

SODBA SODIŠČA (veliki senat)
z dne 7. septembra 2004*

V zadevi C-127/02,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES,

ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska) z odločbo z dne 27. marca 2002, ki je prispela na Sodišče 8. aprila 2002, v postopku

Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee,

Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels

proti

Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

* Jezik postopka: nizozemščina.

ob udeležbi:

Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann (poročevalec), J.-P. Puissochet in J.N. Cunha Rodrigues, predsedniki senatov, R. Schintgen in S. von Bahr, sodnika, in R. Silva de Lapuerta, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: M.-F. Contet, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. novembra 2003,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee C. A. M. Rombouts, advocaat,

- za Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels A. J. Durville, advocaat,

- za Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA G. van der Wal, advocaat,

- za nizozemsko vlado H. G. Sevenster in N. A. J. Bel, zastopnika,

- za Komisijo Evropskih skupnosti G. Valero Jordana, zastopnik, skupaj z J. Stuyckom, avocat,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 29. januarja 2004

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6 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).

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (nacionalno združenje za ohranjanje Waddenovega morja, v nadaljevanju: Waddenvereniging) in Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (nizozemsko združenje za varstvo ptic, v nadaljevanju: Vogelbeschermingsvereniging) proti Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (državni sekretar za kmetijstvo, naravno dediščino in ribištvo, v nadaljevanju: državni sekretar) glede dovoljenj, ki jih je sekretariat izdal Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (zadruga za proizvodnjo školjk srčank na Nizozemskem, v nadaljevanju: PO Kokkelvisserij) za strojno nabiranje školjk srčank na posebnem območju varstva (v nadaljevanju: POV) Waddenovega morja, razvrščenem v smislu člena 4 Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 103, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva o pticah).

Pravni okvir

Direktiva o pticah

- 3 Člen 4(1) in (2) Direktive o pticah državam članicam nalaga, da ozemlja, ki ustrezajo ornitološkim merilom, določenim v teh predpisih, razvrstijo kot posebna območja varstva.
- 4 Člen 4(4) Direktive o pticah določa:

„V zvezi z območji varstva iz odstavkov 1 in 2 države članice sprejmejo primerne ukrepe, da ne pride do onesnaženja ali poslabšanja stanja habitatov ali kakršnih koli

motenj, ki v taki meri vplivajo na ptice, da bi bilo to pomembno glede na cilje tega člena. Države članice si prizadevajo, da ne bi prišlo do onesnaženja ali poslabšanja stanja habitatov tudi izven teh območij varstva.“

Direktiva o habitatih

5 Člen 6 Direktive o habitatih določa:

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

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

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic

glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

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

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

- 6 Člen 7 Direktive o habitatih določa, da „[o]bveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) te direktive nadomestijo vse obveznosti iz prvega stavka člena 4(4) Direktive [o pticah] za območja, določena na podlagi člena 4(1) ali podobno priznana po členu 4(2) navedene direktive, od datuma začetka izvajanja te direktive ali datuma, ko država članica določi ali prizna ta območja po Direktivi 79/409/EGS, če je slednji datum kasnejši“.

Nacionalno pravo

- 7 Na podlagi člena 12(1) *Natuurbeschermingswet* (zakon o varstvu narave) je prepovedano izvajati, omogočiti izvajanje ali dopuščati dejanja, ki v smislu naravoslovne znanosti, škodujejo naravni celovitosti ali interesu zaščitene naravnega območja ali ki ga spreminjajo brez dovoljenja Minister van Landbouw, *Natuurbeheer en Visserij* (minister za kmetijstvo, naravno dediščino in ribištvo, v nadaljevanju: minister) ali s kršenjem pogojev, pod katerimi je bilo to dovoljenje izdano. Na podlagi člena 12(2) se dejavnosti, ki škodujejo bistvenim značilnostim zaščitene naravnega območja, navedenim v odločbi o določitvi, štejejo za škodljive za naravno celovitost takega območja ali njegov interes v smislu naravoslovne znanosti.
- 8 Iz odloka z dne 17. novembra 1993 o določitvi Waddenovega morja kot državnega naravnega območja in iz obrazložitve razlogov za sprejetje tega odloka, ki predstavlja njegov del, izhaja, da je politika dovoljenj in zavrnitev na podlagi *Natuurbeschermingswet* povezana s politiko, ki se vodi v okviru *Planologische Kernbeslissing Waddenzee* (osrednja odločba o upravljanju Waddenovega morja, v nadaljevanju: PKB Waddenovega morja). V skladu z omenjeno obrazložitvijo se ob uporabi postopkov iz *Natuurbeschermingswet* ustvari primeren okvir za nadzor dejavnosti, ki bi lahko škodovale glavnemu cilju PKB Waddenovega morja, in sicer zaščite in trajnostnega razvoja tega morja kot naravnega območja in zlasti prehrabnih in gnezditvenih območij ter območij zadrževanja ptic, ki so na tem območju. Na njem so pod pogojem zadostne presoje glede na glavni cilj mogoče človeške gospodarske dejavnosti. Predvidene dejavnosti na Waddenovem morju je treba zato nadzorovati in ocenjevati glede na zgoraj omenjene cilje in smernice politike.

