



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 20. junija 2013¹

Zadeva C-301/12

Cascina Tre Pini s.s.

proti

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in drugim

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (Italija))

„Direktiva 92/43/EGS — Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst — Območja, pomembna za Skupnost — Ukinitve — Lastninska pravica — Preizkus na predlog — Pravica do izjave — Pristojni organi“

I – Uvod

1. Sodišče se je moralo z vzpostavitvijo Nature 2000, omrežja evropskih ohranitvenih območij, in varovanjem teh območij že večkrat ukvarjati. Obravnavani primer pa se nanaša na vprašanje, pod katerimi pogoji se ukine status ohranitvenih območij.

2. Direktiva o habitatih² sicer predvideva možnost ukinitve posebnih ohranitvenih območij, vendar je v obravnavanem primeru sporno, kakšne pravice imajo v zvezi s tem *lastniki* zadevnih zemljišč. To vprašanje je velikega pomena za sprejemljivost evropskega varstva narave. Pri odgovoru na to vprašanje bodo za izvajanje direktive o habitatih s strani nacionalnih upravnih organov pomembna splošna pravna načela Unije, to je zlasti temeljna pravica do lastnine in pravica do izjave.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

3. Člen 3(1), prvi pododstavek, direktive o habitatih opredeljuje Naturo 2000, evropsko omrežje posebnih ohranitvenih območij:

„Vzpostavi se usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij, imenovano Natura 2000. To omrežje, ki ga sestavljajo območja z naravnimi habitatnimi tipi iz Priloge I in habitati vrst iz Priloge II, omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.“

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/105/ES z dne 20. novembra 2006 o prilagoditvi Direktiv 73/239/EGS, 74/557/EGS in 2002/83/ES na področju okolja zaradi pristopa Bolgarije in Romunije (UL L 363, str. 368).

4. Izbira ohranitvenih območij je urejena v členu 4 direktive o habitatih. Na podlagi člena 4(1) vsaka država članica na podlagi določenih meril predlaga seznam območij. Na podlagi nadaljnjih meril Komisija v skladu s členom 4(2) iz seznamov vseh držav članic izbere območja, ki se uvrstijo na seznam območij, pomembnih za Skupnost (v nadaljevanju: OPS).

5. Izpostaviti je treba člen 4(1), četrti stavek, direktive o habitatih, ki se nanaša na spremembo seznama:

„Če je to primerno, države članice predlagajo, glede na izide spremljanja iz člena 11, prilagoditev seznama.“

6. Člen 4(4) in (5) direktive o habitatih zadeva varovanje OPS:

„4. Ko je območje, pomembno za Skupnost, sprejeto skladno s postopkom iz odstavka 2, zadevna država članica čim prej in najkasneje v šestih letih določi to območje za posebno ohranitveno območje in določi prednostne naloge glede na pomembnost območij za ohranjanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa iz Priloge I ali vrste iz Priloge II ter za usklajenost Nature 2000 in glede na nevarnost, da bi se ta območja razvrednotila ali uničila.

5. Takoj, ko je območje uvrščeno na seznam iz tretjega pododstavka odstavka 2, zanj velja člen 6(2), (3) in (4).“

7. Člen 6(2), (3) in (4) direktive o habitatih konkretizira način varovanja območij:

„2. Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

4. Če je treba kljub negativni presoji posledic za območje izvesti načrt ali projekt iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno tistih socialne ali gospodarske narave, in ni drugih ustreznih rešitev, država članica izvede vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. O sprejetih izravnalnih ukrepih obvesti Komisijo.

[...]“

8. Člen 9 direktive o habitatih omenja možnost ukinitve statusa varovanega območja določenih območij:

„Komisija skladno s postopkom iz člena 21 v rednih časovnih presledkih pregleduje prispevek Nature 2000 k uresničevanju ciljev iz členov 2 in 3. S tem v zvezi se lahko preuči možnost, da se posebno ohranitveno območje ukine, če to opravičujejo naravne spremembe, opažene med spremljanjem stanja, predvidenim v členu 11.“

9. Člen 11 direktive o habitatih določa obveznost držav članic, da spremljajo vrste in naravne habitate, katerih varstvo zagotavlja Direktiva:

„Države članice spremljajo stanje ohranjenosti naravnih habitatov in vrst iz člena 2, pri čemer posebej upoštevajo prednostne naravne habitatne tipe in prednostne vrste.“

10. Na podlagi člena 17 direktive o habitatih države članice vsakih šest let Komisiji posredujejo poročilo, ki med drugim vključuje glavne rezultate spremljanja stanja iz člena 11.

B – Italijansko pravo

11. Člen 3(4a) Decreto del Presidente della Repubblica (uredba predsednika republike, v nadaljevanju: Uredba) št. 357/1997 o prenosu Direktive 92/43/EGS določa nacionalno pristojnost za pregled Nature 2000:

„Da se zagotovi funkcionalno izvajanje [direktive o habitatih] [...], dežele [...] na podlagi spremljanja [...] v rednih časovnih presledkih pregledujejo primernost območij za doseganje ciljev direktive; na podlagi pregledov lahko Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministrstvo za okolje in varstvo ozemlja, v nadaljevanju: ministrstvo za okolje) predlaga posodobitev seznama teh območij, njihovih meja in vsebine ustreznih opisnih listov. Ministrstvo za okolje posreduje tak predlog Evropski komisiji v pregled iz člena 9 navedene direktive.“

III – Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

12. Cascina Tre Pini je družba civilnega prava, lastnica zemljišča v velikosti približno 22 hektarov na ozemlju občine Somma Lombardo, nedaleč od milanskega letališča Malpensa. To zemljišče je del območja „Brughiera del Dosso“, ki ga je Komisija z velikostjo 455 hektarov uvrstila³ na seznam OPS pod št. IT2010012.⁴

13. Kot izhaja iz standardnega obrazca za to območje⁵ se tam pojavljajo zlasti stari kisloljubni gradnovi gozdovi (*Quercus robur*) na peščenih ravninah (Code 9190) in delno tudi evropske suhe resave (Code 4030) ter skupaj 14 vrst iz Priloge II k direktivi o habitatih, zlasti laška žaba (*Rana latastei*) in saveta (*Chondrostoma soetta*). Prednostne vrste ali habitati niso navedeni.

