Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 22. novembra 2012[1]

Zadeva C-258/11

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (Irska))

„Okolje — Posebna ohranitvena območja — Presoja vplivov načrta ali projekta na zavarovano območje — Škodovanje celovitosti območja“

Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6 Direktive o habitatih[2]. Zadeva pred Sodiščem se natančneje nanaša na pravilno razlago odstavka 3 tega člena, ki zadeva načrte ali projekte, ki niso neposredno povezani z upravljanjem habitatnih območij ali zanj potrebni. Ta določba se uporabi, kadar bi tak načrt ali projekt „lahko pomembno vplival“ na območje. V takem primeru je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic na to območje. Nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se na podlagi te presoje prepričajo, da načrt ali projekt ne bo „škodoval celovitosti zadevnega območja“. Nacionalno sodišče želi prejeti pojasnila glede pomena zadnjega od teh stavkov.

Pravni okvir

Zakonodaja Evropske unije (EU)

2. Člen 1 Direktive vsebuje te opredelitve:

„(a) ohranjanje pomeni vrsto ukrepov, ki so potrebni za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja naravnih habitatov in populacij prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, kot je opredeljeno v (e) in (i);

[…]

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102, v nadaljevanju: Direktiva).

(d) prednostni naravni habitatni tipi pomenijo naravne habitatne tipe, ki so na ozemlju iz člena 2 in so v nevarnosti, da izginejo, za njihovo ohranitev pa je Skupnost še posebej odgovorna glede na delež njihovega naravnega območja razširjenosti na ozemlju iz člena 2; ti prednostni naravni habitatni tipi so v Prilogi I označeni z zvezdico *;

(e) stanje ohranjenosti naravnega habitata pomeni skupek vplivov, ki delujejo na naravni habitat in njegove značilne vrste in ki lahko vplivajo na njegovo dolgoročno naravno razširjenost, strukturo in funkcije ter dolgoročno preživetje njegovih značilnih vrst na ozemlju iz člena 2.

Šteje se, da je stanje ohranjenosti naravnega habitata ‚ugodno‘:

— če so njegovo naravno območje razširjenosti in površine, ki jih na tem območju pokriva, stabilne ali se povečujejo, in

— če obstajajo in bodo v predvidljivi prihodnosti verjetno še obstajale posebna struktura in funkcije, potrebne za njegovo dolgoročno ohranitev, in

— če je stanje ohranjenosti njegovih značilnih vrst ugodno, kot je opredeljeno v (i);

[…]

(i) stanje ohranjenosti vrste pomeni skupek vplivov, ki delujejo na to vrsto in lahko dolgoročno vplivajo na razširjenost in številčnost njenih populacij na ozemlju iz člena 2;

Šteje se, da je stanje ohranjenosti ‚ugodno‘:

— če podatki o populacijski dinamiki te vrste kažejo, da se sama dolgoročno ohranja kot preživetja sposobna sestavina svojih naravnih habitatov, in

— če se naravno območje razširjenosti vrste niti ne zmanjšuje niti se v predvidljivi prihodnosti verjetno ne bo zmanjšalo, in

— če obstaja in bo verjetno še naprej obstajal dovolj velik habitat za dolgoročno ohranitev njenih populacij;

(j) območje pomeni geografsko opredeljeno površino z jasno določeno mejo;

(k) območje, pomembno za Skupnost, pomeni območje, ki v biogeografski regiji ali regijah pomembno prispeva k ohranitvi ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa iz Priloge I ali vrste iz Priloge II in lahko tudi pomembno prispeva k usklajenosti Nature 2000 iz člena 3 in/ali pomembno prispeva k ohranjanju biološke raznovrstnosti v tej biogeografski regiji ali regijah.

[…]

(l) posebno ohranitveno območje pomeni območje, pomembno za Skupnost, ki ga države članice določijo z zakonskim, upravnim in/ali pogodbenim aktom in kjer se uporabljajo potrebni ohranitveni ukrepi za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in/ali populacij vrst, za katere je bilo območje določeno.“

3. Člen 2 določa:

„(1) Cilj te direktive je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba.

(2) Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, so namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

(3) Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.“

4. Člen 3(1) določa:

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

[…]“

5. Člen 4 navaja postopek določitve habitatnih območij iz Direktive. V osnovi to pomeni, da vsaka država članica pripravi seznam primernih območij, ki ga nato pošlje Komisiji (člen 4(1)). Komisija nato na podlagi poslanih informacij v soglasju z vsako državo članico pripravi osnutek seznama območij, pomembnih za Skupnost (v nadaljevanju: OPS), v katerem so označena območja z enim ali več prednostnimi naravnimi habitatnimi tipi ali prednostnimi vrstami. Komisija nato uradno sprejme seznam izbranih območij (člen 4(2)). Ko je območje sprejeto kot tako skladno s postopkom iz odstavka 2, ga zadevna država članica najkasneje v šestih letih določi za posebno ohranitveno območje (v nadaljevanju: POO) (člen 4(4)). Vendar takoj, ko je območje kot OPS uvrščeno na seznam območij, ki ga sprejme Komisija, zanj veljajo obveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) (člen 4(5)).

6. Člen 6 določa:

„1. Za posebna ohranitvena območja države članice določijo potrebne ohranitvene ukrepe, ki po potrebi vključujejo ustrezne načrte upravljanja, pripravljene posebej za ta območja ali zajete v drugih razvojnih načrtih, ter ustrezne zakonske, upravne ali pogodbene ukrepe, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I in vrst iz Priloge II na teh območjih.

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

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

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

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

7. Priloga 1 k Direktivi vsebuje ta vnos:

— „8240* Apnenčasti podi".

Nacionalno pravo

8. Gradnja cest je na Irskem urejena z določbami zakona o cestah iz leta 1993 (Roads Act 1993), kakor je bil spremenjen. Člena 50 in 51 tega zakona skupaj z European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999 (irska uredba iz leta 1999 – Evropske skupnosti (presoja vplivov na okolje), kakor je bila spremenjena) določata razvojni postopek za te projekte. Ta postopek zahteva presojo vplivov na okolje zaradi uporabe Direktive 85/337[3].

9. Poleg tega, če bi gradnja cest lahko pomembno vplivala na nekatera območja ekološkega pomena, se uporabi European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (irska uredba iz leta 1997 – Evropske skupnosti (naravni habitati), kakor je bila spremenjena, v nadaljevanju: uredba), s katero je bila Direktiva prenesena v nacionalno pravo.

