

SAHLSTEDT IN DRUGI PROTI KOMISIJI
SODBA SODIŠČA (drugi senat)
z dne 23. aprila 2004*

V zadevi C-362/06 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča, vložene 4. septembra 2006,

Markku Sahlstedt in drugi, ki jih zastopa K. Marttinen, odvetnik,

pritožniki,

druge stranke v postopku:

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata M. Huttunen in M. van Beek, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka na prvi stopnji,

* Jezik postopka: finščina.

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo zastopa F. Díez Moreno, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka v pritožbenem postopku,

Republike Finske,

intervenientka na prvi stopnji,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi K. Schiemann, v funkciji predsednika drugega senata, J. Makarczyk, P. Küris, L. Bay Larsen (poročevalec), sodniki, in C. Toader, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,
sodna tajnica: K. Sztranc-Sławiczek, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. februarja 2008,

I - 2934

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi
23. oktobra 2008

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ M. Sahlstedt in drugi s to pritožbo predlagajo razveljavitev sklepa Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 22. junija 2006 v zadevi Sahlstedt in drugi proti Komisiji (T-150/05, ZOdl., str. II-1851, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je to zavrglo njihovo tožbo za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije št. 2005/101/ES z dne 13. januarja 2005 o sprejetju seznama območij, pomembnih za Skupnost, za borealno biogeografsko regijo, v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS (UL L 40, str. 1, v nadaljevanju: sporna odločba).

Pravni okvir

- ² V skladu s šesto uvodno izjavo Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7, v nadaljevanju: Direktiva o habitatih) je treba za to, da se zagotovi obnovitev ali vzdrževanje ugodnega stanja naravnih habitatov in vrst, pomembnih za Skupnost, določiti posebna ohranitvena območja, da se po določenem časovnem razporedu ustvari usklajeno evropsko ekološko omrežje.

3 Člen 4 Direktive o habitatih določa:

„1. Na podlagi meril iz Priloge III (faza 1) in ustreznih znanstvenih informacij vsaka država članica predlaga seznam območij in označi, kateri naravni habitatni tipi iz Priloge I in domorodne vrste iz Priloge II so prisotni na teh območjih. Pri živalskih vrstah z velikim območjem razširjenosti ta območja ustrezajo tistim prostorom naravnega območja razširjenosti te vrste, ki imajo fizične ali biološke dejavnike, bistvene za njihovo življenje in razmnoževanje. [...]

Seznam se pošlje Komisiji v treh letih od notifikacije te direktive skupaj z informacijami o vsakem območju. Te informacije vključujejo karto območja, njegovo ime, lokacijo, obseg in podatke, zbrane pri uporabi meril iz Priloge III (faza 1) in se predložijo v obliki, ki jo določi Komisija, skladno s postopkom iz člena 21.

2. Na podlagi meril iz Priloge III (faza 2) ter v okviru vsake od petih biogeografskih regij iz člena 1(c)(iii) in celotnega ozemlja iz člena 2(1) Komisija izdela iz seznamov držav članic v soglasju z vsako državo članico osnutek seznama območij, pomembnih za Skupnost, v katerem so označena območja z enim ali več prednostnimi naravnimi habitatnimi tipi ali prednostnimi vrstami.

[...]

Seznam območij, ki so bila izbrana za območja, pomembna za Skupnost, na katerem so označena območja z enim ali več prednostnimi naravnimi habitatnimi tipi ali prednostnimi vrstami, sprejme Komisija skladno s postopkom iz člena 21.

3. Seznam iz odstavka 2 se izdelava v šestih letih od notifikacije te direktive.

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).“

4 Člen 6 te direktive določa:

„[...]

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.

Če je zadevno območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, se lahko upoštevajo le razlogi, povezani z zdravjem ljudi ali javno varnostjo, ali koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje ali drugimi, po predhodnem mnenju Komisije nujnimi razlogi prevladujočega javnega interesa.“

Dejansko stanje

- 5 Komisija je s sporno odločbo sprejela seznam območij borealne biogeografske regije, pomembnih za Skupnost.

- 6 Ta odločba je v navedena območja vključila nekatera zemljišča v lasti zasebnikov, med katerimi je tudi skupina pritožnikov, razen združenja Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry (v nadaljevanju: MTK ry). Zadnje navedeno je združenje približno 163.000 kmetijskih in gozdnih gospodarstev.

