# SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT,

predstavljeni 9. junija 2005[1]

## I – Uvod

1. Komisija v obravnavanem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti graja, da Združeno kraljestvo ni ustrezno preneslo različnih določb Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (v nadaljevanju: Direktiva o habitatih)[2].

2. Komisija je zaradi tega najprej izvedla predhodni postopek na podlagi člena 226 ES in 18. julija 2001 Združenemu kraljestvu izdala obrazloženo mnenje, v katerem je določila skrajni rok dveh mesecev za izpolnitev obveznosti iz Direktive o habitatih.

3. Ker Komisija vmesnih ukrepov Združenega kraljestva ne šteje za zadostne, Sodišču predlaga, naj:

— ugotovi, da Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tem, da ni pravilno preneslo zahtev iz Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, ni izpolnilo obveznosti iz te direktive;

— Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

4. Vlada Združenega kraljestva Sodišču predlaga, naj:

— ugotovi, da je Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska izpolnilo obveznosti iz Direktive 92/43 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, in

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.
2 — UL L 206, str 7.

5. Zahtevek britanske vlade je razumeti tako, da je usmerjen v zavrnitev tožbe. Če je, skladno s svojim izrekom, poleg tega usmerjen še v ugotovitev ravnanja, skladnega z direktivo, ga je treba zavreči kot nedopustnega, saj pravo Skupnosti takšne tožbe ne predvideva.

## II – Preizkus tožbenih razlogov

6. Komisija graja prenos različnih določb Direktive o habitatih. Vlada Združenega kraljestva se po eni strani brani z utemeljitvami k posameznim določbam, po drugi strani pa navaja, da so vse morebitne praznine nepomembne, saj se spoštovanje Direktive o habitatih zagotavlja s splošno določbo.

### A – *Prenos s splošno določbo*

7. Britanska vlada se najprej na splošno sklicuje na sodno prakso Sodišča o nujnosti natančnega prenosa direktive. V skladu z navedenim se za prenos direktive v notranje pravo ne zahteva nujno formalni in dobesedni prevzem njene vsebine v izrecno in specifično pravno določbo. Glede na vsebino direktive lahko zadošča že splošni pravni kontekst, če se z njim dejansko zagotavlja tako jasna in natančno opredeljena polna uporaba direktive, da se lahko – če naj direktiva utemeljuje zahtevke posameznikov – upravičenci seznanijo z vsemi pravicami in jih uveljavljajo pred nacionalnimi sodišči.[3]

8. V britanskem pravu takšen splošni okvir obstaja. Pristojni organi imajo namreč zakonsko določeno obveznost, da upravičenja izvajajo tako, da zagotavljajo spoštovanje Direktive o habitatih. Za Anglijo in Wales ter Škotsko navedeno izhaja iz Regulations 3 (2) in 3(4) Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations 1994 (v nadaljevanju: C (NH)R 1994), za Severno Irsko iz Regulations 3(2) in 3(4) Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations (Northern Ireland) 1995 (v nadaljevanju: C(NH)R(NI) 1995) in za Gibraltar iz Section 17A Nature Protection Ordinance 1991, kot je bil spremenjen leta 1995 (v nadaljevanju: NPO). Ta obveznost po mnenju britanske vlade zagotavlja, da morebitne nejasnosti ali pomanjkljivosti posameznih določb, s katerimi je bila prenesena direktiva, ne onemogočajo uresničevanja

3 — Sodba Sodišča z dne 30. maja 1991 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-59/89, Recueil, str. I-2607, točka 18).

ciljev direktive. To razlago naj bi izrecno potrdil angleški High Court.[4]

9. Komisija v nasprotju z navedenim trdi, da je Sodišče večkrat zahtevalo, „da morajo biti določbe direktive prenesene z nesporno povezanostjo in specifičnostjo, natančno opredeljenostjo in jasnostjo, ki je nujna za izpolnitev zahtev pravne varnosti.“[5] Zlati pri Direktivi o habitatih je nujen konkreten prenos, saj so potrebni ukrepi usmerjeni na specifične ohranitvene cilje nekega območja, habitata ali vrste. Po mnenju britanske vlade pa bi zadoščal prenos direktive kot celote s takšno splošno določbo.

10. Sodišče je pred kratkim sodno prakso o nujnosti natančnega prenosa direktiv predstavilo tako:

„Čeprav je [...] nujno, da je pravni položaj, ki izhaja iz nacionalnih ukrepov za prenos direktiv, dovolj natančno opredeljen in jasen, da posameznikom omogoča seznanitev z obsegom njihovih pravic in obveznosti, navedeno ne spreminja dejstva, da lahko države članice na podlagi člena 249(3) ES izberejo obliko in metode za prenos direktiv, ki najbolje zagotavljajo uresničitev cilja, ki se zasleduje z direktivami, in da iz te določbe izhaja, da prenos direktive v notranje pravo v vsaki državi članici ne zahteva nujno ravnanja zakonodajalca. Zato je Sodišče večkrat odločilo, da formalni prevzem določb direktive v izrecno specifično pravno določbo ni vedno potreben, saj se lahko prenos direktive glede na njeno vsebino zagotovi tudi s splošnim pravnim kontekstom.“[6]

11. Sodišče je posebno v zvezi z Direktivo Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic[7] (v nadaljevanju: Direktiva o pticah) odločilo, da je natančnost prenosa pomembna zlasti takrat, kadar je državam članicam poverjeno, da vsaka na svojem ozemlju upravlja skupno dediščino.[8] Ta izjava velja enako za Direktivo o habitatih.[9]

4 — Britanska vlada se sklicuje na sodbo Friends of the Earth v. Environment Agency and Able [2003] EWHC 3193, odstavka 57 in 59.

5 — Komisija se pri tem sklicuje na sodbe Komisija proti Nemčiji (navedena v opombi 3, točki 18 in 24), z dne 19. maja 1999 v zadevi Komisija proti Franciji (C-225/97, Recueil, str. I-3011, točka 37) in z dne 17. maja 2001 v zadevi Komisija proti Italiji (C-159/99, Recueil, str. I-4007, točka 32).

6 — Sodba Sodišča z dne 20. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Franciji (C-296/01, Recueil, str. I-13909, točka 55).

7 — UL L 103, str. 1.

8 — Sodbe Sodišča z dne 8. julija 1987 v zadevi Komisija proti Italiji (262/85, Recueil, str. 3073, točka 9), z dne 13. oktobra 1987 v zadevi Komisija proti Nizozemski (236/85, Recueil, str. 3989, točka 5) in z dne 7. decembra 2000 v zadevi Komisija proti Franciji (C-38/99, Recueil, str. I-10941, točka 53).

9 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Fennellyja, predstavljeni 16. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Franciji (C-256/98, Recueil, str. I-2487, točka 20), in generalnega pravobranilca Tizzana, predstavljeni 29. januarja 2002 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-75/01, Recueil, str. I-1585, točka 38).

12. Splošna določba se lahko zaradi tega šteje kot ustrezen ukrep prenosa, samo če nacionalni uporabnik prava in prizadeti ne dvomijo o zahtevi Direktive o habitatih. Tega ni mogoče ugotoviti na abstraktni ravni, ampak samo na podlagi posameznih določb, ki jih je treba prenesti.

B – *Posamezni tožbeni razlogi*

13. V posameznem Komisija kritizira prenos členov 6(2), 6(3) in (4), člena 11, členov 12(1)(d) in 12(4), člena 14(2), člena 15 in člena 16 Direktive o habitatih ter predpisov o uporabi Direktive o habitatih zunaj teritorialnih voda.

1. Člen 6(2) Direktive o habitatih – prepoved slabšanja

14. Člen 6(2) Direktive o habitatih ima naslednjo vsebino:

„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, če bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive."

15. Obe stranki izhajata iz tega, da je Združeno kraljestvo sprejelo potrebne ukrepe za prenos te določbe glede nadzora morebitnih vznemirjajočih dejavnosti.

16. Komisija zastopa stališče, da člen 6(2) Direktive o habitatih zahteva dodatno preprečitev vplivov na posebno ohranitveno območje, ki izhajajo iz opustitev ali nedejavnosti. Zaradi tega bi morali pristojni organi imeti pooblastila za sprejetje ukrepov za izognitev slabšanju nekega območja. To naj bi bilo zagotovljeno z novimi predpisi v Angliji, Walesu, Severni Irski in na Škotskem, ne pa tudi v Gibraltarju.

17. Britanska vlada se strinja s Komisijo, vendar z omejitvijo, da se je treba izogniti samo „nenaravnim" slabšanjem, npr. zaradi slabega gospodarjenja, ne pa tudi naravnim

slabšanjem, kot so podnebne spremembe ali poplave zaradi dviga morske gladine. V Gibraltarju je ta obveznost uresničena dovolj, zlasti z zgoraj omenjeno splošno določbo.

a) Vključitev pojmov opustitve in nedejavnosti

18. Sodna praksa do sedaj v okviru razlage člena 6(2) Direktive o habitatih večinoma ni obravnavala pojmov opustitve in nedejavnosti. Po mnenju generalnega pravobranilca Fennellyja vsebuje ta določba prepoved določenih ravnanj, ki bi lahko povzročila slabšanje zaščitenih habitatov ali vznemirjanje zaščitenih vrst.[10] Tudi predmet sodbe Owenduff-Nephin Beg Complex so bila ravnanja, ki bi jih bilo treba preprečiti, kot sta prevelika popaslost in pogozditev.[11] Samo generalni pravobranilec Léger je v tem primeru videl kršitev člena 6(2) Direktive habitati, ker niso bili izvedeni ukrepi, ki so primerni za odpravo škode, ki so jo povzročila ta ravnanja.[12]

19. Dejansko iz samega besedila člena 6(2) Direktive o habitatih izhaja obveznost izvajanja določenih ukrepov za ohranitev zaščitenih dobrin. Po tej določbi morajo države članice preprečevati slabšanja. Ali je treba prepovedati določene načine ravnanja oziroma ali je treba sprejeti ohranitvene ukrepe za preprečitev slabšanja, lahko izhaja samo iz pričakovanega slabšanja.[13] Zato Komisija upravičeno navaja, da so lahko nujni tako ukrepi za preprečevanje zunanjih groženj in motenj, ki jih povzroči človek, kot so na primer prepovedi[14], kot ukrepi za zaviranje naravnih sprememb, ki lahko slabšajo ohranjanje vrst in naravnih habitatov.

