Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
LAILE MEDINA,
predstavljeni 11. septembra 2025 [1]

Zadeva C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
proti
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Irska),
Attorney General,
ob udeležbi
Drumakilla Limited

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska))

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Člen 12 – Sistem strogega varstva nekaterih živalskih vrst – Člen 16 – Odstopanje, odobreno v pričakovanju zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja za projekt, ki spada na področje uporabe Direktive 2011/92/EU – Člen 11 – Aarhuška konvencija – Člen 9(2) – Postopkovna avtonomija – Načelo učinkovitosti – Postopkovna pravila za izpodbijanje veljavnosti odločbe o odstopanju in odločbe o soglasju za izvedbo)

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

I. Uvod

1. Ti sklepni predlogi se nanašajo na predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago Direktive o habitatih [2] in Direktive PVO [3]. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je vložilo High Court (višje sodišče, Irska) v okviru postopka, v katerem skupina fizičnih oseb [4] izpodbija odločbo o odstopanju, ki so jo sprejeli irski organi na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih, da bi poenostavili izgradnjo stanovanjskih enot na območju nekdanjega karmeličanskega samostana v Delganyju (okrožje Wicklow, Irska) [5]. V tem samostanu trenutno prebiva velika kolonija malih netopirjev, ki so strogo varovana vrsta, vpisana na seznam iz Priloge IV k Direktivi o habitatih. [6]

2. Predlog je bil vložen, ker tožeče stranke v postopku v glavni stvari veljavnosti zadevne odločbe o odstopanju niso izpodbijale v roku, ki je po navedbah predložitvenega sodišča predpisan z irskim pravom. To odstopanje – ki je po mnenju navedenega sodišča „absurdno obrazloženo“ – se je izpodbijalo hkrati z odločbo o izdaji soglasja za izvedbo projekta, po izteku navedenega roka. Predložitveno sodišče meni, da je treba zato predlog za razglasitev ničnosti odločbe o odstopanju zavreči kot prepozen, pri čemer pa je treba upoštevati morebitna pravila prava Unije, na podlagi katerih bi se lahko zahtevala drugačna rešitev.

3. S to zadevo se na prvem mestu postavljajo postopkovna vprašanja. Natančneje, Sodišče mora v njej opredeliti, ali je postopkovno pravilo nacionalnega prava, s katerim je določen različen rok za izpodbijanje na eni strani odločbe o odstopanju, izdane na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih, in na drugi strani odločbe o soglasju za izvedbo, ki spada na področje uporabe Direktive PVO, združljivo s pravom Unije, zlasti ob upoštevanju načela širokega dostopa do pravnega varstva, določenega z Aarhuško konvencijo. [7] V ta namen bo moralo Sodišče preučiti postopkovne posledice, ki izhajajo iz njegove sodbe z dne 24. februarja 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121), [8] v kateri je v bistvu ugotovilo, da odločba o odstopanju, sprejeta na podlagi Direktive o habitatih, pod nekaterimi pogoji spada na področje uporabe postopka za izdajo soglasja za izvedbo, določenega z Direktivo o PVO. Na drugem mestu se s to zadevo Sodišču ponuja priložnost za podajo dodatnih smernic glede vsebinskih pogojev, ki jih mora pristojni organ države članice spoštovati, ko nosilcu projekta, za katerega se uporablja Direktiva PVO, dovoli odstopanje od prepovedi iz Direktive o habitatih.

[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 o habitatih).

[3] Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva PVO).

[4] V nadaljevanju: tožeče stranke v postopku v glavni stvari.

[5] V nadaljevanju: projekt gradnje.

[6] Glej tudi dokument Evropske komisije, naslovljen „Akcijski načrt EU za ohranjanje vseh vrst netopirjev v EU (2018–2024)“, in dopolnilni dokument z dne 13. januarja 2023, na voljo na https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details.

[7] Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisana v Aarhusu (Danska) 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).

[8] V nadaljevanju: sodba Namur-Est Environnement.

II. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo

4. Člen 9 Aarhuške konvencije, naslovljen „Dostop do pravnega varstva“, določa:

„[…]

2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,

(a) ki imajo zadosten interes; oziroma

(b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice; dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb člena 6, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

[…]

5. Da bi povečala učinkovitost določb tega člena, pogodbenica zagotovi, da je javnost seznanjena z dostopom do upravnih in sodnih revizijskih postopkov, ter prouči možnosti za vzpostavitev ustreznih mehanizmov pomoči za odpravo ali zmanjšanje finančnih in drugih ovir za dostop do pravnega varstva.“

B. Pravo Unije

1. Direktiva o habitatih

5. 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:

[…]

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

[…]

(d) poškodovanje ali uničenje razmnoževališč ali počivališč.“

6. 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;

[…]

(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;

[…]“

7. Priloga IV k Direktivi o habitatih, naslovljena „Živalske in rastlinske vrste v interesu Skupnosti, ki jih je treba strogo varovati“, določa:

„[…]

(a) ŽIVALI

VRETENČARJI

[…]

MICROCHIROPTERA

[…]“

2. Direktiva PVO

8. Člen 1 Direktive PVO določa:

„1. Ta direktiva se uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.

2. V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚projekt‘ pomeni:

– izvedbo gradbenih del ali drugih instalacij ali shem,

[…]

(c) ‚soglasje za izvedbo‘ pomeni odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta;

[…]

(g) ‚presoja vplivov na okolje' pomeni postopek, ki vključuje:

(i) pripravo poročila o presoji vplivov na okolje, ki ga pripravi nosilec projekta […]

[…]

(iv) obrazloženi sklep ustreznega organa o pomembnih vplivih projekta na okolje ob upoštevanju rezultatov preučitve iz točke (iii) in, kjer je to ustrezno, njegove dopolnilne preučitve; in

(v) vključitev obrazloženega sklepa pristojnega organa v katero koli izmed odločitev iz člena 8a.

[…]"

9. Člen 2 Direktive PVO določa:

„1. Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo soglasja za izvedbo projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presojo njihovih vplivov na okolje. Navedeni projekti so opredeljeni v členu 4.

[…]"

10. Člen 4 Direktive PVO določa:

„[…]

2. Ob upoštevanju člena 2(4) države članice za projekte, ki so našteti v Prilogi II, odločijo, ali se projekt presoja skladno s členi 5 do 10. Države članice sprejmejo navedeno odločitev s:

(a) preverjanjem za vsak primer posebej,

ali

(b) pragovi ali merili, ki jih postavi država članica.

Države članice se lahko odločijo za uporabo obeh postopkov, navedenih v točkah (a) in (b).

[…]

4. Kadar države članice sklenejo, da je za projekte, naštete v Prilogi II, potrebna odločitev, nosilec projekta priskrbi informacije o značilnostih projekta in njegovih verjetnih pomembnih vplivih na okolje. Podrobni seznam informacij, ki jih je treba predložiti, je določen v Prilogi IIA. […]

[…]"

11. Člen 6 Direktive PVO določa:

„[…]

2. Za učinkovito sodelovanje zadevne javnosti v postopkih odločanja se jo elektronsko in z javnimi objavami ali drugimi sredstvi obvesti o naslednjih zadevah že na začetni stopnji postopka sprejemanja odločitev o okoljskih vprašanjih iz člena 2(2), najpozneje pa takrat, ko se informacije razumno lahko predložijo:

(a) zahteva za soglasje za izvedbo;

[…]“

12. Člen 11 Direktive PVO ureja izpodbijanje odločitev, pri katerih je na podlagi Direktive PVO sodelovala javnost:

„1. Države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo zagotovijo članom zadevne javnosti:

(a) ki imajo zadosten interes, ali drugače,

(b) ki uveljavljajo kršeno pravico, kadar to upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki ga je vzpostavil zakon, da izpodbijajo vsebinsko ali postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb te direktive o sodelovanju javnosti.

