SODBA SODIŠČA (drugi senat)
z dne 14. aprila 2005*

V zadevi C-441/03,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES z dne 16. oktobra 2003,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopa M. van Beek, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Nizozemski, ki jo zastopata H. G. Sevenster in N. A. J. Bel, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nizozemščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), sodnica, R. Schintgen, P. Kūris in G. Arestis, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 3. februarja 2005

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska s tem, da ni sprejela zakonskih in podzakonskih predpisov, potrebnih za uskladitev z zahtevami člena 4(1) in (2) Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 103, str. 1) in člena 6(1) 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 povezavi s členoma 2(2) in

1(a)(e) in (i), členom 6, od (2) do (4), ter členi 7, 11, 14 in 15 le-te, oziroma s tem, da ji zadevnih nacionalnih predpisov ni predložila, in s tem, da ohranja v veljavi člen 13 (4) zakona o varstvu narave (Natuurbeschermingswet), ki ni združljiv s členom 6(4) Direktive 92/43, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi teh direktiv.

2 Na podlagi informacij, ki jih je nizozemska vlada navedla v svojem odgovoru na tožbo, je Komisija presodila, da je bil člen 14 Direktive 92/43 pravilno prenesen v nacionalno zakonodajo, tako da je v svoji repliki umaknila očitek o nepravilnem prenosu tega člena.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

3 Direktiva 79/409 se nanaša, po določbah njenega člena 1, na ohranjanje vseh prostoživečih vrst ptic, naravno prisotnih na evropskem ozemlju držav članic. Vključuje varovanje, upravljanje in nadzor nad temi vrstami in določa pravila njihovega izkoriščanja.

4 V skladu s členom 4(1) in (2) Direktive 79/409 so vrste, navedene v Prilogi I k le-tej, predmet posebnih ukrepov za ohranitev njihovih habitatov, da se zagotovi preživetje in razmnoževanje teh vrst na njihovem območju razširjenosti, upoštevajoč posebno situacijo določenega števila vrst. Glede ohranjanja teh vrst države članice razvrstijo zlasti ozemlja, ki so glede na število in velikost najprimernejša kot posebna območja

varstva za ohranjanje teh vrst. Države članice morajo prav tako sprejeti podobne ukrepe za redno pojavljajoče se selitvene vrste, ki niso navedene v navedeni prilogi, ob upoštevanju njihove potrebe po varstvu, kar zadeva njihova območja za razmnoževanje, goljenje in prezimovanje ter tudi počivališča na njihovih selitvenih poteh. Države članice zato posvetijo posebno pozornost varovanju mokrišč, še zlasti tistih, ki so mednarodnega pomena.

5 Na podlagi člena 2(1) Direktive 92/43 je njen cilj prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba ES. Na podlagi odstavka 2 tega istega člena so ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

6 Člen 6, od (2) do (4), Direktive 92/43 določa:

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

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z

načrtom ali projektom šele po tem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

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

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

7 Člen 11 Direktive 92/43 določa:

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

8 Člen 15 Direktive 92/43 določa:

„V zvezi z ujetjem ali ubitjem prosto živečih živalskih vrst iz Priloge V(a) in če se skladno s členom 16 uporabijo odstopanja za odvzem iz narave, ujetje ali ubitje vrst

iz Priloge IV(a), države članice prepovejo uporabo vseh neselektivnih sredstev, ki lahko povzročijo krajevno izginotje ali resno motnjo populacij takih vrst, zlasti pa:

[...]"