- 9 Poglavlje PKB Waddenovega morja za obrežni ribolov je bilo uveljavljeno s sklepom vlade z dne 21. januarja 1993, in sicer Structuurnota Zee- en kustvisserij „Vissen naar evenwicht“. Ta sklep določa politiko nabiranja lupinarjev, zlasti v Waddenovem morju, v obdobju 1993–2003 in vsebuje določeno število omejitev glede nabiranja školjk srčank. Določena območja tega državnega naravnega območja so stalno zaprta za nabiranje školjk srčank in je tudi v letih, ko je manj hrane, pticam zagotovljenih 60 % povprečne potrebe po hrani v obliki srčank in klapavic. Razlog, da se pticam ne zagotovi 100 % povprečne potrebe po hrani, je, da jedo tudi drugo hrano (školjke *Macoma balthica*, ovalne koritnice in obrežne rakovice).
- 10 Po PKB Waddenovega morja iz previdnostnega načela izhaja, da če najboljši razpoložljivi podatki dopustijo očitni dvom o neobstoju mogočih negativnih posledic za ekosistem, se odloči v korist ohranjanja Waddenovega morja. Iz predložitvenega sklepa izhaja, da večina znanstvenih študij, ki so na razpolago in ki so se upoštevale, ne kaže nedvomno, da bi obstajale precejšnje negativne posledice za ekosistem tega morja, ki bi bile povezane s strojnim nabiranjem školjk srčank.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 11 Z odločbama z dne 1. julija 1999 in 7. julija 2000 (v nadaljevanju: zadevni odločbi v glavni stvari) je državni sekretar PO Kokkelvisserij pod določenimi pogoji izdal dovoljenja za strojno nabiranje školjk srčank na POV Waddenovega morja v obdobjih od 16. avgusta do 25. novembra 1999 in od 14. avgusta do 30. novembra 2000.

- 12 Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging sta ti odločbi izpodbijali pred državnim sekretarjem, ki je v odločbah z dne 23. decembra 1999 in 19. februarja 2001 navedel, da ugovori zoper odločbi v zadevi v glavni stvari niso bili utemeljeni, in je zavrnil pritožbe zoper njih.
- 13 Omenjeni društvi za varstvo narave sta zoper ti zavrnilni odločbi vložili tožbo na Raad van State. Zatrjevali sta, da je nabiranje školjk srčank, ki ga dovoljujeta odločbi v zadevi v glavni stvari, trajno vplivalo na geomorfologijo ter na rastlinske in živalske vrste morsklega dna Waddenovega morja. Prav tako sta trdili, da je to nabiranje škodovalo zalogam hrane ptic, ki se prehranjujejo s školjkami, ker je povzročilo zmanjšanje števila ptic, zlasti školjkaric in gag. Poleg tega sta Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging zatrjevali, da sta bili ti odločbi v nasprotju z direktivama o habitatih in pticah.
- 14 Glede vprašanja, ali je bil člen 6, od (2) do (4), Direktive o habitatih pravilno prenesen v nizozemski pravni red, Raad van State navaja, da se člen 12 Natuurbeschermingswet, čeprav njegov namen ni izrecno prenos obveznosti, določenih v členu 6(2) Direktive o habitatih, lahko razlaga v skladu s to določbo. Tako naj tudi Natuurbeschermingswet ne bi vseboval pravil, s katerimi se prenaša člen 6(3) in (4) te direktive. Prav tako naj ne bi obstajala splošna zavezujoča pravila za prenos določb teh dveh odstavkov, ki naj bi se za Waddenovo morje uporabljala drugače.
- 15 Predložitveno sodišče opozarja tudi na to, da gre po mnenju Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, kar zadeva razširitev nabiranja školjk srčank na POV Waddenovega morja, za „načrt ali projekt“, ki mora biti predmet „ustrezne presoje“ na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih, medtem ko je po mnenju državnega

sekretarja zadevna dejavnost, kot se opravlja že mnogo let, ne da bi prišlo do stopnjevanja, predmet uporabe člena 6(2) te direktive.

