SODBA SODIŠČA (drugi senat)
z dne 20. oktobra 2005*

V zadevi C-6/04,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 9. januarja 2004,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata M. van Beek in L. Flynn, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopa C. Jackson, zastopnica, skupaj s K. Smith, barrister,

tožena stranka,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, R. Schintgen, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, G. Arestis in J. Klučka (poročevalec), sodnika,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodni tajnik: H. von Holstein, namestnik sodnega tajnika,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. maja 2005,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 9. junija 2005

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, 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 (UL L 206, str. 7, v nadaljevanju: Direktiva o habitatih), ni izpolnilo obveznosti iz te direktive.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

2 V skladu s členom 2(1) Direktive o habitatih je cilj te direktive, da prispeva k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba ES.

3 Države članice v skladu s členom 3(1) te direktive določijo posebna ohranitvena območja (v nadaljevanju: POO), da bi vzdrževale ali, če je ohranjanje ugodno, obnovile zadevne naravne habitatne tipe in habitate vrst, ki so v interesu Skupnosti. Ta območja morajo biti vključena v evropsko ekološko mrežo, imenovano „Natura 2000".

4 Člen 6 Direktive o habitatih se nanaša na potrebne ohranitvene ukrepe za zaščito POO. Spremljanje vrst in naravnih habitatov v interesu Skupnosti ureja člen 11 te direktive. Člena 12 in 13 te direktive se nanašata na ukrepe za varstvo živalskih in rastlinskih vrst. Člen 14 zadeva odvzem osebkov prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst. Člen 15 prepoveduje nekatera nediskriminatorna sredstva za ujetje ali ubitje nekaterih prostoživečih živali. Člen 16 navedene direktive določa pogoje, pod katerimi lahko države članice v določene namene odstopijo od nekaterih določb te direktive.

5 Države članice so morale v skladu s členom 23(1) Direktive o habitatih sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, v dveh letih po uradnem obvestilu o tej direktivi in o tem takoj obvestiti Komisijo. O navedeni direktivi so bile države članice uradno obveščene 10. junija 1992.

Nacionalna ureditev

6 V obravnavani zadevi so glavni upoštevni ukrepi za prenos Direktive o habitatih v Združenem kraljestvu naslednji:

— uredba iz leta 1994 o ohranjanju naravnih habitatov (Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulations 1994, v nadaljevanju: uredba 1994), ki velja za Anglijo, Wales in Škotsko.

— uredba iz leta 1995 o ohranjanju naravnih habitatov na Severnem Irskem (Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulations (Northern Ireland) 1995, v nadaljevanju: uredba 1995), ki velja za Severno Irsko.

— odlok iz leta 1991 o varstvu narave (Nature Protection Ordinance 1991), kot je bil spremenjen z uredbo iz leta 1995 o varstvu narave (Nature Protection Ordinance (Amendment) Regulations 1995, v nadaljevanju: odlok 1991), ki velja za ozemlje Gibraltarja.

— zakon iz leta 1970 o varstvu tjulnjev (Conservation of Seals Act 1970, v nadaljevanju: zakon o tjulnjih).

7 Člen 3(2) uredbe 1994 določa, da Secretary of State, Minister of Agriculture, Fisheries and Food in organizacije za varstvo narave izvršujejo naloge, ki so jim poverjene s predpisi na področju varstva narave, da bi se zagotovilo spoštovanje zahtev iz Direktive o habitatih.

8 Člen 3(4) te uredbe določa, da brez poseganja v določbo iz prejšnjega odstavka vsak pristojni organ pri opravljanju svojih nalog upošteva zahteve iz Direktive o habitatih, če lahko opravljanje navedenih nalog zadeva te zahteve.

Predhodni postopek

9 Komisija je 6. novembra 2000 na Združeno kraljestvo naslovila pisni opomin, v katerem je navedla, da nekatere določbe Direktive o habitatih niso bile pravilno prenesene v notranje pravo te države članice.

10 Britanske oblasti so 27. februarja 2001 z dopisom odgovorile na ta opomin. Strinjale so se, da je bil navedeni opomin v dveh točkah, in sicer glede naftnih in plinskih dejavnostih na morju in glede razširitve obsega uporabe Direktive o habitatih zunaj teritorialnih voda, utemeljen, prerekale pa so večino drugih očitkov, navedenih v opominu.

11 Ker pojasnila, ki jih je predložilo Združeno kraljestvo, Komisije niso prepričala, je 18. julija 2001 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je ponovila očitke in to državo članico pozvala, naj sprejme potrebne ukrepe za uskladitev z navedenim mnenjem v roku dveh mesecev od njegove vročitve.

12 Združeno kraljestvo je z dopisom z dne 27. novembra 2001 v odgovoru na obrazloženo mnenje Komisijo obvestilo, da namerava spremeniti svojo zakonodajo zaradi izboljšanja pravne varnosti in večje jasnosti več točk, navedenih v obrazloženem mnenju, pri tem pa vztrajalo, da na splošno veljavni ukrepi spoštujejo določbe Direktive o habitatih (v nadaljevanju: dopis z dne 27. novembra 2001).

13 Končno so britanske oblasti 2. decembra 2003 s pismom Komisijo obvestile o napredku postopka sprejemanja sprememb nacionalne zakonodaje, ki naj bi zagotovila ustreznejši prenos Direktive o habitatih.

14 V navedenih okoliščinah se je Komisija odločila vložiti to tožbo.

Tožba

Način prenosa Direktive o habitatih

Trditve strank

15 Komisija Združenemu kraljestvu očita, da v svoj pravni red ni ustrezno preneslo Direktive o habitatih. Zlasti meni, da je ta država članica napačno sprejela splošno določbo, da bi zapolnila morebitne praznine v posebnih določbah, ki zagotavljajo ta prenos.

