

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

JULIANE KOKOTT,  
predstavljeni 29. januarja 2004<sup>1</sup>

I – Uvod

uporabil postopek za pridobitev soglasja za načrte ali projekte iz člena 6(3) Direktive o habitatih. V tem primeru predložitveno sodišče zahteva pojasnila za izvajanje te določbe.

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska), se nanaša na razlago in uporabo člena 6 Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst<sup>2</sup> (v nadaljevanju: Direktiva o habitatih). Predmet spora je izdaja dovoljenja za strojno nabiranje užitnih školjk srčank (*Cerastoderma edule*) v Waddenovem morju na Nizozemskem, ki je območje varstva ptic v smislu člena 4 Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic<sup>3</sup> (v nadaljevanju: Direktiva o pticah).

3. Najprej želi natančno pojasnilo glede razmerja med odstavkoma 3 in 2 člena 6 Direktive o habitatih, ki za države članice določa splošno obveznost preprečevanja slabšanj in znatnih vznemirjanj za območja Natura 2000. Poleg tega želi vedeti, v katerih okoliščinah se šteje, da načrt ali projekt na tako območje pomembno vpliva, tako da je zanj treba izvesti ustrezno presojo glede ciljev ohranjanja območja. Prav tako sprašuje, ali pristojni nacionalni organi lahko izdajo soglasje za načrt ali projekt, če ni očitnega dvoma o neobstoju pomembnih učinkov.

2. Raad van State želi vedeti, ali je treba izdajo letnih dovoljenj za nabiranje užitnih školjk srčank opredeliti kot odobritev načrta ali projekta. Posledica tega naj bi bila, da bi se

4. V primeru, da ne obstaja načrt ali projekt v smislu odstavka 3 člena 6 Direktive o

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – UL L 206, str. 7.

3 – UL L 103, str. 1.

habitatih in se zato uporabi odstavek 2 tega člena, Raad van State sprašuje, ali je v skladu z zahtevami iz te določbe, da se izda dovoljenje, če ni očitnega dvoma o neobstoju pomembnih učinkov.

5. Končno Raad van State želi vedeti, ali se člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih uporablja neposredno.

8. 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 pogodbene ukrepe, ki ustrezajo ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I in vrst iz Priloge II na teh območjih.

## II – Pravni okvir

6. V skladu s členom 4 Direktive o pticah države članice določijo posebna območja varstva za vrste ptic iz Priloge I k tej direktivi in za selitvene vrste, ki jih priloga ne omenja in ki se redno pojavljajo.

7. Člen 7 Direktive o habitatih določa, da se obveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) te direktive uporabljajo za ta posebna območja varstva.

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.

njihove hrane. Obe vrsti sta vse leto ob Waddenovem morju, njuno število pa je največje pozimi po prihodu prezimovalcev: v Waddenovem morju prebiva približno 150 000 gag in približno 200 000 školjkaric.

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. [...]“

10. Školjke srčanke v Waddenovem morju že več desetletij nabirajo strojno. V ta namen uporabljajo ribiške vlečne mreže, torej kovinske kletke, ki jih ladja vleče po morskem dnu. Kovinska tabla, široka en meter, postrga površino morskega dna 4 do 5 centimetre v globino. Neposredno pred rezilom je pritrjena cev, iz katere škropi močan vodni curek. Ta razprši zgornjo površino, tako da v vlečno mrežo pride mešanica vode, školjk in drugih organizmov. Prebrana vsebina iz vlečne mreže se nato hidravlično posrka v ladjo.

### III – Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

9. Waddenovo morje je pomemben habitat za številne vrste ptic. Zato je Kraljevina Nizozemska pretežni del Waddenovega morja na Nizozemskem razglasila kot posebno območje varstva po Direktivi o pticah. V tem primeru gre zlasti za gage (*Somateria mollissima*) in školjkarice (*Haematopus ostralegus*), saj školjke predstavljajo velik del

11. Od leta 1975 se za nabiranje školjk v Waddenovem morju zahteva dovoljenje, da bi se preprečil prekomeren ulov. Ureditev varstva okolja je na začetku zahtevala le dovoljenje, ki ni bilo vezano na noben drug pogoj. Od leta 1998 se za to dejavnost zahteva dovoljenje, ki se vsako leto obnovi v skladu s členom 12 Natuurbeschermingswet (zakon o varstvu narave).

12. Na tej podlagi je leta 1999 in 2000 Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (državni sekretar za kmetijstvo, naravno dediščino in ribištvo) Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. (zadruga za proizvodnjo školjk srčank na Nizozemskem, v nadaljevanju: PO Kokkelvisserij) izdal pogojno dovoljenje za strojno nabiranje školjk srčank v Waddenovem morju.

hrani v obliki srčank in klapavic. Ker znanstveniki niso bili prepričani, ali je do množičnega pogina gag pozimi 1999/2000 prišlo zaradi morebitnega pomanjkanja školjk srčank, so te kvote medtem povišali na 70 % za leta, ko je hrane malo. Razlog, da se pticam ne zagotovi 100 % povprečne potrebe po hrani, je, da jedo tudi drugo hrano, na primer školjke *Macoma balthica*, ovalne koritnice in obrežne rakovice. Od leta 1997 se izvaja obsežna študija o posledicah strojnega nabiranja mehkužcev, katere rezultati bodo smernice za politiko v prihodnosti.

13. Poleg člena 12 Natuurbeschermingswet imajo ta dovoljenja podlago v drugih predpisih glede nabiranja školjk srčank v Waddenovem morju. Po osrednji odločbi o upravljanju Waddenovega morja (Planologische Kernbeslissing Waddenzee, v nadaljevanju: PKB Waddenovega morja) se dovoljenje ne more izdati, ker najboljši razpoložljivi podatki dopuščajo očitno dvom (nizozemsko: „duidelijke“) o neobstoju mogočih pomembnih negativnih posledic za ekosistem.

15. Tožeči stranki, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (v nadaljevanju: Waddervereniging) in Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (v nadaljevanju: Vogelbescherming), nevladni organizaciji, katerih cilj je varstvo okolja, izpodbijata dovoljenja, izdana za leti 1999 in 2000.

14. Sklep vlade z dne 21. januarja 1993, Structuurnota Zee- en kustvisserij – „Vissen naar evenwicht“ (poročilo o razvoju morskega in obrežnega ribolova „uravnoveženi ribolov“), vsebuje nadaljnje smernice, zlasti glede nabiranja školjk srčank v Waddenovem morju. Določena območja Waddenovega morja so zato za to dejavnost stalno zaprta. V letih, ko hrane primanjkuje, je pticam zagotovljenih 60 % povprečne potrebe po

16. Menita, da bi nabiranje školjk srčank lahko vplivalo na Waddenovo morje kot habitat v teh točkah:

— vpliv na kakovost usedline kot posledica mešanja blata in izgube fine usedline,

- uničenje ali preprečevanje regeneracije gojišč školjk in morske vegetacije,
  - razredčenje prehrambnih virov ptic zaradi prekomernega nabiranja.
- „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?

17. Raad van State je na podlagi podatkov in študij, ki jih je imelo na voljo, sklepalo, da je tožena stranka s tem, da je izdala sporna dovoljenja, razpoložljiva znanstvena dognanja ocenila v skladu z zahtevami nizozemskega prava in jih upoštevala. Čeprav je treba glede učinkov nabiranja školjk razjasniti še mnogo vprašanj, naj bi po mnenju predložitvenega sodišča tožena stranka dovolj zadostila previdnostnemu načelu s tem, da je omejila nabiranje školjk, zlasti z zaprtjem velikih območij Waddenovega morja za nabiranje školjk in z določitvijo kvot za nabiranje glede na prehrambne potrebe ptic.

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?

18. Vendar Raad van State dvomi, da je tako ravnanje zadostilo zahtevam iz Direktive o habitatih in Direktive o pticah. Zato je na Sodišče naslovilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

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:

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?

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

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?

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?

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 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

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, če ni nobenega dvoma o neobstoju takih učinkov ali če je neobstoj lahko z gotovostjo potrjen?

ali projekt. Odgovor na to vprašanje je izhodiščna točka za obravnavo tega spora. Če je treba izdajo letnega dovoljenja za nabiranje školjk srčank opredeliti glede na soglasje za načrt ali projekt, se uporabi člen 6(3) Direktive o habitatih.

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 Peterbroeck<sup>4</sup>, posameznikom zagotoviti pravno varstvo, ki izhaja iz tega neposrednega učinka?"

#### 1. Trditve strank

20. Waddenvereniging, Vogelbescherming in v pisnem postopku tudi Komisija zagovarjajo stališče, da je treba letno odločbo o nabiranju školjk v Waddenovem morju opredeliti kot soglasje za načrt ali projekt. Po njihovem mnenju je treba pojma načrt ali projekt obravnavati široko. Zlasti Vogelbescherming navaja celo, da je treba izhajati iz tega, da gre pri vsakem dovoljenju za načrt ali projekt, vendar pa v nasprotnem primeru uporabe teh pojmov ni mogoče izključiti s tem, da se ne zahteva soglasje. Po mnenju Komisije je treba vedno izhajati iz tega, da gre za načrt ali projekt, če dana dejavnost lahko pomembno vpliva na določeno območje.

## IV – Pravna presoja

### A – Prvo vprašanje: pojem načrt ali projekt

19. V prvem vprašanju, pod a in b, Raad van State želi natančno opredelitev pojma načrt

21. Vse tri stranke izhajajo iz okoliščine, da je treba vsako leto znova sprejeti odločbo o nabiranju školjk, za katero se soglasje načeloma lahko zavrne. Po mnenju teh treh

<sup>4</sup> – Sodba z dne 14. decembra 1995 v zadevi Peterbroeck (C-312/93, Recueil, str. I-4599).

strank naj bi se priložnik Komisije<sup>5</sup> nanašal izrecno na ribolov, tudi če zanj ni potrebno nobeno dovoljenje. Učinki nabiranja školjk bi se lahko razlikovali zaradi mnogih dejavnikov, zlasti zaradi razvoja populacije.

kot PO Kokkelvisserij – omejiti uporabo člena 6(3) Direktive o habitatih na nove načrte in projekte. Po mnenju nizozemske vlade naj bi bili načrti in projekti, ki obstajajo že ob razglasitvi posebnega območja varstva, predmet člena 6(2) Direktive o habitatih. To naj bi veljalo za dejavnosti, kot je nabiranje školjk, ki so se izvajale že prej, neodvisno od tega, če so dovoljenja, ki se obnovijo vsako leto, potrebna.

22. Waddenvereniging in Vogelbescherming navajata tudi, da ulov 10.000 ton, ki je bil prvič določen v letu 1999, v zadnjih letih ni bil nikoli dosežen. Zato naj bi dovolili razširitev nabiranja školjk. Vogelbescherming poleg tega omenja sodbo v zadevi Raad van State iz leta 1998, katere posledica je bila, da je bilo tako dovoljenje, kot je zadevno, prvič dodeljeno leta 1999. V zvezi s tem se Vogelbescherming sklicuje na sodbo Kraaijeveld in drugi<sup>6</sup>, po kateri je v okviru Direktive o presoji vplivov na okolje<sup>7</sup> pomemben vpliv posledic na okolje odločilno merilo za soglasje k načrtu.