10. V členu 2 uredbe je „evropsko območje" opredeljeno tako, da vključuje območja, ki jih namerava Irska predlagati Komisiji, da bi bila sprejeta kot OPS. V členu 4 uredbe je določen postopek za priglasitev območij znotraj Irske. Ta območja so nato vključena v seznam, ki se na podlagi člena 4(1) Direktive pošlje Evropski komisiji.

11. Člen 30 uredbe določa:

„1. Kadar predlagana gradnja cest, za katero je bila v skladu s členom 51 zakona o cestah iz leta 1993 vložena prošnja za soglasje s strani ministra za okolje, ni neposredno povezana z upravljanjem evropskega območja ali zanj potrebna, pa bi sama ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplivala na območje, minister zagotovi, da se opravi ustrezna presoja posledic za območje glede na cilje ohranjanja tega območja.

[…]

3. Minister za okolje glede na ugotovitve presoje iz odstavka 1 soglasje k predlagani gradnji cest izda šele potem, ko se prepriča, da ne bo škodovala celovitosti zadevnega evropskega območja.

[…]

5. Minister za okolje lahko ne glede na negativno presojo in če je prepričan, da ni drugih ustreznih rešitev, izda soglasje k predlagani gradnji cest, če je predlagano gradnjo cest treba izvesti iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa.

6. (a) Brez poseganja v odstavek (b) nujni razlogi prevladujočega javnega interesa vključujejo razloge socialne ali gospodarske narave;

3 — Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248).

(b) Če je zadevno območje območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, se lahko upoštevajo le razlogi prevladujočega javnega interesa, povezani:

(i) z zdravjem ljudi ali javno varnostjo,

(ii) s koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje, ali

(iii) z drugimi, po predhodnem mnenju Komisije nujnimi razlogi prevladujočega javnega interesa."

12. Nacionalno sodišče meni, da je učinek nacionalnih določb ta, da varstvo, enakovredno tistemu, ki ga določa člen 6(2), (3) in (4) Direktive, za območje velja od dneva, ko so prizadeti lastniki in prebivalci obveščeni o predlogu za vključitev tega območja v seznam, ki bo poslan Komisiji. To varstvo torej začne veljati, preden bo območje na podlagi člena 4 Direktive kot OPS vključeno v seznam, ki ga sprejme Komisija.

Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

13. Komisija je z Odločbo 2004/813[4] na podlagi člena 4(2) Direktive sprejela osnutek seznama OPS. V seznam je bilo vključeno območje, ki je zajemalo Lough Corrib in okoliške površine v County Galway na Irskem. Celotna površina območja je bila okoli 20.582 hektarov.

14. Komisija je z Odločbo 2008/23[5] razveljavila Odločbo 2004/813 in sprejela prvi posodobljeni seznam OPS. V ta seznam je bilo vključeno območje Lough Corrib, katerega površina se ni spremenila.

15. Pristojni minister je decembra 2006 znotraj Irske priglasil razširjeno območje Lough Corrib s površino okoli 25.253 hektarov. Razširitev je znašala približno 4 760 hektarov. Na razširjenem območju je 270 hektarov apnenčastega poda, ki je prednostni naravni habitatni tip, naveden v Prilogi I k Direktivi.

16. Razširjeno območje je bilo decembra 2007 vključeno v seznam območij, ki ga je Irska poslala Komisiji v skladu s členom 4(1) Direktive.

17. Komisija je z Odločbo 2009/96[6] razveljavila Odločbo 2008/23 in sprejela drugi posodobljeni seznam OPS. V ta seznam je bilo vključeno razširjeno območje Lough Corrib.

18. Medtem je An Bord Pleanala (irski odbor za planiranje, v nadaljevanju: odbor), ki je pristojni nacionalni organ v smislu člena 6 Direktive, 20. novembra 2008 sprejel odločbo (v nadaljevanju: zadevna odločba) o izdaji soglasja za gradnjo predlagane ceste skozi del območja Lough Corrib. Predlagana cesta nosi ime „N6 Galway City Outer Bypass road scheme" (načrt zunanje obvoznice N6 mesta Galway). Del območja, skozi katerega naj bi bila speljana cesta, je na razširjeni površini 4 760 hektarov, ki je navedena zgoraj v točki 15.

4 — Odločba Komisije z dne 7. decembra 2004 o sprejemu, v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS, seznama območij, pomembnih za Skupnost, za atlantsko biogeografsko regijo (2004/813/ES) (UL 2004, L 387, str. 1).

5 — Odločba Komisije z dne 12. novembra 2007 o sprejetju prvega posodobljenega seznama območij, pomembnih za Skupnost, za atlantsko biogeografsko regijo v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS (UL 2008, L 12, str. 1).

6 — Odločba Komisije z dne 12. decembra 2008 o sprejetju drugega posodobljenega seznama za Skupnost pomembnih območij v atlantski biogeografski regiji v skladu z Direktivo Sveta 92/43/EGS (2009/96/ES) (UL 2009, L 43, str. 466).

19. Če se bo gradnja ceste začela, bo trajno izgubljenega 1,47 hektara apnenčastega poda.[7] Ta izguba bi prizadela razširjen del območja, na katerem je 85 od 270 hektarov apnenčastega poda na celotnem območju Lough Corrib.

20. Pred sprejetjem zadevne odločbe je odbor imenoval strokovno usposobljenega inšpektorja, da je opravil presojo vplivov na okolje, ki bi jih na to območje imela (med drugim) gradnja ceste. V okviru svojih dolžnosti je opazoval območje devet mesecev in organiziral posvet, ki je potekal enaindvajset dni in v okviru katerega so zainteresirane strani podale ustna in/ali pisna stališča. Na podlagi pregleda ter informacij in trditev, predstavljenih med posvetom, je inšpektor pripravil poročilo in predlog, ki ga je posredoval odboru. V tem poročilu je menil, da je treba izgubo „okoli 1,5 hektara“ apnenčastega poda obravnavati glede na 85 hektarov poda na razširjenem delu prvotnega območja Lough Corrib, pri čemer naj bi bila ta razširitev „ločen poddel“ celotnega območja, ne pa glede na 270 hektarov poda na celotnem območju. Navedel je še, da se je površina apnenčastega poda, ki bi jo bilo treba odstraniti zaradi cestnega načrta, po njegovem mnenju „občutno“ zmanjšala (s 3,8 hektara na 1,5 hektara) zaradi ukrepov za izravnavo izgube poda. Glede same izgube je inšpektor ugotovil, da „ta glede na količino relativno majhna izguba ne bi škodovala celovitosti območja“. V zvezi z razdrobitvijo in vznemirjanjem je ugotovil, da „predlagana gradnja ne bi resno vplivala na dosego ciljev ohranjanja tega območja in ne bi resno škodovala celovitosti območja“.

