



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PETI ODJEL

**PREDMET O'SULLIVAN McCARTHY MUSSEL DEVELOPMENT
LTD protiv IRSKE**

(Zahtjev br. 44460/16)

PRESUDA

STRASBOURG

7. lipnja 2018.

KONAČNA

8. 10. 2018.

Ova je presuda postala konačna na temelju članka 44. stavka 2. Konvencije. Može biti podvrgnuta uredničkim izmjenama.

U predmetu O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd protiv Irske

Europski sud za ljudska prava (Peti odjel), zasjedajući u Vijeću u sastavu:

Angelika Nußberger, *predsjednica*,

Erik Møse,

Yonko Grozev,

Síofra O'Leary,

Mārtiņš Mits,

Lətif Hüseyinov,

Lado Chanturia, *suci*,

i Milan Blaško, *zamjenik tajnika Odjela*,

nakon vijećanja zatvorenog za javnost održanog 7. svibnja 2018. godine,
donosi sljedeću presudu koja je usvojena na navedeni datum:

POSTUPAK

1. Postupak u ovome predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (br. 44460/16) protiv Irske koji je irsko društvo, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd (podnositelj zahtjeva) podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija) dana 25. srpnja 2016.

2. Podnositelja zahtjeva zastupao je g. P. Whelehan, odvjetnik iz Traleea, okruga Kerry. Irsku vladu („Vlada”) zastupao je njezin zastupnik, g. P. White iz Ministarstva vanjskih poslova.

3. Društvo podnositelj zahtjeva konkretno je tvrdilo da je došlo do povrede njegova prava iz članka 1. Protokola br. 1 zbog ekonomskog gubitka za koji su, prema njemu, odgovorne domaće vlasti i za koji nije dobio nikakvu naknadu. Isti je prigovor podnijelo i na temelju članka 8. Zatim je tvrdilo da je došlo do povrede njegova prava na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. te je na temelju članka 6. prigovorio na prekomjerno trajanje domaćeg postupka.

4. Dana 23. studenog 2016. godine Vlada je obaviještena o zahtjevu.

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

5. Društvo podnositelj zahtjeva bavi se uzgojem dagnji u luci Castlemaine u okrugu Kerry, jednom od nekoliko područja u Irskoj na kojima se obavlja ova gospodarska djelatnost. Njegova djelatnost obuhvaća prikupljanje ličinki

dagnji (tj. mlađ) u luci svake godine i njihov prijevoz u drugi dio luke radi uzgoja. Tu djelatnost obavlja u luci Castlemaine od kasnih 1970-ih.

6. U Irskoj se mlađ dagnji prikuplja u ljetnom razdoblju, a točni se datumi svake godine utvrđuju zakonskim instrumentom. Za tu djelatnost potrebno je imati relevantne zakupe, odobrenja i dozvole (vidi „Mjerodavno domaće pravo” u nastavku). Za to je nadležan ministar poljoprivrede, prehrane i pomorstva (u daljnjem tekstu „ministar” odnosno „Ministarstvo” kada se govori o pripadajućem vladinom ministarstvu). Kako bi se mogli baviti tom djelatnošću, subjekti moraju imati dozvolu za akvakulturu koja je valjana deset godina. Potrebna je dozvola za ribarski brod i taj se brod mora upisati u Registar ribarskih brodova. Subjekti moraju imati i odobrenje za prikupljanje mlađi dagnji koju svake godine izdaje ministar (vidi „Mjerodavno domaće pravo” u nastavku).

7. Nakon što su nastupile činjenice zbog kojih je podnesen ovaj zahtjev, u skladu sa zakonodavstvom EU-a uveden je dodatni zahtjev. Kada se ribolov dagnji obavlja na zaštićenom području, potrebno je ishoditi i „dozvolu Natura” (vidi stavak 20. u nastavku).

8. Prema Vladinim informacijama, u 2008. godini izdano je ukupno 41 odobrenje za prikupljanje mlađi dagnji irskim ribarskim brodovima, a od toga su četiri bili brodovi šestero subjekata za akvakulturu koji posluju u luci Castlemaine.

9. Nadležne su vlasti 1993. godine u službenom glasniku objavile da će se dvanaest područja, uključujući luku Castlemaine, klasificirati kao posebno zaštićeno područje (PZP) u smislu domaćeg zakonodavstva kojim se prenosi Direktiva Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (Direktiva o pticama, SL 1979 L 103, str. 1.). U obavijesti je navedeno da se ne predviđa da će se mijenjati način upotrebe tih područja. Klasifikacija luke kao PZP-a stupila je na snagu 1994. godine. Društvo podnositelj zahtjeva svake je godine obavljalo svoje djelatnosti i pritom ishodilo potrebne dozvole.

10. Domaće su vlasti 2000. godine luku Castlemaine klasificirale kao posebno područje očuvanja (PPO) u smislu domaćeg zakonodavstva kojim se prenosi Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. travnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (Direktiva o staništima, SL 1992 L 206, str. 7.). Budući da je u tom trenutku ušla u područje primjene dviju direktiva EU-a, dobila je status područja mreže „Natura 2000”.

A. Postupak zbog povrede protiv tužene države i nekoliko drugih država članica EU-a

11. Europska je komisija još kasnih 1990-ih utvrdila da Irska i nekoliko drugih tada država članica EZ-a ne ispunjava svoje obveze iz prava EU-a o zaštiti okoliša, a konkretno iz dviju prethodno navedenih direktiva (u nastavku će se u pravilu upućivati na pravo EU-a, a ne pravo EZ-a). Od

11. studenog 1998. godine do 18. travnja 2002. godine uputila je irskim vlastima četiri dopisa sa službenim upozorenjem da Irska nije ispravno prenijela i primijenila te dvije direktive. Nakon tri obrazložena mišljenja izdana u listopadu 2001. godine i srpnju 2003. godine Komisija je u rujnu 2004. godine pokrenula postupak zbog povrede protiv Irske na temelju članka 226. EZ-a (sada članak 258. UFEU-a). Tražila je da se utvrdi da Irska nije ispunila svoje obveze iz nekoliko odredbi direktiva, konkretno članka 4. stavaka 1., 2. i 4. i članka 10. Direktive o pticama i članka 6. stavaka od 2. do 4. Direktive o staništima. Jedan dio tog postupka odnosio se na dopuštanje obavljanja djelatnosti akvakulture na zaštićenim područjima, a da se prije toga nije provela obvezna prethodna ocjena utjecaja takvih djelatnosti na okoliš.

12. Dana 13. prosinca 2007. godine Sud Europske unije (u daljnjem tekstu „Sud EU-a”) donio je presudu u predmetu *Komisija protiv Irske* (C-418/04, EU:C:2007:780) u kojem je utvrdio da Irska u nizu aspekata nije ispunila svoje obveze iz prethodno navedenih direktiva. Dio presude mjerodavan za ovaj predmet glasi kako slijedi:

„236. ... Kada je riječ o programima akvakulture, Komisija temelji svoje mišljenje da Irska sustavno nije provodila ispravnu procjenu takvih projekata koji se nalaze na PZP-ima ili za koje je vjerojatno da će utjecati na PZP-e, što je u suprotnosti s člankom 6. stavcima 3. i 4. Direktive o staništima, na studiji *Review of the Aquaculture Licensing System in Ireland* (Analiza sustava odobrenja za bavljenje akvakulturom u Irskoj), koju je 2000. godine proveo BirdWatch Ireland. U tom kontekstu naglašava važnost prethodne ocjene u odvagivanju utjecaja projekta i ciljeva očuvanja utvrđenih za predmetni PZP.

237. Sud primjećuje da je studija obuhvatila 271 dozvolu za programe akvakulture koje je Ministarstvo komunikacije, pomorstva i prirodnih resursa izdalo od lipnja 1998. godine do prosinca 1999. godine te 46 neriješenih zahtjeva. Nadalje, 72 dozvole i devet zahtjeva odnosilo se na programe akvakulture koji su se nalazili unutar ili u blizini PZP-a. Odobrenja su u 84 % djelatnosti odobrenih u PZP-ima izdana za uzgajališta kamenica i ostalih školjkaša.

238. Treba imati na umu i da, prema prvoj rečenici članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na to područje s obzirom na ciljeve očuvanja područja ako se ne može isključiti, na temelju objektivnih informacija, da neće imati značajan utjecaj na njega, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima (predmet C-127/02 *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging* [2004] ECHR I-7405, točka 45.).

239. U studiji koju je proveo BirdWatch Ireland upućuje se na niz mogućih negativnih utjecaja uzgoja školjaka, kao što su nestanak područja za hranjenje i poremećaji uzrokovani povećanom ljudskom aktivnošću, te se navodi da, čak i kada se program akvakulture provodi unutar PZP-a, zaštita staništa ptica tek je neznatna. Irska ne tvrdi da programi akvakulture nemaju utjecaj na PZP-e.

240. Iz toga slijedi da je sastavni dio postupka odobrenja trebala biti ocjena prihvatljivosti utjecaja svakog pojedinačnog projekta. Jasno je da je Irska tek navela, bez dodatnog obrazloženja, da u irskom sustavu izdavanja odobrenja za uzgajališta

da dagnji, uključujući odredbe o savjetovanju, nije predviđeno detaljno razmatranje svih aspekata projekta razvoja akvakulture prije donošenja odluke o odobrenju.

241. Stoga Sud utvrđuje da Irska sustavno nije osigurala da se programe akvakulture za koje je vjerojatno da će imati značajan utjecaj na PZP-e, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s drugim projektima, podvrgne prethodnoj ocjeni prihvatljivosti.

242. Taj zaključak potkrjepljuje činjenica da Irska nije ukazala ni na jedno konkretno znanstveno istraživanje koje pokazuje da je provedena prethodna, detaljna ornitološka studija, čime bi se osporila tvrdnja Komisije o neispunjenju obveza.

243. Prema članku 6. stavku 3. Direktive o staništima ocjena prihvatljivosti utjecaja plana ili projekta na predmetno područje znači da se, prije njegova odobrenja, svi aspekti plana ili projekta koji mogu, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s drugim planovima ili projektima, utjecati na ciljeve očuvanja područja moraju utvrditi s obzirom na najbolje znanstveno znanje u predmetnom području. Nadležna nacionalna tijela odobravaju djelatnost na zaštićenom području samo ako su se uvjerila da ona neće negativno utjecati na cjelovitost predmetnog područja. To je slučaj kada je otklonjena svaka razumna znanstvena sumnja da postoje takvi utjecaji (vidjeti *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging*, točka 61.).”

13. Istodobno ili otprilike u isto vrijeme Sud EU-a utvrdio je da su Nizozemska, Francuska, Finska, Italija, Španjolska, Grčka i Portugal prekršile na sličan način svoje obveze iz EU-a.

B. Mjere koje je tužena država donijela nakon presude Suda EU-a

14. S obzirom na presudu ministar je smatrao da se na predmetnim područjima pravno ne smije dopustiti bavljenje gospodarskom djelatnosti sve dok se ne završe potrebne ocjene. Zbog toga ju je, pri davanju odobrenja za prikupljanje mlađi dagnji za razdoblje od 9. lipnja do 1. srpnja 2008. godine, zabranio na 24 područja diljem irske obale, uključujući u luci Castlemaine (Zakonski instrument br. 176 iz 2008., donesen 6. lipnja 2008.). Društvo podnositelja zahtjeva o toj je situaciji obavijestio službenik Ministarstva 6. lipnja 2008. godine. Društvo je istoga dana poslalo dopis premijeru (*Taoiseach*) kako bi mu ukazalo na prijetnju za izvor zarade subjekata na koje se to odnosi. Podsjetilo je na odredbe iz obavijesti objavljene 1993. godine (vidi prethodni stavak 9.) i istaknulo da je upravo kupilo novi brod u vrijednosti od 1 milijun eura. Društvo podnositelj zahtjeva primilo je odgovor Ministarstva od 2. srpnja 2008. godine. U njemu je Ministarstvo obrazložilo da se moraju prikupiti referentni podaci za predmetno područje kako bi se obavila ocjena propisana Direktivom o staništima, kako ju je protumačio Sud EU-a. Ukazalo je na to da je luci Castlemaine dana prednost u tom postupku i da se već počelo s prikupljanjem potrebnih podataka. Dodalo je da će vlasti tražiti suglasnost Europske komisije za privremeni nastavak akvakulture.

15. Društvu podnositelju sljedeći je mjesec izdano odobrenje za prikupljanje mlađi dagnji u luci s početkom na dan 23. kolovoza 2008. godine. Odobrenje je uključivalo niz uvjeta, uključujući da nositelju nije dopušteno prikupljanje mlađi dagnji na području ili

područjima na kojima je ta djelatnost zabranjena. Istog je datuma Zakonskim instrumentom br. 347 iz 2008. zadržana na snazi privremena zabrana prikupljanja mlađi dagnji u luci Castlemaine te na 21 drugom području u državi. Privremena zabrana odnosila se isključivo na prikupljanje mlađi dagnji i nije obuhvaćala ubiranje dagnji koje su već ulovljene i prenesene u uzgajališta radi uzgoja.

16. Društvo podnositelj zahtjeva dostavilo je 28. kolovoza 2008. godine dopis Ministarstvu u kojem ga je upozorilo na to da grabežljivci izlovljavaju mlađ dagnji koja je dostupna u luci i da će ga smatrati odgovornim za sve nastale gubitke. Dodalo je da traži da se zadovoljavajuće rješenje pronađe unutar deset dana ili će tražiti savjet o daljnjim pravnim koracima.

17. Dana 3. listopada 2008. godine, nakon uspješnih pregovora Ministarstva i Komisije (vidi u nastavku), ministar je donio Zakonski instrument br. 395 iz 2008. kojim je luka Castlemaine uklonjena s popisa područja na kojima je zabranjeno prikupljanje mlađi dagnji. Stoga je društvo podnositelj zahtjeva moglo početi s prikupljanjem mlađi dagnji s datumom stupanja na snagu tog instrumenta, odnosno 5. listopada 2008. godine. Međutim, do tog su trenutka grabežljivci izlovljili mlađ dagnji. Budući da je dagnjama potrebno dvije godine da sazriju, financijske posljedice privremene zabrane prikupljanja mlađi dagnji u luci Castlemaine iz 2008. godine osjetile su se tek 2010. godine. Te godine podnositelj zahtjeva nije imao na raspolaganju dagnje za prodaju, što je dovelo do procijenjenog gubitka od 289.599 eura.

18. Društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo je da nije postojala prikladna zamjena za mlađ lokalnih dagnji. Prijašnji pokušaji uvoza mlađi dagnji s drugih područja bili su neuspješni zbog visoke stope smrtnosti mlađi i pripadajućih troškova prijevoza. Tvrdilo je da je stoga u potpunosti ovisilo o upotrebi lokalnih resursa. Društvo podnositelj zahtjeva zatim je objasnilo da ne bi uložilo tolika sredstva u kupnju novog broda u svibnju 2008. godine da je postojalo bilo kakvo upozorenje o mogućoj zabrani prikupljanja mlađi dagnji te godine.

19. Luka je u 2009. godini bila otvorena za prikupljanje mlađi dagnji od 30. travnja do 14. svibnja te od 15. rujna do 23. prosinca. Društvo podnositelj zahtjeva uspjelo je prikupiti uobičajenu količinu mlađi dagnji.

20. U kolovozu 2009. godine ministar je, u skladu s pravom EU-a, uveo dodatan zahtjev za ribolov na PPO-ima ili PZP-ima, konkretno dozvolu Natura za ribolovna područja.

21. Luka je u 2010. godini bila otvorena za prikupljanje mlađi dagnji od 29. travnja do 25. svibnja te od 30. kolovoza do 2. prosinca. Društvo podnositelj zahtjeva nije moglo obavljati svoju djelatnost u prvom razdoblju jer još nije ishodilo dozvolu Natura za ribolovno područje. Kada je napokon počelo s prikupljanjem krajem kolovoza, grabežljivci su opet izlovljili mlađ dagnji, no društvo podnositelj zahtjeva uspjelo je prikupiti nekoliko tona mlađi. Procijenjeni gubitak za tu godinu iznosio je 119.941 euro.