14. Medtem se je okrepilo letališče Malpensa, katerega razvoj je bil predviden v „Piano d’Area Malpensa“ (načrt za območje Malpense), odobrenim z deželnim zakonom iz leta 1999. Po navedbah družbe Cascina Tre Pini navedeni načrt predvideva, da so območja, ki spadajo med drugim na ozemlje občine Somma Lombardo, namenjena „trgovinskim in industrijskim“ gradbenim delom.

15. Neprekinjena rast letalskega prometa letališča Malpensa je sčasoma, na podlagi navedb družbe Cascina Tre Pini, povzročila postopno slabšanje stanja okolja na zadevnem zemljišču. Zato je leta 2005 zahtevala, naj Consorzio Parco lombardo Valle del Ticino, ki upravlja z območjem „Brughiera del Dosso“, sprejme potrebne ukrepe, da se na zemljišču v njeni lasti prepreči slabšanje stanja okolja. Na podlagi navedb družbe Cascina Tre Pini na ta zahtevek ni bilo odgovora.

3 — Odločba Komisije 2004/798/ES z dne 7. decembra 2004 o sprejemu, v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS, seznama območij, pomembnih za Skupnost, za celinsko biogeografsko regijo (UL L 382, str. 1).

4 — Predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebuje številčno napako.

5 — Na podlagi <http://natura2000.eea.europa.eu/>.

16. Družba Cascina Tre Pini je leta 2006 na italijansko ministrstvo za okolje naslovila predlog, naj zemljišče v njeni lasti izključi iz območja „Brughiera del Dosso“, ker naj ne bi bile več izpolnjene pravne in stvarne predpostavke iz upoštevne zakonodaje, zlasti pa ne zahteve iz Priloge III k direktivi o habitatih. Ministrstvo za okolje se je z odločbo z dne 2. maja 2006 izreklo za nepristojno in je pritožnico napotilo na deželo Lombardijo.

17. Družba Cascina Tre Pini je nato zadevo predložila deželi Lombardiji, ki jo je zavrnila z odločbo z dne 26. julija 2006, ker „[...] se bo zahteva iz predloga [...] lahko obravnavala šele, ko bo ministrstvo za okolje deželam naročilo začetek postopka iz člena 3(4a) uredbe 357/97.“

18. Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia je na prvi stopnji zavrnilo pritožbo, ki jo je družba Cascina Tre Pini vložila zoper to odločbo. Trenutno pritožbo obravnava Consiglio di Stato, italijansko vrhovno upravno sodišče. Ta Sodišču postavlja naslednja vprašanja:

1. Ali nacionalna določba (člen 3(4a) uredbe št. 357/1997), ki določa, da dežele in avtonomne pokrajine po uradni dolžnosti predlagajo revizijo območij, pomembnih za Skupnost, vendar pa ne določa, da morajo taki upravni organi ukrepati v primeru, če zasebni lastniki OPS, obrazloženo zahtevajo izvajanje tega pooblastila, vsaj takrat, ko zasebniki ugotovijo poslabšanje stanja okolja na takem območju, nasprotuje pravilni uporabi členov 9 in 10 direktive o habitatih?
2. Ali nacionalna določba (člen 3(4a) uredbe št. 357/1997), ki določa, da dežele in avtonomne pokrajine po pregledu, ki se opravlja v rednih časovnih presledkih, po uradni dolžnosti predlagajo revizijo OPS, vendar pa ne določa rednih časovnih presledkov pregledov (npr. vsaki dve ali vsake tri leta itd.) niti da je treba o pregledih, ki jih morajo opraviti dežele in avtonomne pokrajine v rednih časovnih presledkih, obvestiti javnost, da se zainteresiranim strankam omogoči predložitev pripomb ali predlogov, nasprotuje pravilni uporabi členov 9 in 10 direktive o habitatih?
3. Ali nacionalna določba (člen 3(4a) uredbe št. 357/1997), ki določa, da revizija OPS poteka na pobudo dežel in avtonomnih pokrajin, vendar pa ne določa, da ima pravico do pobude tudi država, ki bi nastopila vsaj v primeru neukrepanja dežel in avtonomnih pokrajin, nasprotuje pravilni uporabi členov 9 in 10 direktive o habitatih?
4. Ali nacionalna določba (člen 3(4a) uredbe št. 357/1997), ki določa, da dežele in avtonomne pokrajine po uradni dolžnosti predlagajo revizijo OPS popolnoma po lastni presoji in neobvezno, tudi če se uradno ugotovi pojav onesnaženja ali poslabšanja stanja okolja, nasprotuje pravilni uporabi členov 9 in 10 direktive o habitatih?

19. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da je sklic na člen 10 direktive o habitatih v teh vprašanjih posledica tiskarske napake. Vrhovno upravno sodišče se dejansko sklicuje na člen 11.

20. Poleg tega je vrhovno upravno sodišče posredovalo vprašanje družbe Cascina Tre Pini:

5. Ali je treba šteti, da se mora postopek iz člena 9 direktive o habitatih, ki ga je nacionalni zakonodajalec uredil s členom 3(4a) uredbe št. 357/1997, končati z upravnim aktom, ali pa je njegov rezultat neobvezen? Ali je treba „postopek, ki se mora končati z upravnim aktom“ razumeti kot postopek, ki v primerih, ko obstajajo določene predpostavke, poteka tako, da ministrstvo za okolje in varstvo ozemlja pošlje deželni predlog Evropski komisiji, hkrati pa ni določeno, ali se ta postopek začne samo po uradni dolžnosti ali tudi na pobudo stranke?

21. Končno vsebuje predlog za sprejetje prehodne odločbe šest vprašanj dežele Lombardije, ki so že na podlagi navedb vrhovnega upravnega sodišča nedopustna.⁶ Zaradi tega ta vprašanja niso navedena.

22. Družba Cascina Tre Pini s.s., Italijanska republika, Češka republika in Evropska komisija so predložili pisna stališča. Razen Češke republike so se navedeni udeleženci udeležili tudi ustne obravnave 16. maja 2013.

IV – Pravna presoja

A – Dopustnost vprašanj iz predloga za sprejetje predhodne odločbe

23. Zgoraj navedena vprašanja, od prvega do četrtega, vrhovnega upravnega sodišča⁷ so nedvomno dopustna in je nanje treba v nadaljevanju odgovoriti.

24. V nasprotju z navedenim Češka republika dvomi v dopustnost predstavljenih vprašanj udeležencev v nacionalnem postopku. Dejansko člen 267 PDEU vzpostavlja neposredno sodelovanje Sodišča z nacionalnimi sodišči prek predhodnega postopka, v katerem ni dovoljena nobena pobuda strank in med katerim imajo te le priložnost, da izrazijo svoja stališča. Na podlagi te določbe lahko samo nacionalna sodišča, ne pa tudi stranke postopka v glavni stvari, sprožijo postopek pred Sodiščem.⁸ Čeprav lahko omenjeno sodišče pozove stranke v sporu, ki mu je predložen, naj mu predlagajo vprašanja, ki bi jih lahko sprejelo kot vprašanja za predhodno odločanje, pa nazadnje samo odloči tako glede oblike kakor vsebine teh vprašanj.⁹

25. Za razliko od zgoraj navedenih primerov obravnavana stališča strank niso navedena v njihovih vlogah, temveč jih je nacionalno sodišče Sodišču že samo sporočilo v predlogu za sprejetje predhodne odločbe. Kot navaja Komisija v okviru postopka, določenega v členu 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi ustreznost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato je Sodišče načeloma dolžno odločati, če se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije.¹⁰

26. Tako je podana domneva upoštevnosti za vprašanja za predhodno odločanje, ki jih zastavijo nacionalna sodišča.¹¹ Ta mora veljati tudi za vprašanja, ki so jih predlagali udeleženci postopka in ki jih nacionalno sodišče sporoči Sodišču.

27. Domneva je izjemoma izpodbita, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem ali kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja.¹²

28. S strani družbe Cascina Tre Pini predlagano peto vprašanje je očitno tesno povezano s postopkom v glavni stvari, kar se kaže tudi v tem, da se ujema z vprašanji vrhovnega upravnega sodišča. Predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebuje tudi potrebne informacije za podajo odgovora na to vprašanje.

6 — Glej glede tega v nadaljevanju točko 27.

7 — Točka 18.

8 — Sodbe z dne 9. decembra 1965 v zadevi Singer (44/65, Recueil, str. 1267, 1275), z dne 6. julija 2000 v zadevi ATB in drugi (C-402/98, Recueil, str. I-5501, točka 29) in z dne 15. oktobra 2009 v zadevi Hochtief in Linde-Kca-Dresden (C-138/08, ZOdl., str. I-9889, točki 20 in 21).

9 — Sodba z dne 21. julija 2011 v zadevi Kelly (C-104/10, ZOdl., str. I-6813, točka 65).

10 — Sodbi z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman (C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 59) in z dne 26. februarja 2013 v zadevi Åkerberg Fransson (C-617/10, točka 39).

11 — Sodbi z dne 7. septembra 1999 v zadevi Beck in Bergdorf (C-355/97, Recueil, str. I-4977, točka 22) in z dne 15. maja 2003 v zadevi Salzmann (C-300/01, Recueil, str. I-4899, točka 31) ter sodba Åkerberg Fransson (navedena v opombi 10, točka 40).

12 — Sodbi Beck in Bergdorf (navedena v opombi 11, točka 22) in Åkerberg Fransson (navedena v opombi 10, točka 40).

29. V nasprotju z navedenim je šest vprašanj dežele Lombardija hipotetičnih. Na podlagi navedb vrhovnega upravnega sodišča se nanašajo na predpise, ki trenutno v italijanskem pravu ne obstajajo, zaradi česar so nedopustna.¹³

B – Odgovor na predlog za sprejetje predhodne določbe

30. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na postopkovna vprašanja v zvezi z možnostjo ukinitve statusa varovanega območja, ki se varuje na podlagi prava Unije in ki ga je Komisija uvrstila na seznam območij, pomembnih za Skupnost.

