



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 21. julija 2016 *

„Predhodno odločanje — Okolje — Direktiva 92/43/EGS — Ohranjanje naravnih habitatov — Posebna ohranitvena območja — Območje Natura 2000 ‚Ustje rek Escaut in Durme od nizozemske meje do Genta‘ — Razvoj pristaniškega območja — Presoja posledic načrta ali projekta na varovano območje — Uresničitev negativnih posledic — Predhodni, a še nedokončani razvoj enakovrstnega območja, kot je uničeni del — Dokočnanje po presoji — Člen 6(3) in (4)“

V združenih zadevah C-387/15 in C-388/15,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložil Raad van State (državni svet, Belgija) z odločbama z dne 13. julija 2015, ki sta na Sodišče prispeli 17. julija 2015, v postopkih,

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15),

in

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (C-388/15)

proti

Vlaams Gewest,

ob udeležbi

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi C. Toader (poročevalka), predsednica senata, A. Prechal, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

* * Jezik postopka: nizozemščina.

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za H. Orleans, R. Van Buela, M. Apers, D. Malcorpsa, M. Rijssens in G. Van De Walleja I. Rogiers, odvetnik,
- za Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen S. Vernaillen in J. Geens, odvetnika,
- za belgijsko vlado L. Van den Broeck in S. Vanrie, agenta, skupaj z V. Tollenaere, odvetnico,
- za Evropsko komisijo E. Manhaeve in C. Hermes, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 6(3) in (4) Direktive 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, v nadaljevanju: Direktiva o habitatih).
- 2 Ta predloga sta bila predložena v okviru sporov med H. Orleans, R. Van Buelom in M. Apers ter D. Malcorpsom, M. Rijssens in G. Van De Wallejem proti Vlaams Gewest (flamska regija, Belgija) zaradi izpodbijanja veljavnosti odlokov o regionalnem prostorskem načrtu „Razmejitev pristaniškega območja v Antwerpnu – razvoj pristanišča na levem bregu“ (v nadaljevanju: RPN).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 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 [je treba] 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, in

[...]

- (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 prostoživečih 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) te direktive 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 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.

[...]“

7 Člen 6 Direktive o habitatih določa:

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

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

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

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

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

Belgijsko pravo

- 8 Člen 2, točka 30, decretet betreffende het natuurbewoud en het natuurlijk milieu (odlok o ohranjanju narave in naravnega okolja) z dne 21. oktobra 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 10. januar 1998, str. 599) „pomembno škodovanje celovitosti posebnega ohranitvenega območja“ opredeljuje kot:

„škodovanje, ki ima opazne in dokazljive posledice na celovitost posebnega ohranitvenega območja v takšnem obsegu, da obstajajo opazne in dokazljive posledice za stanje ohranjenosti vrste (oziroma vrst) ali habitata (oziroma habitatov), za katerega je bilo razglašeno ustrezno posebno ohranitveno območje, ali za stanje ohranjenosti vrste (oziroma vrst), ki so navedene v Prilogi III k temu odloku, če to škodovanje nastane v zadevnem posebnem ohranitvenem območju“.

- 9 Člen 2, točka 38, tega odloka „celovitost posebnega ohranitvenega območja“ opredeljuje kot:

„celoto biotskih in abiotskih elementov v povezavi z njihovimi prostorskimi in okoljskimi lastnostmi in procesi, ki so potrebni za ohranitev:

- (a) naravnih habitatov in habitatov vrst, za katere je bilo določeno zadevno posebno ohranitveno območje, in
- (b) vrst, ki so navedene v Prilogi III“.