22. Vlada je ponudila sljedeća obrazloženja za mjere poduzete nakon presude Suda EU-a, a društvo podnositelj zahtjeva nije ih osporavalo. Ukazala je na to da je, čak i prije donošenja presude Suda EU-a, počeo postupak utvrđivanja načina na koji se ribolovna područja moraju ocijeniti u skladu s mjerodavnim direktivama EU-a. Nakon te presude Ministarstvo je odmah počelo s postupkom osiguranja usklađenosti s pravom EU-a u sektoru ribarstva. Taj je postupak uključivao domaća tijela odgovorna za ribarstvo (*Bord Iascaigh Mhara* – BIM), istraživanje mora (Pomorski institut) i očuvanje okoliša (Uprava za nacionalne parkove i divlju floru i faunu – NPWS). U roku od jednog mjeseca od donošenja presude, odnosno u siječnju 2008. godine, BIM je pripremio izvješće o raspodjeli ribolovnih područja za školjkaše (dredže) koja bi mogla dovesti do poremećaja ili značajnog poremećaja staništa, uključujući ribolov dagnji.

23. Na sastanku NPWS-a i Komisije EU-a održanom u veljači 2008. godine Komisija je istaknula da se mora postupiti u skladu s presudom tako da se provedu potrebne ocjene za akvakulturu, a time i suoči s kumulativnim učincima drugih djelatnosti koje bi mogle negativno utjecati na područja mreže Natura 2000. Iako je uvažila da postoji potreba za određenom fleksibilnosti i da je većina irske akvakulture manjeg opsega, Komisija je smatrala da Irska ima obvezu pokrenuti pouzdan, razmjerni i znanstveni postupak.

24. Nadležna domaća tijela složila su se u travnju 2008. godine da postoji privremena potreba za alternativnim pristupom ocjeni priobalnih ribolovnih područja dok traje prikupljanje referentnih podataka koji će omogućiti ocjenu prihvatljivosti koja je propisana pravom EU-a. U tu je svrhu predložen niz koraka. BIM je naredni mjesec sastavio radni dokument o ribarstvu na područjima mreže Natura 2000 koji je uključivao i studiju slučaja za luku Castlemaine. U studiji je navedeno da su posljedice prikupljanja mlađi dagnji za predmetno područje zanemarive. Društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo je da je ta ocjena dosljedna onoj iz nacrtu savjetodavnog dokumenta koji je 2000. godine pripremila ministarstvo odgovorno za baštinu pod čijim je okriljem tada djelovao NPWS.

25. Dana 30. srpnja 2008. godine Irska je Komisiji poslala svoj službeni odgovor na presudu Suda EU-a. U njemu je potvrdila da su potrebne ocjene ribolovnih područja i da se moraju prikupiti referentni podaci za predmetna područja. U odgovoru je ukazala i na to da će irske vlasti tražiti suglasnost Komisije za privremeni pristup.

26. Početkom rujna 2008. godine Pomorski institut dostavio je Ministarstvu konačnu studiju naslovljenu „Ribolovna područja u mreži Natura 2000”. Ministarstvo se nadalo da će Komisija prihvatiti privremeni pristup djelatnostima u luci Castlemaine u kojoj je u predmetnom razdoblju situacija bila kritična. NPWS je isti mjesec upozorio na to da neće moći pružiti potrebna jamstva Komisiji ako ne bude imao na raspolaganju dovoljno financijskih sredstava i osoblja. Obavijestio je Ministarstvo da ocjene

dostupne u tom trenutku nisu primjerene i da je istog mišljenja i Komisija. Potrebne su dodatne studije. Komisija je bila spremna dati svoju privremenu suglasnost za ribolov u luci Castlemaine ako se dostave dodatne studije i ako se Irska obveže da će ispuniti uvjete iz presude u roku od tri godine.

27. Dana 2. listopada 2008. godine NPWS je Komisiji dostavio privremenu ocjenu prikupljanja mlađi dagnji u luci Castlemaine te je na temelju svoje ocjene te djelatnosti ukazao na to da nije vjerojatno da će ona imati značajan utjecaj na predmetno područje. Komisija se složila da se, s obzirom na tu privremenu ocjenu, ribolov u luci može dopustiti samo 2008. godine pod uvjetom da Irska dostavi dokaze o iscrpnijim postupcima ocjene kako bi se i u budućnosti mogao dopustiti ribolov na tom području. Komisija je zatražila potvrdu da u domaćem pravu postoji prikladan temelj za osiguranje usklađenosti ribolovnih aktivnosti s direktivama. Zatražila je izmjene određenih aspekata ocjene, kao i izvješće o nadzoru. Smatralo se da se od tog trenutka luka Castlemaine može zakonski otvoriti. Idućeg dana, 3. listopada 2009. godine, ministar je potpisao Zakonski dokument (br. 395 iz 2009.) kojim je dopušteno da se s prikupljanjem mlađi dagnji nastavi od 5. listopada 2008. godine (vidi prethodni stavak 17.).

28. Krajem 2008. godine i početkom 2009. godine Komisija je ponovila svoj strogi zahtjev da se pripremi dugoročni plan o usklađivanju kako bi se moglo nastaviti s primjenom privremenog pristupa. NPWS je ukazao na vjerojatnost negativne ocjene zbog smanjenja populacije ptica te je ukazao na potrebu za dodatnim istraživanjima predmetnog područja.

29. U siječnju 2009. godine irske vlasti uvjerile su Komisiju da su predane pripremi provjerljivog trogodišnjeg plana za usklađivanje s direktivama u području ribarstva i akvakulture. Ukazale su na 2 milijuna eura koji su od 2009. do 2010. godine dodijeljeni projektu opsežnog prikupljanja referentnih podataka. U ožujku 2009. godine Irska je Komisiji dostavila svoj „plan za postupanje u skladu s presudom”. Na temelju najboljih dostupnih podataka i ograničene količine dodatnih podataka prikupljenih u predviđenom razdoblju Komisija je odobrila privremeni pristup ocjeni uz uvjet da se uspostave strogi upravljački i nadzorni mehanizmi.

30. Irske vlasti i Komisija bile su u kontaktu tijekom 2009. i 2010. godine u vezi s postupanjem u skladu s presudom i usklađenosti s mjerodavnim direktivama. Trebalo je provesti javno savjetovanje o potrebnim regulatornim izmjenama.

31. Pomorski institut završio je ocjenu prihvatljivosti luke Castlemaine u travnju 2011. godine. U njoj su se na više od 130 stranica ocjenjivali utjecaji različitih vrsta akvakulture na područje na kojem se provode i zaključilo se da ne postoji nijedan razlog zbog kojeg bi se očekivali negativni utjecaji ribolova dagnji na okoliš. To je bila jedna od nekoliko ocjena koje je tužena država provela zbog presude Suda EU-a.

C. Domaći postupak

1. Visoki sud

32. Zajedno s još jednim lokalnim društvom, koje nije izravno uključeno u uzgoj dagnji, nego je društvo za prodaju i izvoz koje se nalazi niže u lancu proizvodnje, društvo podnositelj zahtjeva pokrenulo je u veljači 2009. godine postupak protiv države pred Visokim sudom. Pozvalo se na niz osnova, konkretno povredu legitimnih očekivanja, nesavjesno obavljanje dužnosti i povredu ustavnog prava na zaradu.

33. S obzirom na kašnjenje države u iznošenju svoje obrane u tužbenom postupku društvo podnositelj zahtjeva podnijelo je prijedlog za presudu zbog ogluhe koji je sud saslušao i o kojem je odlučio 13. srpnja 2009. godine. Država je iznijela svoju obranu 6. kolovoza 2009. godine.

34. U listopadu 2009. godine društvo podnositelj zahtjeva tražilo je dobrovoljno predočavanje dokumenata. Zatim je 14. prosinca 2009. godine podnijelo zahtjev za nalog o predočavanju dokumenata predsjedavajućem sucu Visokog suda koji je predmet pred njime ispitivao u travnju, svibnju i srpnju 2010. godine. Predsjedavajući sudac donio je rješenje 7. srpnja 2010. godine protiv kojeg je društvo podnositelj zahtjeva podnijelo žalbu pred Visokim sudom. Nalog o predočavanju dokumenata odobren je 18. listopada 2010. godine i u njemu je državi naloženo da predoči niz dokumenata u roku od osam tjedana. Dana 7. siječnja 2011. godine država je dala izjavu pod prisegom o predočavanju dokumenata. Iduće je godine, 17. listopada 2012. godine, dala dodatnu izjavu pod prisegom o predočavanju dokumenata.

35. Dana 19. kolovoza 2011. godine društvo podnositelj zahtjeva iznijelo je izmijenjeni zahtjev u kojem je uputilo i na ograničenja primijenjena 2009. i 2010. godine.

36. Dana 1. rujna 2011. godine društvo podnositelj zahtjeva pripremiло je tužbu za suđenje i potvrdilo da je spremna za raspravu. Sljedećih nekoliko mjeseci odvjetnik društva podnositelja zahtjeva i glavni državni odvjetnik razmijenili su nekoliko dopisa o raspravi u tužbenom postupku. Dana 9. svibnja 2012. godine društvo podnositelj zahtjeva zatražilo je određivanje datuma ročišta.

37. Ročište je trajalo osam dana u studenome 2012. godine. Presuda je donesena 31. svibnja 2013. godine.

38. Visoki sud presudio je u korist tužitelja. Raspravni sudac prihvatio je njihove dokaze da kupnja mlađi dagnji od subjekata koji posluju na drugim područjima ne bi bila izvediva za društvo podnositelja zahtjeva. Prvo je utvrdio da je došlo do povrede legitimnih očekivanja, i to kako slijedi:

„Izjava za tužitelje objavljena je i u vladinoj obavijesti i u obavijesti u glasniku iz 1993. godine. To je popraćeno i jamstvom. Događaji koji su uslijedili nakon toga, godišnja dodjela odobrenja za prikupljanje mlađi i stalna modernizacija poslovanja tužitelja stvorili su kontekst u kojem su tužitelji imali dobar razlog da se oslone na

jamstvo da neće doći do izvanrednog prekida njihova poslovanja bez prikladnih znanstvenih razloga ili savjetodavnog postupka koji će tome prethoditi.”

39. Visoki sud utvrdio je i da su vlasti odgovorne za „nesavjesno obavljanje dužnosti” jer nisu provele potrebna znanstvena ispitivanja ni nadzor kojima bi se dobili podaci propisani pravom EU-a. Smatrao je da je nepoduzimanje tih koraka bila povreda prava od strane ministra koja je dovela do toga da je društvu podnositelju zahtjeva zabranjen pristup luci u određenom razdoblju tijekom 2008. godine zbog čega je ono pretrpjelo financijski gubitak. Raspravni sudac prihvatio je dokaze koje je iznijelo društvo podnositelj zahtjeva o tome da se potrebna analiza mogla provesti u roku od dva mjeseca. Da je ona provedena, ne bi došlo do prekida djelatnosti društva podnositelja zahtjeva.

40. Društvo podnositelj zahtjeva potraživao je naknadu za dobit izgubljenu zbog ograničenja u procijenjenom iznosu od 289.599 eura u 2008. godini odnosno 119.941 eura u 2010. godini, odnosno ukupno 409.450 eura. Država je osporavala i osnovu za izračune društva podnositelja zahtjeva i visinu potraživane štete. Visoki sud odlučio je da potraživanje društva podnositelja zahtjeva treba smanjiti za otprilike trećinu. Stoga mu je dodijelio 275.000 eura na ime naknade gubitaka nastalih tijekom te dvije godine. Drugom lokalnom društvu dodijelio je 125.000 eura.

2. Vrhovni sud

41. Država je podnijela žalbu i na pitanje odgovornosti i na visinu dodijeljenih šteta. Dana 16. srpnja 2013. godine podnijela je žalbu Vrhovnom sudu. Društvo podnositelj zahtjeva podnijelo je protužalbu na procjenu visine štete. Dana 4. listopada 2013. godine Vrhovni sud konačno je riješio odlaganje. Dana 21. srpnja 2014. godine država je potvrdila da je žalba spremna za raspravu. Dana 31. srpnja 2014. godine predsjednik suda dao je žalbi prednost u postupanju. Ročište je održano od 29. do 30. travnja 2015. godine, a presuda je donesena 22. veljače 2016. godine.

42. Vrhovni sud jednoglasno je odbacio presudu Visokog suda o legitimnom očekivanju. Pri razmatranju tog pitanja sudac Clarke, s kojim su se složili i ostali članovi suda, izjavio je sljedeće:

„10.7. ... Jedina izjava za koju se može reći da je ministar izrijekom dao ... glasila je da ‘se ne predviđa’ da će se ograničiti tradicionalne djelatnosti. Ta je izjava dana u travnju 1993. godine u kontekstu europskog zakonodavstva o zaštiti okoliša koje se tek razvijalo te u kontekstu postupka kojim su se utvrdila područja u Irskoj namijenjena određivanju u smislu europskog zakonodavstva. Ne može se reći da je njome ministar neupitno zajamčio da nikada neće biti nikakvih negativnih posljedica. Posljedice koje će proizaći iz određivanja područja za potrebe europske zaštite okoliša bile su pitanje europskog prava.

10.8. Daljnjim razvojem događaja postalo je jasno da sa stajališta europskog prava ministar zakonski nema ovlast dopustiti neometani nastavak tradicionalnih djelatnosti na zaštićenim područjima osim ako je provedena ocjena prihvatljivosti odnosno sve do

njezine provedbe. ... Ministar nije mogao dati veće jamstvo od toga da se, prema njegovom mišljenju, ne predviđaju nikakvi problemi za tradicionalne djelatnosti.

...

10.10. Nadalje, poziva se na činjenicu da je, kako je utvrdio raspravni sudac, ministar upoznat s trenutačnim djelatnostima [društva podnositelja zahtjeva] i da se one provode na temelju godišnjih pravnih mjera koje je ministar uspostavio, a koje su olakšale takozvano otvaranje luke. No ... činjenica da je u prošlosti možda došlo do pogreške ne može stvoriti legitimno očekivanje da će se ta pogreška ponoviti i u budućnosti. Činjenica da je ministar pogrešno mislio da će se tradicionalne djelatnosti, s kojima je ministar neupitno bio upoznat, moći i dalje obavljati pod uvjetom da ministar uspostavi odgovarajuće pravne mjere te da će se te pravne mjere moći uspostaviti u skladu s europskim pravom, a da se prije toga ne provede ocjena prihvatljivosti, ne može stvoriti legitimno očekivanje da će ta situacija postojati i u budućnosti.

10.11. Iako je neupitno da su nastali znatni troškovi i iako troškove nastale zbog izjave Sud može uzeti u obzir u svojoj ocjeni radi utvrđivanja bi li bilo prikladno dopustiti javnom tijelu da povuče danu izjavu, ti troškovi neće biti relevantni kada legitimno očekivanje kao prvo ni ne postoji.

10.12. ... U skladu s tumačenjem [Suda EU-a] obavljanje djelatnosti na zaštićenom području može se dopustiti isključivo nakon procjene prihvatljivosti. U ocjeni prihvatljivosti potrebno je na temelju znanstvene procjene isključiti rizike. Stoga se ministar, sa stajališta europskog prava, umjesto na nedokazani rizik trebao usredotočiti na dokazano nepostojanje rizika”.

43. Kad je riječ o nesavjesnom obavljanju dužnosti, tri od pet sudaca potvrdilo je žalbu države. Dva člana većine izrekla su presudu.

