GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2012 m. lapkričio 22 d.[1]

Byla C-258/11

Peter Sweetman,
Airija,
Attorney General,
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
prieš
An Bord Pleanala

(Supreme Court (Airija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Aplinka — Specialios saugomos teritorijos — Plano arba projekto poveikio saugomai teritorijai vertinimas — Neigiamas poveikis teritorijos vientisumui“

Įvadas

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su Buveinių direktyvos[2] 6 straipsnio aiškinimu. Konkrečiai kalbant, Teisingumo Teismas turi išspręsti klausimą dėl tinkamo šio straipsnio 3 dalies, susijusios su planais arba projektais, kurie nėra tiesiogiai susiję su buveinės teritorijos tvarkymu arba jam būtini, aiškinimu. Ši nuostata taikoma, jeigu toks planas arba projektas gali „reikšmingai paveikti“ teritoriją. Tokiu atveju turi būti atliekamas tinkamas poveikio teritorijai įvertinimas. Kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos gali pritarti planui arba projektui tik jeigu atlikusios tokį įvertinimą įsitikina, kad jis „neigiamai nepaveiks nagrinėjamos teritorijos [vientisumo]“. Nacionalinis teismas prašo išaiškinti šios nuostatos paskutinio sakinio reikšmę.

Teisinis pagrindas

Europos Sąjungos (toliau – ES) teisės aktai

2. Direktyvos 1 straipsnyje pateiktos tokios apibrėžtys:

„a) apsauga reiškia visumą priemonių, reikalingų palaikyti ar atstatyti [atkurti] natūralias buveines ir laukinių faunos ir floros rūšių populiacijas iki palankios [geros] būklės, kaip apibrėžta e ir i punktuose;

<...>

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, 1992, p. 7; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 2 t., p. 102) (toliau – direktyva).

d) prioritetiniai natūralių buveinių tipai reiškia natūralių buveinių tipus, kuriems gresia išnykimo pavojus, kurie yra aptinkami 2 straipsnyje nurodytoje teritorijoje ir už kurių apsaugą Bendrija yra ypač atsakinga, atsižvelgiant į jų natūralaus paplitimo arealo dalį, patenkančią į 2 straipsnyje nurodytą teritoriją; I priede šie prioritetiniai natūralių buveinių tipai yra pažymėti žvaigždute (*);

e) natūralios buveinės apsaugos būklė reiškia poveikių natūraliai buveinei ir joms tipiškoms rūšims visumą, kuri gali turėti ilgalaikį poveikį jų natūraliam paplitimui, struktūrai ir funkcijoms bei joms tipiškų rūšių ilgalaikiam išlikimui 2 straipsnyje nurodytoje teritorijoje.

Natūralios buveinės apsaugos būklė laikoma „gera“, kai:

— jos natūralus paplitimo arealas ir jos padengiami plotai tame areale yra stabilūs arba didėja, ir

— egzistuoja ir tikėtina, kad ateityje neišnyks jos ilgalaikiam palaikymui būtina specifinė struktūra ir funkcijos,

— jai tipiškų rūšių apsaugos būklė yra gera pagal i punkte pateiktą apibrėžimą;

<...>

i) rūšies apsaugos būklė reiškia atitinkamą rūšį veikiančių poveikių visumą, kuri gali turėti ilgalaikį poveikį jos populiacijos paplitimui ir gausumui 2 straipsnyje nurodytoje teritorijoje;

Rūšies apsaugos būklė laikoma „gera“, kai:

— atitinkamos rūšies populiacijos pokyčių duomenys rodo, kad ji pati pajėgi ilgą laiką išlikti kaip gyvybingas jos natūraliosios buveinės komponentas, ir

— rūšies natūralaus paplitimo arealas nemažėja ir nėra tikėtina, kad bus sumažintas ateityje, ir

— yra ir greičiausiai išliks pakankamai didelė buveinė, kurioje jos populiacija galės išlikti ilgą laiką;

j) teritorija reiškia geografiškai apibrėžtą plotą, kurio ribos yra aiškiai nustatytos;

k) Bendrijos svarbos teritorija reiškia teritoriją, kuri biogeografiniame regione ar regionuose, kuriems ji priklauso, yra svarbi tuo, kad padeda išlaikyti ar atstatyti I priede nurodyto natūralių buveinių tipo ar į II priedą įrašytos rūšies gerą apsaugos būklę, bei taip pat gali būti svarbi 3 straipsnyje nurodyto *Natura 2000* tinklo vientisumui ir (arba) yra svarbi palaikant biologinę įvairovę atitinkamame biogeografiniame regione ar regionuose.

<...>

l) speciali saugoma teritorija - tai Bendrijos svarbos teritorija, kurią valstybės narės įsteigė įstatymu, administraciniu aktu ir (arba) sutartimi ir kurioje yra taikomos būtinos apsaugos priemonės, skirtos palaikyti ar atkurti natūralių buveinių ir (arba) rūšių, kurioms teritorija yra įsteigta, gerą apsaugos būklę bei populiacijas.“

3. 2 straipsnyje nustatyta:

„1. Šios direktyvos tikslas – padėti užtikrinti biologinę įvairovę, apsaugant natūralias buveines ir laukinę fauną bei florą europinėje valstybių narių, kurioms taikoma Sutartis, teritorijoje.

2. Priemonės, kurių imamasi pagal šią direktyvą, turi palaikyti ar atstatyti [atkurti] gerą Bendrijos svarbos natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros rūšių apsaugos būklę.

3. Taikant priemones pagal šią direktyvą, atsižvelgiama į ekonominius, socialinius ir kultūrinius reikalavimus bei regionines ir vietines charakteristikas.“

4. 3 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„*Natura 2000* pavadinimu kuriamas vieningas specialių saugomų teritorijų Europos ekologinis tinklas. Šis tinklas, sudarytas iš teritorijų, kuriose yra į I priedą įrašyti natūralių buveinių tipai ir į II priedą įrašytų rūšių buveinės, sudaro galimybę palaikyti, o kur reikia ir atstatyti [atkurti] iki geros apsaugos būklės natūralių buveinių tipus ir rūšių buveines jų natūraliame paplitimo areale.

<...>“

5. 4 straipsnyje numatyta buveinių teritorijų nustatymo pagal direktyvą tvarka. Iš esmės kiekviena valstybė narė jas nustato parengdama atitinkamų teritorijų sąrašą, kuris vėliau perduodamas Komisijai (4 straipsnio 1 dalis). Tuomet, remdamasi pateikta informacija, Komisija, susitarusi su kiekviena valstybe nare, sudaro Bendrijos svarbos teritorijų (toliau – BST) sąrašo projektą, kurio tikslas – nurodyti teritorijas su vienu arba daugiau prioritetinių natūralių buveinių tipų arba prioritetinių rūšių. Vėliau atrinktų teritorijų sąrašą oficialiai patvirtina Komisija (4 straipsnio 2 dalis). Kai teritorija patvirtinama kaip BST 2 dalyje nustatyta tvarka, valstybė narė turi ne vėliau kaip per šešerius metus joje įsteigti specialią saugomą teritoriją (toliau – SST) (4 straipsnio 4 dalis). Tačiau įtraukus teritoriją į Komisijos patvirtintą BST sąrašą jos atžvilgiu pradedami taikyti įsipareigojimai, numatyti 6 straipsnio 2, 3 ir 4 dalyse (4 straipsnio 5 dalis).

6. 6 straipsnyje nustatyta:

„1. Specialioms saugomoms teritorijoms valstybės narės nustato būtinas apsaugos priemones, tarp jų, jei reikia, atitinkamus tvarkymo planus, parengtus specialiai šioms teritorijoms ar integruotus į kitus plėtros planus, ir atitinkamas įstatymais nustatytas, administracines arba sutartyje numatytas priemones, kurios atitinka teritorijoje esančių į I priedą įtrauktų natūralių buveinių tipų ir į II priedą įtrauktų rūšių ekologinius reikalavimus.

2. Valstybės narės imasi priemonių, siekdamos specialiose saugomose teritorijose išvengti natūralių buveinių ir rūšių buveinių blogėjimo, taip pat rūšių, kurių apsaugai buvo įsteigtos specialios saugomos teritorijos, trikdymo, jei toks trikdymas galėtų būti reikšmingas šios direktyvos tikslų atžvilgiu.