10 Člen 36b navedenega odloka določa:

„1. Upravni organ sprejme v okviru svojih pristojnosti v posebnem ohranitvenem območju, ne glede na določitev zadevnega območja, potrebne ohranitvene ukrepe, ki morajo vedno ustrezati ekološkim zahtevam naravnih habitatnih tipov iz Priloge I k temu odloku in vrst iz Prilog II, III in IV k temu odloku ter ptic selivk, ki niso navedene v Prilogi IV k temu odloku, vendar ki so redno na tem območju flamske regije,. Flamska vlada lahko sprejme podrobna pravila o potrebnih ohranitvenih ukrepih in ekoloških zahtevah ter o postopku določitve ciljev ohranitve.

[...]

3. V zvezi z dejavnostjo, za katero je treba pridobiti soglasje, načrtom ali programom, ki bi sam ali v povezavi z drugimi obstoječimi ali predlaganimi dejavnostmi, načrti ali projekti lahko pomembno škodoval celovitosti posebnega ohranitvenega območja, je treba za to območje opraviti presojo pomembnih posledic na posebno ohranitveno območje.

[...]

Upravljavec mora izvesti navedeno ustrezno presojo.

[...]

4. Organ, pristojen za odločanje o zahtevi za izdajo soglasja, načrtu ali programu, lahko izda soglasje ali odobri načrt ali program, samo če se z načrtom ali programom oziroma izvajanjem dejavnosti ne bo pomembno škodovalo celovitosti posebnega ohranitvenega območja. Pristojni organ z uvedbo pogojev venomer skrbi za to, da se ne bo pomembno škodovalo celovitosti posebnega ohranitvenega območja.

5. Ne glede na točko 4 je lahko dejavnost, za katero je potrebno soglasje, načrt ali program, ki bi sam ali v povezavi z drugimi obstoječimi ali predlaganimi dejavnostmi, načrti ali projekti lahko pomembno škodoval celovitosti posebnega ohranitvenega območja, dovoljen ali odobren le,

- (a) če se ugotovi, da za celovitost posebnega ohranitvenega območja ni drugih manj škodljivih ustreznih rešitev, in
- (b) iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno tistih socialne ali gospodarske narave. Če je zadevno posebno ohranitveno območje ali del tega območja območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom ali prednostno vrsto, se lahko upoštevajo le razlogi, povezani z zdravjem ljudi, javno varnostjo ali koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje ali drugi, po mnenju Komisije nujni razlogi prevladujočega javnega interesa.

Odstopanje v smislu prejšnjega odstavka se lahko poleg tega dovoli le, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- 1. potrebni izravnalni ukrepi so bili sprejeti in potrebni aktivni ohranitveni ukrepi so bili sprejeti ali bodo sprejeti za zagotovitev, da se ohrani celovitost posebnega ohranitvenega območja in posebnih ohranitvenih območij;
- 2. izravnalni ukrepi so takšni, da se aktivno razvija načeloma enakovreden habitat ali njegovo naravno okolje vsaj primerljive površine.

Flamska vlada lahko zaradi presoje drugih manj škodljivih možnosti v okviru izravnalnih ukrepov sprejme podrobna pravila, v skladu s katerimi je treba določiti ustrezno presojo posledic dejavnosti na habitate, na habitate neke vrste ali na vrsto oziroma vrste, za katere je določeno posebno ohranitveno območje.

Flamska vlada presodi, ali obstajajo nujni razlogi prevladujočega javnega interesa, vključno s socialnimi ali gospodarskimi.

Vsaka odločba, sprejeta na podlagi postopka odstopanja iz tega odstavka, mora biti obrazložena.“