44. Sudac MacMenamin primijetio je da su se u ovom predmetu pojavila bitna razmatranja o politici. Pitanje o tome kako pružiti pravnu zaštitu pojedincima koji su pretrpjeli štetne učinke zbog neispravnog postupanja izvršne vlasti s razlogom je zabrinjavajuće. No izmjenama zakonodavstva o nepažnji i promjenama u formulaciji obveza države treba pristupiti oprezno i postupno uzimajući u obzir njihove dugoročne posljedice. Iako je neupitno da je postojao snažan javni interes da se osigura odgovarajuća ravnoteža između privatnih i javnih prava i dužnosti, postojao je snažniji javni interes da se osigura da vlada doista može obavljati svoje funkcije i da se rukovodeće službenike ne sprečava u donošenju odluka zbog straha od sudskog spora. Sudovi ne bi trebali postati svojevrsna zamjenska neizabrana vlada koja će preispitivati *prima facie* zakonito postupanje vlade u područjima u kojima ona ima diskrecijsko pravo kada tim postupanjem nisu premašene zakonske ovlasti. Nakon pregleda utvrđene domaće sudske prakse zaključio je da nesavjesno obavljanje dužnosti nije priznato u irskom pravu. Smatrao je da je u ovom predmetu Visoki sud utvrdio štetu tako općeg opsega i tako dugog višegodišnjeg trajanja da je upitno je li uopće riječ o sporu koji zahtjeva sudsko rješenje. Nije se moglo utvrditi je li šteta nastala činjenjem ili nečinjenjem. Nije bilo jasno u kojem je trenutku ministar neispravno postupio u pogledu tužitelja. Može se reći da je dopuštanjem nastavka obavljanja akvakulture prije 2008. godine ministar zapravo vodio računa o interesima

društva podnositelja zahtjeva, čak i pod rizikom neusklađenosti s pravom EU-a. Nadalje je primijetio:

„36. Zatim se nužno postavlja dodatno pitanje o tome bi li, da je ministar od 2000. do 2008. godine poduzimao korake za prikupljanje potrebnih referentnih podataka, tuženici neizbježno pretrpjeli znatne gubitke zbog sličnog potrebnog prekida obavljanja djelatnosti u luci Castlemaine, kao što je onaj koji je bio na snazi od 2008. godine. Ako su sporna iscrpna ispitivanja bila potrebna da bi se utvrdile referentne vrijednosti, jedino pitanje koje preostaje jest ono o tome kako su se ta ispitivanja mogla provesti u godinama koje prethode spornom razdoblju, a da pritom ne bi bilo potrebno u istoj ili sličnoj mjeri prekidati obavljanje djelatnosti u luci.”

45. Zatim je uputio na zakonodavnu složenost situacije koja je obuhvaćala odredbe prava EU-a, ali i primarno i sekundarno domaće zakonodavstvo, te na složenost situacije s kojom se država suočila nakon presude Suda EU-a o povredi. U okolnostima tog predmeta nije bilo pravično ni razumno nametnuti odgovornost. Smatrao je da 2008. godine ministar nije imao dužnost pažnje u odnosu na tužitelje. Ministar je bio upoznat s njihovom situacijom, ali i sa situacijom drugih poduzeća u drugim dijelovima zemlje koji su bili u istim problemima. Od 2008. do 2010. godine trebalo je provesti gotovo 150 ispitivanja za mrežu Natura 2000. Ne može se reći da je dužnost prema tužiteljima bila veća od dužnosti usklađivanja s pravom EU-a. Na probleme se naišlo i pri utvrđivanju odgovarajućeg standarda zaštite. Dodatni konceptualni problem bila je ideja da se državi nametne odgovornost za postupke koji su provedeni na temelju valjanih pravnih instrumenata radi izvršenja zakonske dužnosti. Sudac MacMenamin istaknuo je da šteta utvrđena u presudi protiv koje je uložena žalba nije proizašla iz povrede prava EU-a kao u predmetu *Francovich* (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428), nego iz štete koja je navodno nastala zbog provedbe prava EU-a nakon što je Sud EU-a utvrdio da je došlo do njegove povrede. U predmetu se pogriješilo jer se privatna dužnost ministra prema tužiteljima nastojala odvojiti od njegove opće javne dužnosti da osigura usklađenost s pravom EU-a o zaštiti okoliša i njegovu provedbu.

46. Sudac Charleton složio se i primijetio da prema članku 6. Direktive o staništima ministar nema nikakvo diskrecijsko pravo. Istaknuo je tri važne činjenice. Prvo, na mnogima od otprilike 140 područja određenih na temelju Direktive o staništima i Direktive o pticama obavljao se neki oblik gospodarske djelatnosti. Nakon presude Suda EU-a morale su se poduzeti hitne mjere kako bi se gospodarskim subjektima osigurala određena sloboda da barem u ograničenoj mjeri nastave sa svojim djelatnostima na tim područjima. Irski državni službenici to su u biti učinili kada su stupili u pregovore s Komisijom. Otprilike 40 područja bilo je morsko, uključujući luku Castlemaine. Drugo, država se nije čvrsto obvezala da nova ekološka kvalifikacija luke Castlemaine neće utjecati na djelatnosti društva podnositelja zahtjeva. Treće, luka se zatvorila i otvorila na temelju valjanih

zakonskih instrumenata. Smatrao je da je to uklonilo sva pitanja o odgovornosti za nepažnju.

47. Zatim je uputio na primarno zakonodavstvo o ribarstvu čiji je glavni cilj očuvanje nacionalnih ribljih rezervata i racionalno upravljanje njima. To je bila ključna činjenica u utvrđivanju na koga bi mogla pasti dužnost pažnje. U ispitivanju štete trebalo se početi od pitanja je li ministar imao dužnost pažnje prema društvu podnositelju zahtjeva. Oprezno je trebalo pristupiti tvrdnji da javne vlasti imaju dužnost pažnje u određenim okolnostima jer bi to moglo znatno otežati njihovo normalno funkcioniranje. Postojali su drugi načini na koje se moglo riješiti neispravno postupanje javnog tijela, primjerice sudskom kontrolom i traženjem naknade štete zbog zloupotrebe službenog položaja. Ponovio je da vlasti nisu imale drugog izbora. Ministar je postupio u skladu s pravom EU-a. Jedino što se može reći jest da se moglo odlučiti hoće li se određenim pogođenim područjima dati prednost pred drugim područjima. No teško je tvrditi da je luka Castlemaine zaslužila tu prednost u odnosu na druga područja. Zbog usmjeravanja resursa samo na određena područja subjekti na drugim područjima trebali bi duže čekati. Država se umjesto toga odlučila za strategiju ustrajnih pregovora s Komisijom kako bi pokušala izvući najbolje iz loše situacije na korist korisnika svih predmetnih područja.

48. Koncept nesavjesnog obavljanja dužnosti još nije bio prepoznat u domaćem pravu. Ono bi dovelo do smanjenja povjerenja u zakone, a donošenje državnih odluka bilo bi podređeno mišljenjima stručnjaka koji nisu pod vladinim pritiskom. Značilo bi i neopravdano pripisivanje sudovima funkcija koje nisu predviđene Ustavom. Ministar je izvršavao ovlasti na temelju statuta i svaka njegova odluka propisno je iskazana u zakonskom instrumentu. S obzirom na opće ciljeve očuvanja iz primarnog zakonodavstva nije postojala zakonska dužnost prema društvu podnositelju zahtjeva. Ministar nije imao diskrecijsko pravo da oslobodi bilo kojeg gospodarskog subjekta od primjene pravila EU-a. Nije postojala dužnost pažnje prema društvu podnositelju zahtjeva na temelju koje bi se moglo utvrditi postupanje s nepažnjom. Dužnost pažnje zapravo je postojala prema široj zajednici, a odnosila se na zaštitu okoliša.

49. U ime manjine sudac Clarke smatrao je da bi presudu Visokog suda u dijelu koji se odnosi na nepažnju trebalo potvrditi kad je riječ o događajima iz 2008. godine. Kad je riječ o događajima iz 2010. godine, primijetio je da društvo podnositelj zahtjeva nije iznijelo dokaze kojima bi se uspostavila uzročna veza između navodnog propusta ministra i nemogućnosti društva da te godine obavlja svoju djelatnost. Stoga u tom pogledu nije imalo temelj za tužbu protiv države.

50. Primjenjujući relevantna načela na ovaj predmet, sudac Clarke pojasnio je da ministar 2008. godine nije mogao imati dužnost da se suzdrži od zatvaranja luke do provedbe ocjene prihvatljivosti jer bi to bilo u suprotnosti s pravom EU-a. Otvaranje luke bilo je dopušteno samo u skladu

s privremenim mjerama koje se usuglasilo s Komisijom. Stoga je pravo pitanje sljedeće:

„15.4. ... S obzirom na izmjene europskog prava je li ministar prema onima koji su, prema njegovom znanju (i do tog trenutka s njegovim dopuštanjem), obavljali djelatnosti na zaštićenim područjima imao dužnost pažnje da osigura postojanje ocjene (ocjena) prihvatljivosti i drugih znanstvenih dokaza koji bi omogućili donošenje odluke o tome treba li dopustiti nastavak obavljanja tradicionalnih djelatnosti te, kada bi postojali odgovarajući dokazi, ima li dužnost omogućiti odobrenje tih djelatnosti?”

51. Smatrao je da iz činjenica u ovom predmetu proizlazi da postoje potrebni elementi predvidljivosti i bliskosti. Ministar je bio dobro upoznat s djelatnostima koje su se obavljale u luci Castlemaine. S obzirom na izjavu objavljenu 1993. godine znao je i da bi se mogao pojaviti problem u vezi s tim djelatnostima. Stoga je ministar bio potpuno svjestan da, ako ne poduzme sve potrebno da bude sposoban donijeti održivu odluku o nastavku obavljanja tradicionalnih djelatnosti na predmetnim područjima, to bi moglo znatno utjecati na subjekte koji se njima bave. Nema sumnje da bi se smatralo da bi, da je u istom položaju kao ministar, privatni subjekt imao dužnost pažnje prema takvim subjektima. Nadalje je primijetio da je određeno razdoblje prije presude Suda EU-a ministru trebalo postati jasno da postoji opasnost da će se umjesto argumenata države potvrditi argumenti Komisije. U tom bi slučaju odmah nastao problem zbog nepostojanja potrebnih znanstvenih podataka za provedbu ocjene prihvatljivosti, što bi dovelo barem do privremenog prekida djelatnosti društva podnositelja zahtjeva i drugih subjekata koji posluju na zaštićenim područjima. Oni su tvorili malu i konkretnu skupinu subjekata s kojima je u velikoj mjeri bio upoznat i ministar i Ministarstvo.

52. Kad je riječ o postojanju bilo kakvih kompenzacijskih čimbenika politike, ponovio je da se ovaj predmet ne odnosi na pitanja politike, diskrecijskog prava ili sudske odluke. U njemu se nije govorilo o raspodjeli resursa ili donošenju zakonskih odluka, nego o navodnoj dužnosti ministra da poduzme razumne korake kako bi osigurao da se nalazi u pravom položaju da donese odluku na temelju europskog prava i mjerodavnih irskih mjera. Pojasnio je da se u određenoj mjeri slaže s mišljenjem suca MacMenamina da u razdoblju nakon presude Suda EU-a nije nastala nikakva posebna dužnost pažnje ministra. U tom su trenutku vlasti bile u nepovoljnom položaju jer su trebale donijeti brojne odluke o raspodjeli resursa koji su bili potrebni za provedbu ocjena prihvatljivosti na predmetnim područjima. No postupci i odluke iz 2008. godine i kasnijih godina nisu bili relevantni za dužnost pažnje kako ih je on definirao:

„15.31. ... Ministar je pogriješio jer nije uspostavio mjere za prikupljanje odgovarajućih znanstvenih podataka koji bi omogućili provedbu ocjene prihvatljivosti u trenutku kada je već duže vremena bilo jasno, s obzirom na stajalište koje je zauzela Komisija, da u najmanju ruku postoji sumnja u ispravnost ministrovog stajališta.

...

15.33. ... Čini mi se da dužnost pažnje, za koju tvrdim da je trebala pasti na ministra, zapravo ne proizlazi iz usklađivanja interesa niti ne uključuje nijedan aspekt neosporne opće javne dužnosti koju ministar mora obavljati. Koje je interese ministar pokušavao uskladiti kada se odlučio za neprikupljanje potrebnih znanstvenih informacija i podataka (usprkos obrazloženom mišljenju Komisije) prije odluke Suda EU-a? Koju bi se opću javnu dužnost na bilo koji način narušilo prikupljanjem tih podataka? Nema dokaza koji ukazuju na to da se odluka o neprikupljanju potrebnih podataka temeljila na nekoj politici, diskrecijskom pravu ili sudskoj odluci.”

53. Naposljetku se nije složio s većinom da bi se poslovanje društva podnositelja zahtjeva prekinulo u svakom slučaju da je Direktiva o staništima ispravno primijenjena u ranijem razdoblju. Prema sucu Clarkeu dokazi koje je prihvatio Visoki sud odnosili su se na činjenicu da su se potrebni podaci mogli prikupiti i analizirati u relativno kratkom razdoblju, čime bi se izbjegao prekid uobičajenih djelatnosti društva podnositelja zahtjeva. Stoga je postojala uzročna veza između neprikupljanja relevantnih podataka i provedbe ocjene u ranijem razdoblju te prekida djelatnosti podnositelja zahtjeva u 2008. godini.

54. Kad je riječ o štetama, sudac Clarke primijetio je da su se mišljenja društva podnositelja zahtjeva i države znatno razilazila u pogledu načina na koji bi se gubitke društva trebalo procijeniti. Smatrao je da bi poteškoće s dokazima i broječanim podacima onemogućile Vrhovnom sudu da izvrši pravičan i pravedan izračun. Da je žalba države odbačena, ispravni postupak bilo bi vraćanje pitanja šteta Visokom sudu na ponovnu procjenu.

II. MJERODAVNO DOMAĆE PRAVO

55. Složeni zakonski sustav kojim je uređen uzgoj dagnji opisan je u jednoglasnoj presudi Vrhovnog suda o pitanju legitimnog očekivanja.

56. Ukratko, obveza posjedovanja dozvole za ribarski brod utvrđena je člankom 4. Zakona (o izmjenama zakona) o ribarstvu iz 2003. kako je umetnut člankom 97. Zakona o morskom ribarstvu i pomorskoj nadležnosti iz 2006. Upis tih brodova u Registar ribarskih brodova obavezan je na temelju Uredbi o trgovačkim brodovima (upis u registar, natpis i brojevi ribarskih brodova) iz 2005.

57. Člankom 13. Zakona o morskom ribarstvu i pomorskoj nadležnosti iz 2006. ministru se dodjeljuje ovlast da upravlja morskim ribarstvom i uređuje ga u skladu sa zajedničkom ribarstvenom politikom EU-a u okviru sustava odobrenja. To se primjenjuje na prikupljanje mlađi dagnji. U odobrenju se među ostalim navodi količina mlađi dagnji koje nositelj odobrenja može prikupiti, vremena i datumi kada je prikupljanje dopušteno i područje akvakulture na koje se mlađ može premjestiti. Na temelju članka 15. Zakona ministar ima ovlast dopuniti zajedničku ribarstvenu politiku uredbama kojima se propisuju mjere ograničavanja ili regulatorne mjere čiji je cilj zaštita, očuvanje ili omogućivanje održivog iskorištavanja riba ili racionalno

upravljanje ribarstvom. Takvim se mjerama može među ostalim zabraniti ili ograničiti ribolov na određenom području ili u određenom razdoblju.

58. Člankom 6. Zakona o (izmjenama zakona o) ribarstvu iz 1997. obvezuje se subjekte za akvakulturu na posjedovanje dozvole za njihovu djelatnost. Osim toga, u skladu sa Zakonima o priobalju donesenima od 1933. do 2011. godine ti subjekti moraju imati zakup ili posjedovati dozvolu ministra.

59. Direktiva o staništima prenesena je u irsko pravo Uredbama o (prirodnim staništima u) europskim zajednicama iz 1997. (Zakonski instrument br. 94 iz 1997.). U njima je predviđena mogućnost da svaka osoba koja dobije obavijest o klasifikaciji područja ima pravo prigovoriti na uključivanje tog područja na popis predloženih područja (Uredba 5), kao i mogućnost da se u određenim okolnostima dobije naknada ako ministar odbije odobriti određeni poduhvat ili djelatnost nakon ocjene prihvatljivosti utjecaja tog pothvata ili djelatnosti na područje s popisa (Uredba 20).

60. Prethodno navedene uredbe zamijenjene su Uredbama o (prirodnim staništima u) europskim zajednicama iz 2011. (Zakonski instrument br. 477 iz 2011.). U skladu sa zahtjevima iz prava EU-a svako javno tijelo mora izvršavati svoje funkcije na način kojim se ne narušava cjelovitost područja mreže Natura 2000.

61. Mjerodavni dio članka 3. Zakona o Europskoj konvenciji o ljudskim pravima iz 2003. glasi:

„3 (1) Osim ako nije u skladu s nekom drugom zakonskom odredbom (osim ovim Zakonom) ili vladavinom prava, svako državno tijelo izvršava svoje funkcije u skladu s obvezama države iz odredbi Konvencije.

(2) Osoba koja je pretrpjela povredu, gubitak ili štetu zbog povrede stavka 1. može, ako nije raspoloživo nijedno drugo pravno sredstvo za štete, pokrenuti postupak za naknadu štete zbog povrede obveze pred Visokim sudom (ili u slučaju primjene stavka 3. pred Okružnim sudom), a Sud može toj osobi dodijeliti naknadu štete (ako postoji) koju smatra prikladnom.