2. Države članice določijo, na kateri stopnji se lahko izpodbijajo odločitve, dejanja ali opustitve.

[…]

5. Da bi povečali učinkovitost določb tega člena, države članice zagotovijo, da so praktični podatki dostopni javnosti ob dostopu do upravnih in sodnih revizijskih postopkov.“

C. Irsko pravo

13. Oddelek 84, pravilo 21, Rules of the Superior Courts (poslovnik višjih sodišč)[9] določa:

„(1) Predlog za dovolitev sodnega nadzora je treba vložiti v treh mesecih od datuma, ko so se prvič pojavili razlogi za predlog.

[…]

(3) Ne glede na podpravilo (1) lahko sodišče, če je za to zaprošeno, podaljša rok, v katerem je mogoče vložiti predlog za dovolitev sodnega nadzora, vendar lahko to stori le, če so izpolnjeni ti pogoji:

(a) obstaja tehten in zadosten razlog za to ter

(b) so okoliščine, zaradi katerih predlog za dovolitev ni bil vložen v roku, navedenem v podpravilu (1), bodisi:

[9] V nadaljevanju: poslovnik višjih sodišč.

(i) zunaj nadzora vložnika predloga bodisi

(ii) jih vložnik predloga ni mogel razumno predvideti.[…]“

III. Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

14. Družba Drumakilla Limited [10] je 17. januarja 2020, medtem ko je čakala na gradbeno dovoljenje za projekt gradnje, pri National Parks and Wildlife Service (zavod za nacionalne parke in prostoživeče živali, Irska) vložila predlog za izdajo odločbe o odstopanju v skladu s členom 16(1) Direktive o habitatih. Predlog se je nanašal na male netopirje, ki so v skladu s Prilogo IV k tej direktivi strogo varovana vrsta in so, natančneje, umeščeni v skupino živali *Microchiroptera*. Odločba o odstopanju je bila izdana 4. marca 2020 in nato spremenjena 21. julija 2020, ko so bili vanjo vključeni rjavi uhati netopirji (*Plecotus auritus*).

15. Družba Drumakilla je 21. oktobra 2020 vložila zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja za projekt gradnje. Zahtevi sta bila med drugim priložena poročilo iz postopka predhodne presoje vplivov na okolje in spremenjena odločba o odstopanju.

16. An Bord Pleanála (agencija za prostorsko načrtovanje, Irska) je 15. februarja 2021 izdala gradbeno dovoljenje za projekt. [11] V svoji odločbi je menila, da so bili v poročilu o predhodni presoji, ki ga je predložila družba Drumakilla, opredeljeni in ustrezno opisani verjetni vplivi projekta gradnje na okolje. Poleg tega je An Bord Pleanála menila, da predlagana gradnja zaradi narave gradbišča in njegove lokacije verjetno ne bo pomembno vplivala na okolje. Zato je ugotovila, da presoja vplivov na okolje ni potrebna.

17. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari so 25. marca 2021 izpodbijale odločbo o izdaji gradbenega dovoljenja in odločbo o odstopanju.

18. High Court (višje sodišče, Irska), ki je predložitveno sodišče v obravnavani zadevi, je zavrnilo predlog za razglasitev ničnosti odločbe o izdaji gradbenega dovoljenja. Nasprotno pa je, kar zadeva izpodbijanje odločbe o odstopanju, odložilo odločanje zaradi predložitve dodatnih stališč.

19. V zvezi s tem predložitveno sodišče ugotavlja, prvič, da je v odločbi o odstopanju sicer navedeno, da druge zadovoljive možnosti razen odobritve navedenega odstopanja ne obstajajo, vendar iz gradiva ni razvidno, da bi bile kakor koli preučene druge možnosti z manjšim vplivom na strogo varovane vrste oziroma druga možnost kot alternativa izdaji dovoljenja. Iz tega je mogoče izpeljati, da take preučitve drugih možnosti verjetno ni bilo. Poleg tega predložitveno sodišče navaja, da je v odločbi o odstopanju navedeno, da je izdana v interesu varstva zadevnih vrst, za kar meni, da je „očitno nerazumna in celo absurdna“ ugotovitev.

20. Drugič, predložitveno sodišče poudarja, da v irskem pravu ne obstaja posebna zakonodaja, ki bi določala rok za izpodbijanje veljavnosti odločbe o odstopanju, kar pomeni, da za tako izpodbijanje veljajo splošna pravila o sodnem nadzoru. V zvezi s tem predložitveno sodišče pojasnjuje, da je treba v skladu z oddelkom 84, pravilo 21, poslovnika višjih sodišč predlog za

[10] V nadaljevanju: Drumakilla ali nosilec projekta.

[11] Izdajo gradbenega dovoljenja je treba razumeti tako, da se nanaša na pojem „soglasje za izvedbo“, kot je opredeljen v členu 1(2)(c) Direktive PVO.

dovolitev sodnega nadzora vložiti v treh mesecih od datuma, ko so se prvič pojavili razlogi za predlog, ali – na dodatno zahtevo vložnikov predloga – od datuma, ko se je vložnik seznanil ali bi se moral seznaniti z izpodbijano odločbo.

21. Tretjič, predložitveno sodišče še dodaja, da je treba odločbo o odstopanju na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih, ker v skladu z irskim pravom pomeni ločeno vsebinsko odločitev in ni sestavni del vrste vmesnih odločitev, ki privedejo do dokončnega soglasja za projekt, izpodbijati ločeno pred iztekom zakonsko predpisanega zastaralnega roka iz oddelka 84, pravilo 21, poslovnika višjih sodišč, ne pa po sprejetju dokončne odločbe v zvezi z zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. Predložitveno sodišče meni, da so ti roki razumno predvidljivi.

22. Četrtič, predložitveno sodišče pojasnjuje, da v zadevi iz postopka v glavni stvari tožeče stranke odločbe o izdaji gradbenega dovoljenja niso izpodbijale na podlagi napak v odločbi o odstopanju. Zato je bila po navedbah tega sodišča tožba zoper odločbo o izdaji gradbenega dovoljenja zavrnjena, medtem ko se tožba zoper odločbo o odstopanju še obravnava.

23. Petič, predložitveno sodišče poudarja, da tožeče stranke v postopku v glavni stvari veljavnosti odločbe o odstopanju niso izpodbijale v treh mesecih od trenutka, ko so se z njo seznanile ali bi se morale seznaniti, to je od datuma, ko je družba Drumakilla vložila zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. Zato to sodišče meni, da je tožba prepozna in jo je treba zavreči. Predložitveno sodišče se nagiba k mnenju, da v pravu Unije ni pravila, ki bi nalagalo nasprotni izid. Ker pa to stališče ni povsem nedvomno, je menilo, da je treba zadevo predložiti Sodišču.

