se radi. U tom pogledu, članak 4. stavak 1. Direktive 92/43 određuje da države članice, kada je prikladno, predlažu prilagodbu navedenog popisa u skladu s rezultatima nadzora stanja očuvanosti vrsta i prirodnih staništa o kojima se radi, a koji države osiguravaju u skladu s člankom 11. te direktive. Članak 4. stavak 4. te direktive zauzvrat obvezuje države članice da kao SAC odrede sva područja koja se nalaze na popisu SCI-ja.
- 25 Iako je točno da nijedna odredba te direktive ne predviđa izrijekom deklasifikaciju područja uvrštenog na popis SCI-ja, treba međutim napomenuti da članak 9. Direktive 92/43 dopušta Komisiji razmatranje deklasifikacije SAC-a kada je to opravdano prirodnim razvojem zabilježenim na temelju nadzora koji osiguravaju države članice u skladu s člankom 11. te direktive. Međutim, takva deklasifikacija nužno podrazumijeva deklasifikaciju SCI-ja, budući da na temelju članka 4. stavka 4. navedene direktive države članice svaki SCI moraju odrediti kao SAC.
- 26 Iz navedenog proizlazi da prilagodba popisa SCI-ja koju države članice predlažu Komisiji na temelju članka 4. stavka 1. iste direktive može obuhvaćati deklasifikaciju područja uvrštenog na popis SCI-ja, koja se, u nedostatku posebnih odredbi, mora provesti u skladu s istim postupkom kao i uvrštavanje područja na navedeni popis.
- 27 U tom pogledu treba napomenuti da, iako iz pravila koja se odnose na postupak identificiranja područja koja se mogu označiti kao SAC proizlazi da, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 92/43, države članice koriste određenu marginu prosudbe u sastavljanju svojih prijedloga područja, ipak ostaje činjenica da države navedeno moraju provesti uz poštovanje kriterija određenih tom direktivom (vidjeti, osobito, presudu Komisija/Irska, C-67/99, EU:C:2001:432, t. 33.). Iz navedenog slijedi da, kada rezultati nadzora koji te države osiguravaju na temelju članka 11. navedene direktive dovode do zaključka da se ti kriteriji nepovratno više ne mogu poštovati, navedene države trebaju na temelju članka 4. stavka 1. iste direktive nužno sastaviti prijedlog za prilagodbu popisa SCI-ja kojemu je cilj da se popis iznova uskladi s navedenim kriterijima.
- 28 Dakle, kada područje uvršteno na popis SCI-ja sa sigurnošću više ne može doprinosti ostvarivanju ciljeva Direktive 92/43 i kada prema tome više nije opravdano da se na to područje primjenjuju odredbe te direktive, država članica o kojoj se radi treba predložiti Komisiji deklasifikaciju navedenog područja. Ako bi se ta država uzdržala od predlaganja deklasifikacije, moglo bi doći do toga da se bez potrebe nastavi koristiti resursima za upravljanje istim područjem, što bi bilo beskorisno za očuvanje prirodnih staništa i vrsta. Osim toga, zadržavanje u središtu mreže Natura 2000 područja koja više definitivno ne pridonose realizaciji ciljeva nije u skladu sa zahtjevima kvalitete te mreže.