21. Inšpektor je ugotovil tudi, da „presoja izredno negativnega vpliva, ki zahteva primerne izravnalne ukrepe“, ni neutemeljena. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je inšpektor s tem, da je v poročilu uporabil izraz „izredno negativen vpliv“, upošteval smernice, ki jih je določil National Roads Authority (nacionalni organ za ceste). Namen teh smernic je bil, da naj se vsak trajni vpliv na območje, kot je Lough Corrib, obravnava kot „izredno negativen“. Treba je torej šteti, da se uporaba tega izraza nanaša na trajnost vpliva.

22. Odbor se je v zadevni odločbi strinjal z inšpektorjevo presojo okoljskega vpliva projekta. Odbor je sklenil, da gradnja, „čeprav bo imela resen lokalen vpliv na [območje] Lough Corrib, ne bo škodovala celovitosti [območja]. Gradnja […] zato ne bo imela nesprejemljivih vplivov na okolje in bo v skladu s primernim planiranjem in trajnostnim razvojem območja“.

23. P. Sweetman je zadevno odločbo izpodbijal pred High Court (Irska), s tem da je zlasti trdil, da je odbor napačno ugotovil, da cestni projekt ne bo škodoval celovitosti območja Lough Corrib. Potem ko na prvi stopnji ni uspel, je P. Sweetman vložil pritožbo pri Supreme Court, ki je predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

„1. Kakšna pravna merila mora uporabiti pristojni organ pri presoji, ali načrt ali projekt, za katerega se uporablja člen 6(3) [Direktive], ne bo ‚škodoval celovitosti območja‘?

2. Ali ima uporaba previdnostnega načela za posledico, da takega načrta ali projekta ni mogoče dovoliti, če bi povzročil trajno nepopravljivo izgubo celotnega zadevnega habitata ali njegovega dela?

3. Kakšno, če sploh obstaja, je razmerje med členom 6(4) in sprejetjem odločitve v skladu s členom 6(3), da načrt ali projekt ne bo škodoval celovitosti območja?“

7 — Komisija trdi, da je ta številka napačna in podaja prenizko oceno izgubljene površine apnenčastega poda. Vendar pa to vprašanje v predložitveni odločbi ni obravnavano niti izrecno niti implicitno. V delu, v katerem je to vprašanje dejansko, ga Sodišče ne more obravnavati. V delu, v katerem trditve Komisije o tem vprašanju porajajo vprašanja razlage – in torej pravna vprašanja – ta vprašanja ne spadajo v okvir vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče niti nanje ni treba odgovoriti pri obravnavanju teh vprašanj. Zato jih ne bom obravnavala dalje.

24. Pisna stališča so vložili P. Sweetman, odbor, Galway County Council in Galway City Council (v nadaljevanju: skupaj: lokalna organa), Irska, vlada Združenega Kraljestva in Evropska komisija. P. Sweetman, odbor, lokalna organa, Irska, grška vlada in vlada Združenega kraljestva ter Komisija so se 12. septembra 2012 udeležili obravnave in ustno podali stališča pred Sodiščem.

Analiza

Dopustnost

25. Ob sprejetju zadevne odločbe je bila razširitev območja Lough Corrib na podlagi člena 4 uredbe priglašena znotraj Irske, ni pa še bila kot OPS vključena v seznam območij, ki ga sprejme Komisija. Bila je predmet varstva, določenega v členu 30 uredbe, ne pa tudi varstva iz člena 6(2), (3) in (4) Direktive.[8] Prepričana sem, da se je Supreme Court tega popolnoma zavedalo, ko je vložilo predlog. Vendar pa lokalna organa trdita, da se vprašanja, ki so v njem navedena, nanašajo izključno na razlago nacionalnega prava in ne spadajo v pristojnost Sodišča. Sodišče bi moralo zato odgovor nanje odkloniti.

26. Menim, da tako ozka razlaga člena 267 PDEU ni utemeljena.

27. Iz sodne prakse Sodišča jasno izhaja, da je to pristojno za predhodno odločanje v zadevah, ki se nanašajo na nacionalno zakonodajo, sprejeto zaradi prenosa prava EU, čeprav položaj v postopku v glavni stvari kot tak ni urejen s tem pravom.

28. Za tak primer gre, kadar je namen zadevnih nacionalnih določb sprejeti enake rešitve, kot so sprejete v pravu EU, pod pogojem da se zadevne določbe v nacionalnem pravu uporabljajo neposredno in brezpogojno. Zakonodaja mora vsebovati dovolj natančne pokazatelje, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da se je nameravalo v nacionalni zakonodaji sklicevati na vsebino določb prava EU. Sodišče je to razlago člena 267 PDEU utemeljilo s tem, da je treba zaradi izogibanja prihodnjim razlikam pri razlagi določbe ali pojme iz prava Unije razlagati enotno ne glede na okoliščine, v katerih se uporabljajo.[9]

29. To pa ne pomeni, da se bo Sodišče izreklo za pristojno v vseh primerih, ki se bodo nanašali na uporabo nacionalnih določb, ki temeljijo na pravu EU. Tako je v sodbi Kleinwort Benson[10] menilo, da je bil predlog nedopusten, ker zadevna domača zakonodaja ni vsebovala „neposredne in brezpogojne *napotitve*“ na določbe evropskega prava, da bi jih vključila v nacionalni pravni red, ampak je te določbe uporabila zgolj kot model. Poleg tega, čeprav so nekatere določbe nacionalne zakonodaje skoraj dobesedno povzemale ustrezne določbe v evropskem pravu, so spet druge od njih odstopale, izrecno pa je bila določena možnost, da organi zadevne države članice sprejmejo spremembe „za povzročanje odklona“ od ustreznih določb.