24. V teh okoliščinah je High Court (višje sodišče, Irska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je posledica člena 11 Direktive [PVO] v povezavi z načelom širokega dostopa do pravnega varstva iz člena 9(2) Aarhuške konvencije to, da je, če projekta v smislu člena 1(2)(a) Direktive [PVO], za katerega je treba vložiti vlogo za izdajo soglasja za izvedbo (v nadaljevanju: primarno soglasje), ni mogoče izvesti, ne da bi nosilec projekta predhodno pridobil drugo soglasje (v nadaljevanju: sekundarno soglasje), in organ, pristojen za izdajo primarnega soglasja za tak projekt, ohrani možnost strožje presoje vpliva projekta na okolje, kot je bila opravljena v sekundarnem soglasju, tako sekundarno soglasje (če je bilo izdano pred primarnim soglasjem) treba obravnavati kot del postopka izdaje soglasja za izvedbo za namene, ki niso povezani z obsegom zadev, ki jih je treba obravnavati ali presojati v skladu z Direktivo [PVO], bodisi na splošno bodisi kadar je sekundarno soglasje odločba, izdana na podlagi člena 16(1) Direktive [o habitatih], s katero se nosilcu projekta dovoli odstopanje od veljavnih ukrepov za varstvo vrst, da bi lahko izvedel projekt?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je posledica člena 11 Direktive [PVO] v povezavi z načelom širokega dostopa do pravnega varstva iz člena 9(2) Aarhuške konvencije to, da je treba nacionalna pravila o datumu, ko začne teči rok za izpodbijanje veljavnosti odločbe, izdane na podlagi člena 16(1) Direktive [o habitatih] (sekundarno soglasje), razlagati tako, da nasprotujejo temu, da bi ta rok začel teči pred datumom izdaje zadevnega soglasja za izvedbo (primarno soglasje), bodisi na splošno bodisi kadar

(i) je bil projekt predmet preverjanja za vsak primer posebej iz člena 4(2)(a) Direktive 2011/92, in/ali (ii) je bila odločitev iz člena 4(5) za namene primarnega soglasja sprejeta po izdaji sekundarnega soglasja in hkrati z odločbo o primarnem soglasju, in/ali (iii) postopek izpodbijanja veljavnosti sekundarnega soglasja ne vsebuje nobenega razloga za izpodbijanje zadevnega primarnega soglasja s sklicevanjem na domnevno neveljavnost sekundarnega

soglasja in/ali (iv) tožeča stranka ne zaprosi za podaljšanje roka, v katerem bi lahko izpodbijala sekundarno soglasje, pri čemer je ta vloga po nacionalnem pravu potrebna v primeru prepoznega izpodbijanja, če v pravu Unije ni nasprotnega pravila?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen in odgovor na drugo vprašanje na splošno nikalen, ali je učinek Direktive [PVO] v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah in/ali načelom širokega dostopa do pravnega varstva iz člena 9(2) Aarhuške konvencije to, da mora biti rok, ki je v nacionalnem pravu države članice določen za začetek postopka za uveljavljanje pravice iz te direktive, razumno predvidljiv, ni pa nujno, da je izrecno določen v zakonodaji v skladu s členom 11(2) Direktive [PVO] in/ali praktičnih podatkih, ki so dostopni javnosti, o dostopu do upravnih in sodnih revizijskih postopkov v skladu s členom 11(5) Direktive [PVO], in/ali dokončno in zanesljivo določen z domačo sodno prakso, tako da na odgovor na drugo vprašanje ne vpliva, da je v notranjem pravu države članice določen predvidljiv rok splošne narave, ki velja za javnopravne tožbe na splošno, vključno s tožbo zoper odločbo, izdano na podlagi člena 16(1) Direktive [o habitatih], s katero se nosilcu projekta dovoli odstopanje od veljavnih ukrepov za varstvo vrst, da bi lahko izvedel projekt, čeprav je to v zadevnem nacionalnem pravu določeno implicitno in ne eksplicitno?

4. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen in je bodisi odgovor na drugo vprašanje pritrdilen bodisi odgovor na tretje vprašanje nikalen, ali je učinek člena 16(1) Direktive [o habitatih] to, da pristojni organ ne more ugotoviti, da ‚ni druge zadovoljive možnosti' kot odločba, s katero se nosilcu projekta dovoli odstopanje od veljavnih ukrepov za varstvo vrst, da bi lahko izvedel projekt v smislu člena 1(2)(a) Direktive [PVO], razen če pristojni organ dejansko preuči druge možnosti, kot so alternativna lokacija ali načrt ali zavrnitev odstopanja?

5. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen in je bodisi odgovor na drugo vprašanje pritrdilen bodisi odgovor na tretje vprašanje nikalen, ali je učinek člena 16(1) Direktive [o habitatih] to, da pristojni organ ne more ugotoviti, da je ‚zaradi varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov' treba izdati odločbo, s katero se nosilcu projekta dovoli odstopanje od veljavnih ukrepov za varstvo vrst, da bi lahko izvedel projekt v smislu člena 1(2)(a) Direktive [PVO], razen če je določeno varstvo ustvarjeno s samim odstopanjem in ne z blažilnimi ukrepi, sprejetimi za zmanjšanje ali nadomestitev škode, nastale zaradi ukrepov, odobrenih z odločbo o odstopanju?“

25. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil v sodnem tajništvu Sodišča vložen 26. januarja 2024. Pisna stališča so predložili tožeče stranke v postopku v glavni stvari, Minister for Housing, Local Government and Heritage (minister za stanovanjske zadeve, lokalno upravo in dediščino, Irska), Irska in Evropska komisija. Obravnave v tej zadevi ni bilo. Vendar so stranke pisno odgovorile na vprašanja Sodišča z dne 3. marca 2025.

IV. Analiza

26. Predložitveno sodišče s postavljenimi vprašanji prosi za pojasnila glede razlage člena 11 Direktive PVO in člena 16(1) Direktive o habitatih, predvsem ob upoštevanju načela širokega dostopa do pravnega varstva, določenega v členu 9(2) Aarhuške konvencije.

27. Natančneje, predložitveno sodišče s prvimi tremi vprašanji sprašuje, ali je treba Direktivo PVO, zlasti njen člen 11(2), razlagati tako, da je treba odločbo o odstopanju, če projekta gradnje ni mogoče dovoliti, ne da bi njegov nosilec predhodno pridobil odločbo o odstopanju na podlagi

člena 16(1) Direktive o habitatih, obravnavati kot del postopka za izdajo soglasja za izvedbo, predvsem za namene, ki niso povezani z obsegom zadev, ki jih je treba presojati v skladu z Direktivo PVO (*prvo vprašanje*). Namen tega vprašanja je dodatno razjasniti, ali se lahko rok za izpodbijanje zakonitosti odločbe o odstopanju izteče pred datumom sprejetja odločbe o izdaji soglasja za izvedbo, zlasti kadar tožeča stranka veljavnosti zadnjenavedene odločbe ne izpodbija s sklicevanjem na napake v odločbi o odstopanju (*drugo vprašanje*). Nasprotno, ob predpostavki, da se lahko rok, v katerem je mogoče izpodbijati zakonitost odločbe o odstopanju, izteče pred datumom sprejetja odločbe o izdaji soglasja za izvedbo, predložitveno sodišče sprašuje, ali mora biti ta rok določen v sprejeti zakonodaji oziroma v praktičnih podatkih, na katere je napoteno v členu 11(5) Direktive PVO, ali pa je lahko zgolj razumno predvidljiv (*tretje vprašanje*).