3. Bet kokiems planams ir projektams, tiesiogiai nesusijusiems arba nebūtiniems teritorijos tvarkymui, bet galintiems ją reikšmingai paveikti individualiai arba kartu su kitais planais arba projektais, turi būti atliekamas [tinkamas] jų galimo poveikio teritorijai įvertinimas dėl [teritorijos išsaugojimo tikslų]. Atsižvelgiant į poveikio teritorijai įvertinimo išvadas ir remiantis 4 dalies nuostatomis, kompetentingos nacionalinės institucijos pritaria planui ar projektui tik įsitikinusios, kad jis neigiamai nepaveiks nagrinėjamos teritorijos [vientisumo] ir, jei reikia, išsiaiškinusios plačiosios visuomenės nuomonę.

4. Jei, nepaisant poveikio teritorijai neigiamo įvertinimo ir nesant kitų alternatyvių sprendimų, šis planas ar projektas vis dėlto privalo būti įgyvendintas dėl įpareigojančių priežasčių, tarp jų ir socialinio ar ekonominio pobūdžio, neatsižvelgti į visuomenės interesus, [dėl įpareigojančių viršesnio viešojo intereso priežasčių, tarp jų ir socialinio arba ekonominio pobūdžio,] valstybė narė imasi visų kompensacinių priemonių, būtinų bendram *Natura 2000* vientisumui apsaugoti. Apie patvirtintas kompensacines priemones ji praneša Komisijai.

Kai atitinkamoje teritorijoje yra prioritetinis natūralių buveinių tipas ir (arba) prioritetinė rūšis, vieninteliai argumentai, kuriuos galima pateikti, yra argumentai, susiję su žmonių sveikata ar sauga, su labai svarbiomis aplinkai palankiomis pasekmėmis arba kitomis, Komisijos nuomone, įpareigojančiomis priežastimis neatsižvelgti į visuomenės interesus [įpareigojančiomis viršesnio viešojo intereso priežastimis].“

7. Direktyvos I priede yra toks įrašas:

— „8240 * Klinčių grindiniai.“

Nacionalinė teisė

8. Airijoje keliai tiesiami remiantis iš dalies pakeisto 1993 m. Kelių įstatymo (*Roads Act 1993*) nuostatomis. Šio įstatymo 50 ir 51 straipsniuose kartu su 1999 m. Europos Bendrijų (poveikio aplinkai vertinimo) nuostatais (pakeitimas) (*European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999*) nustatyta tokių projektų įgyvendinimo tvarka. Pagal šią tvarką turi būti atliktas poveikio aplinkai įvertinimas, kaip numatyta Direktyvoje 85/337[3].

9. Be to, jeigu kelio tiesimas gali turėti reikšmingą poveikį tam tikroms ekologiniu požiūriu svarbioms teritorijoms, jam taikomi iš dalies pakeisti 1997 m. Europos Bendrijų (natūralių buveinių) nuostatai (*European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997*) (toliau – nuostatai), kuriais direktyva perkelta į nacionalinę teisę.

10. Remiantis nuostatų 2 punkte pateikta „Europos teritorijos“ apibrėžtimi tokia teritorija apima teritorijas, kurias Airija siūlo teikti Komisijai pripažinti BST. 4 punkte numatyta pranešimo apie teritorijas Airijoje tvarka. Vėliau tokios teritorijos įtraukiamos į sąrašą, kuris perduodamas Komisijai pagal direktyvos 4 straipsnio 1 dalį.

11. Nuostatų 30 punkte (toliau – 30 punktas) numatyta:

„1. Jeigu siūlomas kelių tiesimo projektas, dėl kurio patvirtinimo pagal 1993 m. Kelių įstatymą aplinkos ministrui pateiktas prašymas, nėra nei tiesiogiai susijęs su Europos teritorijos tvarkymu, nei jam būtinas, tačiau gali reikšmingai paveikti Europos teritoriją individualiai arba kartu su kitais projektais, aplinkos ministras užtikrina, kad būtų atliktas tinkamas galimo poveikio teritorijai įvertinimas siekiant teritorijos išsaugojimo tikslų.

<...>

3. Aplinkos ministras, atsižvelgęs į remiantis 1 dalimi atlikto įvertinimo išvadas, siūlomam kelių projektui pritaria tik įsitikinęs, kad jis neigiamai nepaveiks nagrinėjamos Europos teritorijos vientisumo.

<...>

5. Aplinkos ministras gali, nepaisydamas neigiamo įvertinimo ir įsitikinęs, kad nėra alternatyvių sprendimų, nuspręsti pritarti siūlomam kelių projektui, jeigu siūlomas kelių tiesimo darbų projektas turi būti įgyvendintas dėl įpareigojančių viršesnio viešojo intereso priežasčių.

6. a) Atsižvelgiant į b punktą, įpareigojančios viršesnio viešojo intereso priežastys apima socialinio arba ekonominio pobūdžio priežastis;

3 — 1985 m. birželio 27 d. Tarybos direktyva 85/337/EEB dėl tam tikrų valstybės ir privačių projektų poveikio aplinkai vertinimo (OL L 175, 1985, p. 40; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 248).

b) jeigu nagrinėjamoje teritorijoje yra prioritetinių natūralių buveinių tipų arba prioritetinių rūšių, vieninteliai su viršesniu viešuoju interesu susiję argumentai yra:

i) susiję su žmonių sveikata arba visuomenės saugumu;

ii) susiję su labai svarbiomis aplinkai palankiomis pasekmėmis; arba

iii) susiję su kitomis, Komisijos nuomone, įpareigojančiomis viršesnio viešojo intereso priežastimis.“

12. Nacionalinis teismas nurodo, kad pagal nacionalinės teisės nuostatas tokia apsauga, kaip numatytoji Direktyvos 6 straipsnio 2, 3 ir 4 dalyse, tam tikrai teritorijai taikoma nuo tos dienos, kai jos savininkams ir valdytojams pranešama apie pasiūlymą įtraukti tokią teritoriją į sąrašą, kuris bus perduotas Komisijai. Taigi, tokia apsauga taikoma prieš įtraukiant teritoriją į BST sąrašą, kurį pagal direktyvos 4 straipsnį tvirtina Komisija.

Faktinės aplinkybės, procesas ir prejudiciniai klausimai

13. Sprendimu 2004/813[4] Komisija, remdamasi direktyvos 4 straipsnio 2 dalimi, patvirtino BST sąrašo projektą. Į šį sąrašą buvo įrašyta teritorija, apimanti *Lough Corrib* ežerą ir aplinkines teritorijas Golvėjaus grafystėje (Airijoje). Bendras šios teritorijos plotas – apie 20 582 hektarų.

14. Sprendimu 2008/23[5] Komisija panaikino Sprendimą 2004/813 ir sudarė pirmąjį atnaujintą BST sąrašą. Į tą sąrašą buvo įrašyta nepakeisto ploto *Lough Corrib* teritorija.

15. 2006 m. gruodžio mėnesį kompetentingas ministras Airijoje pranešė apie iki maždaug 25 253 hektarų ploto išplėstą *Lough Corrib* teritoriją. Teritorija buvo išplėsta apytikriai 4 760 hektarų. Išplėsta teritorija apima 270 hektarų klinčių grindinio, kuris yra prioritetinis natūralių buveinių tipas, nurodytas direktyvos I priede.

16. 2007 m. gruodžio mėnesį išplėsta teritorija buvo įtraukta į teritorijų sąrašą, kurį pagal direktyvos 4 straipsnio 1 dalį Airija persiuntė Komisijai.

17. Sprendimu 2009/96[6] Komisija panaikino Sprendimą 2008/23 ir sudarė antrąjį atnaujintą BST sąrašą. Į tą sąrašą buvo įrašyta išplėsta *Lough Corrib* teritorija.

18. Tuo metu *An Bord Pleanala* (Airijos planavimo taryba, toliau – Taryba), kuri Airijoje yra kompetentinga nacionalinė valdžios institucija, kaip numatyta direktyvos 6 straipsnyje, 2008 m. lapkričio 20 d. priėmė sprendimą (toliau – ginčijamas sprendimas) išduoti leidimą tiesti siūlomą kelią per *Lough Corrib* teritorijos dalį. Siūlomas kelias vadinamas Golvėjaus miesto išorinio aplinkkelio N6 projektu (*N6 Galway City Outer Bypass road scheme*). Teritorijos dalis, per kurią ketinama vykdyti kelio tiesimo darbus, patenka į išplėstą 4 760 hektarų teritoriją, nurodytą 15 punkte.