Postopek pred Sodiščem prve stopnje in izpodbijani sklep

- 7 M. Sahlstedt in drugi so 18. aprila 2005 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložili tožbo, o kateri je bilo odločeno z izpodbijanim sklepom.
- 8 Komisija je 5. julija 2005 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila ugovor nedopustnosti v skladu s členom 114(1) Poslovnika Sodišča prve stopnje.
- 9 Z izpodbijanim sklepom je Sodišče prve stopnje navedeno tožbo zavrglo, ker M. Sahlstedta in druge, ki niso naslovniki sporne odločbe, ta odločba ne zadeva neposredno.
- 10 V točki 54 izpodbijanega sklepa je Sodišče prve stopnje poudarilo, da sporna odločba, ki za območja, pomembna za Skupnost, določa območja na finskem ozemlju, na katerih imajo tožeče stranke zemljišča, sama po sebi ne vpliva na pravni položaj tožečih strank, ki so lastniki zemljišč na teh območjih. Po navedbah Sodišča prve stopnje ta odločba ne vsebuje nobene določbe glede ureditve varstva območij, pomembnih za Skupnost, kot so ohranitveni ukrepi ali postopki za izdajo dovoljenj, ki jih je treba upoštevati, in ne vpliva niti na pravice in obveznosti lastnikov zemljišč niti na uresničevanje teh pravic. Sodišče prve stopnje je razsodilo, da v nasprotju s trditvami M. Sahlstedta in drugih uvrstitev navedenih območij na seznam območij, pomembnih za Skupnost, gospodarskih subjektov ali zasebnikov v ničemer ne zavezuje.

- 11 Iz točke 59 izpodbijanega sklepa je razvidno, da po navedbah Sodišča prve stopnje nobena od obveznosti iz člena 6, od (1) do (4), Direktive o habitatih ne velja neposredno za M. Sahlstedta in druge. Za vse te obveznosti mora zadevna država članica namreč sprejeti akt, v katerem določi, kako namerava izpolniti zadevno obveznost, naj gre za potrebne ohranitvene ukrepe (člen 6(1) Direktive o habitatih), ustrezne ukrepe za preprečitev slabšanja območja (člen 6(2) te direktive) ali pridobitev soglasja pristojnih državnih organov za projekt, ki bi lahko pomembno vplival na območje (člen 6(3) in (4) navedene direktive).
- 12 V točki 61 izpodbijanega sklepa je Sodišče prve stopnje nato razsodilo, da po eni strani tako kot za tožeče posameznike tudi za člane združenja MTK ry ni mogoče šteti, da jih sporna odločba neposredno zadeva, in da po drugi strani to združenje ni dokazalo lastnega interesa za vložitev tožbe, kakršen je položaj pogajalca, ki bi ga navedena odločba prizadela.
- 13 Sodišče prve stopnje je nazadnje v točki 62 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da sporna odločba tožečih strank ne zadeva neposredno in zato ni treba odgovoriti na vprašanje, ali jih zadeva posamično.
- 14 Vendar je v točki 63 tega sklepa pojasnilo, da čeprav tožeče stranke ne morejo zahtevati razglasitve ničnosti izpodbijane odločbe, pa lahko izpodbijajo ukrepe, sprejete na podlagi člena 6 Direktive o habitatih, zaradi katerih so prizadete in imajo v zvezi s tem še vedno možnost sklicevanja na nezakonitost te direktive pred nacionalnimi sodišči, ki odločajo ob upoštevanju člena 234 ES.

Predlogi strank

- 15 M. Sahlstedt in drugi s pritožbo predlagajo razveljavitev izpodbijanega sklepa, razglasitev ničnosti sporne odločbe in naložitev plačila stroškov Komisiji.
- 16 Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo v celoti zavrne in naj tožečim strankam naloži plačilo stroškov.
- 17 Kraljevina Španija prav tako predlaga zavrnitev pritožbe.

Pritožba

- 18 M. Sahlstedt in drugi v pritožbi navajajo tri pritožbene razloge, in sicer pomanjkljivo obrazložitev izpodbijanega sklepa, napačno uporabo prava, zaradi katere je Sodišče prve stopnje presodilo, da sporna odločba pritožnikov ne zadeva neposredno, in kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva.