Nacionalna ureditev

9 Kot je Komisija opredelila v svoji tožbi, je Kraljevina Nizozemska sprejela te ukrepe za prenos Direktive 92/43:

— zakon o varstvu narave (Natuurbeschermingswet);

— sklep o izjemah in odstopanjih od zakona o varstvu narave (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet);

— akcijski načrt za okolje (Natuurbeleidsplan), vključno z evropsko mrežo zaščitenih območij (ecologische hoofdstructuur EHS);

— strukturno shemo za zelene površine (Structuurschema Groene Ruimte);

— zakon o prostorskem urejanju (Wet op de ruimtelijke ordening);

— odlok o zaščitenih avtohtonih živalskih vrstah (Besluit beschermde inheemse diersoorten);

— pravilnik ministra za kmetijstvo, naravno dediščino in ribištvo (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) z dne 12. aprila 1995;

— seznam vrst, ki jim grozi izumrtje ali so občutljive, v smislu členov 1 in 3 Bernske konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, sprejet s pravilnikom ministra za kmetijstvo, naravno dediščino in ribištvo (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) z dne 27. januarja 1995;

— zakon o ogroženih eksotičnih živalskih in rastlinskih vrstah (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— uredbo o upravljalskih pogodbah in določitvi naravnih območij (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling);

— uredbo o spodbujanju pogozdovanja na kmetijskih zemljiščih (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden);

— uredbo o odstopanjih od zakona o ogroženih eksotičnih živalskih in rastlinskih vrstah (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— uredbo o določitvi ogroženih eksotičnih živalskih in rastlinskih vrst (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— zakon o upravljanju okolja (Wet milieubeheer) in

— zakon o živalstvu in rastlinstvu (Flora- en faunawet).

Predhodni postopek

10 Z dopisom, ki velja kot pisni opomin, z dne 24. oktobra 2000 je Komisija pozvala Kraljevino Nizozemsko, naj predloži pripombe glede prenosa direktiv 79/409 in 92/43 v nizozemski pravni red. Navedena država članica je odgovorila na dopis s sporočilom z dne 8. marca 2001.

11 Komisija je 26. julija vročila Kraljevini Nizozemski obrazloženo mnenje, v katerem ji očita nepravilen prenos določenega števila določb iz direktiv 79/409 in 92/43, in jo pozvala, naj se uskladi z navedenim mnenjem v roku dveh mesecev od njegove vročitve.

12 Z dopisom z dne 11. oktobra 2001 je Kraljevina Nizozemska Komisiji poslala predlog zakona o spremembah zakona o varstvu narave. Nizozemski organi so 28. januarja 2002 Komisiji v zvezi s tem predložili dodatno pojasnilo.

13 Meneč, da navedena država v zahtevanih rokih ni v celoti prenesla direktiv 79/409 in 92/43, se je Komisija odločila vložiti to tožbo.

Tožba

Trditve strank

14 Komisija navaja zoper Kraljevino Nizozemsko sedem očitkov:

— nacionalna ureditev ne zagotavlja v celoti prenosa člena 6(1) Direktive 92/43, v povezavi s členom 1(a), (e) in (i), kot tudi njenega člena 2(2);

— nacionalna ureditev le delno prenaša zahteve iz člena 6(2) Direktive 92/43 v povezavi s členom 1(1)(a), (e) in (i) kot tudi njenega člena 2(2) le-te;

— niti člena 12 in 21(3) zakona o varstvu narave niti zakon o upravljanju okolja, kot tudi noben drug zakonski ali podzakonski predpis, ki velja na Nizozemskem, niso v skladu z zahtevami iz člena 6(3) Direktive 92/43;

— niti člena 12 in 21(3) zakona o varstvu narave niti zakon o upravljanju okolja, kot tudi noben drug zakonski ali podzakonski predpis, ki velja na Nizozemskem, ne zagotavljajo ustreznega prenosa člena 6(4) Direktive 92/43 glede situacij, na katere se ta določba nanaša; poleg tega je člen 13(4) zakona o varstvu narave nezdružljiv z navedeno določbo;

— v nasprotju z določbami člena 11 Direktive 92/43 na Nizozemskem ni bil vzpostavljen integralni sistem spremljanja območij;

— prepoved neselektivnih sredstev iz člena 15 Direktive 92/43 ni bila v celoti izvedena v določbah odloka o izjemah in odstopanjih od zakona o varstvu narave;

— ukrepi, potrebni za zagotovitev obveznosti varovanja habitatov vrst ptic iz člena 4(1) in (2) Direktive 79/409, na Nizozemskem niso bili sprejeti.