28. Poleg tega želi navedeno sodišče z zadnjima vprašanjema v bistvu še razjasniti, (i) ali člen 16(1) Direktive o habitatih zahteva, da se pred sprejetjem odločbe o odstopanju dejansko preučijo alternativne rešitve (*četrto vprašanje*), ter (ii) ali ta določba pristojnemu organu preprečuje ugotovitev, da je zaradi interesa varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov treba izdati odločbo, s katero se nosilcu projekta gradnje za izvedbo tega projekta dovoli odstopanje od določb člena 12 te direktive (*peto vprašanje*).

29. Ker se prvo, drugo in tretje vprašanje nanašajo na isto postopkovno problematiko v zvezi s pogoji glede rokov, ki so z nacionalno zakonodajo določeni za izpodbijanje veljavnosti odločbe o odstopanju, izdane v skladu s členom 16(1) Direktive o habitatih, da se lahko izvede projekt, za katerega se uporablja Direktiva PVO, jih bom preučila skupaj. Nato bom preučila četrto in peto vprašanje v zvezi z vsebinskimi pogoji, ki jih mora pristojni organ izpolniti, kadar odloča, ali naj se za poenostavitev projekta gradnje dovoli odstopanje od ukrepov za varstvo vrst.

A. Prvo, drugo in tretje vprašanje

30. Predložitveno sodišče želi s prvima vprašanjema v bistvu izvedeti, ali je treba člen 11(2) Direktive PVO razlagati tako, da se lahko zastaralni rok, pred iztekom katerega je treba izpodbijati veljavnost odločbe o odstopanju, sprejete na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih, za namene projekta gradnje, za katerega se uporablja Direktiva PVO, izteče pred datumom izdaje soglasja za izvedbo. Če je tako, predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem še sprašuje, ali je treba člen 11(5) Direktive PVO razlagati tako, da je treba zastaralne roke, ki se uporabljajo za odločbe o odstopanju, izrecno določiti v nacionalni zakonodaji ali v praktičnih podatkih, na katere je napoteno v navedeni določbi te direktive.

31. Naj uvodoma spomnim, da se v skladu s členoma 2 in 6 Direktive PVO za nekatere projekte, ki zajemajo izvedbo gradbenih del,[12] preden pristojni organi izdajo soglasje za izvedbo, zahtevata (i) presoja vplivov na okolje in (ii) sodelovanje javnosti.

32. Kar zadeva presojo vplivov na okolje, je to v bistvu poročilo, ki zajema vse bistvene vplive, ki bi jih projekt lahko imel na okolje.[13] Presoja je sistematična[14] za vrste projektov iz Priloge I k Direktivi PVO[15], medtem ko je za vrste projektov iz Priloge II k tej direktivi, vključno z urbanističnimi projekti, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, z navedeno direktivo državam članicam

[12] Glej člen 1(2)(a) Direktive PVO.

[13] Glej člen 1(2)(g) in člen 3(1) Direktive PVO.

[14] Glej uvodno izjavo 8 Direktive PVO.

[15] Glej člen 4(1) Direktive PVO. Za projekte, kot so jedrske elektrarne, proge za železniški promet na dolge razdalje, avtoceste, hitre ceste, objekti za odstranjevanje nevarnih odpadkov in jezi določene zmogljivosti, je potrebna sistematična presoja vplivov na okolje. Ta določba se je na primer uporabljala za projekt, na katerega se je nanašala sodba Namur-Est Environnement.

prepuščeno, da določijo, ali je ta za posamezni projekt potrebna[16]. Za to vrsto projekta mora nosilec projekta predložiti informacije, ki opisujejo značilnosti projekta in njegove verjetne pomembne vplive na okolje.[17] Dalje, kadar bo projekt verjetno vplival na strogo varovane vrste v skladu z Direktivo o habitatih, je bilo v sodni praksi Sodišča odločeno, da je treba ta vpliv obravnavati med okoljsko presojo projekta.[18]

33. Kar zadeva sodelovanje javnosti, se to nanaša na postopek, v katerem ima zadevna javnost, kot je opredeljena v členu 1(2)(e) Direktive PVO, možnost izraziti svoja stališča, da se ta lahko upoštevajo v dokončni odločbi (soglasju za izvedbo). Glavni namen sodelovanja javnosti je zagotoviti, da je zadevna javnost dejansko udeležena v zgodnji fazi v postopkih odločanja, ki vplivajo na okolje, s čimer se prispeva k zavesti javnosti o okoljskih vprašanjih in k javni podpori odločitvam, ki jih je treba sprejeti.[19] Ta cilj je dodatno podkrepljen z zagotovilom, da mora imeti zadevna javnost dostop do revizijskih postopkov zaradi izpodbijanja zakonitosti odločitev, dejanj ali opustitev, za katere veljajo določbe Direktive PVO o sodelovanju javnosti.[20] Opozoriti je treba, da je treba zadevni javnosti omogočiti dostop do odstopanj od pravil prava Unije o varstvu vrst.[21]

34. Poleg tega je Sodišče že imelo priložnost obravnavati obstoječe razmerje med odločbo o odstopanju, sprejeto na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih, na eni strani in postopkom za izdajo soglasja za izvedbo, določenim v Direktivi PVO, na drugi. To je bilo osrednje vprašanje, na katero je bilo odgovorjeno s sodbo Namur-Est Environnement, v kateri je Sodišče preučilo, prvič, ali je treba odločbo o odstopanju obravnavati kot del postopka za izdajo soglasja za izvedbo, kadar je ta odločba sprejeta zaradi izvedbe projekta, za katerega se uporablja člen 1(2)(a) Direktive PVO. V povezavi s tem vprašanjem je nato še preučilo, drugič, ali je treba sodelovanje javnosti, ki se zahteva za projekte, za katere se uporablja Direktiva PVO, zagotoviti že pred sprejetjem odločbe o odstopanju.

35. Opozoriti je treba, da je Sodišče v sodbi Namur-Est Environnement zavzelo stališče, da je odstopanje, ki se odobri na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih, predhodna odločba,[22] ki vsebuje le delno presojo morebitnih vplivov projekta na strogo varovane vrste[23]. Zato je Sodišče menilo, da mora biti odločba o odstopanju nujno sprejeta pred izdajo soglasja za izvedbo.[24] Poleg tega je presodilo, da če država članica pooblastilo za presojo vplivov projekta na podlagi Direktive o habitatih zaupa drugemu organu kot tistemu, ki izda soglasje za izvedbo, ta delna presoja ne sme prejudicirati celovite presoje, ki jo mora vsekakor opraviti zadnjenavedeni organ.[25] Na podlagi tega je Sodišče ugotovilo, da spada odločba o odstopanju na področje uporabe postopka za izdajo soglasja za izvedbo, če, prvič, projekta ni mogoče izvesti, ne da bi nosilec projekta pridobil odločbo o odstopanju, in, drugič, če organ, ki je pristojen za izdajo soglasja za izvedbo, ohrani možnost, da vplive tega projekta na okolje presodi strožje, kot je bilo to storjeno v navedeni odločbi.[26]

16 Glej člen 4(2) Direktive PVO, ki določa, da se ta odločitev lahko sprejme s preverjanjem za vsak primer posebej ali s pragovi ali merili.