4 — 2004 m. gruodžio 7 d. Komisijos sprendimas 2004/813/EB, pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinantis Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą (OL L 387, 2004, p. 1).

5 — 2007 m. lapkričio 12 d. Komisijos sprendimas 2008/23/EB, pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinantis pirmąjį atnaujintą Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašą (OL L 12, 2008, p. 1).

6 — 2008 m. gruodžio 12 d. Komisijos sprendimas 2009/96/EB, kuriuo pagal Tarybos direktyvą 92/43/EEB patvirtinamas antrasis atnaujintas Atlanto biogeografinio regiono Bendrijos svarbos teritorijų sąrašas (OL L 43, 2009, p. 466).

19. Jeigu kelio tiesimo darbai bus tęsiami, bus negrąžinamai prarasta 1,47 hektaro klinčių grindinio[7]. Jis bus prarastas išplėstoje teritorijos dalyje, kurioje yra 85 iš 270 hektarų klinčių grindinio, esančio visoje *Lough Corrib* teritorijoje.

20. Prieš priimdama ginčijamą sprendimą Taryba paskyrė inspektorių-specialistą, kad šis atliktų (be kita ko) kelio tiesimo darbų projekto poveikio šiai teritorijai įvertinimą. Vykdydamas savo pareigas, jis per devynis mėnesius ištyrė teritoriją ir surengė posėdį, kuris vyko iš viso 21 dieną ir per kurį buvo išklausyti ir raštu argumentus pateikė suinteresuotų asmenų atstovai. Remdamasis tyrimu ir per posėdį pateikta informacija bei argumentais inspektorius parengė ataskaitą ir rekomendacijas, kurias pateikė Tarybai. Toje ataskaitoje jis išdėstė požiūrį, kad „1,5 hektarų [klinčių grindinio] teritorijos“ praradimas turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į 85 hektarų grindinį, esantį teritorijoje, kuria išplėsta pirminė *Lough Corrib* teritorija, (ši išplėtimo teritorija turi būti laikoma visos teritorijos „atskira dalimi“), o ne į 270 hektarų grindinį, esantį visoje šioje teritorijoje. Jis taip pat pažymėjo, kad klinčių grindinio plotas, kuris būtų pašalintas įgyvendinant kelio tiesimo darbų projektą, buvo, jo manymu, „labai“ sumažintas (nuo 3,8 hektaro iki 1,5 hektaro) priemonėmis, kurių imtasi siekiant sumažinti prarandamo grindinio plotą. Kalbėdamas apie patį praradimą, inspektorius padarė išvadą, kad „šis palyginti nedidelis praradimas kiekybiniu požiūriu negalėtų būti laikomas neigiamu poveikiu teritorijos vientisumui“. Kalbėdamas apie suardymą ir sutrikdymą jis nurodė, kad „siūlomas projektas neturėtų rimtų pasekmių šios teritorijos apsaugos tikslų įgyvendinimui ir teritorijos vientisumui“.

21. Inspektorius taip pat padarė išvadą, kad „didelio neigiamo poveikio masto įvertinimas, kuriuo sudaromos sąlygos imtis tinkamų poveikio mažinimo priemonių“ nebuvo nepagrįstas. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą akivaizdu, kad ataskaitoje vartodamas žodžius „didelis neigiamas poveikio mastas“ inspektorius vadovavosi Airijos nacionalinės kelių direkcijos (*Irish National Roads Authority*) nustatytomis gairėmis. Šiose gairėse įtvirtintas reikalavimas bet kurį negrįžtamą poveikį teritorijai, kaip antai *Lough Corrib* teritorija, laikyti „dideliu neigiamu“ poveikiu. Todėl turėtų būti aiškinama, kad vartojant šiuos žodžius daroma nuoroda į poveikio negrįžtamumą.

22. Ginčijamame sprendime Taryba pritarė inspektoriaus atliktam projekto poveikio aplinkai įvertinimui. Taryba padarė išvadą, kad „nors [projektas] turėtų rimtą vietinį poveikį <…> *Lough Corrib* <…> teritorijai, tai neigiamai nepaveiktų <…> teritorijos vientisumo. Todėl tiesimo darbai <…> neturėtų nepriimtinų pasekmių aplinkai ir neprieštarautų tinkamam teritorijos planavimui bei tvariai plėtrai“.

23. P. Sweetman apskundė ginčijamą sprendimą *High Court* (Airija) ir visų pirma nurodė, kad Taryba padarė neteisingą išvadą, jog kelio tiesimo darbų projektas neigiamai nepaveiks *Lough Corrib* teritorijos vientisumo. Pralaimėjęs bylą pirmos instancijos teisme, P. Sweetman pateikė apeliacinį skundą *Supreme Court*, kuris uždavė tokius prejudicinius klausimus:

„1. Kokius teisinius kriterijus turi taikyti kompetentinga institucija, kai vertina galimybę, kad planas ar projektas, kuriam taikoma [Direktyvos] 6 straipsnio 3 dalis, „neigiamai paveiks teritorijos vientisumą“?

2. Ar atsargumo principo taikymo pasekmė yra tokia, kad negalima išduoti leidimo vykdyti tokį planą ar projektą, jei tai sukeltų visos aptariamos buveinės ar bet kurios jos dalies negrįžtamą ir neatkuriamą praradimą?

7 — Komisija teigia, kad šis skaičius nėra tikslus ir neatspindi viso klinčių grindinio, kuris bus paaukotas, ploto. Tačiau nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą šis klausimas nekeliamas nei tiesiogiai, nei netiesiogiai. Kadangi klausimas susijęs su faktinėmis aplinkybėmis, Teisingumo Teismas negali jo nagrinėti. Kadangi kalbėdama šia tema Komisija kelia aiškinimo (taigi – teisės) klausimus, o tokie klausimai nėra susiję su prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktais klausimais, be to, į juos nebūtina atsakyti tam, kad būtų galima juos nagrinėti. Todėl toliau jų nenagrinėsiu.

3. Koks yra santykis (jei jis yra) tarp 6 straipsnio 4 dalies ir sprendimo pagal 6 straipsnio 3 dalį, kad planas ar projektas neigiamai nepaveiks teritorijos vientisumo, priėmimo?“

24. Rašytines pastabas pateikė P. Sweetman, Taryba, Golvėjaus grafystės taryba ir Golvėjaus miesto taryba (toliau kartu – vietos valdžios institucijos), Airija, Jungtinės Karalystės vyriausybė ir Europos Komisija. Per 2012 m. rugsėjo 12 d. įvykusį posėdį Teisingumo Teisme buvo išklausyti P. Sweetman, Tarybos, vietos valdžios institucijų, Airijos, Graikijos, Jungtinės Karalystės vyriausybių ir Komisijos atstovai.

Analizė

Priimtinumas

25. Tuo metu, kai buvo priimtas ginčijamas sprendimas, Airijoje jau buvo pranešta (pagal nuostatų 4 punktą) apie *Lough Corrib* teritorijos išplėtimą, tačiau išplėsta teritorija dar nebuvo įtraukta į Komisijos patvirtintą BST sąrašą. Todėl išplėstai teritorijai buvo taikoma nuostatų 30 punkte, bet ne direktyvos 6 straipsnio 2, 3 ir 4 dalyse numatyta apsauga [8]. Esu tikra, kad tuo metu, kai *Supreme Court* pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą, jis puikiai tai žinojo. Tačiau vietos valdžios institucijos teigia, kad todėl prejudiciniai klausimai yra susiję tik su nacionalinės teisės aiškinimu ir nepatenka į Teisingumo Teismo kompetencijos sritį. Taigi, Teisingumo Teismas turėtų atsisakyti pateikti atsakymus į šiuos klausimus.

26. Manau, kad toks siauras SESV 267 straipsnio aiškinimas nepagrįstas.

27. Iš Teisingumo Teismo praktikos aiškiai matyti, kad jis yra kompetentingas priimti prejudicinius sprendimus bylose, susijusiose su nacionalinės teisės aktais, priimtais siekiant įgyvendinti ES teisę, net jeigu pačioms pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms ES teisė nėra taikoma.