16 Združeno kraljestvo trdi, da je s sprejetjem predpisov, ki za zagotovitev prenosa vsebujejo ne le posebne zahteve, ampak tudi splošne obveznosti in upravne postopke, pravilno preneslo Direktivo o habitatih. Te splošne obveznosti je treba brati v povezavi s posebnimi zahtevami v teh predpisih, ki jo dopolnjujejo, kar zagotavlja ustrezno in učinkovito izvedbo navedene direktive.

17 Britanske oblasti se sklicujejo zlasti na člen 3(2) in (4) uredbe 1994, katerih enakovredni določbi sta za Severno Irsko člen 3(2) in (4) uredbe 1995 in za Gibraltar člen 17A zakona 1991. Dejansko te določbe ministrom, organizacijam za varstvo narave in vsem pristojnim javnim organom nalagajo, naj svoje naloge opravljajo tako, da zagotavljajo spoštovanje zahtev iz Direktive o habitatih.

18 Komisija nasprotno meni, da splošne določbe, ki jih navaja Združeno kraljestvo, niso dovolj natančne, da bi zagotavljale prenos posebnih obveznosti, ki jih nalaga navedena direktiva, v nacionalno pravo.

19 Dejansko se morajo posamezniki, da bi ugotovili obseg svojih pravic in obveznosti, vedno sklicevati na Direktivo o habitatih, kar ne izpolnjuje zahtev pravne varnosti niti pogojev specifičnosti, natančne opredeljenosti in jasnosti, ki jih zahteva ustaljena sodna praksa Sodišča.

20 Komisija dodaja, da če bi Sodišče sledilo logiki utemeljevanja Združenega kraljestva, bi bilo navedeno direktivo mogoče v celoti prenesti s tako splošno določbo, kar bi bilo v nasprotju z zahtevo po specifičnosti, na katero je sodna praksa v zvezi s prenosom direktiv že velikokrat opozorila.

Presoja Sodišča

21 V uvodu je treba spomniti, da je na podlagi člena 249(3) ES direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod izvedbe zadevne direktive v notranjem pravu. Čeprav se v skladu z ustaljeno sodno prakso za prenos direktive v notranje pravo ne zahteva nujno formalni in dobesedni prevzem njene vsebine v izrecno in specifično pravno določbo in, odvisno od vsebine direktive, za njen prenos zadostuje splošni pravni kontekst, je to ob pogoju, da prenos dejansko zagotavlja polno uporabo direktive na dovolj jasen in natančno opredeljen način (glej zlasti sodbe z dne 9. aprila 1987 v zadevi Komisija proti Italiji, 363/85, Recueil, str. 1733, točka 7; z dne 30. maja 1991 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-361/88, Recueil, str. I-2567, točka 15, in z dne 7. januarja 2004 v zadevi Komisija proti Španiji, C-58/02, Recueil, str. I-621, točka 26).

22 Glede tega je treba v vsakem konkretnem primeru ugotoviti, kakšno naravo ima določba iz direktive, na katero se nanaša tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, da bi se presodil obseg obveznosti prenosa, ki ga imajo države članice (glej sodbo z dne 26. junija 2003 v zadevi Komisija proti Franciji, C-233/00, Recueil, str. I-6625, točka 77).

23 Trditve Združenega kraljestva, da je najprimernejši način za izvedbo Direktive o habitatih ta, da se organizacijam za ohranjanje narave poverijo posebna pooblastila in se jim naloži splošna obveznost, da svoje naloge opravljajo tako, da je zagotovljeno spoštovanje zahtev iz te direktive, ni mogoče sprejeti.

24 Prvič, treba je opozoriti, da lahko obstoj nacionalnih pravil odpravi prenos s posebnimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi le takrat, ko ta pravila dejansko zagotavljajo, da nacionalna uprava polno uporabi zadevno direktivo.

25 Drugič, treba je poudariti, da iz četrte in enajste uvodne izjave navedene direktive izhaja, da so ogroženi habitati in vrste del naravne dediščine Evropske skupnosti in da nevarnosti, ki jim grozijo, velikokrat segajo čez meje, tako da morajo vse države članice zaradi skupne odgovornosti sprejeti ohranitvene ukrepe. Posledično, kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 11 sklepnih predlogov, je natančnost prenosa zlasti pomembna v primeru, kot je ta, ko je državam članicam poverjeno, da vsaka na svojem ozemlju upravlja skupno dediščino (za Direktivo Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prostoživečih ptic (UL L 103, str. 1) glej sodbi z dne 8. julija 1987 v zadevi Komisija proti Italiji, 262/85, Recueil, str. 3073, točka 39, in z dne 7. decembra 2000 v zadevi Komisija proti Franciji, C-38/99, Recueil, str. I-10941, točka 53).

26 Iz tega izhaja, da so države članice v okviru Direktive o habitatih, ki določa zapletena in tehnična pravila na področju prava okolja, zlasti dolžne paziti, da je njihova zakonodaja, ki zagotavlja prenos te direktive, jasna in natančno opredeljena, tudi glede bistvenih obveznosti nadzora in pregledovanja, kot jih nacionalnim organom nalagajo členi 11, 12(4) in 14(2) navedene direktive.