24. Nizozemska vlada poudarja, da naj nabiranje školjk ne bi pomembno vplivalo na posebno območje varstva in da je bilo Waddenovo morje imenovano kot območje varstva kljub nabiranju školjk. Poleg tega izhaja iz tega, da dovoljenje za razširitev obstoječega načrta ali projekta – ali obstoječe dejavnosti – lahko pomeni nov načrt ali nov projekt, ki naj bi bil z vidika člena 6(3) Direktive o habitatih ocenjen ob upoštevanju vplivov dosedanje dejavnosti.

23. Tudi nizozemska vlada priporoča široko razlago pojmov načrt ali projekt, a bi želela –

25. Le PO Kokkelvisserij zagovarja stališče, da tudi razširitev obstoječih dejavnosti ne pomeni novega načrta ali projekta. Sicer zatrjuje, da se skupen obseg nabiranja školjk ni povečal, ampak se je le vsako leto prilagodil okoliščinam. Med letoma 1980 in 2000 je bilo letno nabranih med 0 (1991 in 1996) in 9,3 (1998) milijona kilogramov školjk srčank. V letih 1980, 1983, 1984,

5 – Upravljanje z območji Natura 2000 – Določbe člena 6 Direktive o habitatih (92/43/EGS), Luxembourg, 2000 (v nadaljevanju: priložnik).

6 – Sodba z dne 24. oktobra 1996 (C-72/95, Recueil, str. I-5403).

7 – 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), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 97/11/ES z dne 3. marca 1997 o spremembi Direktive 85/337/EGS o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 73, str. 5).



1988, 1998 in 1999 je bilo nabranih 7 milijonov kilogramov ali več, v letih 1987, 1991, 1996 in 1997 pa manj kot 2 milijona kilogramov. Opazili naj ne bi nobenega povečanja, nasprotno, po mnenju PO Kokkelvisserij se je ulov iz leta v leto spreminjal. Razlike v letih naj bi se zgodile le zaradi vsakokratnih prevladujočih okoliščin, zlasti zaradi razvoja populacije. Glede na biomaso so se vrednosti v letih 1984, 1985, 1986 in 1990 zvišale do 20 %, medtem ko so bile najvišje vrednosti od takrat okoli 10 %. Omeniti je torej treba, da je ulov upadel.

26. V okviru ustnega postopka je Komisija zatrdila, da bi lahko obstajal načrt upravljanja v smislu člena 6(1) Direktive o habitatih, ki naj bi v celoti ali delno urejal nabiranje školjk. Načrt ali projekt naj bi obstajal le takrat, ko bi ukrep presegel ta načrt upravljanja, upoštevajoč, da člen 6(3) Direktive o habitatih izrecno določa svojo uporabo le za ukrepe, ki niso neposredno povezani z upravljanjem območja ali zanj potrebni. Sicer ob neobstoju načrta za upravljanje lahko predpostavljamo, da gre za načrt ali projekt le, če bi se letna izdaja dovoljenja za izvajano dejavnost nanašala na nove dejavnike, na primer na nove tehnologije ali povečano intenzivnost.

## 2. Stališče

27. Člen 6 Direktive o habitatih mora zagotoviti, da naravno bogastvo omrežja Natura 2000 – stanje habitatov in vrst v različnih območjih varstva – ostane nedotaknjeno. Zato člen 6(1) določa ukrepe za ohranjanje, torej pozitivna ravnanja. Člen 6 (2) na splošno zahteva, da se prepreči slabšanja in vznemirjanja, ki imajo lahko znatne posledice.

28. Člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih vsebuje posebne določbe glede načrtov in projektov. Na podlagi člena 6(3) se na splošno z ukrepom soglašajo le, če ne vpliva na nobeno območje Natura 2000. Za presojo tega je potrebna ustrezna presoja ukrepa, upoštevajoč cilje ohranjanja tega območja. V skladu s členom 6(4) se soglasje za območje kot tako izjemoma dodeli v določenih okoliščinah, če se sprejmejo izravnalni ukrepi. Če ustrezna presoja ni potrebna, iz člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih za načrt ali projekt ne izhaja nobena druga omejitev.

29. Pogoji za ustrezno presojo so določeni v členu 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih. Besedi načrt in projekt v okviru te presoje na

več ravneh prvi izključita ukrepe, za katere ni potrebna ustrezna presoja. Preden postane ustrezna presoja potrebna, je treba preučiti druge omejitvene ukrepe, torej neposredno vez z upravljanjem območja, ki jo omenja Komisija, in možnost pomembnega učinka na območje, ki je omenjena v tretjem vprašanju za predhodno odločanje. Vsako od teh meril ima svoj namen in svojo utemeljitev. Tako sta pojma načrt in projekt predvsem formalni pogoj za uporabo člena 6(3) Direktive o habitatih. Upoštevajoč sestavo člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih se razlogi ohranjanja okolja načeloma upoštevajo le za naslednji stopnji presoje.

30. Učinkovito preprečevanje nenamerne škode na območjih Natura 2000 izhaja iz tega, da se, če je mogoče, za vse ukrepe, ki bi lahko škodovali, izvede postopek iz člena 6(3) Direktive o habitatih. Zato se pojma načrt in projekt ne razlagata ozko, temveč široko. To ustreza tudi besedilu določbe, ki se praktično v vseh jezikovnih različicah<sup>8</sup> izrecno nanaša na vse načrte ali projekte.<sup>9</sup>

31. V tem primeru lahko pustimo ob strani vprašanje, kako je treba opredeliti pojma načrt in projekt, upoštevajoč, da je bilo – o čemer ne dvomi nobena stranka – strojno nabiranje školjk srčank ob njegovem prvem izvajanju priznано kot načrt ali projekt. Zaradi velikih učinkov, ki jih ima na zgornjo plast morskega dna, in s stališča varstva narave je načeloma primerljivo z izkoriščanjem zemeljskih virov. Zato bi ga bilo treba šteti za drug poseg v naravno okolje ali pokrajino in s tem projekt v smislu člena 1(2) Direktive o presoji vplivov na okolje.

Ta določba opredeljuje projekt kot izvedbo gradbenih del ali ostalih inštalacij ali del ali kakšen drug poseg v naravnem okolju ali pokrajini vključno z izkoriščanjem zemeljskih virov<sup>10</sup>. Ne da bi hoteli dokončno izenačiti ta pojem projekta s pojmom projekta iz Direktive o habitatih, menimo, da je v vsakem primeru ustrezna in zadostna za ta primer. V tej zadevi lahko zanemarimo vprašanje, ali se izdaja dovoljenj nanaša na enega ali več projektov ali celo na načrt, ki

8 – Izjemi sta nemška in portugalska različica.

9 – Glede pojma načrt glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Fenellyja, predstavljene 16. septembra 1999 v zadevi Komisija proti Franciji (C-256/98, Recueil, str. I-2487, I-2489, točka 33).

10 – Opredelitev „načrtov in programov“ po členu 2(a) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2001/42/ES z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL L 197, str. 30) nasprotno ne vsebuje nobene druge konkretizacije vsebine, ampak opredelitev omejuje na rezultate določenih postopkov.

naj bi urejal različne projekte. S stališča pravnih posledic tu ni nobene razlike.

32. Dvomi glede obstoja načrta ali projekta izhajajo iz dejstva, da se nabiranje školjk srčank v sedanji obliki izvaja že mnogo let. Niti pojem načrt niti pojem projekt pa naj ne bi preprečevala, da se ukrep, ki se redno obnavlja, vsakič šteje za samostojen načrt ali projekt.

33. Zdi se, da nizozemsko pravo izhaja iz te predpostavke. Nabiranje školjk se ne more izvajati brez izdaje letnega dovoljenja. Zato se zahteva dovoljenje pristojnih organov. Vendar postopek za izdajo dovoljenja za načrte in projekte izhaja iz člena 6(3) Direktive o habitatih. Kljub temu uporaba člena 6(3) Direktive o habitatih ne bi mogla temeljiti zgolj na okoliščini, da Kraljevina Nizozemska ni izdala stalnega dovoljenja, ampak ga vsako leto obnovi. Če bi bila potreba po izvedbi ustrezne presoje odvisna le od tega, ali nacionalno pravo za vsak ukrep določa stalno dovoljenje ali dovoljenje, ki se vsako leto obnovi, bi lahko obstajale težnje, da se soglasja, ki lahko vplivajo na varstvo območij, izdajo za nedoločen čas, da bi se obšla uporaba člena 6(3) Direktive o habitatih.

34. Ta način obidenja člena 6(3) Direktive o habitatih naj ne bi bilo v skladu s pravom Skupnosti. Direktiva o habitatih kot druge direktive na področju okolja določa, da se za določene ukrepe zahteva dovoljenje organov.<sup>11</sup> Zakonodajalec je to zahtevo nadalje natančneje določil v okviru Direktive o presoji vplivov na okolje<sup>12</sup>.

35. Upoštevajoč, da Direktiva o habitatih ne določa dejavnosti, ki se jih odobri, in njihove oblike, morajo najprej države članice sprejeti ustrezne predpise. V opredelitvi pogojev za dovoljenje pa morajo upoštevati možnost, da vplivajo na območja Natura 2000. Dovoljenja za določen čas, ki jih je treba redno preverjati, so primerna zlasti, če se mogočih učinkov v okviru prvega dovoljenja ne da oceniti dovolj natančno, ampak so odvisni od okoliščin.

11 — Glej sodbi z dne 28. februarja 1991 v zadevi Komisija proti Italiji (C-360/87, Recueil, str. I-791, točka 31) in z dne 14. junija 2001 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-230/00, Recueil, str. I-4591, točka 16), v katerih je Sodišče odločilo, da pravila glede tihega dovoljenja ali zavrnitve prošnje za dovoljenje niso bila v skladu z zahtevami presoje, ki jih določajo številne druge direktive na področju okolja.

12 — Glej člen 2(1) te direktive, ki ga je uvedla Direktiva 97/11.

36. Nabiranje školjk srčank v Waddenovem morju je videti kot tipičen primer dejavnosti, za katere je dovoljenje predmet letne presoje. Ponudba školjk srčank se spreminja vsako leto glede na podnebne razmere. Izključen ni niti prekomeren ulov<sup>13</sup>. Školjke srčanke so zelo pomembne za prehrano gag in školjkaric pozimi. Zato je najmanj enkrat letno treba izvajati nadzor, da bi izkoriščanje zalog školjk prilagodili prehrabnim potrebam ptic. Nizozemska praksa, po kateri se dovoljenje za nabiranje školjk obnovi vsako leto, torej ustreza zahtevam iz člena 6(3) Direktive o habitatih.

37. Potreba po dovoljenju s stališča varstva okolja načeloma ni pogoj, da se dejavnost, za katero je potrebno dovoljenje, šteje za načrt ali projekt. Za tako razmišljanje gre le, ko ob neobstoju te zahteve obstajajo razlogi za to, da je treba to dejavnost opredeliti kot načrt ali projekt.

