



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 24. januarja 2019¹

Zadeva C-43/18

**Compagnie d'entreprises CFE SA
proti
Région de Bruxelles-Capitale**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Belgija))

Zadeva C-321/18

**Terre wallonne ASBL
proti
Région wallonne**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Belgija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Okolje – Direktiva 2001/42/ES – Presoja vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje – Direktiva 92/43/EGS – Ohranjanje naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst – Ukrepi za upravljanje ohranitvenih območij – Določitev posebnega ohranitvenega območja – Pojem načrti in programi – Obveznost izvedbe okoljske presoje – Določitev ciljev ohranjanja za Région wallonne“

I. Uvod

1. Kakšna je povezava med Direktivo SPVO (SPVO je kratica za strateško presojo vplivov na okolje)² in Direktivo o habitatih³? To vprašanje se poraja v obeh predlogih za sprejetje predhodne odločbe Conseil d'État (državni svet, Belgija), ki ju bom preučila skupaj.

2. Razlog so različne presoje vplivov na okolje, predvidene v pravu Unije, v obravnavanem primeru zlasti v členu 6(3) Direktive o habitatih določena presoja posledic načrtov in projektov, ki bi lahko negativno vplivali na območja Natura 2000, in okoljska presoja načrtov in programov iz Direktive SPVO. Po drugi strani pa najbolj poznana presoja, presoja čezmejnih vplivov projektov na okolje iz Direktive PVO,⁴ v obravnavanem primeru ne igra posebne vloge.

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

² Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157).

³ Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 193).

⁴ Direktiva 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).

3. Pri tem gre v zadevi CFE za prenos Direktive o habitatih v obliki nacionalne določitve posebnega ohranitvenega območja, ki prinaša sprejetje različnih sistemov varstva, in v zadevi Terre wallonne za določitev ciljev ohranjanja območja za vsa območja Natura 2000 v Région wallonne (regija Valonija), pri čemer gre ravno tako za izvajanje Direktive o habitatih. Oba zakonodajna akta se izpodbijata z utemeljitvijo, da bi morala biti pred sprejetjem opravljena okoljska presoja iz Direktive SPVO.

4. V zvezi s tem je treba razjasniti predvsem, ali so ukrepi, ki so neposredno povezani z upravljanjem območij Natura 2000 oziroma so za to potrebni – v obravnavanih zadevah določitev ohranitvenega območja in določitev ciljev ohranjanja območja – načeloma izvzeti iz področja uporabe okoljske presoje iz Direktive SPVO. V prid temu se navaja predvsem, da takšni ukrepi v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih izrecno niso predmet presoje posledic za območje. Toda kaj to pomeni za okoljsko presojo iz Direktive SPVO?

5. Poleg tega je treba preučiti, ali omenjeni ukrepi konkretno izpolnjujejo pogoje za izvedbo okoljske presoje. Zato je treba razjasniti predvsem, ali določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov.

6. Poudariti je treba praktični pomen obravnavanih postopkov. Več tisoč posameznih območij Natura 2000 skupaj pokriva približno 18 % kopnega in 6 % morja Evropske unije. Ker so se do sedaj ukrepi upravljanja, kot je videti, pogosto sprejemali brez okoljske presoje, bi lahko obveznost, da se za ukrepe za upravljanje območij Natura 2000 izvede okoljska presoja, povzročila dvom o tem omrežju.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva SPVO

7. Cilji Direktive SPVO so navedeni zlasti v členu 1:

„Cilj te direktive je zagotoviti visoko raven varstva okolja in prispevati k vključevanju okoljskih vidikov v pripravljanje in sprejemanje načrtov in programov, zato da se spodbuja trajnostni razvoj, tako da se zagotovi skladno s to direktivo izvedena okoljska presoja nekaterih načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.“

8. Načrti in programi so opredeljeni v členu 2(a) Direktive SPVO:

„V tej direktivi:

(a) ‚načrti in programi‘ pomenijo načrte in programe, vključno s tistimi, ki jih sofinancira Evropska Skupnost, ter vse njihove spremembe:

- ki jih pripravi in/ali sprejme organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni ali jih pripravi organ, sprejme pa jih parlament ali vlada v zakonodajnem postopku in
- ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“.

9. Za postopka v glavni stvari je pomembna zlasti obveznost izvedbe strateške okoljske presoje na podlagi člena 3, od (1) do (5), Direktive SPVO:

„1. Okoljska presoja v skladu s členi 4 do 9 se izvede pri načrtih in programih iz odstavkov 2 do 4, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

2. Ob upoštevanju odstavka 3 se okoljska presoja izvede za vse načrte in programe,
 - (a) ki so pripravljene za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi [...] [PVO]; ali
 - (b) pri katerih je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja skladno s členom 6 ali 7 Direktive [...] [o habitatih].
3. Pri načrtih in programih iz odstavka 2, ki določajo rabo majhnih območij na lokalni ravni, ter pri manjših spremembah načrtov in programov iz odstavka 2 je okoljska presoja potrebna le, kadar države članice ugotovijo, da bodo verjetno znatno vplivali na okolje.
4. Države članice ugotovijo, ali je verjetno, da bodo načrti in programi, ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov in ki niso načrti in programi iz odstavka 2, znatno vplivali na okolje.
5. Države članice s preučevanjem vsakega primera posebej, z določanjem vrst načrtov in programov ali s kombinacijo obeh načinov ugotovijo, ali je verjetno, da bodo načrti ali programi iz odstavkov 3 in 4 znatno vplivali na okolje. Zato države članice v vseh primerih upoštevajo ustrezna merila iz Priloge II za zagotovitev, da so načrti in programi z verjetnimi znatnimi vplivi na okolje zajeti s to direktivo.“

2. Direktiva o habitatih

10. Natura 2000, omrežje evropskih ohranitvenih območij, je opredeljeno v členu 3(1) Direktive o habitatih:

„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 habitatni vrsti 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.

[...]“

11. Člen 4 Direktive o habitatih vsebuje konkretne določbe o določanju območij:

„1. Na podlagi meril iz Priloge III (faza 1) in ustreznih znanstvenih informacij vsaka država članica predlaga seznam območij in označi, kateri naravni habitatni tipi iz Priloge I in domorodne vrste iz Priloge II so prisotni na teh območjih. [...]