Spora o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

- 11 Spora o glavni stvari se nanašata na RPN, ki določa razvoj pristanišča v Antwerpnu (Belgija) na večjem delu levega brega reke Escaut.
- 12 Ta načrt vpliva na območje Natura 2000, imenovano „Ustje rek Escaut in Durme od nizozemske meje do Genta“ (v nadaljevanju: zadevno območje Natura 2000), ki je določeno kot posebno ohranitveno območje, zlasti za habitatni tip „rečno ustje“.
- 13 Flamska vlada je z odlokom z dne 27. aprila 2012 začasno sprejela načrt RPN, ki je bil dokončno določen z odlokom z dne 30. aprila 2013. Zoper zadnjenavedeni odlok je bila pri Raad van State (državni svet, Belgija) vložena tožba za odložitev izvrševanja in razveljavitev. To sodišče je s sodbo z dne 3. decembra 2013 naložilo začasno odložitev izvrševanja tega odloka, zlasti v delu, ki se je nanašal na občino Beveren (Belgija).
- 14 Flamska vlada je po tej delni odložitvi izvrševanja 24. oktobra 2014 sprejela popravljalni odlok, ki je vsebinsko spremenil ukrep z dne 30. aprila 2013 tako, da je razveljavil in nadomestil določbe zadnjenavedenega odloka, katerih izvrševanje je bilo odloženo. Odlok z dne 24. oktobra 2014 je bil 28. novembra 2014 objavljen v *Belgisch Staatsblad*.
- 15 Iz predložitvenih odločb izhaja, da lahko RPN, ki je bil predmet odlokov z dne 27. aprila 2012 in 24. oktobra 2014, pomembno vpliva na zadevno območje Natura 2000, ker bodo z načrtovanimi deli uničena ozemlja, pomembna za nekatere habitatne tipe tega območja.
- 16 Natančneje, predel Doel občine Beveren, v katerem živijo tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari, in okoliški polderji se morajo umakniti „območju Saefthinge“, v katerem sta dok Saefthinge in močvirnat bazen.
- 17 Tožbi za odložitev izvrševanja in razveljavitev sta bili vloženi pri Raad van State (državni svet), ki je s predložitvenima odločbama zavrnil prvo od teh tožb, zdaj pa mora odločiti o veljavnosti odlokov z dne 30. aprila 2013 in 24. oktobra 2014.
- 18 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je v mnenju o osnutku odloka z dne 24. oktobra 2014 oddelek Raad van State (državni svet) za zakonodajo izrazil dvome o skladnosti RPN z nacionalnimi ukrepi za prenos člena 6 Direktive o habitatih, kakor ga razlaga Sodišče med drugim v sodbi z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330).
- 19 Vendar je flamska vlada te dvome štela za neutemeljene. V okoliščinah, v katerih je bila izdana sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330), je bilo novo območje naravnega habitata namreč mogoče razviti šele po posegu v obstoječe območje. Zato v trenutku, ko je bila izdana odločba v zvezi s projektom, ni bilo gotovo, da se s tem projektom ne bo škodovalo celovitosti posebnega ohranitvenega območja.
- 20 Ta vlada meni, da v obravnavanem primeru trenutni PRN določa, prvič, da bo razvoj prizadetih območij mogoč šele po trajnostni obnovitvi habitatov in habitatov vrst v prevladujočih naravnih območjih. Drugič, v odločbi flamske vlade bo morala biti po predhodni pridobitvi mnenja agencije za naravo in gozdove ugotovljena trajnostna in učinkovita ureditev habitatov v naravnih območjih, v vlogi za urbanistično dovoljenje za uresničitev cilja zadevnega območja pa vključena tudi ta odločba.