38. Prav pri obnovljenih ukrepih ta razlaga pojmov načrta in projekta ne zahteva nesorazmernih stroškov. Če vplivi iz leta v leto ostajajo enaki, lahko zlahka ugotovimo, da ob naslednji presoji in sklicujoč se na presoje iz

prejšnjih let ni treba pričakovati velikih učinkov. Po drugi strani pa se, če zaradi spreminjajočih se okoliščin to ni mogoče, ne da izključiti in je celo utemeljeno, da je treba na novo izvesti bolj poglobljeno presojo.

39. Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti tako, da se pojma načrt in projekt iz člena 6(3) Direktive o habitatih nanašata tudi na dejavnost, ki se izvaja že več let, za katero pa se načeloma vsako leto izda dovoljenje za določeno obdobje.

40. Upoštevajoč to sklepanje ni nujno, da se glede vprašanja pod b) zavzame stališče o tem, če obstaja razlika med tem, da se dejavnost poveča ali da dovoljenje ponuja možnost povečanja. Treba pa je poudariti, da se razširitev obstoječe dejavnosti, ki se jo šteje za načrt ali projekt, načeloma lahko opredeli kot nov načrt ali nov projekt. Zato mora biti ta razširitev predmet presoje, da se ugotovi, če sama ali z drugimi načrti ali projekti (vključno z obstoječo dejavnostjo) lahko pomembno vpliva na območje Natura 2000. Po potrebi bi bilo celo treba izvesti ostale etape postopka, določenega v členu 6(3) in (4) Direktive o habitatih.

13 — To ponazarja okoliščina, da so naravna gojišča školjk v Waddenovem morju na Nizozemskem očitno upadla.

B – *Drugo vprašanje: razmerje med odstavkoma 2 in 3 člena 6 Direktive o habitatih*

41. Drugo vprašanje se nanaša na razmerje med odstavkoma 2 in 3 člena 6 Direktive o habitatih. Raad van State želi vedeti, ali je treba ti določbi razlikovati in ali se lahko uporabljata kumulativno. Predlaga različne možnosti razlikovanja, in sicer:

- da se odstavek 2 člena 6 nanaša na obstoječo uporabo in odstavek 3 na nove načrte ali projekte;
- da se odstavek 2 člena 6 nanaša na ukrepe upravljanja in odstavek 3 na druge odločitve ali
- da se odstavek 3 člena 6 nanaša na načrte ali projekte in odstavek 2 na druge dejavnosti.

## 1. Trditve strank

42. Vogelbescherming zagovarja mnenje, po katerem se te določbe jasno razlikujejo glede

njihove narave in njihovega obsega. Odstavek 3 člena 6 naj bi določal postopek za dovoljenje za načrt za določen čas, medtem ko naj bi bil odstavek 2 podlaga za stalno obveznost aktivnega delovanja za preprečevanje povzročanja poslabšanj območij.

43. Vogelbescherming presoja različne razlage Raad van State kot nezadostne. Prva možnost naj bi odpirala zahtevna vprašanja, kot je razlikovanje med novimi in obstoječimi načrti in projekti. Druga možnost naj ne bi upoštevala, da so upravni ukrepi lahko različni in naj bi v prvi vrsti spadali pod člen 6(1). Vsi potrebni ukrepi za ohranjanje območja naj niti ne bi temeljili na členu 6(3). Tretja možnost bi bila pravilna, kolikor naj bi za načrte in projekte veljal odstavek 3 člena 6, vendar naj ne bi upoštevala, da se odstavek 2 tega člena ne more omejiti samo na dejavnosti. Nasprotno naj bi naravni razvoj prav tako povzročil nastanek obveznosti ukrepanja na podlagi odstavka 2.

44. Po mnenju Vogelbescherming in Waddenvereniging bi se oba odstavka lahko uporabljala kumulativno, na primer če bi projekt, ki se ga dopusti po odstavku 3 člena 6, kljub ustreznim presojam na koncu povzročil nepredvidene negativne učinke na

območje, kar bi zahtevalo sprejetje ukrepov po odstavku 2. Sicer Vogelbescherming misli, da v okviru dovoljenja, ki je bilo odobreno na podlagi odstavka 3, ne bi bilo primerno hkrati uporabiti odstavka 2.

kolikor se ta določba nanaša na načrte in projekte, medtem ko naj bi se odstavek 2 nanašal na splošno obveznost preprečevanja pomembnih slabšanj in vznemirjanj. Odstavek 2 se nanaša na dejavnosti, za katere se ne zahteva predhodno dovoljenje. Odstavek 3 pa naj v nobenem primeru ne bi bil *lex specialis* glede na odstavek 2.

45. Po mnenju nizozemske vlade obe določbi želita ohranяти zadevna območja, tako da se odstavek 2 člena 6 nanaša na vse ukrepe, medtem ko se odstavek 3 nanaša le na nove načrte in projekte, ki bi lahko pomembno vplivali na zadevna območja. Za slednje naj bi izrecno predpisali poseben režim. Kumulativna uporaba obeh določb naj ne bi bila primerna.

## 2. Stališče

46. PO Kokkelvisserij se v glavnem sklicuje na ugotovitve, ki jih v svojem priročniku<sup>14</sup> navaja Komisija. Sklepa, da je treba načrte ali projekte ocenjevati glede na odstavek 3 člena 6, medtem ko je treba ostale ukrepe ocenjevati glede na odstavek 2. Obe določbi naj bi se sicer nanašali na cilje ohranjanja zadevnega območja, vendar naj bi bila kumulativna uporaba izključena.

48. Področje uporabe člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih izhaja iz besedila tega člena. Odstavek 2 se nanaša na slabšanja in vznemirjanja, medtem ko se odstavek 3 nanaša na načrte in projekte. Tako se lahko uporaba obeh odstavkov prekriva.

47. Končno Komisija zagovarja mnenje, da naj bi imel odstavek 3 samostojen pomen,

49. Sicer bi odstavek 3 člena 6 – po potrebi v povezavi z odstavkom 4 – lahko vseboval izčrпно posebno pravilo za načrte in projekte, kar bi izključilo uporabo odstavka 2. Posledica bi bila, da načrti in projekti po dovoljenju v smislu člena 6(3) ali (4) ne bi mogli več biti podvrženi drugim pogojem zaradi učinkov, ki jih imajo na zaščiteni območja.

<sup>14</sup> – Naveden v opombi 5, str. 8, 30 in 64.

50. Zdi se, da odstavek 4 člena 6 ponuja tehten argument proti uporabi odstavka 2 Direktive o habitatih za načrte in projekte. Če bi se odstavek 2 uporabljal za načrte in projekte, ki se dovolijo na podlagi odstavka 4, čeprav vplivajo na zaščitena območja, to dovoljenje v izjemnih primerih ne bi imelo praktičnega učinka. Države članice naj bi načeloma morale preprečevati take načrte in projekte, glede na to, da bi ti privedli do poslabšanja varovanih območij. Iz tega je treba sklepati, da naj se v takih okoliščinah odstavek 2 člena 6 ne bi uporabil. Če štejemo, da člen 6(3) in (4) ustvarja homogen sistem dovoljenj za načrte in projekte, bi bilo v primeru dovoljenja, izdanega na podlagi odstavka 3, logično izključiti tudi uporabo odstavka 2.

51. Ob izključni uporabi člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih za načrte in projekte bi predlagatelji načrtov in projektov ter pristojni organi pridobili veliko pravne varnosti. V primeru novih načrtov in projektov bi bilo zagotovljeno dokončno dovoljenje, tako da razlogi varstva območja ne bi mogli več vplivati na izvedbo zadevnega projekta. Enako se stara dovoljenja za načrte in projekte, ki niso bila odobrena po členu 6(3), ne bi ponovno preučevala zaradi učinkov, povzročenih na zaščitene območjih.

52. Vendar pa izključna uporaba odstavka 3 člena 6 Direktive o habitatih po besedilu člena 6 ni obvezujoča. V vsakem primeru se postopek navadnega dovoljenja z ustrežno presojo in dovoljenja v izjemnih primerih nahajata v različnih odstavkih.

53. Poleg tega se načrti in projekti, ki se jih odobri na podlagi odstavka 3 člena 6 Direktive o habitatih, temeljno razlikujejo od načrtov ali projektov, ki jih je treba odobriti le izjemoma po odstavku 4 istega člena Direktive o habitatih. Navadno dovoljenje temelji na tem, da načrt ali projekt ne vpliva na zaščitena območja kot taka, medtem ko dovoljenje v izjemnih primerih nasprotno predvideva, da bo vpliv na zaščitena območja obstajal.

54. Zato je treba celo po končanem postopku za navadno dovoljenje po členu 6(3) Direktive o habitatih uporabiti splošno obveznost člena 6(2), da se prepreči pomembna slabšanja in vznemirjanja, povezana z izvedbo načrta ali projekta.

55. To ustreza posebni vlogi odstavka 3 člena 6 Direktive o habitatih glede na odstavek 2. Odstavek 3 določa predvsem postopek za dovoljenje, ki pred vplivanjem

na zaščiteni območja uporablja možnost presoje učinkov načrta ali projekta glede na cilje ohranjanja zadevnega zaščitenega območja. Vendar predhodni nadzor ne nasprotuje uporabi norme splošnega varstva iz odstavka 2 člena 6.

56. Po postopku za dovoljenje iz odstavka 3 člena 6 Direktive o habitatih in v primeru skladne izvedbe ni več treba sprejeti ukrepov na podlagi odstavka 2. V bistvu naj bi idealna ustrezna presoja natančno identificirala vse poznejše učinke, ki naj bi vplivali na območje. Zato se naj bi dovoljenje izdalo le, če načrt ali projekt na območje ne vpliva. V smislu merila doslednega varstva bi to hkrati izključilo tudi mogoč pojav slabšanja ali vznemirjanja, ki bi lahko imel pomembne učinke glede na cilje direktive. Tako naj bi hkrati zagotovili praktično učinkovitost dovoljenja, izdanega na podlagi odstavka 3 člena 6 Direktive o habitatih, saj učinki, ki jih ta določba izrecno dovoljuje, ne bi mogli pomeniti kršitve odstavka 2.

57. Vendar pa naj bi praktične posledice, povezane z dovoljenimi projekti in načrti, izhajale iz člena 6(2) Direktive o habitatih, če bi ti načrti in projekti kljub ustrezni presoji

povzročali pomembna slabšanja ali vznemirjanja. V tem primeru bi morala zadevna država članica kljub izdanemu dovoljenju za ukrep sprejeti potrebne izravnalne ukrepe.

58. Ta obveznost je ustrezna, saj bi sicer lahko habitatni vrste na območjih Natura 2000 upadali brez nadomestila. Vsaj v primeru novih načrtov in projektov je utemeljena prav zato, ker so se države članice v teh primerih zadovoljile bodisi z nezadostno ustrezno presojo bodisi z znanstveno negotovostjo glede učinkov zadevnih ukrepov. Vendar niti ni sprejemljivo, da se stanje habitatov in vrst zmanjša zaradi starih načrtov in projektov, za katere se člen 6(3) Direktive o habitatih *ratione temporis* ni uporabljal.