- 16 Glede na odnos med odstavkoma 2 in 3 člena 6 Direktive o habitatih naj bi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging zatrjevali, da čeprav je treba dejavnost, za katero so bila izdana dovoljenja, opredeliti kot „načrt“ ali „projekt“ v smislu odstavka 3, jo je treba nadzorovati glede na odstavek 2. Preveriti bi morali, ali je treba odstavek 3 šteti za posebno uporabo pravil iz odstavka 2 tako, da je treba oba odstavka uporabljati kumulativno ali da ima vsaka določba ločen in samostojen pomen, tako da se odstavek 2 nanaša na obstoječo uporabo, odstavek 3 pa na nove načrte ali projekte.
- 17 Raad van State se prav tako sprašuje, v katerih okoliščinah je treba izvesti „ustrezno presojo“ vplivov načrta ali projekta na zadevno območje. Poleg tega se to sodišče sprašuje, na podlagi katerih meril je treba presojati, ali gre za „potrebne ukrepe“ ali za „ustrezno presojo“, upoštevajoč prav tako pravilo iz člena 6(3) Direktive o habitatih, po katerem pristojni nacionalni organi z načrtom ali projektom soglašajo šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja.
- 18 Na koncu to sodišče meni, da je koristno vedeti, ali ima člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih neposredni učinek.

19 V teh okoliščinah je Raad van State prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. a) Ali je treba izraza ‚načrt ali projekt‘ iz člena 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst razlagati tako, da zajema tudi dejavnost, ki se opravlja že vrsto let, za katero pa je treba vsako leto znova dobiti časovno omejeno dovoljenje, ki vsakokrat vključuje novo presojo možnosti za opravljanje te dejavnosti in območja, na katerem se lahko opravlja?

b) Če je odgovor na prvo vprašanje pod a) nikalen, ali je treba zadevno dejavnost razlagati kot ‚načrt ali projekt‘, če se je v teh letih povečala intenzivnost te dejavnosti ali če so tako povečanje omogočila dovoljenja?

2. a) Če iz odgovora na prvo vprašanje izhaja, da gre za ‚načrt ali projekt‘ iz člena 6(3) Direktive o habitatih, ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih šteti za posebno uporabo pravil iz člena 6(2) ali kot določbo, ki ima ločen in samostojen pomen, na primer, da se:

i) odstavek 2 nanaša na obstoječo uporabo in odstavek 3 na nove načrte ali projekte, ali

ii) odstavek 2 nanaša na ukrepe vodenja in odstavek 3 na druge odločitve, ali

iii) odstavek 3 nanaša na načrte ali projekte in odstavek 2 na druge dejavnosti?

b) Ali se v primeru, ko naj bi se člen 6(3) Direktive o habitatih štel kot posebno pravilo iz odstavka 2, ta odstavka lahko uporabljata kumulativno?

3. a) Ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da obstaja ‚načrt ali projekt‘ že takrat, ko določena dejavnost lahko vpliva na zadevno območje (in je treba nato izvesti ‚ustrezno presojo‘, ali ima dejavnost pomemben vpliv), ali iz te določbe izhaja, da je treba ‚ustrezno presojo‘ izvesti le, če je (dovolj) verjetno, da bo ‚načrt ali projekt‘ pomembno vplival na območje?

b) Na podlagi katerih meril je treba presojati, ali lahko načrt ali projekt v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali potreben zanj, posamezno ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti pomembno vpliva na to območje?

4. a) Na podlagi katerih meril je treba v povezavi z uporabo člena 6 Direktive o habitatih presojati, ali gre za ‚potrebne ukrepe‘ iz odstavka 2 te določbe ali ‚ustrezno presojo‘, upoštevajoč prav tako zavarovanje, ki se zahteva pred soglasjem za načrt ali projekt, v smislu odstavka 3?
- b) Ali imata izraza ‚potrebni ukrepi‘ ali ‚ustrezna presoja‘ samostojen pomen ali ju je treba presojati ob upoštevanju člena 174(2) ES in zlasti previdnostnega načela, ki ga omenja?
- c) Če je treba upoštevati previdnostno načelo, ki ga omenja člen 174(2) ES, ali to pomeni, da se zadevna dejavnost, v tem primeru nabiranje školjk srčank, lahko dovoli, če ni nobenega očitnega dvoma o neobstoju morebitnih znatnih učinkov, ali se dovoli le, če ni nobenega dvoma o neobstoju takih učinkov ali če je neobstoj lahko z gotovostjo potrjen?
5. Ali ima člen 6(2) ali (3) Direktive o habitatih neposredni učinek v smislu, da se posamezniki nanj lahko sklicujejo pred nacionalnim sodiščem in da mora slednje, kot to med drugim izhaja iz sodbe [z dne 14. decembra 1995] Peterbroeck [C-312/93, Recueil, str. I-4599], posameznikom zagotoviti pravno varstvo, ki izhaja iz tega neposrednega učinka?“