27 Vendar iz preizkusa zakonodaje, na katero se je sklicevalo Združeno kraljestvo, izhaja, da je ta tako splošna, da izvedba določb Direktive o habitatih nima zahtevane točne določnosti in jasnosti, da bi bilo polno zadoščeno zahtevi po pravni varnosti (glej po analogiji sodbo z dne 17. septembra 1987 v zadevi Komisija proti Nizozemski, 291/84, Recueil, str. 3483, točka 15), prav tako tudi ne uvaja točno opredeljenega pravnega okvira na zadevnem področju, ki bi zagotavljal polno in celotno uporabo te direktive in omogočil usklajeno in učinkovito izvedbo pravil, ki jih narekuje (glej po analogiji sodbo z dne 10. marca 2005 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-531/03, neobjavljena v ZOdl., točka 19).

28 Iz tega izhaja, da splošne obveznosti, ki jih določajo predpisi Združenega kraljestva, ne zagotavljajo zadostnega prenosa določb Direktive o habitatih, ki jih navaja tožba Komisije, zato ne morejo zapolniti morebitnih praznin posebnih določb, ki naj bi zagotavljale tak prenos. Zato v analizi očitkov, ki jih je natančno navedla Komisija, ni več treba preizkusiti trditev Združenega kraljestva, ki temeljijo na splošnih obveznostih iz navedene ureditve.

Očitki Komisije

Očitek nepopolnega prenosa člena 6(2) Direktive o habitatih

29 Upoštevajoč nekatera pojasnila Združenega kraljestva, se je Komisija v repliki in na obravnavi odpovedala očitku kršitve člena 6(2) Direktive o habitatih glede Anglije, Walesa in Severne Irske, ne pa tudi glede Gibraltarja.

30 Komisija trdi, da Združeno kraljestvo s tem, da je na določenih območjih prepovedalo vse dejavnosti, ki bi lahko povzročile motnje, pri čemer pa ni poskrbelo za primere kakršnega koli poslabšanja zaradi malomarnosti ali opustitve, ni zagotovilo popolnega prenosa člena 6(2) te direktive v Gibraltarju.

31 Vlada Združenega kraljestva, ne da bi dejansko ugovarjala trditvam Komisije, meni, da se je treba izogniti le nenaravnemu slabšanju.

32 Poleg tega navaja, da je odlok 1991 uvedel sistem popolnega in strogega nadzora. Ta sistem naj bi ustrezno izvedel Direktivo o habitatih, zlasti če se bere v povezavi s splošnim pravilom iz člena 17A tega odloka.

33 Glede tega je treba najprej spomniti, da člen 6(2) navedene direktive države članice zavezuje, da preprečijo slabšanje naravnih habitatov in habitatov vrst.

34 Kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 19 sklepnih predlogov, je očitno, da je za izvedbo člena 6(2) Direktive o habitatih nujno tako sprejetje ukrepov za preprečitev zunanjih groženj in motenj, ki jih povzroča človek, kot ukrepov za zaviranje naravnih sprememb, ki lahko slabšajo ohranjanje vrst in naravnih habitatov v POO.

35 Drugič, treba je ugotoviti, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, določbe člena 6(2) Direktive o habitatih niso bile formalno prevzete v predpise, ki veljajo v Gibraltarju. Dejansko naj bi bil člen 17G odloka 1991, ki pristojne organe pooblašča, da z lastniki ali imetniki območja sklenejo sporazume o njegovem vzdrževanju, edina določba, ki se uporablja v Gibraltarju, da bi se izognili morebitnemu slabšanju.

36 Treba je ugotoviti, da ta določba navedenim organom poverja le nezavezujoče upravičenje in da v nasprotju z zahtevami iz člena 6(2) Direktive o habitatih ni taka, da bi se izognila slabšanju.

37 Ker torej notranje pravo ne vsebuje nobene izrecne določbe, ki bi pristojne organe zavezovala, da se izognejo slabšanju naravnih habitatov in habitatov vrst, je podan element pravne negotovosti glede obveznosti, ki jih morajo ti organi spoštovati.

38 Iz zgoraj navedenega izhaja, da določbe člena 6(2) Direktive o habitatih v Gibraltarju niso bile jasno in natančno opredeljene ter popolno prenesene.

39 V navedenih okoliščinah je treba šteti, da je očitek nepopolnega prenosa člena 6(2) navedene direktive za Gibraltar utemeljen.

Očitek nepopolnega prenosa člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih

40 Komisija trdi, da veljavni predpisi v Združenem kraljestvu niso pravilno prenesli teh določb za tri posebna področja, in sicer za načrte in projekte odvzema vode, načrte za zasedbo tal in glede Gibraltarja za nadzor obstoječih gradbenih dovoljenj.

— Načrti in projekti odvzema vode

41 Po mnenju Komisije nobena določba notranjega prava ne določa, da morajo dovoljenja za odvzem vode, izdana na podlagi poglavja II, oddelek II, zakona 1991 o

vodnih virih (Water Resources Act 1991), spoštovati obveznost iz člena 6(3) Direktive o habitatih, da je treba upoštevati pomembne vplive, ki jih imajo lahko odvzemi vode na območja, ki so del POO. Takih določb ni niti na Severnem Irskem niti v Gibraltarju. Torej odvzemov vode, ki lahko pomembno prizadenejo POO, preneseni ukrepi, ki veljajo v Združenem kraljestvu, ne pokrivajo v celoti in niso pravilno urejeni s predpisi,.

42 Komisija dodaja, da je Združeno kraljestvo v dopisu z dne 27. novembra 2001 navedlo, da bodo upoštevne določbe uredbe 1994 spremenjene, da bi se razjasnili predpisi o odvzemih vode.

43 Združeno kraljestvo nasprotno navaja, da je skupaj s splošnimi določbami uvedlo sistem, ki za vsako območje omogoča predhodno določitev potencialno škodljivih dejavnosti.