59. Stalna uporaba člena 6(2) Direktive o habitatih naj bi bila sicer v skladu s sodbo, ki jo je izdalo Sodišče v zadevi Komisija proti Irski<sup>15</sup>. V tej zadevi je Sodišče ugotovilo, da Irska ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 6(2) Direktive o habitatih glede Owenduff-Nephtin Beg Complex. V tej zadevi je šlo za vprašanje prekomerne paše s posledico erozije in upadanjem resja in

<sup>15</sup> — Sodba z dne 13. junija 2002 (C-117/00, Recueil, str. I- 5335, točka 22 in naslednje).



ponovnega nasajanja borovcev. Tukaj Sodišče ni izpostavilo vprašanja, ali je šlo za načrte ali projekte, za katere se je zahtevala uporaba odstavka 3 člena 6 Direktive o habitatih in ki bi glede na okoliščine primera nasprotovali uporabi odstavka 2.

60. Zato je na drugo vprašanje treba odgovoriti, da odstavek 3 člena 6 Direktive o habitatih ureja postopek dajanja dovoljenj za načrte in projekte, ki ne vplivajo na varovana območja kot taka, medtem ko odstavek 2 istega člena Direktive o habitatih neodvisno od dovoljenj za načrte in projekte določa stalne obveznosti za preprečevanje slabšanj in vznemirjanj, ki bi lahko imeli pomembne učinke glede na cilje direktive.

*C – Tretje vprašanje: možnost pomembnega vplivanja*

61. V tretjem vprašanju želi Raad van State pojasnitev dveh pogojev za ustrezno presojo iz člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih. Po eni strani želi ugotoviti merila

glede tega, da učinek lahko pomembno vpliva na območje, po drugi strani pa, od katerega trenutka dalje je treba predpostavljati, da je morebiten učinek pomemben.

62. Najprej je treba povedati, da je možnost pomembnega vplivanja na območje predvsem tehnično vprašanje, ki zadeva varstvo okolja in na katero je treba odgovoriti na podlagi okoliščin vsakega posebnega primera. Vsekakor pa lahko Sodišče da smernice.

1. Možnost vplivanja na območje

a) Trditve strank

63. Waddenvereniging meni, da je treba vedno izvesti ustrezno presojo, če očitno ne moremo izključiti neobstoja pomembnega učinka.

64. Vogelbescherming se ne strinja, da se ustrezna presoja izvede le v primerih, v katerih se pomembni učinki pojavijo z dovolj verjetnosti – nasprotno naj bi zadostovalo že,

da so taki učinki mogoči. Šele z ustrezno presojo je mogoče ugotoviti verjetnost učinkov.

65. Vogelbescherming razume vprašanje Raad van State tako, kot da ta želi izvedeti, ali že ob uporabi člena 6(3) Direktive o habitatih lahko upoštevamo možnost, da se sprejmejo ukrepi za omejitev škode. Vendar se take učinkovite ukrepe lahko sprejme le na podlagi ustrezne presoje. V tej zadevi so že vprašanja, ki so bila zastavljena v okviru študije, ki poteka, pokazala, da nabiranje školjk srčank lahko pomembno vpliva na območje.

66. Komisija izhaja iz domneve, da morajo biti poleg dejstva, da načrt ali projekt načeloma lahko vpliva na območje, pomembni učinki dovolj verjetni. To vprašanje bi morali presojati v okviru začasnega preizkusa. Na podlagi previdnostnega načela naj bi dvomi o neobstoju takih učinkov zadostovali, da nastane obveznost izvedbe ustrezne presoje.

67. Nizozemska vlada zagovarja mnenje, da je ustrezna presoja potrebna le, če so pomembni učinki dovolj verjetni. To bi morali oceniti v okviru predhodnega preizkusa.

68. Tudi PO Kokkelvisserij meni, da je ustrezna presoja potrebna le, če lahko predvidimo, da bi načrt ali projekt lahko pomembno vplival na območje.

#### b) Stališče

69. Glede stopnje verjetnosti pomembnega učinka besedilo v različnih jezikovnih različicah ni jasno. Nemška različica je videti najobsežnejša, ker se uporablja vezalni naklon „könnte“. To pomeni, da je merilo zgolj možnost učinka. Nasprotno angleška različica uporablja ožji pojem „likely“, ki naj bi nakazoval večjo verjetnost. Druge jezikovne različice se umeščajo med ta pola. Zato na podlagi besedila ni nujno, da bo učinek gotov, pri čemer pa stopnja verjetnosti ostaja nenatančna.

70. Upoštevajoč, da mora navadni postopek izdaje dovoljenja preprečiti, da bi načrti ali projekti vplivali na varovana območja, zahteve glede verjetnosti učinka ne smejo biti prestroge. Če izključimo ustrezno presojo načrtov in projektov, ki naj bi na primer pomembno vplivali na območje statistično gledano le v 10 %, bi le vsak deseti ukrep, ki naj bi se uvrstil ravno pod to mejo, povzročil pomembne učinke. Vendar bi bili vsi ti ukrepi lahko dovoljeni brez nadaljnjih omejitev. Zato posebno merilo verjetnosti v

številnih lahko povzroči strah pred poslabšanjem območij Natura 2000. Poleg tega mora tudi ustrezna presoja vplivati na ugotavljanje verjetnosti učinkov. Ko verjetnost določenih učinkov ni natančna, bo izvedba ustrezne presoje verjetnejša kot odločitev, da ni potrebna.

verjetnost škode, po drugi strani pa tudi velikost in vrsto škode. Tako morajo biti načeloma dvomi glede neobstoja ireverzibilnih učinkov ali učinkov, ki se nanašajo na habitate ali posebno redke vrste, pomembnejši kot dvomi o neobstoju reverzibilnih ali začasnih učinkov ali neobstoju učinka na relativno številne vrste ali habitate.

71. Možnost preprečevanja ali omejevanja učinkov načeloma ne sme biti pomembna pri presoji potrebe po izvedbi ustrezne presoje. Dvomljivo je, da bi se taki ukrepi lahko izvajali dovolj natančno brez znanstvenega temelja ustrezne konkretne študije.

74. Zato je ustrezna presoja vedno potrebna, kadar obstajajo razumni dvomi o neobstoju pomembnih učinkov.

## 2. Pomembni učinki

72. Po drugi strani ne bi bilo sorazmerno navajati vsak mogoč učinek za izvedbo ustrezne presoje. Ne moremo upoštevati učinkov, ki so glede ciljev ohranjanja območja oddaljeni. To točko je treba preučiti in obravnavati za posamezen primer.

### a) Trditve strank

73. Glede tega je merilo vprašanje, ali obstajajo razumni dvomi glede neobstoja pomembnih učinkov. V okviru presoje dvomov je po eni strani treba upoštevati

75. Za ugotovitev pomembnega učinka Waddenvereniging predlaga različna merila. Kot oporne točke bi lahko bili vplivi podobnih projektov na druga območja in na razvoj populacije, zlasti upadanje števila gag. Velikost območja in projekta se ne bi smela upoštevati, ker bi sicer deli varovanih območij lahko izgubili status varovanih območij.

76. Vogelbescherming za presojo predlaga te etape:

- bil vitalni del ekosistema, ki zaznamuje območje in je bistven za njegovo celovitost in za povezavo z Naturo 2000, uničen na nepopravljiv način.
- Ali si učinke lahko predstavljamo?

- Ali površine, na katere se nanaša načrt ali projekt, pokrivajo ozemlje območja naravnih habitatov ali vrst?

78. Nizozemska vlada bi rada tudi preprečila samovoljno ali naključno presojo pomembnih učinkov in pričakuje, da se upošteva posebnosti zadevnega območja in tudi kumulativne vplive drugih načrtov ali projektov.

- Če sta zgornja pogoja izpolnjena, se je treba vprašati, ali obstaja najmanjša verjetnost vplivanja na celovitost območja.

77. Komisija zahteva objektivno razlago, ki pa bi se morala pri izvajanju ravnati glede na posebne značilnosti zadevnega območja. Še zlasti bi na območju prišlo do pomembnega vpliva, če bi:

- učinki onemogočili ali napravili malo verjetne možnosti za uresničitev ciljev ohranjanja ali

79. PO Kokkelvisserij se sklicuje na priročnik<sup>16</sup> in na učinke, ki so bili obravnavani v sodbi Santoña<sup>17</sup>. Po tej sodbi morajo biti vplivi znatni, relativno hudi, nepopravljivi ali težko popravljivi. Upoštevač kompleksnost presoj na področju ekologije PO Kokkelvisserij zavrača dokončen seznam meril. Vendar v vsakem primeru meni, da je treba upoštevati naravo in obseg območja ter dejanske in predvidljive učinke načrta ali projekta, zlasti vprašanje, ali so učinki strukturni ali začasni, torej ali se jih lahko prepreči z naravnimi sredstvi. Upoštevati bi bilo treba tudi cilje ohranjanja območja in druge okoljske značilnosti ali posledice.

16 — Naveden v opombi 5, točka 4.4.1, stran 36 in naslednje.

17 — Sodba z dne 2. avgusta 1993 v zadevi Komisija proti Španiji (C-355/90, Recueil, str. I-4221).

## b) Stališče

80. Omejitev ustrezne presoje le na načrte in projekte, ki bi lahko pomembno vplivali na varovano območje, preprečuje nepotrebne ustrezne presoje. Ta pogoj je treba na grobo oceniti v okviru predhodne presoje, ne da bi prehitro izvedli ustrezno presojo v pravem pomenu.

81. Pojem pomembni učinki je primerjalni izraz, v tem primeru neke vrste razmerje med določenimi učinki in varovanim območjem. Varovano območje je opredeljeno s cilji ohranjanja. Teža učinkov izhaja iz velikosti in vrste morebitne škode. Pomembna je tudi reverzibilnost in popravljivost učinkov, pa tudi redkost zadevnih habitatov ali vrst.

82. Med strankami edino Komisija želi določiti prag za pomembnost učinkov. Merila, ki jih predlaga – nedoseganje ciljev ohranjanja ali uničenje bistvenih delov območja – pa ta prag postavljajo zelo visoko.

83. Vogelbescherming in Waddenvereniging sta v ustnem postopku pravilno navajali, da to merilo ne odraža sodne prakse Sodišča, ki

se nanaša predvsem na Direktivo o pticah. Iz sodbe v zadevi Leybucht izhaja, da je treba vsako zmanjšanje danega varovanega območja, na primer z gradnjo ceste<sup>18</sup>, šteti vsaj za pomemben učinek<sup>19</sup>. V zadevi Santoña je Sodišče priznalo, ne da bi preučilo kumulativne učinke, da so celo projekti vodne kulture<sup>20</sup> in odvajanja odpadnih vod<sup>21</sup> pomembno vplivali na območje. Vendar pa ni treba misliti, da vsak od teh posegov že sam lahko izniči cilje ohranjanja varovanih območij ali uniči bistvene dele teh območij.