31. Primerno jih je razvrstiti tako: s prvim, četrtem in petim vprašanjem naj bi se pojasnilo, ali so pristojni organi na podlagi členov 9 in 11 direktive o habitatih na podlagi obrazložene zahteve zadevnih lastnikov zemljišč dolžni opraviti revizijo OPS, zlasti če se ti lastniki sklicujejo na škodo, ki je nastala na območju in/ali je to dokazano (točka 1). Drugo vprašanje se nanaša na to, ali morajo pristojni organi v določenih časovnih presledkih opraviti revizijo OPS (točka 2) in pri tem po potrebi omogočiti udeležbo javnosti (točka 3). Nazadnje je predmet tretjega vprašanja nacionalna razdelitev pristojnosti, in sicer, ali morajo imeti centralni državni organi (vsaj subsidiarno) pooblastilo za izvedbo revizije OPS (točka 4).

1. Obveznost izvedbe revizije OPS

32. S prvim in četrtem vprašanjem, ki se pretežno ujemata s petim vprašanjem družbe Cascina Tre Pini, želi vrhovno upravno sodišče izvedeti, ali je združljivo s členoma 9 in 11 direktive o habitatih, če imajo pristojni nacionalni organi diskrecijsko pravico predlagati revizijo OPS, ne da bi pri tem morali upoštevati zahteve zasebnih lastnikov zemljišč, ali njihove navedbe o škodi na območjih.

33. Za odgovor na to vprašanje je treba naprej ugotoviti, pod katerimi pogoji je na podlagi direktive o habitatih možna revizija OPS. V direktivi o habitatih ni izrecno predvidena. Vendar se v skladu s členom 9, drugi stavek, direktive o habitatih lahko preuči možnost „da se posebno ohranitveno območje ukine“. Iz tega hkrati izhaja možnost revizije OPS. Države članice morajo namreč vsa OPS na podlagi člena 4(4) določiti kot posebna ohranitvena območja. To pomeni, da jih lahko ukinejo samo, če zadevna območja več niso uvrščena med OPS.

34. Če ni določeno drugače, se mora črtanje ali sprememba OPS izvesti po enakem postopku kot uvrstitve območja na seznam. Komisija na predlog države članice o uvrstitvi območja na seznam OPS odloča na podlagi člena 4(1) in (2) direktive o habitatih. Države članice v skladu z navedenim na podlagi člena 4(1), četrti stavek, ob upoštevanju izida spremljanja na podlagi člena 11, po potrebi prilagodijo seznam. Iz člena 9, drugi stavek, izhaja, da lahko takšna prilagoditev zajema ukinitve OPS.

35. Iz besedila člena 9, drugi stavek, direktive o habitatih pa ne izhaja, da je podana obveznost ukinitve OPS. Pojasnjeno je samo, da pooblastilo Komisije za spremembo seznama OPS vključuje tudi ukinitve OPS.

36. Predlog za prilagoditev seznama OPS na podlagi člena 4(1), četrti stavek, direktive o habitatih nasprotno ni v *lastni* presoji držav članic. Sicer iz določb Direktive o postopku za določitev območij, ki se lahko določijo kot posebna ohranitvena območja, izhaja, da imajo države članice pri predlogih na podlagi člena 4(1) določeno polje proste presoje, vendar morajo pri tem upoštevati merila, določena

¹³ — Glej sodbo Åkerberg Fransson (navedena v opombi 10, točka 41).

v Direktivi.¹⁴ V ta namen morajo podati ustrezne predloge, če izidi spremljanja na podlagi člena 11 ne dopuščajo drugačne presoje, to je, če polje proste presoje na podlagi dejanskih ugotovitev dopušča samo predlog za prilagoditev seznama. Posebej jasna je angleška jezikovna različica, ki uporablja pojem „shall“, pa tudi nizozemska jezikovna različica, po kateri se predlog poda, če je „nodig“, to je nujen.

37. Takšna obveznost nedvomno ustreza ciljem direktive o habitatih, če se odkrijejo nova območja, ki jih je treba vključiti na seznam.¹⁵

38. Vendar je smiselno tudi skrčenje seznama, če območje več ne more prispevati k uresničenju ciljev direktive o habitatih. V tem primeru ni razloga, da za to območje še naprej veljajo zahteve Direktive. Če bi pristojni organi še naprej namenjali omejena sredstva za upravljanje takih območij, to ne bi prispevalo k ohranjanju vrst in naravnih habitatov. Prav tako bi lahko prišlo so nesporazumov ali zmot glede kakovosti omrežja Natura 2000, če bi vsebovalo območja, ki ne prispevajo k uresničenju njegovih ciljev.

39. V obravnavanem primeru pa je odločilna temeljna pravica do lastnine. Razvrščanje območij kot del OPS omejuje možnosti njihove uporabe in s tem lastninsko pravico lastnikov zadevnih zemljišč. Dokler so izpolnjeni pogoji za varstvo območja, omejitve lastninske pravice načeloma opravičuje cilj varstva okolja.¹⁶ Če pa ti pogoji več niso izpolnjeni, bi lahko nadaljnja omejitev uporabe zemljišč kršila lastninsko pravico. V Uniji niso dovoljeni ukrepi, ki niso združljivi s tako prizanim spoštovanjem človekovih pravic.¹⁷

40. Če bi bil preizkus obrazložene zahteve lastnika po reviziji OPS odvisen od proste presoje pristojnih organov, bi to nasprotovalo razlagi in uporabi člena 4(1), četrti stavek, direktive o habitatih v skladu s temeljnimi pravicami.