44 Glede tega je treba spomniti, da je treba na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj ni potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja.

45 Vendar v tem primeru ni sporno, da nobena določba ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni izrecno določala, da bi načrti in projekti odvzema vode morali biti predmet take presoje.

46 Treba pa je ugotoviti, da ne kaže, da bi sistem, ki ga je uvedlo Združeno kraljestvo, ki v bistvu določa, da se za vse načrte in projekte odvzema vode, za katere veljajo pogoji iz člena 6(3) Direktive o habitatih, vnaprej šteje, da so potencialno škodljivi za zadevno območje, zagotavljal spoštovanje zahtev te določbe.

47 Kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 33 sklepnih predlogov, se taka predhodna presoja potencialnih nevarnosti lahko opira na konkretna dejstva glede zadevnega območja, vendar ni tako pri samih projektih, v nasprotju z zahtevami člena 6(3) Direktive o habitatih, da je treba opraviti primerno presojo vplivov projekta na zadevno območje. Tako omejitev na določitev dejavnosti, ki so potencialno škodljive za vsako zadevno območje, povzroči tveganje, da nekateri projekti, ki bi lahko ogrozili to območje zaradi posebnih značilnosti, ne bodo zajeti.

48 Ravno tako ni mogoče sprejeti trditev Združenega kraljestva glede Škotske, da je zakon 2003 o okolju in vodnih storitvah (Water Environment and Water Services Act 2003) v okviru prenosa Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL L 327, str. 1) uvedel strukturo novega popolnega sistema za odvzem vode, ki je uvedel nadzore, ki so določeni v členu 6(2) in (3) Direktive o habitatih.

49 V skladu z ustaljeno sodno prakso se obstoj neizpolnitev ugotavlja glede na položaj v državi članici, ki je obstajal ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in Sodišče poznejših sprememb ne more upoštevati (glej zlasti sodbi z dne 30. januarja 2002 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-103/00, Recueil, str. I-1147, točka 23, in z dne 30. maja 2002 v zadevi Komisija proti Italiji, C-323/01, Recueil, str. I-4711, točka 8).

50 Upoštevajoč zgoraj navedeno, je treba ugotoviti, da Združeno kraljestvo glede načrtov in projektov za odvzem vode ni pravilno preneslo člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih.

— Načrti za zasedbo tal

51 Komisija meni, da veljavni predpisi v Združenem kraljestvu ne predpisujejo jasno obveznosti primerne presoje vplivov, ki jih imajo načrti za zasedbo tal na POO, v skladu s členom 6(3) in (4) Direktive o habitatih.

52 Komisija meni, da čeprav načrti za zasedbo tal sami po sebi ne dovoljujejo razvojnih projektov in je zanje potrebno dovoljenje, izdano po običajnem postopku, vseeno pomembno vplivajo na odločitve na tem področju. Meni, da se mora take načrte ravno tako primerno presojati glede njihovih vplivov na zadevno območje.

53 Združeno kraljestvo priznava, da je načrte za zasedbo tal mogoče šteti za načrte in projekte v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, vendar se ne strinja, da bi lahko imeli pomemben učinek na varovana območja na podlagi te direktive. Trdi, da navedeni načrti sami po sebi ne omogočajo uresničitve določenega programa in da bi posledično le naknadno dovoljenje lahko ogrozilo taka območja. Po mnenju te države članice torej zadošča, da se le za to dovoljenje uporablja postopek za načrte in projekte.

54 Glede tega je treba opozoriti, da je Sodišče že presodilo, da člen 6(3) Direktive o habitatih zahtevo po primerni presoji vplivov načrta ali projekta podreja pogoju, da obstaja verjetnost ali tveganje, da bo ta bistveno vplival na zadevno območje. Upoštevajoč zlasti previdnostno načelo, tako tveganje obstaja, če na podlagi objektivnih elementov ni mogoče izključiti, da navedeni načrt ali projekt pomembno vpliva na zadevno območje (glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2004 v zadevi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, ZOdl., str. I-7405, točki 43 in 44).

55 Kot je Komisija pravilno poudarila, člen 54A zakona 1990 o prostorskem planiranju (Town and Country Planning Act 1990), ki določa, da je treba zahteve za gradbeno dovoljenje preizkusiti ob upoštevanju upoštevnih načrtov za zasedbo tal, nujno implicira, da lahko ti načrti znatno vplivajo na odločitve na tem področju in posledično na zadevna območja.

56 Iz zgoraj navedenega izhaja, da člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih ni bil prenesen v pravni red Združenega kraljestva z dovolj jasno in natančno opredelitvijo, ker se za načrte za zasedbo tal ne zahteva primerna presoja njihovih vplivov na POO, posledično je treba šteti, da je v tej točki tožba Komisije utemeljena.

— Nadzor obstoječih gradbenih dovoljenj v Gibraltarju

57 Komisija trdi, da pristojni organi glede Gibraltarja ne izpolnjujejo zahtev iz člena 6(3) Direktive o habitatih, ker niso dolžni preverjati, ali obstoječa gradbena dovoljenja vplivajo na območja, varovana na podlagi te direktive.

58 Glede tega je treba navesti, kot pravilno poudarja generalna pravobranilka v točki 55 sklepnih predlogov, da čeprav je res, da taka obveznost naknadnega nadzora lahko temelji na členu 6(2) Direktive o habitatih, to ne spremeni dejstva, da odstavek 3 tega člena ne vsebuje nobene določbe, ki bi države članice zavezovala, da izvajajo tak nadzor.