84. Vendar se je treba strinjati s Komisijo, ko se sklicuje na cilje ohranjanja območja. Ti cilji kažejo pomen tega območja v okviru Nature 2000. Zato je vsak od teh ciljev pomemben za omrežje. Če priznamo, da načrti ali projekti vplivajo na območje, ker zgolj otežujejo uresničevanje teh ciljev, vendar pa ga ne onemogočajo ali odpravijo možnosti za njegovo doseg, bi lahko stanje glede vrst in habitatov na območjih Natura

18 – Sodba Santoña, navedena v opombi 17, točka 36.

19 – Sodba z dne 28. februarja 1991 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-57/89, Recueil, str. I-883, točka 20 in naslednje).

20 – Sodba Santoña, navedena v točki 17, točki 44 in 46; glej tudi sodbo z dne 25. novembra 1999 v zadevi Komisija proti Franciji [Poitou] (C-96/98, Recueil, str. I-8531, točka 39).

21 – Sodba Santoña, navedena v opombi 17, točka 52 in naslednje.

2000 dejansko zaustavilo načrte in projekte. Določiti ne bi mogli natančno niti obsega te erozije, ker ni bila izvedena ustrezna presoja. Ta škoda naj se ne bi izravnala, ker naj se člen 6(4) Direktive o habitatih pri tem ne bi uporabil.

ali so v tem primeru pristojni organi izvedli ustrezno presojo in na njeni podlagi oblikovali ustrezne sklepe ali sprejeli ustrezne ukrepe za preprečevanje slabšanj ali vznemirjanj.

85. Zato je treba vsak učinek na cilje ohranjanja načeloma šteti, kot da pomembno vpliva na celovitost območja. Le učinki, ki ne vplivajo na noben cilj ohranjanja, niso pomembni v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih.

#### 1. Ustrezna presoja

86. Zato je na ta del tretjega vprašanja treba odgovoriti, da vse, kar vpliva na cilje ohranjanja zadevnega območja, nanj pomembno vpliva.

88. Glede ustrezne presoje se četrto vprašanje po eni strani na splošno nanaša na merila ustrezne presoje, po drugi strani pa se z njim želi natančno izvedeti, ali je utemeljeno zavrniti dovoljenja za nabiranje školjk in ali obstajajo „očitni dvomi“ glede neobstoja pomembnih učinkov. V tej povezavi Raad van State sprašuje, ali je treba upoštevati previdnostno načelo.

#### a) Trditve strank

*D – Četrto vprašanje: ustrezna presoja in ustrezni ukrepi*

#### i) Splošno

87. S četrtem vprašanjem želi Raad van State pridobiti pojasnila, potrebna za ugotovitev,

89. PO Kokkelvisserij predlaga, da se merila za ustrezno presojo oblikujejo na podlagi

člena 2(2) in (3) Direktive o habitatih, po katerem je treba po eni strani zagotoviti vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti, po drugi strani pa je treba upoštevati gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.

scherming meni, da člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih že dovolj jasno konkretizira previdnostno načelo, zato sklicevanje na člen 174 (2) ES ni potrebno.

iii) Dvomi o neobstoju učinkov

90. V tem smislu se druge stranke strinjajo, da mora biti predmet ustrezne presoje vpliv načrtov ali projektov na ohranitvene cilje zadevnega območja. Zato predlagajo bolj ali manj izdelane metode.

92. Komisija se sklicuje na angleško in francosko različico člena 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih, v katerih je navedeno, da se morajo pristojni organi prepričati, da na območje kot tako ne bo vpliva. Tako kot Vogelbescherming in Waddenvereniging Komisija iz tega sklepa, da ne sme obstajati noben dvom o tem, da ti učinki niso verjetni.

ii) Previdnostno načelo

91. Waddenvereniging, Komisija, nizozemska vlada in PO Kokkelvisserij zagovarjajo mnenje, da je treba ob razlagi člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih uporabiti previdnostno načelo iz člena 174(2) ES. Vogelbe-

93. Nizozemska vlada zagovarja mnenje, da je treba merilo očitnega dvoma uporabiti za člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih. V primeru uporabe člena 6(3), prvi stavek, bi bili očitni dvomi potrebni za uvedbo ustrezne presoje. V okviru člena 6(3), drugi stavek, bi morale biti dovoljenje mogoče izdati že, če ni absolutne gotovosti, ampak le visoka stopnja gotovosti, da poslabšanja niso mogoča. Po mnenju nizozemske vlade bi redko lahko dosegli absolutno gotovost. Zato bi lahko zavrnili dovoljenje za načrt ali projekt le, če bi po izvedeni ustreznih presoji obstajali očitni dvomi.

94. PO Kokkelvisserij zagovarja mnenje, da naj bi bilo previdnostno načelo preozko, če bi morali vselej, ko obstaja dvom o neobstoju učinkov, zavrniti dovoljenje. Sklicujoč se hkrati na previdnostno načelo, predlaga, da se v primeru znanstvene negotovosti sprejmejo ustrezni ukrepi, ki navadno ne bi mogli izključiti vseh tveganj.

96. Večina jezikovnih različic, pa tudi deseta uvodna izjava nemške različice, izrecno zahteva *ustrezno* presojo. Kot pravilno navaja Komisija, iz besedila člena 6(3) Direktive o habitatih izhaja, da je treba pred soglasjem za načrt ali projekt izvesti ustrezno presojo, ki mora upoštevati kumulativne učinke kombinacij z drugimi načrti ali projekti.

0

## b) Stališče

### i) Ustrezna presoja

95. Najprej je treba povedati, da Direktiva o habitatih ne določa nobene metode za izvedbo ustrezne presoje. Glede tega bi bilo lahko koristno sklicevati se na ustrezne dokumente Komisije<sup>22</sup>, čeprav niso pravno zavezujoči. V nobenem primeru pa Sodišče ne bi moglo na abstraktno razviti določene metode za ustrezno presojo. Vendar je mogoče iz direktive izpeljati določene okvirne pogoje.

97. Pri tej presoji je treba nujno primerjati vse dejavnike, ki izhajajo iz načrta ali projekta in vplivajo na cilje ohranjanja območja. Zato je treba hkrati opredeliti učinke in cilje ohranjanja. Cilje ohranjanja se lahko izpelje iz stanja znotraj območja. Vendar pa se bomo pri izdelavi izčrpnega seznama vseh učinkov redno srečevali s težavami. Na številnih področjih obstaja velika znanstvena negotovost glede vzročne zveze. Če kljub uporabi vseh sredstev in vseh znanstvenih virov ne moremo govoriti o gotovosti, moramo torej ukrepati tudi na podlagi verjetnosti in presoj. Slednje je treba navesti in utemeljiti.

22 — Glej priručnik, naveden v opombi 5, in dokument „Postopki presoje vplivov na Natura 2000 območja (Assesment of Plans and Projects Significantly Affecting Natura 2000 sites – Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC)“, november 2001.

98. Po ustrezni presoji je treba odločbo utemeljiti glede vprašanja, ali je na območju



prišlo do vpliva ali ne. Ob tej priložnosti je treba navesti področja, za katera nismo mogli z gotovostjo ugotoviti obstoja ali neobstoja učinkov, in zaključke v zvezi s tem.

lahko tak učinek dokažemo, ampak je – nasprotno – pomembno, da organ, ki izda dovoljenje, ugotovi neobstoj učinkov.

ii) Upoštevanje previdnostnega načela in sprejemljivih dvomov za izdajo dovoljenj k načrtom ali projektom

99. Glede odločitve o dovoljenju nemška različica v členu 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih določa, da se to dovoljenje izda le, če so pristojni organi, upoštevajoč rezultate ustrezne presoje, ugotovili, da na območje ni nobenega vpliva. Kot je pravilno poudarila Komisija, druge jezikovne različice presežejo samo „ugotovitev“ s tem, da zahtevajo, da se pristojni organi o tem prepričajo. Zato je treba izhajati iz tega, da se dovoljenje, ki je v nemški različici odvisno od ugotovitve, lahko izda le, če je pristojni organ v skladu z ustrezno presojo prepričan, da na območje ni vpliva<sup>23</sup>. Za odločbo zato ni odločilno, ali

100. To pravilo konkretizira previdnostno načelo iz člena 174(2) ES za varstvo območij v okviru Nature 2000. Previdnostno načelo v pravu Skupnosti ni opredeljeno. V sodni praksi je predvsem predmet razprav v smeri, da, če obstajajo negotovosti glede obstoja ali obsega tveganj, lahko sprejmemo varstvene ukrepe, ne da bi čakali, da sta dejanski nastop in teža teh tveganj v celoti dokazana<sup>24</sup>. Zato je element znanstvene negotovosti glede tveganja tisti, ki je odločilen<sup>25</sup>. Vendar morajo biti dejanja, povezana z varstvenimi ukrepi, v vsakem posamičnem primeru v sorazmerju z domnevnim tveganjem. V obvestilu o uporabi previdnostnega načela Komisija ugotavlja, da je presojanje o tem, kaj je „sprejemljiva“ raven tveganja za družbo, zlasti politična odgovornost<sup>26</sup>. O odgovornosti lahko govorimo le, če je pred

23 – V tem smislu glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Légerja, predstavljene 6. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Avstriji (sodba z dne 29. januarja 2004, C-209/02, Recueil, str. I-1211, točka 40 in naslednje) glede igrišča za golf Wörschach. Točka 30 nemške različice sklepnih predlogov govori o razliki med nemško različico in drugimi jezikovnimi različicami direktive.

24 – Sodbi z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi (C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 63) in v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji (C-180/96, Recueil, str. I-2265, točka 99) ter sodba z dne 9. septembra 2003 v zadevi Monsanto Agricoltura Italia (C-236/01, Recueil, str. I-8105, točka 111).

25 – Ministrska deklaracija šeste tristranske vladne konference o varstvu Waddenovega morja, ki je potekala 13. novembra 1991 v Esbjergu, je tako opredelila previdnostno načelo: „Gre za ukrepe za preprečevanje dejavnosti, za katere se lahko predvidijo pomembni škodljivi vplivi na okolje, čeprav se z znanstvenega vidika ne dokaže popolnoma, da so ti vplivi v vzročni zvezi z dejavnostmi.“

26 – Sporočilo Komisije z dne 2. februarja 2000 o previdnostnem načelu (COM/2000/1 konč., točka 5.2.1).

sprejetjem odločbe znanstvena negotovost glede na najboljše razpoložljiva znanstvena dognanja in metode minimalna.

vpliva. Zato zaradi preostalega tveganja ta gotovost ne more biti vprašljiva.

101. Zato se sodbe Sodišča niso nanašale na abstraktno „kršitev“ previdnostnega načela, ampak na uporabo določb, ki so to načelo konkretizirale na določenih področjih.<sup>27</sup> Te določbe praviloma po eni strani predvidevajo poglobljeno znanstveno presojo in po drugi strani določajo stopnjo sprejemljivega ostalega tveganja, torej okvir pooblastila zadevnega organa za odločanje po prostem preudarku.