17 Glej člen 4(3) ter prilogi II in II A k Direktivi PVO.

18 Sodba Namur-Est Environnement (točka 52).

19 Glej uvodni izjavi 16 in 17 ter člen 9(1)(b) Direktive PVO.

20 Glej člen 11(1) in (3) Direktive PVO.

21 Glej člen 6(3)(a) v povezavi s členom 5(1)(b) Direktive PVO. Glej v zvezi s tem tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, točki 48 in 49).

22 Sodba Namur-Est Environnement (točki 62 in 65).

23 Prav tam (točka 59).

24 Prav tam (točka 59).

25 Prav tam (točka 62).

26 Prav tam (točka 1 izreka).

36. Čeprav se je sodba Namur-Est Environnement nanašala na projekt, za katerega se je zahtevala celovita presoja vplivov na okolje v skladu s členom 4(1) Direktive PVO,[27] je treba ugotovitve Sodišča iz te sodbe uporabiti tudi za primer, ko mora država članica v skladu s členom 4(2) opredeliti, ali je treba v zvezi s projektom opraviti presojo (predhodno presojo), kot je to morala storiti v zadevi iz postopka v glavni stvari.

37. Naj v zvezi s tem najprej poudarim, da je namen tako celovite kot tudi predhodne presoje zagotoviti, da so okoljski preudarki vključeni v postopek odločanja, določen z Direktivo PVO za projekte gradnje[28], vključno s tistimi, izvedenimi na podlagi informacij, ki jih je javnost, na katero bo zadevni projekt verjetno vplival, upravičena predložiti na podlagi te direktive[29].

38. Dalje, podobno kot je ugotovilo Sodišče v sodbi Namur-Est Environnement, odločba o odstopanju pomeni predhodno odločbo za namene odločitve, ki jo je treba sprejeti v skladu s členom 4(2) Direktive PVO. Člen 4(5) Direktive PVO je glede tega nedvoumen, saj je v njem izrecno navedeno, da v teh primerih pristojni organ sprejme odločitev na podlagi rezultatov *predhodnega* preverjanja ali presoj vplivov na okolje, izvedenih v skladu z zakonodajo Unije, ki ni Direktiva PVO, s čimer je torej zajeta Direktiva o habitatih.

39. Nazadnje, na podlagi člena 4(3) Direktive PVO je treba za odločitev v skladu s členom 4(2) te direktive, ali je treba za projekt izvesti celovito presojo vplivov na okolje, upoštevati ustrezna izbirna merila, določena v Prilogi III.[30] To pomeni, da pristojni organ – kadar presoja, opravljena v okviru postopka o odstopanju v skladu s členom 16 Direktive o habitatih, ne izpolnjuje teh meril – ohrani pristojnost za strožjo presojo vpliva projekta z vidika vplivov na varovane vrste, podobno kot je Sodišče odločilo v sodbi Namur-Est Environnement.

40. Iz tega izhaja, da je treba v položaju, kakršen je opisan v predložitveni odločbi, zadevno odločbo o odstopanju obravnavati kot sestavni del postopka za izdajo soglasja za izvedbo pod pogoji, izoblikovanimi v sodbi Namur-Est Environnement.[31]

41. Ostaja pa vprašanje, ali se lahko, kadar je treba v skladu s pogoji, ki jih je Sodišče izoblikovalo v sodbi Namur-Est Environnement, odločbo o odstopanju obravnavati kot sestavni del postopka za izdajo soglasja za izvedbo, z nacionalnim pravom zahteva, da se ta odločba izpodbija pred iztekom zastaralnega roka, določenega za izpodbijanje odločbe o izdaji soglasja za izvedbo.

42. V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da imajo v skladu z Direktivo PVO države članice diskrecijsko pravico za določitev postopkovnih pravil, po katerih je mogoče izdati dokončno odločbo o izdaji soglasja za izvedbo.[32] To pomeni, da jim ni treba določiti enotnega postopka, v okviru katerega bi se z enim samim soglasjem za izvedbo odločilo o vseh vplivih projekta na okolje. Nasprotno, Sodišče je pojasnilo, da lahko države članice različne pristojnosti v zvezi z okoljsko presojo projekta poverijo več organom, tako da vsakemu podelijo pravico do odločanja glede tega.[33] Iz tega sledi, da so lahko pri presoji okoljskega vpliva projekta, za katerega

[27] Glej sodbo Namur-Est Environnement (točka 48).

[28] Glej člen 8a(1)(b) Direktive PVO. Kot razlagalni element v zvezi s tem glej tudi člen 11 PDEU, ki določa, da je treba zahteve varstva okolja vključevati med drugim v izvajanje dejavnosti Unije.

[29] Glej v zvezi s tem uvodno izjavo 7 Direktive PVO.

[30] Glej zlasti točko 3 te priloge, naslovljeno „Vrsta in značilnosti možnega vpliva“.

[31] Glej točko 35 teh sklepnih predlogov.

[32] Glej sodbo z dne 3. marca 2011, Komisija/Irska (C-50/09, EU:C:2011:109, točke od 72 do 74).

[33] Sodba Namur-Est Environnement (točka 56).

se uporablja Direktiva PVO, vključno s postopkom predhodne presoje, izdane ločene odločbe, kar nujno pomeni, da lahko obstaja možnost, da se na podlagi nacionalnega prava izpodbijajo v različnih fazah v skladu s postopkovnimi pravili, določenimi za vsako od teh izpodbijanj.

43. Vendar je Sodišče še razsodilo, da morajo države članice to diskrecijsko pravico uresničevati v skladu z zahtevami, določenimi z Direktivo PVO, in ob doslednem spoštovanju ciljev te direktive.[34] Natančneje, ker je Sodišče člen 16 Direktive o habitatih izrecno razlagalo tako, da odstopanje, odobreno na podlagi te določbe, pomeni predhodno odločbo za namene postopkov, določenih v Direktivi PVO, ki ne sme prejudicirati poznejše odločbe pristojnega organa o izdaji soglasja za izvedbo, menim, da te razlage ni mogoče omejiti le na preučitev vsebinskih vidikov, kot v bistvu sprašuje predložitveno sodišče. Kot bom pojasnila v nadaljevanju, mora imeti sodba Sodišča v zadevi Namur-Est Environnement nujno posledice na postopkovni ravni, vključno s pravili v zvezi z zastaralnimi roki, ki se uporabljajo za izpodbijanje odločbe o odstopanju, zlasti za zadevno javnost.