30. Čeprav je področje člena 30 omejeno na gradnjo cest in je torej ožje od področja člena 6(3) in (4) Direktive, je vseeno jasno, da skuša v tem okviru sprejeti enake rešitve kot tiste, zajete v teh določbah. Njegova uporaba je neposredna in brezpogojna. Iz naslova uredbe je očitno, da je bila sprejeta zaradi prenosa evropske zakonodaje v nacionalno pravo.[11]

8 — Zadevna odločba je bila sprejeta 20. novembra 2008. Odločitev Komisije, da bo razširjeno območje vključila v posodobljen seznam OPS, je bila sprejeta 12. decembra 2008, torej okoli tri tedne po sprejetju zadevne odločbe.

9 — Glej na splošno v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011 v zadevi Cicala (C-482/10, ZOdl., str. I-14139, točke od 17 do 19).

10 — Sodba z dne 28. marca 1995 v zadevi Kleinwort Benson (C-346/93, Recueil, str. I-615, točka 16).

11 — Glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2008 v zadevi Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, ZOdl., str. I-10627, točka 22).

31. Na podlagi tega menim, da je potreba po izognitvi prihodnjim razlikam pri razlagi člena 30 uredbe in člena 6(3) Direktive ključna. Ko je enkrat območje kot OPS vključeno v seznam, ki ga sprejme Komisija, je jasno, da se člen 30 uredbe, ki se uporabi za to območje, razlaga v skladu s členom 6(3) Direktive. Prav tako je treba člen 30 v nacionalnem pravu razlagati in uporabljati dosledno, ne glede na to, ali je zadevno območje bilo ali bo sprejeto kot tako. Zato morajo biti irska sodišča v primeru razlage člena 30 v zadevi, v kateri se člen 6(3) (še) ne uporabi, gotova, da jim te razlage ne bo treba spremeniti v zadevi, v kateri se uporabi. [12]

32. Lokalna organa trdita, da manjka nujna evropska razsežnost. Ker se za območje v upoštevnem obdobju člen 6(3) ni uporabil, naj Komisija ne bi bila pristojna podati mnenje za namen uporabe člena 6(4). To se mi ne zdi pomembno. Nikakor se s tem ne omaja potreba po izognitvi razlikam pri razlagi, kot je navedena zgoraj v točki 31. Poleg tega, če bi bila (na podlagi pravilne razlage člena 30 uredbe, razumljenega glede na Direktivo) gradnja možna le z uporabo člena 6(4) Direktive, se mi zdi, da bi morala Irska bodisi umakniti območje s seznama območij, navedenega zgoraj v točki 16 (kako točno bi to storila, ni jasno), bodisi počakati, da bi bilo območje določeno in potem navezati stik s Komisijo v skladu s členom 6(4). Vendar pa je to zgolj logična posledica uskladitve nacionalnega prava z zahtevami Direktive, preden je bilo dejansko vzpostavljeno omrežje Natura 2000.

33. Glede na vse zgoraj navedeno se mi zdi, da je Supreme Court povsem upravičeno vložilo predlog pri Sodišču in je primerno, da ga Sodišče obravnava.

Prvo vprašanje

34. Nacionalno sodišče s tem vprašanjem prosi za razlago člena 6(3) in zlasti stavka „škodoval celovitosti območja“.

35. Kot je na obravnavi poudaril odbor, je ta zadeva neobičajna, ker se predhodna sodna praksa Sodišča povečini nanaša na položaje, v katerih ni bila opravljena presoja v skladu s tem členom in se je zastavljalo vprašanje, ali je ta presoja potrebna. [13] V tej zadevi pa je bila nasprotno presoja opravljena in nihče ne trdi, da je bila izvedena neustrezno, pravzaprav vse kaže na to, da je bila opravljena zelo skrbno. [14] Zadeva se, nasprotno, nanaša na ugotovitve te presoje, na podlagi katerih je odbor sprejel zadevno odločbo.

36. Čeprav se vprašanje nanaša zgolj na en sam izraz, uporabljen v členu 6(3), je treba ta izraz razumeti glede na kontekst, v katerem je uporabljen. Zato bom najprej obravnavala cilje, katerih uresničitvi je namenjena Direktiva, nato pa obveznosti, ki jih določa člen 6 kot celota.

Cilji Direktive

37. Člen 2(1) določa, da je cilj Direktive prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v državah članicah. Člen 2(2) nato določa, da so ukrepi, sprejeti na podlagi Direktive, namenjeni *vzdrževanju ali obnovitvi* ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst „v interesu Skupnosti“.

12 — Kar dejansko zdaj se za razširjeno območje Lough Corrib.

13 — Glej na primer sodbe z dne 4. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Italiji (C-179/06, ZOdl., str. I-8131); z dne z dne 4. marca 2010 v zadevi Komisija proti Franciji (C-241/08, ZOdl., str. I-1697); z dne 14. januarja 2010 v zadevi Stadt Papenburg (C-226/08, ZOdl., str. I-131), in z dne 16. februarja 2012 v zadevi Solvay in drugi (C-182/10).

14 — Glej točke od 20 do 22 zgoraj.

38. Izraz „ohranjanje“ je v členu 1(a) opredeljen kot „vrsta ukrepov, ki so potrebni za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja naravnih habitatov“. V skladu s členom 1(e) se šteje, da je stanje ohranjenosti naravnega habitata „ugodno“, če so med drugim njegovo naravno območje razširjenosti in površine, ki jih na tem območju pokriva, *stabilne ali se povečujejo* in če *obstajajo in bodo v predvidljivi prihodnosti verjetno še obstajale* posebna struktura in funkcije, potrebne za njegovo dolgoročno ohranitev.

39. V ta namen člen 3(1) zahteva, da se pod imenom „Natura 2000“ vzpostavi usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij. To omrežje naj bi med drugim omogočalo, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti naravnih habitatnih tipov iz Priloge I na njihovem naravnem območju razširjenosti.

40. Tako je bistveni cilj Direktive, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti naravnih habitatov. Ta cilj je nujen zaradi – kot je navedeno v četrti uvodni izjavi Direktive – nenehnega slabšanja stanja teh habitatov in potrebe po ukrepanju za njihovo ohranitev. To *a fortiori* velja za prednostne naravne habitatne tipe. Člen 1(d) te opredeljuje kot „naravne habitatne tipe, ki so v nevarnosti, da izginejo“, in navaja, da je Skupnost za njihovo ohranitev „še posebej odgovorna“.