- 29 Obveza država članica da predlože Komisiji deklasifikaciju područja uvrštenog na popis SCI-ja koje je postalo nepovratno neprikladno za ispunjavanje ciljeva Direktive 92/43 još se više nameće kada to područje uključuje zemljište koje pripada vlasniku kojem je vršenje prava vlasništva ograničeno zbog tog uvrštavanja, kada više nije opravdano da se navedeno područje nastavi podvrgavati pravilima te direktive. Doista, kako navodi nezavisna odvjetnica u točki 39. svojeg mišljenja, dok god razmatrano područje svojim kvalitetama odgovara pretpostavkama koje su omogućile klasifikaciju, takva su ograničenja prava vlasništva u načelu opravdana ciljem zaštite okoliša propisanim navedenom direktivom (vidjeti, u tom smislu, presudu C-416/10, Križan i dr., EU:C:2013:8, t. 113. do 115.). Međutim, ako te kvalitete definitivno nestanu, ograničavanje uporabe moglo bi predstavljati povredu prava vlasništva.
- 30 Važno je, međutim, napomenuti da sama tvrdnja da je došlo do pogoršanja stanja okoliša SCI-ja, na koje se poziva vlasnik zemljišta koje je uključeno u to područje, nije dovoljna da sama po sebi dovede do prilagodbe popisa SCI-ja. Nužno je da pogoršanje stanja čini navedeno područje nepovratno neprikladnim za osiguravanje očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune ili stvaranje mreže Natura 2000, tako da to područje definitivno ne može više doprinijeti ostvarivanju ciljeva navedene direktive iz njezinih članaka 2. i 3. Doista, kako i proizlazi iz članka 4. stavaka 1. i 2. iste direktive, do uvrštavanja takvog područja na taj popis dovela je upravo težnja za ostvarivanjem očuvanja i stvaranjem navedene mreže.
- 31 Stoga ne opravdava svako pogoršanje stanja područja uvrštenog na popis SCI-ja njegovu deklasifikaciju.
- 32 U tom pogledu treba napomenuti da članak 6. stavak 2. Direktive 92/43, na koji upućuje članak 4. stavak 5. te direktive, nameće državama članicama obvezu da zaštite SCI usvajanjem prikladnih mjera za izbjegavanje pogoršanja prirodnih staništa i vrsta koje se ondje nalaze. Povreda obveze države članice da zaštiti određeno područje ne opravdava nužno deklasifikaciju tog područja (vidjeti, analogijom, presudu C-418/04, Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, t. 83. do 86.). Suprotno tome, predmetna država treba poduzeti potrebne mjere za očuvanje područja.
- 33 Osim toga, također treba napomenuti da na područje na popisu SCI-ja može znatno zakonito utjecati samo plan ili projekt koji ne bi bio usklađen s ciljevima zaštite iz Direktive 92/43 samo u slučaju kada se postupa u skladu s pravilima iz članka 6. stavaka 3. i 4. te direktive na koje upućuje njezin članak 4. stavak 5., koji zahtijeva odgovarajuće ocjenjivanje utjecaja na okoliš te, kada je potrebno, usvajanje svih kompenzacijskih mjera koje su nužne za njegovu zaštitu.
- 34 Nadalje, za planove ili projekte koji prilikom usvajanja nisu obuhvaćeni dosegom članka 6. stavaka 3. i 4. Direktive 92/43 Sud je zauzeo stav da nije isključeno da se država članica, analogijom u skladu s derogacijskim postupkom predviđenim u članku 6. stavku 4. te direktive, u postupku ocjenjivanja utjecaja na okoliš plana ili projekta koji može u znatnoj mjeri utjecati na očuvanje područja, a koji je propisan nacionalnim pravom, može pozvati na razlog od javnog interesa te da država članica može, ako su u bitnome zadovoljene pretpostavke propisane ovom posljednjom odredbom, dopustiti bilo koju aktivnost koja nastavno više ne bi bila zabranjena stavkom 2. tog članka. Međutim, da bi se moglo provjeriti jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 6. stavka 4. Direktive 92/43, utjecaji koji će imati plan ili projekt prvo se trebaju analizirati u skladu s člankom 6. stavkom 3. te direktive (vidjeti presudu C-404/09, Komisija/Španjolska, EU:C:2011:768, t. 156. i 157.).
- 35 Iz navedenog slijedi da nadležna nacionalna tijela moraju predložiti deklasifikaciju područja samo ako je, unatoč poštovanju ovih odredbi, to područje postalo nepovratno neprikladno za ispunjavanje ciljeva Direktive 92/43, tako da njegova klasifikacija kao SCI-ja nije više opravdana.
- 36 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na prvo, četvrto i peto pitanje valja odgovoriti da članak 4. stavak 1., članak 9. i članak 11. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da nadležna tijela države članice moraju predložiti Komisiji deklasifikaciju područja koje je uvršteno na popis SCI-ja, kada ta tijela odlučuju u postupku povodom zahtjeva vlasnika zemljišta uključenog u to područje koji tvrdi da

je došlo do pogoršanja stanja okoliša tog područja, kada se taj zahtjev temelji na činjenici da, unatoč poštovanju odredbi članka 6. stavaka 2. do 4. te direktive, navedeno područje više definitivno ne može doprinijeti očuvanju prirodnih staništa i divlje flore i faune ili stvaranju mreže Natura 2000.

Drugo pitanje

- 37 Uzimajući u obzir odgovor na prvo, četvrto i peto pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje, budući da taj odgovor više nije nužno potreban za donošenje odluke u glavnom postupku.