44. Najprej ugotavljam, da je generalna pravobranilka J. Kokott te posledice na kratko predstavila v sklepnih predlogih v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Namur-Est Environnement, s katerimi se strinjam tudi sama.[35] Po njenem mnenju okoliščina, da je odločba o odstopanju po naravi začasna, pomeni, da bi bilo treba kakršno koli ločeno izpodbijanje te odločbe opraviti brez upoštevanja spoznanj iz presoje vplivov na okolje, izvedene za namene izdaje soglasja za izvedbo.[36] Torej bi morala biti na podlagi člena 11 Direktive PVO presoja vplivov na okolje v celoti izpodbojna po tem, ko pristojni organ sprejme dokončno odločbo o presoji vplivov zadevnega projekta na okolje.[37]

45. Kot je bilo že navedeno v točki 36 teh sklepnih predlogov, je treba zgoraj navedeno stališče nujno razširiti na primer, ko je država članica tista, ki mora v skladu s členom 4(2) Direktive PVO odločiti, ali je treba za projekt gradnje opraviti presojo vplivov na okolje, saj je treba to odločitev obravnavati kot sestavni del postopka za izdajo soglasja za izvedbo. Poleg tega menim, da bi lahko z drugačnim pristopom, kot je ta, ki ga je v sklepnih predlogih začrtala generalna pravobranilka J. Kokott, kršili načelo učinkovitosti, ki ureja postopkovno avtonomijo držav članic, kot se priznava s pravom Unije. Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, to načelo zahteva, da države članice ne uvedejo postopkovnih omejitev, ki bi v praksi onemogočale ali pretirano oteževale uveljavljanje pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije.[38]

46. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče – čeprav člen 16(1) Direktive o habitatih ne določa nikakršne zakonske zahteve, v skladu s katero bi morala biti zadevna javnost vključena v sprejetje odločbe o odstopanju – v zvezi s projekti, za katere se uporablja Direktiva PVO, izrecno razsodilo, da je treba sodelovanje javnosti v zvezi s temi odstopanji učinkovito zagotoviti pred sprejetjem odločbe o izdaji soglasja za izvedbo.[39] To velja za odločbo, ki jo je treba sprejeti na

[34] Sodba Namur-Est Environnement (točka 57 in navedena sodna praksa).

[35] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] Prav tam (točka 73).

[37] Prav tam (točka 74).

[38] Glej med drugim sodbo z dne 8. maja 2025, M.K. (C-324/23, EU:C:2025:324, točka 51).

[39] Sodba Namur-Est Environnement (točka 79 in točka 2 izreka). Natančneje, Sodišče je menilo, da je sodelovanje javnosti v zvezi s tem učinkovito, kadar, prvič, do njega pride pred sprejetjem odločbe, ki jo mora sprejeti pristojni organ, za izdajo soglasja za izvedbo zadevnega projekta, drugič, omogoči, da se javnost na koristen način in v celoti izreče o vseh vplivih tega projekta na okolje, ter, tretjič, lahko organ, ki je pristojen za izdajo soglasja za projekt, v celoti upošteva navedeno sodelovanje.

podlagi člena 4(2) Direktive PVO, pri kateri mora biti zadevna javnost vključena, da se – kot v primeru celovite presoje vplivov – zagotovi, da se upoštevajo javna stališča o vplivih na okolje.[40]

47. Torej bi bile zadevni javnosti, če odločbe o odstopanju ne bi bilo mogoče izpodbijati, potem ko je bila ta javnost udeležena v postopku odločanja, v katerem je bilo izdano soglasje za izvedbo, odvzete tako pravice do sodelovanja, kakršne so ji priznane s sodno prakso Sodišča v zvezi z Direktivo PVO, kot tudi pravica do dostopa do sodnega nadzora. V bistvu bi to pomenilo, da cilj zagotavljanja širokega dostopa do pravnega varstva, kot je določen v členu 11 Direktive PVO in členu 9(2) Aarhuške konvencije,[41] ne bi bil dosežen.

48. Dalje, ker odstopanje, odobreno na podlagi člena 16 Direktive o habitatih, pomeni predhodno odločbo, v zvezi s katero mora pristojni organ, ki izda soglasje za izvedbo, opraviti naknadno presojo, to odstopanje z vidika zadevne javnosti ne more doseči polnega obsega, dokler ta organ ne sprejme dokončne odločbe. Šele takrat namreč dovoljenje za odstopanje dobi praktični učinek, kar Irska, kot se zdi, v stališčih priznava, saj dotlej ni mogoča nikakršna dejavnost gradnje.

49. Torej bi bila lahko zahteva, da mora zadevna javnost odločbo o odstopanju, ki je sestavni del postopka za izdajo soglasja za izvedbo, izpodbijati, preden pristojni organ sprejme odločitev glede potrebe po presoji vplivov na okolje v skladu s členom 4(2) Direktive PVO, v nasprotju z načelom učinkovitosti. V takem položaju bi se namreč od zadevne javnosti zahtevalo, da pred nacionalnim sodiščem nastopi prezgodaj, ne da bi lahko celovito predstavila zadevo. Hkrati obstaja tudi tveganje, da bi lahko to sodišče opravilo nepopolno sodno presojo. Vse to bi vplivalo na splošni cilj zagotavljanja učinkovitega revizijskega nadzora nad vsemi upoštevnimi vidiki, ki vplivajo na zaščito strogo varovanih vrst, in torej na enega glavnih ciljev Direktive PVO.

50. Iz tega izhaja, da se, kadar je odločba o odstopanju na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih sestavni del postopka za izdajo soglasja za izvedbo iz Direktive PVO, kot to velja za zadevo iz postopka v glavni stvari, rok, ki ga ima za izpodbijanje zakonitosti tega odstopanja na voljo zadevna javnost, ne more izteči pred sprejetjem dokončne odločbe o izdaji soglasja za izvedbo. V nasprotnem primeru bi bile ne le omajane pravice zadevne javnosti do sodelovanja, ampak bi bilo poseženo tudi v učinkovitost sodnega nadzora nad odločbo o odstopanju.

51. Zgoraj navedeno stališče ne vpliva, prvič, na zahtevo, da mora naslovnik odločbe o odstopanju, kot je nosilec projekta, veljavnost te odločbe izpodbijati v zgodnejši fazi. Naj na primer spomnim, da se je sodba z dne 6. julija 2023, Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545), nanašala na nacionalno zakonodajo, ki je v bistvu kot kazniva dejanja opredelila iste dejavnosti, kot so navedene v členu 12 Direktive o habitatih, razen kadar se izda odločba o odstopanju. V takem primeru postopkovnega pravila, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, na podlagi katerega se rok za izpodbijanje veljavnosti te odločbe izračuna od datuma, ko je bila sprejeta ali ko bi lahko bila znana, ne bi smeli postaviti pod vprašaj v skladu z načelom učinkovitosti. Vendar morajo iz razlogov, že pojasnjenih v točkah od 46 do 50 zgoraj, ki se nanašajo na pravice javnosti do sodelovanja in pravico zadevne javnosti do dostopa do sodnega varstva, nacionalna pravila o izračunu rokov zagotavljati, da ima navedena javnost možnost vložiti pravno sredstvo pred sodiščem, potem ko je bilo izdano soglasje za izvedbo.

[40] Glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točke od 46 do 49), v kateri je Sodišče menilo, da je treba v okviru postopka odločanja o vplivih na okolje zagotoviti sodelovanje javnosti.

[41] Glej po analogiji sodbo z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 37).