...”

III. MJERODAVNO PRAVO EU-a

A. Ugovor o osnivanju Europske zajednice

62. Postupak zbog povrede pokrenut je protiv tužene države na temelju članka 226. UEZ-a (sada članak 258. UFEU-a), koji glasi kako slijedi:

„Ako smatra da neka država članica nije ispunila neku obvezu na temelju Ugovora, Komisija o tom predmetu, nakon što je dotičnoj državi dala priliku da se očituje, daje obrazloženo mišljenje.

Ako dotična država ne postupi u skladu s mišljenjem u roku koji odredi Komisija, Komisija taj predmet može uputiti Sudu Europske unije.”

63. Ako država ne postupi u skladu s presudom o povredi, Komisija može pokrenuti još jedan postupak zbog povrede pred Sudom EU-a u kojem može odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju predmetna država članica mora platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti (članak 228. UEZ-a, sada članak 260. UFEU-a).

64. U skladu s pravom EU-a, ako ne primijeni direktivu ili je primijeni djelomično, neispravno ili neprikladno, država članica EU-a mogla bi snositi odgovornost za to. Utvrđivanje te odgovornosti države, koja se često naziva i odgovornost *Francovich*, ovisi o ispunjenju nekoliko uvjeta razvijenih u sudskoj praksi Suda EU-a, konkretno: cilj vladavine prava do čije je povrede došlo mora biti dodjela prava pojedincima, povreda mora biti dovoljno teška i mora postojati izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjeli oštećenici (vidi *Francovich i drugi*, C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428; *Brasserie du Pêcheur i Factortame*, spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, i *Dillenkofer i drugi*, spojeni predmeti C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 i C-190/94, EU:C:1996:375).

B. Direktiva o pticama

65. Upućuje se na presudu u predmetu C-418/04 za detaljni prikaz sadržaja i izvršenja Direktive o pticama. Konkretno, države članice obvezale se na klasifikaciju područja koja su s obzirom na broj i veličinu najprimjerenija kao posebna zaštićena područja za očuvanje vrsti iz Priloga I. toj Direktivi. Postalo je jasno da prema Direktivi o pticama, kako je tumači Sud EU-a, ako se određena vrsta navedena u tom Prilogu pojavljuje na području određene države članice, ta država članica mora odrediti PZP za tu vrstu, zatim da se ta obveza klasifikacije nužno ne prestaje primjenjivati ako to područje više nije primjereno, te da je stvarna mogućnost da određena vrsta ponovno naseli to područje temelj za prethodno navedenu obvezu klasifikacije (vidi, među ostalim, predmet C-418/04, stavci 36., 39., 83. i 88.).

C. Direktiva o staništima

66. Članak 6. Direktive o staništima glasi kako slijedi:

„Članak 6.

1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta područja ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrstama iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.

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 to 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.

Kad se u određenom području nalazi prioritetni prirodni stanišni tip i/ili prioritetna vrsta, mogu se razmatrati samo ona pitanja koja se odnose na zdravlje ljudi ili javnu sigurnost, na korisne posljedice od primarnog značaja za okoliš ili, nastavno na mišljenje Komisije, na ostale imperativne razloge prevladavajućeg javnog interesa.”

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANKA 1. PROTOKOLA BR. 1

67. Društvo podnositelj zahtjeva prigovorilo je na temelju članka 8. Konvencije i članka 1. Protokola br. 1 zbog utjecaja na njegovo pravo na zaradu koji je proizašao iz privremene zabrane prikupljanja mlađi dagnji u 2008. godini.

68. Vlada je osporila tu tvrdnju.

69. Sud, kao stručnjak za pravnu karakterizaciju postupka, smatra da ovaj prigovor treba razmotriti samo na temelju članka 1. Protokola br. 1 jer se u dopisu Vladi u kojoj ju se obavještava o zahtjevu upućuje na taj članak.

70. Članak 1. Protokola br. 1 glasi kako slijedi:

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.”

A. Dopuštenost

1. Tvrđnje stranaka

(a) Vlada

71. U svom odgovoru na pitanje o kojem ju je obavijestio Sud Vlada je smatrala da bi prigovor trebalo proglasiti nedopuštenim jer nisu iscrpljena domaća pravna sredstva. Istaknula je da članak 3. Zakona o Europskoj konvenciji o ljudskim pravima iz 2003. (u daljnjem tekstu: „Zakon iz 2003.”) obvezuje sva državna tijela, uključujući ministarstva, da izvršavaju svoje funkcije u skladu s obvezama države iz Konvencije. Ako ona ne ispune tu svoju dužnost, a nije raspoloživo nijedno drugo pravno sredstvo, osoba koja je pretrpjela povredu, gubitak ili štetu može tražiti naknadu štete pred Visokim sudom. Bilo je jasno iz niza predmeta o kojima se odlučivalo pred domaćim sudovima da je to pravno sredstvo dostupno u praksi. No društvo podnositelj zahtjeva zanemarilo je taj pravni lijek za svoj prigovor na temelju članka 1. Protokola br. 1. Vlada je zatim tvrdila da se društvo podnositelj zahtjeva nije pozvalo na svoja istovjetna prava iz Ustava u kojem se izrijeком prepoznaju pravo na privatno vlasništvo (članak 40.3.2.) i, implicitno, pravo na zaradu (članak 40.3.1.). Društvo podnositelj zahtjeva nije pokrenulo postupak u pogledu tih pitanja pred domaćim sudovima.

72. Vlada je tvrdila da nije došlo do primjenjivosti članka 1. Protokola br. 1 jer ni jedna činjenica u predmetu ne ukazuje na to da društvo podnositelj zahtjeva polaže ikakvo pravo na „vlasništvo”. Imalo je samo dopuštenje, dodijeljeno u okviru posebno složenog regulatornog okvira i podložno strogim uvjetima, da obavlja ribolov prirodnog resursa koji se smatra i nacionalnim blagom. Iako bi se upravno odobrenje u načelu moglo smatrati „vlasništvom” za potrebe članka 1. Protokola br. 1, to vrijedi samo u slučaju kada odobrenje stvara legitimno očekivanje da će se ostvariti ili steći određeni interes. Situacija nije bila takva u ovom predmetu. Društvo podnositelj zahtjeva nije moglo imati legitimno očekivanje da će mu biti dopušten ribolov u luci u razdoblju u kojem želi neovisno o ekološkim zahtjevima i mogućim povredama obveza države iz prava EU-a.

73. Vlada je zatim smatrala da je prigovor očigledno neosnovan s obzirom na ograničen opseg zabrane i njezin ograničen utjecaj na djelatnosti društva podnositelja zahtjeva. Ona je utjecala samo na prikupljanje mlađi dagnji, i to samo na kratko razdoblje dok su trajali pregovori između države i Komisije. Nije došlo do prekida ostalih aspekata poslovanja društva podnositelja zahtjeva, odnosno uzgajanja dagnji i njihovog ubiranja kada sazriju. Zabrana nije utjecala na dozvolu za brod društva podnositelja zahtjeva ni na upis broda u registar, što znači da je društvo moglo prikupljati mlađ dagnji na drugim područjima. Moglo je i kupiti potrebne sirovine od drugih subjekata. Stvarni uzrok gubitaka podnositelja zahtjeva u 2008. godini nije bilo zatvaranje luke, nego grabežljivci koji su uvijek prisutan prirodni rizik.

(b) Društvo podnositelj zahtjeva

74. Društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo je da je iscrpilo domaća pravna sredstva. Kako je izrijekom navedeno u presudi Visokog suda, njegov tužbeni zahtjev sadržavao je argument koji se temeljio na ustavnom pravu na zaradu. Budući da je Visoki sud potvrdio tužbeni zahtjev po druge dvije osnove, nije bilo potrebno presuditi i o tom ustavnom aspektu. U svom podnesku Vrhovnom sudu društvo se pozvalo na pravo na zaradu. Stoga je domaćim sudovima pružilo mogućnost da ispituju suštinu tog prigovora. Kad je riječ o pozivanju na Zakon iz 2003., pravno sredstvo iz članka 3. relevantno je samo kada nije raspoloživo nijedno drugo pravno sredstvo. Društvo je iskoristilo druga prikladna pravna sredstva, pri čemu je prednost dalo pravu na tužbu zbog nepažnje iz običajnog prava. Prigovor koji sad podnosi pred Sudom podnesen je i na domaćoj razini.

75. Društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo je da njegov prigovor nije očigledno neosnovan. Iako nisu prekinute sve njegove djelatnosti, sporna zabrana prikupljanja mlađi dagnji od 9. lipnja do 1. srpnja te ponovno od 23. kolovoza do 5. listopada 2008. godine značila je da su odobrenja koje je dobilo za tu godinu bila bezvrijedna. Istaknulo je da dozvola za brod koju posjeduje obuhvaća samo akvakulturu. Stoga se nije mogla iskoristiti za druge namjene kako tvrdi Vlada. Ne može se tvrditi da je društvo podnositelj zahtjeva naprosto moglo prikupljati mlađ dagnji na drugim područjima za koje nije postojala zabrana jer bi ta aktivnost bila ograničena brojem raspoloživih parkova ličinki, postojanjem drugih subjekata i trgovačkim zahtjevima s kojima je država upoznata. Nadalje, brod nije bio prikladan za drugu vrstu morskog ribolova jer je izrađen za upotrebu u mirnim, estuarijskim vodama. Zbog privremene zabrane ribolova u luci društvo te godine nije moglo iskoristiti svoj novi, skupi brod za ono za što je namijenjen. Nadalje, mogućnost kupnje mlađi dagnji od drugih dobavljača nije bila izvediva u trgovačkom smislu zbog velikih troškova prijevoza i visoke stope mortaliteta mlađi. Društvo podnositelj zahtjeva ukazalo je na to da je tu činjenicu prihvatio Visoki sud. Zaključno, društvo podnositelj zahtjeva nije imalo stvarnu mogućnost da u 2008. godini održi svoje poslovne djelatnosti na njihovoj uobičajenoj razini.

76. Društvo podnositelj zahtjeva istaknulo je da država nikada prije, ni 2008. godine ni u domaćem postupku, nije navela da je društvo moglo ili trebalo promijeniti svoj model poslovanja. Prijedlog da subjekt treba promijeniti važne aspekte svog poslovanja nije prikladan odgovor na tužbeni zahtjev za naknadu gubitaka zarade ili tužbeni zahtjev radi miješanja u vlasništvo. Dapače je čak prešutno priznanje da se utjecalo na prava društva.

77. Vladin pokušaj da izbjegne odgovornost za gubitak mlađi dagnji tvrdnjom da je do njega došlo iz prirodnih razloga ne može se prihvatiti. Vlasti se pravodobno upozorilo na utjecaj grabežljivaca na morsko dno, što znači da su one bile svjesne posljedica dugotrajnog zatvaranja luke. Iako su

prirodni grabežljivci uvijek prisutni, zbog kasnog otvaranja luke oni su te godine uspjeli u potpunosti istrijebiti izlegnutu mlađ dagnji.

78. Kad je riječ o području primjene članka 1. Protokola br. 1, društvo podnositelj zahtjeva podsjetilo je da je koncept „vlasništva” vrlo širok. Smatralo je da su dozvole koje posjeduje trgovačke i da je bilo dovoljno vjerojatno da će se interesi povezani s njima ostvariti. To je stvorilo legitimno očekivanje o učinkovitom uživanju prava povezanih s vlasništvom. Stoga se te dozvole treba smatrati vlasništvom. Istina je da je u odobrenju za prikupljanje mlađi dagnji navedeno da nositelju nije dopušten ribolov na zabranjenom području. No do 2008. godine zabrana nikada nije uvedena za luku Castlemaine, pa nije bilo razloga zbog kojih bi društvo podnositelj zahtjeva moglo predvidjeti taj razvoj događaja. Zbog privremene zabrane društvo podnositelj zahtjeva nije moglo 2008. godine iskoristiti razne dozvole u svom posjedu, kao ni iskoristiti svoj novi brod za njegovu predviđenu namjenu, što je dovelo do gubitka zaliha dagnji koje bi se mogle staviti na tržište 2010. godine te posljedičnog gubitka tržišta i klijenata.

2. Ocjena Suda

(a) Iscrpljivanje domaćih pravnih sredstava

79. Kad je riječ o obveznom iscrpljivanju domaćih pravnih sredstava, Sud upućuje na dobro utvrđena načela u svojoj sudskoj praksi (kako su konkretno ponovljena u predmetima *Gherghina protiv Rumunjske* (odl.) [VV], br. 42219/07, stavci 83. – 89., 9. srpnja 2015., i *Vučković i drugi protiv Srbije* (preliminarni prigovor) [VV], br. 17153/11 i 29 drugih, stavci 69. – 77., 25. ožujka 2014.).

80. Konkretno podsjeća da države ne moraju odgovarati pred međunarodnim tijelom za svoje postupanje sve dok nisu dobile mogućnost da stvari isprave u okviru svog pravnog sustava. Stoga su osobe koje se žele pozvati na nadzornu ovlast Suda za prigovore protiv države obvezne prvo iskoristiti pravna sredstva koja su im na raspolaganju u okviru nacionalnog pravnog sustava. Zbog toga obveza iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava podrazumijeva da podnositelji zahtjeva moraju iskoristiti uobičajena pravna sredstva koja su im dostupna i dovoljna za njihove prigovore na temelju Konvencije.

81. U domaćem postupku u ovom predmetu društvo podnositelj zahtjeva pozvalo se na niz osnova pred Visokim sudom (vidi prethodni stavak 32.) koji je primijetio da je tužbeni zahtjev „višedimenzionalan”, pri čemu je „glavno pitanje u predmetu” bila tvrdnja o nepažnji. Sud smatra da, s obzirom na glavni prigovor društva podnositelja zahtjeva protiv države, njegova zadaća nije dovoditi u pitanje to što se društvo pozvalo na legitimno očekivanje i nesavjesno obavljanje dužnosti. S obzirom na različite presude Visokog suda i Vrhovnog suda to se ne čini kao nerazumni izbor jer bi društvo

na taj način, ako se presudi u njegovu korist, moglo izravno ispraviti sporno stanje (*Vučković*, prethodno citirano, stavak 74.).

82. Sud stoga primjećuje da, iako se društvo podnositelj zahtjeva nije izrijekom pozvalo na članak 1. Protokola br. 1, u svom podnesku pred Visokim sudom pozvalo se na ustavno pravo na zaradu i pritom tvrdilo da vlasti nisu izvršile potrebno odvagivanje njegova prava i potrebe za zaštitom okoliša. Vlada je uputila i na to da je ustavno pravo na zaradu „istovjetno” relevantnom aspektu članka 1. Protokola br. 1. Sud je stoga uvjeren da je pri iznošenju svog argumenta podnositelj zahtjeva u suštini iskazao ovdje podnesen prigovor tijekom domaćeg postupka. Osim toga, društvo podnositelj zahtjeva dostavilo je na zahtjev Suda primjerak svojih pisanih podnesaka Vrhovnom sudu. Sud primjećuje da je i u njima ponovio svoj argument o ustavnom pravu te izrijekom naveo da ne odustaje ni od jednog aspekta predmeta o kojima se u potpunosti raspravljalo pred Visokim sudom.

83. Kad je riječ o Zakonu iz 2003., Sud primjećuje da se, s obzirom na formulaciju članka 3. stavka 2., naknada štete može potraživati na temelju te odredbe ako nije raspoloživo nijedno drugo pravno sredstvo za štete. S obzirom na to da je društvo podnositelj zahtjeva tražilo naknadu štete putem drugih pravnih sredstava, Vlada nije dovoljno objasnila kako i zašto bi Zakon iz 2003. u ovakvom predmetu zamijenio druga potencijalno učinkovita pravna sredstva, kao ni zašto bi, kako je već prethodno navedeno, Sud trebao smatrati da ovdje podnesen prigovor nije u suštini iznesen pred domaćim sudovima.

84. Uzimajući u obzir prethodno navedeno i materijal dostupan Sudu, ovaj prigovor ne može se odbaciti zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava.

(b) Je li prigovor obuhvaćen područjem primjene članka 1. Protokola br. 1

85. Sud će sada razmotriti Vladin prigovor da članak 1. Protokola br. 1 nije primjenjiv na prigovor društva podnositelja zahtjeva, odnosno da je prigovor nespojiv *ratione materiae* s tom odredbom.