20 S sklepom z dne 28. aprila 2004 je bil predlog PO Kokkelvisserij za dovoljenje za predložitev pisnih stališč po sklepnih predlogih generalne pravobranilke ali za možnost odgovora na te sklepane predloge zavržen.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

Prvo vprašanje, pod a)

- 21 V prvem vprašanju, pod a, predložitveno sodišče sprašuje, ali strojno nabiranje školjk srčank, ki se izvaja že več let, za katero pa je treba vsako leto znova dobiti časovno omejeno dovoljenje, ki vsakokrat vključuje novo presojo možnosti za opravljanje te dejavnosti in območja, na katerem se lahko opravlja, spada pod izraz „načrt“ ali „projekt“ iz člena 6(3) Direktive o habitatih.
- 22 Deseta uvodna izjava Direktive o habitatih določa, da „je treba opraviti ustrezno presojo vsakega načrta ali programa, ki bi lahko pomembno vplival na cilje ohranjanja območja, ki je bilo ali bo določeno“. Ta uvodna izjava se izraža v členu 6(3) te direktive, ki določa, da se vsak načrt ali projekt, ki lahko pomembno vpliva na zadevno območje, dovoli le po predhodni presoji posledic za to območje.
- 23 Direktiva o habitatih ne opredeljuje pojmov „načrt“ ali „projekt“.

24 Po drugi strani pa Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 175, str. 40), katere šesta uvodna izjava določa, da bi moralo biti soglasje za izvedbo projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, izdano šele po predhodni presoji verjetnih pomembnih vplivov teh projektov na okolje, v členu 1(2) pojem projekt opredeljuje tako:

„— izvedba gradbenih ali drugih instalacijskih del ali projektov,

— drugi posegi v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo izkoriščanje mineralnih virov.“

25 Dejavnost, kot je strojno nabiranje školjk srčank, spada pod pojem „projekt“, kot je opredeljen v členu 1(2), drugi pododstavek, Direktive 85/337/EGS.

26 Tak izraz „projekt“ je upošteven za opredelitev izraza načrt ali projekt v smislu Direktive o habitatih, katere cilj je, kot izhaja iz navedenega, enako kot cilj Direktive Sveta 85/337/EGS, preprečiti, da se dejavnosti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, dovolijo brez predhodne presoje njihovih posledic na okolje.

- 27 Zato je dejavnost, kot je strojno nabiranje školjk srčank, zajeta v pojem načrt ali projekt iz člena 6(3) Direktive o habitatih.
- 28 Dejstvo, da se ta dejavnost na zadevnem območju periodično opravlja že več let in da opravljanje te dejavnosti vsako leto zahteva pridobitev dovoljenja, za izdajo katerega je potrebna nova presoja možnosti za opravljanje te dejavnosti in območja, na katerem se lahko opravlja, samo po sebi ni ovira za to, da bi jo ob vsaki prošnji lahko šteli za ločen načrt ali projekt v smislu Direktive o habitatih.
- 29 Na prvo vprašanje, pod a, je treba torej odgovoriti, da je strojno pobiranje školjk srčank, ki se izvaja že več let, za katero pa je treba vsako leto pridobiti časovno omejeno dovoljenje, za izdajo katerega je vsakokrat potrebna nova presoja možnosti za opravljanje te dejavnosti in območja, na katerem se lahko opravlja, zajeto v pojem „načrt“ ali „projekt“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih.

Prvo vprašanje, pod b)

- 30 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje pod a, ni treba odgovoriti na prvo vprašanje pod b.