103. Vendar pa bi bilo lahko v nasprotju s previdnostnim načelom, ki ga navaja PO Kokkelvisserij, zahtevati gotovost glede dejstva, da ni bilo vpliva na območje, preden je organ lahko soglašal z načrtom ali projektom.

104. Po ustaljeni sodni praksi Sodišča je previdnostno načelo eno od splošnih načel prava Skupnosti. Ukrep je sorazmeren le, če njegove negativne posledice niso nesorazmerne glede na zasledovane cilje.<sup>28</sup> Pri razlagi prava Skupnosti je treba upoštevati to načelo.<sup>29</sup>

102. Člen 6(3) Direktive o habitatih je tak tip pravila. Za preprečevanje vplivov na območjih Natura 2000 je najprej določeno, da se poseže po najboljših razpoložljivih znanstvenih metodah in dognanjih. Zato se predhodno preuči, ali se lahko na območje pomembno vpliva in se nato, če je to podano, izvede ustrezno presojo. Stopnja še sprejemljivega tveganja za zadevno območje po tej presoji je določena v členu 6(3), drugi stavek. Po tej določbi organi lahko soglašajo šele potem, ko so prepričani, da na območje ni

105. Merilo za izdajo dovoljenj, ki je določeno v členu 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih, lahko prepreči vplive na območja. Ne najdemo nobenega manj strogega ukrepa, da bi dosegli ta cilj z enako gotovostjo.

27 — Glej sodbo z dne 21. marca 2000 v zadevi Greenpeace France in drugi (C-6/99, Recueil, str. I-1651, točka 44 in naslednje) in sodbo Monsanto, navedena v opombi 24 (točka 112 in naslednje), ki se nanašata na ureditev genske tehnologije.

28 — Glej na primer sodbo z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu (C-233/94, Recueil, str. I-2405, točka 54); z dne 2. aprila 1998 v zadevi Norbrook Laboratories (C-127/95, Recueil, str. I-1531, točka 89) in z dne 12. marca 2002 v zadevi Omega Air in drugi (C-27/00 in C-122/00, Recueil, str. I-2569, točka 62).

29 — Sodba z dne 18. oktobra 1989 v zadevi Orkem proti Komisiji (374/87, Recueil, str. 3283, točka 28).

Dvomi se lahko porajajo le glede razmerja med merilom za izdajo dovoljenja in varstvom območja, ki ga tako lahko dosežemo.

je sam po sebi nujno subjektiven. Zato lahko pristojni organ s svojega stališča govori o gotovosti, da na območju ne bo vpliva, čeprav objektivno absolutna gotovost ne obstaja.

106. Vendar se je treba pri dovoljenju v izjemnih okoliščinah iz člena 6(4) Direktive o habitatih izogniti nesorazmernim rezultatom. Po tej določbi se načrti ali projekti lahko kljub negativni ustrezni presoji izjemoma sprejmejo iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, če ni drugih ustreznih rešitev in če se izvedejo vse izravnalni ukrepi, potrebni za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. Tako je v členu 6(3) in (4) Direktive o habitatih zakonodajalec Skupnosti sam določil ravnovesje med varstvom narave in drugimi interesi. Zato ni mogoče govoriti o kršitvi načela sorazmernosti.

108. Tak rezultat presoje je sprejemljiv le, če vsaj po prepričanju pristojnega organa ni nobenega dvoma o neobstoju dejavnikov, ki vplivajo na območje. Kot v okviru prehodne presoje iz člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih, katere namen je ugotoviti, ali je mogoče, da se na območja pomembno vpliva, je treba upoštevati tako verjetnost nastopa škode kot vrsto in obseg pričakovane škode.<sup>30</sup> Prav tako so lahko pomembni ukrepi za zmanjšanje in preprečevanje škode. Prav v primeru znanstvene negotovosti lahko pridobimo nova dognanja o učinkih zahvaljujoč znanstvenem opazovanju in tako uspemo usmerjati izvedbo načrta ali projekta.

107. Potrebne gotovosti pa ne moremo šteti za absolutno gotovost, saj ta praktično ne obstaja. Iz besedila člena 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih izhaja predvsem, da mora pristojni organ odločbo sprejeti po presoji vseh upoštevanih informacij, zlasti tistih iz ustrezne presoje. Rezultat te presoje

109. V vsakem primeru morajo biti odločilne ugotovitve navedene v dovoljenju.

30 – Glej zgoraj, točka 73.

Lahko jih nadzorujemo vsaj takrat, ko organ, ki dovoljenje izda, prekorači meje pooblastila za odločanje po prostem preudarku. To bi moralo veljati zlasti, ko ta brez prepričljivih argumentov ne upošteva ugotovitev ustrezne presoje glede mogočih učinkov.<sup>31</sup>

le, da ne bi mogli z gotovostjo govoriti o prisotnosti pomembnih škodljivih posledic, ne pa, da gotovo ne obstajajo.

111. Na kratko je treba na četrto vprašanje odgovoriti – kolikor se nanaša na člen 6(3) Direktive o habitatih – da mora ustrezna presoja:

— biti opravljena pred izdajo dovoljenja za načrt ali projekt,

110. Dvomljivo je, ali nizozemsko pravilo glede potrebe po očitnem dvomu ustreza stopnji tako določene ravni sprejemljivega tveganja. To pravilo določa, da je sprejemljivo tveganje poslabšanja, ki je lahko povod za razumne, ne pa očitne dvome. Vendar bi taki razumni dvomi s pravnega stališča lahko nasprotovali potrebni gotovosti, da na območje ni bilo vpliva. Ugotovitve Raad van State glede sedanjih znanstvenih dognanj to oceno potrjujejo. To sodišče navaja strokovno mnenje, ki pravi, da obstajajo vrzeli v dognanjih in da večina dostopnih in uporabljenih rezultatov preizkusa ne kaže na jasne pomembne škodljive (nepovratne) posledice za ekosistem. Vendar ta ugotovitev pomeni

— upoštevati kumulativne učinke in

— prikazati vse dejavnike, ki vplivajo na cilje ohranjanja.

Pristojni organi dovolijo načrt ali projekt le, če so po presoji vseh upoštevanih informacij, zlasti tistih iz ustrezne presoje, prepričani, da na zadevno območje ni vpliva. To predpostavlja, da če so pristojni organi prepričani, ni nobenega razumnega dvoma o neobstoju takega učinka.

31 — Generalni pravobranilec Léger je v sklepnih predlogih v zadevi Komisija proti Avstriji glede igrišča za golf Wörschach (navedeni v opombi 23, v točki 39) glede kršitve člena 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih izjavil, da so pristojni organi odobrili projekt, čeprav je ustrezna presoja pokazala nezamisljivo tveganje za pomembna slabšanja.

2. Člen 6(2) Direktive o habitatih

115. Komisija poudarja, da člen 6(2) Direktive o habitatih zahteva preprečevalne ukrepe za preprečevanje pomembnih slabšanj in vznemirjanj.

112. Četrto vprašanje se ne nanaša le na razlago člena 6(3) Direktive o habitatih, ampak tudi na morebitno uporabo člena 6(2), ki bi bila mogoča, če izdaja letnega dovoljenja za nabiranje školjk srčank ne bi bila opredeljena kot načrt ali projekt.

b) Stališče

a) Trditve strank

113. Glede „ustreznih ukrepov“ v smislu člena 6(2) Direktive o habitatih nizozemska vlada, PO Kokkelvisserij in Vogelbescherming izhajajo iz načela, da je treba po eni strani upoštevati potrebe vsakega območja, po drugi strani pa tudi gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti v skladu s členom 2(3) Direktive o habitatih.

114. Nizozemska vlada zagovarja stališče, da so tudi v okviru člena 6(2) Direktive o habitatih očitni dvomi o neobstoju učinkov potrebni za to, da se sprejmejo ukrepi za preprečevanje škode.

116. Upoštevajoč stališče, ki ga imamo v tej zadevi, ni nujno, da odgovorimo na četrto vprašanje, ki se nanaša na člen 6(2) Direktive o habitatih. V trenutku, ko je načrt ali projekt odobren, ta določba v odnosu do člena 6(3) Direktive o habitatih nima več prave funkcije<sup>32</sup>. Če bi Sodišče razsodilo, da izdaja letnega dovoljenja za nabiranje školjk ni načrt ali projekt, bi se postavilo vprašanje glede pogojev za izdajo dovoljenj, ki izhajajo iz člena 6(2) Direktive o habitatih.

117. Zato je treba spomniti, da mora ob odobritvi načrta ali projekta ugotovitev iz člena 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih, da na to območje ne bo vpliva, hkrati izključiti pomembna poslabšanja in

32 — Glej zgoraj, točka 56.

vznemirjanja v smislu člena 6(2) Direktive o habitatih<sup>33</sup>. Težko bi si predstavljali, da ukrepa, ki vpliva na območja Natura 2000, ne moremo hkrati opredeliti kot pomembno poslabšanje ali vznemirjanje. Zato je merilo za varstvo iz člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih vsebinsko enako. Posledično morajo ustrezni ukrepi iz člena 6(2) Direktive o habitatih zagotoviti, da na območja Natura 2000 ni vpliva.

119. Zaradi celovite pojasnitve naj dodamo, da bi bilo glede na okoliščine primera treba uporabiti merila iz člena 6(4) Direktive o habitatih tudi, da se izjemoma dovolijo projekti, ki bi vplivali na območje. Tako bi lahko v skladu s členom 2(3) Direktive o habitatih konkretizirali gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne posebnosti, obenem pa tudi načelo sorazmernosti.

118. Ta obveznost je stalna, torej tudi takrat, ko je treba sprejeti odločitev glede dovoljenja za dejavnost, ki se ne more opredeliti kot načrt ali projekt. Za razliko od člena 6(3) Direktive o habitatih člen 6(2) ne vsebuje nobenega posebnega pravila o načinu konkretiziranja tega varstva območja v okviru takega postopka za izdajo dovoljenja. Zato lahko pristojni organi za zagotovitev tega cilja varstva sprejmejo tudi druge ukrepe, kot so tisti iz člena 6(3) Direktive o habitatih. Vendar učinkovitost teh ukrepov ne more biti manjša od učinkovitosti postopka iz člena 6(3). Ta stopnja varstva ne bi bila zagotovljena, če bi dovoljenje izdali, čeprav bi obstajali razumni dvomi o neobstoju vpliva na območje.

120. Na ta del četrtega vprašanja je treba torej odgovoriti tako, da mora ob uporabi člena 6(2) Direktive o habitatih za dovoljenje za projekt tako dovoljenje vsebinsko zagotoviti enako stopnjo varstva kot dovoljenje, izdano po členu 6(3) Direktive o habitatih.

*E – Peto vprašanje: neposredna uporaba člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih*

121. Raad van State želi končno vedeti, ali ima, če ni bil opravljen prenos v nizozemsko

33 – Glej zgoraj, točka 56.

pravo, člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih neposredni učinek, tako da se posamezniki nanj lahko sklicujejo pred nacionalnim sodiščem in da jim mora to zagotoviti pravno varnost.

124. Nizozemska vlada prav tako navaja, da sta lahko obe določbi vsaj podlaga za dovolj jasno obveznost v primeru, da so meje pooblastila, ki ga imajo države članice, dosežene. Odločitev se sicer prepusti Sodišču.

## 1. Trditve strank

122. Waddenvereniging in Vogelbescherming zagovarjata mnenje, da je člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih dovolj jasen in brezpogojen, da se lahko neposredno uporablja.

125. Komisija šteje neposredno uporabo člena 6(2) Direktive o habitatih za malo verjetno, saj bi ta dopustila državam članicam možnost odločati, kateri ukrepi se sprejmejo. Po drugi strani pa naj bi bil člen 6(3) Direktive o habitatih dovolj jasen in tudi brezpogojen, vsaj potem, ko se določi posebno varovano območje.

123. Poleg tega Vogelbescherming navaja, da Raad van State sam s tem, ko navaja sodbi v zadevah WWF in drugi<sup>34</sup> ter Linster<sup>35</sup> izhaja iz načela neposredne uporabe člena 6(2) Direktive o habitatih. V vsakem primeru bi bilo v smislu teh sodb mogoče ugotoviti kršitev pooblastila za odločanje po prostem preudarku, ki ga imajo države članice.

126. PO Kokkelvisserij nasprotuje neposredni uporabi obeh določb. To naj bi izhajalo že iz dejstva, da Komisija še ni sprejela seznama območij, pomembnih za Skupnost, ki ga določa člen 4(2) Direktive o habitatih. Prav tako naj bi obe določbi državam članicam dajali pooblastilo za odločanje po prostem preudarku in naj ne bi bili dovolj jasni. Sicer naj v tem primeru ne bi spraševali o uporabi spornih odločb v smislu pravice do obrambe, ampak bolj o tem, če so te določbe podlaga za pravice. Med ustnim

34 — Sodba z dne 16. septembra 1999 v zadevi WWF in drugi (C-435/97, Recueil, str. I-5613).

35 — Sodba z dne 19. septembra 2000 v zadevi Linster (C-287/98, Recueil, str. I-6917).

postopkom je PO Kokkelvisserij končno zagovarjal mnenje, da naj bi neposredna uporaba neizogibno privedla do horizontalne uporabe v škodo tretjih strank.

129. V skladu s členom 23 Direktive o habitatih so morale države članice slednjo prenesti v roku dveh let od njene razglasitve. Direktiva je bila razglašena 5. junija 1992, tako da se je rok, določen za prenos, iztekel 5. junija 1994<sup>37</sup>.

## 2. Stališče

127. Vprašanje Raad van State zahteva obravnavo treh vidikov. Treba je natančno pojasniti, ali člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih izpolnjuje pogoje za neposredno uporabo, navesti, kdo v državah članicah in pod katerimi pogoji se nanju lahko sklicuje, in presoditi, ali je posredno breme, ki je naloženo nabiralcem školjk, v nasprotju z neposredno uporabo.

130. Obe določbi sta brezpogojni, vsaj glede Waddenovega morja. V nasprotju s tem, kar meni PO Kokkelvisserij, v tem primeru neobstoj seznama območij, pomembnih za Skupnost, iz člena 4(2) Direktive o habitatih ni posebej pomemben. Člen 6(2), (3) in (4) Direktive o habitatih se na podlagi člena 7 Direktive o habitatih uporablja za Waddenovo morje kot posebno območje varstva v smislu Direktive o pticah neodvisno od vzpostavitve tega seznama.<sup>38</sup>

### a) Neposredna uporaba

128. Po ustaljeni sodni praksi se določba direktive neposredno uporablja po izteku roka za prenos, če je s stališča svoje vsebine brezpogojna in dovolj natančna<sup>36</sup>.

131. Glede natančnosti določb člen 6(3) Direktive o habitatih določa pravilo, ki se uporablja v več etapah in za vsako etapo

36 — Glej med drugim sodbo z dne 11. julija 2002 v zadevi Marks & Spencer (C-62/00, Recueil, str. I-6325, točka 25) in tam navedeno sodno prakso.

37 — Sodbi z dne 26. junija 1997 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-329/96, Recueil, str. I-3749, točka 2) in z dne 11. decembra 1997 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-83/97, Recueil, str. I-7191, točka 2).

38 — Vprašanje, koliko se določbe uporabljajo že pred vzpostavitvijo tega seznama za območja, ki jih določa Direktiva o habitatih, je treba preučiti v okviru zadeve Società Italiana Dragaggi in drugi (C-117/03, UL C 146, str. 19).



jasno določa pogoje in pravne posledice. Upoštevaajoč zgoraj omenjeno pooblastilo organom, ki izdajo dovoljenje, za odločanje po prostem preudarku se ta določba lahko neposredno uporablja.

132. Enako so v členu 6(2) Direktive o habitatih jasno določeni pogoji, torej pomembno slabšanje in vznemirjanje območij. Poleg tega obstaja pooblastilo za odločanje po prostem preudarku glede ukrepov, ki lahko te učinke preprečijo.

133. To pooblastilo bi lahko nasprotovalo neposredni uporabi.<sup>39</sup> Po mnenju Komisije naj bi tudi sodba Sodišča, ki se nanaša na člen 4 Direktive 75/442/EGS o odpadkih<sup>40</sup>, govorila v prid takemu sklepanju. Ta določba je splošna, podobno kot člen 6(2) Direktive o habitatih. Sodišče je razglasilo, da je člen 4 Direktive 75/442/EGS programski in navaja cilje, ki jih morajo države članice spoštovati pri izvajanju drugih bolj specifičnih obveznosti. Ta določba naj bi določila mejo okvira,

v katerem se izvaja dejavnost držav članic glede ravnanja z odpadki, in naj sama ne bi zahtevala sprejetja konkretnih ukrepov oziroma take ali drugačne metode za odlaganje odpadkov<sup>41</sup>.

134. Natančnejši preizkus pa pokaže, da si člen 4 Direktive 75/442/EGS in člen 6(2) Direktive o habitatih nista podobna. Člen 6(2) ne navaja ciljev Direktive o habitatih, poleg tega te določbe ne konkretizirajo druge določbe.

135. Bolj zgovorne so vzporednice s sodbami, v katerih je Sodišče kljub pooblastilu državam članicam za odločanje po prostem preudarku priznalo, da se neposredno uporabljajo. Tako je v sodbi v zadevi WWF in drugi Sodišče razglasilo, da se lahko državljeni tudi pred nacionalnimi sodišči sklicujejo na to, da je nacionalni zakonodajalec prekoračil pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, ki ga ima po pravu Skupnosti ob prenosu direktive<sup>42</sup>. V nasprotnem primeru bi bil namreč vprašljiv zavezujoči učinek.

39 — V tem smislu glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Fenellyja v zadevi Komisija proti Franciji (C-256/98), navedene v opombi 9, točka 16.

40 — Direktiva Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih (UL L 194, str. 39), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS z dne 18. marca 1991 (UL L 78, str. 32).

41 — Sodba z dne 23. februarja 1994 v zadevi Comitato di coordinamento per la difesa della Cava in drugi (C-236/92, Recueil, str. I-483, točka 8 in naslednje).

42 — Sodba, navedena v opombi 34, točka 69 in naslednje. Glej tudi sodbi I. inster, navedena v opombi 35, točka 32, in Kraaijeveld in drugi, navedena v opombi 6, točka 56, ter sodbo z dne 1. februarja 1977 v zadevi Verbond van Nederlandse Ondernemingen, (51/76, Recueil, str. 113, točke od 22 do 24). Glej tudi točko 71 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Alberja, predstavljene 9. septembra 2003 v zadevi Rieser (C-157/02, sodba z dne 9. septembra 2004, Recueil, str. I-1477, str. I-1481, točka 71).

136. Prenos člena 6(2) Direktive o habitatih ne zadeva nujno le zakonskih ukrepov. Sodni organi lahko sicer *a fortiori* ugotovijo, ali se je pri izbiri primernih ukrepov spoštovalo pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. Zlasti če ni bil sprejet noben ukrep za preprečitev skorajšnjega pomembnega slabšanja ali vznemirjanja ali če kljub očitni neučinkovitosti sprejetih ukrepov ni bil sprejet noben drug ukrep, bi morale biti dovolj preprosto ugotoviti kršenje pooblastila za odločanje po prostem preudarku.

137. Zato se člen 6(2) direktive o habitatih neposredno uporablja, če se zatrjuje kršenje pooblastila za odločanje po prostem preudarku.

b) Vprašanje, ali se lahko posamezniki sklicujejo na člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih

138. Neposredna uporaba predpisa prava Skupnosti ne pomeni nujno, da se lahko vsak posameznik obrne na sodne organe, če se ta predpis ne spoštuje. V tem primeru se

postavi vprašanje, ali in pod katerimi pogoji se lahko posamezniki – ali nevladne organizacije – sklicujejo na predpise glede ohranjanja naravnih habitatov in vrst.

139. Po ustaljeni sodni praksi Sodišča se je mogoče v vseh primerih, v katerih se določbe direktive s stališča njihove vsebine izkažejo kot brezpogojne in dovolj natančne, ob neobstoju v roku sprejetih ukrepov za izvedbo sklicevati nanje, in to zoper vsako nacionalno določbo, ki ni v skladu z direktivo; na te določbe se je mogoče sklicevati tudi, če so take, da dajejo pravice, ki jih posamezniki uveljavljajo zoper državo.<sup>43</sup>

140. Posledično Sodišče med neposredno uporabnimi določbami direktive razlikuje glede na to, če gre za sklicevanje na pravico ali podlago za pravico. Če gre lahko torej za možnost obrambe zoper neskladno nacionalno določbo, je treba pravice določiti v ustrezni določbi.<sup>44</sup>

43 — Sodbi z dne 19. januarja 1982 v zadevi Becker (8/81, Recueil, str. 53, točka 25) in z dne 20. maja 2003 v zadevi Österreichischer Rundfunk in drugi (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, Recueil, str. I-4989, točka 98 in tam navedena sodna praksa).

44 — Glej sodbo z dne 18. oktobra 2001 v zadevi Gharehveran (C-441/99, Recueil, str. I-7687, točka 45).

141. Glede vidika pravice do obrambe možnost navajanja predpisa izhaja iz posega (v nasprotju s pravom Skupnosti), ki mu je treba ugovarjati. Če nacionalno pravo določa možnosti pravnih sredstev zoper ta poseg, je treba upoštevati vse upoštevne določbe direktive, ki se neposredno uporabljajo. Tako se lahko posameznik torej sklicuje na člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih, ko ima na voljo instrumente pravnega varstva zoper ukrepe, ki te določbe kršijo<sup>45</sup>.

onemogočajo ali izredno otežujejo izvajanja pravic iz pravnega reda Skupnosti (načelo učinkovitosti)<sup>46</sup>.