41. Vendar se postavlja vprašanje, kakšna obrazložitev lahko sproži preizkus. Če bi zadoščal vsak razlog, bi obstajala nevarnost, da bi morali pristojni organi obravnavati celo vrsto zahtevkov, pri katerih ni upanja na uspeh, ne da bi imeli lastniki ali Natura 2000 od tega kake posebne koristi.

42. Na podlagi člena 9, drugi stavek, direktive o habitatih se lahko preuči možnost, da se OPS ukine (samo), če to opravičujejo naravne spremembe, opažene med spremljanjem stanja, določenim v členu 11.

43. Predlog za sprejetje predhodne odločbe podaja dva razloga za morebitno revizijo: prvič, upravljanje letališča Malpensa naj bi na zadevnih območjih povzročilo poslabšanje stanja okolja. Drugič, zemljišče je na območju, ki je namenjeno „trgovinskim in industrijskim“ gradbenim delom.

44. Obe okoliščini nista naravni spremembi. Zaradi tega na podlagi člena 9, drugi stavek, direktive o habitatih ne opravičujeta ukinitve območja kot del OPS.

45. Vendar direktiva o habitatih ne vsebuje določbe, ki bi izrecno izključevala revizijo OPS na podlagi drugih sprememb. Zaradi tega je treba preučiti, ali Direktiva države članice zavezuje, da morajo predlagati revizijo OPS, če se območjem škoduje s človeškimi dejavnostmi, ali če so predvidena za določene dejavnosti, ki bi bile nezdružljive z njihovim varstvom na podlagi direktive o habitatih.

14 — Sodbe z dne 11. septembra 2001 v zadevi Komisija proti Irski (C-67/99, Recueil, str. I-5757, točka 33), Komisija proti Nemčiji (C-71/99, Recueil, str. I-5811, točka 26) in Komisija proti Franciji (C-220/99, Recueil, str. I-5831, točka 30).

15 — Glej sodbo z dne 15. marca 2012 v zadevi Komisija proti Cipru (C-340/10, točki 24 in 27).

16 — Sodba z dne 15. januarja 2013 v zadevi Križan in drugi (C-416/10, točke od 113 do 115).

17 — Sodbe z dne 18. junija 1991 v zadevi ERT (C-260/89, Recueil, str. I-2925, točka 41), z dne 12. junija 2003 v zadevi Schmidberger (C-112/00, Recueil, str. I-5659, točka 73) in z dne 3. septembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakat International Foundation proti Svetu in Komisiji (C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351, točka 284).

46. Izhodišče morajo v tem smislu predstavljati načela, ki se uporabljajo za izbiro OPS. Pri tem so na podlagi člena 4(1) in (2) direktive o habitatih upoštevne samo zahteve za ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst ali zahteve v zvezi z uvedbo omrežja Natura 2000.¹⁸ To je nujno za uresničenje cilja iz člena 3(1) direktive o habitatih, in sicer uvedbo omrežja Natura 2000. To omrežje sestavljajo območja z naravnimi habitatnimi tipi iz Priloge I k Direktivi in habitatni vrsti iz Priloge II k Direktivi in omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.¹⁹

47. Drugih razlogov, razen okoljevarstvenih, zlasti gospodarskih, družbenih in kulturnih zahtev ter regionalnih in lokalnih značilnosti pri izbiri OPS ni mogoče upoštevati.²⁰

48. V skladu z navedenim je ukinitve opravičena samo, če območje več ne more prispevati k ohranjanju naravnih habitatov iz Priloge I k direktivi o habitatih ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst iz Priloge II ali k vzpostavitvi omrežja Natura 2000.²¹

49. Sicer ni nujno, vendar je predstavljivo, da upravljanje z letališčem Malpensa tako zelo škoduje zadevnemu območju, da več ne morejo zagotavljati svojega prispevka. Vsekakor pa se lahko pojavljajo dvomi, ali bodo ta območja lahko zagotavljala svoj prispevek, če bodo v smislu načrta za območje Malpense namenjena trgovskim in industrijskim dejavnostim.

50. Vendar vsakršni škodljivi vplivi na OPS še ne utemeljujejo njegove ukinitve. Člen 6(2) direktive o habitatih namreč zavezuje države članice, da OPS varujejo pred škodljivimi vplivi. Če država članica krši to obveznost, se s temi škodljivimi vplivi ne more upravičiti ukinitve statusa varovanega območja.²² Države članice bi morale namreč sprejeti potrebne ukrepe za ponovno vzpostavitev območja. Poleg tega ob obstoju indicov o škodljivih vplivih zlasti ne bi smele ostati neaktivne, temveč bi na njihovi podlagi morale zagotoviti ustrezno varstvo območja, da se njegovo stanje ne bi še naprej poslabševalo.

51. Ta obveznost varstva pa odpade, če se območje poslabša zaradi načrta ali projekta, ki je bil odobren v skladu s členom 6(3) in (4) direktive o habitatih.²³ Presoja skladnosti ukrepa z ohranitvenimi cilji območja na podlagi člena 6(3) mora torej pokazati obstoj škodljivih vplivov za območje v prihodnosti. Hkrati morajo pristojni organi na podlagi člena 6(4) odločiti, da je treba ukrep izvesti zaradi nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa in da ni bilo drugih ustreznih rešitev. Hkrati je treba izvesti vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000.