86. U tom pogledu podsjeća da pojam „vlasništva” u smislu članka 1. Protokola br. 1. ima autonomno značenje koje nije ograničeno na posjedovanje fizičkih dobara i ne ovisi o službenoj kategorizaciji u domaćem pravu: neka druga prava i interesi koji predstavljaju imovinu također se mogu smatrati „vlasničkim pravima”, a stoga i „vlasništvom” u smislu ove odredbe. Pitanje koje treba razmotriti jest je li u okviru okolnosti predmeta, koje se razmatraju u cjelini, podnositelj zahtjeva stekao pravo na materijalni interes zaštićen tom odredbom (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, *Brosset-Triboulet i drugi protiv Francuske* [VV], br. 34078/02, stavak 65., 29. ožujka 2010.).

87. Kad je riječ o poslovnim djelatnostima za koje se mora ishoditi dozvola, Sud upućuje na analizu mjerodavne sudske prakse u predmetu *Malik*

protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 23780/08, stavci 91. – 92., 94., 13. ožujka 2012.:

„91. U predmetima koji su se odnosili na dodjelu dozvola za obavljanje djelatnosti Sud je ukazao na to da je opoziv ili povlačenje dozvole miješanje u prava podnositelja zahtjeva na mirno uživanje vlasništva, uključujući ekonomske interese povezane s osnovnom djelatnosti (vidi *Fredin protiv Švedske (br. 1)*, 18. veljače 1991., stavak 40., Serija A br. 192, za više informacija o dozvoli za iskorištavanje šljunčare, i *mutatis mutandis Tre Traktörer AB protiv Švedske*, 7. srpnja 1989., stavak 53., Serija A br. 159, za više informacija o dozvoli za točenje alkoholnih pića u restoranu, vidi i *Rosenzweig i Bonded Warehouses Ltd. protiv Poljske*, br. 51728/99, stavak 49., 28. srpnja 2005., koji se odnosio na dozvolu za vođenje carinskog skladišta). U tom je pogledu, konkretno u predmetu *Tre Traktörer AB*, Sud primijetio da je stalno posjedovanje dozvole jedan od glavnih uvjeta za obavljanje djelatnosti društva podnositelja zahtjeva te da je njezino povlačenje negativno utjecalo na goodwill i vrijednost restorana (stavci 43. i 53. presude Suda).

92. Iako je Sud u nekim predmetima potvrdio da dozvola sama po sebi predstavlja „vlasništvo” za potrebe članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju, bitno je napomenuti da u tim predmetima to pitanje nije bilo obuhvaćeno sporom među strankama pa Sud nije trebao detaljnije ispitati prirodu predmetnog vlasništva. U svakom je slučaju objasnio da je, prema njegovoj sudskoj praksi, ukidanje valjane dozvole za obavljanje djelatnosti miješanje u pravo na mirno uživanje vlasništva (vidi *Bimer S.A. protiv Moldavije*, br. 15084/03, stavak 49., 10. srpnja 2007., i *Megadat.com SRL protiv Moldavije*, br. 21151/04, stavci 62. – 63., 8. travnja 2008.). Jasno je da su se u oba predmeta dozvole odnosile na obavljanje osnovne djelatnosti.

...

94. ... U predmetima koji su se odnosili na privremeno oduzimanje ili opoziv dozvola ili odbijanje upisa osoba na popis pojedinaca s pravom obavljanja određenog zvanja Sud je „vlasništvom” smatrao predmetnu osnovnu poslovnu ili profesionalnu praksu. Sud u pravilu smatra da je svako ograničenje upisa u registar i izdavanja dozvola povezanih s poslom koji obavlja poduzeće ili određenim profesionalnim zvanjem sredstvo kojim dolazi do miješanja u poslovnu ili profesionalnu praksu.”

88. U skladu s prethodno navedenim Sud smatra da se ovaj predmet odnosi na „vlasništvo”, odnosno osnovnu djelatnost akvakulture društva podnositelja zahtjeva. Istina je, kao što je Vlada istaknula, da su sve dozvole i odobrenja u posjedu društva podnositelja zahtjeva bili valjani i 2008. godine. U tom se pogledu ovaj predmet razlikuje od predmeta koje je prije razmatrao Sud, a koji su se odnosili na ukidanje ili opoziv dozvole zbog kojeg je došlo do prekida trgovačke djelatnosti (vidi, među brojnim izvorima prava, *Tre Traktörer AB*, prethodno citirano, u kojem je dozvola društva podnositelja zahtjeva za točenje alkoholnih pića povučena, što je dovelo do zatvaranja njegova poduzeća ubrzo nakon toga, vidi i *Vékony protiv Mađarske*, br. 65681/13, stavak 29., 13. siječnja 2015., koji se odnosio na zakonsko ukidanje dozvole podnositelja zahtjeva za prodaju duhana nakon čega je ubrzo uslijedilo zatvaranje njegova poduzeća). No Sud primjećuje da je i utvrdio da se članak 1. Protokola br. 1 primjenjuje čak i kada se predmetna dozvola ne povuče, no smatra se da je lišena svoje biti (*Centro Europa 7 S.r.l.*

i Di Stefano protiv Italije [VV], br. 38433/09, stavci 177. – 178., ECHR 2012).

89. Uzimajući u obzir potrebu da se nadiđu prividne činjenice i da se ispita stvarna situacija na koju se prigovara u ovom predmetu, Sud smatra da je ispravno smatrati privremenu zabranu prikupljanja mlađi dagnji tijekom predmetnih razdoblja 2008. godine ograničenjem dozvole, konkretno dozvole za prikupljanje mlađi dagnji izdane za 2008. godinu, koja je povezana s uobičajenim poslovanjem društva.

90. Sud stoga smatra da činjenice predmeta pokazuju da je došlo do miješanja domaćih vlasti u pravo društva podnositelja zahtjeva na mirno uživanje vlasništva, uključujući ekonomske interese povezane s osnovnom djelatnosti. No Sud će u svojem ispitivanju prirode i opsega tog miješanja uzeti u obzir činjenicu da se sporno miješanje sastojalo od privremene zabrane dijela djelatnosti podnositelja zahtjeva obuhvaćenih dozvolom, da odobrenje nije povučeno ni opozvano i da je odobrenje na temelju kojeg je društvo podnositelj zahtjeva obavljao svoju djelatnost bilo podložno određenim uvjetima. Ispitivanje Suda treba tumačiti u tom ograničenom i konkretnom kontekstu (vidi, *mutatis mutandis*, *Malik*, prethodno citirano, stavak 95. i stavci nakon njega).

91. Iz toga slijedi da ovaj prigovor nije nespojiv *ratione materiae* s člankom 1. Protokola br. 1. Ne može se smatrati ni očigledno neosnovanim u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije ni nedopuštenim ni po kojoj drugoj osnovi. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Osnovanost

1. Tvrdnje stranaka

(a) Društvo podnositelj zahtjeva

92. Društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo je da je došlo do neopravdanog miješanja domaćih vlasti u njegovo pravo na mirno uživanje vlasništva. Budući da je smatralo da je u potpunosti bilo lišeno upotrebe svojih dozvola u predmetnom razdoblju, smatralo je da to predstavlja *de facto* oduzimanje njegova vlasništva. U suprotnom se nemogućnost iskorištavanja odobrenja za prikupljanje mlađi dagnji može smatrati, kako je priznato u sudskoj praksi Suda, lišenjem društva podnositelja zahtjeva sredstava za zaradu u 2008. godini.

93. Do miješanja je došlo jer su domaće vlasti na samom početku pogrešno shvatile zahtjeve iz prava EU-a nakon čega je uslijedilo neprikladno ili neispravno postupanje kao odgovor na presudu Suda EU-a. Podnositelj zahtjeva smatrao je da je država u oba ta slučaja postupila s nepažnjom. Kad je riječ o razdoblju prije presude Suda EU-a, smatrao je da su domaće vlasti trebale prepoznati da država ne poštuje svoje obveze iz EU-a već u trenutku objave posljednjeg obrazloženog mišljenja Komisije u srpnju 2003. godine.

Budući da to nije prepoznala, država je izgubila mogućnost da se pravodobno uskladi s pravom EU-a na temelju izrađenog plana, čime bi se izbjegao prekid uobičajenih djelatnosti društva podnositelja zahtjeva. Iako je istina da su se vlasti našle u teškom položaju u 2008. godini nakon presude Suda EU-a, isključivo su one bile odgovorne za to stanje stvari.

94. Društvo podnositelj zahtjeva kritiziralo je i način na koji je država odgovorila na presudu Suda EU-a. Smatralo je da su domaće vlasti u mjesecima koji su uslijedili nakon presude mogle u okviru pregovora s Komisijom dogovoriti privremene mjere kojima bi se omogućilo otvaranje luke na dan 23. kolovoza 2008. godine. Zatim je kritiziralo i nedostatak informacija i izostanak savjetovanja tijekom tog razdoblja. Pogođena društva obaviještena su tek u posljednjoj fazi da se luka neće otvoriti za prikupljanje mlađi dagnji 9. lipnja 2008. godine, a nisu dobila ni mogućnost da iznesu prigovore povezane s ostvarivanjem zarade. Upućujući na različite interakcije između irskih i europskih službenika tijekom 2008. godine, društvo podnositelj zahtjeva primijetilo je da one u praksi nisu rezultirale konkretnim napretkom u ispunjenju zahtjeva iz prava EU-a, činjenica koju je primijetio i Visoki sud. Stoga u predmetnim okolnostima odgovor države nije bio prikladan.

95. Kad je riječ o zakonitosti miješanja, društvo podnositelj zahtjeva iznijelo je kritike na nekoliko aspekata sekundarnog zakonodavstva donesenog 2008. godine (vidi prethodne stavke 15. – 17.). Tvrđilo je da ti instrumenti nisu dovoljno jasni ni pristupačni. Zatim je tvrdilo da je Zakonski instrument br. 347 iz 2008., prema kojem je privremena zabrana trajala do 5. listopada 2008., formuliran neprecizno i nejasno. Nije bilo jasno odnosi li se zabrana samo na prikupljanje mlađi dagnji i mogu li se i dalje obavljati drugi aspekti akvakulture. Iako je taj instrument stupio na snagu 23. kolovoza 2008. godine, objavljen je u službenom glasniku tek 5. rujna 2008. godine. Podnositelj zahtjeva smatrao je da je Zakonski instrument br. 395 iz 2008., kojim je dopušteno prikupljanje mlađi dagnji u luci, također nejasan.

96. Društvo podnositelj zahtjeva uvažilo je da je zaštita okoliša bila legitiman cilj kojem je država težila, no naglasilo je da se njegov prigovor ne odnosi na taj cilj sam po sebi, nego na način na koji je država postupala kako bi ga ostvarila te na posljedice njezinih pogrešaka koje je pritom počinila.

97. Kad je riječ o razmjernosti miješanja, društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo je da, iako luka Castlemaine nije bila jedino pogođeno područje, društva koja u njoj posluju dovedena su u neviđeno tešku situaciju jer nije postojao alternativan način nabave mlađi dagnje, što je prepoznao i Visoki sud. Subjekti koji posluju na drugim PZP-ima nisu se suočili tom poteškoćom. Na primjer, subjekti koji posluju na istočnoj obali mogli su prikupljati mlađ dagnji na nekom drugom području u Irskom moru. Iako je luka bila zatvorena ograničeno razdoblje, to je izravno dovelo do potpunog gubitka dobiti društva podnositelja zahtjeva u 2010. godini, a posljedice su se

nastavile osjećati i nakon toga s obzirom na gubitak tržišta i klijenata. Budući da za te znatne gubitke nije postojala nikakva naknada, na društvo podnositelja zahtjeva pao je pojedinačan i prekomjeran teret. Stoga nije uspostavljena pravična ravnoteža između općih interesa zajednice i zaštite temeljnih prava društva podnositelja zahtjeva.

98. Naposljetku, društvo podnositelj zahtjeva odbacilo je Vladinu tvrdnju da je riječ o situaciji u kojoj se treba primijeniti sudska praksa Suda iz predmeta *Bosphorus (Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi protiv Irske* [VV], br. 45036/98, ECHR 2005-VI). U konkretnim okolnostima ovog predmeta nije se propisno moglo pretpostaviti da je tužena država ispunila zahtjeve Konvencije. Da se to i moglo pretpostaviti, mora se i pobiti s obzirom na to da je zaštita prava društva podnositelja zahtjeva bila „očigledno manjkava”. Vladi se ne može dopustiti da sada pretvori u vrlinu ono što je na samom početku bio propust države da ispuni svoje pravne obveze iz prava EU-a. Društvo podnositelj zahtjeva nije osporilo da je država imala obvezu uskladiti se s pravom EU-a. Ključna je činjenica ta da je država mogla to učiniti na razuman i organiziran način prije i nakon presude Suda EU-a. No nije to učinila zbog vlastitih dugotrajnih pravnih pogrešaka i neprimjerenih pokušaja da ih ispravi nakon presude o povredi. Posljedice tih pogrešaka snosilo je društvo podnositelj zahtjeva.

(b) Vlada

99. Vlada je tvrdila da su vlasti poduzele postupke iz ovog predmeta kako bi ispunile stroge obveze države iz prava EU-a, kako je potvrđeno u presudi Suda EU-a. Budući da nije postojalo diskrecijsko pravo ni sloboda procjene, na ovu bi situaciju trebalo primijeniti sudsku praksu iz predmeta *Bosphorus*. S obzirom na to da se pravom EU-a u jednakoj mjeri štite temeljna prava, treba se pretpostaviti da domaće vlasti u ovom predmetu nisu odstupile od zahtjeva Konvencije.

100. Vlada je tvrdila i da se bilo kakvo miješanje u prava društva podnositelja zahtjeva može smatrati isključivo „nadzorom upotrebe” vlasništva koji se provodio iz općeg interesa. U ovom predmetu opći je interes bio jasan: zaštita okoliša u skladu sa zahtjevima prava EU-a. Kao što je Sud više puta potvrdio u svojoj sudskoj praksi, riječ je o važnom pitanju koje svakim danom postaje sve važnije za suvremeno društvo. Kako bi potkrijepila svoj argument, Vlada je uputila na niz predmeta o kojima je presuđivao ovaj Sud, konkretno: *Depalle protiv Francuske* [VV], br. 34044/02, ECHR 2010, *Malfatto i Mieille protiv Francuske*, br. 40886/06 i 51946/07, 6. listopada 2016., *Matczyński protiv Poljske*, br. 32794/07, 15. prosinca 2015., *Alatulkkila i drugi protiv Finske*, br. 33538/96, 28. srpnja 2005., i *Posti i Rahko protiv Finske*, br. 27824/95, ECHR 2002–VII. Pokušaji ostvarivanja tog cilja nisu ograničeni na konkretne okolnosti društva podnositelja zahtjeva, nego obuhvaćaju sve subjekte za akvakulturu koji posluju na određenim područjima duž obale.

101. Nadalje, kada prevlada opći interes zajednice za očuvanjem okoliša, opravdano je dopustiti domaćim vlastima široku slobodu procjene. To obuhvaća i način izvršenja i utvrđivanje opravdanosti posljedica izvršenja. Čak i ozbiljno miješanje u pravo vlasništva može se opravdati razlozima povezanim sa zaštitom okoliša. U određenim situacijama koje uključuju nadzor vlasništva mogla bi se uskratiti isplata naknade.

102. Vlada je odbacila tvrdnju društva podnositelja zahtjeva da je sporno miješanje opća zabrana. Na temelju prava EU-a vlasti su privremeno bile spriječene u dodjeli odobrenja za obavljanje djelatnosti koja bi mogla utjecati na područje očuvanja prirode zbog nepostojanja potrebne ocjene prihvatljivosti za dvadeset četiri (poslije dvadeset dva) obalna područja u tuženoj državi. Vlasti su uložile sve napore kako bi osigurale da se što prije ukine zabrana u luci Castlemaine te da u tom kontekstu to područje ima prednost. To je uključivalo i privremenu ocjenu koja je provedena što brže i dostavljena Komisiji 2. listopada 2008. godine. Zabrana u luci Castlemaine ukinuta je tri dana nakon toga. Vlada je ponovila da je odobrenje za prikupljanje mlađi dagnji društva podnositelja zahtjeva i dalje bilo valjano u tom razdoblju i da je ono imalo pravo nastaviti upotrebljavati svoj brod unutar ograničenja iz mjerodavnih dozvola.