20. To izhaja tudi iz potreb posameznih zaščitenih tipov habitatov. Tako na primer stepski habitati s pogozdovanjem pogosto izgubljajo posebne lastnosti, če se to ne prepreči s človeškimi posegi. Pri tipih habitatov „nižinsko ekstenzivno gojeni travniki (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*)“ (Natura 2000 Code 6510) in „gorski

10 — Sklepni predlogi v zadevi C-256/98 (navedena v opombi 9, točka 25).

11 — Sodba z dne 13. junija 2002 v zadevi Komisija proti Irski (C-117/00, Recueil, str. I-5335, točka 22 in naslednje).

12 — Sklepni predlogi, predstavljeni 7. marca 2002 v zadevi Komisija proti Irski (C-117/00, Recueil, str. I-5335, točka 77).

13 — V zvezi s posebnim primerom odobritve projekta, ki ga ni možno opredeliti kot načrt ali projekt, glej moje sklepne predloge, predstavljene 29. januarja 2004 v zadevi Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee in Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (C-127/02, Recueil, str. I-7405, točka 118).

14 — Takšno razlago člena 6(2) Direktive habitati podaja generalni pravobranilec Fennelly v sklepnih predlogih v zadevi C-256/98 (navedena v opombi 9, točka 25).

gojeni travniki" (Natura 2000 Code 6520) izhaja nujnost človeških posegov, v obravnavanem primeru gojenja, neposredno ali posredno,[15] iz njunega opisa.

21. V nasprotju z mnenjem britanske vlade se pojem slabšanja ne nanaša samo na „nenaravna" slabšanja. Pravkar omenjeno pogozdovanje bi namreč pomenilo naravno slabšanje. Primeri, ki jih navaja britanska vlada – spremembe morske gladine, podnebne spremembe –, kažejo na to, da se njeni pomisleki ne nanašajo toliko na naravo v splošnem kot na strukturne spremembe okolja, zaradi katerih so vprašljivi pogoji nadaljnjega obstoja zaščitenih habitatov in vrst na prizadetih območjih Natura 2000. Odnos do takšnih sprememb je zelo pomemben, vendar to vprašanje presega okvir obravnavanega postopka. Komisija namreč Združenemu kraljestvu sploh ne očita, da ni sprejelo ukrepov za takšen primer.

b) O prenosu

22. Edina določba, ki bi se v Gibraltarju lahko nanašala na pozitivne ukrepe za preprečevanje slabšanj, je Section 17G Ordinance, ki pristojne organe pooblašča, da z lastniki ali imetniki sklenejo sporazume o vzdrževanju območja. To pooblastilo pa ni vezano na cilj izogniti se slabšanju. Prav tako ni razvidno, kakšni ukrepi bi se lahko sprejeli, če lastniki ali imetniki ne bi bili pripravljeni skleniti sporazuma.

23. Te pomanjkljivosti ni mogoče izravnati s splošno določbo, določeno v Section 17A, odstavek 2 NPO. V tem členu določena obveznost izvajati vsa upravičenja določena v NPO tako, da se zagotavlja spoštovanje Direktive habitati, ne pomeni zadostnih upravičenj sprejemanja ustreznih ukrepov pristojnih organov ob morebitni nepripravljenosti lastnikov ali imetnikov, poleg tega pa ti tudi ne morejo s potrebno jasnostjo razbrati svojih obveznosti[16], ki izhajajo iz člena 6(2) Direktive o habitatih.

24. Iz zgoraj navedenega izhaja, da določbe člena 6(2) Direktive o habitatih v Gibraltarju niso bile ustrezno prenesene.

15 — Tako se na primer angleški in nizozemski opis ne nanaša na košnjo, ampak na seno, kar pa predpostavlja košnjo.

16 — Ta vidik poudarja generalni pravobranilec Fennelly v sklepnih predlogih v zadevi C-256/98 (navedena v opombi 9, točka 19).

2. Člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih – presoja posledic

25. Člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih določa:

„(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."

26. Komisija očita, da tri posebna področja niso podvržena zahtevam člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih, in sicer načrti in projekti odvzema vode (Water abstraction plans and projects), načrti rabe tal (Land use plans) in glede Gibraltarja nadzor obstoječih pravic načrtovanja (Review of existing planning rights).

a) Določeni načrti odvzema vode

27. Ta očitek Komisije se ne nanaša na vse načrte in projekte odvzema vode, ampak zgolj na tiste, za katere je skladno s poglavjem II, oddelek II Water Resources Act 1991 treba pridobiti dovoljenje. Prenosa v povezavi z drugimi (večjimi) vodno gospodarskimi projekti Komisija ne graja.

28. Britanska vlada se v glavnem sklicuje na sistem določitve potencialno škodljivih dejavnosti na določenem območju v povezavi z zgoraj navedenimi splošnimi določbami. Sistem je v Angliji, Walesu in na Škotskem določen z Regulations 18 do 27 C(NH)R 1994, v Severni Irski z Regulations 15 do 18 C(NH)R(NI) 1995 in v Gibraltarju z Sections 17J, 17K, 17M, 17N in 17P NPO.

29. V bistvu vsi ti predpisi zagotavljajo, da se lahko za vsako posamezno območje vnaprej določijo dejavnosti, ki lahko škodujejo zaščitenim rastlinam in živalim. Takšna dejavnost se lahko izvaja samo, če se predhodno izvede postopek, ki ustreza zahtevam člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih.

30. Britanska ureditev ni združljiva s členom 6(3) Direktive o habitatih, če „načrte in projekte" v smislu te določbe izključuje iz postopka, določenega s to direktivo. Dejstvo je, da postopku, določenim s členom 6(3), niso podvrženi vsi načrti odvzema vode, ki so predmet obravnavanja, ampak samo tisti, ki so že od začetka definirani kot morebitno škodljivi za določeno območje. Zato je treba preizkusiti, ali sporni načrti odvzema vode – neodvisno od tega, ali so morebitno škodljivi – pomenijo „načrte in projekte" v smislu člena 6(3).

31. V sodbi Waddenzee se je Sodišče pri razlagi pojma „načrti in projekti" v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih znatno oprlo[17] na definicijo projekta, določeno v drugi alinei člena 1(2) Direktive Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.[18] Skladno z navedenim se drugi posegi v naravo in pokrajino, vključno z izkopavanji rudnih bogastev, štejejo za projekte. Tudi odvzem vode je lahko takšen poseg. Da v obravnavanem primeru ne gre za povsem nepomembne ukrepe, izhaja že iz tega, da sporni načrti potrebujejo dovoljenje (licence) na podlagi poglavja II, oddelek II Water Resources Act 1991. Tudi britanska vlada ne dvomi o tem, da je treba sporne načrte opredeliti kot projekte.

32. Ti projekti na podlagi člena 6(3)(1) Direktive o habitatih zahtevajo ustrezno presojo njihovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja, če niso neposredno povezani z upravljanjem območja oziroma za

17 — Sodba Sodišča z dne 7. septembra 2004 v zadevi Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee in Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (C-127/02, ZOdl., str. I-7405, točka 24 in naslednje).

18 — UL L 175, str. 40.

to niso potrebni, vendar lahko, bodisi sami bodisi v kombinaciji z drugimi načrti in projekti, pomembno vplivajo na območje. Britanska obramba poleg tega navaja, da se vsi načrti ali projekti odvzema vode, ki izpolnjujejo te predpostavke, že vnaprej določijo kot morebitno škodljivi za to območje. Pristojni organi zato vnaprej onemogočajo presojo projektov pri določitvi konkretnih določb o varstvu območja, tako da iz te presoje izključujejo določene načrte, ki niso določeni kot morebitno škodljivi.

33. Ta sistem preprečuje nepotrebne presoje projektov in uporabnike območja pravočasno seznanja z morebitno problematičnimi načrti. Takšna abstraktna predhodna presoja morebitnih nevarnosti se lahko opira na konkretna dejstva glede zadevnega območja, vendar ni tako pri samih projektih. Zato je po naravi manj natančna od presoje vsakega posameznega primera, ki lahko upošteva tako območje kot tudi načrte. Zato obstaja nevarnost, da pri abstraktni določitvi morebitno škodljivih dejavnosti ne bodo zajeti projekti, ki lahko zaradi svojih posebnih lastnosti pomembno ogrozijo območje.

34. K temu je treba dodati še pomanjkljivo jasnost britanskih predpisov o območni določitvi morebitno škodljivih dejavnosti. Regulation 22 C(NH)R 1994, Regulation 15 C(NH)R(NI) 1995 in Section 17H NPO ne določajo obveznosti, ampak samo pooblastilo, da se za vsako območje določijo morebitne škodljive dejavnosti, ki tako ali tako ne sodijo na področje uporabe predpisa, s katerim je bil prenesen člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih. Sicer ni mogoče izključiti, da je tako določena presoja vezana na splošno določbo za zagotavljanje spoštovanja Direktive o habitatih. Pri površnem branju pa ni mogoče razbrati niti obstoja obveznosti niti njenega obsega.[19] To je zelo pomembno, saj je v okviru britanskega prenosa določitev morebitno škodljivih dejavnosti osrednjega pomena za uresničitev ciljev Direktive o habitatih in ima lahko pomemben vpliv na pravice in obveznosti posameznikov, ki izkoriščajo površine na prizadetih območjih. Če pristojni organi ne izpolnjujejo obveznosti v zvezi z vsakim območjem in vsako morebitno škodljivo dejavnostjo, to povzroča luknje v varstvu območja.

35. Neprepričljiv je tudi nadaljnji argument britanske vlade, da se pri odobritvi načrtov

19 — V Nemčiji obstaja primerljiv varstveni režim za manjše načrte in projekte, za katere zunaj varstvenih območij ni treba pridobiti dovoljenja. Vendar vsebuje člen 33, odstavek 3, stavek 3, Zveznega zakona o varstvu narave izrecno obveznost za vsebino varstvene izjave: „S primernimi zapovedmi in prepovedmi ter negovalnimi in razvojnimi ukrepi je treba zagotoviti, da se zadosti zahtevam člena 6 Direktive 92/43/EGS."

odvzema vode že na podlagi splošnih določb spoštujejo cilji člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih. Zaradi osrednjega pomena teh določb za varstvo območja namreč splošne določbe pri prenosu ne zadoščajo. Sprejeti je treba jasne predpise, v katerih se določijo koraki, ki jih je treba izvesti pri presoji. Na zagotavljanje ciljev s splošnimi določbami vpliva tudi dejstvo, da se bo, drugače kot pri izrecnem prenosu postopka presoje za določene načrte, pri drugih načrtih izhajalo iz tega, da se postopek ne uporabi.