Člen 6

41. Člen 6 je treba razumeti glede na to ozadje. Kar zadeva naravne habitate, na eni strani določa uvedbo potrebnih ohranitvenih ukrepov za POO (člen 6(1)) in vsega potrebnega, da se prepreči slabšanje stanja teh habitatov (člen 6(2)), na drugi strani pa določa več postopkov, v skladu s katerimi je treba ravnati v primeru načrtov ali projektov, ki niso neposredno povezani z upravljanjem območja ali zanj potrebni (člen 6(3) in (4)). Brez teh določb bi pojma vzdrževanje in obnovitev, na katerih temelji Direktiva, lahko ostala brez praktičnega učinka.

42. Od ukrepov iz člena 6 tisti iz odstavka (1), ki se nanašajo na uvedbo ohranitvenih ukrepov, niso neposredno povezani z vprašanjem. V bistvu je njihov namen zagotoviti bolj ali manj redna pozitivna ravnanja za vzdrževanje in/ali obnovitev stanja ohranjenosti zadevnega območja.

43. Namen odstavkov 2, 3 in 4 člena 6 je drugačen. V odstavku 2 je določena splošna obveznost, da se prepreči slabšanje stanja in vznemirjanje. V odstavkih 3 in 4 so določeni postopki, po katerih je treba ravnati v primerih načrtov ali projektov, ki niso neposredno povezani z upravljanjem območja ali zanj potrebni (in torej niso zajeti z odstavkom 1), lahko pa pomembno vplivajo na območje. Skupni namen teh treh odstavkov je torej preprečiti škodo na območju ali (v izjemnih primerih, v katerih je treba iz nujnih razlogov škodo dopustiti) to škodo kar najbolj zmanjšati. Zato jih je treba obravnavati kot celoto.

44. Člen 6(2) državam članicam nalaga splošno obveznost ohranjanja trenutnega stanja.[15] Sodišče ga je opisalo kot določbo, „ki omogoča doseči temeljni cilj ohranjanja in varstva kakovosti okolja, vključno z ohranjanjem naravnih habitatov ter prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst, in določa obveznost splošnega varstva, pri čemer gre za preprečevanje poslabšanj in vznemirjanj, ki bi lahko imela pomembne vplive glede na cilje te direktive“.[16] Obveznost, ki jo določa člen 6(2), ni absolutna, v smislu da bi določala dolžnost zagotovitve, da na zadevnem območju nikoli ne bo prišlo do nobenih

15 — Glej med drugim v tem smislu sodbe z dne 7. septembra 2004 v zadevi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, ZOdl., str. I-7405, točka 32); z dne 14. oktobra 2010 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-535/07, ZOdl., str. I-9483, točka 58), in z dne 24. novembra 2011 v zadevi Komisija proti Španiji (C-404/09, ZOdl., str. I-11853, točka 127).

16 — Glej zgoraj v opombi 13 navedeno sodbo Stadt Papenburg, točka 49 in navedena sodna praksa.

sprememb. Bolj jo je treba razumeti, kot da se nanaša na cilje ohranjanja tega območja[17], ker je območje zato tudi določeno. Zahteva se torej, da se stori vse potrebno, da se prepreči škodovanje tem ciljem. Avtentičnost območja kot naravnega habitata z vsem, kar spada k biotski raznovrstnosti okolja, je tako ohranjena. Neškodljivo zanemarjanje ni možno.

45. Člen 6(3) se nasprotno ne nanaša na redno upravljanje območja. Uporabi se le v primeru načrta ali projekta, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben. Določa dvostopenjski preizkus. V prvi fazi je treba ugotoviti, ali bi zadevni načrt ali projekt „lahko pomembno vplival na območje“.

46. Na tem mestu bi opozorila, da čeprav je besede „likely to have [an] effect“ („bo verjetno vplival“), uporabljene v angleški različici besedila[18], mogoče neposredno razumeti, kot da izražajo potrebo po ugotovitvi stopnje verjetnosti, torej da zahtevajo takojšnje in po možnosti podrobno ugotavljanje vplivov, ki bi jih načrt ali projekt lahko imel na območje, pa je izraz v drugih jezikovnih različicah šibkejši. Tako je na primer v francoski različici izraz „*susceptible d'affecter*“, v nemški različici je uporabljen izraz „*beeinträchtigen könnte*“, nizozemska različica se sklicuje na načrt ali projekt, ki „*gevolgen kan heben*“, medtem ko je v španski različici uporabljen izraz „*pueda afectar*“. Na podlagi vsake od teh različic je mogoče sklepati, da je preizkus potreben že za nižjo raven in da je vprašanje preprosto, ali načrt ali projekt lahko vpliva. Angleški izraz „likely to“ je treba razumeti v tem smislu.[19]

47. Iz tega sledi, da bo zaradi *možnosti* pomembnega vplivanja na območje treba izvesti ustrezno presojo za namen člena 6(3).[20] Zahteva na tej ravni, da bi načrt ali projekt lahko pomembno vplival, torej sproži obveznost izvedbe ustrezne presoje. Ni treba *dokazati* takega vpliva; temveč je treba, kot navaja Irska, zgolj ugotoviti, da je ta vpliv *možen*.

48. Zahteva, da je zadevno vplivanje „pomembno“, obstaja zaradi določitve praga *de minimis*. Načrti ali projekti, ki nimajo znatnega vpliva na območje, so tako izključeni. Če bi bili vsi načrti ali projekti, ki bi lahko *kakorkoli* vplivali na območje, zajeto s členom 6(3), bi bile dejavnosti na območju ali v njegovi bližini lahko onemogočene zaradi zakonskega pretiravanja.

49. Prvostopenjski prag v členu 6(3) je torej zelo nizek. Deluje zgolj kot sprožilec, da se ugotovi, ali je treba opraviti ustrezno presojo posledic načrta ali projekta glede na cilje ohranjanja tega območja. Namen te presoje je, da se načrt ali projekt temeljito obravnava na podlagi, kakor je opredelilo Sodišče, „najboljših znanstvenih spoznanj [na tem področju]“[21]. Lahko se povabi tudi širšo javnost, da poda svoje mnenje. Pogledi njenih članov lahko pogosto predstavijo pomembno praktično razumevanje, ki temelji na lokalnem poznavanju zadevnega območja, in drugo pomembno ozadje, ki drugače ne bi bilo na voljo osebam, ki opravljajo presojo.