[...]

2. Na podlagi meril iz Priloge III (faza 2) ter v okviru vsake od devetih biogeografskih regij iz člena 1(c)(iii) in celotnega ozemlja iz člena 2(1) Komisija izdela iz seznamov držav članic v soglasju z vsako državo članico osnutek seznama območij, pomembnih za Skupnost, [...]

[...]

Seznam območij, ki so bila izbrana za območja, pomembna za Skupnost, na katerem so označena območja z enim ali več prednostnimi naravnimi habitatnimi tipi ali prednostnimi vrstami, sprejme Komisija skladno s postopkom iz člena 21.

3. [...]

4. Ko je območje, pomembno za Skupnost, sprejeto skladno s postopkom iz odstavka 2, zadevna država članica čim prej in najkasneje v šestih letih določi to območje za posebno ohranitveno območje in določi prednostne naloge glede na pomembnost območij za ohranjanje ali obnovitev ugodnega stanja ohranjenosti naravnega habitatnega tipa iz Priloge I ali vrste iz Priloge II ter za usklajenost Nature 2000 in glede na nevarnost, da bi se ta območja razvrednotila ali uničila.

5. Takoj, ko je območje uvrščeno na seznam iz tretjega pododstavka odstavka 2, zanj velja člen 6(2), (3) in (4).“

12. Varstvo območij je v Direktivi o habitatih v členu 6, od (1) do (3), urejeno tako:

„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 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.“

B. Nacionalno pravo

1. Odločba o določitvi Région de Bruxelles-Capitale za območje Forêt de Soignes

13. Predmet postopka, ki je privedel do zadeve CFE, je Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant désignation du site Natura 2000 – BE1000001: „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe“ du 14 avril 2016 (odlok vlade Région de Bruxelles-Capitale (regija Bruselj – glavno mesto) z dne 14. aprila 2016 o določitvi območja Natura 2000 – BE1000001 „gozd Soignes z obronki in sosednjimi pogozdenimi zemljišči ter dolina Woluwe – kompleks gozd Soignes – dolina Woluwe“).⁵

14. Ta odlok v bistvu določa, katere površine so del posebnega ohranitvenega območja, kateri habitatni tipi in vrste so tam prisotni, v kakšnem stanju ohranjenosti so bili ob identifikaciji območja, kakšno stanje ohranjenosti naj se doseže ter zakaj se to območje varuje.

15. Člen 15 odloka vsebuje določene prepovedi za varstvo območja:

„1. Ob uporabi člena 47(2) [uredbe o varstvu narave z dne 1. marca 2012] so v tem členu določene splošne prepovedi za območje Natura 2000, določene s tem odlokom.

⁵ *Moniteur belge* št. 136 z dne 13. maja 2016, str. 31558.

2. Ob upoštevanju posebnih določil, ki dovoljujejo izjemo ali odstopanje, je za projekte, ki niso predmet ne dovoljenja ne soglasja v smislu člena 47(2) [uredbe o varstvu narave z dne 1. marca 2012], prepovedano:

- (1) odstranjevanje, izkoreninjanje, poškodovanje oziroma uničevanje avtohtonih rastlinskih vrst, vključno z mahovi, gobami in lišaji, ter uničevanje, degradiranje oziroma spreminjanje rastlinja;
- (2) [...]

2. Opredelitev ciljev ohranjanja v Région wallonne

16. V postopku v glavni stvari v zadevi Terre wallonne gre za odlok valonske vlade z dne 1. decembra 2016 o določitvi ciljev ohranjanja za omrežje Natura 2000.⁶ V njem so opredeljeni kvantitativni in kvalitativni cilji ohranjanja za habitatne tipe in vrste v celotni regiji.

17. Podlaga za sprejetje tega odloka je v členu 25a zakona z dne 12. julija 1973 o ohranjanju narave:

„Člen 25a. (1) Vlada na ravni Région wallonne določa cilje ohranjanja za vsak naravni habitatni tip in za vsako vrsto, za katere je treba določiti območja.

Cilji ohranjanja so na ravni Région wallonne določeni na podlagi stanja ohranjenosti naravnih habitatnih tipov in vrst, za katere je treba določiti območja, in njihov predmet je ohranitev ali, kjer je to primerno, obnovitev naravnih habitatnih tipov in vrst, za katere je treba določiti območja.

Ti cilji ohranjanja so okvirni.

(2) Vlada na podlagi ciljev ohranjanja iz odstavka 1 določi cilje ohranjanja, ki se uporabljajo na ravni območij Natura 2000.

Ti cilji ohranjanja so pravno zavezujoči. Razlagajo se glede na določila člena 26(1), pododstavka 2.2 in 3.“

18. V uvodnih izjavah odloka so cilji predstavljeni zlasti takole:

„[...]

Skladno s členi 1a, 21a in 25a(1), prvi pododstavek, zakona [z dne 12. julija 1973 o ohranjanju narave] je treba cilje ohranjanja določiti na ravni celotnega območja Région wallonne (in ne samo za omrežje Natura 2000), tako da obstaja pregled nad tem, kaj je v Région wallonne treba ohraniti oziroma, kjer je to primerno, kaj je treba obnoviti, da bi ohranili ali obnovili ugodno stanje ohranjenosti habitatov in vrst, za katere je vzpostavljeno omrežje Natura 2000; ti cilji ohranjanja so okvirni.

Cilje ohranjanja je treba na ravni območij določiti na podlagi ciljev ohranjanja, določenih na ravni celotnega ozemlja Région wallonne; ti cilji so pravno zavezujoči. [...]

[...]

Ti cilji se v določenem območju Natura 2000 uporabljajo le, če je to območje določeno za to vrsto ali ta habitat.“

⁶ *Moniteur belge* št. 340 z dne 22. decembra 2016, str. 88148.

III. Dejanski stanji in predloga za sprejetje predhodne odločbe

A. Zadeva C-43/18 – CFE

19. Delniška družba C.F.E. (v nadaljevanju: CFE) je od leta 1983 lastnica zemljišča, ki zajema večino planote Foresterie v Watermael-Boitsfort, občini v južnem delu Région de Bruxelles-Capitale.