36. Britanska vlada dalje navaja, da v zvezi z določenimi varstvenimi območji po nacionalnem pravu, za t. i. Sites of Special Scientific Interest (SSSI), iz Section 28E in Section 28H Wildlife and Countryside Act 1981 izhaja obveznost presoje posledic, ki je primerljiva s členom 6(3) in (4) Direktive o habitatih. Ti predpisi veljajo za Anglijo in Wales. Komisija pa upravičeno graja, kot sporoča tudi britanska vlada, da ni mogoče vseh območij, varovanih z Direktivo, določiti kot območja SSSI. Vsebinsko je tudi ta varstveni režim povezan s predhodno fakultativno določitvijo morebitno škodljivih dejavnosti in je podvržen zgoraj predstavljenim ugovorom. Za predstavljenim sistemom pa zaostaja, ker ne vsebuje izrecnih določb, ki bi jih bilo mogoče šteti za prenos člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih. Zato je še manj kot zgoraj navedene določbe primeren za zagotavljanje tega prenosa.

37. Za Škotsko in Severno Irsko se britanska vlada sklicuje na določbe, ki so bile izdane šele po 18. septembru 2001. Teh v obravnavanem primeru ni mogoče upoštevati. Očitek Komisije je namreč treba presojati na podlagi položaja ob izteku roka, ki ga je določila v obrazloženem mnenju.[20] To je 18. september 2001.

38. Na podlagi navedenega lahko ugotovimo, da Združeno kraljestvo ni ustrezno preneslo člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih v zvezi z določenimi načrti in projekti odvzema vode.

20 — Glej sodbe Sodišča z dne 25. maja 2000 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-384/97, Recueil, str. I-3823, točka 35), z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-63/02, Recueil, str. I-821, točka 11) in z dne 9. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-417/02, ZOdl., str. I-7973, točka 22).

b) Načrti za rabo tal

39. Načrti za zasedbo tal (Land use plans ali Development plans) se v Združenem kraljestvu ne obravnavajo kot načrti ali projekti v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih. Ne dovoljujejo namreč že izvedbe določenega načrta. Za to je namreč treba pridobiti samostojno dovoljenje. Dovoljenje se sicer izda v soglasju z načrtom, vendar samo če mu ne nasprotujejo upoštevni pomisleki (material considerations).

40. Stranke se strinjajo, da so sporni ukrepi načrti v smislu člena 6(3)(1) Direktive o habitatih. Vendar so v sporu glede tega, ali lahko pomembno vplivajo na območja, varovana z Direktivo. Britanska vlada meni, da lahko šele kasnejša izdaja dovoljenja vpliva na varovana območja. Zato ga je treba zavrniti, če je v nasprotju z Direktivo o habitati. Zadošča, da se postopku za načrte in projekte podvrže samo to dovoljenje. V preostalem namreč zgoraj navedene določbe in upoštevna navodila zavezujejo organe načrtovanja pri izdelavi načrtov k spoštovanju zahtev Direktive o habitatih.

41. Sklicevanje na načrte v členu 6(3)(1) Direktive o habitatih kaže na to, da je treba morebitno nujnost presoje posledic upoštevati že pred načrtovanjem. Načrt je po sami naravi bolj oddaljen od uresničevanja določenih ukrepov kot projekt. V okviru člena 6(3) Direktive o habitatih pojem načrta poleg pojma projekta ne bi imel nobene bistvene lastne funkcije, če bi bilo zajeto samo zadnje dovoljenje za določene ukrepe, ki ga izdajo organi.

42. Sodna praksa Sodišča nakazuje takšno razlago. Sodišče je že presodilo, da je zahteva po primerni presoji vplivov načrtov ali projektov na podlagi člena 6(3)(1) Direktive o habitatih odvisna od tega, ali obstaja verjetnost ali tveganje, da bodo ti bistveno vplivali na zadevno območje.[21] Gotovost vpliva ni nujna.[22] Ob upoštevanju načela previdnosti je zahtevana stopnja verjetnosti dosežena takrat, kadar na podlagi objektivnih okoliščin ni mogoče izključiti, da zadevni načrt ali projekt pomembno vpliva na zadevno območje.[23]

21 — Sodba Waddenzee (navedena v opombi 18, točka 43).
22 — Sodba Waddenzee (navedena v opombi 18, točka 41).
23 — Sodba Waddenzee (navedena v opombi 18, točka 44).

43. Sklepanja o zahtevani stopnji verjetnosti so se nanašala na znanstvene negotovosti o vplivih ukrepov, katerih izvedba je bila gotova. Pri tukaj spornih načrtih, ki jih je treba odobriti, pa je negotovo že to, ali bodo sploh izvedeni. Vendar se zdi primerno uporabiti primerljiva merila. Skladno z navedenim je odločilno, da na podlagi objektivnih okoliščin ni mogoče izključiti, da načrt, ki za uresničitev potrebuje nadaljnja dovoljenja, znatno vpliva na sporno območje. To je vselej podano, če morajo biti naknadne odločitve načeloma skladne z načrti, kot je to določeno v pravu Združenega kraljestva za tukaj obravnavane načrte.

44. Sicer tudi pravo Združenega kraljestva načeloma določa, da se po negativni presoji posledic ne izda dovoljenje za načrt ali pa se izvede izjemni postopek na podlagi člena 6(4) Direktive o habitatih. Vendar bi dejstvo, da se zahteve po varstvu območja v razmerju do nasprotujočih načrtov lahko uveljavijo samo v zadnjem trenutku kot izjema od normalnega poteka postopka, ogrozilo cilje Direktive o habitatih. Pri določitvi takšnega postopka bi obstajala nevarnost, da presoja posledic, ki sledi načrtovanju, ne bi bila odprta za rezultate, ampak bi se izvajala s ciljem uresničitve načrta.

45. Zožitev perspektive na zadnje dovoljenje poleg tega ne upošteva, da lahko tudi načrti, katerih izvedba predpostavlja nadaljnja dovoljenja, *posredno* vplivajo na območja. Načrti namreč praviloma določajo izvedbo različnih posameznih načrtov s pomočjo koordinacije. Navedeno pa vpliva zlasti na presojo alternativ, ki je v določenih okoliščinah nujna.

46. Zato je treba najprej omeniti preprečitev morebitnih alternativ, ki pri načrtovanju niso upoštevane zaradi neobstoja presoje posledic, z drugimi sestavinami načrta. Če se namreč pri načrtovanju še ne upoštevajo vplivi, lahko uresničitev posameznih delov načrtov, ki sami po sebi nimajo neposrednega vpliva na območje, izniči možne alternative za prizadete dele načrta. Tako bi lahko na primer načrt za varovano območje predvidel poselitev in hkrati nujno potrebno cesto, ki bi na predvidenem kraju prizadela varovana območja, čeprav bi se lahko namesto naseljenega območja to uresničilo tudi brez vpliva na varovana območja. Če se najprej vzpostavi naselitveno območje, pri naslednji odločitvi o cesti ni podana alternativa. Varovano območje po Direktivi o habitatih pa zahteva, da se že pri načrtovanju upošteva okoliščina, da bo šele uresničitev *obeh* načrtov vplivala na varovano območje, zaradi česar ju je treba utemeljiti.

47. Zlasti pri načrtovanju prog za cestni ali železniški promet, načeloma pa tudi pri vseh širitvenih načrtih, prve faze načrtovanja redno vplivajo na uresničevanje nadaljnjih stopenj. Če učinki celotnega načrta na varovana območja, ki bodo prizadeta šele kasneje, niso bili preizkušeni niti v fazi načrtovanja niti v prvih stopnjah, vsaka stopnja zožuje krog možnih alternativ za naslednje, ne da bi bil izveden primeren preizkus alternativ. Takšno ravnanje se pogosto označuje z negativno besedo taktika salame.

48. K temu je treba dodati, da zgodnje upoštevanje zahtev po varstvu območja preprečuje napačna načrtovanja, ki jih je treba morebiti popraviti, če se šele pri izdaji konkretnega dovoljenja pokaže, da načrta v tej obliki zaradi vpliva na varovana območja ni mogoče izvesti. Zato tudi v okviru Direktive o habitatih velja misel, ki je bila razvita za Direktivo 85/337/EGS o presoji vplivov na okolje, da je treba presojo vplivov izvesti kolikor je le mogoče zgodaj.[24]

49. Britanska vlada upravičeno ugovarja, da presoja vplivov v fazi oblikovanja načrtov ne more upoštevati vseh učinkov ukrepa. Pravi-loma so številne podrobnosti podane šele ob izdaji zadnjega dovoljenja. Prav tako ne bi bilo primerno zahtevati navajanja vseh podrobnosti načrtovanih načrtov ali odpravo večstopenjskih postopkov načrtovanja in izdaje dovoljenj z namenom, da se presoja posledic ugotavlja v določeni točki postopka. V vsaki upoštevni fazi postopka se mora presojati vpliv na varovana območja kar najbolj na podlagi točnosti načrta. V nadaljnjih fazah postopka se ta presoja izvaja bolj konkretno.

50. Ugotovimo lahko, da morajo biti obravnavani sporni načrti načeloma podvrženi postopku na podlagi člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih, če lahko predvideni ukrepi pomembno vplivajo na varovana območja. Ker pravo Združenega kraljestva tega ne zagotavlja, prenos člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih v tej točki ni ustrezen.

c) Nadzor obstoječih pravic načrtovanja v Gibraltarju

51. Komisija graja, da pristojni organi v Gibraltarju niso zavezani nadzorovati obstoječe pravice načrtovanja z vidika njihovega

24 — Glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 7. januarja 2004 v zadevi Delena Wells (C-201/02, Recueil, str. I-723, točka 49 in naslednje).

vpliva na varovana območja. Britanska vlada se v zvezi s tem sklicuje na Section 34 Town and Planning Ordinance, ki daje pristojnim organom pooblastila za spremembo obstoječih dovoljenj. V tem okviru je treba zahteve člena 6(3) Direktive o habitatih upoštevati bodisi kot rezultat zadevnega načrta ali kot upoštevne pomisleke (material considerations).

52. V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da predpisi Gibraltarja, ki jih je predstavila britanska vlada, ne vsebujejo od Komisije zahtevane *obveznosti* nadzora obstoječih pravic načrtovanja, ampak samo pooblastilo za nadzor. Drugače kot pri Gibraltarju obveznosti, kot jih zahteva Komisija, obstajajo v Angliji, Walesu in na Škotskem (Regulation 50 C(NH)R 1994) in na Severnem Irskem (Regulation 45 C(NH)R(NI) 1995).