50. Preizkus, ki ga je treba opraviti v okviru strokovne presoje, mora pokazati, ali bo zadevni načrt ali projekt „škodoval celovitosti območja“, ker je to podlaga, na kateri morajo pristojni nacionalni organi sprejeti odločitev. Prag v tej (drugi) fazi je občutno višji od tistega, določenega v prvi fazi. To pa zato, ker vprašanje (če se izrazim preprosteje) ni „ali naj preverimo“ (vprašanje v prvi fazi), ampak „kaj se bo zgodilo z območjem, če se ta načrt ali projekt izvede, in ali je to v skladu z ‚vzdrževanjem in

17 — Glej v tem smislu zgoraj v opombi 15 navedeno sodbo Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, točka 46.

18 — Ob sprejetju Direktive v maju 1992 so bili uradni jeziki Evropske skupnosti danščina, nemščina, grščina, angleščina, španščina, francoščina, italijanščina, nizozemščina in portugalščina. Besedilo Direktive je tako verodostojno v vsaki od teh jezikovnih različic.

19 — Glej sodbo z dne 1. aprila 2004 v zadevi Borgmann (C-1/02, Recueil, str. I-3219, točka 25 in navedena sodna praksa) v zvezi s tem, da je treba v primeru razlik med različnimi jezikovnimi različicami akta EU določbo razumeti glede na namen in splošno sistematiko pravil, katerih del je. V zvezi s težavami, ki jih lahko povzročijo razlike med jezikovnimi različicami, glej tudi moje sklepne predloge, predstavljene 6. marca 2008 v zadevi Emirates Airlines (C-173/07, ZOdl., str. I-5237).

20 — Za ogled primera zmede, ki jo lahko povzroči ta slabo pripravljen zakonodajni akt, predlagam branje zgoraj v opombi 15 navedene sodbe Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging. V točki 41 Sodišče govori o potrebi po izvedbi ustrezne presoje že v primeru „same verjetnosti“ pomembnega vpliva. V točki 43 se sklicuje na „verjetnost ali tveganje“ za tako vplivanje. V točki 44 uporabi izraz „ob dvomu“. Zdi se mi, da je položaj najboljše opisan z zadnjim od teh izrazov.

21 — Zgoraj v opombi 15 navedena sodba Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, točka 54.

obnovitvijo ugodnega stanja ohranjenosti' zadevnega habitata ali vrste". V obravnavani zadevi ni sporno, da bo v primeru uresničitve cestnega načrta del habitata trajno izgubljen. Vprašanje je le, ali je ta načrt mogoče odobriti, ne da bi bil prekoračen ta prag in brez potrebe po uporabi ostalih elementov člena 6(3) (in če je potrebno, člena 6(4)).

51. Jasno pa je, da prag v tej fazi iz člena 6(3) ne sme biti previsok, ker mora biti presoja opravljena ob strogem upoštevanju previdnostnega načela. To načelo se uporabi, kadar se pojavi negotovost glede obstoja ali obsega tveganj.[22] Pristojni nacionalni organi lahko izdajo soglasje k načrtu ali projektu *le, če so se prepričali, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja*. Če glede neobstoja škodljivih vplivov še vedno obstaja dvom, morajo soglasje zavrniti.[23]

52. Kako je treba razumeti navedbo „celovitosti" območja, vsebovano v tem izrazu?

53. Tudi tu se je treba na kratko ustaviti in opozoriti na različne jezikovne različice člena 6(3). V angleški različici je uporabljen abstrakten pojem (integrity), enak pristop pa je razviden na primer iz francoščine (*intégrité*) in italijanščine (*integrità*). Nekatere druge jezikovne različice so bolj konkretne. Tako je v nemškem besedilu uporabljen izraz območje „*als solches*" (kot tako). Nizozemska različica govori o „*natuurlijke kennmerken*" (naravnih značilnostih) območja.

54. Ne glede na razlike med temi jezikovnimi različicami se mi zdi, da gre za isti problem. Pomembna je bistvena enotnost območja. Povedano drugače, pojem „celovitost" je treba razumeti, kot da pomeni trajno celotnost in dobro stanje značilnosti, ki opredeljujejo zadevno območje.

55. Ohraniti je treba celovitost „območja". V primeru območja z naravnim habitatom to pomeni območje, ki je bilo določeno ob upoštevanju potrebe po vzdrževanju (ali obnovitvi) ugodnega stanja ohranjenosti zadevnega habitata. To bo posebej pomembno, kadar bo, kot v obravnavani zadevi, zadevno območje prednostni naravni habitat.[24]

56. Zato bodo od značilnosti, ki opredeljujejo območje, upoštevne tiste, zaradi katerih je bilo območje določeno in cilji ohranjanja v zvezi z njimi. Tako se mora pri ugotavljanju, ali je ogrožena celovitost območja, nosilec odločitve vprašati, „zakaj je bilo določeno *ravno to območje* in kakšni so cilji ohranjanja zanj". V obravnavani zadevi je bil razlog za določitev vsaj delno ta, da je na območju prisoten apnenčasti pod, naravni vir, ki mu grozi nevarnost izginotja in ki se, ko je enkrat uničen, ne more obnoviti in ga je torej nujno treba ohraniti.

57. Nazadnje, učinek na celovitost območja mora biti „škodljiv". V vsakem primeru se lahko v okviru ustrezne presoje v drugi fazi na podlagi člena 6(3) ugotovi, da bo učinek načrta ali projekta na območje nevtralen ali celo pozitiven. Če pa je učinek negativen, pa ga ni mogoče dopustiti, vsaj ne na podlagi te določbe.

58. Kaj potem je negativen ali „škodljiv" učinek? Tu je lahko v pomoč ločevanje med tremi položaji.

59. Načrt ali projekt lahko povzroči izključno začasno izgubo kakovosti, ki se lahko v celoti odpravi; povedano drugače, območje je mogoče obnoviti v ustrezno stanje ohranjenosti v kratkem obdobju. Tak primer bi bil izkop jarka v zemljo zaradi podtalnega cevovoda skozi obrobje območja. *Če* je mogoče kakršnokoli vznemirjanje na območju odpraviti, potem (kot sama razumem) ne bi bilo škodljivih učinkov za celovitost območja.

22 — Sodba z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi (C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 63).

23 — Glej v zvezi s tem zgoraj v opombi 15 navedeno sodbo Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, točke od 56 do 59.

24 — V zvezi s tem glej točko 40 zgoraj.