59 Nasprotno, iz besedila te zadnje določbe izhaja, da je treba predvideni postopek izvesti, preden države članice dovolijo izvršitev načrtov ali projektov, ki bi lahko vplivali na zadevno območje.

60 Iz tega izhaja, da se ta del očitka o nepopolnem prenosu člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih ne sprejme.

Očitek neprenosa členov 11 in 14(2) Direktive o habitatih

61 Komisija Združenemu kraljestvu očita, da v notranje pravo ni preneslo obveznosti spremljanja, ki jih določata ti določbi. Trdi, da dokler te obveznosti ne bodo jasno naložene pristojnim organom, sama ne more ugotoviti, ali je zahtevano spremljanje dejansko zagotovljeno.

62 V podporo temu očitku se Komisija sklicuje na dopis z dne 27. novembra 2001, v katerem je Združeno kraljestvo navedlo, da je dolžnost spremljanja implicitno naložena pristojnim organom in da bodo uredba 1994, uredba 1995 in odlok 1991 spremenjeni in pravna varnost izboljšana, zahvaljujoč natančnejšim določbam od teh, vsebovanih v teh predpisih.

63 Združeno kraljestvo meni, da člena 11 in 14(2) Direktive o habitatih določata samo, da morajo države članice zagotoviti spremljanje, pri čemer pa ne določata natančne zahteve niti glede načina njegove izvedbe niti kako je treba tako spremljanje urediti v nacionalni zakonodaji. Poleg tega navaja, da seznam dejavnosti spremljanja, ki se izvajajo na podlagi nacionalne zakonodaje, dokazuje, da je v Združenemu kraljestvu zagotovljeno učinkovito spremljanje v skladu s členoma 11 in 14(2) navedene direktive.

64 Komisija odgovarja, da ni nikdar trdila, da se v Združenem kraljestvu ne izvaja nobeno spremljanje ohranjanja vrst in naravnih habitatov. Nasprotno, Komisija trdi, da se obveznost spremljanja v tej državi članici ne uporablja jasno in da ni jasno naložena nobenemu posebnemu organu te države.

65 Glede tega je treba najprej spomniti, kot je bilo že navedeno v točki 26 te sodbe, da je obveznost spremljanja bistvena za polni učinek Direktive o habitatih in da mora biti predmet podrobnega, razumljivega in natančnega prenosa.

66 Treba je ugotoviti, da ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, nobena določba notranjega prava ni nalagala nacionalnim organom obveznosti spremljanja vrst in naravnih habitatov.

67 Drugič, trditve Združenega kraljestva, v skladu s katero naj bi seznam dejavnosti izvajanega spremljanja dokazoval, da je zagotovljeno učinkovito spremljanje, ni mogoče sprejeti. Dejansko, kot je Sodišče že presodilo, združljivost prakse z zahtevami zaščite iz direktive, pod predpostavko, da je ta praksa ugotovljena, ne more biti razlog za neprenos te direktive v notranji pravni red zadevne države članice (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo z dne 30. maja 1991 Komisija proti Nemčiji, točka 24).

68 Ker ni sporno, da notranje pravo Združenega kraljestva ne vsebuje nobene pravne obveznosti, ki bi nacionalnim organom nalagala spremljanje ohranjanja vrst in naravnih habitatov, ta vsebuje element pravne negotovosti. Torej izvrševanje sistematičnega in trajnega nadzora navedenega ohranjanja ni zagotovljeno.

69 Iz tega izhaja, da člena 11 in 14(2) Direktive o habitatih v Združenem kraljestvu nista bila popolno, jasno in natančno prenesena.

70 Zato je treba šteti, da je očitek neprenosa členov 11 in 14(2) Direktive o habitatih utemeljen.

Očitek nepravilnega prenosa člena 12(1)(d) Direktive o habitatih

71 Komisija trdi, da Združeno kraljestvo ni pravilno preneslo obveznosti sprejetja ukrepov, potrebnih za vzpostavitev sistema strogega varstva nekaterih živalskih vrst, ki prepoveduje poškodovanje (beri: slabšanje) ali uničenje razmnoževališč ali počivališč. Nacionalni predpis uporablja glagol „poškodovati“ („to damage“) namesto izraza „deterioration“, ki ga uporablja člen 12(1)(d) angleške različice Direktive o habitatih.

72 Komisija na prvem mestu trdi, da uporaba glagola „to damage“ implicira, da učinki slabšanja, ki so posledica malomarnosti ali nedelovanja pristojnih organov, niso pokriti. V repliki je Komisija to trditev umaknila in priznala, da navedena določba ne zahteva, da se razmnoževališča in počivališča zadevnih vrst varujejo pred slabšanjem,

ki nastane zaradi malomarnosti ali nedelovanja navedenih organov. V teh okoliščinah se o tej točki ni več treba opredeliti.

73 Drugič, Komisija trdi, da ukrepi za prenos Direktive o habitatih s tem, da se omejujejo na to, da se ravnanja, katerih posledica je poškodovanje razmnoževališč ali počivališč zadevnih vrst, obravnavajo kot kršitev, pri čemer pa ne prepovedujejo njihovega slabšanja, uvajajo pogoj, povezan z naklepnostjo poškodbenega ravnanja, ki pa ga člen 12(1)(d) te direktive ne določa.

74 Združeno kraljestvo ne prereka, da člen 12(1)(d) Direktive o habitatih zahteva prepoved dejavnosti, ki bi povzročile poškodovanje (beri: slabšanje) ali uničenje zadevnih območij. Nasprotno, ne strinja se z razlago Komisije glede nacionalne ureditve, po kateri je prenos te direktive v Združenem kraljestvu, z izjemo Gibraltarja, omejen na premišljena in naklepna dejanja.