53. Obveznost nadzora obstoječih pravic načrtovanja je lahko zelo koristna za varstvo območja, saj preprečuje vpliv na območja zaradi prejšnjih pravnih položajev, ki so nastali brez upoštevanja Direktive o habitatih. Zato ta obveznost ustreza ciljem Direktive habitati. Iz člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih pa ne izhaja, da imajo države članice obveznost naknadnega nadzorovanja obstoječih pravic načrtovanja. V tem členu določen postopek se načeloma uporabi, *preden* države članice določijo pravice načrtovanja, katerih izvajanje bi lahko vplivalo na območje.

54. Tudi stališče generalnega pravobranilca Fennellya, ki ga navaja Komisija, ne pelje do drugega rezultata. Generalni pravobranilec Fennelly je upravičeno poudaril, da je treba vse razvojne dejavnosti podvreči presoji posledic, z izjemo tistih, pri katerih ni verjetno, da posamično ali v skupnem delovanju z drugimi razvojnimi dejavnostmi pomembno vplivajo na ohranitvene cilje območja.[25] To ustreza besedilu člena 6(3)(1) Direktive o habitatih. Iz tega pa ne izhaja, da je treba nad obstoječimi pravicami načrtovanja izvajati naknaden nadzor.

55. Ni mogoče izključiti, da lahko takšno obveznost naknadnega nadzora opremo na člen 6(2) Direktive o habitatih oziroma ustrezne dolžnosti varovanja pred določitvijo skupnostne liste. V sodbi Waddenzee je sodišče povdarilo, da se ta določba lahko uporabi, če se na podlagi člena 6(3) izkaže, da odobren načrt ali projekt povzroča slabšanja ali znatna vznemirjanja varovanega območja.[26] Člen 6(2) bi se lahko morebiti uporabil tudi tedaj, kadar lahko obstoječi pravni

25 — Sklepni predlogi v zadevi C-256/98 (navedeni v opombi 9, točka 33).

26 — Sodba Waddenzee (navedena v opombi 21, točka 37).

položaji povzročijo takšna slabšanja ali dodatna vznemirjanja.[27] Komisija sicer ni podala nobene utemeljitve glede tega, zlasti pa ne kršitve člena 6(2). Zato ta možnost v postopku tudi ni bila raziskana in ne more upravičiti obsodbe Združenega kraljestva.

56. V tej točki je treba tožbo zavrniti.

3. Členi 11, 12(4) in 14(2) Direktive o habitatih – obveznosti nadzora

57. Vsebina določb, ki jih je treba prenesti, je:

*„Člen 11*

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

*Člen 12*

[...]

(4) Države članice vzpostavijo sistem za spremljanje naključnega ujetja in ubitja živalskih vrst iz Priloge IV(a). Glede na zbrane informacije države članice nadaljujejo z raziskavami ali potrebnimi ohranitvenimi ukrepi, da se zagotovi, da naključno ujetje in ubitje nima znatnega škodljivega vpliva na zadevno vrsto.

[...]

*Člen 14*

[...]

(2) Če so taki ukrepi potrebni, vključujejo nadaljevanje spremljanja stanja iz člena 11. [...]“

27 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Waddenzee (navedeni v opombi 13, točka 58).

58. Komisija očita, da Združeno kraljestvo v notranje pravo ni preneslo obveznosti spremljanja, ki izhaja iz teh določb. Trdi, da dokler te obveznosti ne bodo jasno naložene pristojnim organom, sama ne more ugotoviti, ali je zahtevano spremljanje dejansko zagotovljeno.

59. Britanska vlada se sklicuje na to, da so bile določenim, z zakonom ustanovljenim naravovarstvenim združenjem – English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage in Department for the Environment in Northern Ireland – s Sections 132 in 133 Environmental Protection Act 1990 in ustreznimi določbami za Škotsko in Severno Irsko dodeljene naloge, ki v povezavi z zgoraj navedenimi splošnimi določbami zagotavljajo izvajanje spremljanja, določenega s to direktivo. Te naloge vključujejo zlasti upravljanje nacionalnih naravovarstvenih območij, svetovanje vladi pri razvoju in izvajanju politike, določitev skupnih standardov spremljanja in izvajanje raziskav. Ta združenja naj bi pri izvajanju dejavnosti upoštevala tudi dejanske ali možne ekološke spremembe.

60. Člen 11, člen 12(4) in člen 14(2) Direktive o habitatih vsebujejo splošne obveznosti kontinuiranega spremljanja določenih stanj in razvoja, zlasti stanje ohranjenosti vrst in habitatov, določenih v členu 2 ob posebnem upoštevanju prednostnih naravnih habitatnih tipov in prednostnih vrst. Ta obveznost ni niti neposredno niti posredno pomembna za pravice in obveznosti posameznikov. Vendar je osrednjega pomena za praktično učinkovitost direktive, saj se lahko skoraj vsi ukrepi, ki jih zahteva direktiva, učinkovito izvajajo samo na podlagi spoznanj, doseženih s tem spremljanjem. Tako lahko pomen določenega pojava pri vrsti presojamo samo, če imamo pregled nad drugimi takimi pojavi. Takšne presoje pomenijo predpostavke za sprejemanje odločitev o varovanem območju, območnem upravljanju, vplivih na območje in tudi glede uporabe določb o varstvu vrst. Zato mora prenos zagotavljati, da se obveznosti spremljanja zagotavljajo sistematično in kontinuirano.

61. Nalog določenih združenj, ki jih je predstavila britanska vlada, ni mogoče niti v povezavi z zgoraj omenjenimi splošnimi določbami razumeti tako, da določajo spremljanje, ki bi ustrezalo zahtevam Direktive. Iz dejstva, da navedena združenja določajo skupne standarde spremljanja, namreč izhaja, da dejansko spremljanje izvajajo drugi organi. Ti organi pa niso določeni.

62. Tudi spremljanje določenih dodatkov k Wildlife and Countryside Act 1981 na podlagi Section 24 tega zakona, ki ga je primeroma navedla britanska vlada, ne predvideva spremljanja, ampak samo predlog vključitve živali in rastlin v te dodatke ali njihovega izbrisa iz teh dodatkov. Sicer lahko izhajamo iz tega, da predlogi temeljijo na rezultatih spremljanja prizadetih populacij, vendar ostaja nejasno, kateri organ to spremljanje izvaja. Če spremljanja ne izvaja noben britanski organ, splošne določbe, ki pomenijo zvezo z Direktive o habitatih, nimajo nobenega učinka.

63. V takšnem pravnem položaju obstaja nevarnost, da se izvedeni ukrepi spremljanja ne opirajo na Direktivo habitati, ampak zasledujejo druge cilje in tako zgolj naključno zagotavljajo uresničevanje ciljev teh določb. Zahtevano sistematično in kontinuirano spremljanje tako ni zagotovljeno.

64. Položaj v Gibraltarju je še manj primeren za prenos členov 11, 12(4) in 14(2) Direktive o habitatih. Spremljanje se tukaj zagotavlja tako, da se lahko dejavnosti, ki utegnejo škodovati rastlinam in živalim na varovanih območjih, izvedejo šele po presoji njihovih posledic. Spremljanje na podlagi člena 11 in 14(2) Direktive o habitatih pa se ne izčrpa v študijah po točkah na podlagi določenih načrtov, ampak naj bi splošno dokumentiralo ohranitveno stanje vrst in habitatnih tipov, s čimer se v posameznih primerih med drugim zagotavlja presoja konkretnih študij.

65. Ugotovimo lahko, da Združeno kraljestvo ni ustrezno preneslo členov 11, 12(4) in 14(2) Direktive o habitatih.

4. Člen 12(1)(d) Direktive o habitatih – varstvo razmnoževališč in počivališč

66. Člen 12(1) Direktive o habitatih določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da vzpostavijo sistem strogega varstva živalskih vrst iz Priloge IV(a) na njihovem

naravnem območju razširjenosti, ki prepoveduje:

a) vse oblike namernega ujetja ali ubitja osebkov teh vrst v naravi;

b) namerno vznemirjanje teh vrst, zlasti med razmnoževanjem, vzrejo mladičev, zimskim spanjem in selitvijo;

c) namerno uničevanje ali odvzem jajc iz narave;

d) poškodovanje ali uničenje razmnoževališč ali počivališč."

67. Komisija graja prenos člena 12(1)(d) Direktive o habitatih z dveh vidikov. Po eni strani gre za odstopanje med angleško različico te določbe in besedilom predpisov, s katerimi je bil ta člen prenesen. Medtem ko Direktiva uporablja izraz „deterioration", nacionalni predpisi Združenega kraljestva uporabljajo glagol „to damage". Po drugi strani naj bi bilo v Gibraltarju prepovedano samo namerno poškodovanje ali uničenje razmnoževališč ali počivališč.

a) Prenos pojma „deterioration"

68. Komisija ta očitek opira na ugotovitev, da Direktiva uporablja izraz „deterioration", medtem ko britanski predpisi uporabljajo glagol „to damage". V teku postopka je Komisija na to razlikovanje oprla tri očitke.

69. *Prvi očitek* vsebuje obrazloženo mnenje. V njem je Komisija poudarila, da uporaba izraza „to damage" namesto izraza „deterioration" povzroča, da niso zajeti učinki, ki so posledica malomarnosti („neglect"). Nasprotno je v repliki glede tega izrecno pojasnila, da po njenem mnenju člen 12(1)(d) ne zahteva varstva razmnoževališč in počivališč pred slabšanjem kot posledico malomarnosti („neglect") ali nedejavnosti. Tako je Komisija sicer v predhodnem postopku grajala obravnavanje malomarnosti, vendar je v repliki ta očitek umaknila. O tej točki zato Sodišču ni treba odločati.