28. Taip yra tais atvejais, kai nagrinėjamomis nacionalinės teisės nuostatomis siekiama priimti tokius pačius sprendimų būdus, kokie yra priimti ES teisėje, jeigu nagrinėjamos nuostatos pagal nacionalinę teisę yra taikytinos tiesiogiai ir besąlygiškai. Į tokius teisės aktus turi būti įtraukta pakankamai aiškių nuorodų, iš kurių būtų galima spręsti, kad nacionalinės teisės aktų leidėjas siekė remtis ES nuostatų turiniu. Tokį SESV 267 straipsnio aiškinimą Teisingumo Teismas grindžia tuo, kad, siekiant išvengti skirtingo aiškinimo ateityje, ES teisės nuostatos ir sąvokos turėtų būti aiškinamos vienodai, neatsižvelgiant į jų taikymo sąlygas [9].

29. Tai nereiškia, kad Teisingumo Teismas pripažintų jurisdikciją priimti sprendimą visose bylose, susijusiose su nacionalinių nuostatų, priimtų remiantis ES teise, taikymu. Todėl Sprendime *Kleinwort Benson* [10] jis konstatavo, jog prašymas priimti prejudicinį sprendimą nepriimtinas dėl to, kad nagrinėjamame nacionalinės teisės akte, užuot numačius „tiesioginę ir besąlygišką nuorodą“ į Europos teisės nuostatas, kad šios būtų įtrauktos į nacionalinės teisės sistemą, tokios nuostatos tebuvo naudojamos kaip pavyzdys. Be to, nors kai kurios nacionalinės teisės akto nuostatos buvo beveik pažodžiui nurašytos nuo atitinkamų Europos teisės nuostatų, kitos nuo jų skyrėsi ir valstybės narės valdžios institucijoms buvo aiškiai nurodyta padaryti pakeitimus, „skirtus sukurti skirtumus“ nuo atitinkamų Europos teisės nuostatų.

8 — Ginčijamas sprendimas priimtas 2008 m. lapkričio 20 d. Komisijos sprendimas įrašyti išplėstą teritoriją į atnaujintą BST sąrašą priimtas 2008 m. gruodžio 12 d., t. y. praėjus maždaug trims savaitėms nuo ginčijamo sprendimo priėmimo dienos.

9 — Šiuo klausimu bendrai žr. 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Cicala*, C-482/10, Rink. p. I-14139, 17–19 punktus.

10 — 1995 m. kovo 28 d. sprendimo, C-346/93, Rink. p. I-615, 16 punktas.

30. Nors 30 punkto taikymo sritis yra susijusi tik su pasiūlymais dėl kelių tiesimo, todėl yra siauresnė už direktyvos 6 straipsnio 3 ir 4 dalių taikymo sritį, vis dėlto akivaizdu, kad minėtu punktu jame numatytomis aplinkybėmis siekiama priimti tokius pačius sprendimus, kurie įtvirtinti pirma nurodytose direktyvos nuostatose. Jis taikomas ir tiesiogiai, ir besąlygiškai. Nuostatų pavadinimas aiškiai rodo, kad jie buvo priimti siekiant perkelti Europos teisės aktus į nacionalinę teisę[11].

31. Tokiomis aplinkybėmis manau, kad svarbiausia užkirsti kelią skirtingam nuostatų 30 punkto ir direktyvos 6 straipsnio 3 dalies aiškinimui ateityje. Akivaizdu, kad kai tam tikra teritorija įrašoma į Komisijos patvirtintą BST sąrašą, 30 punktas, kiek jis taikomas tokiai teritorijai, turi būti aiškinamas remiantis 6 straipsnio 3 dalimi. Be to, 30 punktas pagal nacionalinę teisę turi būti aiškinamas ir taikomas nuosekliai, nepaisant to, ar nagrinėjama teritorija jau yra Komisijos patvirtinta. Todėl Airijos teismai, aiškindami 30 punktą byloje, kurioje 6 straipsnio 3 dalis (dar) netaikoma, turi būti tikri, kad vėliau jie neturės keisti tokio aiškinimo bylose, kuriose ji taikoma[12].

32. Vietos valdžios institucijos teigia, kad trūksta būtinos europinės dimensijos: kadangi bylos aplinkybių metu ši teritorija nepateko į 6 straipsnio 3 dalies taikymo sritį, Komisija nebūtų kompetentinga išdėstyti nuomonės, kaip numatyta 6 straipsnio 4 dalyje. Mano manymu, šis argumentas nėra svarbus. Jis niekaip nesumažina poreikio išvengti aiškinimo skirtumų, kaip nurodyta šios išvados 31 punkte. Be to, jeigu (remiantis teisingu 30 punkto aiškinimu atsižvelgiant į direktyvą) projektas galėtų būti įgyvendinamas tik remiantis direktyvos 6 straipsnio 4 dalimi, manau, kad Airija privalėtų arba išbraukti šią teritoriją iš šios išvados 16 punkte nurodyto teritorijų sąrašo (tik neaišku, kaip ji tai padarytų), arba palaukti, kol teritorija bus įsteigta ir tuomet kreiptis į Komisiją pagal 6 straipsnio 4 dalį. Tačiau tai tėra logiška nacionalinės teisės derinimo su direktyvos reikalavimais prieš faktiškai įsteigiant *Natura 2000* pasekmė.

33. Atsižvelgdama į visas išdėstytas aplinkybes manau, kad *Supreme Court* pasielgė visiškai teisingai, kai pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismui, ir Teisingumo Teismas turėtų priimti sprendimą.

Pirmasis klausimas

34. Šiuo klausimu nacionalinis teismas prašo nurodyti, kaip turi būti aiškinama 6 straipsnio 3 dalis, visų pirma žodžiai „neigiamas poveikis nagrinėjamos teritorijos vientisumui“.

35. Kaip per posėdį pažymėjo Taryba, ši byla yra neįprasta, nes didelė dalis ankstesnės Teisingumo Teismo praktikos susijusi su atvejais, kai nebuvo tinkamai įvertinta pagal tą nuostatą, ir kyla klausimas, ar toks įvertinimas būtinas[13]. Šioje byloje, priešingai, įvertinimas buvo atliktas ir nėra duomenų, kad jis buvo atliktas netinkamai – iš tiesų visos aplinkybės rodo, kad jis buvo atliktas labai kruopščiai[14]. O joje kylantis klausimas yra susijęs su atlikus tą įvertinimą padaryta išvada, kuria remdamasi Taryba priėmė ginčijamą sprendimą.

36. Nors šis klausimas susijęs su vienintele 6 straipsnio 3 dalies fraze, ši frazė turi būti aiškinama atsižvelgiant į kontekstą, kuriam esant ji vartojama. Todėl prieš pradėdama analizuoti visame 6 straipsnyje įtvirtintas pareigas išnagrinėsiu direktyvoje nurodytus jos tikslus.

11 — Šiuo klausimu žr. 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *Les Vergers du Vieux Tauves*, C-48/07, Rink. p. I-10627, 22 punktą.

12 — Kaip dabar ji iš tiesų taikoma išplėstai *Lough Corrib* teritorijai.

13 — Žr., pavyzdžiui, 2007 m. spalio 4 d. Sprendimą *Komisija prieš Italiją,* C-179/06, Rink. p. I-8131; 2010 m. kovo 4 d. Sprendimą *Komisija prieš Prancūziją*, C-241/08, Rink. p. I-1697; 2010 m. sausio 14 d. Sprendimą *Stadt Papenburg*, C-226/08, Rink. p. I-131 ir 2012 m. vasario 16 d. Sprendimą *Solvay ir kt.*, C-182/10.

14 — Žr. šios išvados 20–22 punktus.

Direktyvos tikslai

37. 2 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad direktyvos tikslas – padėti užtikrinti biologinę įvairovę, apsaugant natūralias buveines ir laukinę florą bei fauną visose valstybėse narėse. Toliau 2 straipsnio 2 dalyje pabrėžiama, kad priemonėmis, kurių imamasi pagal šią direktyvą, turi būti *palaikoma arba atkurta* gera „Bendrijos svarbos“ natūralių buveinių ir laukinės floros bei faunos rūšių apsaugos būklė.