Treće pitanje

- 38 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 4. stavak 1., članak 9. i članak 11. Direktive 92/43 tumačiti na način da im je protivna nacionalna odredba koja samo teritorijalnim jedinicama povjerava ovlast predlaganja prilagodbe popisa SCI-ja, a ne državi, barem podredno, u slučaju propuštanja tih jedinica.
- 39 U tom pogledu treba napomenuti da ta direktiva podvrgava države članice obvezama bez navođenja ikakve podjele nadležnosti u internom pravu za izvršavanje tih obveza. Stoga navedena direktiva ne precizira načine dodjele nadležnosti za predlaganje prilagodbe popisa SCI-ja u internom pravu.
- 40 U nedostatku takvog određivanja, treba postupiti u skladu s pravilom iz članka 288. trećeg podstavka UFEU-a prema kojem direktiva obvezuje svaku državu članicu kojoj je upućena u pogledu rezultata koji treba postići, prepuštajući pritom nacionalnim tijelima ovlasti vezano za izbor oblika i metoda. Određivanje nacionalnih nadležnih tijela koja imaju obvezu ispuniti obveze iz Direktive 92/43 obuhvaćeno je tim izborom.
- 41 U tom pogledu pravo Unije zahtijeva samo da se prenošenjem Direktive 92/43 u interno pravo, uključujući dio koji se odnosi na ovo određivanje, učinkovito osigura puna primjena te direktive na način koji je u dovoljnoj mjeri precizan i jasan (vidjeti, u tom smislu, posebice presudu Komisija/Austrija, C-507/04, EU:C:2007:427, t. 89.).
- 42 Iako je istina da svaka država članica može prenijeti ovlasti na svoja unutarnja tijela na način koji smatra primjerenim te primijeniti direktivu putem mjera koje usvajaju regionalna ili lokalna tijela, ta je sloboda ne oslobađa obveze da osigura popuno izvršavanje obveza iz te direktive.
- 43 Posljedično, pravo Unije ne zahtijeva da ovlast koja je povjerena teritorijalnim jedinicama za izvršavanje obveza iz Direktive 92/43 bude upotpunjena podrednom obvezom države. Uostalom, obveze koje terete državu članicu na temelju te direktive i posebice obveza predlaganja prilagodbe popisa SCI-ja ne podrazumijevaju u smislu interne podjele ovlasti da država mora kada je potrebno nadomjestiti propuštanje teritorijalnih jedinica. Ipak, pravo Unije zahtijeva da mjere u nacionalnom pravnom poretku budu kao cjelina dovoljno učinkovite da se osigura ispravna primjena odredbi Direktive 92/43 (vidjeti, u tom smislu, presudu Njemačka/Komisija, C-8/88, EU:C:1990:241, t. 13.).
- 44 Uzimajući u obzir navedena razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti u smislu da članak 4. stavak 1., članak 9. i članak 11. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da im nije protivna nacionalna odredba koja samo teritorijalnim jedinicama povjerava ovlast predlaganja prilagodbe popisa SCI-ja, a ne državi, barem podredno, u slučaju propuštanja tih tijela, kada ta dodjela ovlasti osigurava ispravnu primjenu pravila iz navedene direktive.

Šesto do desetog pitanja

- 45 Treba podsjetiti da je, u okviru postupka propisanog člankom 267. UFEU-a, isključivo 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 postavljanjem 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 odluku (vidjeti, posebice, presudu Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Presumpcija relevantnosti koju za postavljena prethodna pitanja vezuju nacionalni sudovi može se oboriti samo iznimno, kada je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nije ni u kakvoj vezi sa stvarnim činjenicama ni predmetom glavnog spora, kada je problem hipotetske prirode ili kada Sud nema činjenične ili pravne elemente da bi na koristan način odgovorio na pitanja koja su mu postavljena.
- 47 Stoga u predmetnom slučaju, kako u svojem zahtjevu priznaje i sam sud koji je uputio zahtjev, nesporno je da su pitanja od šestog do desetog, koja je pred tim sudom postavila Regija Lombardija, hipotetske naravi. Doista, u skladu s informacijama koje je dostavio taj sud, ta se pitanja odnose na nacionalni propis koji u ovom trenutku ne postoji u talijanskom pravnom sustavu.
- 48 Stoga se pitanja od šestog do desetog trebaju proglasiti nedopuštenima.

Troškovi

- 49 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 navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. Članak 4. stavak 1., članak 9. i članak 11. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, kako je izmijenjena Ugovorom o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike i prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija, treba tumačiti na način da nadležna tijela država članica moraju predložiti Europskoj komisiji deklasifikaciju područja uvrštenog na popis područja od značaja za Zajednicu, kada ta tijela odlučuju u postupku povodom zahtjeva vlasnika zemljišta uključenog u to područje koji tvrdi da je došlo do pogoršanja stanja okoliša tog područja, kada se takav zahtjev temelji na okolnosti da, unatoč poštovanju odredbi članka 6. stavaka 2. do 4. te direktive u izmijenjenoj inačici, navedeno područje više definitivno ne može pridonijeti očuvanju prirodnih staništa i divlje flore i faune ili stvaranju mreže Natura 2000.
2. Članak 4. stavak 1., članak 9. i članak 11. Direktive 92/43, kako je izmijenjena Ugovorom o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike i prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija, treba tumačiti na način da im nije protivna nacionalna odredba koja samo teritorijalnim jedinicama povjerava ovlast predlaganja prilagodbe popisa područja od značaja za Zajednicu, a ne državi, barem podredno, u slučaju propuštanja tih tijela, kada ta dodjela ovlasti osigurava ispravnu primjenu pravila iz navedene direktive.

Potpisi