70. *Drugi očitek* je Komisija prvič vložila v tožbi in ga kasneje poglobila v repliki. Komisija graja, da je prenos člena 12(1)(d) Direktive o habitatih v Združenemu kraljestvu v celoti omejen na naklepna in premiš-

ljena ravnanja. Tožba je v tej točki dopustna samo, če je bil ta očitek že predmet predhodnega postopka. Očitka, ki ga ni vsebovalo obrazloženo mnenje, Sodišče ne more preizkusiti.[28]

71. Edini element predhodnega postopka, ki bi lahko vseboval ta očitek, je izjava, da „deterioration" zajema tudi „neglect", kar pa ne velja za izraz „to damage". „Neglect" lahko pomeni tako „zanemarjanje" kot „kršitev obveznosti skrbnega ravnanja". Zadnjenavedeno je oblika krivde. V zvezi z Gibraltarjem Komisija zato izraz „neglect" uporablja tudi kot nasprotje od izraza „deliberately", tj. namerno.[29] Če bi Komisija že v obrazloženem mnenju želela vložiti očitek, da uporaba izraza „to damage" pomeni pretežko obliko krivde, bi morala to, kot je storila v primeru Gibraltarja, bolj jasno nakazati. Izraza „deterioration" in „to damage" se namreč v svojem pomenu ne razlikujeta glede oblike krivde. Nadaljnji indic za pomanjkljivi prikaz tega očitka v predhodnem postopku in morda celo v tožbi je tudi, da se britanska vlada glede tega prvič brani šele v dupliki. Zato očitek omejitve na naklepno in premišljeno ravnanje v zvezi z Združenim kraljestvom ni bil predmet predhodnega postopka. Očitek glede oblike krivde je zato treba zavrniti kot nedopustnega.

72. Če bi Sodišče ta očitek spoznalo za dopustnega, je na vsak način neutemeljen. Sicer člen 12(1)(d) Direktive o habitatih zahteva prepoved vseh ravnanj, ki povzročajo poškodovanje ali uničenje razmoževališč ali počivališč, ne glede na to, ali so bila ta ravnanja naklepna ali premišljena. Vendar Komisija ni dokazala, da so dejanska stanja kaznivih dejanj v Združenem kraljestvu omejena na naklepno ali premišljeno ravnanje. Medtem ko trdi, da kaznivost predpostavlja obstoj naklepa, britanska vlada navaja, da je dejansko stanje kaznivih dejanj t. i. „strict liability offence", kar pomeni, da se ne zahteva obstoj naklepa ali malomarnosti.[30] Neodvisno od navedb britanske vlade obstajajo trdni dokazi, da kaznivost ni vedno

28 — Sodba Sodišča z dne 24. junija 2004 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-350/02, ZOdl., str. I-6213, točka 20 z nadaljnjim sklicevanjem). Ta predpostavka dopustnosti tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti se lahko preizkusi po uradni dolžnosti: sodbe Sodišča z dne 15. januarja 2002 v zadevi Komisija proti Italiji (C-439/99, Recueil, str. I-305, točka 8) in z dne 31. marca 1992 v zadevi Komisija proti Italiji (C-362/90, Recueil, str. I-2353, točka 8).

29 — V zvezi s tem glej v nadaljevanju točko 77.

30 — To predstavitev potrjujejo pojasnila škotskega ministrstva za okolje „European Protected Species, Development Sites and the Planning System" (oktober 2001), http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, str. 2, št. 12, obiskana 27. maja 2005. Po drugi strani pa vprašanje, ali gre za „strict liability offence" v R proti Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd z dne 5. novembra 1999, *Common Market Law Reports* 2000 (št. 1279), str. 94 (122), ostaja odprto. Glej tudi Environmental Audit – Sixth Report z dne 5. maja 2004, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12602.htm, št. 9, obiskana 27. maja 2005, po katerem okoljska kazniva dejanja praviloma temeljijo na „strict liability".

omejena na naklepno ravnanje.[31] Ta nejasnost je v breme Komisije, ki mora dokazati kršitev pogodbe.[32] Zato bi morala v obravnavanem primeru predložiti vsaj prepričljive oporne točke za svojo predstavitev britanskega prava.

73. Nazadnje, Komisija kot *tretji očitek* po njenem mnenju podane razlike med „deterioration" in „to damage" v repliki precizira tako, da naj bi izraz „to damage" v predpisih Združenega kraljestva zajemal samo neposredno poškodovanje. Izraz „deterioration", ki ga uporablja Direktive o habitatih, pa naj bi zajemal tudi posredno poškodovanje. Ta očitek lahko razumemo kot nadaljnji razvoj izhodišča v predhodnem postopku, ker se nanaša na domnevno razliko med obema izrazoma in očitno ne nasprotuje tezi Komisije glede pomena teh izrazov. V zvezi s tem očitkom je tožba torej dopustna.

74. Komisiji gre pritrditi, da člen 12(1)(d) Direktive o habitatih ne prepoveduje samo neposrednih poškodovanj, ampak tudi ravnanja, ki posredno vplivajo na razmnoževališča in počivališča. Na podlagi člena 12(1)(d) je namreč prepovedano vsako poškodovanje ali uničenje razmnoževališč in počivališč. Razlikovanje med neposrednimi in posrednimi vplivi ni podano.

75. Komisija pa kljub ugovoru britanske vlade ni predložila nobenega dokaza o tem, da dejanska razlaga izraza „to damage" v Združenemu kraljestvu odstopa od razlage izraza „deterioration", ki jo predlaga. Tudi zato Komisija ni pojasnila neizpolnitve obveznosti.

76. V zvezi s prenosom člena 12(1)(d) Direktive o habitatih na območju celotnega Združenega kraljestva je torej tožba deloma nedopustna, v preostalem pa neutemeljena.

b) Omejitev na naklepna dejanja v Gibraltarju

77. V zvezi z Gibraltarjem je Komisija predhodno grajala, da Section 17T(1)(d)

31 — Glej oba posvetovalna dokumenta „Consultation Paper on Legislative proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protected Species into the Land-Use Planning Regime" valižanske vlade iz junija 2002, http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc, Section 1, Nr. 4, obiskana 27. maja 2005, in „Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations" škotske vlade iz marca 2003, http://www.scotland.gov.uk/consultations/environment/tacnh.pdf, Nr. 20, obiskana 27. maja 2005, ter sodbo High Court z dne 4. februarja 2004 (Newsum in drugi proti Welsh Assembly Government, [2004] EWHC 50 [Admin], št. 17 in 101).

32 — Sodba Sodišča z dne 6. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-434/01, Recueil, str. I-13239, točka 21 z nadaljnjim sklicevanjem).

Ordinance prepoveduje samo naklepno poškodovanje ali uničenje razmoževališč in počivališč.[33] Britanska vlada priznava, da to ne ustreza zahtevi iz člena 12(1)(d) Direktive o habitatih. V zvezi z Gibraltarjem torej ta določba ni bila pravilno prenesena.

5. Člen 12(2) in člen 13(1) Direktive o habitatih

78. Člen 12(2) Direktive o habitatih določa, da države članice za živalske vrste iz Priloge IV(a) prepovejo posedovanje, prevoz in prodajo ali izmenjavo osebkov, vzetih iz narave, in njihovo ponujanje za prodajo ali izmenjavo, razen za osebke, ki so bili zakonito vzeti iz narave pred začetkom izvajanja te direktive.

79. Člen 13(1) Direktive o habitatih določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da vzpostavijo sistem strogega varstva rastlinskih vrst iz Priloge IV(b), ki prepoveduje naslednje:

a) namerno trganje, zbiranje, rezanje, ruvanje ali uničevanje teh rastlin v naravi na njihovem naravnem območju razširjenosti;

b) posedovanje, prevoz in prodajo ali izmenjavo osebkov teh vrst, vzetih iz narave, in njihovo ponujanje za prodajo ali izmenjavo, razen za osebke, ki so bili zakonito vzeti iz narave pred začetkom izvajanja te direktive."

80. Komisija graja, da predpisi Združenega kraljestva, s katerimi je bil izveden prenos člena 12(2) Direktive o habitatih, vsebujejo izjemo za osebke, ki so bili zakonito ujeti, ubiti ali prodani. Gre za Regulations 39(4) C(NH)R 1994 in 34(4) C(NH)R(NI) 1995 ter za Section 17T(4) NPO. Tudi za rastline, varovane na podlagi člena 13(1) Direktive habitati, obstaja izjema, če je bil zadevni osebek zakonito prodan. Tukaj gre za Regulations 43(5) C(NH)R 1994, 38(5) C (NH)R(NI) 1995, ter za Section 17X(5) NPO.

33 — Določba ureja: „It is an offence [...] – (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resting place of any such animal."

81. Britanska vlada priznava, da izjeme niso združljive z Direktivo i habitatih. Vendar naj bi obstajal licenčni sistem, ki zagotavlja doseganje ciljev, določenih s členoma 12(2) in 13(1).

82. Komisiji je treba pritrditi, da člena 12(2) in 13(1) Direktive o habitatih ne dopuščata izjem v korist zakonito pridobljenih osebkov. To je skladno z besedilom navedenih določb in preprečuje zlorabo možnosti zakonitega vplivanja na strogo zaščitene živalske in rastlinske vrste, z namenom da bi postale objekti v pravnem prometu.

83. V zvezi s sklicevanjem britanske vlade na licenčni sistem je treba poudariti, da je po eni strani ta ugovor zastaral, saj je bil prvič predstavljen v dupliki, po drugi strani pa ni dovolj vsebinsko utemeljen, da bi lahko zavrnil očitek neustreznega prenosa.

84. Člena 12(2) in 13(1) Direktive o habitatih torej v Združenem kraljestvu nista bila ustrezno prenesena.

6. Člen 15 Direktive o habitatih – nediskriminatorna sredstva za ujetje in ubitje

85. Člen 15 Direktive o habitatih določa:

„V zvezi z ujetjem ali ubitjem prosto živečih živalskih vrst iz Priloge V(a) in če se skladno s členom 16 uporabijo odstopanja za odvzem iz narave, ujetje ali ubitje vrst iz Priloge IV(a), države članice prepovejo uporabo vseh nediskriminatornih sredstev, ki lahko povzročijo krajevno izginotje ali resno motnjo populacij takih vrst, zlasti pa:

a) uporabo sredstev za ujetje in ubitje iz Priloge VI(a);

b) kakršne koli oblike ujetja in ubitja iz prevoznih sredstev iz Priloge VI(b).“

86. Komisija je glede tega sprva vložila dva ugovora. Po eni strani naj bi Združeno kraljestvo sicer prepovedalo v Prilogi VI(a) in (b) izrecno naštete metode[34], vendar ni določilo splošne prepovedi uporabe nediskriminatornih sredstev. Po drugi strani prepoveduje Conservation of Seals Act 1970 samo dve sredstvi za ubitje in omogoča dodelitev dovoljenj pod pogoji, ki presegajo odstopanja določena z Direktivo o habitatih.

a) Prepoved vseh nediskriminatornih sredstev

87. Člen 15 Direktive o habitatih zahteva, da se prepovejo *zlasti* v Prilogi VI(a) in (b) izrecno naštete metode, poleg tega pa določa tudi prepoved uporabe vseh nediskriminatornih sredstev, ki lahko povzročijo krajevno izginotje ali resno motnjo populacij zaščitenih živalskih vrst. Zato ne zadošča, da se prenos omejuje na izrecno navedene metode. Določiti je treba splošno prepoved.