- 21 Tako bodo po mnenju te vlade v trenutku, ko bo mogoče poseči v obstoječe območje, prevladujoča naravna okolja že vključena v celovitost zadevnega območja Natura 2000. Določitev prevladujočih naravnih območij v PRN naj tako ne bi bil izravnalni ukrep, ampak ohranitveni ukrep v smislu člena 6(1) Direktive o habitatih.
- 22 Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari v utemeljitev tožbe za razveljavitev navajajo, da je načrt ali projekt mogoče odobriti le, če iz ustrezne presoje izhaja, da ta načrt ali projekt ne škoduje celovitosti zadevnega območja. Presoj v zvezi s tem je treba opraviti glede na položaj, ki bo v naravi nastal po izvedbi prvih ukrepov, in ne glede na obstoječi položaj. Po njihovem mnenju pa zlasti iz sodbe z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330), izhaja, da je treba oblikovanje prevladujočega naravnega območja, imenovanega „odporna narava“, vsaj deloma šteti za izravnalni ukrep, ki ga v okviru ustrezne presoje ni mogoče upoštevati.
- 23 Podredno te tožeče stranke, ki se še vedno sklicujejo na razloge iz sodbe z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330), menijo, da tudi če razvoj prevladujočega naravnega območja „odporne narave“ ne pomeni izravnalnega ukrepa, ampak avtonomni razvoj narave, tega območja prav tako ni mogoče upoštevati.
- 24 Poleg tega menijo, da je uporabljena tehnika, s katero se bodo po odobritvi RPN razvila nova naravna območja, ki morajo ustrezati značilnostim zadevnega območja Natura 2000, v nasprotju s sodno prakso Sodišča v zvezi s členom 6(3) Direktive o habitatih, ki vključuje previdnostno načelo. Pristojni nacionalni organi bi torej morali zavrnilo odobritev predvidenega načrta ali projekta, ker se še niso prepričali, da se z njim ne bo škodovalo celovitosti zadevnega območja.
- 25 Flamska vlada glede trditev tožečih strank iz postopkov v glavni stvari meni, da te napačno izhajajo iz predpostavke, da se z RPN škoduje celovitosti navedenega območja. S členom 6(3) Direktive o habitatih naj bi bilo namreč zajeto le pomembno škodovanje.
- 26 Flamska vlada poleg tega trdi, da je stanje zadevnih območij tako neugodno, da ohranitev ni mogoča in da je obnovitev nujna. V obravnavanem primeru naj bi se pred razvojem pristanišča najprej zagotovilo prevladujoče naravno območje odporne narave. Zato naj položaj iz postopkov v glavni stvari ne bi bil primerljiv s položajem iz zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330), saj se je v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, obstoječemu varovanemu območju habitata škodovalo preden se je razvilo območje enakega habitatnega tipa.
- 27 Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (uprava pristanišča v Antwerpnu, Belgija), intervenientka iz postopkov v glavni stvari, prav tako trdi, da se z RPN ne uporablja nobena tehnika omilitve ali izravnave, ampak so v njem ohranitveni ukrepi. Pojasnjuje, da ta načrt določa razvoj naravnih območij, ki morajo biti nujno urejena pred vsakršnim morebitnim škodovanjem obstoječemu habitatu. Po njenih navedbah naj bi bilo namreč gotovo, da bodo nova območja habitatov popolnoma razvita pred kakršnim koli škodovanjem zunaj njih. Razporeditev v pravilih RPN ter časovna določitev nadzora in prilagoditev naj bi omogočili, da se bo lahko v vsakem trenutku določil dejanski vpliv tega načrta in zagotovilo, da v prehodnem obdobju ne bo nikakršnega ekološkega nazadovanja.
- 28 Raad van State (državni svet) je, ker je menil, da je rešitev obeh zadev, o katerih odloča, odvisna od razlage prava Unije, prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji, katerih besedilo je v obeh obravnavanih zadevah enako:

„RPN vsebuje regulativna urbanistična pravila, s katerimi je zavezujoče urejeno, da je razvoj območij (natančneje za pristaniška podjetja in podjetja, katerih dejavnost je povezana z vodo, logistične parke, infrastrukturo plovnih poti ter prometno in transportno infrastrukturo) z naravnimi vrednotami (območje naravnega habitatnega tipa ali habitat vrste, za katero je bilo določeno ustrezno posebno ohranitveno območje), ki prispevajo k ciljem ohranjanja zadevnih posebnih ohranitvenih območij, mogoč šele po ureditvi trajnostnega habitata na prevladujočih naravnih območjih (določenih na

območju Natura 2000) in po odločitvi flamske vlade po predhodnem mnenju flamske uprave, pristojne za ohranjanje narave – ki mora biti del vloge za urbanistično dovoljenje za uresničevanje navedenih namenov – da je trajnostna ureditev prevladujočih naravnih območij uspela.