103. Zaključno, Vlada je smatrala da činjenice predmeta nisu ukazivale na nepostojanje razumnog odnosa razmjernosti između korištenih sredstava i cilja koji se htio postići. Uspostavljena je pravična ravnoteža između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite prava društva podnositelja zahtjeva. Ne može se reći da je društvo podnositelj zahtjeva moralo snositi pojedinačan i prekomjeran teret.

2. Ocjena Suda

(a) Miješanje

104. Kao što je prethodno navedeno, sporne aktivnosti tužene države pokazuju da je došlo do miješanja u pravo podnositelja zahtjeva na mirno uživanje vlasništva (vidi prethodni stavak 90.). Kad je riječ o prirodi miješanja, a s obzirom na vrlo specifičnu prirodu vlasništva društva podnositelja zahtjeva, Sud se ne slaže s tvrdnjom društva podnositelja zahtjeva da je miješanje gotovo bilo *de facto* oduzimanje vlasništva. Miješanje se zapravo mora razmotriti kao „nadzor upotrebe vlasništva” koji je obuhvaćen drugim stavkom članka 1. Protokola br. 1 (vidi, na primjer, *Werra Naturstein GmbH & Co KG protiv Njemačke*, br. 32377/12, stavak 41., 19. siječnja 2017.). Kao što je prethodno navedeno (vidi stavak 90.), u svojoj ocjeni miješanja Sud će uzeti u obzir da je društvo podnositelj zahtjeva obavljalo svoje djelatnosti u skladu s uvjetima koje svake godine utvrđuje ministar prilikom izdavanja odobrenja za prikupljanje mlađi dagnji te da 2008. godine to odobrenje nije povučeno ni opozvano, nego je na njega nametnuto privremeno ograničenje.

(b) Ispunjenje zahtjeva iz drugog stavka*(i) Zakonitost i svrha miješanja*

105. Kad je riječ o zakonitosti miješanja, Sud upućuje na zaključke većine članova Vrhovnog suda prema kojima je luka privremeno zatvorena za prikupljanje mlađi dagnji na temelju valjanog sekundarnog zakonodavstva kako bi država ispunila svoje obveze iz prava EU-a (vidi prethodne stavke 45. i 46.)

106. Međutim, društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo je da zakonski instrumenti br. 347 i 395 iz 2008. nisu bili u skladu s načelom pravne sigurnosti jer, prema njegovu mišljenju, nisu bili dovoljno jasno formulirani. Također je istaknulo činjenicu da je prvi od tih instrumenata službeno objavljen tek dva tjedna nakon što je stupio na snagu.

107. Kao što je Sud često navodio, „zakoni” koji se spominju u članku 1. Protokola br. 1 odnose se na isti koncept koji se spominje i drugdje u Konvenciji. Iz toga slijedi da, osim što je u skladu s domaćim pravom države ugovornice, primjena pravnih normi na kojima se temelji oduzimanje imovine trebala bi biti dovoljno pristupačna, precizna i predvidljiva. Kad je riječ o pojmu „predvidljivosti”, njegov opseg u velikoj mjeri ovisi o sadržaju predmetnog instrumenta, o području koje treba pokrivati te o broju i statusu onih na koje se odnosi (vidi općenito *Vistiņš i Perepjolkins protiv Latvije* [VV], br. 71243/01, stavci 95. – 99., 25. listopada 2012., s daljnjim upućivanjima).

108. Ne dovodeći u pitanje kritike društva podnositelja zahtjeva, Sud smatra da društvo nikako nije moglo imati sumnje o tome kakvi su priroda i opseg ograničenja primijenjena na luku u 2008. godini kao ni o tome koji im je pravni temelj. Kao što je već navedeno (vidi prethodni stavak 14.), društvo podnositelj zahtjeva bilo je u izravnom kontaktu s Ministarstvom i odmah ga se obavijestilo o odluci ministra da se luka ne može otvoriti za prikupljanje mlađi dagnji od 9. lipnja nadalje. Kad je riječ o drugim njegovim djelatnostima koje nisu bile obuhvaćene ograničenjem, društvo podnositelj zahtjeva nije ukazalo na to da ga je bilo kakva pravna nesigurnost spriječila u njihovu obavljanju. Upravo suprotno, na temelju informacija iz spisa o приходима društva podnositelja zahtjeva za 2008. godinu može se zaključiti da je te godine ono normalno poslovalo. Kad je riječ o činjenici da je Zakonski instrument br. 347 službeno objavljen u službenom glasniku otprilike dva tjedna nakon što je stupio na snagu, Sud zaključuje ponovno na temelju informacija iz spisa da je društvo podnositelj zahtjeva bilo u potpunosti svjesno da će luka biti zatvorena duže razdoblje s obzirom na to da je prigovorilo na tu situaciju u svom dopisu Ministarstvu od 28. kolovoza 2008. godine. Nadalje, s obzirom na opći pravni kontekst u ovom predmetu, koji uključuje sekundarno zakonodavstvo, primarno zakonodavstvo, direktive EU-a i presudu Suda EU-a, Sud smatra da relativno kratka odgoda u objavi Zakonskog instrumenta br. 347 nije dovoljan razlog

da se dovode u pitanje „zakonitost” miješanja u ovom predmetu. Kao što je već navedeno, nije osporeno da je društvo podnositelj zahtjeva bilo u stalnom kontaktu s Ministarstvom i da ga se obavještavalo o svakom važnom razvoju situacije. Nitko nije tvrdio da društvo podnositelj zahtjeva, kao gospodarski subjekt koji je dugi niz godina aktivan u sektoru akvakulture, nije bilo upoznato s dugotrajnom fazom koja je prethodila postupku pred sudom, a u kojoj su sudjelovali Europska komisija i tužena država, kao ni s presudom o povredi od 13. prosinca 2007. koja se konkretno odnosila na akvakulturu.

109. Kad je riječ o svrsi miješanja, jasno je da je njegov cilj bila zaštita okoliša. Kako je Sud često navodio, riječ je o pitanju koje je sve važnije u današnjem društvu i koje je postalo cilj čija obrana izaziva stalan i trajan interes javnosti, a time i javnih vlasti (vidi, na primjer, *Depalle*, prethodno citirano, stavak 81., i *Matczyński*, prethodno citirano, stavak 101.). Javne vlasti preuzimaju odgovornost koja bi u praksi trebala rezultirati njihovom intervencijom u odgovarajućem vremenu kako bi se osiguralo da zakonske odredbe donesene u svrhu zaštite okoliša nisu potpuno neučinkovite (vidi, na primjer, *S.C. Fiercolect Impex S.R.L. protiv Rumunjske*, br. 26429/07, stavak 65., 13. prosinca 2016.). Osim toga, u ovom su predmetu sporne mjere poduzete kako bi se osiguralo da tužena država ispuni svoje obveze iz prava EU-a, što je Sud također priznao kao legitiman cilj od općeg interesa i velikog značaja (vidi *Bosphorus*, prethodno citirano, stavak 150., *Lohuis i drugi protiv Nizozemske*, br. 37265/10, stavak 54., 30. travnja 2013., *Michaud protiv Francuske*, br. 12323/11, stavak 100., ECHR 2012, i *Coopérative des agriculteurs de la Mayenne i Coopérative laitière Maine-Anjou protiv Francuske* (odl.), br. 16931/04, ECHR 2006-XV).

(ii) Razmjernost miješanja

(α) Primjenjivost pretpostavke iz predmeta *Bosphorus*

110. Sud prvo mora ispitati treba li, kako je tvrdila Vlada, pretpostaviti da je tužena država ispunila zahtjeve iz članka 1. Protokola br. 1, tj. treba li se primijeniti sudska praksa iz predmeta *Bosphorus* na okolnosti u ovom predmetu. Ponavlja da primjena pretpostavke istovjetne zaštite u pravnom sustavu EU-a ovisi o dva uvjeta. Prvi je uvjet da sporno miješanje mora biti povezano isključivo s međunarodnom pravnom obvezom tužene države u čijem ispunjenju domaće vlasti nemaju nikakvog manevarskog prostora. Drugi je uvjet da se u cijelosti iskoristi potencijal nadzornog mehanizma predviđenog pravom EU-a za koji je Sud utvrdio da pruža zaštitu istovjetnu onoj koju pruža Konvencija (vidi, među najnovijim izvorima, *Avotiņš protiv Latvije* [VV], br. 17502/07, stavci 101. – 105., ECHR 2016, s daljnjim upućivanjima).

111. Kad je riječ o prvom uvjetu, Sud podsjeća da je u svojoj sudskoj praksi skretao pažnju na to da u pravnom sustavu EU-a postoji razlika između uredbе, koja je u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim

državama članicama, i direktive, koja je obvezujuća u smislu rezultata koji se mora postići, no oblik i načini njegova postizanja ostavljeni su na izbor državama članicama (vidi *Avotiņš*, prethodno citirano, stavak 106., i *Michaud*, prethodno citirano, stavak 113., uzimajući u obzir razliku između tog predmeta i predmeta *Bosphorus*).

112. U ovom je predmetu obveza tužene države proizlazila prvenstveno iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. U postupku zbog povrede utvrđeno je da Irska nije ispunila svoje obveze iz te Direktive, što znači da je država imala dužnost postupiti u skladu s presudom Suda EU-a i da se sekundarno zakonodavstvo mora ispitati u kontekstu tog postupka. Iako je stoga bilo jasno da tužena država mora ispuniti zahtjeve iz Direktive i, bez odgode, iz presude Suda EU-a, u oba je slučaja riječ o ciljevima koji se moraju postići i ni u jednom nije propisan način na koji se ti zahtjevi moraju ispuniti. Stoga tužena država u tom pogledu nije bila u cijelosti lišena manevarskog prostora. Upravo suprotno, domaće vlasti imale su prostora za pregovore s Komisijom o koracima koji će se poduzeti (vidjeti prethodne stavke 22. – 27.). To je, na prijedlog tužene države, uključivalo i davanje prednosti luci Castlemaine i posebne privremene mjere samo za nju, koje su provedene uz suglasnost Komisije. Kao što je Sud prethodno naveo, postojanje određenog manevarskog prostora može onemogućiti primjenu pretpostavke istovjetne zaštite (vidi *Michaud*, prethodno citirano, stavak 113., vidi i *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* [VV], br. 30696/09, stavak 338., ECHR 2011). Sud ostavlja otvorenim pitanje bi li presuda Suda EU-a na temelju članka 258. UFEU-a u drugim okolnostima u cijelosti lišila predmetnu državu članicu manevarskog prostora. Međutim, utvrđuje da se u okolnostima u ovom predmetu u pogledu potrebe za ispunjavanjem zahtjeva iz mjerodavne direktive EU-a ne može primijeniti pretpostavka iz predmeta *Bosphorus*.

113. Nadalje, u pogledu legitimne potrebe za ispunjenjem ciljeva zaštite okoliša i s time povezanih zahtjeva iz prava EU-a sama tužena država navela je da ima široku slobodu procjene u tom pogledu.

114. Sud stoga mora utvrditi je li miješanje u pravo društva podnositelja zahtjeva na mirno uživanje vlasništva opravdano u skladu s člankom 1. Protokola br. 1.

(β) Opravdanje za miješanje

115. Prema dobro utvrđenoj praksi drugi stavak članka 1. Protokola br. 1 mora se tumačiti s obzirom na načelo iskazano u prvoj rečenici te odredbe. To znači da se miješanjem mora postići „pravična ravnoteža” između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite prava temeljnih prava pojedinaca. Struktura članka 1. Protokola br. 1 kao cjeline, a time i njegova drugog stavka, odražava to nastojanje za postizanjem ravnoteže: mora postojati razuman odnos razmjernosti između korištenih sredstava i cilja kojem se teži. Pri utvrđivanju je li taj zahtjev ispunjen Sud uvažava da država

ima široku slobodu procjene u odabiru načina izvršenja i u utvrđivanju jesu li posljedice izvršavanja opravdane s obzirom na opći interes da se postigne cilj predmetnog zakona. Potrebna ravnoteža neće se postići ako predmetna osoba mora snositi pojedinačan i prekomjeran teret (vidi, među brojnim drugim izvorima, *Depalle*, prethodno citirano, stavak 83.).

116. Sud će prvo uzeti u obzir posljedice privremenih ograničenja primijenjenih na luku 2008. godine koje je pretrpjelo društvo podnositelj zahtjeva. U tom se pogledu mora voditi računa da društvo podnositelj zahtjeva obavlja trgovačku djelatnost koju domaće vlasti strogo i temeljito uređuju te da se mlađ dagnji prikuplja u skladu s uvjetima navedenima u odobrenjima koje se dodjeljuju zasebno za svaku godinu. To uključuje uvjet, koji je izrijeком naveden u odobrenju koje je podnositelju zahtjeva dodijeljeno u kolovozu 2008. godine, da prikupljanje mlađi dagnji nije dopušteno na području na kojem tu djelatnost zabrani ministar. Nadalje, za ocjenu Suda važna je i činjenica da je Vrhovni sud jednoglasno utvrdio da društvo podnositelj zahtjeva nije imao pravni temelj za legitimno očekivanje da će mu uobičajeno poslovanje biti omogućeno u 2008. godini nakon što je Sud EU-a utvrdio da Irska nije ispunila svoje obveze iz prava EU-a (vidi prethodni stavak 42.). Kako je izrijeком naveo taj sud, daljnjim razvojem događaja postalo je jasno da sa stajališta europskog prava ministar zakonski nema ovlast dopustiti neometani nastavak tradicionalnih djelatnosti na zaštićenim područjima.

117. Sud nadalje primjećuje da, iako je tvrdilo da je gotovo u zadnji tren obaviješteno o zatvaranju luke za prikupljanje mlađi dagnji u lipnju 2008. godine, društvo podnositelj zahtjeva gospodarski je subjekt i stoga ne može tvrditi da nije bilo uopće upoznato s mjerodavnim pravnim odredbama i razvojem situacije. Zapravo se može očekivati da će s velikim oprezom obavljati svoje djelatnosti te da će posvetiti posebnu pozornost procjeni rizika koji su povezani s tim djelatnostima (vidi *Pine Valley Developments Ltd i drugi protiv Irske*, 29. studenoga 1991., stavak 59., Serija A br. 222, i, *mutatis mutandis*, *Forminster Enterprises Limited protiv Češke Republike*, br. 38238/04, stavak 65., 9. listopada 2008.). Kao što je već navedeno, Sud smatra da je društvo podnositelj zahtjeva, barem od datuma presude Suda EU-a u kojoj se izrijeком spominjao sektor akvakulture u ovom predmetu (13. prosinca 2007.), a nedvojbeno i od trenutka kada je Komisija 2004. godine pokrenula postupak zbog povrede, trebalo biti svjesno da postoji rizik od prekida njegovih uobičajenih trgovačkih djelatnosti ili da će barem doći do nekih posljedica za njegove trgovačke djelatnosti. Opseg i posljedice bilo koje presude o povredi ne mogu se predvidjeti (vidi stavak 125. u nastavku), no očito je da se nije mogao isključiti rizik od prekida na određeno vrijeme. Taj čimbenik ne može se zanemariti pri ocjeni tereta koji je snosilo društvo podnositelj zahtjeva. U tom smislu Sud primjećuje da je društvo podnositelj zahtjeva svoj novi brod kupilo u svibnju 2008. godine bez obzira na prethodno navedeni rizik. Iako nijedna

stranka pred Sudom nije iznijela primjedbe o tome, društvo podnositelj zahtjeva ukazalo je Visokom sudu da bi razmotrilo druge mogućnosti, na primjer najam plovila te godine, da je znalo da će se 2008. godine uvesti ograničenja prikupljanja mlađi dagnji.