88. Britanska vlada meni, da naštete prepovedane metode zajemajo vse metode, ki so za Združeno kraljestvo prepovedane tudi s splošno prepovedjo. Če bi se odkrile nove metode, bi se seznam dopolnil. K temu so pristojni organi zavezani že na podlagi zgoraj navedenih splošnih določb. Takšen način ravnanja praktično zagotavlja prenos člena 15 Direktive o habitatih, medtem ko bi bila splošna prepoved v nasprotju z načelom pravne varnosti.

89. To utemeljevanje ne prepriča. Možnost posodabljanja seznama prepovedanih metod je manj učinkovita od splošne prepovedi. Zamuda pri posodabljanju navedenega seznama nujno povzroča praznine, ki jih člen 15 Direktive o habitatih želi preprečiti s splošno prepovedjo.

90. Načelo pravne varnosti, ki ga izpostavlja britanska vlada, med drugim zahteva, da so pravni akti jasni in da je njihova uporaba za prizadete predvidljiva, zlasti če ustvarjajo obveznosti.[35] Splošna prepoved ujetja ali ubitja zaščitenih vrst z uporabo nediskriminatornih sredstev, ki lahko povzročijo krajevno izginotje ali resno motnjo populacij varovanih živalskih vrst, ustreza tem zahtevam. Pojem „nediskriminatornega sredstva" je jasen, njegova uporaba pa je predvidljiva. Z določitvijo dodatnega pogoja, da lahko nje-

34 — Regulation 41 C(NH)R 1994, Regulation 36(2) C(NH)R(NI) 1995 in Section 17V(2) NPO 1991.

35 — Sodbe Sodišča z dne 15. decembra 1987 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (326/85, Recueil, str. 5091, točka 24), z dne 22. novembra 2001 v zadevi Nizozemska proti Svetu (C-301/97, Recueil, str. I-8853, točka 43) in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Sudholz (C-17/01, Recueil, str. I-4243, točka 34).

gova uporaba povzroči krajevno izginotje ali resno motnjo populacij varovanih živalskih vrst, je še dodatno omejen. Sicer drži, da bi bila sicer izrecna določitev vseh prepovedanih metod še bolj jasna, vendar takšna jasnost ni predpostavka zakonitosti neke prepovedi. Britanski organi lahko jasnost zagotavljajo tudi s tem, da poleg splošne prepovedi vedno pravočasno posodabljajo odprt seznam prepovedanih metod.

91. Zato Združeno kraljestvo člena 15 Direktive o habitatih v zvezi s prepovedjo vseh nediskriminatornih sredstev ni ustrezno preneslo.

b) Conservation of Seals Act

92. Ker je Komisija očitek, ki se je nanašal na Conservation of Seals Act 1970, v repliki umaknila, na ustni obravnavi pa je pojasnila, da ga želi vseeno obdržati, je treba najprej preizkusiti dopustnost tega očitka.

93. Ravnanje Komisije je posledica tega, da je Združeno kraljestvo v dupliki podalo namero, da bo sporni zakon spremenilo skladno z razlago Komisije. Po umiku tega tožbenega razloga je britanska vlada v dupliki pojasnila, da bo počakala na izid obravnavanega postopka in spremembe izvedla samo, če bo to potrebno na podlagi odločitve Sodišča. Nato je Komisija na ustni obravnavi pojasnila, da bo pri tem očitku vztrajala, saj ga je umaknila v zmoti. Britanska vlada se do tega ni opredelila.

94. Z vidika procesnega prava je treba ravnanje Komisije razvrstiti na naslednji način: pojasnilo, da očitka ne bo več zasledovala, je jasno in nepogojno. Posledično gre za *delni umik* tožbe. Pravna podlaga za kasnejši umik ali izpodbijanje tega procesnega ravnanja zaradi zmote ne obstaja. Zato vključuje pojasnilo Komisije na ustni obravnavi, da bo vztrajala pri očitku, navajanje novih razlogov v razmerju do replike.

95. V sodnem postopku ureja člen 42(2) Poslovnika predpostavke za spremembo predmeta postopka zaradi novih razlogov. Skladno z navedeno določbo „navajanje

novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom."

96. Takšna dejanska okoliščina je v obravnavanem primeru podana. Umik tožbenega razloga je namreč temeljil na privolitvi vlade Združenega kraljestva, ki je bila kasneje umaknjena. Ta privolitev glede na njeno vsebino sicer ni bila pravno zavezujoča, vendar je lahko Komisija že na podlagi načela skupne zvestobe zaupala v to, da se bo Združeno kraljestvo vsaj potrudilo za njeno uresničitev. Da je vlada Združenega kraljestva izdala to zaupanje, je lahko Komisija spoznala šele po branju duplike. Posledično gre za dejansko okoliščino, ki se je pojavila šele med postopkom.

97. Vendar je navajanje novih razlogov v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti podvrženo dodatni omejitvam. Komisija namreč med postopkom zaradi neizpolnitve obveznosti ne more razširiti predmeta postopka. Po mnenju Sodišča to velja zlasti takrat, kadar je očitek sicer omenjen v pisnem opominu, ne pa tudi v obrazloženem mnenju.[36] S tem se zagotavlja, da je predmet postopka jasno določen in da se lahko prizadeta država članica učinkovito brani.

36 — Sodba v zadevi C-350/02 (navedena v opombi 28, točka 18 in naslednje).

98. Ker je v sodnem postopku določenost predmeta postopka urejena že v členu 42(2) Poslovnika, ki ne nasprotuje ravnanju Komisije, je treba ugotoviti samo, ali so prizadete pravice do obrambe Združenega kraljestva, če se dopusti očitek glede Conservation of Seals Act 1970. Ker je bil enak očitek pred njegovim vmesnim umikom že predmet predhodnega postopka in sodnega postopka, se je lahko vlada Združenega kraljestva učinkovito branila zoper vse očitke Komisije. K temu je treba še dodati, da ta vlada očitno nima ugovorov zoper preizkus ta očitek. Njen molk ob vnovični uvedbi očitka na ustni obravnavi in njeno izvajanje v dupliki prej nakazujeta na to, da ponovnemu izvajanju tega očitka molče pritrjuje, da bi se zdaj odločilo v sporu glede Conservation of Seals Act.

99. Zato je izjemoma utemeljeno dopustiti očitek glede Conservation of Seals Act, kljub njegovemu vmesnemu umiku.

100. V obravnavani zadevi je treba najprej ugotoviti, da člen 15 Direktive o habitatih velja za lov na vrste tjulnjev, določene s Prilogo IV, tj. za sredozemsko medvedjico *Monachus monachus* in kolobarjastega tjulnja jezera Saimaa *Phoca hispida saimensis*, v

skladu s Prilogo V pa tudi za lov na vse preostale vrste „pravih tjulnjev" ali „pasjih tjulnjev" (družinaa *Phocidae*[37]). V Združenem kraljestvu se npr. pojavljata „navadni tjulenj" (*Phoca vitulina*) in „sivi tjulenj" (*Halichoerus grypus*).

101. Conservation of Seals Act 1970 se nanaša na vse vrste tjulnjev. Izrecno prepoveduje zastrupljanje tjulnjev in lov z določenim strelnim orožjem. Pristojni organi so poleg tega pod določenimi pogoji pooblaščeni izdati dovoljenja za uporabo strupa za ubitje tjulnjev.

102. Komisija graja, da te zahteve zaostajajo za členom 15 Direktive o habitatih. Conservation of Seals Act 1970 prepoveduje samo dve sredstvi ubitja in omogoča dodelitev dovoljenj pod pogoji, ki presegajo odstopanja določena z Direktivo o habitatih.

103. Britanska vlada ugovarja, da zahteve tega zakona dopolnjujejo splošne določbe za prenos člena 15 Direktive o habitatih. Regulation 41 C(NH)R 1994 zagotavlja varstvo, kot ga zahteva Direktiva. Morebitna dovoljenja na podlagi Conservation of Seals Act 1970 morajo na podlagi zgoraj navedenih splošnih določb ustrezati Direktivi o habitatih.

104. Navedba v zvezi z dopustnimi sredstvi ubitja ne prepriča. Conservation of Seals Act 1970 pri nepristranskem bralcu ustvarja vtis, da so pri ubijanju tjulnjev prepovedana samo tam izrecno navedena sredstva. Mogoče drži, da poleg tega veljajo tudi prepovedi na podlagi Regulation 41 C(NH)R 1994, vendar obstaja velika nevarnost, da bodo te prepovedi, zaradi očitno prevladujočega Conservation of Seals Act 1970, spregledane. Zato ureditev sredstev ubijanja v Conservation of Seals Act 1970 ni združljiva s členom 15 Direktive o habitatih.

105. V nasprotju z navedenim lahko izhajamo iz tega, da morajo pristojni organi Združenega kraljestva pri odločanju o dovoljenjih na podlagi Conservation of Seals Act 1970 vedeti, da morajo hkrati spoštovati tudi zaveze na podlagi posameznih določb za prenos členov 15 in 16 Direktive o habitatih. Sicer bi bilo v zvezi s tem primernejše izrecno zakonsko napotilo, vendar ni nujno

37 — Poleg družine „pasjih tjulnjev" obstaja še družina „uhatih tjulnjov" (*Otariidae*).

potrebno za pojasnitev pravnih okvirov delovanja nekega strokovnega organa. Zato ni podana kršitev Direktive o habitatih.