20. V skladu z Direktivo o habitatih je 7. decembra 2004 Evropska komisija sprejela prvi seznam območij v atlantski biogeografski regiji, pomembnih za Skupnost, ki je vključeval območje Natura 2000 BE1000001 „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe. Complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe“ (gozd Soignes z obronki in sosednjimi pogozdenimi zemljišči ter dolina Woluwe. Kompleks gozd Soignes – dolina Woluwe).⁷ Zemljišče družbe CFE je del tega območja.

21. Družba CFE je zoper to odločbo Komisije vložila tožbo, ki jo je Splošno sodišče s sklepom z dne 19. septembra 2006 zavrglo kot nedopustno.⁸

22. Družba CFE trdi, da je 9. oktobra 2007 prvič izvedela, da je znaten del njenega zemljišča od leta 1937 do leta 1987 občina Watermael-Boitsfort uporabljala kot nezakonito odlagališče. Tedaj ji je namreč I.B.G.E. (Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, bruseljski inštitut za upravljanje okolja, Belgija) posredoval opozorilo s pozivom, naj predloži načrt za sanacijo zemljišča.

23. Région de Bruxelles-Capitale je 9. julija 2015 v prvi obravnavi odobrila prvi osnutek odloka o določitvi omenjenega območja Natura 2000. Javna obravnava tega prvega osnutka odloka je trajala od 24. septembra do 7. novembra 2015. Vloženi sta bili 202 pripombi, od tega je eno vložila družba CFE. Kljub temu je vlada 14. aprila 2016 odlok o določitvi omenjenega območja Natura 2000 sprejela.

24. S tožbo, ki jo je vložila 12. julija 2016, družba CFE predlaga razveljavitev odloka z dne 14. aprila 2016. Pri tem graja zlasti neizvedbo okoljske presoje v skladu z Direktivo SPVO.

25. Zato se v tem postopku Conseil d'État (državni svet) na Sodišče obrača z naslednjimi vprašanji:

- „(1) Ali je odlok, s katerim organ države članice določi posebno ohranitveno območje v skladu z Direktivo o habitatih, in ki vsebuje cilje ohranjanja in splošne preventivne ukrepe z regulativno vrednostjo, načrt ali program v smislu Direktive SPVO?
- (2) Natančneje, ali je tak odlok zajet s členom 3(4) Direktive SPVO kot načrt ali program, ki določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov, tako da morajo države članice v skladu z odstavkom 5 ugotoviti, ali bi lahko znatno vplival na okolje?
- (3) Ali je treba člen 3(2)(b) Direktive SPVO razlagati tako, da je isti odlok o določitvi izvzet iz področja uporabe njenega člena 3(4)?“

26. Pisna stališča so predložile Compagnie d'entreprises CFE, Région de Bruxelles-Capitale, Irska, Češka republika in Evropska komisija.

⁷ Odločba 2004/813/ES (UL 2004, L 387, str. 1).

⁸ Sklep z dne 19. septembra 2006, CFE/Komisija (T-100/05, neobjavljen, EU:T:2006:260).

B. Zadeva C-321/18 – Terre wallonne

27. 8. novembra 2012 se je začel postopek za sprejetje odloka o določitvi ciljev ohranjanja za omrežje Natura 2000 za Région wallonne. Od 10. decembra 2012 do 8. februarja 2013 je v 218 občinah, na katere se omrežje Natura 2000 nanaša, potekalo javno posvetovanje. Vlada Région wallonne je 1. decembra 2016 odlok sprejela.

28. S tožbo, vloženo 9. februarja 2017, nepridobitno združenje (A.S.B.L.) Terre wallonne zahteva, naj se odlok z dne 1. decembra 2016 razglasi za ničen.

29. V tem postopku se Conseil d'État (državni svet) na Sodišče obrača z naslednjima vprašanjema:

„(1) Ali je odlok, s katerim organ države članice v skladu z Direktivo o habitatih določi cilje ohranjanja za omrežje Natura 2000, načrt ali program v smislu Direktive SPVO, zlasti v smislu člena 3(2)(a) oziroma 3(4) te Direktive?“

(2) Če je odgovor pritrdilen, ali je tak odlok predmet okoljske presoje v skladu z Direktivo SPVO, čeprav takšna presoja ni potrebna v skladu z Direktivo o habitatih, na podlagi katere je bil odlok sprejet?“

30. Pisna stališča so podale Terre wallonne ASBL, Kraljevina Belgija, Irska, Češka republika in Evropska komisija.

C. Skupna ustna obravnava

31. Sodišče je 13. decembra 2018 izvedlo skupno ustno obravnavo, katere so se udeležile družba CFE, Région de Bruxelles-Capitale, Belgija in Komisija.

IV. Pravna presoja

32. Namen obeh predlogov za sprejetje predhodne odločbe je razjasniti, ali je za ukrepe, ki so v smislu člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih neposredno povezani z upravljanjem območij Natura 2000 oziroma so potrebni zanje, treba opraviti okoljsko presojo iz Direktive SPVO kot za načrte oziroma programe.

33. Natančneje, v zadevi CFE gre za pravni akt, ki predhodno že zavarovanemu območju podeljuje specifičen nacionalni varstveni status, v zadevi Terre wallonne pa za ukrep, ki združuje cilje ohranjanja za vsa območja Natura 2000 v Région wallonne.

34. Conseil d'État (državni svet) pravilno meni, da sta ta ukrepa neposredno povezana z upravljanjem območij Natura 2000 in sta zanj potrebna. Z določitvijo posebnega ohranitvenega območja se določa nacionalni varstveni status območja in vzpostavlja okvir za upravljanje območja. Združitev ciljev ohranjanja vseh območij Natura 2000 v Région wallonne pa postavlja posamezne, za območja specifične okvire, v širši kontekst.

35. Zato ni sporno, da oba ukrepa izpolnjujeta pogoje iz člena 2(1)(a) Direktive SPVO. Sprejela sta ju organa na regionalni ravni, ki sta ju morala sprejeti na podlagi zakonov oziroma drugih predpisov, in sicer na podlagi Direktive o habitatih in prava, s katerim je bila ta prenesena.