Drugo vprašanje

- 31 V drugem vprašanju predložitveno sodišče sprašuje, kakšno razmerje obstaja med odstavkoma 2 in 3 člena 6 Direktive o habitatih.
- 32 Opomniti je treba, da člen 6(2) Direktive o habitatih skupaj s členom 7 določa, naj države članice storijo vse potrebno, da na POV preprečijo poslabšanje habitatov in precejšnjih vznemirjanj vrst, za katere so bila ta območja določena.
- 33 Člen 6(3) Direktive o habitatih določa, da pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, vendar pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, šele potem, ko se s ustrežno presojo posledic tega načrta ali projekta prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja.
- 34 Zadnjenavedena določba torej uvaja postopek, katerega namen je s predhodnim nadzorom zagotoviti, da se načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem zadevnega območja ali zanj potreben, vendar lahko nanj pomembno vpliva, dovoli le, če ne škoduje celovitosti zadevnega območja.
- 35 Zaradi dejstva, da je bil načrt ali projekt dovoljen po postopku iz člena 6(3) Direktive o habitatih, glede intervencije, ki je na varovanem območju predvidena

v načrtu ali projektu, ni potrebna sočasna uporaba norme splošnega varstva iz člena 6(2).

36 Dovoljenje za načrt ali projekt, ki je bilo dano na podlagi odstavka 3 člena 6 Direktive o habitatih, nujno predpostavlja, da se je štel, da ta ni vplival na celovitost zadevnega območja in da niti ni povzročil pomembnih poškodovanj ali vznemirjanj v smislu odstavka 2.

37 Ni pa mogoče izključiti, da bi tak načrt ali projekt povzročil taka poškodovanja ali vznemirjanja, čeprav pristojnim nacionalnim organom ne bi bilo mogoče očitati nobene napake. V takih okoliščinah uporaba člena 6(2) Direktive o habitatih omogoča odgovor na bistven cilj ohranjanja in varstva kakovosti okolja, vključno z ohranjanjem naravnih habitatov ter prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst, kot to določa prva uvodna izjava te direktive.

38 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da člen 6(3) Direktive o habitatih uvaja postopek, ki naj s predhodnim nadzorom zagotovi, da je za vsak načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem zadevnega območja ali zanj potreben, a bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na to območje, izdano soglasje, le če ta ne škoduje celovitosti zadevnega območja, medtem ko člen 6(2) te direktive določa splošno obveznost varovanja, pri čemer gre za preprečevanje poslabšanj in vznemirjanj, ki bi lahko pomembno vplivala na cilje te direktive, in se ne more uporabljati hkrati z odstavkom 3 istega člena.

Tretje vprašanje

Tretje vprašanje, pod a)

- 39 Opomniti je treba, da besedilo člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih določa, da je treba pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, a 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.
- 40 Tako je zahteva po ustrezni presoji vplivov načrta ali projekta odvisna od okoliščine, da ta lahko pomembno vpliva na zadevno območje.
- 41 Zato sprožitev mehanizma za varstvo okolja, ki ga določa člen 6(3) Direktive o habitatih, ne predpostavlja, kot sicer izhaja iz smernic za razlago tega člena, ki jih je izdelala Komisija, z naslovom „Upravljanje območij Natura 2000 – Določbe člena 6 ‚Direktive o habitatih‘ (92/43/EGS)“, gotovosti, da zadevni načrt ali projekt znatno vpliva na zadevno območje, ampak je posledica same verjetnosti, da je tak učinek povezan z omenjenim načrtom ali projektom.
- 42 Glede člena 2(1) Direktive 85/337, katerega besedilo je podobno besedilu člena 6(3) Direktive o habitatih, ki določa, da „[d]ržave članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se pred izdajo soglasja za izvedbo presodijo vplivi projektov, ki bodo [...] verjetno pomembno vplivali na okolje“, je Sodišče menilo, da gre za projekte, za katere obstaja tveganje, da lahko pomembno vplivajo na okolje (glej v

tem smislu sodbo z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-117/02, Recueil, str. I-5517, točka 85).

- 43 Iz tega izhaja, da člen 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih zahteva po ustrezni presoji vplivov načrta ali projekta pogojuje s tem, da obstaja verjetnost ali tveganje, da bo ta načrt ali projekt pomembno vplival na zadevno območje.
- 44 Upoštevajoč zlasti previdnostno načelo, ki je eden od temeljev politike visoke ravni varstva, ki jo vodi Skupnost na področju okolja v skladu s členom 174(2), prvi pododstavek, ES in glede na katero je treba razlagati Direktivo o habitatih, tako tveganje obstaja, kadar na podlagi objektivnih dejavnikov ni mogoče izključiti, da bi ta načrt ali projekt pomembno vplival na zadevno območje (glej po analogiji zlasti sodbo z dne 5. maja 1998 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji, C-180/96, Recueil, str. I-2265, točke 50, 105 in 107). Taka razlaga pogoja, od katerega je odvisna presoja posledic načrta ali projekta na določeno območje, ki vključuje, da je ob dvomu o neobstoju pomembnih učinkov tako presojo treba izvesti, učinkovito omogoča, da se ne dodeli soglasja načrtom ali projektom, ki škodujejo celovitosti zadevnega območja, in tako v skladu s tretjo uvodno izjavo in členom 2(1) Direktive o habitatih vplivajo na uresničitev glavnega cilja te direktive, torej zagotavljanje biološke raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov ter prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst.
- 45 Upoštevajoč navedeno je treba na tretje vprašanje, pod a, odgovoriti, da je treba člen 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih razlagati tako, da se mora pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben,

opraviti ustrezna presoja njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja, če na podlagi objektivnih dejavnikov ni mogoče izključiti, da bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na to območje.