Ali je pri določanju verjetnih pomembnih vplivov in/ali izvajanju ustrezne presoje posledic v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih mogoče upoštevati ta urbanistična pravila in pozitivni razvoj prevladujočega naravnega območja, ki je z njimi določen, ali pa je treba ta urbanistična pravila razlagati le kot „izravnalne ukrepe“ v smislu člena 6(4) Direktive o habitatih, če so izpolnjeni pogoji iz te določbe?“

- 29 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 18. septembra 2014 zadevi C-387/15 in C-388/15 združil za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

Vprašanje za predhodno odločanje

- 30 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba določbe člena 6 Direktive o habitatih razlagati tako, da se ukrepi – ki so določeni v načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem za Unijo pomembnega območja, ali zanj ni potreben, in s katerimi se pred uresnitvijo negativnih posledic na naravni habitatni tip tega območja načrtuje razvoj območja takega tipa v prihodnosti, ki pa bo dokončan po presoji pomembnosti morebitnega škodovanja celovitosti navedenega območja – v skladu z odstavkom 3 tega člena lahko upoštevajo pri tej presoji ali pa jih je treba opredeliti kot „izravnalne ukrepe“ v smislu odstavka 4 tega člena.
- 31 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 obnovitve ugodnega stanja ohranjenosti naravnih habitatov in zlasti posebnih ohranitvenih območij (glej v tem smislu sodbo z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi, C-258/11, EU:C:2013:220, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 32 Določbe člena 6 Direktive o habitatih je treba razlagati kot usklajeno celoto ob upoštevanju ciljev ohranitve, določenih v tej direktivi. Namen odstavkov 2 in 3 tega člena je namreč zagotovitev enake ravni varstva naravnih habitatov in habitatov vrst, odstavek 4 navedenega člena pa le določba o izjemi od drugega stavka navedenega odstavka 3 (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi, C-399/14, EU:C:2016:10, točka 52 in navedena sodna praksa).
- 33 Člen 6 navedene direktive tako razvršča ukrepe v tri skupine, in sicer ohranitvene, preventivne in izravnalne ukrepe, ki so določeni v odstavkih 1, 2 oziroma 4 tega člena.
- 34 V zadevi iz postopkov v glavni stvari uprava pristanišča v Antwerpnu in belgijska vlada menita, da so urbanistična pravila iz RPN ohranitveni ukrepi v smislu člena 6(1) Direktive o habitatih. Ta vlada meni, da bi ti ukrepi morda lahko spadali na področje odstavka 2 tega člena.
- 35 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu s členom 1(e) Direktive o habitatih stanje ohranjenosti naravnega habitata „ugodno“, zlasti 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.
- 36 V tem kontekstu je Sodišče že razsodilo, da je namen določb te direktive, da države članice sprejmejo primerne varstvene ukrepe za ohranitev ekoloških značilnosti območij, ki zajemajo naravne habitatne tipe (sodba z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi, C-258/11, EU:C:2013:220, točka 38 in navedena sodna praksa).

