

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 3. februarja 2005¹

I – Uvod in predlogi

1. Komisija v tem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti Nizozemski očita, da v zakonodajo ni prenesla posameznih določb iz Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic² (v nadaljevanju: Direktiva o pticah) in Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst³ (v nadaljevanju: Direktiva o habitatih).

2. Po tem, ko je Komisija v repliki svojo tožbo v eni točki umaknila, zdaj Sodišču predlaga, naj:

— ugotovi, da Kraljevina Nizozemska s tem, da ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za to, da bi:

— pred 25. aprilom 1981 izpolnila svoje obveznosti iz člena 4(1) in (2) Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic ali vsaj s tem da teh predpisov ni sporočila Komisiji, ter

— pred 20. junijem 1994 izpolnitev svojih obveznosti iz člena 6(1), v povezavi s členoma 2(2) in 1(a), (e) in (i), členom 6, od (2) do (4), ter členu 7, 11 in 15 Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, ali vsaj s tem, da teh predpisov ni sporočila Komisiji,

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – UL L 103, str. 1.

3 – UL L 206, str. 7.

ni najpozneje do 25. aprila 1981 sprejela ukrepov, ki so na podlagi člena 18(1) Direktive 79/409/EGS potrebni za uskladitev s to direktivo, oziroma ni najpozneje do 5. junija 1994 sprejela ukrepov, ki so na podlagi člena 23(1) Direktive 92/43/EGS potrebni za uskladitev s to direktivo;

II – Pravni okvir

5. Ker je Kraljevina Nizozemska pretežno priznala tožbene očitke, je v tem postopku upošteven le člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih. Besedilo teh določb je tako:

— ugotovi, da je člen 13(4) zakona o ohranjanju narave (Natuurbeschermingswet) v nasprotju s členom 6(4) Direktive 92/43/EGS;

— Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov postopka.

„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.

3. Kraljevina Nizozemska predlaga, naj se tožba delno zavrne.

4. Nizozemska vlada priznava, da ni zadostno prenesla določb, ki jih je navedla Komisija, vendar izpodbija, da ima obveznost prenosa na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih tak obseg, kot ga zatrjuje Komisija.

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, po-

trebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. O sprejetih izravnalnih ukrepih obvesti Komisijo.

primeru že potekel dolgo pred začetkom predhodnega postopka v obravnavani zadevi.⁴

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

7. V delu, v katerem nizozemska vlada v tem okviru priznava tožbene očitke, je treba Kraljevino Nizozemsko obsoditi v skladu s predlogom Komisije.

8. To velja načeloma tudi za člen 6(3) Direktive o habitatih, saj nizozemska vlada tudi glede tega priznava nezadosten prenos. Vendar sta stranki še v sporu glede obsega obveznosti, ki jo nalaga ta določba. Sodišče mora odločiti o tem sporu, da bo med strankama jasno, katere ukrepe je v skladu s členom 228(1) Pogodbe treba sprejeti za izvršitev sodbe.

III – Presoja

6. Komisija Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Nizozemska ni izpolnila obveznosti s tem, da ni pravočasno prenesla navedenih določb Direktive o pticah in Direktive o habitatih. Trditve Komisije glede izteka rokov za prenos niso jasne. Komisija navaja dva datuma za Direktivo o pticah, in sicer 6. ter 25. april 1981, za Direktivo o habitatih pa tri datume, in sicer 5., 10. in 20. junij 1994. Vprašanje, kateri datum je pravilen, pa lahko ostane odprto, saj je rok za prenos v vsakem

9. Komisija glede tega meni, da bi bilo treba zahteve iz člena 6(4) Direktive o habitatih upoštevati v okviru presoje posledic na

4 — Pri obeh direktivah je težko natančno določiti iztek roka za prenos. Na podlagi takrat veljavnega člena 191(2) Pogodbe EGS (posta člen 254 ES) je iztek roka odvisen od datuma, na katerega so bile države članice o njih uradno obveščene. Glede Direktive o pticah je na podlagi CELEX-a in sodbe Sodišča z dne 13. oktobra 1987 v zadevi Komisija proti Nizozemski (236/85, Recueil, str. 3989, točka 2) treba šteti, da je to 6. april 1981. V zvezi z Direktivo o habitatih CELEX navaja 10. junij 1994, medtem ko je Sodišče v sodbah 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) izhajalo s 5. junija 1994.

podlagi odstavka 3 istega člena. Po njenem mnenju preizkus drugih ustreznih rešitev v skladu s členom 6(4) predvideva obveščenost o tem, ali druge ustrezne rešitve škodujejo prizadetemu območju. Zato jih je treba upoštevati že v okviru presoje posledic.⁵ V okviru presoje posledic bi bilo treba upoštevati tudi, ali bi bilo mogoče škodovati prednostnim vrstam ali prednostnim habitatnim tipom,⁶ čeprav se pojem prednosti pojavi šele v členu 6(4).