75 Glede tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora Komisija v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, uvedenega na podlagi člena 226 ES, dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve in se ne more sklicevati na kakršno koli domnevo (glej zlasti sodbi z dne 25. maja 1982 v zadevi Komisija proti Nizozemski, 96/81, Recueil, str. 1791, točka 6, in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-194/01, Recueil, str. I-4579, točka 34).

76 Ker Združeno kraljestvo navaja, da je njegovo notranje pravo v skladu s členom 12(1)(d) Direktive o habitatih, mora Komisija, da bi dokazala nepopoln prenos te določbe, Sodišču predložiti elemente, ki jih to potrebuje, da bi preverilo, ali je navedena neizpolnitev podana.

77 Vendar iz spisa ni razvidno, da bi Komisija predložila elemente, ki bi dokazovali, da je prenos navedene določbe omejen na premišljena in naklepna dejanja. Nasprotno kaže, da je kaznivo dejanje, ki ga določa notranje pravo Združenega kraljestva, ki kaznuje dejanja poškodovanja ali uničenja območja, materialna kršitev, ki nikakor ne zahteva, da bi bila škoda ali uničenje premišljeno ali naklepno.

78 Ker Komisija v navedenih okoliščinah ni dokazala, da Združeno kraljestvo, z izjemo Gibraltarja, ni izpolnilo svojih obveznosti iz člena 12(1)(d) Direktive o habitatih, se ta del očitka ne sprejme.

79 Glede Gibraltarja zadostuje ugotovitev, da Združeno kraljestvo priznava, da le s prepovedjo naklepnega poškodovanja ali uničenja razmnoževališč ali počivališč zadevnih vrst veljavna zakonodaja v Gibraltarju ne izpolnjuje zahtev iz člena 12(1)(d). Torej je treba šteti, da je ta del očitka utemeljen.

80 Tretjič, Komisija poudarja, da zakonodaja Združenega kraljestva v sedanji različici varuje razmnoževališča ali počivališča le pred dejavnostmi, ki imajo lahko nanje neposreden vpliv, ne upošteva pa posrednega ogrožanja v skladu z zahtevami iz člena 12(1)(d) Direktive o habitatih.

81 Te trditve ni mogoče sprejeti. Dejansko Komisija ni predložila nobenega elementa, ki bi dokazoval neizpolnitev obveznosti Združenega kraljestva v tej točki.

82 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba očitek nepravilnega prenosa člena 12(1)(d) Direktive o habitatih delno sprejeti.

Očitek nepopolnega prenosa členov 12(2) in 13(1) Direktive o habitatih.

83 Komisija meni, da nacionalni ukrepi za prenos prepovedi posedovanja, prevoza in prodaje ali izmenjave osebkov živalskih in rastlinskih vrst ne spoštujejo časovne omejitve, ki jo določata ta člena.

84 Glede tega zadošča ugotovitev, da je Združeno kraljestvo v pisnem postopku in na obravnavi priznalo, da so veljavna odstopanja v njegovem notranjem pravu širša od odstopanj, ki jih predvideva Direktiva o habitatih, in da posledično zadevne določbe v tej državi članici niso pravilno prenesene.

85 Torej je treba šteti, da je očitek nepopolnega prenosa členov 12(2) in 13(1) navedene direktive utemeljen.

Očitek nepravilnega prenosa člena 12(4) Direktive o habitatih

86 Komisija meni, da ukrepi za prenos, ki jih je sprejelo Združeno kraljestvo, ne vsebujejo nobene določbe, ki bi zahtevala uvedbo sistema za spremljanje, kot ga

predvideva člen 12(4) za spremljanje naključnega ujetja in ubitja določenih živalskih vrst. Zaradi neobstoja natančnejših informacij Komisija ne more ugotoviti, ali je spremljanje dejansko zagotovljeno.

87 Glede tega zadošča ugotovitev, da se je Združeno kraljestvo strinjalo, da nacionalna zakonodaja ne vsebuje nobene določbe, ki bi uvajala tak sistem za spremljanje, in je v dopisu z dne 27. novembra 2001 priznalo, da bi ta zakonodaja morala biti spremenjena in bi morali biti tako spremljanje izrecno uvedeno.

88 V vsakem primeru ni videti, da bi bil tak ukrep sprejet v roku, določenem v obrazloženem mnenju.

89 Torej je treba šteti, da je očitek nepravilnega prenosa člena 12(4) Direktive o habitatih utemeljen.

Očitek nepravilnega prenosa člena 15 Direktive o habitatih

90 Komisija Združenemu kraljestvu očita, da ni spoštovalo obveznosti iz člena 15 Direktive o habitatih. Prvič, tej državi očita, da je prepovedala samo načine, izrecno naštete v prilogi VI, (a) in (b), k tej direktivi, in ni uvedla splošne prepovedi uporabe nediskriminatornih sredstev. Drugič, Komisija meni, da sta člena 1 in 10 zakona o tjulnjih omejena na prepoved uporabe dveh sredstev za ubitje tjulnjev, pri čemer uvaja odstopanja v obliki dovoljenj, ki jih izda Secretary of State, kar naj bi bilo več, kot dovoljuje navedena direktiva.

— Neobstoj splošne prepovedi vseh nediskriminatornih sredstev

91 Komisija trdi, da zakonodaja Združenega kraljestva ne vsebuje nobene splošne prepovedi uporabe vseh nediskriminatornih sredstev, ki lahko povzročijo krajevno izginotje ali resno motnjo populacij prostoživečih živalskih vrst. Ta zakonodaja torej ne prepoveduje danes še nepoznanih oblik nediskriminatornega ujetja ali ubitja.