38. Sąvoka „apsauga“ 1 straipsnio a punkte apibrėžiama kaip „visuma priemonių, reikalingų palaikyti ar atkurti natūralias buveines <...> iki palankios [geros] būklės“. Remiantis 1 straipsnio e punktu, natūralios buveinės apsaugos būklė laikoma „gera“, jeigu, be kita ko, jos natūralus paplitimo arealas ir padengiami plotai tame areale yra *stabilūs arba didėja* ir *egzistuoja ir tikėtina, kad ateityje neišnyks* jai palaikyti būtina specifinė struktūra ir funkcijos.

39. Todėl 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas reikalavimas sukurti vieningą specialių saugomų teritorijų Europos ekologinį tinklą pavadinimu *Natura 2000*. Šis tinklas skirtas sudaryti galimybę, be kita ko, palaikyti, o kur reikia ir atkurti iki geros apsaugos būklės I priede įrašytus natūralių buveinių tipus jų natūraliame paplitimo areale.

40. Taigi pagrindinis direktyvos tikslas yra užtikrinti natūralių buveinių palaikymą ir prireikus jų atkūrimą iki geros apsaugos būklės. Tokio tikslo būtina siekti todėl, kad (kaip nurodyta direktyvos ketvirtoje konstatuojamoje dalyje) šių buveinių būklė nuolat blogėja ir reikia imtis priemonių joms išsaugoti. Tai juo labiau pasakytina apie prioritetinius natūralių buveinių tipus. 1 straipsnio d punkte jie apibrėžiami kaip „natūralių buveinių tipai, kuriems gresia išnykimo pavojus“ ir nurodoma, kad Bendrija „ypač atsakinga“ už jų apsaugą.

6 straipsnis

41. 6 straipsnis turi būti aiškinamas atsižvelgiant į pirma išdėstytas aplinkybes. Dėl natūralių buveinių jame, pirma, numatyta, kad turi būti nustatytos SST būtinos apsaugos priemonės (6 straipsnio 1 dalis) ir reikia imtis priemonių, kad būtų išvengta tokių buveinių blogėjimo (6 straipsnio 2 dalis); antra, jame nustatytos kelios procedūros, kurių reikia laikytis nagrinėjant planus arba projektus, tiesiogiai nesusijusius su teritorijos tvarkymu arba jam nebūtinus (6 straipsnio 3 ir 4 dalys). Be šių nuostatų palaikymo ir atkūrimo sąvokos, kuriomis grindžiama direktyva, galėtų netekti praktinio poveikio.

42. Iš 6 straipsnyje nurodytų priemonių pirmoje dalyje numatytos priemonės, susijusios su apsaugos priemonių nustatymu, nėra tiesiogiai susijusios su šiuo klausimu. Iš esmės jos skirtos užtikrinti, kad būtų imamasi konkrečių daugiau arba mažiau nuolatinių priemonių, skirtų užtikrinti, kad būtų palaikoma ir (arba) atkurta atitinkamos teritorijos apsaugos būklė.

43. 6 straipsnio 2, 3 ir 4 dalimis siekiama kitokio tikslo. 2 dalyje nustatyta bendra pareiga vengti blogėjimo arba trikdymo. O 3 ir 4 dalyse numatytos procedūros, kurių turi būti laikomasi nagrinėjant planus arba projektus, tiesiogiai nesusijusius arba nebūtinus teritorijai tvarkyti (todėl nepatenkančius į 1 dalies taikymo sritį), bet galinčius ją reikšmingai paveikti. Todėl šiomis trimis straipsnio dalimis kartu siekiama neleisti padaryti žalos teritorijai arba (išimtiniais atvejais, kai dėl privalomų priežasčių turi būti leidžiama padaryti žalą) tokią žalą kuo labiau sumažinti. Todėl jos turi būti aiškinamos kaip visuma.

44. 6 straipsnio 2 dalyje valstybėms narėms nustatytas bendras reikalavimas palaikyti *status quo*[15]. Teisingumo Teismas ją yra apibūdinęs kaip nuostatą, „kuria leidžiama užtikrinti pagrindinį tikslą, tai yra aplinkos kokybės išsaugojimą ir apsaugą, įskaitant natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugą, ir kurioje numatyta bendrosios apsaugos pareiga, skirta išvengti pažeidimo ir trikdymo, kurie galėtų turėti reikšmingą poveikį minėtos direktyvos tikslams“[16]. 6 straipsnio 2 dalyje numatyta pareiga nėra absoliuti, nes valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad niekuomet nebūtų padaryta jokių nurodytų teritorijų pakeitimų. Priešingai, ją reikia vertinti atsižvelgiant į teritorijos apsaugos tikslus[17], nes dėl jų tokia teritorija yra įsteigta. Taigi, reikalaujama imtis visų tinkamų priemonių išvengti trukdymo įgyvendinti tokius tikslus. Taip išsaugomas teritorijos, kaip natūralios buveinės su visu jos poveikiu aplinkos biologinei įvairovei, autentiškumas. Elgtis atsainiai negalima.

45. O 6 straipsnio 3 dalis nėra susijusi su kasdieniu teritorijos valdymu. Ji taikoma tik kai parengtas planas arba projektas, kuris nėra tiesiogiai susijęs su teritorijos tvarkymu arba jam būtinas. Šioje dalyje numatyti dviem etapais taikomi kriterijai. Pirmajame etape būtina nustatyti, ar nagrinėjamas planas arba projektas yra „galintis <...> reikšmingai paveikti [teritoriją]“.

46. Šioje vietoje pažymėtina, kad nors skaitant teksto redakcijoje anglų kalba[18] vartojamus žodžius „likely to have [an] effect“ (lietuvių k. „galintiems <...> paveikti“) iš karto gali kilti mintis, kad būtina nustatyti tikimybę, t. y. kad gali pasirodyti, jog jais reikalaujama nedelsiant ir, visai tikėtina, detaliai nustatyti poveikį, kurį planas arba projektas gali turėti teritorijai, redakcijose kitomis kalbomis vartojama švelnesnė formuluotė. Taigi, pavyzdžiui, redakcijoje prancūzų kalba vartojama formuluotė „susceptible d’affecter“, redakcijoje vokiečių kalba – „beeinträchtigen könnte“, redakcijoje olandų kalba nurodomas planas arba projektas, kuris „gevolgen kan heben“, o redakcijoje ispanų kalba vartojami žodžiai „pueda afectar“. Skaitant kiekvieną iš šių redakcijų matyti, kad nustatytas ne toks griežtas kriterijus ir kad paprasčiausia svarbu nustatyti, ar atitinkamas planas arba projektas gali turėti poveikį. Būtent taip ir turi būti aiškinami angliški žodžiai „likely to“[19].

47. Galima daryti išvadą, kad dėl *galimybės* reikšmingai paveikti teritoriją atsiranda poreikis atlikti įvertinimą, numatytą 6 straipsnio 3 dalyje[20]. Todėl šiame etape numatytas reikšmingas poveikis, kurį turi turėti planas arba projektas, yra aplinkybė, dėl kurios kyla pareiga atlikti įvertinimą. Nebūtina *įrodyti* tokio poveikio; kaip pastebi Airija, tebūtina nustatyti, kad toks poveikis *gali būti*.

48. Reikalavimas, kad poveikis būtų „reikšmingas“, įtvirtintas siekiant nustatyti *de minimis* ribą. Taip į šios nuostatos taikymo sritį neįtraukiami planai arba projektai, kurie neturi pastebimo poveikio. Jeigu į 6 straipsnio 3 dalies taikymo sritį pakliūtų visi planai arba projektai, kurie gali turėti *kokį nors* poveikį teritorijai, kiltų grėsmė, kad dėl pernelyg smulkmeniško teisinio reglamentavimo veikla teritorijoje arba šalia jos būtų neįmanoma.

15 — Šiuo klausimu žr., be kita ko, 2004 m. rugsėjo 7 d. Sprendimo *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging,* C-127/02, Rink. p. I-7405, 32 punktą; 2010 m. spalio 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Austriją*, C-535/07, Rink. p. I-9483, 58 punktą ir 2011 m. lapkričio 24 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-404/09, Rink. p. I-11853, 127 punktą.