Presoja Sodišča

- 19 Za uvod je treba poudariti, da v skladu s členom 230, četrti odstavek, ES fizične ali pravne osebe lahko sprožijo postopke zoper nanje naslovljene odločbe ali zoper

odločbe, ki jih „neposredno in posamično“ zadevajo, čeprav so v obliki uredbe ali odločbe naslovljene na drugo osebo.

- 20 V obravnavanem primeru ni sporno, da pritožniki niso naslovniki sporne odločbe.
- 21 Čeprav je Komisija tudi izpodbijala, da pritožnike ta odločba zadeva posamično, se je Sodišče prve stopnje opredelilo le do vprašanja, ali jih zadeva neposredno.
- 22 V zvezi s tem je treba opozoriti, da merilo, določeno v členu 230, četrti odstavek, ES, po katerem je tožba, ki jo fizična ali pravna oseba vloži zoper odločbo, ki ni naslovljena nanjo, dopustna, le če jo ta odločba neposredno in posamično zadeva, pomeni procesno predpostavko javnega reda, ki jo lahko sodišča Skupnosti vedno uveljavljajo, in to tudi po uradni dolžnosti (v tem smislu glej zlasti sklep z dne 5. julija 2001 v zadevi Conseil national des professions de l'automobile in drugi proti Komisiji, C-341/00 P, Recueil, str. I-5263, točka 32, in sodbo z dne 29. novembra 2007 v zadevi Stadtwerke Schwäbisch Hall in drugi proti Komisiji, C-176/06 P, točka 18).
- 23 Zato bi M. Sahlstedta in druge – tudi ob predpostavki, da jih sporna odločba neposredno zadeva – ta odločba morala zadevati tudi posamično, da bi bila njihova tožba zoper to odločbo dopustna.
- 24 Kot je navedeno v točki 46 izpodbijanega sklepa, so pritožniki zatrjevali, da sporna odločba posamično zadeva predvsem vse lastnike zemljišč, ki imajo zemljišča na

območjih, navedenih na seznamu, ki ga je odobrila Komisija. in glede katerih bo treba uporabiti prepoved slabšanja.

- 25 Iz točk 25, 31, 33 in 34 izpodbijanega sklepa je razvidno, da je Komisija pred Sodiščem prve stopnje izpodbijala, da sporna odločba posamično zadeva pritožnike, in pri tem zlasti trdila, da so območja, uvrščena na seznam, ki je bil sprejet s sporno odločbo, določena izključno z biološkimi merili, da na podlagi te odločbe ali vsaj na podlagi podatkov, ki jih je Komisija uporabila pri njeni pripravi, ni mogoče ugotoviti istovetnosti lastnikov teh območij in da ta poleg lastnikov zemljišč zadevajo tudi druge družbene sektorje, kot so gradbena podjetja, nevladne organizacije ali druge državljanke.
- 26 V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso drugi pravni subjekti, ki niso naslovniki odločbe, uveljavljajo, da jih odločba posamično zadeva, le če nanje vpliva zaradi nekaterih njihovih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb, in jih zato posamično opredeli enako, kot bi posamično opredelila naslovnika take odločbe (glej zlasti sodbi z dne 15. julija 1963 v zadevi Plaumann proti Komisiji, 25/62, Recueil, str. 197, 223, in z dne 13. decembra 2005 v zadevi Komisija proti Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, ZOdl., str. I-10737, točka 33).
- 27 Odločba, kakršna je sporna odločba, spada v okvir člena 4 Direktive o habitatih, ki določa postopek uvrstitve naravnih območij med posebna ohranitvena območja (v nadaljevanju: POO) in ki mora zlasti omogočati, kot določa člen 3(2) te direktive, vzpostavitev usklajenega evropskega ekološkega omrežja POO, imenovanega „Natura 2000“, ki ga sestavljajo območja z naravnimi habitatnimi tipi iz Priloge I oziroma habitatni vrsti iz Priloge II k navedeni direktivi in ki mora zagotoviti, 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 (v tem smislu glej sodbo z dne 7. novembra 2000 v zadevi First Corporate Shipping, C-371/98, Recueil, str. I-9235, točki 19 in 20).