10. Nasprotno pa nizozemska vlada meni, da v tej direktivi ni nobene podlage za takšno mnenje, ki naj bi tudi nasprotovalo zadevnemu priročniku Komisije.⁷ Člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih naj bi predvideval presojo načrtov ali projektov v več fazah. Presojo na podlagi člena 6(4) Direktive o habitatih naj bi bilo treba začeti le, če je izpolnjenih več pogojev – še posebej bi bilo treba s presojo posledic predhodno priti do ugotovitve, da načrt ali projekt lahko škoduje

celovitosti prizadetega območja. Če bi, v nasprotnem primeru, presoja posledic privedla do ugotovitve, da celovitost prizadetega območja ne bo okrnjena, potem presoja na podlagi člena 6(4) Direktive o habitatih ne bi bila potrebna.

11. Kot je Sodišče že ugotovilo, člen 6(3) Direktive o habitatih ne določa posebne metode za izvedbo presoje posledic.⁸ Iz večine jezikovnih različic kot tudi iz desete uvodne izjave nemške različice, pa je mogoče razbrati, da mora biti presoja „angemessen“.⁹ Ob upoštevanju drugih jezikovnih različic, npr. angleške „appropriate“, francoske „appropriée“, španske „adecuada“, portugalske „adequada“, italijanske „opportuna“ in nizozemske „passend“, bi bilo izraz mogoče razumeti v smislu primeren ali smotr.

12. Presoja posledic zato ni le formalni postopkovni akt, temveč mora ustrezati svojim ciljem. Cilj presoje je ugotovitev, ali je načrt ali projekt združljiv s cilji ohranjanja, ki so določeni za to območje. Temu primerno je treba ob upoštevanju najboljših

5 — Pri tem utemeljevanju se Komisija sklicuje tudi na svoj priročnik „Upravljanje območij Natura 2000 – zahteve člena 6 Direktive o habitatih 92/43/EGS“ (Luxemburg 2000), točka 5.3.1, str. 47, nemške različice), v skladu s katero naj bi druge ustrezne rešitve praviloma bile določene že v okviru presoje posledic v skladu s členom 6(3).

6 — Komisija navaja v tej povezavi točko 4.4.1 svojega priročnika (naveden zgoraj v opombi 5, str. 36, nemške različice).

7 — Ta priročnik (naveden zgoraj v opombi 5, točka 4.5.2, str. 41, nemške različice) izrecno določa: „Opozoriti je treba, da čeprav v skladu s strogim pomenom člena 6(3) ni potrebno, da presoja posledic presega prvotni načrt ali projekt ter vključuje tudi druge ustrezne rešitve in ukrepe za omejitev škode, bi pa to lahko imelo številne prednosti.“

8 — Sodba z dne 7. septembra 2004 v zadevi Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee in Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, v nadaljevanju: sodba Waddenzee (C-127/02, Z.Odl., str. I-7405, točka 52).

9 — Zdi se, da nemška različica direktive v tej točki ni bila pravilno prevedena. Zato bi morale pristojne službe preveriti, ali je treba izvesti popravek.

znanstvenih spoznanj s tega področja ugotoviti vse vidike načrta ali projekta, ki bi lahko sami ali v povezavi z drugimi načrti oziroma projekti škodovali ciljem ohranjanja območja.¹⁰

zamenjuje uporabo meril iz člena 6(3) Direktive o habitatih v okviru presoje drugih ustreznih rešitev na podlagi odstavka 4 z izvedbo programa presoje, predpisanim na podlagi odstavka 3.

13. Presoja je zato zelo široko zasnovana. Kot navaja Komisija, je treba posebno pozornost nameniti prednostnim vrstam in habitatom. Vendar to ne izhaja iz člena 6(4) Direktive o habitatih, temveč iz celotne sistematike te direktive in še posebej iz ciljev ohranjanja. Ti morajo prednostnim habitatom in vrstam pripisati poseben pomen, saj imajo v tej zvezi Skupnost in vse države članice v skladu s členom 1(d) in (h) ter z enajsto uvodno izjavo, prvi stavek, posebno odgovornost.¹¹

15. Ko je treba izvesti presojo drugih ustreznih rešitev, je treba te druge ustrezne rešitve glede njihovih posledic na ohranitvena območja presojati po enakih znanstvenih standardih kot prvotni načrt ali prvotni projekt. Le pri primerljivi presoji posledic je mogoče sploh primerjati druge ustrezne rešitve. V dejanski izvedbi postopka odobritve bosta obe fazi presoje pogosto sovpadali, če je mogoče predvideti, da bo načrt ali projekt v prvotno predvideni obliki škodoval celovitosti območja. Ne bi bilo učinkovito najprej dokončno ugotoviti škodljivosti in šele v nadaljevanju presojati, ali obstajajo druge ustrezne rešitve in kakšne posledice bi te imele.

14. Drugi vidik iz člena 6(4), ki ga je po mnenju Komisije treba upoštevati že v okviru člena 6(3) Direktive o habitatih, je presoja drugih ustreznih rešitev. Komisija upravičeno poudarja, da je mogoče druge ustrezne rešitve presojati samo, če hkrati poznamo posledice ne samo prvotnega načrta na ohranitvena območja, ampak tudi posledice drugih ustreznih rešitev. Toda v tej povezavi

16. S pravnega vidika pa je treba presoji na podlagi člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih strogo ločiti. Člen 6(4) se izvaja šele, če *po* presoji na podlagi odstavka 3 ni mogoče izključiti, da bodo nastale škodljive posledice za celovitost območja.¹² *Dolžnost* presoje drugih ustreznih rešitev torej obstaja šele, če je v tem položaju načrt ali projekt kljub

10 — Zgoraj v opombi 8 navedena sodba Waddenzee, točka 54.

11 — Glej tudi sodbo z dne 13. januarja 2005 v zadevi Società Italiana Dragaggi SpA in drugi (C-117/03, ZOdl., str. I-167, točka 27).

12 — V zvezi s tem glej tudi zgoraj v opombi 8 navedeno sodbo Waddenzee, točki 57 in 60.

temu treba izvesti iz razlogov prevladujočega javnega interesa. Če se, v nasprotnem primeru, ne izvede, potem kljub negativnemu izidu presoje posledic ni treba opraviti presoje drugih ustreznih rešitev. Nizozemska vlada torej upravičeno razlaga člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih kot sistem, ki predvideva več faz presoje načrtov in projektov.¹³ Iz teh razlogov ni potrebno, da se elementi iz člena 6(4) upoštevajo že pri prenosu odstavka 3. Nasprotno pa izvajanje člena 6(4) lahko zahteva presoje, ki ustrezajo presoji na podlagi odstavka 3.

členom 6(3), drugi stavek, takšne ugotovitve presoje upoštevati pri odločitvi o odobritvi tudi, če se ne bo škodovalo celovitosti območja. Ustrezni pogoji lahko namreč v smislu ciljev Direktive o habitatih v skladu s členoma 2(2) in člena 3(1) prispevajo k vzdrževanju ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti. Vendar se člen 6(4) ne nanaša na te izvedbene alternative, temveč na alternativne načrte in projekte.

18. Zato je treba tožbo v tej točki zavrnil.

17. Zaradi popolnosti je treba dodati, da obstajajo tudi druge ustrezne rešitve, ki ne spreminjajo načrta ali projekta v smislu alternativnega načrta ali projekta, temveč se nanašajo le na izvajanje. Glede posledic na ohranitvena območja je morda treba pomisliti na to, da se vznemirjajoče dejavnosti izvedejo v obdobjih, ko je učinek vznemirjanja najmanjši. Takšne izvedbene druge ustrezne rešitve so lahko del vidikov načrta ali projekta, ki jih je treba ugotoviti že v okviru presoje na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih. Pristojni organi morajo v skladu s

IV – Stroški

19. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija v obravnavani zadevi povsem uspela v šestih tožbenih razlogih in pretežno v nadaljnjem tožbenem razlogu, glede stroškov ni upoštevno, da je Komisija v repliki umaknila en tožbeni razlog in da v enem od teh delno ni uspela. Zato naj se plačilo stroškov naloži Nizozemski.

¹³ – Glede te točke glej že moje sklepne predloge z dne 29. januarja 2004 v zadevi Waddenzee (C-127/02, Recueil, str. I-7405, točka 28 in naslednje).

V – Predlog

20. Sodišču torej predlagam, naj odloči:

1. Kraljevina Nizozemska ni sprejela potrebnih ukrepov na podlagi člena 18(1) Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic, ker ni v predpisanih rokih sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za izpolnitev svojih obveznosti iz člena 4(1) in (2) Direktive 79/409.
2. Kraljevina Nizozemska ni sprejela potrebnih ukrepov na podlagi člena 23(1) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, ker ni v predpisanih rokih sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za izpolnitev svojih obveznosti iz člena 6(1), v povezavi s členoma 2(2) in 1(a), (e) in (i), iz člena 6, od (2) do (4), ter iz členov 7, 11 in 15 Direktive 92/43.
3. Člen 13(4) Natuurbeschermingswet je v nasprotju s členom 6(4) Direktive 92/43.
4. V preostalem se tožba zavrne.
5. Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov postopka.