36. Vprašanja Conseil d'État (državni svet) se nanašajo na dva druga sklopa problemov, in sicer primarno na to, ali so ukrepi za varstvo in upravljanje območij Natura 2000 v vsakem primeru izključeni iz strateške okoljske presoje iz Direktive SPVO, in če niso, ali izpolnjujejo preostale pogoje za strateško okoljsko presojo iz člena 3 Direktive SPVO, ali zlasti določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov.

A. Strateška okoljska presoja ukrepov za upravljanje območij Natura 2000

37. Bruselj, Belgija, Irska in Komisija menijo, da se s členom 3(2)(b) Direktive SPVO in izjemo za ukrepe upravljanja območja iz člena 6(3) Direktive o habitatih strateška okoljska presoja v zvezi z območji Natura 2000 omejuje na presojo načrtov in projektov, ki so tudi predmet presoje posledic za območje, predpisane v Direktivi o habitatih. Za ukrepe za upravljanje območij Natura 2000 naj torej okoljska presoja nikoli ne bi bila potrebna.

38. Skladno s členom 3(2)(b) Direktive SPVO se okoljska presoja izvede za načrte in programe, pri katerih je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja v skladu s členom 6 ali 7 Direktive o habitatih. S to presojo naj bi se predstavili vsi vplivi na okolje posameznega ukrepa, vendar Direktiva SPVO na te vplive ne navezuje nikakršnih pravnih posledic.

39. Toda člen 6(3) Direktive o habitatih načrte ali projekte, ki so neposredno povezani z upravljanjem območja ali zanj potrebni, izključuje iz tam predvidene presoje posledic za območje. Pristojni nacionalni organi pa smejo druge načrte in projekte odobriti le, če presoja posledic za območje pokaže, da ne bodo škodovali celovitosti zadevnega območja.

40. Ker so sporni ukrepi neposredno povezani z upravljanjem območij Natura 2000, niso predmet presoje posledic v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih in zato zanje tudi ni potrebna okoljska presoja v skladu s členom 3(2)(b) Direktive SPVO.

41. Vendar s tem še ni ugotovljeno, ali je okoljska presoja izključena na podlagi člena 3(2)(a) oziroma (4) Direktive SPVO.

42. V skladu s členom 3(2)(a) Direktive SPVO se okoljska presoja izvede za vse načrte in programe, ki so pripravljani za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi PVO.

43. Dvomi različnih strank, ali je določitev posebnega ohranitvenega območja oziroma določitev ciljev ohranjanja za območja Natura 2000 v posamezni regiji mogoče uvrstiti v enega od teh področij, so povsem razumljivi.

44. Vendar pa se v to ni treba poglobljati, saj v skladu s členom 3(4) Direktive SPVO države članice ugotovijo tudi, ali je verjetno, da bodo načrti in programi, ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo (drugih) projektov ter ki niso načrti in programi iz odstavka 2, znatno vplivali na okolje.⁹ V takem primeru je okoljsko presojo prav tako treba opraviti.

45. Sicer zgoraj navedene stranke pravilno poudarjajo, da zakonodajalec Unije ukrepov za upravljanje območja v členu 3 Direktive SPVO ni omenil. A po drugi strani tudi z nobeno od zgoraj navedenih določb ni izrecno določeno, da so ukrepi za upravljanje območja izvzeti iz okoljske presoje.

⁹ Glej sodbi z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi (C-295/10, EU:C:2011:608, točke od 45 do 47), in z dne 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, točke od 52 do 54).

46. Če pa izjema za upravljanje območij ne bi veljala tudi za Direktivo SPVO, bi na prvi pogled lahko prišlo do protislovja med obema direktivama. Zakaj naj bi zakonodajalec Unije ukrepe za upravljanje območja iz obveznosti, da se mora izvesti presoja posledic za območje, v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih izrecno izvzel, hkrati pa zanje predpisal izvedbo okoljske presoje iz Direktive SPVO?

47. Vendar pa takšnega protislovja dejansko ni, saj imata presoji različni funkciji.

48. S presojo posledic za območje iz člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih naj bi se razjasnilo, ali se lahko odobri načrt oziroma projekt v skladu s členom 6(3), drugi stavek, oziroma (4). Pristojni organi smejo namreč z načrtom ali programom v skladu s členom 6(3), drugi stavek, soglašati le, če presoja posledic za območje vsebuje celovite, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, ki lahko odstranijo vsak razumen znanstveni dvom o učinkih del, ki so bila predvidena na zadevnem varovanem območju.¹⁰ In izjema od teh strogih pogojev, določena v členu 6(4) Direktive o habitatih, se uporablja šele po tem, ko so bile analizirane posledice načrta ali projekta iz člena 6(3) te Direktive.¹¹

49. Zlasti pogoji za soglasje iz člena 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih izključujejo, da bi se izjema uporabljala za ukrepe za upravljanje območja. Kajti pri upravljanju območja je ukrepe pogosto nemogoče strukturirati tako, da bi se lahko odpravil vsak razumen znanstveni dvom o učinkih ciljev ohranjanja. Ravno za določitev posebnih ohranitvenih območij člen 4(4) Direktive o habitatih celo izrecno zahteva, da morajo pristojni organi zlasti pri določanju območij določiti prednostne naloge, torej da morajo nekaterim ciljem dati prednost pred drugimi.¹²

50. Na primer za varstvo habitatnih tipov, kot so odprte pokrajine, zlasti travniki, je praviloma potrebno odstranjevanje grmovij ali dreves, ki bi lahko nudila habitat zaščitenim vrstam ali ki bi se lahko razvila v druge zaščitene habitatne tipe.

51. Poleg tega je pogosto treba sprejeti določene ukrepe za varstvo habitatnih tipov in vrst, čeprav ni mogoče odpraviti vsakega razumnega znanstvenega dvoma o škodljivih učinkih ciljev ohranjanja območja. Zato se predvideva, da je mnogo habitatnih tipov odvisnih od določenih oblik upravljanja,¹³ četudi škodljivih učinkov takega upravljanja v vsakem primeru ne moremo izključiti.