92 Združeno kraljestvo trdi, da so člen 15 direktive prenesli členi 41 uredbe 1994, 36(2) uredbe 1995 in 17V(2) odloka 1991. Navaja, da ti členi vzpostavljajo sezname vseh nediskriminatornih sredstev za ujetje in ubitje zaščitenih vrst, zdaj zabeleženih v tej državi članici, da se ti seznami stalno preverjajo, in če bi bilo to potrebno, bi se posodobili.

93 Glede tega je treba opozoriti, da države članice na podlagi člena 15 Direktive o habitatih za ujetje ali ubitje vrst prostoživečih živali, naštetih v prilogi V(a) k tej direktivi, in v primerih, ko se odstopanja v skladu z njenim členom 16 uporabijo za odvzem iz narave, ujetje ali ubitje vrst iz priloge IV(a) k tej direktivi, države članice prepovejo uporabo vseh nediskriminatornih sredstev, ki lahko povzročijo krajevno izginotje ali resno motnjo populacij neke vrste.

94 Iz besedila te določbe izhaja, da določa splošno obveznost prepovedi uporabe vseh nediskriminatornih sredstev za odvzem, ujetje ali ubitje zadevnih prostoživečih živali.

95 Vendar se v tem primeru ne ugovarja, da notranje pravo ni določalo take splošne prepovedi v roku, določenem v obrazloženem mnenju.

96 Treba je poudariti, kot je to storila že generalna pravobranilka v točki 89 sklepnih predlogov, da je možnost posodabljanja seznama prepovedanih sredstev manj učinkovita kot splošna prepoved. Dejansko bi zamuda pri posodabljanju navedenih seznamov nujno povzročila praznine v varstvu, cilj splošne prepovedi, ki jo določa člen 15 Direktive o habitatih, pa je, da bi se tem prazninam izognilo. Ta razlaga je toliko bolj utemeljena, če notranje pravo ne vsebuje nobene zakonite obveznosti spremembe navedenih seznamov.

97 V navedenih okoliščinah ni zagotovljeno, da so v Združenem kraljestvu prepovedana vsa nediskriminatorna sredstva, ki lahko povzročijo krajevno izginotje ali resno motnjo populacij zaščitenih vrst.

98 Zato je treba šteti, da ta država članica ni pravilno prenesla člena 15 Direktive habitati glede prepovedi vseh nediskrimintaornih sredstev ujetja ali ubitja zadevnih vrst prostoživečih živali.

— Zakon o tjulnjih

99 V uvodu je treba navesti, da je Komisija v repliki umaknila očitek, ki se je nanašal na zakon o tjulnjih, pri čemer se je sklicevala na okoliščino, da se je Združeno kraljestvo v svojo obrambo zavezalo sprejeti zakonodajo, ki bo v tej točki spremenjena. To je v dupliki menilo, da mora Komisijo obvestiti, da bo to spremembo opravilo šele po koncu tega postopka. Zato je Komisija na obravnavi želela obdržati ta očitek, čemur Združeno kraljestvo ni nasprotovalo.

100 Komisija navaja, da zakon o tjulnjih, ki prepoveduje le dva načina ubitja tjulnjev in omogoča dodelitev dovoljenj pod pogoji, ki so širši od odstopanj, ki jih določa Direktiva o habitatih, ne spoštuje člena 15 te direktive.

101 Po mnenju Združenega kraljestva taka razlaga zakona o tjulnjih ni točna. Trdi, da ta zakon samo dopolnjuje člen 41 uredbe 1994, ki prenaša člen 15 navedene direktive, in da torej daje dodatno zaščito za različne vrste tjulnjev.

102 Glede tega je treba najprej spomniti, kot je že razsojeno v točki 98 te sodbe, da člen 41 uredbe 1994 ni pravilen prenos člena 15 Direktive o habitatih. Zato se trditev Združenega kraljestva, da zakon o tjulnjih dopolnjuje člen 41 uredbe 1994, ne sprejme.

103 Drugič, tudi če bi zakon o tjulnjih dopolnjeval uredbo 1994, bi bilo ta zakon mogoče razlagati tako, da sta prepovedana samo dva načina, ki ju navedeni zakon izrecno navaja.

104 V teh okoliščinah zakon o tjulnjih vsebuje element pravne negotovosti glede načinov ubitja tjulnjev, ki so prepovedani v Združenem kraljestvu, in torej ne zagotavlja pravilnega prenosa člena 15 Direktive o habitatih.

105 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba očitek o nepravilnem prenosu člena 15 Direktive o habitatih sprejeti.

Očitek nepravilnega prenosa člena 16 Direktive o habitatih

106 Prvič, Komisija meni, da celota nacionalnih določb, ki uvajajo odstopanja od členov od 12 do 15(a) in (b) Direktive o habitatih, ki so našteta zlasti v členu 40 uredbe 1994, členu 35 uredbe 1995 in členu 17U odloka 1991, ne spoštuje dveh pogojev iz člena 16 navedene direktive. Opozarja, da je na podlagi te zadnje določbe odstopanje mogoče odobriti le, če ni druge zadovoljive možnosti in če odstopanje ne škoduje vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti populacij zadevne vrste na njihovem naravnem območju razširjenosti.

107 Glede tega zadostuje ugotovitev, da je Združeno kraljestvo priznalo, da mora vsako odobreno odstopanje na podlagi omenjenega člena 16 obvezno izpolnjevati zgoraj navedena pogoja in da čeprav je ta država članica priznala, da ta pogoja nista prevzeta v nacionalni ureditvi, do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, ni bilo nobene spremembe za odpravo te neizpolnitve.