16 — Žr. 13 išnašoje minėto Sprendimo *Stadt Papenburg* 49 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką.

17 — Šiuo klausimu žr. 15 išnašoje minėto Sprendimo *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging* 46 punktą.

18 — Kai 1992 m. gegužės mėnesį buvo priimta direktyva, oficialiosios Europos bendrijos kalbos buvo danų, vokiečių, graikų, anglų, ispanų, prancūzų, italų, olandų ir portugalų. Todėl laikoma, kad direktyvos tekstas kiekviena iš šių kalbų yra autentiškas.

19 — Žr. 2004 m. balandžio 1 d. Sprendimą *Borgmann*, C-1/02, Rink. p. I-3219, kuriame kalbama apie tai, kad jeigu ES teisės akto redakcijos skirtingomis kalbomis skiriasi, nuostatą reikia aiškinti atsižvelgiant į teisės akto, kurio dalis ji yra, tikslą ir bendrą struktūrą (25 punktas ir jame nurodyta teismų praktika). Dėl sunkumų, kurių gali kilti dėl redakcijų skirtingomis kalbomis skirtumų, taip pat žr. mano 2007 m. kovo 6 d. išvadą, pateiktą byloje *Emirates Airlines*, C-173/07, Rink. p. I-5237.

20 — Kaip pavyzdį, kokią painiavą gali sukelti toks prastai parengtas teisės aktas, nurodyčiau 15 išnašoje minėtą Sprendimą *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging.* 41 punkte Teisingumo Teismas kalba apie tai, kad atlikti įvertinimą reikia, jeigu yra „tik tikimybė“, kad planas arba projektas gali turėti reikšmingą poveikį. 43 punkte jis nurodo tokio poveikio „tikimybę arba pavojų“. 44 punkte jis vartoja žodžius „esant abejonių“. Man atrodo, kad geriausiai padėtį atspindi pastaroji formuluotė.

49. Todėl 6 straipsnio 3 dalies pirmame etape taikomi kriterijai yra labai švelnūs. Jie susiję vien su aplinkybe, kuria remiantis nustatoma, ar reikia atlikti plano arba projekto galimo poveikio teritorijos apsaugos tikslams įvertinimą. Tokio įvertinimo tikslas – kruopščiai išnagrinėti planą arba projektą, remiantis, kaip yra nurodęs Teisingumo Teismas, „geriausiomis mokslinėmis žiniomis šioje srityje“ [21]. Išdėstyti nuomonę gali būti prašoma ir visuomenės atstovų. Jų nuomonė dažnai gali suteikti vertingos praktinės informacijos, grindžiamos jų, kaip vietos gyventojų, žiniomis apie teritoriją, ir kitos reikšmingos pagrindinės informacijos, kuri šiaip vertinimą atliekantiems asmenims būtų neprieinama.

50. Atlikdami vertinimą tokie specialistai turi nustatyti, ar planas arba projektas turi „neigiamą poveikį nagrinėjamos teritorijos vientisumui“, nes kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos turi priimti sprendimą remdamosi šiuo kriterijumi. Šiame (antrajame) etape taikoma riba yra susijusi su gerokai didesniais reikalavimais nei pirmajame etape. Taip yra todėl, kad, paprasčiau kalbant, kyla ne klausimas „ar mums reikėtų patikrinti?“ (toks klausimas kyla pirmajame etape), o klausimas „kas nutiks teritorijai, jeigu šis planas arba projektas bus įgyvendinamas toliau; ir ar toks įgyvendinimas suderinamas su tikslu „palaikyti ar atstatyti [atitinkamos buveinės arba rūšių] gerą apsaugos būklę?“ Šioje byloje nesiginčijama dėl to, kad jeigu kelio tiesimo darbų projektas bus toliau įgyvendinamas, dalis buveinės bus negrįžtamai prarasta. Reikia tik išsiaiškinti ar gali būti išduotas leidimas įgyvendinti tokį projektą neperžengiant minėtos ribos ir netaikant likusių 6 straipsnio 3 dalyje (ir prireikus 6 straipsnio 4 dalyje) įtvirtintų nuostatų.

51. Tačiau akivaizdu, kad šiame 6 straipsnio 3 dalyje numatytame etape nustatyti reikalavimai negali būti pernelyg dideli, nes vertinama turi būti griežtai laikantis atsargumo principo. Šis principas taikomas, jeigu kyla abejonių dėl pavojaus buvimo arba masto [22]. Kompetentingos nacionalinės institucijos leidžia įgyvendinti planą arba projektą *tik įsitikinusios, kad jis neturės neigiamo poveikio šios teritorijos vientisumui*. Jeigu lieka abejonių dėl neigiamo poveikio nebuvimo, jos privalo nepatvirtinti tokio plano arba projekto. [23]

52. Kaip reikėtų aiškinti toje nuostatoje daromą nuorodą į teritorijos „vientisumą“?

53. Dabar vertėtų dar kartą trumpam sustoti ir atkreipti dėmesį į 6 straipsnio 3 dalies redakcijų skirtingomis kalbomis skirtumus. Redakcijoje anglų kalba vartojama abstrakti sąvoka (vientisumas) – tokia sąvoka vartojama ir, pavyzdžiui, redakcijose prancūzų (*intégrité*) bei italų (*integrità*) kalbomis. Redakcijose kai kuriomis kitomis kalbomis vartojamos konkretesnės sąvokos. Taigi tekste vokiečių kalba kalbama apie teritoriją *als solches* (pačią teritoriją). Redakcijoje olandų kalba nurodomos teritorijos *natuurlijke kennmerken* (natūralios savybės).

54. Nepaisydama šių kalbinių skirtumų manau, kad kalbama apie tą patį. Svarbi esminė teritorijos vienovė. Kitaip tariant, sąvoka „vientisumas“ turi būti aiškinama kaip nuoroda į nuolatinį atitinkamos teritorijos esminių savybių vientisumą ir tvirtumą.

55. Vientisumas, kuris turi būti išsaugotas, yra „teritorijos“ vientisumas. Kalbant apie natūralios buveinės teritoriją, ji reiškia teritoriją, įsteigtą atsižvelgiant į būtinybę palaikyti gerą tokios buveinės apsaugos būklę (arba ją atkurti). Tai ypač svarbu tais atvejais, kai (kaip šioje byloje) aptariama teritorija yra prioritetinė natūrali buveinė [24].

21 — 15 išnašoje nurodyto Sprendimo *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging*. 54 punktas.

22 — 1998 m. gegužės 5 d. Sprendimo *National Farmers' Union ir kt.*, C-157/96, Rink. p. I-2211, 63 punktas.

23 — Šiuo klausimu žr. 15 išnašoje minėto Sprendimo *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging* 56–59 punktus.

24 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 40 punktą.

56. Galima daryti išvadą, kad reikšmingos yra tos teritorijos esminės savybės, dėl kurių teritorija buvo įsteigta, ir su jomis susiję apsaugos tikslai. Taigi, siekiant nustatyti, ar bus daromas poveikis teritorijos vientisumui, esminis klausimas, kurį turi užduoti sprendimą priimantis asmuo, yra „kodėl *ši konkreti teritorija* buvo įsteigta ir kokie yra jos apsaugos tikslai“. Šioje byloje nagrinėjama teritorija buvo įsteigta bent jau iš dalies dėl joje esančio klinčių grindinio – gamtos išteklių, kuriems gresia išnykimas ir kurie, jeigu būtų sunaikinti, negalėtų būti papildyti, todėl juos būtina apsaugoti.

57. Galiausiai poveikis teritorijos vientisumui turi būti „neigiamas“. Atliekant 6 straipsnio 3 dalyje numatytą įvertinimą gali būti nustatyta, kad plano arba projekto poveikis teritorijai bus neutralus arba netgi naudingas. Tačiau jeigu poveikis neigiamas, toks planas arba projektas negali būti toliau įgyvendinamas, bent jau remiantis ta nuostata.

58. Tuomet ką reiškia žalingas arba „neigiamas“ poveikis? Nagrinėjant šį klausimą galėtų būti naudinga atskirti tris atvejus.