- 37 V obravnavanem primeru je predložitveno sodišče ugotovilo, da naj bi na podlagi RPN med drugim izginilo 20 hektarjev naplavne ravnice in ozemlja v pasu bibavice z zadevnega območja Natura 2000.
- 38 Zato je treba ugotoviti, prvič, da iz dejstev, ki jih je ugotovilo predložitveno sodišče, izhaja, da je z ukrepi iz postopkov v glavni stvari med drugim določeno izginotje dela tega območja. Iz tega sledi, da ti ukrepi ne morejo biti ukrepi, s katerimi se zagotavlja ohranitev tega območja.
- 39 Drugič, v zvezi s preventivnimi ukrepi je Sodišče je že razsodilo, da določbe člena 6(2) Direktive o habitatih omogočajo doseči temeljni cilj ohranjanja in varstva kakovosti okolja, vključno z ohranjanjem naravnih habitatov ter prostoživečih rastlinskih in živalskih vrst, in določajo obveznost splošnega varstva, pri čemer gre za preprečevanje poslabšanj in vznemirjanj, ki bi lahko pomembno vplivala na cilje te direktive (sodba z dne 14. januarja 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 40 Tako je preventivni ukrep v skladu s členom 6(2) navedene direktive le, če je zagotovljeno, da ne povzroča nobenega vznemirjanja, ki bi lahko znatno vplivalo na cilje te direktive, predvsem na njene cilje ohranjanja (sodba z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi, C-399/14, EU:C:2016:10, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 41 Iz tega sledi, da se člen 6(1) in(2) Direktive o habitatih ne uporablja v okoliščinah, kot so te iz postopkov v glavni stvari.
- 42 Iz tega sledi, da je treba pravne elemente, na podlagi katerih bo mogoče odgovoriti na postavljeno vprašanje, omejiti na člen 6(3) in (4) te direktive.
- 43 Člen 6(3) Direktive o habitatih določa postopek presoje, katerega namen je s predhodnim nadzorom zagotoviti, da se načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem zadevnega območja ali zanj potreben, vendar lahko nanj pomembno vpliva, odobri le, če ne škoduje celovitosti tega območja (sodba z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi, C-258/11, EU:C:2013:220, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 44 Ta določba torej določa dve fazi. Prva, in sicer iz prvega stavka te določbe, od držav članic zahteva, da opravijo ustrezno presojo posledic načrta ali projekta na zavarovano območje, če lahko zadevni načrt oziroma projekt pomembno vpliva na to območje (sodba z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi, C-258/11, EU:C:2013:220, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 45 Natančneje, če lahko načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, škoduje ciljem ohranjanja tega območja, ga je treba šteti za takega, da lahko pomembno vpliva na to območje. Presojto tega tveganja je treba izvesti zlasti glede na značilnosti in posebne okoljske razmere območja, na katero se tak načrt ali projekt nanaša (sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi, C-521/12, EU:C:2014:330, točka 20 in navedena sodna praksa).
- 46 Druga faza, in sicer iz drugega stavka člena 6(3) Direktive o habitatih, ki sledi prej navedeni ustrezni presoji, omejuje izdajo soglasja k takemu načrtu ali projektu s pogojem, da ta načrt ali projekt ne škoduje celovitosti zadevnega območja, ob upoštevanju določb odstavka 4 tega člena.
- 47 Sodišče je tako presodilo, da je treba sklepati, 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 je cilj ohranitve tega tipa upravičil uvrstitev tega območja na seznam območij, ki so posebnega pomena za Unijo, v smislu te direktive (sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi, C-521/12, EU:C:2014:330, točka 21 in navedena sodna praksa).