Tretje vprašanje, pod b)

- 46 Kot izhaja iz člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih v zvezi z deseto uvodno izjavo te direktive, je pomemben vpliv načrta ali projekta, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, na območje povezan s cilji njegovega ohranjanja.
- 47 Če torej tak načrt ali projekt, ki vpliva na to območje, ne škoduje ciljem ohranjanja tega območja, ga ni mogoče obravnavati, kot da bi lahko pomembno vplival na zadevno območje.
- 48 Nasprotno je treba načrt ali projekt, če lahko škoduje ciljem ohranjanja zadevnega območja, nujno šteti za takega, ki lahko nanj pomembno vpliva. V okviru nadaljnje presoje učinkov tega načrta ali projekta je treba njihovo pomembnost, kot trdi Komisija, ugotavljati zlasti glede na značilnosti in posebne okoljske razmere območja, na katero se ta načrt ali projekt nanaša.

- 49 Zato je treba na tretje vprašanje, pod b, odgovoriti, da je na podlagi člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih treba načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, če lahko škoduje ciljem ohranjanja tega območja, šteti za takega, da lahko pomembno vpliva na to območje. Presoja tega tveganja je treba izvesti zlasti glede na značilnosti in posebne okoljske razmere območja, na katero se tak načrt ali projekt nanaša.

Četrto vprašanje

- 50 V četrtem vprašanju, od a do c, predložitveno sodišče predlaga Sodišču, naj po eni strani pojasni pojme, kot sta „storijo vse potrebno“ v smislu člena 6(2) Direktive o habitatih in „ustrezna presoja“ v smislu člena 6(3), in po drugi strani navede, pod katerimi pogoji se lahko dovoli dejavnost, kot je strojno nabiranje školjk srčank.
- 51 Glede na kontekst spora v postopku v glavni stvari, glede na zgoraj navedeno in zlasti glede na odgovor na prvi vprašani, ni treba, kot opozarja generalna pravobranilka v točki 116 sklepnih predlogov, odgovoriti na četrto vprašanje v delu, v katerem se nanaša na člen 6(2) Direktive o habitatih.
- 52 Glede pojma „ustrezna presoja“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih je treba navesti, da ta direktiva ne določa nobene posebne metode za tako presojo.

- 53 Glede na besedilo te določbe pa je za pridobitev soglasja za načrt ali projekt vendar treba izvesti ustrezno presojo vplivov na območje, na katero se nanaša načrt ali projekt, in upoštevati kumulativne učinke, ki jih ima ta načrt ali projekt skupaj z drugimi načrti ali projekti glede na cilje ohranjanja tega območja.
- 54 Taka presoja torej pomeni, da je po najboljših znanstvenih spoznanjih treba identificirati vse vidike načrta ali projekta, ki lahko sami ali skupaj z drugimi načrti ali projekti vplivajo na te cilje. Slednje pa se lahko, kot izhaja iz členov 3 in 4 Direktive o habitatih in zlasti iz člena 4(4), določi zlasti glede na pomembnost območij za ohranjanje ali obnovo ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa iz Priloge I k tej direktivi ali vrste iz Priloge II k tej direktivi in za usklajenost Nature 2000 ter glede na nevarnost, da bi se ta območja razvrednotila ali uničila.
- 55 Glede vprašanja, pod katerimi pogoji se lahko dovoli dejavnost, kot je strojno pobiranje školjk srčank, je treba spomniti, da morajo, upoštevajoč člen 6(3) Direktive o habitatih in odgovor na prvo vprašanje, pristojni nacionalni organi glede na ugotovitve iz presoje vplivov načrta ali projekta na zadevno območje podati soglasje za načrt ali projekt šele takrat, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja.
- 56 Iz tega izhaja, da se dovoljenje za načrt ali projekt lahko izda samo takrat, ko se pristojni nacionalni organi prepričajo, da tak načrt ali projekt ne vpliva škodljivo na celovitost zadevnega območja.