59. Įgyvendinant planą arba projektą teritorija galėtų tik laikinai prarasti patrauklumą, tačiau tai būtų galima visiškai ištaisyti – kitaip tariant, tinkama teritorijos apsaugos būklė galėtų būti atkurta per trumpą laiką. Pavyzdžiui, žemėje būtų iškasta tranšėja požeminiam vamzdynui tiesti per teritorijos kraštą. *Jeigu* teritorijos pažeidimai galėtų būti ištaisyti, mano manymu, neigiamo poveikio teritorijos vientisumui nebūtų.

60. Tačiau manau, kad kitokios priemonės, dėl kurių būtų negrįžtamai sunaikinta buveinės, kuriai buvo įsteigta tokia teritorija, dalis, iš esmės turi būti laikomos neigiamomis. Dėl tokio sunaikinimo galėtų kilti pavojus iš esmės (ir negrįžtamai) nepasiekti teritorijos apsaugos tikslų. Šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą nurodytos faktinės aplinkybės patenka į šią kategoriją.

61. Trečiasis atvejis susijęs su planais arba projektais, kurių poveikis teritorijai būtų tarpinis tarp pirma nurodytų dviejų kraštutinumų. Teisingumo Teismui nebuvo išdėstyta išsamių argumentų dėl to, ar turėtų (arba neturėtų) būti laikoma, kad tokie planai arba projektai turės „neigiamą poveikį teritorijos vientisumui“. Manau, kad šį klausimą vertėtų palikti išnagrinėti vėliau.

62. Tarkime, kad įgyvendinant planą arba projektą būtų peržengta 6 straipsnio 3 dalies antrame sakinyje nurodyta riba. Tuomet būtina nuspręsti, ar jį galima toliau įgyvendinti pagal 6 straipsnio 4 dalį. Ši nuostata taikoma dėl „poveikio teritorijai neigiamo įvertinimo“. Jeigu 6 straipsnis turi prasmę kaip nuosekli visuma, šie žodžiai turi būti aiškinami taip, kad jie reiškia, jog 4 dalis pradedama taikyti būtent tuomet, kai baigiama taikyti 3 dalis, t. y. kai nustatoma, kad nagrinėjamas planas arba projektas negali būti įgyvendinamas pagal 6 straipsnio 3 dalį.

63. 6 straipsnio 4 dalis, kaip ir jo 3 dalis, susideda iš dviejų dalių. Pirmoji dalis taikoma planams arba projektams, kurie neatitinka 6 straipsnio 3 dalyje nustatytų reikalavimų. Antroji taikoma tik jeigu nagrinėjamoje teritorijoje yra prioritetinių natūralių buveinių tipų arba prioritetinių rūšių.

64. Kalbant apie pirmuosius (bendro pobūdžio) reikalavimus, planas arba projektas gali būti įgyvendinamas tik jeigu to reikia dėl įpareigojančių viršesnio viešojo intereso priežasčių ir nėra alternatyvių sprendimų[25]. Be to, valstybė narė turi imtis visų kompensacinių priemonių, būtinų bendram *Natura 2000* vientisumui apsaugoti. Nors apie patvirtintas kompensacines priemones turi būti pranešta Komisijai, ji pati nedalyvauja šioje procedūroje. Kitaip tariant, šiame teisės akte

25 — Šiuo klausimu žr. 13 išnašoje minėto Sprendimo *Solvay ir kt.* 71 ir paskesnius punktus.

pripažįstama, kad gali būti išskirtinių aplinkybių, kuriomis gali būti būtina padaryti žalos saugomai natūraliai buveinei arba ją sunaikinti, tačiau nors juo leidžiama padaryti žalos arba sunaikinti, taip pat reikalaujama ir visiškai kompensuoti aplinkai padarytą poveikį[26]. Taip išsaugoma *status quo* arba *status quo* artimiausia padėtis, kurią galima užtikrinti atsižvelgiant į visas aplinkybes.

65. Antroji dalis yra siauresnės apimties. Pagrindai, kuriems esant galima įgyvendinti planą arba projektą, yra labiau riboti ir prieš priimant sprendimą valstybės narės kompetentingoms valdžios institucijoms gali prireikti prašyti Komisijos nuomonės[27].

66. Nors 6 straipsnio 4 dalyje apgalvotai numatyti griežti reikalavimai, svarbu pažymėti, kad jie nėra neįveikiama kliūtis patvirtinti planą arba projektą. Komisija per posėdį nurodė, kad iš iki šiol jai pateiktų 15–20 prašymų išdėstyti nuomonę pagal tą nuostatą ji tik į vieną atsakė neigiamai.

67. Atsižvelgdama į visas aplinkybes manau, kad visi 6 straipsnio 3 dalies aiškinimai, jog pagal šią nuostatą teikiama mažesnė apsauga nei pagal 6 straipsnio 4 dalį, negali būti teisingi. Jeigu būtų reikalaujama, kad pagal pastarąją nuostatą įgyvendinant planus arba projektus valstybės narės „imtųsi visų [būtinų] kompensacinių priemonių“, kad būtų išsaugotas bendras *Natura 2000* vientisumas, ir tuo pačiu metu pagal pirmąją nuostatą būtų joms leidžiama patvirtinti daugiau smulkių projektų, nors juos įgyvendinant galėtų būti padaryta negrįžtamos ar ilgalaikės žalos arba negrįžtamai arba ilgam laikui sunaikinti tam tikri objektai, tai būtų nesuderinama su bendra 6 straipsnyje numatyta sistema. Toks aiškinimas taip pat neužkirstų kelio reiškiniui, kurį Komisija vadina „lėtu naikinimu“ (anglų k. *death by a thousand cuts*), t. y. bendram buveinių praradimui dėl leidimo toje pačioje teritorijoje įgyvendinti daugybę (arba bent jau tam tikrą skaičių) žemesnio lygmens projektų[28].

68. Pirma išdėstyta analizė iš esmės patvirtina P. Sweetman, Airijos ir Komisijos išdėstytus argumentus. Taryba, vietos valdžios institucijos ir Jungtinė Karalystė laikosi kitokio požiūrio, grindžiamo 6 straipsnio 3 dalies tekstu. Visų pirma, jos akcentuoja dviejų etapų procesą, numatytą toje nuostatoje. Kiekvienas etapas yra atskiras ir, jų teigimu, turi būti aiškinama, kad kiekvienas iš jų turi atskirą reikšmę bei tikslą.

69. Šį alternatyvų požiūrį apibendrinčiau taip.

70. Aiškinant 6 straipsnį turėtų būti nustatyta riba tarp 1 ir 2 dalių, taip pat tarp 3 ir 4 dalių. Pirmosiomis dviem dalimis reglamentuojamas kasdienis teritorijos tvarkymas. O likusiomis – planai arba projektai, kurie nėra susiję su tokiu tvarkymu. Todėl galima laikyti, kad jose įtvirtintos 1 ir 2 dalių išimtys. Nagrinėjant tokį planą arba projektą būtina, pirma, nustatyti, ar jis gali turėti reikšmingą poveikį teritorijai. Šiuo atveju žodis „gali“ būtų aiškinamas kaip susijęs su tikimybės kriterijumi (nors ir grindžiamas atsargumo principu – nemanau, kad dėl to kyla kokių nors ginčų). Planas arba projektas, kuris, kaip manoma, negalėtų turėti reikšmingo poveikio, galėtų būti įgyvendinamas ir įvertinti jo poveikio nebūtina.

71. O jeigu toks poveikis būtų numatomas, reikėtų atlikti įvertinimą. Atliekant šią užduotį ir taip nustatant, ar planas arba projektas „neigiamai nepaveiks <...> teritorijos [vientisumo]“, nereikėtų pamiršti, kad šie žodžiai turi reikšti daugiau nei žodžiai „neigiamai nepaveiks teritorijos“. Be to, žodžių junginys „neigiamas poveikis“ turi būti suprastas kaip griežtesnis, nei žodžių junginys „reikšmingai

26 — Veiksmų, kurie *nėra* tinkamos kompensacinės priemonės, pavyzdys nurodytas mano 2007 m. rugsėjo 20 d. išvados, pateiktos byloje *Komisija prieš Italiją*, C-388/05, Rink. p. I-7555, „*Valloni e steppe pedegarganiche*“, 29 punkte. Nenagrinėsiu bendrojo klausimo, kaip nustatyti, kokios *yra* tinkamos kompensacinės priemonės kiekvienu konkrečiu atveju.