52. V nasprotju z Direktivo o habitatih Direktiva SPVO ne vsebuje materialnopravnih zahtev glede soglasja za izvedbo projekta.¹⁴ Njen namen je predvsem zagotoviti, da se ob sprejemanju načrtov in programov upoštevajo njihovi okoljski vplivi.

53. Tako upoštevanje mora sicer v vsakem primeru vključevati skladnost z obveznimi okoljskimi določbami, vendar te ne morejo izhajati iz Direktive SPVO, temveč iz drugih zakonskih aktov, na primer iz Direktive o habitatih ali Direktive o vodah.¹⁵

54. Zlasti Irska in Komisija pa se opirata tudi na to, da naj ukrepi za upravljanje območij Natura 2000 po svoji naravi ne bi imeli nikakršnih negativnih vplivov na okolje, medtem ko je namen Direktive SPVO odkrivanje in upoštevanje takšnih vplivov.

10 Sodbe z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi (C-258/11, EU:C:2013:220, točka 44); z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 50), in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 114).

11 Sodbi z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 60), ter tam navedena sodna praksa, in z dne 17. aprila 2018, Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 189).

12 Sodba z dne 4. marca 2010, Komisija/Francija (C-241/08, EU:C:2010:114, točka 53). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Francija (C-241/08, EU:C:2009:398, točke 43, 44 in 71).

13 Glej Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J. E., „Which habitats of European importance depend on agricultural practices?“, *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), str. 2365–2378.

14 V zvezi z Direktivo PVO glej sodbi z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, točka 231), in z dne 14. marca 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, točka 46).

15 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275).

55. Dejansko je strateška okoljska presoja v skladu s četrto uvodno izjavo Direktive SPVO orodje za vključevanje varstva okolja v druge dejavnosti. Vendar njen prednostni cilj ni presojanje ukrepov za varstvo okolja.

56. Kot je bilo omenjeno že na ustni obravnavi, je Sodišče že v sodbi *Terre wallonne* iz leta 2010¹⁶ razsodilo, da je okoljska presoja lahko potrebna tudi za okoljevarstveni ukrep. Tam je šlo za delovne programe Région wallonne za izvedbo Direktive o nitratih.¹⁷

57. V zvezi z ukrepi za upravljanje območij Natura 2000 že možnost navzkrižja med cilji pri ukrepih za upravljanje območja kaže, da ni nujno, da ukrepi okolje ščitijo ali izboljšujejo, temveč mu lahko tudi škodujejo.

58. Poleg tega obstaja tudi tveganje, da so ukrepi za upravljanje območja zastavljeni slabo ali nezadostno in zato območjem sami škodujejo ali škodljivih vplivov nanje ne preprečijo. Poleg tega učinkovitost ukrepov za upravljanje območja pogosto ni pojasnjena tako, da ne ostajajo dvomi.

59. Taki dvomi o kakovosti odloka Région wallonne so domnevno spodbudili okoljevarstveno združenje *Terre wallonne*, da v obravnavanem postopku ta odlok izpodbija.

60. Posledično abstraktni cilj ukrepov za upravljanje območja – uresničevanje varstva območja v skladu z Direktivo o habitatih – ne nalaga zaključka, da ti ukrepi na okolje ne morejo vplivati negativno.

61. Glede na to je protislovje bolj verjetno v sami Direktivi o habitatih. Za odobritev načrtov in projektov v zvezi z območji Natura 2000 določa strogo presojo, ki jo je treba izvesti na podlagi najboljših znanstvenih dognanj.¹⁸ V nasprotju s tem pa za upravljanje območij – vsaj glede na besedilo Direktive o habitatih – ne zahteva nikakršne znanstvene podlage.

62. Vendar tudi na podlagi tega ni mogoče izključiti, da je hotel zakonodajalec Unije upravljanje območij izključiti iz vsakršne okoljske presoje. Nasprotno, to protislovje kaže predvsem, da zakonodajalec Unije ob sprejetju Direktive o habitatih ni štel za potrebno, da se ta zadeva dokončno in natančno uredi. Očitno je izhajal iz tega, da bodo države članice potrebne ukrepe sprejele na lastno odgovornost.

63. Taki ukrepi so potrebni, saj lahko upravljanje območij na cilje ohranjanja teh območij ravno tako znatno škodljivo vpliva in bi ga bilo treba znanstveno utemeljiti vsaj tako dobro kot odločitve o načrtih in projektih.¹⁹ Ta ocena je poleg tega potrjena z dejstvom, da so pristojni organi v postopka sprejemanja spornih ukrepov vključili javnost.

64. Če pa zakonodajalec v zvezi Direktivo o habitatih določb o okoljski presoji in udeležbi javnosti v zvezi z upravljanjem območij ni štel za potrebne, to še ne pomeni, da je ob sprejetju splošnih pravil o okoljski presoji želel izključiti upravljanje območij Natura 2000.

16 Sodba z dne 17. junija 2010, *Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie* (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:355).

17 Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 68).

18 Sodbe z dne 21. julija 2016, *Orleans in drugi* (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583, točka 51); z dne 26. aprila 2017, *Komisija/Nemčija (Moorburg)* (C-142/16, EU:C:2017:301, točka 57), in z dne 17. aprila 2018, *Komisija/Poljska (Puszcza Białowieska)* (C-441/17, EU:C:2018:255, točka 113).

19 Glej moje sklepne predloge v zadevi *Komisija/Francija* (C-241/08, EU:C:2009:398, točki 70 in 71).

65. Nasprotno, okoljska presoja iz Direktive SPVO, presoja vplivov na okolje iz Direktive PVO ali za druge primere udeležba javnosti s presojo vplivov na okolje iz člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije²⁰, lahko smiselno dopolnjujejo pravila za upravljanje območij iz Direktive o habitatih v zvezi s presojo možnih vplivov na okolje in udeležbo javnosti.

66. Navsezadnje je treba te premisleke preučiti v zvezi z argumentom, da bi uporaba Direktive SPVO izvajanje Direktive o habitatih nevdržno zadržala. Žrtvovanje ukrepov za zagotavljanje kakovosti v imenu učinkovitosti namreč vključuje nezanemarljiva tveganja. Čemu koristi omrežje Natura 2000, če se območja formalno sicer hitro določijo, dejansko varstvo vrst in habitatnih tipov pa je nezadostno, ker so se posamezni ukrepi sprejemali brez zadostne utemeljitve in udeležbe javnosti?

67. Zato člen 3(2)(b) Direktive SPVO in izjema za ukrepe za upravljanje območja iz člena 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih ne nasprotujeta obvezni izvedbi strateške okoljske presoje.

B. O pojmihi načrtov in programov v zvezi s členom 3(2)(a) in (4) Direktive SPVO

68. Glede na zgornje preudarke je očitno, da izvedba okoljske presoje za določitev posebnega ohranitvenega območja in za določitev ciljev ohranjanja za območja Natura 2000 v neki regiji ni obvezna na podlagi člena 3(2)(b) Direktive SPVO. Kot je prikazano v točkah 42 in 44, pa bi lahko obveznost izvedbe izhajala zlasti iz člena 3(4) Direktive SPVO.

69. Ta obveznost – enako kot obveznost presoje v skladu s členom 3(2)(a) Direktive SPVO – je odvisna od tega, da posamezni načrt oziroma program določa okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov.

70. V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da se pojem „načrti in programi“ nanaša na vsak akt, ki z opredelitvijo pravil in postopkov nadzora, ki veljajo za zadevni sektor, določa velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, za katere je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje.²¹ V zvezi s tem je treba pojem „velik nabor meril in pogojev“ razumeti kakovostno, in ne količinsko. Izogibati se je namreč treba mogočim strategijam za izogibanje obveznosti iz Direktive SPVO, kar se kaže v obliki drobljenja ukrepov, s čimer se zmanjša polni učinek te direktive.²²

1. O določitvi posebnega ohranitvenega območja

71. Z določitvijo posebnega ohranitvenega območja, kakršna je predmet zadeve CFE, se lahko okvir v smislu iz člena 3(2)(a) oziroma (4) Direktive SPVO določi na dva načina. Prvič, okvir za soglasje za izvedbo projektov se lahko določi že z določitvijo ohranitvenega območja s posebnimi cilji ohranjanja in, drugič, z določitvijo so lahko povezani posebni sistemi varstva, ki vsebujejo takšen okvir.

²⁰ Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah iz leta 1998 (UL 2005, L 124, str. 4), ki je bila sprejeta z Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1). Glej sodbi z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točki 57 in 59), ter z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, točki 38 in 39).

²¹ Sodbe z dne 27. oktobra 2016, D'Oultremont in drugi, C-290/15, EU:C:2016:816, točka 49); z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-671/16, EU:C:2018:403, točka 53), ter Thybaut in drugi (C-160/17, EU:C:2018:401, točka 54).

²² Sodbi z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-671/16, EU:C:2018:403, točka 55) ter Thybaut in drugi (C-160/17, EU:C:2018:401, točka 55).

a) Določitev ohranitvenega območja s posebnimi cilji ohranjanja

i) Določitev kot taka

72. Z določitvijo ohranitvenega območja s posebnimi cilji ohranjanja se nedvomno določi strog okvir za soglasje za izvedbo projektov znotraj ohranitvenega območja in v njegovi okolici. Takšni projekti – ne glede na to, ali so predmet Direktive PVO ali ne²³ – se namreč lahko odobrijo le v skladu s členom 6(3) in (4) Direktive o habitatih. Merilo za potrebno presojo so za to območje določeni cilji ohranjanja.

73. Na projekte znotraj tega okvira se sicer nanaša že člen 3(2)(b) Direktive SPVO. Vendar to ne izključuje, da se določitev samega okvira dodeli členu 3(2)(a) in (4) te Direktive.

74. Iz določitve posebnega ohranitvenega območja v zvezi s členom 6(3) in (4) Direktive o habitatih tako izhaja kvalitativno velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov.

75. Vendar pa ta okvir ni nujno določen šele z določitvijo posebnega ohranitvenega območja. Sicer je treba člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih, če ju beremo ločeno, uporabljati le za posebna ohranitvena območja, vendar pa je v členu 4(5) določeno, da je območje predmet določb iz člena 6, od (2) do (4), takoj ko je uvrščeno na seznam Skupnosti iz člena 4(2), tretji pododstavek. Na ta seznam Komisija v skladu s členom 4(2) Direktive o habitatih uvrsti območja, ki jih izbere izmed predlogov območij, ki jih države članice predlagajo v skladu s členom 4(1). Območja, uvrščena na seznam, morajo države članice sicer določiti za posebna ohranitvena območja, vendar morajo to v skladu s členom 4(4) storiti v roku šestih let. Območja Natura 2000 so zato v skladu s členom 6(3) in (4) praviloma zaščitena že dolgo, preden jim je podeljen status posebnega ohranitvenega območja.

76. Ob uvrstitvi na seznam Skupnosti sicer še niso določeni izrecni cilji ohranjanja, vendar so ti razvidni iz vseh habitatov in vrst, za katere je ohranitveno območje glede na podatke države članice ob predlaganju območja zaščiteno.²⁴ Okvir za soglasja za izvedbo projektov, določen z določitvijo ohranitvenega območja, tako redno nastane že dolgo pred določitvijo posebnega ohranitvenega območja. Če se z določitvijo posebnega ohranitvenega območja ta okvir zgolj potrdi, se s tem ne nalaga izvedba okoljske presoje.

ii) Sprememba ciljev ohranjanja ob določitvi

77. Vendar ni mogoče izključiti, da je za določitev območja, ki vsebuje spremembo načrta ali programa, potrebna okoljska presoja.

78. V skladu s členom 2(a) Direktive SPVO pojem „načrti in programi“ vključuje tudi njihove spremembe. Kot je razvidno iz člena 3(3), je glede obveznosti izvedbe presoje tudi bistveno, ali je verjetno, da bodo spremembe znatno vplivale na okolje.

79. Določitev posebnega ohranitvenega območja lahko vpliva zlasti na cilje ohranjanja območja. Člen 4(4) Direktive o habitatih tako zahteva, da se ob določitvi določijo prednostne naloge. Poleg tega si lahko predstavljamo, da se seznam zaščitene habitatnih tipov in vrst ali prostorski obseg območja ob določitvi spremeni.

²³ Glej sodbo z dne 7. novembra 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment in drugi (C-293/17 in C-294/17, EU:C:2018:882, točki 65 in 66).

²⁴ Sodba z dne 7. novembra 2018, Holohan in drugi (C-461/17, EU:C:2018:883, točka 37), ter moji sklepní predlogi v zadevi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, točka 97).

80. Merilo za primerjavo, ali je prišlo do sprememb, so habitati in vrste, za katere je bilo območje zaščiteno ob uvrstitvi na seznam skupnosti, ter površine, ki jih je območje prvotno vsebovalo, če habitati, vrste in površine medtem niso bili spremenjeni že v skladu s členom 4(1) Direktive o habitatih.²⁵

81. Zaradi spremembe ciljev ohranjanja se spremeni okvir, ki ga ohranitveno območje določa za projekte. Če določeni habitatni tipi, vrste ali površine postanejo ali prenehajo biti predmet varstva, se nujno spremenijo pogoji za soglasje za izvedbo projektov, ki bi na območje lahko vplivali.

82. V zadevi CFE bi bilo treba preučiti zlasti, ali se je okvir za soglasje za izvedbo projektov zaradi vključitve habitatnih tipov in vrst regionalnega interesa v varstvo območja v skladu s členoma 8 in 9 ter prilogo 4 Odloka zadostno spremenil. Varstvo teh habitatnih tipov in vrst ne izhaja iz Direktive o habitatih, temveč zgolj iz prava Région de Bruxelles-Capitale. Zadevna območja tudi niso pomembna za uvrstitev območja na seznam Skupnosti. Zato ni mogoče izključiti, da pred določitvijo posebnega ohranitvenega območja z njimi povezani predlog območja varstva teh habitatnih tipov in vrst še ni vključeval.

iii) Teleološka redukcija okoljske presoje v zvezi z okvirom, ki ga določa člen 6(3) in (4)?

83. Posebej glede okvira, ki je določen s členom 6(3) in (4) Direktive o habitatih, bi se sicer lahko vprašali, ali je za cilje Direktive SPVO okoljska presoja dejansko potrebna. A navsezadnje tudi na podlagi tega premisleka ni mogoče zaključiti, da je okoljska presoja izključena.

84. Poleg že omenjenega cilja vključevanja okoljskih vidikov v odločanje je treba omeniti enega od strukturnih ciljev Direktive SPVO, ki izhaja iz tega, da dopolnjuje več kot deset let starejšo Direktivo PVO, katere predmet je upoštevanje okoljskih vplivov pri soglasjih za izvedbo projektov. Pri uporabi Direktive PVO se je namreč pokazalo, da so ob presoji projektov pogosto podani pomembni vplivi na okolje že zaradi prejšnjih ukrepov načrtovanja.²⁶ Ti vplivi se zato lahko sicer raziščejo v okviru presoje posledic za okolje, vendar se pri odobritvi projekta ne morejo več vsestransko upoštevati. Zato je smiselno, da se takšni vplivi na okolje raziščejo že v okviru pripravljanih ukrepov načrtovanja in da se pri tem upoštevajo.²⁷

85. Na podlagi tega cilja bi lahko sklepali, da okoljska presoja ni potrebna, če je vse vplive na okolje mogoče preveriti v okviru podeljevanja soglasij za izvedbo projekta in jih pri tem vsestransko upoštevati. Člen 6(3) in (4) Direktive o habitatih načeloma zahteva vsestransko upoštevanje vplivov načrtov in projektov na cilje ohranjanja posameznih območij.

86. Tveganje škodljivih vplivov pri določanju območij Natura 2000 in spreminjanju obsega varovanja je ravno to, da so določeni cilji ohranjanja nezadostni. Tega na stopnji podajanja soglasij za načrte in projekte kasneje ni več mogoče zadostno obravnavati.

iv) Vmesni predlog

87. Za določitev posebnega ohranitvenega območja je torej treba izvesti okoljsko presojo v skladu s členom 3(2)(a) in (3) ali v skladu s členom 3(4) Direktive SPVO, če je povezana s spremembami zadevnega ohranitvenega območja, zlasti s spremembami ciljev ohranjanja oziroma zaščitene površine, ki so predmet člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih ali širših nacionalnih varstvenih določb, če lahko te spremembe znatno vplivajo na okolje.

²⁵ Glej sodbo z dne 19. oktobra 2017, Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, točke od 16 do 20 in 30).

²⁶ Predlog za Direktivo Sveta o presoji vplivov določenih načrtov in programov na okolje (COM(96) 511 final, str. 6).

²⁷ Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:120, točki 31 in 32).

b) Določitev posebnih sistemov varstva pri določitvi območij

88. Poleg varstvenih določb, ki izhajajo iz člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih, se lahko pri določitvi območja določijo tudi posebni sistemi varstva za obravnavanje posebnih tveganj za območje.

89. Tako člen 15 odloka, ki je predmet postopka C-43/18, vsebuje določene prepovedi, npr. v odstavku 2, točka 1, prepoved odstranjevanja, izkoreninjanja, poškodovanja oziroma uničevanja avtohtonih rastlinskih vrst, vključno z mahovi, gobami in lišaji, ter uničevanja, degradiranja oziroma spreminjanja rastlinja.

90. Načeloma lahko takšne prepovedi, poleg določb iz člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih, določajo velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, ki predvidoma znatno vplivajo na okolje, torej lahko določajo okvir v smislu člena 3(2)(a) ali (4) Direktive SPVO.

91. Glede na besedilo člena 15 odloka pa se zdi, da tam določene prepovedi nimajo tega učinka, saj domnevno veljajo le za dejavnosti, za katere soglasje ni potrebno. Okvir, potreben za uporabo člena 3(2)(a) ali (4) Direktive SPVO, mora v nasprotju s tem veljati za soglasja za projekte.

92. Da bi obstajale druge prepovedi, ki bi jih bilo treba upoštevati v zvezi s podeljevanjem soglasij, ni razvidno.

93. Torej je za določitev posebnega ohranitvenega območja potrebna okoljska presoja v skladu s členom 3(2)(a) oziroma členom 3(4) Direktive SPVO, če določa posebne sisteme varstva, ki jih je treba uporabljati poleg člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih in ki določajo okvir za soglasje za izvedbo projektov, za katere je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje.

2. Določitev regionalnih ciljev ohranjanja

94. Odlok vlade Région wallonne z dne 1. decembra 2016 o določitvi ciljev ohranjanja za omrežje Natura 2000, to je pravni akt, ki je predmet zadeve Terre wallonne, je sicer tudi povezan z izvajanjem Direktive o habitatih, vendar pa ima povsem drugo funkcijo in način delovanja od določitve posebnega ohranitvenega območja. Ne določa ciljev ohranjanja za posebna območja, ampak jih v določeni meri združuje za celotno Région wallonne. V njem so strnjene površine določenih habitatnih tipov, ki že obstajajo v regiji in različnih območjih Natura 2000, in v njem je določeno, ali se bo površina teh habitatnih tipov v območjih Natura 2000 ohranila ali povečala. Vendar pa odlok ne vsebuje nikakršnih določb, kako in v katerih območjih regije naj se ti cilji ohranjanja dosežejo.

95. Zato odlok v nestrokovnem smislu nedvomno predstavlja okvir za vse načrte in projekte, ki bi lahko zadevali neko območje omrežja Natura 2000.

96. Toda Direktiva o habitatih ne vsebuje regionalnih ciljev ohranjanja, ampak izključno cilje ohranjanja za posamezna območja.

97. V skladu s tem so regionalni cilji ohranjanja iz člena 25a(1) zakona z dne 12. julija 1973 zgolj smernice. V skladu s členom 25a(2) so pravno zavezujoči le cilji ohranjanja, določeni za posamezna območja.

98. V osmi uvodni izjavi odloka je pojasnjena funkcija regionalnih ciljev ohranjanja v smislu, da naj bi omogočali celosten pregled nad tem, kaj bi bilo treba v Région wallonne ohranjati oziroma, kjer je to primerno, obnoviti, da bi ohranili ali obnovili ugodno stanje ohranjenosti habitatov in vrst, za katere je omrežje Natura 2000 vzpostavljeno.

99. Tako imajo regionalni cilji ohranjanja iz odloka predvsem informativno in usklajevalno funkcijo za upravljanje območij Natura 2000 v regiji. Ne vsebujejo pa velikega nabora meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, glede katerih je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje.

100. Odlok, s katerim organ države članice v skladu z Direktivo o habitatih cilje ohranjanja za omrežje Natura 2000 v svoji pristojnosti določi skupno, ne pa tudi za posamezna območja Natura 2000, s čimer torej ne določi pogojev za soglasja za izvedbo projektov, ni načrt oziroma program v smislu Direktive SPVO.

C. Končna ugotovitev

101. Na koncu je treba pripomniti, da ta pristop pomeni, da je za določitev območja Natura 2000 ali za določene spremembe ciljev ohranjanja oziroma obsega tega območja, če je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje, načeloma potrebna okoljska presoja.

102. Sicer je treba domnevati, da uvrstitev številnih območij na seznam Skupnosti in tudi nekatere vmesne spremembe njihovega varstva časovno še ne spadajo na področje uporabe Direktive SPVO. Vendar pa verjetno sedaj obstaja že mnogo določitev in sprememb območij, za katere bi se načeloma morala izvesti okoljska presoja, a se ni. Če te določitve in spremembe še niso dokončne, to je neizpodbojne, obstaja tveganje, da se bodo izpodbijale pred sodiščem.

103. Vendar pa morebitne izpodbojne tožbe zaradi neizvedbe okoljske presoje ne bi smele povzročiti, da se obseg varstva območij Natura 2000 zmanjša. Poleg tega se zdi nujno, da se v takih primerih učinek sporočila Komisiji ohrani, dokler niso pomanjkljivosti odpravljene.²⁸ Razveljavitev ali začasen odlog do odprave pomanjkljivosti pride v poštev zgolj pri spremembah, zaradi katerih se varstvo območja zmanjša.

104. Poleg tega bo v vsakem primeru treba preučiti, ali niso bile zahteve iz Direktive SPVO vendarle izpolnjene.²⁹ V obravnavanih zadevah je bilo izvedeno vsaj eno javno posvetovanje. Ali je bilo predloženo tudi okoljsko poročilo oziroma enakovredni dokumenti, iz spisa ni razvidno.

V. Predlog

105. Zato Sodišču predlagam, naj v zadevi C-43/18, CFE, odloči tako:

Za določitev posebnega ohranitvenega območja je v skladu s členom 3(2)(a) in (3) oziroma v skladu s členom 3(4) Direktive SPVO potrebna okoljska presoja,

- če je povezana s spremembami obsega varstva zadevnega ohranitvenega območja, zlasti s spremembami ciljev ohranjanja oziroma zaščitenih površin, ki so predmet člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih ali širših nacionalnih varstvenih določb, če lahko te spremembe znatno vplivajo na okolje, ali
- če določa posebne sisteme varstva, ki jih je treba uporabljati poleg člena 6(3) in (4) Direktive o habitatih ter ki določajo okvir za soglasje za izvedbo projektov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

²⁸ Glej sodbi z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 42 in naslednje), ter z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, točka 29 in naslednje).

²⁹ Sodba z dne 11. avgusta 1995, Komisija/Nemčija (Großkrotzenburg, C-431/92, EU:C:1995:260, točke od 43 do 45).

106. V zadevi C-321/18, Terre wallonne, Sodišču predlagam, naj odloči tako:

Odlok, s katerim organ države članice v skladu z Direktivo o habitatih cilje ohranjanja za omrežje Natura 2000 v svoji pristojnosti določi skupno, ne pa tudi za posamezna območja omrežja Natura 2000, s čimer torej ne določi pogojev za soglasja za izvedbo projektov, ni načrt oziroma program v smislu Direktive SPVO.