108 Torej se ta del očitka sprejme.

109 Drugič, Komisija meni, da posebna odstopanja, našteta v členih 40(3)(c) in 43(4) uredbe 1994 in v enakovrednih določbah uredbe 1995 in odloka 1991, presegajo področje uporabe člena 16 Direktive o habitatih. Glede tega navaja, da se prepovedi, sprejete zaradi prenosa členov 12, 13 in 16 navedene direktive, ne uporabljajo, če je zadevni akt posledica zakonite dejavnosti.

110 Združeno kraljestvo meni, da bilo treba glede na to, da je preneslo zahteve členov 12 in 13 Direktive o habitatih tako, da je njihovo nespoštovanje določilo za kaznivo dejanje, tako kršitev izključiti v primerih, ko osebe ravnajo brez naklepa v kazenskem smislu.

111 Glede tega je treba ugotoviti, da člen 16 Direktive o habitatih določa natančne pogoje, v katerih lahko države članice odstopijo od njenih členov od 12 do 15(a) in (b), tako da je treba člen 16 razlagati ozko.

112 Kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 113 sklepnih predlogov, členi 12, 13 in 16 Direktive habitati sestavljajo povezano celoto pravil, katerih namen je zagotovitev varstva populacij zadevnih vrst, tako da vsako odstopanje, ki je nezdružljivo s to direktivo, krši prepovedi iz členov 12 ali 13 te direktive in pravilo, v skladu s katerim se odstopanja dovolijo v skladu s členom 16 te direktive.

113 Vendar je treba ugotoviti, da obravnavano odstopanje dovoljuje akte, ki pripeljejo do ubitja zaščitenih vrst, poškodovanja ali uničenja njihovih razmnoževališč ali počivališč, medtem ko so ti akti sami po sebi zakoniti. Zato je tako odstopanje, ki temelji na zakonitosti akta, v nasprotju z duhom in namenom Direktive o habitatih in njenim členom 16.

114 Upoštevajoč zgoraj navedeno, je treba ugotoviti, da je tožba v tej točki utemeljena.

Neuporaba Direktive o habitatih zunaj teritorialnih voda Združenega kraljestva

115 Komisija Združenemu kraljestvu očita, da je omejilo uporabo določb, ki zagotavljajo prenos Direktive o habitatih v notranji pravni red, na nacionalno ozemlje in na teritorialne vode te države članice. Trdi, da se morajo države članice v svoji izključni ekonomski coni uskladiti s pravom Skupnosti na področjih, na katerih izvršujejo svoje suverene pravice, in da se ta direktiva torej uporablja onkraj teritorialnih voda. Komisija očita Združenemu kraljestvu, da v izključni ekonomski coni ni spoštovalo svoje obveznosti označiti POO z uporabo člena 4 navedene direktive in obveznosti zagotoviti varstvo vrst, ki ga določa člen 12 te direktive.

116 Združeno kraljestvo, ne da bi prerekalo utemeljenost tega očitka, trdi, da je leta 2001 sprejelo ustrezno zakonodajo glede naftne industrije, in sicer uredbo 2001 o naftnih dejavnostih na morju (Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001), in da je pripravilo ustrezno zakonodajo, ki razširja področje uporabe zahtev iz Direktive habitati na pomorsko območje zunaj teritorialnih voda.

117 Kot je generalna pravobranilka upravičeno poudarila v točkah 131 in 132 sklepnih predlogov, med strankama ni sporno, da Združeno kraljestvo izvršuje suverene pravice v svoji izključni ekonomski coni in v epikontinentalnem pasu in da se Direktiva o habitatih uporablja tudi zunaj teritorialnih voda držav članic. Iz tega izhaja, da je treba to direktivo izvajati v navedeni izključni ekonomski coni.

118 Poleg tega ni sporno, da zakonodaja, na katero se sklicuje Združeno kraljestvo v dopisu z dne 27. novembra 2001, ki razširja področje uporabe ukrepov za prenos zahtev iz Direktive habitati zunaj teritorialnih voda te države članice, ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, še vedno ni bila sprejeta.

119 Zato je edina veljavna nacionalna zakonodaja ob izteku navedenega roka uredba 2001 o naftnih dejavnostih na morju. Vendar je treba ugotoviti, da se ta ne nanaša na naftno industrijo in torej sama po sebi ne more zagotoviti prenosa Direktive o habitatih zunaj teritorialnih voda Združenega kraljestva.

120 V navedenih okoliščinah je treba tožbo Komisije v tej točki šteti za utemeljeno.

121 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Združeno kraljestvo s tem, da v predpisanem roku ni sprejelo vseh ukrepov, potrebnih za zagotovitev popolne in pravilne izvršitve zahtev iz Direktive o habitatih, zlasti:

— 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,

— celote Direktive o habitatih zunaj svojih teritorialnih voda,

ni izpolnilo obveznosti iz navedene direktive.

Stroški

122 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska naloži plačilo stroškov, in ker to s pretežnim delom svojih predlogov ni uspelo, se mu naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s tem, da v predpisanem roku ni sprejelo vseh ukrepov, potrebnih za zagotovitev popolne in pravilne izvršitve zahtev iz Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1991 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, zlasti:**

   — **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,

— celote Direktive 92/43 zunaj svojih teritorialnih voda,

ni izpolnilo obveznosti iz navedene direktive.

2. V preostalem se tožba zavrne.

3. Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska se naloži plačilo stroškov.

Podpisi