27 — Šiame teisės akte kalbama apie Komisijos išvadas, kurios išdėstomos kaip nuomonė, o ne kaip sprendimas. Todėl jos nėra tiesiogiai privalomos susijusioms šalims. Vis dėlto Komisija gali imtis veiksmų prieš valstybę narę, kuri prieštarauja arba leidžia kitiems asmenims prieštarauti jos nuomonei. Arba nukentėjusi šalis gali kreiptis į nacionalinį teismą su prašymu priimti atitinkamą sprendimą.

28 — Per posėdį buvo diskutuojama ir apie tai, ar į šį reiškinį atsižvelgiama, kai siekiama nustatyti, ar įvykdytas 6 straipsnio 3 dalyje numatytas „neigiamo poveikio nagrinėjamos teritorijos vientisumui“ reikalavimas. Manau, kad tomis aplinkybėmis jis nėra reikšmingas. Tokiomis aplinkybėmis reikšmingi šios išvados 50–60 punktuose nurodyti kriterijai. Atsižvelgti į kitus kriterijus nebūtina.

paveikti“, naudojamas 6 straipsnio 3 dalies pirmame sakinyje. Jei tai nebūtų daroma, būtų nedaromas skirtumas tarp priežasties, dėl kurios sprendžiama, ar reikia atlikti vertinimą (6 straipsnio 3 dalies pirmas sakinys), ir kriterijaus, kuriuo remiantis nustatoma, ar būtina atsisakyti patvirtinti planą arba projektą (6 straipsnio 3 dalies antras sakinys).

72. Tuo remdamasi Taryba teigia, kad sprendimas patvirtinti pagrindinėje byloje nagrinėjamą kelio projektą buvo priimtas teisingai.

73. Šalių, kurios pritaria mano ką tik apibūdintam požiūriui, išdėstyti teiginiai yra įtikinami. Jų tikrai nereikėtų iš karto atmesti.

74. Tačiau manau, kad šis požiūris nėra teisingas. Visų pirma jam pritariančios šalys visą dėmesį skiria 6 straipsnio 3 dalies formuluotei ir ją aiškina atskirai nuo kitų nuostatų, neatsižvelgdamos į platesnį kontekstą, kuriam esant turi būti aiškinama ši nuostata. Todėl remiantis šiuo požiūriu neišvengiamai kyla neišsprendžiamas prieštaravimas dėl to, kad gali būti leidžiama įgyvendinti tam tikrus projektus pagal 6 straipsnio 3 dalį, o 6 straipsnio 4 dalyje reglamentuojami projektai gali būti įgyvendinami tik jeigu imamasi visų kompensacinių priemonių. Remiantis šiuo požiūriu taip pat negalima pateikti atsakymo į „lėto naikinimo“ argumentą.

75. Šie argumentai taip pat negali būti suderinami su Teisingumo Teismo praktika, įtvirtinta Sprendime *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging*[29]. Kai Teisingumo Teismas 35 punkte konstatavo, kad jeigu yra taikoma 6 straipsnio 3 dalis, nebereikia tuo pačiu metu taikyti 6 straipsnio 2 dalyje numatytos bendros apsaugos taisyklės, jis nesiekė pabrėžti šių nuostatų skirtumų. Priešingai – jis norėjo pabrėžti jų *panašumą*. Būtent atsižvelgęs į šių nuostatų panašumą Teisingumo Teismas 36 punkte nurodė, kad „plano ar projekto patvirtinimas pagal [direktyvos] 6 straipsnio 3 dalį reiškia, kad jis nedarys neigiamo poveikio nagrinėjamos teritorijos vientisumui, todėl nesukels pablogėjimų ar didelių trikdymų, kaip tai suprantama pagal minėto straipsnio 2 dalį“. Dėl tos pačios priežasties Teisingumo Teismas Sprendime *Komisija prieš Ispaniją* konstatavo, kad direktyvos 6 straipsnio 2 ir 3 dalimis „siekiama užtikrinti vienodą apsaugos lygį“[30].

76. Atsižvelgiant į visas išdėstytas aplinkybes į pirmąjį klausimą reikėtų atsakyti taip, kad siekiant nustatyti, ar planas arba projektas, kuriam taikoma direktyvos 6 straipsnio 3 dalis, turi neigiamą poveikį tam tikros teritorijos vientisumui, būtina išsiaiškinti, ar planas arba projektas turės neigiamą poveikį tokios teritorijos sudėtiniams elementams, atsižvelgiant į tokios teritorijos įsteigimo priežastis ir su jomis susijusius apsaugos tikslus. Poveikis, kuris yra negrįžtamas arba ilgalaikis, turi būti laikomas neigiamu poveikiu. Sprendžiant šį klausimą taikomas atsargumo principas.

Antrasis klausimas

77. Šiuo klausimu nacionalinis teismas klausia, ar remiantis atsargumo principu turėtų būti atsisakyta patvirtinti planą arba projektą, jeigu jį patvirtinus būtų negrįžtamai ir neatkuriamai prarasta visa aptariama buveinė arba bet kuri jos dalis. Iš šio klausimo galima spręsti, kad nacionalinės valdžios institucijoms atliekant įvertinimą pagal 6 straipsnio 3 dalį minėtam principui gali tekti atskiras vaidmuo. T. y. daroma prielaida, kad jeigu nebūtų remiamasi šiuo principu, galėtų būti priimtas kitoks nei remiantis juo priimtas sprendimas.

29 — Minėtas 15 išnašoje. Jeigu vėliau paaiškėja, kad įgyvendinant planą arba projektą gali atsirasti pablogėjimų arba trikdymų, net jeigu negalima laikyti, kad atsakomybė už padarytas klaidas tenka kompetentingoms nacionalinės valdžios institucijoms, siekiant užtikrinti teritorijos vientisumo atkūrimą taikoma 6 straipsnio 2 dalis (šiuo klausimu žr. to sprendimo 37 punktą).

30 — minėtas 15 išnašoje, 142 punktas.

78. Atsargumo principo taikymą aprašiau 51 punkte. Šis principas, kaip pastebi vietos valdžios institucijos, yra procedūrinis principas, nes jis yra susijęs su požiūriu, kurio turi laikytis sprendimą priimantis subjektas, o ne su reikalavimu pasiekti tam tikrą rezultatą.

79. Sprendime *Waddenvereniging ir Vogelbeschermingsvereniging* Teisingumo Teismas konstatavo, kad atsargumo principas yra įtrauktas į 6 straipsnio 3 dalį[31]. Kaip pastebi Jungtinė Karalystė, galima daryti išvadą, kad tos nuostatos sistemoje nėra aiškinimo spragos, kurią reikėtų užpildyti taikant šį principą. Taip pat galima daryti išvadą, kad tai, jog principas yra reikšmingas siekiant nustatyti, ar kompetentinga valdžios institucija gali atmesti neigiamo poveikio teritorijos vientisumui galimybę, nėra susiję su ankstesniu klausimu, ką šis kriterijus reiškia.

80. Todėl nebūtina atsakyti į antrąjį klausimą.

Trečiasis klausimas

81. Užduodamas šį klausimą nacionalinis teismas nori sužinoti apie 6 straipsnio 3 ir 4 dalių tarpusavio ryšį.

82. Šio ryšio analizę jau esu pateikusi[32] ir neturiu ką pridurti.

Išvada

83. Atsižvelgdama į išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui į nacionalinio teismo pateiktus klausimus atsakyti taip:

Norint nustatyti, ar planas arba projektas, kuriam [taikoma] 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos 6 straipsnio 3 dalis, turi neigiamą poveikį teritorijos vientisumui, būtina išsiaiškinti, ar toks planas arba projektas turės neigiamą poveikį nagrinėjamos teritorijos sudėtiniams elementams, atsižvelgiant į tokios teritorijos įsteigimo priežastis ir su jomis susijusius apsaugos tikslus. Poveikis, kuris yra negrįžtamas arba ilgalaikis, turi būti laikomas neigiamu poveikiu. Sprendžiant šį klausimą taikomas atsargumo principas.

31 — Minėtas 15 išnašoje, 58 punktas.

32 — Žr. 62 ir paskesnius punktus.