7. Člen 16(1) Direktive o habitatih – odstopanja od varstva vrst

106. Člen 16(1) Direktive o habitatih določa:

„Če ni druge zadovoljive možnosti in če odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti, države članice lahko odstopijo od določb členov 12, 13, 14 ter 15(a) in (b):

a) zaradi varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov;

b) da preprečijo resno škodo, zlasti na posevkih, živini, gozdovih, ribištvu in vodi ter drugih vrstah premoženja;

c) zaradi interesov zdravja ljudi in javne varnosti ali zaradi drugih razlogov prevladujočega javnega interesa, ki je lahko tudi socialne ali gospodarske narave, in zaradi koristnih posledic bistvenega pomena za okolje;

d) zaradi raziskovanja in izobraževanj, zaradi doseljevanja in ponovnega naseljevanja teh vrst ter za to potrebne vzrejo, vključno z umetnim razmnoževanjem rastlin;

e) da pod strogo nadzorovanimi pogoji dovolijo selektiven in omejen odvzem ali zadrževanje nekaterih osebkov vrst, navedenih v Prilogi IV, v omejenem številu, ki ga določijo pristojni nacionalni organi.“

107. Komisija v zvezi s prenosom te določbe navaja dva očitka. Po eni strani iz odstopanj določenih v Regulations 40 C(NH)R 1994 in 35 C(NH)R(NI) 1995 ter Section 17U NPO ne izhaja, da so odstopanja dopustna samo, če, *prvič,* ni druge zadovoljive možnosti in, *drugič,* če odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju

razširjenosti. Drugače bi bila podana odstopanja, ki niso združljiva s členom 16 Direktive o habitatih, če bi te določbe v povezavi z zakonitim delovanjem bile kršene.

a) Pomanjkljivo upoštevanje alternativ in ohranitvenega stanja

108. Britanska vlada priznava, da so odstopanja od varstva vrst dopustna samo, če, prvič, ni druge zadovoljive možnosti in če, drugič, odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti. Vendar se sklicuje na to, da pristojni organi na podlagi zgoraj navedenih splošnih določb uporabljajo oba navedena pogoja. Poleg tega sta oba pogoja implicitni predpostavki obeh specifičnih odstopanj za ulov poškodovanih živali z namenom njihove nege in ubitje neozdravljivih živali. V obeh primerih ni druge zadovoljive možnosti in se ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij.

109. V zvezi s tukaj omenjenimi predpisi je britanska vlada izpostavila splošne določbe, ki so pomembne samo, če javne organe ovirajo pri uporabi odstopanj, kadar ni podan eden izmed navedenih pogojev. Zasebniki pa se lahko ne glede na navedena pogoja sklicujejo na odstopanja, določena v britanskem pravu. Zato splošne določbe niso primerne za zavrnitev očitka Komisije.

110. V zvezi s specifičnimi odstopanji za nego ali ubitje bolnih ali poškodovanih živali, v nasprotju s predstavitvijo britanske vlade, ni nujno, da jih je mogoče uporabiti samo, če ni druge zadovoljive možnosti. Nega je na podlagi britanskega prava upravičena ne glede na to, če predstavlja zadovoljivo možnost okoliščina, da se pusti žival na prostosti, da sama ozdravi. Komisija glede ubitja neozdravljivo bolnih živali postavlja sicer nezastavljeno vprašanje, ali določba člena 16(1) Direktive o habitatih to sploh opravičuje. V najmanj enem izmed primerov bo zadovoljiva možnost okoliščina pustiti naravni tek stvari namesto posegati vanj, da bi se uresničile človeške predstave o ravnanju ob trpljenju živali.

111. Zato je odrek pogojem neobstoja alternativ in vzdrževanja stanja ohranjenosti prizadete populacije v britanskih predpisih, ki jih je omenila Komisija, nezdružljiv s členom 16(1) Direktive o habitatih.

b) Škodovanje v povezavi z zakonitimi dejavnostmi

112. Regulations 40(3)(c) in 43(4) C(NH)R 1994, Regulations 35(3)(c) in 38(4) C(NH)R (NI) 1995, ter Sections 17U(2)(c) in 17X(4) NPO niso v nasprotju s prepovedmi, sprejetimi za prenos členov 12, 13 in 16 Direktive o habitatih, če je ravnanje posledica zakonite dejavnosti in ga ni bilo mogoče razumno preprečiti.[38]

113. Člen 16(1) Direktive o habitatih ne določa odstopanj od varstvenih določb za živali in rastline iz Priloge IV, če so bile te kršene v povezavi z zakonitimi dejavnostmi. Britanska vlada poudarja, da ta odstopanja ne pomenijo prenosa člena 16(1), ampak člena 12 v zvezi z živalmi oziroma člena 13 v povezavi z rastlinami. To stališče je utemeljeno, saj lahko vsako omejevanje določb o varstvu vrst razumemo bodisi kot omejitev njihovega področja uporabe, kar lahko pomeni prenos člena 12(1) ali 13(1), bodisi kot odstopanje, ki ga je treba presojati na podlagi člena 16(1). Navedeno kaže na to, da členi 12, 13 in 16 skupaj tvorijo zaprt varstveni sistem, tako da vsako odstopanje od določb o varstvu vrst, ki ni združljivo z Direktivo, pomeni kršitev prepovedi, določenih v členu 12 oziroma 13, ter določbe o odstopanju, določene v členu 16. Zato lahko Komisija obravnavane določbe, ki urejajo odstopanja, graja kot kršitev člena 16.

114. Britanska vlada se sklicuje tudi na dejstvo, da sta bila člena 12 in 13 Direktive o habitatih prenesena z dejanskimi stanji kaznivih dejanj. Zato je treba nujno omejiti njihovo uporabo, če osebe iz nevednosti povzročijo ogrozitev varovanih vrst. Ob seznanjenosti z možnostjo ogrozitve pa se ni mogoče več sklicevati na navedena odstopanja, saj bi se lahko škodovanje preprečilo.

115. Predstavitev obravnavanih določb, ki urejajo odstopanja, britanske vlade pa ni skladna z novejšo sodno prakso. Sodbi v zadevi Newsum in drugi proti Welsh Assembly Government kažeta, da določba Regulation 40(3)(c) C(NH)R 1994, ki ureja odstopanje, prebija okvir, določen s členom 16(1) Direktive habitati. High Court izrecno zastopa stališče, da Regulation 40(3)(c) izključuje uporabo prepovedi, ki so bile izdane v okviru prenosa člena 12, če izvajanje takšne zakonite dejavnosti povzroča škodovanje in

38 — Določbe urejajo: „[...] (A) person shall not be guilty of an offence by reason of – [...] any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably have been avoided."

če te dejavnosti ni bilo mogoče izvesti v drugi obliki.[39] Pri tem je šlo za vprašanje, ali je mogoče izkoriščati odobren kamnolom, čeprav bi takšno ravnanje povzročilo uničenje populacije velikega pupka (*Triturus cristatus*) ter ribnika, njegovega razmnoževališča in počivališča. Court of Appeal je sicer razveljavilo to sodbo, vendar iz *obiter dictum* izhaja, da je naklonjeno stališču, da odstopanje dopušča takšna škodovanja v okviru zakonitih dejavnosti.[40] Ob upoštevanju te prakse, ki je bliže besedilu Regulation 40(3) (c) C(NH)R 1994 kot razlaga britanske vlade, je treba izhajati iz tega, da odstopanje za zakonito ravnanje dopušča dejavnosti, ki z vednostjo ali brez nje peljejo v ubitje osebkov varovanih vrst ali poškodovanje oziroma uničenje njihovih razmnoževališč in počivališč, če so takšna ravnanja zakonita.

116. Odstopanje v Direktivi habitati ni izrecno določeno. Z Direktivo bi bilo združljivo, če bi bodisi ustrezno preneslo dejanska stanja prepovedi iz člena 12(1) oziroma 13 v smislu omejitve ali dejanska stanja odstopanj iz člena 16.

117. V zvezi s členom 12(1)(d) je treba najprej ugotoviti, da prepoved poškodovanja ali uničenja razmnoževališč ali počivališč takšnega odstopanja ne dopušča. Ta prepoved ne predvideva obstoja naklepa, neodvisna je celo od vedenja posameznika.

118. Tudi druge prepovedi na podlagi člena 12(1), od (a) do (c), in člena 13(1)(a) niso omejene z zakonitimi dejavnostmi. Morda v posameznih primerih ni dovolj natančno določen pojem „namerno", kar je drugače kot pri členu 12(1)(d). Sodba v zadevi morske želve *Caretta caretta* ta pojem razlaga v smislu zavestnega sprijaznjenja s posledicami.[41] Tudi če pojem „namerno" razlagamo restriktivno, tega termina ni mogoče prenesti z odstopanji v korist

39 — Navedeno v opombi 31, točka 101.

40 — Sodba Sodišča z dne 22. novembra 2004 ([2004] EWCA [Civ] 1565, točki 8 in 15 ter naslednje).

41 — Sodba Sodišča z dne 30. januarja 2002 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-103/00, Recueil, str. I-1147, točka 32 in naslednje).

zakonitih dejanj, saj zakonito ravnanje ne izključuje nujno naklepa oškodovanja.[42]

119. Tudi člen 16(1) Direktive o habitatih ne opravičuje takšnih odstopanj. Dopustna odstopanja se ne morejo opirati na zakonitost ravnanj, ampak samo na posebej določene razloge, npr. nujne razloge javnega interesa. Poleg tega uveljavljanje takšnega odstopanja predpostavlja, da ni druge zadovoljive možnosti in da se vzdržuje ugodno stanje ohranjenosti populacij prizadetih vrst.[43]

120. Britanska vlada se tudi ne more sklicevati na to, da je treba tukaj obravnavane kazenske določbe omejiti z izjemo v korist zakonitih dejavnosti. Ta dejanska stanja kaznivih dejanj se skoraj vsa nanašajo na naklepno ravnanje. Samo varstvo razmnoževališč in počivališč v Angliji, Walesu, Škotskem in Severni Irski ni vezano na naklep oškodovanja, ampak je, skladno z navedbami britanske vlade[44], neodvisno od naklepa. V obravnavanem primeru ni pomembno, ali člen 12(1)(d) Direktive o habitatih dejansko zahteva obstoj dejanskega stanja kaznivega dejanja, ki ni odvisen od naklepa. V nobenem primeru pa ne gre za ustrezen prenos, če se morebiti preširok dejanski stan kaznivega dejanja omeji s preširokim odstopanjem.

121. Zato so odstopanja za škodovanje kot posledica zakonitega ravnanja nezdružljiva s členom 16 Direktive o habitatih.

## 8. Uporaba direktive zunaj teritorialnih voda

122. Zadnji tožbeni razlog se nanaša na morska območja, nad katerimi Združeno kraljestvo sicer nima polne suverenosti, vendar izvaja določena upravičenja. Na podlagi Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, podpisane v Montego Bayu 10. decembra 1982[45] (v nadaljevanju: Konvencija o pomorskem pravu), h kateri je Skupnost pristopila leta 1998,[46] se suverenost obalne države razteza na njene teritorialne vode. Te se na podlagi konvencije označujejo s pojmom

42 — Glej sodbo Sodišča z dne 17. decembra 1987 v zadevi Komisija Proti Nemčiji (412/85, Recueil, str. 3503, točka 14 in naslednje): namen koriščenja tal (npr. v kmetijstvu) v smislu člena 5 Direktive o pticah ne izključuje namernega ubijanja ali ujetja ptic, namernega uničenja ali poškodovanja njihovih gnezd in jajc, kakor tudi njihovega namernega vznemirjanja.