52. Ob sprejetju načrta za območje Malpense iz leta 1999 območje „Brughiera del Dosso“ še ni bilo uvrščeno na seznam OPS. Zaradi tega se člen 6(3) in (4) direktive o habitatih še ni mogel uporabljati.²⁴ Ali to velja tudi za soglasje za razširitev letališča Malpensa, pa bi moralo podrobneje preizkusiti nacionalno sodišče.

18 — Glej sodbi z dne 7. novembra 2000 v zadevi First Corporate Shipping (C-371/98, Recueil, str. I-9235, točka 16) in z dne 14. januarja 2010 v zadevi Stadt Papenburg (C-226/08, ZOdl., str. I-131, točka 30).

19 — Glej v opombi 18 navedeni sodbi First Corporate Shipping (točki 19 in 20) in Stadt Papenburg, (točka 31).

20 — Sodba Stadt Papenburg (navedena v opombi 18, točki 31 in 32).

21 — Glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 2006 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-191/05, ZOdl., str. I-6853, točka 13).

22 — Glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2007 v zadevi Komisija proti Irski (C-418/04, ZOdl., str. I-10947, točke od 83 do 86).

23 — Sodba Komisija proti Irski (navedena v opombi 22, točki 250 in 251) in sodba z dne 24. novembra 2011 v zadevi Komisija proti Španiji (C-404/09, ZOdl., str. I-11853, točka 122).

24 — Glej sodbi z dne 13. januarja 2005 v zadevi Dragaggi in drugi (C-117/03, ZOdl., str. I-167, točka 25) in z dne 11. septembra 2012 v zadevi Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias in drugi (C-43/10, točka 101).

53. Kljub temu velja od uvrstitve območja na seznam obveznost zagotavljanja državnega varstva na podlagi člena 6(2).²⁵ V tem primeru lahko predhodno odobreni načrt povzroči škodljive vplive na območje samo, če se njegovi učinki – če je treba naknadno – preizkusijo na podlagi meril iz člena 6(3) in so izpolnjeni pogoji iz člena 6(4).²⁶

54. Sicer lahko člen 6(2) države članice tudi zavezuje sprejeti ukrepe za zaviranje naravnih sprememb, ki lahko slabšajo ohranjanje vrst in naravnih habitatov v posebnih ohranitvenih območjih.²⁷

55. Tako je treba na prvo in četrto vprašanje ter na peto vprašanje družbe Cascina Tre Pini odgovoriti, da morajo pristojni nacionalni organi na podlagi člena 4(1), četrty stavek, direktive o habitatih na zahtevo lastnika zemljišč, ki ležijo znotraj OPS, preveriti, ali je treba Komisiji predlagati, naj njegova zemljišča umakne iz OPS, če je ta zahteva pravno zadostno utemeljena s tem, da ta zemljišča kljub spoštovanju člena 6(2) do (4) te direktive ne morejo prispevati k ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst ali vzpostavitvi omrežja Natura 2000.

2. Nujnost rednega pregleda revizije OPS

56. S prvim delom drugega vprašanja želi vrhovno upravno sodišče izvedeti, ali morajo pristojni organi redno, na primer na vsaki dve ali vsaka tri leta, opraviti revizijo OPS.

57. Direktiva o habitatih ne vsebuje izrecne določbe o časovnih presledkih takšnega pregleda. Iz obravnave prvega, četrtega in petega vprašanja je mogoče sklepati zgolj, da je treba takšen pregled opraviti, če obstajajo indici, da OPS ali njegovi posamezni deli več ne izpolnjujejo okoljevarstvenih pogojev.

58. Iz členov 4(1), četrty stavek, in 9, drugi stavek, direktive o habitatih pa izhaja, da je spremljanje na podlagi člena 11 še večjega pomena za revizijo OPS.

59. Člen 11 direktive o habitatih državam članicam nalaga obveznost spremljanja stanja ohranjenosti naravnih habitatov in vrst iz člena 2. Države članice morajo posledično spremljati vse naravne habitate in vse prostoživeče živalske in rastlinske vrste na evropskem ozemlju držav članic. Spremljanje mora biti usmerjeno v doseganje ciljev direktive o habitatih, to je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem teh vrst in naravnih habitatov.

60. Umeščenost te določbe v poglavje o varstvu območij direktive o habitatih kaže, da je osrednja pozornost namenjena OPS. To je v skladu z njihovim namenom, da na podlagi člena 3(1) omogočajo, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti naravnih habitatnih tipov in habitatov vrst v interesu Skupnosti,²⁸ to je na podlagi člena 1(c) in (g) naravnih habitatnih tipov in vrst, ki jih je treba še posebej varovati.

61. Spremljanje OPS mora biti zlasti primerno za uresničitev prednostnih nalog iz člena 4(4) v zvezi z ohranjanjem ali obnovitvijo ugodnega stanja ohranjenosti vrst in habitatov na zadevnem OPS, za uresničitev konkretnih ohranitvenih ukrepov na podlagi člena 6(1) in za izpolnjevanje obveznosti varstva na podlagi člena 6(2).

62. Okoliščine, zaradi katerih bi bila potrebna revizija OPS v smislu njihove ukinitve, bi se ob upoštevanju teh ciljev nujno pokazale.

25 — Sodbi Stadt Papenburg (navedena v opombi 18, točka 30) in Komisija proti Španiji (navedena v opombi 23, točka 125).

26 — Sodba Komisija proti Španiji (navedena v opombi 23, točki 156 in 157).