15 V zvezi s tretjim očitkom glede neizvršenega prenosa člena 6(3) Direktive 92/43 v nizozemski pravni red Komisija meni, da mora presoja, ki jo je treba opraviti na podlagi te določbe, vključevati tudi elemente, navedene v odstavku 4 navedenega člena. Dejansko bi bilo treba za namene te presoje preučiti ne samo, ali načrt ali

projekt lahko škoduje celovitosti zadevnega območja, ampak tudi, ali obstajajo druge ustrezne rešitve, če je iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa načrt ali projekt treba izvesti, oziroma je treba sprejeti izravnalne ukrepe. Poleg tega bi bilo treba upoštevati tudi dejstvo, da gre pri določenem območju za območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto.

16 V zvezi s tem nizozemska vlada, čeprav priznava, da člen 6(3) Direktive 92/43 ni bil v celoti prenesen, zavrača razlago, ki jo je Komisija podala glede pojma „ustrezna presoja", vsebovanega v navedeni določbi. Meni, da se glede na značilnosti postopka presoje načrtov ali projektov, ki jih določa ta člen, njegov odstavek 4 in elementi, ki jih ta vsebuje, uporabijo le, če bi iz opravljene presoje na podlagi navedenega odstavka 3 izhajalo, da lahko načrt ali projekt dejansko škoduje celovitosti zadevnega območja. Po stališču te vlade naj bi bilo samo v takih primerih potrebno preučiti elemente, navedene v odstavku 4. Če je iz presoje, opravljene na podlagi člena 6(3), razvidno, da načrt ali projekt ne vpliva na celovitost območja, naj dejansko ne bi bilo nobenega razloga za to, da se obveznost presoje, določena v tej zadnji določbi, oteži z dodatno preučitvijo obstoja elementov, navedenih v odstavku 4 istega člena.

17 Glede prvega, drugega, četrtega in sedmega očitka, ki jih navaja Komisija, Kraljevina Nizozemska priznava, da določbe direktiv 79/409 in 92/43, na katere se tožba nanaša, niso bile v celoti prenesene v nizozemski pravni red. V zvezi s tem navaja, da je bil 19. decembra 2001 parlamentu predložen predlog zakona o spremembah zakona o varstvu narave. Ta predlog naj bi zagotavljal popoln prenos navedenih direktiv, zlasti glede določb, na katerih temeljijo prvi, drugi, četrti in sedmi očitek.

18 Glede petega in sedmega očitka nizozemska vlada navaja, da se pripravljajo ukrepi, ki naj bi odpravili pravne praznine, ki jih v svoji tožbi navaja Komisija.

Presoja Sodišča

19 Upoštevajoč, da Kraljevina Nizozemska priznava utemeljenost prvega, drugega, četrtega, petega, šestega in sedmega očitka, je treba v tem delu tožbi ugoditi.

20 Glede tretjega očitka, čeprav Kraljevina Nizozemska priznava, da člena 6(3) Direktive 92/43 ni v celoti prenesla v svoj notranji pravni red, to še ne pomeni, da ne nasprotuje očitku Komisije, če bi po mnenju slednje ustrezna presoja iz navedenega člena morala obsegati tudi elemente iz odstavka 4 tega člena.

21 V zvezi s tem – da bi ugotovili obseg obveznosti izvedbe ustrezne presoje načrta ali projekta, ki lahko vpliva na območje, za katerega velja člen 6(3) Direktive 92/43 – je treba uvodoma ugotoviti, da je režim varstva, ki ga določa ta člen, sestavljen iz več delov, ki so namenjeni temu, da omogočajo nadzor učinkov takega načrta ali projekta kot tudi različne stopnje presoje, če bi se izkazalo, da ima ta lahko pomembne posledice na zavarovano območje.

22 Kot je to poudarila generalna pravobranilka v točkah 12 in 13 sklepnih predlogov, proces „ustrezne presoje" ne pomeni samo formalne preučitve, ampak mora omogočati poglobljeno analizo, na primerni ravni glede na cilje ohranjanja zadevnega območja, kot so navedeni v členu 6, zlasti glede varstva prednostnih habitatov in prednostnih vrst.