118. Kad je riječ o gubitku dobiti društva podnositelja zahtjeva, stranke se nisu složile oko toga je li se taj gubitak mogao izbjeći ili barem smanjiti. Vlada je u cijelom postupku tvrdila da je društvo podnositelj zahtjeva moglo kupiti mlađ dagnji od drugih subjekata, što je društvo podnositelj zahtjeva osporavalo. Uputilo je na to da je Visoki sud uvažio da se mlađ dagnji pokušala kupiti u prethodnim razdobljima i da se pokazalo da to nije izvedivo, i to ne samo zbog dodatnih troškova povezanih s time, te je tvrdilo da Vrhovni sud nije izmijenio taj zaključak. Sud je uzeo je u obzir zaključak Visokog suda o tom pitanju. Kad je riječ o Vrhovnom sudu, iako je točno da nije izrijeком izmijenjen, predmetni zaključak izgubio je svoj pravni značaj s obzirom na obrazloženje većine. Sud zatim primjećuje da, iako je u presudi Vrhovnog suda skrenula pažnju na zaključak Visokog suda o tom pitanju, manjina je uputila i na probleme s dokazima i brojčanim podacima, kao i na činjenicu da su u računovodstvenoj evidenciji društva podnositelja zahtjeva za 2008. godinu zabilježeni znatni rashodi za mlađ dagnji za što su pred Visokim sudom dana različita i oprečna objašnjenja. Manjina je stoga potvrdila da Vrhovni sud ne bi nikako mogao ispravno ocijeniti štete koje se mogu pripisati društvu podnositelju zahtjeva čak i da je utvrđena odgovornost.

119. Stranke se zatim nisu složile ni oko toga bi li društvo podnositelj zahtjeva moglo prikupljati mlađ dagnji na nekom drugom području s obzirom na to da bi mu njegovo odobrenje to omogućilo. Tužena država uputila je na odobrenja dodijeljena drugim subjektima u luci Castlemaine za prikupljanje mlađi izvan luke. Čini se da to pitanje nije postavljeno pred domaćih sudovima, koji ga nisu spomenuli u svom obrazloženju.

120. S obzirom na prethodno navedeno, iako je sporno miješanje imalo osjetan negativni utjecaj na poslovanje društva podnositelja zahtjeva, Sud nije u položaju da može utvrditi kao činjenicu da je gubitak dobiti društva podnositelja zahtjeva u 2010. godini bio neizbježna posljedica privremenog zatvaranja luke u 2008. godini koja se nije mogla umanjiti.

121. Treba podsjetiti i da nisu sve djelatnosti društva podnositelja zahtjeva prekinute 2008. godine. Premještanje i ubiranje dagnji unutar luke bili su omogućeni, pa nije bilo nikakvih posljedica za dobit društva podnositelja zahtjeva u 2008. godini.

122. Sud zatim primjećuje da, iako se čini da država u luci Castlemaine nije u cijelosti ispunila zahtjeve iz Direktive do barem 2011. godine, kada je završena ocjena prihvatljivosti za to područje, država je nakon pregovora uspjela dobiti suglasnost Komisije da se omogući nastavak prikupljanja mlađi dagnji puno ranije, odnosno od 5. listopada 2008. godine. Iako se time nije izbjegao odgođeni gubitak povezan s 2008. godinom, društvo podnositelj

zahtjeva sljedeće je godine moglo nastaviti obavljati svoje uobičajene djelatnosti te je ostvarilo normalnu razinu dobiti u 2011. godini, što je vidljivo iz njegove računovodstvene evidencije priložene njegovom zahtjevu za pravičnom naknadom. Kao što je već navedeno, uzrok problema u prikupljanju mlađi dagnji koji su se pojavili 2010. godine nije bio povezan s time, odnosno uzrok im je bio propust da se pravodobno ishodi dozvola (vidi prethodne stavke 21. i 49.). Oni nisu sastavni dio ovog prigovora.

123. Teret koji je snosilo društvo podnositelj zahtjeva mora se odvagati u odnosu na opći interes zajednice.

124. Sud je već potvrdio da su ciljevi kojima je težilo sporno miješanje bili legitimni (vidi prethodni stavak 109.). Kao što se često navodi u sudskoj praksi, u slučaju politika za zaštitu okoliša u kojima prevladava opći interes zajednice države imaju slobodu procjene koja je šira nego kada su u pitanju samo građanska prava (vidi *Depalle*, prethodno citirano, stavci 83. – 84., s daljnjim upućivanjima). Pri provedbi tih politika država se konkretno može miješati u sferu javnog vlasništva te čak, u određenim okolnostima, predvidjeti izostanak naknade u brojnim situacijama koje su obuhvaćene konceptom nadzora upotrebe vlasništva (*Antunes Rodrigues protiv Portugala*, br. 18070/08, stavak 32., 26. travnja 2011.). Kao što je Sud utvrdio, kada je u pitanju mjera kojom se nadzire upotreba vlasništva, izostanak naknade čimbenik je koji se uzima u obzir pri utvrđivanju je li postignuta pravična ravnoteža, no on sam po sebi nije povreda članka 1. Protokola br. 1 (*Depalle*, prethodno citirano, stavak 91.).

125. Društvo podnositelj zahtjeva krivilo je domaće vlasti jer nisu ispravno shvatile svoje obveze iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Međutim, Sud smatra da se za potrebe članka 1. Protokola br. 1 ne smije tumačiti da činjenica da je utvrđeno da tužena država nije ispunila svoje obveze iz prava EU-a umanjuje značaj ciljeva spornog miješanja ili umanjuje značaj koji će im se pripisati. Sud u tom pogledu upućuje na primjedbe iz dviju presuda Vrhovnog suda donesenih običnom većinom kojima se ističe da je ministar imao opću pravnu dužnost da osigura usklađenost s pravom EU-a te da je ministar imao dužnost pažnje prema široj zajednici da zaštiti okoliš (vidi prethodne stavke 45. i 48.). Nadalje, iako bi se činjenica da je Europska komisija kao zaštitnik Ugovorâ o EU-u pokrenula postupak zbog povrede protiv nekoliko država članica EU-a mogla protumačiti kao znak da se moglo očekivati da će se utvrditi neka vrsta povrede u pogledu tužene države, i dalje je činjenica da je teret dokazivanja snosila Komisija, da je navodna povreda vrlo osporavana u nekoliko aspekata, pri čemu su druge dvije države članice pružile svoju podršku tuženoj državi, i da su određeni navodi Komisije odbačeni. Teško je vidjeti način na koji je tužena država mogla, prije nego što je Sud EU-a donio presudu, znati cjeloviti opseg i posljedice povrede koja je u njoj utvrđena. Iz presude o povredi proizlazi i da je tužena država od faze koja je prethodila postupku pred sudom nastojala

pokrenuti program klasifikacije i reklasifikacije PZP-a (vidi predmet C-418/04, stavci 71. i 76.).

126. Iako je društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo da je trebalo biti moguće ishoditi dopuštenje da se luka otvori u kolovozu 2008. godine, Sud naglašava da su u rujnu 2008. godine i Komisija i NPWS smatrali da su potrebne dodatne studije i pojašnjenja (vidi prethodni stavak 26.). Stoga se može zaključiti da, suprotno mišljenju društva podnositelja zahtjeva, studije i dokumenti koji su u predmetno vrijeme bili raspoloživi nisu bili dovoljni da bi otklonili zabrinutosti. Sud ne vidi razloga za dovođenje u pitanje tehničke ocjene tih kvalificiranih tijela. Osim toga, ne vidi način na koji bi mogućnost iznošenja prigovora, na čiji je izostanak prigovorilo društvo podnositelj zahtjeva, mogla dovesti do boljeg ili bržeg rješenja. Kako je navela Vlada, domaće vlasti koje su bile upoznate s konkretnim problemima u luci Castlemaine dali su prednost tom području i iskoristili ga za pilot-projekt za razvoj privremenih postupaka, koje je Komisija prihvatila i koje su zatim primijenjene na širem području. Stoga je ta luka bila jedino morsko područje koje je 2008. godine bilo otvoreno za prikupljanje mlađi dagnji. Zbog stalnih napora koje su domaće vlasti ulagale krajem 2008. godine i u 2009. godini te obveza preuzetih u pogledu daljnjih koraka za postizanje usklađenosti Komisija je odobrila otvaranje luke 2009. godine, što je omogućilo društvu podnositelju zahtjeva da posluje na uobičajen način, kako je već prethodno istaknuto.

127. Društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo je i da su procjene utjecaja na okoliš, koje su s vremenom provedene u skladu s obvezama tužene države iz EU-a, pokazale da ta vrsta opće zabrane tijekom ljeta 2008. godine nije bila nužna. Međutim, kao što je Vrhovni sud jednoglasno utvrdio u presudi o nepostojanju legitimnih očekivanja, ministar se, sa stajališta europskog prava, umjesto na nedokazani rizik trebao usredotočiti na dokazano nepostojanje rizika (vidi prethodni stavak 42.).

128. Iako je društvo podnositelja zahtjeva kritiziralo strategiju domaćih vlasti za postizanje usklađenosti, treba podsjetiti da presuda Suda EU-a nije utjecala samo na društvo podnositelja zahtjeva i luku Castlemaine. Kad je riječ o nesavjesnom obavljanju dužnosti, jedan od sudaca većine Vrhovnog suda uputio je na otprilike 150 ispitivanja za mrežu Natura koja su se morala provesti od 2008. do 2010. godine. Drugi je sudac spomenuo 140 područja u državi na kojima se različite vrste tradicionalnih djelatnosti obavljaju u suprotnosti s pravom EU-a, što uključuje otprilike 40 morskih područja. U lipnju 2008. godine luka Castlemaine bila je jedno od dvadeset četiri područja na kojima je privremeno zabranjeno prikupljanje mlađi dagnji. S obzirom na to da u cijelosti obuhvaća državu s obalom dugom 7.100 km (vidi predmet C-418/04, stavak 68.), riječ o nacionalnoj situaciji koja se stoga mora riješiti na toj razini. Postizanje usklađenosti s obvezama tužene države iz prava EU-a o zaštiti okoliša u tako velikom opsegu, i to unutar prihvatljivog roka, sigurno

se može smatrati da je od općeg interesa zajednice i zbog toga domaće vlasti imaju široku slobodu procjene.

129. Iako je društvo podnositelj zahtjeva smatralo neuobičajenim, a čak i proizvoljnim, da se zabrani jedna vrsta djelatnosti (prikupljanje mlađi dagnji), ali ne i druga slična djelatnost (ubiranje zrelih dagnji), Sud smatra da prvenstveno domaće vlasti odlučuju o prirodi i opsegu potrebnih mjera unutar okvira svoje slobode procjene. Iz presude Suda EU-a jasno proizlazi da prijašnja praksa u sektoru akvakulture nije bila u skladu s pravom EU-a s obzirom na to da nisu provedene ocjene prihvatljivosti za koje je Sud EU-a utvrdio da se moraju prethodno provesti. Sud dodaje i da činjenica da je na trgovačke djelatnosti u luci umjesto potpunog primijenjeno djelomično ograničenje išla na korist, a ne na štetu društva podnositelja zahtjeva.

(iii) *Zaključak*

130. U ovom se predmetu prigovor u biti svodi na to da društvu podnositelju zahtjeva nije isplaćena naknada za gubitak dobiti u 2010. godini. Kako je istaknuo Vrhovni sud, navodna naknada štete na koju je prigovorio podnositelj zahtjeva nije proizašla iz povrede prava EU-a na isti način kao u predmetu *Francovich*. Podnositelj zahtjeva ipak je pred ovim Sudom tražio da se na temelju članka 1. Protokola br. 1 utvrdi odgovornost za štete koje su navodno posljedica mjera donesenih kako bi se pravo EU-a provelo na ispravan način, pa makar i nepravodobno. Sud je uzeo u obzir činjenicu da društvo podnositelj zahtjeva nije trebalo obustaviti sve svoje djelatnosti 2008. godine te da je 2009. godine moglo nastaviti sa svojim uobičajenim poslovnim aktivnostima zahvaljujući ustupcima na koje je do tog trenutka Komisija pristala u dogovoru s vlastima. Uvažio je značaj ciljeva kojima se težilo te količinu općeg interesa u tuženoj državi za potpunim i općim ispunjenjem njezinih obveza iz prava EU-a o zaštiti okoliša. Nije se uvjerio da je sporno miješanje u ovom predmetu bilo pojedinačan i prekomjeran teret za društvo podnositelja zahtjeva, kao ni da tužena država nije uspjela u postizanju pravične ravnoteže između općeg interesa zajednice i zaštite prava pojedinaca.

131. Stoga nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1.

II. NAVODNA POVREDA ČLANKA 6. KONVENCIJE

132. Podnositelj zahtjeva prigovorio je da domaći postupak nije dovršen u razumnom roku.

133. Mjerodavni dio članka 6. stavka 1. Konvencije glasi kako slijedi:

„Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud ... u razumnom roku ispita njegov slučaj.”

A. Dopuštenost

134. U svom očitovanju o dopuštenosti i osnovanosti zahtjeva Vlada se usmjerila na pitanje jesu li iscrpljena sva domaća pravna sredstva u vezi s prethodno ispitanim prigovorom. Osim toga, ukratko je uputila i na pravo iz irskog ustavnog prava na „pravično i brzo suđenje”, no nije dalje razradila to pitanje.

135. Društvo podnositelj zahtjeva nije se očitovao o ovom pitanju.

136. Sud podsjeća da je u razdoblju održavanja domaćeg postupka u ovom predmetu i razdoblju prije njega više puta utvrdio da u predmetnom domaćem pravnom sustavu nedostaje učinkovito pravno sredstvo za prigovore na prekomjerno trajanje postupaka (vidi izvore prava u predmetu *Healy protiv Irske* [Odbor] br. 27291/16, stavak 69., 18. siječnja 2018.). U mjeri u kojoj se može protumačiti da se Vladina primjedba odnosi na novija kretanja u domaćoj sudskoj praksi, točnije na odluku Vrhovnog suda u predmetu *Nash protiv D.P.P.* ([2016] IESC 60), Sud upućuje na presudu u predmetu *Healy* (prethodno citirano, stavci 69. – 73.). Kako podsjeća u njoj, prema dobro utvrđenoj sudskoj praksi Suda učinkovitost pravnog sredstva u pravilu se ocjenjuje u odnosu na datum kad je zahtjev podnesen. Kada promjena u domaćem pravu proizlazi iz sudske prakse, Sud je radi pravičnosti uvažavao da je podnositeljima zahtjeva potrebno određeno razdoblje da se upoznaju s novom sudskom praksom, pa točno razdoblje ovisi o okolnostima svakog predmeta, osobito o tome koliko je medijskog prostora posvećeno predmetnoj odluci.

137. Ovaj zahtjev podnesen je 25. srpnja 2016. godine, odnosno gotovo tri mjeseca prije nego što je Vrhovni sud donio odluku u predmetu *Nash*. Sud smatra da u pogledu ovog prigovora, a u skladu s pristupom primijenjenim u predmetu *Healy*, ne bi trebao uzeti u obzir kasniju promjenu u domaćoj sudskoj praksi. Iz toga slijedi da se ovaj dio zahtjeva ne može odbaciti zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava.

138. Sud primjećuje da ovaj prigovor nije očigledno neosnovan u smislu članka 35. stavka 3. točke (a) Konvencije i da nije nedopušten ni po kojoj drugoj osnovi. Stoga se mora proglasiti dopuštenim.

B. Osnovanost

1. Tvrdnje stranaka

(a) Društvo podnositelj zahtjeva

139. Društvo podnositelj zahtjeva tvrdilo je da se u njegovom predmetu odluka nije donijela u razumnom roku. Tvrdilo je da je postupalo s dužnom pažnjom u svim fazama postupka.

140. Smatralo je da je, za razliku od toga, tužena država kao tuženik bila odgovorna za dvije znatne odgode u prethodnom postupku. Državi je trebalo

gotovo šest mjeseci u 2009. godini i prijedlog za presudu zbog ogluhe da bi iznijela svoju obranu. Došlo je i do znatne odgode u ispunjavanju naloga o predočavanju dokumenata izdanog 18. listopada 2010. godine. Visoki sud utvrdio je rok od osam tjedana kojeg se država nije pridržavala. Iako je država dala izjavu pod prisegom o predočavanju dokumenata 7. siječnja 2011., 17. listopada 2012. godine dala je dodatnu izjavu pod prisegom o predočavanju dokumenata, što je gotovo jednu godinu i deset mjeseci nakon roka koji je utvrdio Visoki sud.

141. Društvo podnositelj zahtjeva primijetilo je da je Visokom sudu trebalo šest mjeseci da donese presudu. Kad je riječ o fazi žalbe, ukazalo je na to da je podržalo zahtjev države da se predmetu dodijeli prednost. Smatralo je da je trajanje te faze postupka bilo prekomjerno. Ročište pred Vrhovnim sudom održalo se gotovo dvije godine nakon ročišta pred Visokim sudom, a Vrhovni sud donio je presudu dvije godine i devet mjeseci nakon što je presudu donio Visoki sud.