143. V tem primeru ne obstaja noben pokazatelj, da so posamezniku dane pravice. Namen varstva iz člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih je ohranjanje habitatov in vrst znotraj območij, ki so del Nature 2000. V nasprotju z ureditvami glede kakovosti zraka in vode<sup>47</sup> je varstvo skupnega naravnega bogastva zelo pomembno<sup>48</sup>, vendar ne ustvarja nobene pravice v korist posameznikov. Na osebne interese posameznikov se lahko sklicuje le posredno kot na pomožne ukrepe.

142. Če so neposredno uporabne določbe direktive podlaga za pravice, mora nacionalno pravo, ko določa možnosti pravnega varstva, upoštevati minimalne standarde prava Skupnosti. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora ob neobstoju ureditve Skupnosti na tem področju notranji pravni red v vsaki državi članici določati postopkovna pravila za pravna sredstva za zagotovitev varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi neposrednega učinka prava Skupnosti, pri čemer ta pravila niso manj ugodna kot pravila glede podobnih pravnih sredstev v nacionalnem pravu (načelo ekvivalence) in kolikor praktično ne

144. Zato je treba na peto vprašanje odgovoriti, da se posamezniki lahko sklicujejo na člen 6(2) in (3) Direktive o habitatih, kolikor

45 — Glej zlasti sodbo z dne 7. marca 1996 v zadevi Associazione Italiana per il WWF in drugi (C-118/94, Recueil, str. I-1223, točka 19) o Direktivi o pticah in sodbo v zadevi Linster, navedena v opombi 35, točka 31 in naslednje.

46 — Sodba z dne 10. aprila 2003 v zadevi Steffensen (C-276/01, Recueil, str. I-3735, točka 60) in sodba Peterbroeck, navedena v opombi 4, točka 12.

47 — Sodbe z dne 30. maja 1991 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-361/88, Recueil, str. I-2567, točka 16) o kakovosti zraka – ogljikov dioksid – preostali delci; in v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-59/89, Recueil, str. I-2607, točka 19) o kakovosti zraka; z dne 17. oktobra 1991 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-58/89, Recueil, str. I-4983, točka 14) o površinskih vodah in z dne 12. decembra 1996 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-298/95, Recueil, str. I-6747, točka 16) o vodah, v katerih se nabirajo školjke.

48 — Sodbe z dne 8. julija 1987 v zadevi Komisija proti Belgiji (247/85, Recueil, str. 3029, točka 9); z dne 13. oktobra 1987 v zadevi Komisija proti Nizozemski (236/85, Recueil, str. 3989, točka 5) in z dne 27. aprila 1988 v zadevi Komisija proti Franciji (252/85, Recueil, str. 2243, točka 5).

jim nacionalno pravo daje možnost pravnega varstva zoper ukrepe, ki kršijo te določbe.

c) Breme, ki ga imajo tretje osebe zaradi neposredne uporabe člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih

145. Pomanjkljivosti glede nabiranja školjk, ki jih navaja PO Kokkelvisserij, bi v tem primeru lahko nasprotovale neposredni uporabi člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih.

146. Res je, da v skladu s sodno prakso direktive, ki niso bile prenesene, za posameznike ne bi mogle ustvarjati obveznosti do drugih posameznikov ali do države članice<sup>49</sup>. Ta sodna praksa temelji na dejstvu, da se direktive v skladu s členom 249 ES nanašajo le na države članice, ki so njihove naslovnice, ne pa na posameznike. To bi lahko razumeli v smislu, da je treba za državljane izključiti vsako breme, ki izhaja iz neposredno uporabnih direktiv.

49 — Sodbi z dne 11. junija 1987 v zadevi Pretore di Salò proti X (14/86, Recueil, str. 2545, točka 19) in z dne 14. julija 1994 v zadevi Faccini Dori (C-91/92, Recueil, str. I-3325, točka 20 in naslednje).

147. V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da je treba določbe nacionalnega prava v vsakem primeru, kolikor je le mogoče, razlagati v smislu, da bi bili doseženi cilji prava Skupnosti in zlasti uporabljenih določb direktive.<sup>50</sup> Raad van State sam trdi, da je taka razlaga člena 12 Natuurbeschermingswet, ki je v skladu z direktivo, mogoča. Tudi morebitno pooblastilo za odločanje po prostem preudarku bi se moralo izvajati v tej smeri.

148. Poleg tega nadaljnja analiza pokaže, da sodna praksa ne nasprotuje nujno vsakemu bremenu, ki se naloži državljanom na podlagi direktiv, ki se neposredno uporabljajo. Sodbe, ki zavračajo neposredno uporabo, so se nanašale na uporabo direktive za civilno-pravna razmerja med državljani<sup>51</sup> in na obveznosti državljanov do države, zlasti na področju kazenskega prava<sup>52</sup>. Iz sodbe Buseni<sup>53</sup>, ki se je nanašala na vrstni red terjatve Skupnosti v primeru stečajnih postopkov, izhaja, da se naj z direktivami, ki se neposredno uporabljajo, ne bi smelo posegati v pridobljene pravice.

50 — Sodbe z dne 13. novembra 1990 v zadevi Marleasing (C-106/89, Recueil, str. I-4135, točka 8); z dne 16. decembra 1993 v zadevi Wagner Miret (C-334/92, Recueil, str. I-6911, točka 20) in v zadevi Faccini Dori, navedena v opombi 49, točka 26.

51 — Sodba v zadevi Faccini Dori, navedena v opombi 49, in sodba z dne 26. februarja 1986 v zadevi Marshall (152/84, Recueil, str. 723, točka 48).

52 — Sodbi z dne 8. oktobra 1987 v zadevi Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Recueil, str. 3969, točka 6 in naslednje) in v zadevi Pretore di Salò proti X, navedena v opombi 49.

53 — Sodba z dne 22. februarja 1990 v zadevi C-221/88 (Recueil, str. I-495, točka 23 in naslednje).

149. Če neka dejavnost kljub vsemu zahteva dovoljenje, preden se lahko opravlja, neposredna uporaba določb direktive v primeru odločbe o tem dovoljenju ne ustvari neposredne obveznosti za posameznike in ne vpliva na pridobljene pravice. Nasprotuje le ugodnosti, ki jo ima posameznik, ki predvideva državno odločbo v njegovo korist. Ta odločba bi temeljila na predpisih nacionalnega prava, ki bi bili v nasprotju z zahtevami direktive. Zato s to določbo država članica ne bi izpolnila obveznosti, ki jih ima iz direktive. Take odločbe – v korist posameznika, vendar ki krši pravo Skupnosti – države članice nikakor ne morejo sprejeti. Ustrezne določbe nacionalnega prava, ki tako ugodnost določajo, je treba bodisi razlagati in uporabljati v skladu z direktivo bodisi ne uporabljati – če razlaga v skladu z direktivo ni mogoča. Kolikor se vsaj na pravno stanje položajev, ki temeljijo na pravu Skupnosti, ne vpliva, tako posredno breme za posameznike ne nasprotuje temu, da so državni organi vezani na direktive, ki se neposredno uporabljajo.

posredno breme za posameznike zaradi neposredne uporabe direktiv<sup>54</sup>. Sodišče je pred kratkim to mnenje potrdilo, ko je razglasilo, da zgolj negativni učinki na pravice tretjih oseb, čeprav do njih zagotovo pride, ne utemeljujejo tega, da se posamezniku ne prizna pravica do sklicevanja na določbe direktive proti zadevni državi članici.<sup>55</sup>

151. Na peto vprašanje odgovarjamo tako, da se posamezniki lahko sklicujejo na člen 6 (3) Direktive o habitatih, kolikor jim nacionalno pravo daje možnosti pravnega varstva zoper ukrepe, ki to določbo kršijo. Pod enakimi pogoji se lahko sklicujejo na člen 6 (2) te direktive, kolikor uveljavljajo kršitev pooblastila za odločanje po prostem predudarku. Posredno breme za državljane, ki ne vpliva na pravni položaj, ki ga varuje pravo Skupnosti, ne nasprotuje dejstvu, da so nacionalni organi (vertikalno) vezani na neposredno uporabo direktiv.

150. To mnenje lahko temelji na preostalih zadevah, v katerih je Sodišče dopustilo

54 – Sodbe z dne 22. junija 1989 v zadevi Fratelli Costanzo (103/88, Recueil, str. 1839, točka 28); z dne 24. septembra 1998 v zadevi Tögel (C-76/97, Recueil, str. I-5357, točka 52) – obe se nanašata na javna naročila – in z dne 12. novembra 1996 v zadevi Smith & Nephew in Primecrown (C-201/94, Recueil, str. I-5819, točka 35 in naslednje) o dovoljenju za zdravila. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Légerja z dne 25. septembra 2003 v zadevi Wells (sodba z dne 7. januarja 2004, C-201/02, Recueil, str. I-723, I-727, točka 65 in naslednje), ki se nanašajo na Direktivo o presoji vplivov na okolje.

55 – Sodba z dne 7. januarja 2004 v zadevi Delena Wells, navedena v opombi 54.

## V – Predlog

152. Predlagam, da na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložil Raad van State, odgovorimo tako:

1. Pojma načrt in 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 se nanašata tudi na dejavnost, ki se jo izvaja že več let, vendar je zanjo treba vsako leto znova pridobiti časovno omejeno dovoljenje.
2. Člen 6(3) Direktive 92/43 ureja postopek dajanja dovoljenj za načrte in projekte, ki ne vplivajo na varovana območja kot taka, medtem ko člen 6(2) te direktive neodvisno od dovoljenj za načrte in projekte določa stalne obveznosti za preprečevanje slabšanj in vznemirjanj, ki bi lahko imela pomembne učinke glede na cilje direktive.
3. Ustrezna presoja je potrebna vedno, kadar obstajajo razumni dvomi o neobstoju pomembnega učinka. Vse, kar vpliva na cilje ohranjanja zadevnega območja, nanj pomembno vpliva.
4. Ustrezna presoja mora:

— biti opravljena pred izdajo dovoljenja za načrt ali projekt,

- upoštevati kumulativne učinke in
  
- prikazati vse dejavnike, ki vplivajo na cilje ohranjanja.

Pristojni organi načrt ali projekt dovolijo le, če so po presoji vseh upoštevanih informacij, zlasti tistih iz ustrezne presoje, prepričani, da na zadevno območje ni vpliva. To predpostavlja da, če so pristojni organi prepričani, ne obstaja noben razumen dvom glede neobstoja takega učinka.

V primeru uporabe člena 6(2) Direktive 92/43 za dovoljenje za projekt mora tako dovoljenje vsebinsko zagotoviti enako stopnjo varstva kot dovoljenje, izdano po členu 6(3) Direktive 92/43.

5. Posamezniki se lahko sklicujejo na člen 6(3) Direktive 92/43, kolikor jim nacionalno pravo daje možnosti pravnega varstva zoper ukrepe, ki to določbo kršijo. Pod enakimi pogoji se lahko sklicujejo na člen 6(2) te direktive, kolikor se sklicujejo na kršitev pooblastila za odločanje po prostem preudarku. Posredno breme za državljane, ki ne vpliva na pravni položaj, ki ga varuje pravo Skupnosti, ne nasprotuje dejstvu, da so nacionalni organi (vertikalno) vezani na neposredno uporabo direktiv.