60. Nasprotno pa je treba ukrepe, ki povzročajo trajno uničenje dela habitata, katerega obstoj je bil razlog za določitev območja, po mojem mnenju že po definiciji opredeliti kot škodljive. Cilji ohranjanja območja so zaradi tega uničenja lahko temeljno – in nepovratno – ogroženi. Dejstva, ki so podlaga tega predloga, spadajo v to kategorijo.

61. Tretji položaj se nanaša na načrte ali projekte, katerih učinki na območje bodo med tema dvema skrajnostma. Sodišče ni obravnavalo podrobnih trditev glede tega, ali je (ali ni) treba take načrte ali projekte obravnavati, kot da škodujejo celovitosti območja. Menim, da bi bilo ustrezno to vprašanje pustiti odprto in o njem odločiti v nadaljnjih primerih.

62. Predpostavimo, da se z načrtom ali projektom prestopi prag, določen v drugem stavku člena 6(3). Potem je treba preveriti, ali ga je mogoče izvesti na podlagi člena 6(4). Uporabo te določbe sproži „negativna presoja posledic za območje“. Če naj bo člen 6 razumljen kot povezana celota, potem je treba te besede razlagati tako, da se odstavek 4 uporabi ravno tam, kjer se odstavek 3 konča, torej ko se ugotovi, da načrta ali projekta ni mogoče izvesti na podlagi člena 6(3).

63. Člen 6(4) je, tako kot člen 6(3), razdeljen na dva dela. Prvi del se uporabi za vsak načrt ali projekt, ki ne izpolnjuje zahtev iz člena 6(3). Drugi del se uporabi le, če je na območju prednostni naravni habitatni tip ali prednostna vrsta.

64. Kar zadeva prvi – splošni – sklop zahtev, je mogoče načrt ali projekt izvesti le, če obstajajo nujni razlogi prevladujočega javnega interesa in če ni drugih ustreznih rešitev.[25] Poleg tega mora država članica izvesti vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. Čeprav mora biti Komisija obveščena o sprejetih izravnalnih ukrepih, pa kot taka v postopku ne sodeluje. V zakonodaji je, povedano drugače, priznano, da lahko obstajajo izjemne okoliščine, zaradi katerih sta lahko nujna škoda na zavarovanem naravnem habitatu ali njegovo uničenje, vendar se ob dovolitvi take škode ali uničenja zahteva popolna izravnava okoljskih posledic.[26] Trenutno stanje ali njegov najboljši možni približek, ki ga je mogoče doseči glede na okoliščine, je tako ohranjeno.

65. Drugi del je ožji. Razlogi, zaradi katerih se načrt ali projekt lahko izvede, so bolj omejeni in lahko se zgodi, da morajo pristojni organi zadevne države članice pred izvedbo pridobiti mnenje Komisije.[27]

66. Čeprav so zahteve iz člena 6(4) namerno stroge, je treba nujno poudariti, da niso nepremostljive ovire za pridobitev soglasja. Komisija je na obravnavi navedla, da je na od 15 do 20 do sedaj prejetih tovrstnih zahtev za mnenje na podlagi te določbe le enkrat odgovorila negativno.

67. Glede na celoten kontekst se mi zdi, da vsaka razlaga člena 6(3), na podlagi katere bi bila zagotovljena nižja raven varstva od tiste iz člena 6(4), ne more biti pravilna. To, da bi se državam članicam naložilo, da „izvedejo vse [potrebne] izravnalne ukrepe“, kadar bi se načrt ali projekt izvajal na podlagi zadnje določbe, da bi se ohranila celovita usklajenosti Nature 2000, ob tem pa se jim dopustilo, da izdajo soglasje za izvedbo manjših projektov na podlagi prve določbe, čeprav bi lahko

25 — Glej v zvezi s tem zgoraj v opombi 13 navedeno sodbo Solvay in drugi, točka 71 in naslednje.

26 — Kot primer ukrepov, ki *niso* ustrezni izravnalni ukrepi, glej točko 29 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih 3. maja 2007 v zadevi Komisija proti Italiji (C-388/05, ZOdl., str. I-7555), „Valloni e steppe pedegarganiche“. Odprto puščam splošno vprašanje kako ugotoviti, kaj so ustrezni izravnalni ukrepi v posameznem primeru.

27 — V zakonodaji je navedeno, da se ugotovitve Komisije posredujejo v obliki mnenja in ne odločbe. Tako zadevnih strank ne bodo neposredno zavezovale. Vseeno pa bo Komisija lahko ukrepala proti državi članici, ki bo ravnala v nasprotju z njenim mnenjem ali to dovolila drugim. Oškodovana tretja stranka pa bo lahko sprožila postopek pred nacionalnim sodiščem za odreditev ustreznih ukrepov.

prišlo do trajne ali dolgotrajne škode ali uničenja, ne bi bilo v skladu s splošno shemo, ki jo določa člen 6. S tako razlago tudi ne bi bilo mogoče preprečiti, kar Komisija imenuje „postopna izguba bistva“, torej kumulativne izgube habitata zaradi številnih ali vsaj nekaj manj pomembnih projektov, dovoljenih na istem območju.[28]

68. Zgornja analiza v bistvu potrjuje razlogovanje P. Sweetmana, Irske in Komisije. Odbor, lokalna organa in Združeno kraljestvo pa zagovarjajo drugačen pristop, ki tesno sledi dobesednemu pomenu člena 6(3). Zlasti poudarjajo dvofazni postopek, zahtevan s to določbo. Vsaka faza je ločena in mora biti v skladu z njihovimi trditvami razumljena, kot da ima ločen pomen in namen.

69. Ta alternativni pristop bi povzela tako.

70. Pri razumevanju člena 6 bi bilo treba ločeno obravnavati odstavka 1 in 2 ter odstavka 3 in 4. S prvima je urejeno vsakdanje upravljanje območja. Zadnja pa se nanašata na načrte ali projekte, ki niso povezani s tem upravljanjem. Tako je mogoče razumeti, da so v njiju določene izjeme od odstavkov 1 in 2. Pri obravnavanju takega načrta ali projekta se je treba najprej vprašati, ali bi lahko pomembno vplival na območje. Besedo „lahko“ bi bilo treba v tem kontekstu razumeti, kot da zajema preizkus verjetnosti (čeprav na podlagi previdnostnega načela menim, da glede tega ni nič spornega). Načrt ali projekt, za katerega ne bi bilo ugotovljeno, da lahko pomembno vpliva, bi se lahko izvedel, ne da bi bilo treba presojati njegove posledice.