23 Kot je Sodišče poudarilo v točkah 33 in 34 sodbe z dne 7. septembra 2004 v zadevi Waddenvereniging in Vogelsbeschermingvereniging (C-127/02, ZOdl., str. I-7405), dejansko iz člena 6(3) Direktive 92/43 izhaja, da morajo pristojni organi vsakokrat, ko se pripravlja načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, v zvezi s tem opraviti ustrezno presojo. Ta se mora nanašati na posledice, ki bi jih imel načrt ali projekt na območje, glede na cilje ohranjanja slednjega.

24 V skladu s členom 6(3) pristojni organi šele na drugi stopnji, torej po koncu navedene ustrezne presoje in upoštevajoč sklepe o posledicah obravnavanega načrta ali projekta na zadevno območje, sprejmejo odločitev glede tega.

25 Dodati je treba, da v skladu z navedeno določbo pristojni organi v trenutku sprejetja odločitve izdajo soglasje glede načrta ali projekta šele po tem, ko so se prepričali, da nameravani načrt ali projekt ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja. Poleg tega morajo ti isti organi, glede na okoliščine primera, v zvezi s tem pridobiti mnenje javnosti.

26 V okviru tako orisanega postopka je treba, če so sklepi presoje, predpisane na podlagi člena 6(3) Direktive 92/43, negativni in ni drugih ustreznih rešitev, v primeru, ko je treba načrt ali projekt vseeno izvesti iz nujnih razlogov prevladujočega interesa, opraviti presojo iz odstavka 4 tega istega člena. Dejansko je v odstavku 3 opredeljeno, da pristojni organi sprejmejo odločitev „upoštevajoč določbe odstavka 4“.

27 Glede presoje, ki jo je treba opraviti v okviru navedenega odstavka 4, je treba poudariti, da so kompleksni elementi, na katere se nanaša, kot na primer neobstoj drugih ustreznih rešitev in obstoj nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, namenjeni temu, da državi članici omogočijo, da sprejme vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. Poleg tega lahko, če je zadevno območje območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, le omejeno število takih nujnih razlogov vseeno upraviči izvedbo takega načrta ali projekta.

28 V navedenih pogojih, upoštevajoč posebne značilnosti vsake izmed stopenj iz člena 6 Direktive 92/43, je treba ugotoviti, da različne zahteve, navedene v njegovem odstavku 4, ne pomenijo elementov, ki bi jih morali pristojni nacionalni organi upoštevati pri izvedbi ustrezne presoje, predvidene v odstavku 3 navedenega člena.

29 Zato je treba tretji očitek o tem, da naj nizozemska nacionalna ureditev ne bi predvidevala, da je treba presojo iz člena 6(3) Direktive 92/43 opraviti tudi glede elementov, navedenih v odstavku 4 tega istega člena, zavrniti.

30 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Kraljevina Nizozemska s tem, da v predpisanih rokih ni sprejela vseh zakonskih in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z zahtevami člena 4(1) in (2) Direktive 79/409 in člena 6(l) Direktive 92/43, v povezavi s členom 2(2), členom 1(a), (e) in (i), členom 6, od (2) do (4), členi 7, 11 in 15 le-te, in s tem, da ohranja v veljavi člen 13(4) zakona o varstvu narave, ki ni združljiv s členom 6(4) Direktive 92/43, ni izpolnila obveznosti iz navedenih direktiv.

Stroški

31 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi v bistvenem ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Kraljevina Nizozemska s tem, da v predpisanih rokih ni sprejela vseh zakonskih in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z zahtevami člena 4(1) in (2) Direktive Sveta 79/409 z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic in člena 6(l) Direktive Sveta 92/43 z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, v povezavi s členom 2(2), členom 1(a), (e) in (i), členom 6, od (2) do (4), členi 7, 11 in 15 le-te, in s tem da ohranja v veljavi člen 13(4) zakona o varstvu narave (Natuurbeschermingswet), ki ni združljiv s členom 6(4) Direktive 92/43, ni izpolnila obveznosti iz navedenih direktiv.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi