Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 7. novembra 2018*

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov – Ohranjanje prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Projekt gradnje ceste – Ustrezna presoja vplivov na okolje – Obseg obveznosti obrazložitve – Direktiva 2011/92/EU – Presoja vplivov določenih projektov – Priloga IV, točka 3 – Člen 5(3)(d) – Obseg pojma ‚glavne alternative'"

V zadevi C-461/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska) z odločbo z dne 5. maja 2017, ki je na Sodišče prispela 28. julija 2017, v postopku

Brian Holohan,

Richard Guilfoyle,

Noric Guilfoyle,

Liam Donegan

proti

An Bord Pleanála,

ob udeležbi

National Parks and Wildlife Service (NPWS),

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Prechal, predsednica tretjega senata v funkciji predsednice drugega senata, C. Toader (poročevalka), sodnica, in A. Rosas, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. maja 2018,

* Jezik postopka: angleščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za B. Holohana, R. Guilfoyla, N. Guilfoyla in L. Donegana D. Browne in C. Hugues, BL, ter P. O'Higgins in J. Devlin, SC, po pooblastilu C. Herlihy, L. O'Sullivan in B. Harrington, solicitors,

– za An Bord Pleanála F. Valentine, BL, in N. Butler, SC, po pooblastilu M. Larkin in A. Doyla, solicitors,

– za Irsko M. Browne, G. Hodge in A. Joyce, agenti, skupaj s G. Simonsom, SC, in M. Gray, BL,

– za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil in L. Dvořáková, agenti,

– za vlado Združenega kraljestva najprej G. Brown, agentka, skupaj s C. Bannerjem, barrister, nato R. Fadoju in J. Kraehling, agentki, skupaj s T. Buleyjem in C. Bannerjem, barristers,

– za Evropsko komisijo C. Hermes, E. Manhaeve in M. Noll-Ehlers, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 7. avgusta 2018

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL 1992, L 206, str. 7, v nadaljevanju: Direktiva o habitatih) ter Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1, v nadaljnjem besedilu: Direktiva o PVO).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Brianom Holohanom, Richardom in Noricom Guilfoylom ter Liamom Doneganom na eni strani in An Bord Pleanála (odbor za urejanje prostora, Irska) (v nadaljevanju: odbor) na drugi glede soglasja k projektu razširitve severne obvoznice mesta Kilkenny (Irska) (v nadaljevanju: projekt prostorskega načrtovanja).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva o habitatih

3 V prvi in tretji uvodni izjavi Direktive o habitatih je navedeno:

„[…] ohranitev, varstvo okolja in izboljšanje kakovosti okolja vključno z ohranjanjem naravnih habitatov ter živalskih in rastlinskih vrst [so] temeljni cilj splošnega interesa, ki si ga je zastavila Skupnost, kot je navedeno v členu [191 PDEU].

[…]

[…] ta direktiva prispeva k splošnemu cilju trajnostnega razvoja, saj je njen glavni cilj spodbujati vzdrževanje biotske raznovrstnosti ob upoštevanju gospodarskih, družbenih, kulturnih in regionalnih zahtev; za vzdrževanje biotske raznovrstnosti pri določenih primerih vzdrževati ali celo spodbujati človekove dejavnosti“.

4 Člen 1 te direktive določa:

„V tej direktivi:

[…]

(e) stanje ohranjenosti naravnega habitata pomeni skupek vplivov, ki delujejo na naravni habitat in njegove značilne vrste in ki lahko vplivajo na njegovo dolgoročno naravno razširjenost, strukturo in funkcije ter dolgoročno preživetje njegovih značilnih vrst na ozemlju iz člena 2.

Šteje se, da je stanje ohranjenosti naravnega habitata ‚ugodno‘:

– če so njegovo naravno območje razširjenosti in površine, ki jih na tem območju pokriva, stabilne ali se povečujejo,

in

– če obstajajo in bodo v predvidljivi prihodnosti verjetno še obstajale posebna struktura in funkcije, potrebne za njegovo dolgoročno ohranitev,

[…]

(k) območje, pomembno za Skupnost, pomeni območje, ki v biogeografski regiji ali regijah pomembno prispeva k ohranitvi ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa iz Priloge I ali vrste iz Priloge II in lahko tudi pomembno prispeva k usklajenosti Nature 2000 iz člena 3 in/ali pomembno prispeva k ohranjanju biološke raznovrstnosti v tej biogeografski regiji ali regijah.

[…]

(l) posebno ohranitveno območje pomeni območje, pomembno za Skupnost, ki ga države članice določijo z zakonskim, upravnim in/ali pogodbenim aktom in kjer se uporabljajo potrebni ohranitveni ukrepi za vzdrževanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in/ali populacij vrst, za katere je bilo območje določeno;

[…]“

5 Člen 2 navedene direktive določa:

„1. Cilj te direktive je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba.

2. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, so namenjeni vzdrževanju ali obnovitvi ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Skupnosti.

3. Ukrepi, sprejeti na podlagi te direktive, upoštevajo gospodarske, družbene in kulturne potrebe ter regionalne in lokalne značilnosti.“

6 Člen 3(1) Direktive o habitatih določa:

„Vzpostavi se usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij, imenovano Natura 2000. To omrežje, ki ga sestavljajo območja z naravnimi habitatnimi tipi iz Priloge I in habitati vrst iz Priloge II, omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.

[…]“

7 Člen 6 te direktive 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.

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

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

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

8 V skladu s členom 7 Direktive o habitatih se obveznosti iz odstavkov od 2 do 4 člena 6 uporabljajo za posebna območja varstva (v nadaljevanju: POV) v smislu Direktive 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL 2010, L 20, str. 7, v nadaljevanju: Direktiva o pticah).

Direktiva o pticah

9 Člen 4(1), četrti pododstavek, Direktive o pticah določa:

„Države članice razvrstijo [POV] zlasti ozemlja, ki so glede na število in velikost najprimernejša, kot posebna območja varstva za ohranjanje teh vrst, upoštevaje varstvene zahteve teh vrst na geografskem območju morja in kopnega, kjer se uporablja ta direktiva.“

Direktiva o PVO

10 Člen 1 Direktive o PVO določa:

„1. Ta direktiva se uporablja pri presoji vplivov na okolje tistih javnih in zasebnih projektov, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje.

2. V tej direktivi se uporablja naslednja opredelitev pojmov:

(a) ‚projekt' pomeni:

– izvedbo gradbenih ali drugih instalacij ali shem,

– druge posege v naravno okolje in krajino, vključno s tistimi, ki vključujejo pridobivanje mineralnih virov;

(b) ‚nosilec projekta' pomeni prosilca za dovolitev zasebnega projekta ali javni organ, ki da pobudo za projekt;

(c) ‚soglasje za izvedbo' pomeni odločitev pristojnega organa ali organov, ki dovoljuje nosilcu projekta izvedbo projekta;

(d) ‚javnost' pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso njihova združenja, organizacije ali skupine;

(e) ‚zadevna javnost' pomeni javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivali postopki okoljskega odločanja ali ima interes pri takih postopkih iz člena 2(2). V tej opredelitvi se šteje, da imajo nevladne organizacije, ki pospešujejo varstvo okolja in izpolnjujejo katere koli zahteve nacionalne zakonodaje, interes;

(f) ‚pristojni organ ali organi' pomeni tisti organ ali tiste organe, ki jih države članice določijo kot odgovorne za opravljanje dolžnosti iz te direktive.

[…]".

11 Člen 2(1) te direktive določa:

„Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da so pred izdajo soglasja projekti, ki bodo verjetno pomembno vplivali na okolje, med drugim zaradi svoje narave, velikosti ali lokacije, predmet zahteve za izdajo soglasja za izvedbo in presojo njihovih vplivov. Navedeni projekti so opredeljeni v členu 4."

12 Člen 3 navedene direktive določa:

„Presoja vplivov na okolje na primeren način glede na vsak posamezni primer in skladno s členi 4 do 12 opredeli, opiše in presodi neposredne in posredne vplive projekta na naslednje dejavnike:

(a) ljudi, živalstvo in rastlinstvo;

(b) tla, vodo, zrak, podnebje in krajino;

(c) materialne dobrine in kulturno dediščino;

(d) medsebojne vplive dejavnikov iz točk (a), (b) in (c)."

13 Člen 4(1) Direktive o PVO določa:

„Ob upoštevanju člena 2(4) se projekte, ki so našteti v Prilogi I, presoja skladno s členi 5 do 10“.

14 Člen 5 navedene direktive določa:

„1. V primeru projektov, ki so skladno s členom 4 predmet presoje vplivov na okolje v skladu s tem členom in členi 6 do 10, države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da nosilec projekta v primerni obliki priskrbi informacije, ki jih določa Priloga IV, kolikor:

(a) države članice menijo, da so informacije pomembne za določeno fazo postopka pridobivanja soglasja in glede na posebne značilnosti posameznega projekta ali vrste projekta in lastnosti okolja, ki bodo verjetno prizadete;

(b) se lahko po mnenju držav članic od nosilca projekta upravičeno zahteva, da zbere te informacije, pri čemer med drugim upošteva tekoče poznavanje in metode presoje.

[…]

3. Informacije, ki jih mora zagotoviti nosilec projekta skladno z odstavkom 1, vključujejo vsaj:

[…]

(c) podatke, potrebne za opredelitev in presojo glavnih verjetnih vplivov projekta na okolje;

(d) povzetek glavnih alternativ, ki jih je proučil nosilec projekta, in prikaz glavnih razlogov za njegovo izbiro, z upoštevanjem vplivov na okolje;

[…]“.

15 Priloga IV te direktive, naslovljena „Informacije iz člena 5(1)“, v točki 3 določa:

„Opis okoljskih pojavov, na katere bo predlagani projekt verjetno pomembno vplival, vključujoč zlasti prebivalstvo, živalstvo, rastlinstvo, tla, vodo, zrak, podnebne dejavnike, materialne dobrine, vključno z arhitekturno in arheološko dediščino, krajino in medsebojne odnose med zgornjimi dejavniki.“

16 Člen 3(2) Direktive 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 124, 2014, str. 1) določa:

„Za projekt veljajo obveznosti iz člena 3 in členov od 5 do 11 Direktive [PVO] pred njeno spremembo, opravljeno s to direktivo, če se je pred 16. majem 2017:

(a) začel postopek za izdajo mnenja iz člena 5(2) Direktive [o PVO]; ali

(b) so bile predložene informacije iz člena 5(1) Direktive [o PVO].“

Irsko pravo

17 Oddelek 177V, odstavek 1, v delu XAB Planning and Development Act 2000 (zakon iz leta 2000 o prostorskem načrtovanju in razvoju) določa:

„Ustrezna presoja v skladu s tem delom mora vključevati presojo pristojnega organa iz člena 6(3) Direktive [o habitatih] glede tega, ali osnutek načrta rabe zemljišč oziroma predlagani projekt lahko škoduje celovitosti območja [Evropske] unije in mora ustrezno presojo opraviti pristojni organ, kadar ta organ ugotovi, da je na podlagi člena 177U (4) potrebno ustrezno vrednotenje […] pred izdajo soglasja za izvedbo predlaganega projekta“.

18 Odstavek 2 tega oddelka 177V določa:

„V ustrezno presojo iz odstavka 1 pristojni organ upošteva naslednje: (a) poročilo ali izjavo o vplivih na območje Natura, odvisno od primera; (b) vse dodatne informacije v zvezi s tem poročilom ali izjavo; (c) kot je ustrezno, vse dodatne informacije, ki jih zahteva organ in predloži predlagatelj glede izjave o vplivih na območje Natura; (d) vse dodatne informacije, predložene pristojnemu organu na njegovo zahtevo za poročilo o vplivih a območje Natura; (e) vse informacije ali nasvete, ki jih pridobi pristojni organ; (f) kjer je to primerno, kakršne koli pisne pripombe ali pripombe, naslovljene na pristojni organ, o vlogi za soglasje k predlaganemu projektu; (g) druge ustrezne informacije.“

19 Oddelek 217B zakona iz leta 2000 o prostorskem načrtovanju in razvoju dovoljuje odboru, da pridobi dodatne informacije od pristojnih cestnih organov in da te pozove k natančnim spremembam pogojev predlaganega cestnega projekta.

20 Oddelek 50 Roads Act 1993 (zakon o cestah iz leta 1993) določa:

„(2) Izjava o vplivih na okolje mora vsebovati naslednje posebne informacije:

[…]

(d) povzetek glavnih alternativ, ki jih je presodil zadevni pristojni cestni organ, in prikaz glavnih razlogov za njegovo izbiro, z upoštevanjem vplivov na okolje […]“.

21 V skladu z oddelkom 50, odstavek 5, tega zakona je treba na zahtevo nosilca projekta predložiti mnenje o obsegu presoje vplivov na okolje, to je pisno mnenje o informacijah, ki jih mora vsebovati ta izjava o vplivih na okolje.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

22 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari želijo pridobiti sklep o odpravi odločbe (*certiorari*) odbora z dne 11. julija 2014, s katero je dano soglasje k projektu prostorskega načrtovanja Kilkenny County Council (svet okrožja Kilkenny, Irska). Ta projekt prostorskega načrtovanja vključuje gradnjo okoli 1,5 km ceste z enojnimi voznimi pasovi, izgradnjo prvega krožišča in prilagoditev drugega, umestitev pešpoti in kolesarske steze na mestnem obrobju in razna druga dela.

23 Predlagani načrt prečka dve območji Nature 2000: POV reke Nore, ki jo je pripravila Irska na podlagi Direktive o pticah, in za Skupnost pomembno območje (v nadaljevanju: SCI) rek Nore in Barrow, uvrščen na seznam SCI v skladu z Direktivo o habitatih od leta 2004.

24 Tožeče stranke v glavni stvari v bistvu trdijo, prvič, da je odbor storil napako, ker ni preučil vplivov na okolje glavnih alternativ; drugič, da je bila domnevno opravljena ustrezna presoja nezadostna, in tretjič, da je tožena stranka storila napako z odobritvijo projekta in izjave o vplivih na območje Natura (v nadaljevanju: IVON), ki jo je predstavil svet okrožja Kilkenny, ker ta svet ni izvedel okoljskih študij pred to odobritvijo.

25 Predložitveno sodišče navaja, da je nosilec projekta, svet okrožja Kilkenny, pripravil IVON za projekt prostorskega načrtovanja maja 2013. Po mnenju tega sodišča v IVON, ki je temeljila na dokumentu, ki ga je pripravil National Parks and Wildlife Service (služba za nacionalne parke in prostoživeče rastlinstvo in živalstvo, Irska) 19. julija 2011, o ohranitvenih ciljih in ciljih, ki jih je treba doseči za uvrstitev v posebno ohranitveno območje, niso bili v celoti analizirani vplivi na vrste, ki niso bile uvrščene na seznam območja rek Barrow in Nore, in ne obravnava vplivov na zavarovane vrste ali habitate zunaj meja zadevnih območij.

26 Decembra 2013 je tudi nosilec projekta pripravil izjavo o vplivih na okolje (v nadaljevanju: IVO) in 16. decembra 2013 zaprosil odbor za soglasje k izvedbi projekta prostorskega načrtovanja.

27 Na podlagi ugovora in zaslišanja aprila 2014 je bilo junija 2014 objavljeno inšpekcijsko poročilo o tej prošnji. Inšpektor je v svojem poročilu ugotovil, da informacije v navedeni prošnji, IVO in IVON, niso ustrezne ter da so bile zahtevane druge pomembne informacije. Inšpektor je zahteval podrobnejše informacije, zlasti v fazi izgradnje, referenčno znanstveno študijo in skice, ki kažejo lokacijo ali možno lokacijo zavarovanih vrst ali habitatov, ter dodatne informacije o možnosti „premostitve“ z izgradnjo mostu nad poplavnim območjem. Kljub temu poročilu o inšpekcijskem pregledu je pristojni organ julija 2014 izdal odločbo, s katero je izdal soglasje k izvedbi projekta prostorskega načrtovanja.

28 Po mnenju predložitvenega sodišča IVO ne obravnava podrobno možnosti „premostitve“, ker je svet okrožja Kilkenny to možnost zavrnil „v zgodnji fazi“ v korist „stroškovno učinkovitejše rešitve“. Dodaja, da naj v IVO ne bi bilo tudi izrecne analize vplivov zadevnega projekta na vse v izjavi navedene vrste.

29 V teh okoliščinah je High Court (višje sodišče, Irska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali morajo biti na podlagi Direktive [o habitatih] v izjavi o vplivih na območje Natura navedeni vsi habitati in vrste, zaradi katerih je območje uvrščeno na seznam?

2. Ali je treba na podlagi Direktive [o habitatih] v izjavi o vplivih na območje Natura opredeliti in presoditi potencialne vplive na vse vrste (in ne samo na zavarovane), ki sestavljajo zavarovani habitat in so njegov del?

3. Ali mora biti na podlagi Direktive [o habitatih] v izjavi o vplivih na območje Natura izrecno obravnavan vpliv načrtovanega projekta na zavarovane vrste in habitate, ki se nahajajo tako na [posebnem ohranitvenem območju] kot tudi zunaj njegovih meja?

4. Ali mora biti na podlagi Direktive [o PVO], kakor je bila spremenjena, v izjavi o vplivih na okolje izrecno preverjeno, ali bo načrtovani projekt imel pomemben vpliv na vrste, navedene v tej izjavi?

5. Ali možnost, ki jo je v presoji vplivov na okolje upošteval in preučil nosilec projekta in/ali ki so si zanjo prizadevali nekateri deležniki in/ali ki jo je preučil pristojni organ, pomeni ‚glavno alternativo‘ v smislu člena 5(3)(d) Direktive [o PVO], kakor je bila spremenjena, čeprav jo je nosilec projekta zavrnil že v zgodnji fazi?

6. Ali mora na podlagi Direktive [o PVO] presoja vplivov na okolje vsebovati dovolj informacij o vplivih vsake alternative na okolje, tako da bi bila omogočena primerjava med okoljskimi prednostmi različnih alternativ in/ali mora biti v izjavi o vplivih na okolje izrecno navedeno, kako so bili upoštevani vplivi alternativ na okolje?

7. Ali se zahteva iz člena 5(3)(d) Direktive [o PVO], kakor je bila spremenjena, da mora biti odločitev nosilca projekta za izbiro opravljena ‚z upoštevanjem vplivov na okolje', uporablja le za izbrano možnost ali tudi za glavne preučene alternative, zaradi česar je treba pri analizi teh možnosti obravnavati njihove vplive na okolje?

8. Ali je to, da je mogoče podrobnosti glede gradbene faze (kot je položaj gradbišča in dovoznih cest) določiti po izdaji soglasja, združljivo s cilji Direktive [o habitatih], in če je, ali pristojni organ lahko odloči, da lahko te podrobnosti določi nosilec projekta z enostransko odločitvijo v okviru izdanega soglasja k izvedbi projekta, in sicer tako, da jih ta pristojnemu organu uradno sporoči, ne pa, da jih zadnji odobri?

9. Ali je pristojni organ na podlagi Direktive [o habitatih] dolžan pojasniti, v kolikšnem obsegu je znanstveno mnenje, ki mu je bilo predloženo, naklonjeno pridobitvi dodatnih informacij pred izdajo soglasja k izvedbi projekta, in to dovolj natančno in jasno, da se ovrže vsakršen dvom o pomenu in učinku takega mnenja?

10. Ali mora pristojni organ na podlagi Direktive [o habitatih] obrazložiti oziroma podrobno obrazložiti, zakaj je zavrnil sklep svojega inšpektorja, da je treba pred izdajo soglasja k izvedbi projekta pridobiti dodatne informacije ali opraviti znanstveno študijo?

11. Ali mora pristojni organ, ko opravlja ustrezno presojo, na podlagi Direktive [o habitatih] vsak element svoje odločbe podrobno in izrecno obrazložiti?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Direktiva o habitatih

30 Najprej je treba spomniti, da člen 6 Direktive o habitatih državam članicam nalaga vrsto specifičnih obveznosti in postopkov za zagotovitev – kot izhaja iz člena 2(2) te direktive – vzdrževanja ali po potrebi ponovne vzpostavitve ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v interesu Unije, da bi se dosegel splošnejši cilj navedene direktive, ki je zagotoviti visoko raven varstva okolja glede območij, ki so zavarovana na njeni podlagi (sodba z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Gozd Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, točka 106 in navedena sodna praksa).

31 Natančneje, člen 6(3) Direktive o habitatih zato določa postopek presoje, katerega namen je s predhodnim pregledom zagotoviti, da se načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem zadevnega območja ali zanj potreben, vendar lahko nanj pomembno vpliva, odobri le, če ne škoduje celovitosti tega območja. Ta določba tako določa dve fazi. Prva faza, in sicer iz prvega stavka iste določbe, od držav članic zahteva, da opravijo ustrezno presojo posledic načrta ali projekta za zavarovano območje, če lahko ta načrt ali ta projekt pomembno vpliva na to območje. Druga faza, in sicer iz drugega stavka člena 6(3) Direktive o habitatih, ki sledi prej navedeni ustrezni presoji, pogojuje izdajo soglasja k takemu načrtu ali projektu s tem, da ta načrt ali projekt ne škoduje celovitosti zadevnega območja (glej v tem smislu sodbo z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi, C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točke od 43 do 46 in navedena sodna praksa).

Prvo, drugo in tretje vprašanje

32 S prvimi tremi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da je treba za „ustrezno presojo“ po eni strani opredeliti vse habitatne tipe in vrste, za katere je območje zaščiteno, in po drugi strani opredeliti in presoditi vplive predlaganega projekta tako na vrste, prisotne na tem območju, ki pa niso bile uvrščene na seznam, kot tudi na habitatne tipe in vrste zunaj meja navedenega območja.

33 Na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih ustrezna presoja posledic načrta ali projekta za zadevno območje pomeni, da je treba pred soglasjem k njemu ob upoštevanju najboljših znanstvenih dognanj na tem področju opredeliti vse vidike tega načrta ali tega projekta, ki lahko sam ali skupaj z drugimi načrti ali drugimi projekti vpliva na cilje ohranjanja tega območja. Pristojni nacionalni organi to dejavnost na zaščitenem območju dovolijo le, če so se prepričali, da ta dejavnost nima škodljivih vplivov na celovitost tega območja. To je podano, kadar z znanstvenega stališča ni nobenega razumnega dvoma o neobstoju teh učinkov (sodba z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, točka 42 in navedena sodna praksa).

34 Presoja, opravljena na podlagi te določbe, ne sme biti pomanjkljiva in mora obsegati celovite, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, s katerimi se ovrže vsak razumen znanstveni dvom o učinkih del, ki so predvidena na zadevnem varovanem območju (sodba z dne 25. julija 2018, Grace in Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, točka 39 in navedena sodna praksa).

35 Sklepati je treba, da neškodovanje celovitosti območja kot naravnega habitata v smislu člena 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih zahteva vzdrževanje ugodnega stanja njegove ohranjenosti, kar pomeni trajno ohranitev značilnosti, ki opredeljujejo zadevno območje in so povezane s prisotnostjo naravnega habitatnega tipa, pri čemer se s ciljem ohranitve tega tipa upraviči uvrstitev tega območja na seznam območij, ki so posebnega pomena za Unijo, v smislu te direktive (sodba z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Gozd Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, točka 116 in navedena sodna praksa).

36 Glede na te cilje ohranjanja je treba ugotoviti obseg obveznosti izvedbe ustrezne presoje posledic načrta ali projekta za zadevno območje.

37 Ker je treba opredeliti, kot je bilo navedeno v točkah 33 in 34 te sodbe, vse vidike, ki lahko vplivajo na te cilje, in ker mora presoja vsebovati popolne, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe v zvezi s tem, se šteje, da je treba opredeliti vse habitate in vrste, za katere je ohranitveno območje zaščiteno. Če namreč v tej presoji niso v celoti opredeljeni habitati in vrste, za katere je bilo območje uvrščeno na seznam, se ne bi upoštevale zgoraj navedene zahteve in se zato, kot je v bistvu poudarila generalna pravobranilka v točki 31 sklepnih predlogov, ne bi mogel ovreči vsakršen razumen znanstveni dvom glede neobstoja škodljivih učinkov za celovitost zavarovanega območja (glej v tem smislu sodbo z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija, C-142/16, EU:C:2017:301, točka 33).

38 Dodati je tudi treba, da ob tem, da mora presoja jasno dokazati razlog, zakaj zavarovani tipi habitatov in vrste niso prizadeti, lahko zadostuje ugotovitev, kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 30 sklepnih predlogov, da se zgolj nekateri zavarovani habitatni tipi in vrste nahajajo na delu zadevnega varovanega območja, ki ga zadeva projekt, in da ni vpliva na druge habitatne tipe in zavarovane vrste, prisotne na tem območju.

39 Glede drugih tipov habitatov ali vrst, ki so prisotni na območju, a niso bili uvrščeni na seznam, in za tipe habitatov in vrst zunaj tega območja je treba opozoriti, kot izhaja iz besedila člena 6(3) Direktive o habitatih, da ta za „vsak načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben in ki bi lahko nanj pomembno vplival“, določa mehanizem okoljskega varstva. Glede tega, kot je poudarila generalna pravobranilka v točkah 43 in 48 sklepnih predlogov, izhaja iz namena ohranitve,

ki ga skuša doseči Direktiva o habitatih, kot je navedeno v točki 35 te sodbe, da morajo biti v ustrezno presojo vključeni tipični habitati ali vrste, če so potrebni za ohranjanje habitatnih tipov in vrst, ki so uvrščeni v varovano območje.

40 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba na prva tri vprašanja odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da mora „ustrezna presoja“ po eni strani zajeti vse habitatne tipe in vrste, za katere je območje zaščiteno, in po drugi strani opredeliti in presoditi tako vplive predlaganega projekta na vrste, prisotne na tem območju, ki niso bile uvrščene v seznam, kot tudi vplive na habitatne tipe in vrste zunaj meja navedenega območja, če ti vplivi lahko vplivajo na cilje ohranjanja območja.

Osmo vprašanje

41 Z osmim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati na drugem mestu, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da pristojnemu organu omogoča dati soglasje k načrtu ali projektu, ki omogoča poznejšo odločitev o določitvi nekaterih parametrov glede faze izgradnje, kot so lokacija prostorov in prometnih poti, in če je odgovor pritrdilen, ali lahko te parametre pozneje enostransko določi nosilec projekta in jih zgolj priglasi navedenemu organu.

42 Spomniti je treba, da v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja, vendar bi lahko pomembno vplival na območje, šele potem, ko se v okviru ustrezne presoje prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja.

43 V skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 33 in 34 te sodbe, ustrezna presoja posledic načrta ali projekta na varovano območje pomeni, prvič, pred odobritvijo načrta ali projekta, opredelitev vseh vidikov načrta ali projekta, ki lahko škodujejo ciljem ohranjanja tega območja. Drugič, taka presoja se ne more šteti za ustrezno, če je pomanjkljiva in ne vsebuje popolnih, natančnih in dokončnih ugotovitev ter sklepov, s katerimi bi se ovrgel vsakršen razumen znanstveni dvom glede učinkov zadevnega načrta ali projekta na navedeno območje. Tretjič, opredeliti je treba vse vidike načrta ali projekta, ki lahko sami ali skupaj z drugimi načrti ali drugimi projekti vplivajo na cilje ohranjanja tega območja, upoštevajoč najboljša znanstvena dognanja na tem področju.

44 Takšnih obveznosti v skladu z besedilom člena 6(3) Direktive o habitatih ne nosi nosilec projekta, tudi če je – kot v obravnavani zadevi – javni organ, ampak pristojni organ, torej tisti, ki ga države članice določijo kot odgovornega za opravljanje dolžnosti iz te direktive.

45 Iz tega sledi, da v skladu z navedeno določbo pristojni organ opredeli in presodi vse vidike načrta ali projekta, ki lahko vplivajo na cilje ohranjanja tega območja, pred izdajo zadevnega soglasja k izvedbi.

46 Kot je poudarila tudi generalna pravobranilka v točkah 56 in 57 sklepnih predlogov, je mogoče poznejši odločitvi nosilca projekta v celoti prepustiti samo parametre, glede katerih ni nobenega znanstvenega dvoma, da njihovi učinki ne bodo vplivali na območje.

47 Glede na zgoraj navedeno je treba na osmo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da pristojnemu organu omogoča dati soglasje k načrtu ali projektu, ki nosilcu projekta dopušča poznejšo določitev nekaterih parametrov glede faze izgradnje, kot je lokacija prostorov in prometnih poti, le če je gotovo, da so v soglasju določeni dovolj strogi pogoji, ki zagotavljajo, da ti parametri ne bodo škodovali celovitosti območja.

Deveto, deseto in enajsto vprašanje

48 Z devetim, desetim in enajstim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da kadar pristojni organ zavrne sklepe znanstvenega mnenja, naklonjenega pridobitvi dodatnih informacij, mora biti „ustrezna presoja“ izrecno in podrobno obrazložena, da bi se zagotovilo, da kljub takemu mnenju ne obstaja noben razumen znanstveni dvom o okoljskih vplivih načrtovanih del na območju, na katero se nanašajo navedene ugotovitve.

49 Med drugim izhaja iz sodne prakse Sodišča v zvezi s členom 6(3) Direktive o habitatih, kot je povzet v točki 43 te sodbe, da presoja, opravljena na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih, ne bi smela biti pomanjkljiva in mora vsebovati popolne, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, s katerimi se ovrže vsakršen razumen znanstveni dvom glede učinkov predvidenih del na posameznem mestu.

50 V primeru neobstoja takih sklepov, s katerimi bi se ovrgel vsak razumen dvom o zadostnosti razpoložljivih informacij, pa se presoja ne more šteti za „ustrezno“ v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih.

51 V okoliščinah, kakršne so te iz postopka v glavni stvari, navedena zahteva pomeni, da lahko pristojni organ v pravno zadostni meri navede razloge, ki mu dopuščajo, da se pred izdajo soglasja kljub mnenju njegovega inšpektorja, da naj se pridobijo dodatne informacije, prepriča, da ni podanega nobenega razumnega znanstvenega dvoma glede okoljskih vplivov načrtovanih del na zadevnem območju.

52 Glede na zgornje preudarke je treba na deveto, deseto in enajsto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da kadar pristojni organ zavrne sklepe znanstvenega mnenja, naklonjenega pridobitvi dodatnih informacij, mora „ustrezna presoja“ vsebovati jasno in podrobno obrazložitev, s katero se ovrže vsakršen razumen znanstveni dvom glede učinkov predvidenih del na zadevnem območju.

Direktiva o PVO

53 Čeprav se predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša na spremembe, uvedene z Direktivo 2014/52, je treba poudariti, da se v skladu s členom 3(2) te direktive takšne spremembe uporabljajo le, če so bile nekatere faze postopka dopolnjene po 16. maju 2017.

54 V zadevi v postopku v glavni stvari je bila sporna odločba sprejeta 11. julija 2014.

55 Iz tega izhaja, da je treba vprašanja v zvezi z Direktivo o PVO preučiti glede na prvotno različico te direktive.

Četrto vprašanje

56 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(1) in (3) ter Prilogo IV k Direktivi o PVO razlagati tako, da od nosilca projekta zahteva predložitev informacij o izrecnem obravnavanju potencialno pomembnih vplivov na vse vrste, opredeljene v izjavi na podlagi teh določb.

57 V skladu s členom 5(1) Direktive o PVO nosilec projekta priskrbi informacije, določene v Prilogi IV k tej direktivi. Točka 3 te priloge glede tega podrobno določa, da med informacijami iz člena 5(1) Direktive o PVO „opis okoljskih pojavov, na katere bo predlagani projekt verjetno pomembno vplival,

vključujoč zlasti […] živalstvo, rastlinstvo […] in medsebojne odnose med zgornjimi dejavniki“. Člen 5(3)(c) te direktive med drugim nosilcu projekta nalaga, da vključi „podatke, potrebne za opredelitev in presojo glavnih verjetnih vplivov projekta na okolje“.

58 Kot je poudarila generalna pravobranilka v točkah 84 in 85 sklepnih predlogov, iz teh določb izhaja, da se obveznost ne razširi na vse vplive na vse prisotne vrste, ampak se omejuje na pomembne vplive, ta pojem pa je treba razlagati glede na člen 1(1) in člen 2(1) Direktive o PVO, na podlagi katerih morajo biti predmet presoje glede njihovih vplivov projekti, ki bodo verjetno imeli pomembne vplive na okolje.

59 Glede na zgornje preudarke je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je člen 5(1) in (3) ter Prilogo IV Direktive o PVO treba razlagati tako, da od nosilca projekta zahtevata predložitev informacij o izrecnem obravnavanju pomembnih vplivov projekta na vse vrste, opredeljene v izjavi na podlagi teh določb.

Peto, šesto in sedmo vprašanje

60 S petim, šestim in sedmim vprašanjem, ki jih je treba preučiti skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 5(3)(d) Direktive o PVO razlagati tako, da mora nosilec projekta predložiti informacije o okoljskih vplivih tako za izbrano rešitev kot za vsako od glavnih alternativ, ki jih je preučil, ter razloge za svojo odločitev glede na njihove vplive na okolje, in to tudi v primeru zavrnitve take alternative v zgodnji fazi.

61 V skladu s členom 3 Direktive o PVO je njen namen opredelitev, opis in presoja vplivov projektov na okolje.

62 V zvezi s tem člen 5 Direktive o PVO našteva informacije, podrobneje določene v Prilogi IV, ki jih nosilec projekta predloži v primerni obliki pristojnim organom, da se jim omogoči presoja vplivov projekta na okolje, ki ga predstavlja.

63 Natančneje, člen 5(3)(d) Direktive o PVO določa, da mora nosilec projekta zagotoviti vsaj „povzetek glavnih alternativ, ki jih je [ta] preučil in prikaz glavnih razlogov za njegovo odločitev, z upoštevanjem vplivov na okolje“.

64 Iz besedila te določbe izrecno izhaja, da mora nosilec projekta predložiti pristojnim organom povzetek glavnih alternativ, ki jih je preučil, in prikaz glavnih razlogov za njegovo odločitev, ob upoštevanju vplivov na okolje.

65 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da Direktiva o PVO ne vsebuje opredelitve pojma „glavne alternative“ iz člena 5(3)(d) Direktive o PVO. Vendar je treba šteti, kot je navedla generalna pravobranilka v točkah 94 in 95 sklepnih predlogov, da je za ugotovitev, katere od teh alternativ je treba šteti za „glavne“, odločilen vpliv teh alternativ ali odsotnost vpliva projekta na okolje. V zvezi s tem ni pomembno, kdaj nosilec projekta zavrne alternativo.

66 Drugič, ker je v skladu z besedilom člena 5(3)(d) Direktive o PVO treba predložiti le povzetek teh rešitev, je treba šteti, da ta določba ne zahteva, da se glede preučenih glavnih alternativnih rešitev opravi enaka presoja vplivov kot za izbrani projekt. Pri tem od nosilca projekta zahteva, da navede razloge za svojo odločitev, vsaj glede različnih vplivov na okolje. Namen obveznosti nosilca projekta, da povzame glavne alternative, je namreč obrazložitev njegove izbire.

67 Ta obveznost nosilca projekta nato omogoča pristojnemu organu, da izvede temeljito presojo vplivov na okolje, s katero ustrezno opredeli, opiše in presodi vplive izbranega projekta na okolje v skladu s členom 3 Direktive o PVO.

68 Nazadnje je treba poudariti, da je treba predložiti povzetek iz te določbe za vse glavne alternative, ki jih je preučil nosilec projekta, kot jih je prvotno načrtoval sam ali pristojni organ ali so jim bili naklonjeni nekateri deležniki.

69 Glede na zgornje preudarke je treba na peto, šesto in sedmo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5(3)(d) Direktive o PVO razlagati tako, da mora nosilec projekta predložiti informacije o okoljskih vplivih tako za izbrano rešitev kot za vsako od glavnih alternativnih rešitev, ki jih je ta preučil, ter razloge za svojo odločitev, ob upoštevanju vsaj njihovih vplivov na okolje, in to tudi v primeru zavrnitve take alternative v zgodnji fazi.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Člen 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst je treba razlagati tako, da mora „ustrezna presoja“ po eni strani zajeti vse habitatne tipe in vrste, za katere je območje zaščiteno, in po drugi strani opredeliti in presoditi tako vplive predlaganega projekta na vrste, prisotne na tem območju, ki niso bile uvrščene v seznam, kot tudi vplive na habitatne tipe in vrste zunaj meja navedenega območja, če ti vplivi lahko vplivajo na cilje ohranjanja območja.**

2. **Člen 6(3) Direktive 92/43 je treba razlagati tako, da pristojnemu organu omogoča dati soglasje k načrtu ali projektu, ki nosilcu projekta dopušča poznejšo določitev nekaterih parametrov glede faze izgradnje, kot je lokacija prostorov in prometnih poti, le če je gotovo, da so v soglasju določeni dovolj strogi pogoji, ki zagotavljajo, da ti parametri ne bodo škodovali celovitosti območja.**

3. **Člen 6(3) Direktive 92/43 je treba razlagati tako, da kadar pristojni organ zavrne sklepe znanstvenega mnenja, naklonjenega pridobitvi dodatnih informacij, mora „ustrezna presoja“ vsebovati jasno in podrobno obrazložitev, s katero se ovrže vsakršen razumen znanstveni dvom glede učinkov predvidenih del na zadevnem območju.**

4. **Člen 5(1) in (3) ter Prilogo IV Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje je treba razlagati tako, da od nosilca projekta zahtevajo predložitev informacij o izrecnem obravnavanju pomembnih vplivov projekta na vse vrste, opredeljene v izjavi na podlagi teh določb.**

5. **Člen 5(3)(d) Direktive 2011/92 je treba razlagati tako, da mora nosilec projekta predložiti informacije o okoljskih vplivih tako za izbrano rešitev kot za vsako od glavnih alternativnih rešitev, ki jih je ta preučil, ter razloge za svojo odločitev, ob upoštevanju vsaj njihovih vplivov na okolje, in to tudi v primeru zavrnitve take alternative v zgodnji fazi.**

Podpisi