43 — Glej k temu zgoraj točko 108 in naslednje.

44 — Glej k temu zgoraj točko 72.

45 — Tretja konferenca Združenih narodov o pomorskem pravu, Official Documents, Bd. XVII, 1984, Doc. A/Conf.62/122, str. od 157 do 231.

46 — Sklep Sveta 98/392/ES z dne 23. marca 1998 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu z dne 10. decembra 1982 in Sporazuma o izvajanju dela XI Konvencije z dne 28. julija 1994 Evropske skupnost, UL L 179, str. 1.

teritorialno morje. Obalna država ima na podlagi člena 3 Konvencije o pomorskem pravu pravico določiti širino svojega teritorialnega morja do meje, ki ne presega 12 morskih milj, merjeno od temeljnih črt, določenih v skladu s to konvencijo.

123. Obalna država lahko določi tudi izključno ekonomsko cono, ki ne sme obsegati več kot 200 morskih milj od temeljnih črt. V tej coni ima obalna država na podlagi člena 56(1)(a) Konvencije o pomorskem pravu zlasti suverene pravice, da raziskuje in izkorišča, ohranja ter gospodari z živimi in neživimi naravnimi bogastvi voda nad morskim dnom in tistimi z morskega dna in morskega podzemlja. Poleg tega ima na podlagi člena 56(1)(b), črka iii, jurisdikcijo na podlagi ustreznih določb te konvencije za varstvo in ohranitev morskega okolja.

124. Epikontinentalni pas se lahko razteza do 350 morskih milj od temeljnih črt. Na podlagi člena 77 Konvencije o pomorskem pravu obalna država nad epikontenintalnim pasom izvršuje suverene pravice zaradi njegovega raziskovanja in izkoriščanja njegovih naravnih bogastev. Zajeta so samo nepremična naravna bogastva.

125. Komisija Združenemu kraljestvo očita, da je uporabo določb, ki zagotavljajo prenos Direktive o habitatih, omejila na teritorialne vode. Zastopa stališče, da je treba Direktivo uporabljati povsod, kjer države članice izvajajo svojo suverenost. Zlasti v izključni ekonomski coni. V zvezi s tem se izrecno sklicuje na člen 56(1)(a) Konvencije o pomorskem pravu. Združeno kraljestvo v izključni ekonomski coni ni izpolnilo zlasti dolžnosti glede predloga območij, pomembnih za Skupnost na podlagi člena 4 Direktive o habitatih, in varstva vrst na podlagi člena 12 te direktive.

126. Vlada Združenega kraljestva načeloma priznava ta očitek in pojasni, da so bili ustrezni predpisi za naftno industrijo sprejeti že leta 2001[47], v preostalem pa so v pripravi.

127. V preostalem je angleški High Court že leta 1999 ugotovilo, da se Direktiva o habitatih uporablja zunaj teritorialnih voda.[48] Pri tem se je posebej naslonilo na naslednje razmisleke: Direktiva je sicer močno usmerjena na kopno, vendar se lahko njeni varstveni cilji v zvezi z določenimi vrstami in habitati – zlasti morskimi sesalci in

47 — Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001, v veljavi od 31. maja 2001.

48 — Navedeno v opombi 29, str. 102 in naslednje (114).

koralnimi grebeni v mrzlih vodah[49] – dosežejo samo, če ni omejena na teritorialne vode. Ta rezultat izhaja zlasti iz sodne prakse Sodišča o prostorski veljavnosti ribiškega prava Skupnosti, britanske razlage Direktive 85/337 o presoji vplivov na okolje v zvezi z njeno teritorialno veljavnostjo, ter iz javnih izjav predstavnikov vlad glede obsega uporabe Direktive o habitatih.

128. Čeprav Združeno kraljestvo ne oporeka veljavnosti Direktive o habitatih zunaj teritorialnih voda, je treba pred obsodbo v tej točki preizkusiti, ali direktiva na tem območju dejansko velja.

129. V sodbi Kramer je Sodišče iz pravne podlage za ureditev izvajanja ribolova v zvezi z varstvom ribjega staleža in bioloških zakladov morja[50] ter iz narave stvari izpeljalo, da se stvarna pristojnost Skupnosti – v obsegu, v katerem pripada državam ustrezno upravičenje na podlagi mednarodnega prava – nanaša tudi na ribolov na odprtem morju. Ohranitev bioloških zakladov morja se lahko učinkovito in obenem pravično zagotavlja samo z ureditvijo, ki je zavezujoča za vse zainteresirane države, vključno s tretjimi državami.[51] V neki drugi sodbi je razlagalo določbo o teritorialni veljavnosti uredbe ob upoštevanju pravnega okvirja, znotraj katerega je bila sprejeta, ter njenega namena in vsebine. Sodišče je pri tem sklenilo, da njena teritorialna veljavnost v katerem koli trenutku sovpada s pravom Skupnosti. Zato je razširitev morskih območij držav članic povezana z enako razširitvijo področja veljavnosti uredbe.[52]

130. Posledično se Direktiva o habitatih uporablja zunaj teritorialnih voda Združenega kraljestva, če sta izpolnjeni dve predpostavki. Po eni strani mora Združeno kraljestvo imeti suverene pravice zunaj teritorialnih voda, po drugi pa je treba Direktivo o habitatih razlagati tako, da velja tudi na tem območju.

131. Med strankama ni sporno, da Združeno kraljestvo izvršuje suverene pravice v svoji izključni ekonomski coni in v epikontinentalnem pasu. Zato se lahko na teh območjih uporabi tudi ustrezno pravo Skupnosti.

49 — Po predstavitvi High Court je ta vrsta koral zajeta v okviru varovanega tipa habitata Riffe (Natura 2000 Code 1170).

50 — Člen 102 pristopnega akta z dne 22. januarja 1972.

51 — Sodba Sodišča z dne 14. julija 1976 v združenih zadevah Kramer (3, 4 in 6/76, Recueil, str. 1279, točke od 30 do 33).

52 — Sodba Sodišča z dne 16. februarja 1978 v zadevi Komisija proti Irski (61/77, Recueil, str. 417, točke od 45 do 51).

132. Direktiva o habitatih sicer ne vsebuje izrecne določbe o njeni teritorialni veljavnosti, vendar njena uporaba zunaj teritorialnih voda ustrezna njenim ciljem. Na podlagi člena 2(1) je cilj te direktive prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba. Ta ciljna usmeritev govori v prid dejstvu, da je prostorska veljavnost direktive skladna s prostorsko veljavnostjo Pogodbe. Območje veljavnosti Pogodbe na podlagi zgoraj navedene sodne prakse ni omejeno na teritorialne vode. Direktiva varuje tudi habitate, kot so grebeni, in vrste, kot so morski sesalci, ki jih pogosto, včasih celo pretežno, najdemo zunaj teritorialnih voda.

133. Tudi zakonodajalec Skupnosti si že prizadeva za prenos Direktive o habitatih v skupnostne vode zunaj teritorialnega morja. Uredba Sveta (ES) št. 812/2004 z dne 26. aprila 2004 o podrobnih pravilih v zvezi z naključnimi ulovi kitov in delfinov pri ribolovu in o spremembi Uredbe (ES) št. 88/98[53] uresničuje zahteve po varstvu kitov na podlagi členov 12 in 16 ter Priloge IV(a) Direktive o habitatih pri ribolovu. Prizadeta so zlasti območja zunaj teritorialnih voda.

134. Poleg tega tudi ni razloga, da držav članic pri izvajanju suverenosti zunaj teritorialnih voda ne bi zavezovala Direktiva o habitatih. Konvencija o pomorskem pravu sicer omejuje njihova upravičenja, vendar jih načeloma zavezuje k varstvu morskega okolja – tudi v izključni ekonomski coni in epikontinentalnem pasu. Konvencija o biološki raznovrstnosti (Konvencija iz Ria), h kateri so pristopile Skupnost in države članice,[54] to obveznost potrjuje. Na podlagi člena 4(b) te konvencije se določbe konvencije uporabljajo v vsaki pogodbenici za procese in dejavnosti ne glede na to, kje se pojavljajo njihovi učinki, ki se izvajajo pod njeno jurisdikcijo ali pod njenim nadzorom na območju pod njeno državno jurisdikcijo ali zunaj meja državne jurisdikcije. To se zlasti nanaša na dejavnosti v izključni ekonomski coni in nad epikontinentalnim pasom.

135. Zato se mora Direktiva o habitatih prenesti tudi na območja zunaj teritorialnih voda, če države članice ali Skupnost na tem območju izvajajo suverene pravice.

53 — UL L 150, str. 12.

54 — UL L 309 z dne 13. decembra 1993, str. 3.

136. Pripomniti je treba, da so določbe za naftno industrijo začele veljati pred potekom roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da je Združeno kraljestvo vsaj glede tega pravočasno izpolnilo obveznost prenosa zunaj teritorialnih voda. Ker so ti predpisi omejeni na naftno industrijo, Združeno kraljestvo Direktive ni v celoti preneslo tudi zunaj teritorialnih voda.

## III – Stroški postopka

137. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija uspe s pretežnim delom svojih predlogov, s stroškovnega vidika ni pomembno, da je nekatere podrejene očitke umaknila oziroma v zvezi z nekaterimi točkami ni uspela. Posledično se plačilo stroškov naloži Združenemu kraljestvu.

## IV – Predlog

138. Zato Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tem, da ni ustrezno preneslo teh določb Direktive o habitatih:

   — člena 6(2) glede Gibraltarja,

   — člena 6(3) in (4) glede načrtov in projektov za odvzem vode in načrtov za zasedbo tal,

— člena 11,

— člena 12(1)(d) glede Gibraltarja,

— člena 12(2),

— člena 12(4),

— člena 13(1),

— člena 14(2),

— člena 15,

— člena 16(1) ter

— celotne Direktive o habitatih za morska območja zunaj teritorialnih voda, v katerih Združeno kraljestvo izvaja suverene pravice, z izjemo naftne industrije,

ni izpolnilo obveznosti iz členov 10 in 249 ES ter iz člena 23 Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst.

2. V preostalem se tožba zavrne.

3. Združenemu kraljestvu se naloži plačilo stroškov.