- 48 Kar zadeva natančneje odgovor na postavljeno vprašanje, je treba najprej spomniti, da je Sodišče v točki 29 sodbe z dne 15. maja 2014, *Briels in drugi* (C-521/12, EU:C:2014:330, točka 29), menilo, da varstvenih ukrepov, ki jih določa projekt in s katerimi se želi izravnati negativne učinke tega projekta na območje Natura 2000, ni mogoče upoštevati v okviru presoje vplivov navedenega projekta, določene v navedenem členu 6(3).
- 49 Res je sicer, da okoliščine iz zadev iz postopkov v glavni stvari niso enake okoliščinam, na podlagi katerih je bila izdana sodba z dne 15. maja 2014, *Briels in drugi* (C-521/12, EU:C:2014:330), saj morajo biti ukrepi iz prvonavedenih zadev izvedeni pred posegi, v zadnjenavedeni zadevi pa so morali biti izvedeni po navedenih posegih.
- 50 Vendar pa je v sodni praksi Sodišča poudarek na tem, da presoja, opravljena na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih, ne sme biti pomanjkljiva in mora obsegati celovite, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, ki lahko odstranijo vsak razumen znanstveni dvom o učinkih del, ki so bila načrtovana na zadevnem varovanem območju (sodba z dne 14. januarja 2016, *Grüne Liga Sachsen in drugi*, C-399/14, EU:C:2016:10, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 51 V zvezi s tem ustrezna presoja posledic načrta ali projekta na zadevno območje, ki jo je treba opraviti na podlagi tega člena 6(3), pomeni, da je treba, upoštevajoč najboljša znanstvena dognanja na tem področju, identificirati vse vidike zadevnega načrta ali projekta, ki lahko sami ali skupaj z drugimi načrti ali projekti vplivajo na cilje ohranjanja tega območja (sodba z dne 14. januarja 2016, *Grüne Liga Sachsen in drugi*, C-399/14, EU:C:2016:10, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 52 Poleg tega je treba poudariti, da se načeloma morebitni pozitivni učinki prihodnjega razvoja novega habitata, s katerim se želi izravnati izgubo kakovostne površine istega habitatnega tipa na varovanem območju, le težko predvidijo z gotovostjo in so ti vsekakor vidni šele čez nekaj let (glej v tem smislu sodbo z dne 15. maja 2014, *Briels in drugi*, C-521/12, EU:C:2014:330, točka 32).
- 53 Drugič, člen 6(3) Direktive o habitatih vključuje previdnostno načelo in omogoča, da se učinkovito preprečijo škodljivi vplivi predvidenih načrtov ali projektov na celovitost varovanih območij. Manj strogo merilo za izdajo soglasja, kot je to iz te določbe, ne bi moglo tako učinkovito zagotoviti uresnitve cilja varstva območij, h kateremu stremi navedena določba (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2016, *Grüne Liga Sachsen in drugi*, C-399/14, EU:C:2016:10, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 54 Uporaba previdnostnega načela v okviru izvajanja člena 6(3) te direktive od pristojnega nacionalnega organa zahteva, da presodi posledice projekta za zadevno območje glede na cilje ohranjanja za to območje in ob upoštevanju varstvenih ukrepov, ki jih vsebuje navedeni projekt, s katerimi se želi izogniti ali zmanjšati morebitne škodljive učinke, ki se neposredno povzročijo na tem območju, da bi se zagotovilo, da ta projekt ne škodi celovitosti navedenega območja (sodba z dne 15. maja 2014, *Briels in drugi*, C-521/12, EU:C:2014:330, točka 28).
- 55 V obravnavanem primeru je na eni strani škodovanje zadevnemu območju Natura 2000 gotovo, saj ga je lahko predložitveno sodišče količinsko opredelilo. Na drugi strani so pozitivni učinki razvoja prevladujočih naravnih območij že upoštevani pri presoji in dokazovanju neobstoja pomembnega škodovanja navedenemu območju, čeprav je rezultat razvoja teh območij negotov, ker še ni dokončan.
- 56 Zato so okoliščine iz zadev iz postopkov v glavni stvari okoliščinam iz zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 15. maja 2014, *Briels in drugi* (C-521/12, EU:C:2014:330), podobne v tem, da v trenutku presoje posledic načrta ali projekta na zadevno območje temeljijo na enaki predpostavki prihodnjih pozitivnih učinkov, ki bodo omilili pomembno škodovanje tem območjem, čeprav navedeni razvojni ukrepi še niso bili izvedeni.