52. Drugič, menim, da ugotovitve iz te analize ni mogoče omajati s sklicevanjem na načelo pravne varnosti. Z zagotovitvijo, da lahko zadevna javnost odločbo o odstopanju izpodbija le (i) po tem, ko je pristojni organ s splošnega vidika odločil, ali bi bilo treba za projekt opraviti presojo vplivov na okolje, in (ii) po tem, ko je bilo zagotovljeno učinkovito sodelovanje zadevne javnosti, je namreč mogoče zagotoviti večjo pravno varnost v postopku kot celoti.

53. Tretjič, za namene te analize se mi okoliščina, na katero je opozorilo predložitveno sodišče v predložitveni odločbi, to je, da tožeče stranke iz postopka v glavni stvari odločbe o izdaji gradbenega dovoljenja niso izpodbijale na podlagi napak v odločbi o odstopanju, ne zdi upoštevna. Ker je odločba o odstopanju sestavni del postopka za izdajo soglasja za izvedbo, kot je bilo ugotovljeno v teh sklepnih predlogih, mora neveljavnost te odločbe nujno vplivati na uresničitev projekta gradnje, ki ga ni mogoče izvesti brez te odločbe.

54. Ob upoštevanju navedenega menim, da je treba člen 11(2) Direktive PVO razlagati tako, da se, kadar je odločba o odstopanju, sprejeta na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih, sestavni del postopka za izdajo soglasja za izvedbo iz Direktive PVO, rok za izpodbijanje zakonitosti tega odstopanja za zadevno javnost ne more izteči pred datumom sprejetja odločbe o izdaji soglasja za izvedbo.

55. Ker tretje postavljeno vprašanje temelji na predpostavki, da se rok za izpodbijanje zakonitosti dovoljenja za odstopanje lahko izteče pred tem datumom, na vprašanje, ki se – kot je bilo navedeno v točki 30 zgoraj – nanaša na razlago člena 11(5) Direktive PVO, ni treba odgovoriti.

B. Četrto in peto vprašanje

56. Iz analize prvega in drugega predloženega vprašanja je razvidno, da se, kadar se uporabljajo ugotovitve Sodišča iz sodbe Namur-Est Environnement, rok za izpodbijanje zakonitosti odločbe o odstopanju za zadevno javnost ne more izteči pred datumom izdaje soglasja za izvedbo. Ker je to predpostavka, na kateri temeljita četrto in peto predloženo vprašanje, bo moralo Sodišče, če se bo strinjalo z mojo analizo, odgovoriti tudi na ti vprašanji.

57. Naj spomnim, da želi predložitveno sodišče s četrtim in petim vprašanjem za predhodno odločanje razjasniti pogoje, ki morajo biti izpolnjeni z vsebinskega vidika, da se izda odločba o odstopanju na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih. Natančneje, predložitveno sodišče sprašuje, prvič, ali ta določba zahteva dejansko preučitev alternativnih rešitev za zahtevano odstopanje, na primer v zvezi z lokacijo zadevne vrste, ali zgolj alternative temu, da se odstopanje sploh ne odobri. Drugič, predložitveno sodišče sprašuje, ali člen 16(1) Direktive o habitatih pristojnemu organu preprečuje sprejetje odločbe o odstopanju za izvedbo projekta gradnje z obrazložitvijo, da je ta projekt v interesu varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov, kot je to storil pristojni organ v zadevi iz postopka v glavni stvari.

58. Kot je razvidno iz točk 5 in 6 teh sklepnih predlogov, člen 12 Direktive o habitatih vzpostavlja sistem strogega varstva živalskih vrst iz Priloge IV(a) k tej direktivi. Namen te določbe je zagotoviti preživetje in varstvo ranljivih živalskih vrst, tako da se prepovejo dejavnosti, ki bi lahko škodovale tem vrstam ali njihovim habitatom. Zlasti prepoveduje poslabšanje stanja ali uničenje razmnoževališč ali počivališč teh živali.

59. Kar zadeva člen 16(1) Direktive o habitatih, so v tem členu opredeljeni pogoji, pod katerimi lahko države članice sprejmejo izjeme od strogih varstvenih ukrepov za nekatere živalske vrste in tako odstopijo od člena 12 te direktive. Ta odstopanja so dovoljena v posebnih natančno in

izčrpno navedenih okoliščinah, na primer zaradi varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst[42] ali zaradi drugih razlogov prevladujočega javnega interesa, ki je lahko tudi socialne ali gospodarske narave[43].

60. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da čeprav člen 16(1) Direktive o habitatih državam članicam dovoljuje, da odstopijo od člena 12 te direktive, je odstopanje, sprejeto na tej podlagi – ker tem državam članicam dovoljuje, da se izognejo obveznostim, ki jih zajema sistem strogega varstva naravnih vrst – pogojeno s tem, da ne obstaja druga zadovoljiva možnost in da to odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevnih vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.[44]

61. Sodišče je še odločilo, da je dokazno breme glede obstoja pogojev, zahtevanih za vsako odstopanje, naloženo organu, ki o tem sprejme odločbo o odstopanju.[45] Poleg tega je treba člen 16 Direktive o habitatih, ker pomeni izjemo od sistema varstva, ki ga določa ta direktiva, razlagati ozko.[46] To določbo je treba tudi ustrezno uporabiti, da se obravnavajo natančne zahteve in konkretni položaji.[47]

62. Na prvem mestu, iz predhodnih ugotovitev Sodišča je mogoče brez težav izpeljati, da mora pristojni organ, kadar namerava odobriti odstopanje na podlagi člena 16(1) Direktive o habitatih, v predhodni fazi preučiti, ali je mogoče cilj, ki se uresničuje z navedenim odstopanjem, doseči z zadovoljivo drugo možnostjo. Sodišče je nedvoumno razsodilo, da je mogoče odstopanje odobriti le, če cilja, ki mu to odstopanje sledi, ni mogoče zadovoljivo doseči z alternativno rešitvijo.[48] Obveznost, da se v okviru predloga za odstopanje preučijo alternativne rešitve, je izjemno pomembna, saj sta v skladu s členom 16(1) Direktive o habitatih neobstoj teh drugih možnosti in okoliščina, da predlagani projekt ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevnih vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti, nujna predpogoja za navedeno odstopanje,[49] kar pomeni, da je treba tak predlog zavrniti, če navedena pogoja nista izpolnjena[50].

63. Dalje, opozoriti je treba, da mora v skladu s sodno prakso Sodišča pristojni organ poleg preučitve izpolniti še eno upoštevno formalno obveznost. Ta organ mora namreč pri odločanju o predlogu za odstopanje zagotoviti natančno in ustrezno obrazložitev, v kateri so navedeni razlogi, pogoji in zahteve, določeni v členu 16(1) Direktive o habitatih,[51] ter, natančneje, neobstoj druge zadovoljive rešitve, ki bi omogočila uresničitev ciljev, upoštevanih v podporo zadevnemu odstopanju[52]. Spomniti je treba, da je ta obveznost temeljnega pomena med drugim za to, da lahko zadevna javnost uresničuje pravico do dostopa do sodnega varstva, kot je bila opisana v prvem delu teh sklepnih predlogov. Navsezadnje mora izpolnitev obveznosti obrazložitve tej javnosti v okviru uporabe ukrepov za varstvo vrst omogočiti razumevanje razlogov, iz katerih je pristojni organ po koncu postopka za odobritev odstopanja sprejel odločbo, da se tako

42 Glej člen 16(1)(a) Direktive o habitatih.

43 Glej člen 16(1)(c) Direktive o habitatih.

44 Sodba z dne 11. julija 2024, WWF Österreich in drugi (C-601/22, EU:C:2024:595, točka 49 in navedena sodna praksa).

45 Prav tam (točka 50 in navedena sodna praksa).

46 Prav tam (točka 50 in navedena sodna praksa).

47 Prav tam (točka 51 in navedena sodna praksa).

48 Glej sodbo z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točka 47).

49 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 10. maja 2007, Komisija/Avstrija (C-508/04, EU:C:2007:274, točka 115).