(b) Vlada

142. Vlada je porekla da je u ovom predmetu došlo do nepoštovanja prava na suđenje u razumnom roku. Istaknula je koliko je predmet bio složen i u pogledu razmatranih pravnih pitanja i u pogledu činjenica. Ne može se smatrati da je postupak trajao neprimjereno ili nerazumno dugo s obzirom na opsežnost podnesenih tvrdnji. Država ni u kojem značajnom razdoblju nije propustila postupiti pravodobno. Država je podnijela zahtjev za dodjelu prednosti u postupanju pred Vrhovnim sudom. Čak i ako se čini da su određene faze postupka bile duže, Vlada je smatrala da društvo podnositelj zahtjeva nije objasnilo odgode na koje je ono moglo utjecati. Konkretno je uputila na činjenicu da je konačni tužbeni zahtjev podnositelja zahtjeva dostavljen tek u kolovozu 2011. godine. Istaknula je da, iako je društvo podnositelj zahtjeva pripremlilo tužbu za suđenje i potvrdilo da je spremna za raspravu početkom rujna 2011. godine, ono zapravo nije zatražilo utvrđivanje datuma suđenja sve do svibnja iduće godine, što je odgoda od osam mjeseci.

2. Ocjena Suda

143. Sud primjećuje da se u obzir mora uzeti razdoblje od 12. veljače 2009. godine, kada je društvo podnositelj zahtjeva pokrenulo postupak pred Visokim sudom, do 26. veljače 2016. godine, kada je Vrhovni sud donio odluku. Postupak je stoga trajao sedam godina.

(a) Opća načela

144. Prvo, je li trajanje postupka razumno mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmeta koje treba ocijeniti kao cjelinu te uzimajući u obzir kriterije utvrđene u sudskoj praksi Suda, odnosno složenost predmeta, postupanje podnositelja zahtjeva i nadležnih vlasti te što je za podnositelja

zahtjeva dovedeno u pitanje u sporu. Drugo, države ugovornice obvezne su urediti svoje pravosudne sustave tako da u sporovima koji se odnose na građanska prava i obveze njihovi sudovi mogu svima jamčiti pravo na donošenje pravomoćne odluke u razumnom roku (vidi, među brojnim drugim izvorima prava, *Frydlander protiv Francuske* [VV], br. 30979/96, stavak 43., ECHR 2000-VII, i *Superwood Holdings Plc i drugi protiv Irske*, br. 7812/04, stavak 34., 8. rujna 2011.). Naposljetku, postupovna prava obično idu ruku pod ruku s postupovnim obvezama, pri čemu Sud naglašava da stranke u postupku trebaju pokazati revnost u ispunjavanju postupovnih koraka koji se odnose na njihov predmet (vidi *Zubac protiv Hrvatske* [VV], br. 40160/12, stavak 93., 5. travnja 2018., i *Healy*, prethodno citirano, stavak 55., 18. siječnja 2018.).

(b) Primjena navedenih načela na ovaj predmet

(i) Složenost predmeta

145. Sud smatra da su činjenice predmeta složene s obzirom na to da obuhvaćaju stručne znanstvene dokaze koji su izneseni tijekom osmodnevnog suđenja pred Visokim sudom. Predmet je i pravno složen jer otvara bitna pitanja u domaćem pravu o naknadi štete, kao što je vidljivo iz raznolikih i opsežno obrazloženih odluka Vrhovnog suda. Nadalje, predmet je uključivao i relativno složena pitanja o postupanju države članice EU-a u skladu s presudom o povredi Suda EU-e te u širem smislu u skladu s pravom EU-a o zaštiti okoliša.

(ii) Postupanje društva podnositelja zahtjeva

146. Sud podsjeća da pravo iz članka 6. na suđenje u razumnom roku podrazumijeva obvezu pojedinca da poduzme sve potrebne postupovne korake s dužnom pažnjom (vidi *Healy*, prethodno citirano, stavak 55.). Primjećuje da je društvo podnositelj zahtjeva nakon pokretanja postupka u veljači 2009. godine odgovorilo na prvobitni izostanak odgovora države kao tuženika tako da je nekoliko mjeseci nakon toga podnijelo prijedlog za presudu zbog ogluhe, što ukazuje na određenu količinu dužne pažnje s njegove strane.

147. Društvo podnositelj zahtjeva zatim je od države prvo tražio dobrovoljno predočavanje dokumenata u listopadu 2009. godine, a zatim i na temelju zahtjeva podnesenog predsjedavajućem sucu Visokog suda u prosincu 2009. godine. Ročišta su održana u travnju i lipnju 2010. godine i završila su tako da je predsjedavajući sudac odbio zahtjev u srpnju 2010. godine. Nakon žalbe Visokom sudu nalog čije je izdavanje tražilo društvo podnositelj zahtjeva izdan je 18. listopada 2010. godine. Sud smatra da se u tom pogledu ne može zaključiti da društvo podnositelj zahtjeva nije postupalo s dužnom pažnjom u svom predmetu.

148. No, kako je Vlada istaknula, od izjave pod prisegom o predočavanju dokumenata iz siječnja 2011. godine do trenutka kad je društvo podnositelj zahtjeva podnijelo svoj izmijenjeni tužbeni zahtjev u kolovozu 2011. godine prošlo je više od sedam mjeseci. Društvo podnositelj zahtjeva nije to ni na koji način obrazložilo.

149. Vlada je zatim istaknula da je osam mjeseci prošlo od trenutka kad je društvo podnositelj zahtjeva potvrdilo početkom rujna 2011. godine da je predmet spreman za raspravu do 9. svibnja 2012. godine, datuma kada je zapravo i tražilo utvrđivanje datuma rasprave. Društvo podnositelj zahtjeva poreklo je da je uzrokovalo bilo kakvu odgodu u toj fazi uz obrazloženje da su od listopada 2011. godine do ožujka 2012. godine njegov odvjetnik i ured državnog odvjetništva izmijenili nekoliko dopisa o mogućim datumima suđenja i da su stranke naposljetku usuglasile da se traži datum u listopadu iduće godine. Međutim, s obzirom na informacije dostupne Sudu razmjena poruka e-pošte tri puta u pet mjeseci ne može se smatrati dostatnom osnovom za zaključak da je društvo podnositelj zahtjeva ispunilo svoju obvezu postupanja s dužnom pažnjom iz članka 6.

150. Kad je riječ o suđenju u predmetu i žalbi, ništa u spisu ne ukazuje na to da je društvo podnositelj zahtjeva pridonijelo trajanju postupka.

(iii) Postupanje vlasti

151. Sud će prvo razmotriti postupanje države kao tuženika u postupku. Primjećuje da Vlada nije odgovorila na kritike društva podnositelja zahtjeva o razdoblju koje je državi kao tuženiku trebalo da iznese svoju obranu u odnosu na tužbeni zahtjev, koju je iznijela 6. kolovoza 2009. godine.

152. Kad je riječ o postupku predočavanja dokumenata, Sud primjećuje da se nije poštovao rok koji je utvrdio Visoki sud, odnosno da je došlo do odgode od nekoliko tjedana prije potpisivanja izjave pod prisegom o predočavanju dokumenata na dan 7. siječnja 2011. godine. Kad je riječ o dodatnoj izjavi pod prisegom o predočavanju dokumenata od 17. listopada 2012. godine, Sud primjećuje da se ne čini da je to uzrokovalo odgodu s obzirom na to da je suđenje pred Visokim sudom počelo naredni mjesec.

153. Kad je riječ o postupanju sudbene vlasti, Sud primjećuje da je predmet saslušan šest mjeseci nakon što je društvo podnositelj zahtjeva u svibnju 2012. godine podnijelo zahtjev za utvrđivanje datuma suđenja te da je presuda donesena šest mjeseci nakon toga. Iako je društvo podnositelj zahtjeva ukazivalo na to da je razdoblje koje je proteklo od suđenja do donošenja presude bilo prekomjerno, Sud primjećuje da je Visoki sud utvrdio datum suđenja, proveo dugu raspravu o složenim činjeničnim i pravnim pitanjima te donio odluku u predmetu za nešto malo više od godinu dana, što se ne može smatrati prekomjernim.

154. Kad je riječ o žalbenoj fazi postupka, Sud primjećuje da je žalba države potvrđena kao spremna za raspravu tek 21. srpnja 2014. godine,

odnosno godinu dana nakon što ju je država podnijela 16. srpnja 2013. godine, a tu odgodu nijedna od stranki nije pokušala obrazložiti. Stoga je na zahtjev države, koji je podržalo društvo podnositelj zahtjeva, predsjednik suda dao žalbi prednost u postupanju. Iako je društvo podnositelj zahtjeva iznijelo kritike o činjenici da je rasprava pred Vrhovnim sudom održana gotovo dvije godine nakon prvostupanjske rasprave, Sud primjećuje da je Vrhovni sud saslušao predmet unutar devet mjeseci od trenutka kad mu je dana prednost i donio rješenje, koje se sastojalo od četiri opsežno obrazložene presude, deset mjeseci nakon toga.

(iv) *Što je za podnositelja zahtjeva dovedeno u pitanje*

155. Sud smatra da, iako je predmet postupka, tj. gubitak zarade u 2010. godini, važan za društvo podnositelja zahtjeva, do trenutka kada je predmet bio spreman za raspravu pred Visokim sudom to je već bio prošli događaj i društvo podnositelj zahtjeva uspjelo se vratiti na svoju uobičajenu razinu obavljanja trgovačkih djelatnosti. Stoga se ne može smatrati da je predmetni postupak bio toliko hitan da se od vlasti zahtijevala posebna dužna pažnja u postupanju (vidi obrnuti slučaj u postupku o roditeljskoj odgovornosti i pravima na kontakt – *Tsikakis protiv Njemačke*, br. 1521/06, stavak 64., 10. veljače 2011.).

(v) *Zaključak*

156. S obzirom na prethodno iznesena razmatranja Sud utvrđuje da nema nikakve naznake da je sudbena vlast uzrokovala ikakve znatne odgode. Upravo suprotno, Vrhovni je sud predmetu dao prednost u postupanju zbog značaja pravnih pitanja koja su u njemu otvorena. Kad je riječ o državi kao tuženiku u postupku, Sud je utvrdio da je država uzrokovala odgodu od nekoliko mjeseci na samom početku spora i relativno kraću odgodu povezanu s predočavanjem dokumenata. Utvrdio je i razdoblja u fazi prije suđenja u vezi s kojima se dovodi u pitanje je li društvo podnositelj zahtjeva postupalo s dužnom pažnjom. Uzimajući u obzir i nepobitnu pravnu i činjeničnu složenost predmeta, Sud utvrđuje da, iako je postupak u ovom predmetu kao cjelina bio dug, ipak se ne može smatrati da je njegovo trajanje bilo prekomjerno s obzirom na sve okolnosti predmeta.

157. Stoga nije došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije.

III. NAVODNA POVREDA ČLANKA 13. KONVENCIJE U VEZI S ČLANKOM 1. PROTOKOLA BR. 1

158. Društvo podnositelj zahtjeva prigovorilo je da mu nije bilo dostupno djelotvorno pravno sredstvo za njegov prigovor o ograničavanju njegovih djelatnosti, što je povreda članka 13. Konvencije koji glasi:

„Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.”

159. Sud ponavlja da se člankom 13. Konvencije jamči da je na nacionalnoj razini dostupno pravno sredstvo kojim se u praksi izvršava bit konvencijskih prava i sloboda neovisno o obliku u kojem se ona jamče u okviru domaćeg pravnog poretka. Stoga se člankom 13. zahtijeva osiguranje domaćeg pravnog sredstva koje omogućuje da se ispita bit „osporivog prigovora” na temelju Konvencije i da se dodijeli odgovarajuća zadovoljština, no države ugovornice ipak imaju određenu slobodu u pogledu načina na koji će ispuniti svoje obveze iz te odredbe (vidi *Jabari protiv Turske*, br. 40035/98, stavak 48., ECHR 2000-VIII, i *Bazjaks protiv Latvije*, br. 71572/01, stavak 127., 19. listopada 2010., s daljnjim upućivanjima). Pravno sredstvo koje se zahtijeva člankom 13. mora biti „učinkovito” i u praktičnom i u pravnom smislu (vidi, na primjer, *İlhan protiv Turske* [VV], br. 22277/93, stavak 97., ECHR 2000-VII). Smatra se da pojam „učinkovit” znači i da pravno sredstvo mora biti prikladno i dostupno (vidi *Asproftas protiv Turske*, br. 16079/90, stavak 120., 27. svibnja 2010.).

160. Sud primjećuje da društvo podnositelja zahtjeva ne samo da je moglo iznijeti, nego i jest iznijelo bit svog prigovora pred domaćim sudovima i to prvenstveno u smislu kršenja legitimnih očekivanja i nesavjesnog obavljanja dužnosti. Iako su njegove tvrdnje u konačnici odbačene, Sud podsjeća da učinkovitost pravnog sredstva u smislu članka 13. ne podrazumijeva jamstvo pozitivnog ishoda za podnositelja zahtjeva (vidi *Sürmeli protiv Njemačke* [VV], br. 75529/01, stavak 98., ECHR 2006-VII, također *Pine Valley Developments Ltd i drugi*, prethodno citirano, stavak 66.) i da sama činjenica da u pogledu tužbenog zahtjeva nije odlučeno u korist podnositelja zahtjeva nije dovoljna da bi se pravno sredstvo smatralo neučinkovitim (*Amann protiv Švicarske* [VV], br. 27798/95, stavak 89., ECHR 2000-II).

161. Nadalje, gubitak dobiti na koji je prigovorilo društvo podnositelj zahtjeva proizašao je iz privremenih ograničenja prikupljanja mlađi dagnji koja su uvedena nizom zakonskih instrumenata koje je donio nadležni ministar. Vrhovni sud izrijeком je spomenuo mogućnost osporavanja valjanosti tih mjera sudskom kontrolom. Društvo podnositelj zahtjeva nije spomenulo to moguće pravno sredstvo u svom podnesku Sudu, nego je vrlo jednostavno tvrdilo da je odabralo pravi temelj za tužbu i pravo pravno sredstvo bez uspjeha. Nadalje, u svom razmatranju iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava (vidi prethodne stavke 79. – 84.) Sud je već uputio na druga dva domaća pravna sredstva, jedno koje se temelji na ustavnom pravu na zaradu i drugo koje se temelji na mogućnosti pokretanja postupka za naknadu štete na temelju Zakona iz 2003. Iako je smatralo da društvo podnositelj zahtjeva, osim tvrdnje o nepažnji i oslanjanju na legitimna očekivanja, nije trebalo u potpunosti iskoristiti ta pravna sredstva da bi ispunito zahtjeve iz članka 35. stavka 1., Sud je uvjeren da su ta pravna sredstva relevantna za

prigovor koji je podnesen na temelju članka 1. Protokola br. 1 i da su u načelu bila dostupna društvu podnositelju zahtjeva. Međutim, društvo podnositelj zahtjeva ni u kojem trenutku nije objasnilo zašto se ta sredstva ne bi trebalo smatrati učinkovitima za potrebe članka 13., nego se umjesto toga usredotočilo isključivo na odluku Vrhovnog suda o izuzimanju nesavjesnog obavljanja dužnosti. Naposljetku, društvo podnositelj zahtjeva moglo je tvrditi i jest tvrdilo da je došlo do kršenja legitimnih očekivanja, no ta je tvrdnja odbačena jer u okolnostima ovog predmeta nisu ispunjeni uvjeti potrebni za utvrđivanje tog kršenja.

162. Iz informacija dostupnih Sudu slijedi da se ovaj dio zahtjeva mora proglasiti očigledno neosnovanim i odbaciti na temelju članka 35. stavka 3. točke (a) i stavka 4. Konvencije.

IZ TIH RAZLOGA SUD JEDNOGLASNO

1. *Utvrđuje* da su prigovori koji se odnose na članak 1. Protokola br. 1 i članak 6. Konvencije dopušteni i da je ostatak zahtjeva nedopušten;
2. *Presuđuje* da nije došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1;
3. *Presuđuje* da nije došlo do povrede članka 6. Konvencije.

Sastavljeno na engleskom jeziku i otpravljeno u pisanom obliku 7. lipnja 2018. godine u skladu s pravilom 77. stavcima 2. i 3. Poslovnika Suda.

Milan Blaško
Zamjenik tajnika

Angelika Nußberger
Predsjednica

© 2018 Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava

Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava provjerio je točnost prijevoda, te proveo lekturu i pravnu redakтуру istoga.