- 57 Tretjič, poudariti je treba, kot je bilo opozorjeno v točki 32 te sodbe, da se besedilo člena 6 Direktive o habitatih nikjer ne vsebuje pojma „omilitveni ukrepi“.
- 58 Kot je Sodišče v zvezi s tem že ugotovilo, se želi s polnim učinkom varstvenih ukrepov iz člena 6 Direktive o habitatih izogniti temu, da bi se pristojni nacionalni organ z ukrepi, imenovanimi „omilitveni“, ki dejansko ustrezajo izravnalnim ukrepom, izognil posebnim postopkom, določenim v tem členu, s tem ko bi na podlagi odstavka 3 navedenega člena odobril projekt, ki škodi celovitosti zadevnega območja (sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi, C-521/12, EU:C:2014:330, točka 33).
- 59 Iz tega sledi, da negativne posledice načrta ali projekta, ki ni neposredno povezan z upravljanjem posebnega ohranitvenega območja ali potreben zanj in ki vpliva na celovitost tega območja, ne spadajo na področje uporabe člena 6(3) Direktive o habitatih.
- 60 V zvezi s členom 6(4) Direktive o habitatih je treba spomniti, da je treba ta člen kot določbo, ki odstopa od merila za izdajo soglasja iz člena 6(3), drugi stavek, te direktive, razlagati ozko (sodba z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi, C-399/14, EU:C:2016:10, točka 73 in navedena sodna praksa) in da se lahko uporabi šele po tem, ko so bile posledice načrta ali projekta analizirane v skladu z določbami omenjenega odstavka 3 (glej v tem smislu sodbo z dne 15. maja 2014, Briels in drugi, C-521/12, EU:C:2014:330, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 61 Za določitev narave morebitnih izravnalnih ukrepov je treba škodo na zadevnem območju opredeliti zelo natančno. Poznavanje teh posledic glede na cilje ohranjanja zadevnega območja je nujna predpostavka za uporabo člena 6(4) navedene direktive, ker se ob neobstoju teh elementov ne sme presojati noben pogoj za uporabo te določbe o odstopanju. Presoja morebitnih nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa in presoja obstoja manj škodljivih ustreznih rešitev namreč zahtevata uravnoteženje glede na škodo, ki jo za območje predstavljata zadevni načrt ali projekt (glej v tem smislu sodbo z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen in drugi, C-399/14, EU:C:2016:10, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 62 Zadevna država članica v skladu s členom 6(4) Direktive o habitatih – če je treba kljub negativnim ugotovitvam iz presoje, opravljene v skladu s členom 6(3), prvi stavek, te direktive, izvesti načrt ali projekt iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno socialnih ali gospodarskih, in če ni drugih ustreznih rešitev – izvede vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti območja Natura 2000.
- 63 Zato lahko pristojni nacionalni organi v takih okoliščinah soglasje v skladu s členom 6(4) navedene direktive podajo, le če so izpolnjeni pogoji iz te določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 15. maja 2014, Briels in drugi, C-521/12, EU:C:2014:330, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 64 Na podlagi navedenega je treba na vprašanje odgovoriti, da je treba člen 6(3) Direktive o habitatih razlagati tako, da se ukrepi – ki so določeni v načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem za Unijo pomembnega območja ali potreben zanj, in s katerimi se pred uresničitvijo negativnih posledic na naravni habitatni tip tega območja načrtuje razvoj območja takega tipa v prihodnosti, ki pa bo dokončan po presoji pomembnosti morebitnega škodovanja celovitosti navedenega območja – pri tej presoji ne smejo upoštevati. Taki ukrepi se lahko, če je potrebno, opredelijo kot „izravnalni ukrepi“ v smislu odstavka 4 tega člena, le če so izpolnjeni pogoji iz te določbe.

Stroški

- 65 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih 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 (sedmi senat) razsodilo:

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 se ukrepi – ki so določeni v načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem za Unijo pomembnega območja ali potreben zanj, in s katerimi se pred uresničitvijo negativnih posledic na naravni habitatni tip tega območja načrtuje razvoj območja takega tipa v prihodnosti, ki pa bo dokončan po presoji pomembnosti morebitnega škodovanja celovitosti navedenega območja – pri tej presoji ne smejo upoštevati. Taki ukrepi se lahko, če je potrebno, opredelijo kot „izravnalni ukrepi“ v smislu odstavka 4 tega člena, le če so izpolnjeni pogoji iz te določbe.

Podpisi