71. Če pa bi bilo nasprotno mogoče predvideti tak učinek, bi bilo treba izvesti presojo. Pri tej nalogi in torej ugotavljanju, ali bi načrt ali projekt „škodoval celovitosti območja“, bi bilo treba upoštevati, da ta izraz pomeni več kot „škodoval območju“. Prav tako mora „škodoval“ imeti močnejši pomen kot izraz „pomembno vplival“, uporabljen v prvem delu člena 6(3). Drugače ne bi bilo razlike med sprožilcem za odločanje, ali je potrebna presoja (prvi stavek člena 6(3)), in merilom za ugotovitev, ali je treba zavrniti dovoljenje za izvedbo načrta ali projekta (drugi stavek člena 6(3)).

72. Odbor na tej podlagi trdi, da je bila odločitev o odobritvi cestnega načrta iz postopka v glavni stvari sprejeta pravilno.

73. Trditve strank v podporo pristopa, ki sem ga pravkar opisala, so tehtne. Vsekakor ne bi smele biti neposredno zavrnjene.

74. Vendar menim, da ta pristop ni pravilen. Natančneje, osredotoča se na besedilo člena 6(3), razumljeno samostojno, in ne upošteva širšega konteksta, glede na katerega je treba razumeti to določbo. Posledično vsebuje vrojeno in nerešljivo protislovje med tem, da se izvedba nekaterih projektov dovoli na podlagi člena 6(3), projekti, na katere se nanaša člen 6(4), pa se lahko izvedejo le, če se sprejme vse izravnalne ukrepe. Prav tako z njim nikakor ni omajana trditev „glede postopne izgube bistva“.

75. Teh trditev tudi ni mogoče uskladiti s sodno prakso Sodišča iz sodbe Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging[29] . Sodišče z ugotovitvijo v točki 35, da zaradi člena 6(3) ni potrebna sočasna uporaba norme splošnega varstva iz člena 6(2), ni želelo poudariti razlik med tema določbama. Nasprotno, odločilo se je poudariti *podobnosti* med njima. Na podlagi tega je v točki 36 nadaljevalo, da „dovoljenje za načrt ali projekt, ki je bilo dano na podlagi člena [6(3)] [Direktive], nujno

28 — Delno se je na obravnavi razpravljalo tudi o vprašanju, ali je ta pojav upošteven pri ugotavljanju izpolnjenosti merila „škodovanja celovitosti zadevnega območja“ iz člena 6(3). Menim, da v tem okviru ni upošteven. V tem okviru so upoštevna merila navedena v točkah od 50 do 60 zgoraj. Ni treba iti onkraj njih.

29 — Navedena v opombi 15. Če se v nadaljevanju izkaže, da bo tak načrt ali projekt verjetno povzročil poškodovanja ali vznemirjanja, čeprav pristojnim nacionalnim organom ne bi bilo mogoče očitati nobene napake, se bo uporabil člen 6(2), da bo zagotovljena obnova celovitosti območja (glej v tem smislu točko 37 sodbe).

predpostavlja, da se je štelo, da ta ne bi [škodoval] celovitost[i] zadevnega območja in da niti ne bi povzročil pomembnih [poslabšanj] ali vznemirjanj v smislu [člena 6(2)]“. Iz istega razloga je Sodišče v sodbi Komisija proti Španiji ugotovilo, da je namen odstavkov 2 in 3 člena 6 Direktive „zagotoviti enako raven varstva“. [30]

76. Ob upoštevanju vsega navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je za ugotovitev, ali bo načrt ali projekt, za katerega se uporabi člen 6(3) Direktive, škodoval celovitosti območja, treba preveriti, ali bo ta načrt ali projekt negativno vplival na sestavne elemente zadevnega območja, pri čemer se upoštevajo razlogi za določitev območja in z njimi povezani cilji ohranjanja. Za vplivanje, ki je trajno ali dolgoročno, je treba šteti, da je škodljivo. Pri takšnem ugotavljanju se uporabi previdnostno načelo.

Drugo vprašanje

77. Nacionalno sodišče s tem vprašanjem sprašuje, ali je treba na podlagi previdnostnega načela dovoljenje za načrt ali projekt zavrniti, če bi povzročil trajno nepopravljivo izgubo celotnega zadevnega habitata ali njegovega dela. Vprašanje predpostavlja, da ima lahko zadevno načelo ločeno nalogo pri presoji, ki naj jo izvedejo nacionalni organi na podlagi člena 6(3). Predpostavlja torej, da je lahko rezultat v primeru, da se načela ne uporabi, drugačen, kot pa če se ga.

78. Uporabo previdnostnega načela sem opisala v točki 51 zgoraj. Je, kot sta navedla lokalna organa, postopkovno načelo, ker opisuje pristop, ki ga mora ubrati nosilec odločitve in ne zahteva določenega rezultata.

79. Sodišče je v sodbi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging presodilo, da je previdnostno načelo vključeno v člen 6(3) [31]. Zato, kot trdi Združeno kraljestvo, v strukturi tega člena ni nikakršne vrzeli v razlagi, ki bi jo bilo treba zapolniti z uporabo tega načela. Prav tako dejstvo, da je to načelo pomembno pri ugotavljanju, ali lahko pristojni organ izključi kakršnokoli škodovanje celovitosti območja, ne sodi pod prejšnje vprašanje, kaj ta preizkus pomeni.

80. Zato na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Tretje vprašanje

81. Nacionalno sodišče s tem vprašanjem poizveduje o razmerju med odstavkoma 3 in 4 člena 6.

82. Svojo analizo tega razmerja sem podala zgoraj [32] in nimam nič za dodati.

Predlog

83. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je postavilo nacionalno sodišče, odgovori:

Za ugotovitev, ali načrt ali projekt, za katerega se uporabi člen 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, škoduje celovitosti območja, je treba preveriti, ali bo ta načrt ali projekt negativno vplival na sestavne elemente

30 — Navedena zgoraj v opombi 15, točka 142.

31 — Navedena zgoraj v opombi 15, točka 58.

32 — Glej točko 62 in naslednje.

zadevnega območja, pri čemer se upoštevajo razlogi za določitev območja in z njimi povezani cilji ohranjanja. Za vplivanje, ki je trajno ali dolgoročno, je treba šteti, da je škodljivo. Pri takšnem ugotavljanju se uporabi previdnostno načelo.