27 — Sodba z dne 20. oktobra 2005 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-6/04, ZOdl., str. I-9017, točka 34).

28 — Glej opombo 18.

63. Če se pri spremljanju pokažejo ustrezni indici, morajo pristojni organi sprejeti potrebne ukrepe. Pri tem je treba v prvi vrsti pomisliti na dopolnilne ukrepe za varstvo OPS in za ponovno vzpostavitev prizadetih elementov. Če pa so izpolnjeni zgoraj predstavljeni pogoji za ukinitiv statusa varovanega območja, je treba preizkusiti tudi te, da se prepreči neupravičeno omejevanje lastninske pravice na zadevnih območjih.

64. Minimalne zahteve glede časovnih presledkov med ukrepi spremljanja izhajajo iz sodelovanja s Komisijo, kot ga določa direktiva o habitatih. Člen 9, prvi stavek, zavezuje Komisijo, da preuči izide spremljanja in jih uporabi pri celotni presoji prispevka Nature 2000 pri uresničevanju ciljev Direktive. Na podlagi člena 17 direktive o habitatih države članice v ta namen vsakih šest let Komisiji posredujejo poročilo, ki med drugim vključuje glavne rezultate spremljanja stanja iz člena 11.

65. Države članice morajo torej spremljanje časovno organizirati tako, da Komisiji vsakih šest let posredujejo aktualne informacije o habitatih in vrstah, ki jih je treba spremljati, in zlasti o OPS.

66. Vendar države članice svojih obveznosti v zvezi z OPS praviloma ne bodo mogle izpolniti, če jih nadzirajo zgolj vsakih šest let. Na ta način ni mogoče zagotoviti varstva območja niti varstva določenih prednostnih nalog ali uresničitve ohranitvenih ukrepov. Spremljanje je kontinuirana obveznost. Glede na dejansko stanje se spreminja zgolj intenzivnost zahtevanega spremljanja.

67. Na prvi del drugega vprašanja je zato treba odgovoriti, da morajo države članice spremljanje OPS na podlagi členov 11 in 17 direktive o habitatih organizirati tako, da jih primerno varujejo in upravljajo in da lahko Komisiji vsaj vsakih šest let posredujejo aktualne informacije o stanju OPS, ki se nanašajo tudi na to, ali OPS prispevajo k ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst ali vzpostavitvi omrežja Natura 2000.

3. Drugi del drugega vprašanja

68. Drugi del drugega vprašanja se nanaša na to, ali morajo pristojni organi pri revizijah OPS omogočiti udeležbo javnosti.

69. Tudi glede tega vprašanja direktiva o habitatih ne vsebuje izrecne določbe. V zvezi s prizadetimi lastniki območij izhajajo določene zahteve iz splošnih načel prava Unije, zlasti iz pravice do izjave.²⁹

70. Sicer pa je spoštovanje pravice do obrambe splošno načelo prava Unije, ki se uporablja, kadar organ zoper osebo namerava izdati akt, ki jo lahko prizadene. V skladu s tem načelom mora biti naslovnikom odločb, ki občutno prizadenejo njihove interese, omogočeno, da učinkovito izrazijo svoje stališče o elementih, s katerimi namerava organ utemeljiti svojo odločbo. Zato morajo imeti na voljo razumen rok.³⁰

71. Ta obveznost velja za organe držav članic, kadar sprejemajo odločbe na področju uporabe prava Unije, tudi kadar veljavna zakonodaja Unije izrecno ne določa takšne procesne pravice. Glede izvajanja tega načela je treba ugotoviti, da se, če rokov kot v zadevi o glavni stvari ne določa pravo Unije, uporabijo roki iz nacionalnega prava, ki so enaki rokom za posameznike ali podjetja, ki so po nacionalnem pravu v primerljivem položaju (načelo enakovrednosti) in ki praktično ne onemogočajo ali pretirano ne otežujejo izvajanja pravice do obrambe, ki jo podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).³¹

29 — Glej glede razmerja med tem načelom in členom 41(2)(a) Listine o temeljnih pravicah moje sklepne predloge, predstavljene 6. junija 2013 v zadevi Sabou (C-276/12).

30 — Sodbe z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Komisija proti Lisrestal in drugi (C-32/95 P, Recueil, str. I-5373, točka 21), z dne 18. decembra 2008 v zadevi Sopropé (C-349/07, ZOdl., str. I-10369, točki 36 in 37), z dne 1. oktobra 2009 v zadevi Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware proti Svetu (C-141/08 P, ZOdl., str. I-9147, točka 83) in z dne 22. novembra 2012 v zadevi M.M. (C-277/11, točke od 81 do 87).

31 — Sodba Sopropé (navedena v opombi 30, točka 38).

72. Preizkus, ali je treba Komisiji predlagati revizijo OPS, je namenjen izvajanju direktive o habitatih in tako sodi v področje uporabe prava Unije. Sicer lastniki prizadetih zemljišč ne bodo naslovniki odločitve, s katero se Komisiji predlaga naj ukine OPS ali da naj se takemu predlogu odpove. Vendar pa lahko ta odločitev pomembno vpliva na njihove interese. Če pristojni organi Komisiji ne predlagajo ukinitve OPS, za zadevna zemljišča še naprej velja varstvo območij, kar lahko pomembno omeji njihovo rabo. Predlog umika pa lahko nasprotno vpliva na interes po pridobitvi finančnih sredstev za upravljanje s temi območji v smislu ohranitvenih ciljev.