- 28 Tako je sporna odločba, ki z namenom vzpostavitve navedenega omrežja „Natura 2000“ številna območja uvršča med pomembna za Skupnost, glede na vse zadevne subjekte po obsegu splošna, ker se uporablja za vse gospodarske subjekte, ki na zadevnih območjih na kakršni koli podlagi izvajajo ali bi lahko izvajali dejavnosti, ki bi lahko ogrozile cilje ohranjanja, ki jim sledi Direktiva o habitatih.
- 29 Vendar je treba opozoriti, da je Sodišče že večkrat odločilo, da dejstvo, da je določba po naravi in obsegu splošna, ker se uporablja za zadevne gospodarske subjekte na splošno, ne izključuje možnosti, da nekatere med njimi zadeva posamično (v tem smislu glej sodbi z dne 18. maja 1994 v zadevi Codorniu, C-309/89, Recueil, str. I-1853, točka 19, in z dne 22. junija 2006 v združenih zadevah Belgija in Forum 187 proti Komisiji, C-182/03 in C-217/03, ZOdl., str. I-5479, točka 58).
- 30 V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da kadar odločba zadeva skupino oseb, ki so bile prepoznane ali prepoznavne v času, ko je bil ta akt sprejet, in z merili, lastnimi članom te skupine, lahko te osebe ta akt posamično zadeva, ker so del omejenega kroga gospodarskih subjektov (glej sodbo z dne 13. marca 2008 v zadevi Komisija proti Infront WM, C-125/06 P, ZOdl., str. I-1451, točka 71 in navedena sodna praksa).
- 31 Vendar možnost, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo identiteta pravnih subjektov, za katere se ukrep uporablja, nikakor ne pomeni, da jih je treba obravnavati, kot da jih ta ukrep zadeva posamično, če se ta uporaba izvaja na podlagi pravno ali dejansko objektivne situacije, ki je določena v spornem aktu (glej zlasti sodbo z dne 22. novembra 2001 v zadevi Antillean Rice Mills proti Svetu, C-451/98, Recueil, str. I-8949, točka 52, ter sklepa z dne 25. aprila 2002 v zadevi Galileo in Galileo International proti Svetu, C-96/01 P, Recueil, str. I-4025, točka 38, in z dne 8. aprila 2008 v zadevi Saint-Gobain Glass Deutschland proti Komisiji, C-503/07 P, ZOdl., str I-2217, točka 70 in navedena sodna praksa).

- 32 V obravnavani zadevi pa razen združenja MTK ry sporna odločba pritožnike zadeva zgolj kot imetnike pravic na zemljiščih, ki so vključena v določena območja, pomembna za Skupnost, ki jih je Komisija izbrala za vzpostavitev usklajenega evropskega ekološkega omrežja POO, torej jih zadeva na podlagi objektivnega dejanskega in pravnega položaja, ki ga določa zadevni akt, in ne z merili, ki so značilna za skupino lastnikov zemljišč.
- 33 Poleg tega sporna odločba ni bila sprejeta zaradi posebnega položaja lastnikov zemljišč, zato je ni mogoče šteti za skupek več posamičnih odločb, naslovljenih na vsakega lastnika zemljišča.
- 34 Pritožnikov, razen združenja MTK ry, zato ni mogoče obravnavati tako, kot da jih sporna odločba posamično zadeva v smislu člena 230, četrti odstavek, ES.
- 35 V zvezi z združenjem MTK ry je treba opozoriti, da obramba splošnih in skupinskih interesov neke skupine subjektov ne zadostuje za ugotovitev dopustnosti tožbe za razglasitev ničnosti, ki jo vloži neko združenje. Takšno združenje, razen v posebnih okoliščinah, kot je vloga, ki naj bi jo imelo v okviru postopka, ki je pripeljal do sprejetja zadevnega akta, ne more vložiti ničnostne tožbe, kadar njegovi člani tega ne morejo storiti posamično (glej zlasti sklep z dne 18. decembra 1997 v zadevi Sveriges Betodlares in Henrikson proti Komisiji, C-409/96 P, Recueil, str. I-7531, točka 45).
- 36 Vendar kot je bilo že ugotovljeno v točki 34 te sodbe, fizičnih in pravnih oseb, ki so lastniki zemljišč, vključenih v območja, pomembna za Skupnost in sprejeta s sporno odločbo, ta ne zadeva posamično. Zato za združenje MTK ry, tudi ob predpostavki, da ima med člani take osebe, samo po sebi ni mogoče šteti, kot da ga navedena odločba posamično zadeva.