- 57 Če obstaja negotovost glede neobstoja škodljivih učinkov, povezanih z zadevnim načrtom ali projektom, na celovitost tega območja, bo moral pristojni nacionalni organ zavrniti dovoljenje zanj.
- 58 Glede tega je treba povedati, da merilo za dovoljenje, določeno v členu 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih vključuje previdnostno načelo (glej sodbo z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi, C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 63) in omogoča, da se z predvidenimi načrti ali projekti učinkovito preprečijo škodljivi vplivi na celovitost varovanih območij. Manj strogo merilo za dovoljenje, kot je to merilo, ne bi moglo tako učinkovito zagotoviti uresničitve cilja varstva območij iz te določbe.
- 59 Tako v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih pristojni nacionalni organi, upoštevajoč ugotovitve ustrezne presoje vplivov strojnega nabiranja školjk srčank za zadevno območje glede na cilje ohranjanja tega območja, dovolijo dejavnost le, če so se prepričali, da nima škodljivih vplivov na to območje. To je podano, kadar z znanstvenega stališča ne obstaja noben razumen dvom glede neobstoja teh učinkov (glej po analogiji sodbo z dne 9. septembra 2003 v zadevi Monsanto Agricoltura Italia in drugi, C-236/01, Recueil, str. I-8105, točki 106 in 113).
- 60 V nasprotnem primeru bi se strojno nabiranje školjk srčank glede na okoliščine primera lahko dovolilo na podlagi člena 6(4) Direktive o habitatih, kadar so izpolnjeni pogoji, ki jih določa.
- 61 Glede na navedeno je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da ustrezna presoja vplivov na območje, na katero se na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih nanaša načrt ali projekt, pomeni, da je treba pred odobritvijo, upoštevajoč najboljša

znanstvena dognanja na tem področju, identificirati vse vidike načrta ali projekta, ki lahko sami po sebi ali skupaj z drugimi načrti ali projekti škodujejo ciljem ohranjanja tega območja. Pristojni nacionalni organi, upoštevajoč ustrezno presojo vplivov strojnega nabiranja školjk srčank na zadevno območje glede na cilje ohranjanja tega območja, to dejavnost dovolijo le, če so se prepričali, da nima škodljivih vplivov na to območje. To je podano, kadar z znanstvenega stališča ne obstaja noben razumen dvom glede neobstoja teh učinkov.

Peto vprašanje

62 Upoštevajoč ugotovitev iz točke 51 te sodbe, v tem primeru ni nujno preučiti peto vprašanje v delu, v katerem se nanaša na člen 6(2) Direktive o habitatih.

63 Zato se je treba omejiti na preučitev tega vprašanja le v delu, ki se nanaša na člen 6(3) Direktive o habitatih.

64 V petem vprašanju predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali lahko nacionalno sodišče, ko je pozvano, naj preveri zakonitost dovoljenja za načrt ali projekt v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, nadzira, ali so bile omejitve, ki so jih pristojni nacionalni organi določili po prostem preudarku iz te direktive, spoštovane, čeprav ta direktiva kljub izteku roka za prenos ni bila prenesena v pravni red zadevne države članice.

65 Glede tega je treba opozoriti, da je obveznost države članice, da izvede vse potrebne ukrepe za doseg cilja, ki ga določa direktiva, zavezujoča obveznost, ki jo nalagata člen 249, tretji pododstavek, ES in sama direktiva. Ta obveznost, da se sprejmejo vsi splošni in posebni ukrepi, velja za vse organe držav članic vključno s sodnimi organi, v mejah njihovih pristojnosti (glej sodbo z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi, C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 55).

66 Glede pravice posameznika, da se sklicuje na direktivo, in nacionalnega sodišča, da jo upošteva, ne bi bilo združljivo z zavezujočim učinkom, ki ga člen 249 ES priznava direktivi, da se načeloma izključi možnost, da obveznost, ki jo slednja nalaga, lahko uveljavljajo osebe, na katere se nanaša. Zlasti v primerih, ko naj bi organi Skupnosti z direktivo naložili državam članicam, naj ravnajo na določen način, bi se koristni učinek takega akta zmanjšal, če bi bilo posameznikom onemogočeno, da se sodno sklicujejo nanj, in nacionalnim sodiščem, da ga upoštevajo kot del prava Skupnosti, da bi preverila, ali je nacionalni zakonodajalec v okviru možnosti, ki jih ima glede na obliko in sredstva za izvajanje direktive, ostal v mejah proste presoje, ki jo pušča direktiva (glej zgoraj navedeno sodbo Kraaijeveld in drugi, točka 56). Enako velja, če gre za preverjanje, ali je nacionalni organ, ki je izpodbijani akt sprejel, ob neprenosu upoštevne določbe zadevne direktive ostal v mejah prostega preudarka, ki ga dopušča ta določba.