50 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 14. junija 2007, Komisija/Finska (C-342/05, EU:C:2007:341, točka 31).

51 Prav tam (točka 25 in navedena sodna praksa).

52 Prav tam (točka 30).

v najboljših možnih okoliščinah in ob popolnem poznavanju upoštevnih okoliščin odloči, ali naj vloži pravno sredstvo pri sodišču. Hkrati mora obrazložitev temu sodišču omogočiti izvajanje pristojnosti sodnega nadzora in zlasti presojo, ali odločba vsebuje kakršno koli napako.[53]

64. V obravnavani zadevi je iz informacij v predložitveni odločbi razvidno, da ni bila preučena nobena alternativna rešitev z manjšim vplivom na strogo varovane vrste ali vsaj druga možnost kot alternativa temu, da se dovoljenje za projekt sploh ne izda. Natančneje, predložitveno sodišče posebej navaja, da je bilo v odločbi o odstopanju iz postopka v glavni stvari zgolj navedeno, da „ni nobene zadovoljive rešitve“. Čeprav je končna presoja v zvezi s tem v pristojnosti navedenega sodišča, je mogoče iz navedenih informacij izpeljati, da pristojni organ očitno ni izpolnil obveznosti, ki izhajajo iz člena 16(1) Direktive o habitatih, torej obveznosti preučitve obstoja zadovoljivih alternativnih rešitev ter obveznosti zagotovitve natančne in ustrezne obrazložitve v zvezi s tem, kot se izrecno zahteva s sodno prakso Sodišča.[54]

65. Na drugem mestu, kar zadeva vprašanje, ali lahko pristojni organ v odločbi o odstopanju ugotovi, da je to, da se nosilcu projekta dovoli odstopanje od določb člena 12 Direktive o habitatih v interesu varstva prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanja naravnih habitatov, ugotavljam, da se ta navedba posebej nanaša na razloge za odstopanje, določene v členu 16(1)(a) navedene direktive.

66. Sodišče doslej še ni imelo priložnosti, da bi v sodni praksi razložilo to določbo. Vendar je iz besedila člena 16(1)(a) Direktive o habitatih razvidno, da se za odobritev odstopanja na tej podlagi zahteva, da je izkazano, da zadevno odstopanje na splošno spodbuja varstvo prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanje naravnih habitatov. Člen 16(1)(a) Direktive o habitatih v bistvu določa mehanizem za uravnoteženje potrebe po varstvu nekaterih vrst in habitatov s potencialno potrebo po upravljanju drugih vrst ali habitatov, ki bi lahko bili ogroženi. Dovoljuje prožen pristop k ohranjanju, saj priznava, da so v nekaterih okoliščinah posegi potrebni za zagotovitev dolgoročnega zdravja ekosistemov. Kot je bilo že navedeno, je treba člen 16(1)(a) Direktive o habitatih, ker pomeni izjemo od sistema varstva, določenega s to direktivo, razlagati ozko in, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, v skladu s previdnostnim načelom.[55]

67. Ob upoštevanju navedenega – in kot trdi Komisija – se zdi težko zavzeti stališče, da projekt gradnje, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, katerega namen je izgradnja stanovanjskih enot, zaradi katere bodo uničena počivališča kolonije varovane vrste, lahko spada na področje uporabe razloga za odstopanje, določenega v členu 16(1)(a) Direktive o habitatih. To drži še toliko bolj, če se upošteva dejstvo, da v nasprotju z obveznostmi, naloženimi pristojnim organom – kot je bilo že pojasnjeno v točki 63 teh sklepnih predlogov – ni naveden noben razlog, s katerim bi bilo pojasnjeno, kako naj bi zadevni projekt pomagal varovati prosto živeče živalske in rastlinske vrste in ohranjati naravne habitate. Torej se je treba strinjati z razlogovanjem predložitvenega sodišča, da vsi ti elementi, če se obravnavajo skupaj, kažejo na očitno napako pristojnega organa pri navedbi ustreznega razloga za odstopanje, uporabljeno za projekt iz postopka v glavni stvari.

[53] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 15. junija 2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, točka 33). Poleg tega je obrazložitev pomembna tudi za organ, pristojen za izvedbo presoje vplivov projekta na okolje in za sprejetje odločbe o izdaji soglasja za izvedbo v skladu z Direktivo PVO, kot je bilo pojasnjeno v prvem delu teh sklepnih predlogov.

[54] Prav tak pristop opisuje irska vlada v dokumentu „Guidance on the strict protection of certain animal and plant species under the Habitats Directive in Ireland“ („Smernice o strogem varstvu nekaterih živalskih in rastlinskih vrst na podlagi Direktive o habitatih na Irskem“), str. 11 in 12, dostopnem na https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf.

[55] Glej po analogiji sodbo z dne 10. oktobra 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, točki 66 in 69).

68. Glede na navedeno menim, da je treba člen 16(1)(a) Direktive o habitatih razlagati tako, da mora pristojni organ za odobritev odstopanja na podlagi te določbe dejansko preučiti alternativne rešitve in da mora ta organ navesti posebne razloge, ki utemeljujejo uporabljeno odstopanje. Poleg tega pristojni organ projekta gradnje ne more odobriti na podlagi razloga za odstopanje, določenega v členu 16(1)(a) Direktive o habitatih, zlasti kadar niso navedeni nikakršni razlogi, s katerimi bi bilo pojasnjeno, kako ta projekt spodbuja varstvo prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanje naravnih habitatov.

V. Predlog

69. Na podlagi zgornje analize Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo High Court (višje sodišče, Irska), odgovori:

1. Člen 11(2) Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje

   je treba razlagati tako, da se, kadar je odločba o odstopanju, sprejeta na podlagi člena 16(1) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, sestavni del postopka za izdajo soglasja za izvedbo iz Direktive 2011/92, rok za izpodbijanje zakonitosti tega odstopanja za zadevno javnost ne more izteči pred datumom sprejetja odločbe o izdaji soglasja za izvedbo.

2. Člen 16(1) Direktive 92/43

   je treba razlagati tako, da mora pristojni organ za odobritev odstopanja na podlagi te določbe dejansko preučiti alternativne rešitve in da mora ta organ navesti posebne razloge, ki utemeljujejo uporabljeno odstopanje. Poleg tega pristojni organ projekta gradnje ne more odobriti na podlagi razloga za odstopanje, določenega v členu 16(1)(a) Direktive 92/43, zlasti kadar niso navedeni nikakršni razlogi, s katerimi bi bilo pojasnjeno, kako ta projekt spodbuja varstvo prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst in ohranjanje naravnih habitatov.