73. Zato je treba na drugi del drugega vprašanja odgovoriti, da morajo države članice lastnikom prizadetih zemljišč pri presoji, ali bodo Komisiji v zvezi s temi zemljišči predlagale prilagoditev seznama OPS, dati možnost, da podajo svoja stališča.

4. Tretje vprašanje

74. S tretjim vprašanjem naj bi se pojasnilo, ali je združljivo s členoma 9 in 11 direktive o habitatih, če revizija OPS poteka na pobudo dežel in avtonomnih pokrajin, vendar pa ni določeno, da ima pravico do pobude tudi država, ki bi nastopila vsaj v primeru neukrepanja dežel in avtonomnih pokrajin.

75. Vendar pa je tudi v zvezi s tem člen 4(1), četrti stavek, direktive o habitatih pomembnejši od člena 9. Zaradi tega je treba upoštevati tudi prvo navedeno določbo.

76. Sicer obstajajo določbe prava Unije, ki določene zahteve v zvezi z njihovo izvedbo nalagajo upravnim organom.³² Če pa direktiva ne vsebuje ustreznih zahtev, velja, da je na podlagi člena 288(3) PDEU za vsako državo članico, na katero je naslovljena, direktiva zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar nacionalnim organom prepušča izbiro oblike in metod.³³ To se nanaša zlasti na določitev pristojnih organov. Pravo Unije zahteva samo, da prenos, vključno z določitvijo pristojnih organov, učinkovito zagotavlja polno uporabo na zadostno jasen in natančen način.³⁴

77. Pristojnost deželnih organov za uporabo direktive o habitatih in zlasti člena 4(1), četrti stavek, je vsekakor smiselna. Varstvo in upravljanje OPS namreč zahtevata konkretno poznavanje dejanskega stanja na kraju samem.

78. Pravo Unije tudi ne zahteva, da se mora pristojnost deželnih organov subsidiarno dopolniti s pristojnostjo centralnih državnih organov. Sicer se porajajo dvomi, da je takšna pristojnost nujna za ustrezno izvedbo teh določb. Če država na kraju samem nima pristojnih organov, njene službe v glavnem mestu ne bodo mogle presojati, kateri ukrepi so potrebni.

79. Sicer ni mogoče izključiti, da so pristojni organi dežele Lombardije v zvezi z zahtevami družbe Cascina Tre Pini kršili direktivo o habitatih. Vendar tudi če bi se takšna kršitev dokazala, to še ne bi dokazovalo, da ti organi niso sposobni zagotoviti polne uporabe Direktive.

80. Na tretje vprašanje je zato treba odgovoriti, da nacionalna določba, ki določa, da revizija OPS poteka na pobudo dežel in avtonomnih pokrajin, vendar pa ne določa, da ima pravico do pobude tudi država, ki bi nastopila vsaj v primeru neukrepanja dežel in avtonomnih pokrajin, ne nasprotuje pravilni uporabi členov 4(1), četrti stavek, 9 in 11 direktive o habitatih.

32 — Glede člena 6(3) Direktive 2001/42 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157) glej sodbo z dne 20. oktobra 2011 v zadevi Seaport in drugi (C-474/10, ZOdl., str. I-10227, točka 42 in naslednje).

33 — Sodba Komisija proti Irski (navedena v opombi 22, točka 157) in sodba z dne 14. oktobra 2010 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-535/07, ZOdl., str. I-9483, točka 60).

34 — Sodbe z dne 27. aprila 1988 v zadevi Komisija proti Franciji (252/85, Recueil, str. 2243, točka 5), z dne 12. julija 2007 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-507/04, ZOdl., str. I-5939, točka 89) in z dne 27. oktobra 2011 v zadevi Komisija proti Poljski (C-311/10, točka 40).

V – Predlog

81. Sodišču zato predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. Pristojni nacionalni organi morajo na podlagi člena 4(1), četrty stavek, Direktive 92/43/EGS o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst na zahtevo lastnika zemljišč, ki ležijo znotraj območja, pomembnega za Skupnost, preveriti, ali je treba Komisiji predlagati, naj njegova zemljišča umakne iz tega območja, pomembnega za Skupnost, če je ta zahteva pravno zadostno utemeljena s tem, da ta zemljišča kljub spoštovanju člena 6(2) do (4) Direktive ne morejo prispevati k ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst ali vzpostavitvi omrežja Natura 2000.
2. Države članice morajo spremljanje območij, pomembnih za Skupnost, na podlagi členov 11 in 17 Direktive 92/43 organizirati tako, da jih primerno varujejo in upravljajo, in da lahko Komisiji vsaj vsakih šest let posredujejo aktualne informacije o stanju območij, ki se nanašajo tudi na to, ali območja prispevajo k ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst ali vzpostavitvi omrežja Natura 2000.
3. Države članice morajo lastnikom prizadetih zemljišč pri presoji, ali bodo Komisiji v zvezi s temi zemljišči na podlagi člena 4(1), četrty stavek, Direktive 92/43 predlagale prilagoditev seznama območij, pomembnih za Skupnost, dati možnost, da podajo svoja stališča.
4. Nacionalna določba, ki določa, da revizija območij, pomembnih za Skupnost, poteka na pobudo dežel in avtonomnih pokrajin, vendar pa ne določa, da ima pravico do pobude tudi država, ki bi nastopila vsaj v primeru neukrepanja dežel in avtonomnih pokrajin, ne nasprotuje pravilni uporabi členov 4(1), četrty stavek, 9 in 11 Direktive 92/43.