67 Glede, natančneje, meje prostega preudarka, ki jo dopušča člen 6(3) Direktive o habitatih, iz te določbe izhaja, da v primeru, kot je ta v glavni stvari, pristojni nacionalni organi, upoštevajoč ugotovitve ustrezne presoje vplivov strojnega nabiranja školjk srčank na zadevno območje glede na cilje ohranjanja tega območja,

to dejavnost dovolijo le, če so se prepričali, da nima škodljivih učinkov na celovitost tega območja, kar je podano, če z znanstvenega stališča ni nobenega razumnega dvoma o neobstoju teh učinkov (glej točko 59 te sodbe).

68 Tak pogoj se zato ne bi spoštoval, če bi nacionalni organi dovolili tako dejavnost ob obstoju negotovosti glede neobstoja škodljivih učinkov za zadevno območje.

69 Iz tega izhaja, da nacionalno sodišče upošteva člen 6(3) Direktive o habitatih z namenom, da nadzoruje, ali je nacionalni organ, ki je izdal dovoljenje za načrt ali projekt, ostal v mejah prostega preudarka, ki ga pušča ta določba.

70 Zato je treba na peto vprašanje odgovoriti, da nacionalno sodišče, ko mora preveriti zakonitost načrta ali projekta v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih, lahko nadzira, ali so bile meje prostega preudarka nacionalnih organov, ki so po tej določbi pristojni, spoštovane, čeprav ta direktiva kljub izteku roka za prenos ni bila prenesena v pravni red zadevne države članice.

Stroški

71 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Strojno pobiranje školjk srčank, ki se izvaja že več let, za katero pa je treba vsako leto znova dobiti časovno omejeno dovoljenje, za izdajo katerega je vsakokrat potrebna nova presoja možnosti za opravljanje te dejavnosti in območja, na katerem se lahko opravlja, je zajeto s pojmom „načrt“ ali „projekt“ v smislu člena 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst.

2. Člen 6(3) Direktive 92/43 uvaja postopek, ki naj s predhodnim nadzorom zagotovi, da je za vsak načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem zadevnega območja ali zanj potreben, a bi lahko pomembno vplival na to območje, izdano soglasje, le če ne ogroža celovitosti zadevnega območja, medtem ko člen 6(2) omenjene direktive določa splošno obveznost varovanja, pri čemer gre za preprečevanje poslabšanja in vznemirjanja, ki bi lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive, in se ne more uporabljati hkrati z odstavkom 3 istega člena.

3. a) Člen 6(3), prvi stavek, Direktive 92/43 je treba razlagati tako, da je treba pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja, če na podlagi objektivnih dejavnikov ni mogoče izključiti, da bi lahko sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti pomembno vplival na to območje.

- b) Na podlagi člena 6(3), prvi stavek, Direktive 92/43 je treba načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj

potreben, če lahko škoduje ciljem ohranjanja tega območja, šteti za takega, da lahko pomembno vpliva na to območje. Presojto tega tveganja je treba izvesti zlasti glede na značilnosti in posebne okoljske razmere območja, na katero se tak načrt ali projekt nanaša.

4. Na podlagi člena 6(3) Direktive 92/43 ustrezna presoja vplivov na območje, na katero se nanaša načrt ali projekt, pomeni, da je treba pred odobritvijo, upoštevajoč najboljša znanstvena dognanja na tem področju, identificirati vse vidike načrta ali projekta, ki lahko sami po sebi ali skupaj z drugimi načrti ali projekti škodujejo ciljem ohranjanja tega območja. Pristojni nacionalni organi, upoštevajoč ustrezno presojo vplivov strojnega nabiranja školjk srčank na zadevno območje glede na cilje ohranjanja tega območja, to dejavnost dovolijo le, če so se prepričali, da nima škodljivih vplivov za to območje. To je podano, kadar z znanstvenega stališča ni nobenega razumnega dvoma o neobstoju teh učinkov.

5. Ko mora nacionalno sodišče preveriti zakonitost načrta ali projekta v smislu člena 6(3) Direktive 92/43, lahko nadzira, ali so bile meje prostega preudarka pristojnih nacionalnih organov, ki so določene v tej določbi, spoštovane, čeprav ta direktiva kljub izteku roka za prenos ni bila prenesena v pravni red zadevne države članice.

Podpisi