- 37 Iz vsega navedenega je razvidno, da M. Sahlstedta in druge sporna odločba ne zadeva posamično.
- 38 Pritožbena razloga, ki se nanašata na pomanjkljivo obrazložitev izpodbijanega sklepa in napačno uporabo prava pri presoji Sodišča prve stopnje, da sporna odločba pritožnikov ne zadeva neposredno, je zato treba zavrniti kot brezpredmetna.
- 39 Torej je treba preučiti tretji pritožbeni razlog, ki izhaja iz kršitve pravice do učinkovitega sodnega varstva.

Trditve strank

- 40 S tretjim pritožbenim razlogom M. Sahlstedt in drugi zatrjujejo, da če se jim zavrne pravica do tožbe, potem v nobeni fazi postopka ne bodo imeli možnosti, da izpodbijajo odločbo, s katero je bilo ozemlje, na katerih so zemljišča, vključeno v omrežje Natura 2000 in s katero so jim bile naložene omejitve v obliki prepovedi poslabšanja in obveznosti presoje.
- 41 Kraljevina Španija trdi, da M. Sahlstedtu in drugim ni onemogočeno, da se branijo. Uvrstitev v POO bi se lahko namreč izpodbijala tudi pred nacionalnimi sodišči.

Presoja Sodišča

42 V nasprotju s tem, kar zatrjujejo pritožniki, ugotovitev Sodišča prve stopnje, da morajo biti njihovi predlogi za razglasitev ničnosti sporne odločbe zavrženi kot nedopustni, ne pomeni odrekanja sodnega varstva.

43 V zvezi s tem zadostuje opozoriti, da – kot je razvidno tudi iz točke 63 izpodbijanega sklepa – morajo posamezniki imeti na razpolago učinkovito sodno varstvo pravic iz pravnega reda Skupnosti. Sodno varstvo fizičnih ali pravnih oseb, ki zaradi pogojev dopustnosti iz člena 230, četrti odstavek, ES ne morejo neposredno izpodbijati aktov Skupnosti, kakršna je sporna odločba, je treba učinkovito zagotoviti s pravnimi sredstvi pred nacionalnimi sodišči. Ta morajo v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, določenim v členu 10 ES, notranja postopkovna pravila, ki urejajo pravna sredstva, razlagati in uporabljati čim bolj tako, da lahko te osebe pred sodišči izpodbijajo zakonitost vsake odločbe ali vsakega drugega nacionalnega ukrepa, s katerim je bil uporabljen akt Skupnosti, kakršen je ta v obravnavani zadevi, tako da se sklicujejo na njihovo neveljavnost in da ta sodišča spodbujajo k temu, da se z vprašanji za predhodno odločanje obrnejo na Sodišče (sodba z dne 22. marca 2007 v zadevi Regione Siciliana proti Komisiji, C-15/06 P, ZOdl., str. I-2591, točka 39).

44 Zato je treba zavriniti tudi tretji pritožbeni razlog.

45 Torej je treba pritožbo v celoti zavriniti.

Stroški

- 46 V skladu s členom 69(2), prvi pododstavek, Poslovnika, ki se na podlagi člena 118 tega poslovnika uporablja za pritožbeni postopek, se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.
- 47 Ker je Komisija predlagala, naj se M. Sahlstedtu in drugim naloži plačilo stroškov, in ker ti s svojimi predlogi niso uspeli, jim je treba naložiti plačilo stroškov.
- 48 V skladu s členom 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika, ki se prav tako uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 118 istega poslovnika, države članice, ki so se v postopek vključile kot intervenientke, nosijo svoje stroške. Kraljevina Španija in Republika Finska zato nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Pritožba se zavrne.**
- 2. M. Sahlstedtu in drugim se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Kraljevina Španija in Republika Finska nosita svoje stroške.**

Podpisi