



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 19. dubna 2018¹

Věc C-164/17

**Edel Grace
Peter Sweetman
proti
An Bord Pleanála**
další účastníci:
**ESB Wind Development Limited,
Coillte,
The Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 92/43/EHS – Článek 6 odst. 3 – Směrnice 2009/147/ES – Hodnocení vlivu projektu větrné farmy na zvláště chráněnou oblast – Moták pilich (*Circus cyaneus*) – Zmírňující opatření“

I. Úvod

1. Moták pilich (*Circus cyaneus*) je ikonický pták, který je kromě jiného známý pro svůj takzvaný „nebeský tanec“, při kterém na obloze provádí prvky letecké akrobacie, jako výkruty, zvraty a přemety, jimiž láká samičku².
2. ESB Wind Development a Coillte mají v úmyslu vybudovat větrnou farmu v oblasti Keeper Hill, Tipperary County, a to v území zvláště určeném pro ochranu motáka pilicha podle směrnice 2009/147/ES („směrnice o ptácích“)³.
3. Irský orgán An Bord Pleanála (Rada pro plánování) jim udělil povolení tak učinit, a to částečně proto, že má za to, že opatření, která tito developpeři navrhli v plánu péče o druhy a stanoviště, jsou v souladu s povinnostmi uvedenými v čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS (dále jen „směrnice o stanovištích“)⁴, podle kterého se An Bord Pleanála jakožto příslušný vnitrostátní orgán musí ujistit, zda výstavba větrné farmy nebude mít nepříznivý účinek na celistvost území určeného pro motáka pilicha.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Viz např. film vyrobený v rámci projektu Skydancer Conservation Project (2011–2015), který realizovala Royal Society for the Protection of Birds (Královská společnost pro ochranu ptáků, Spojené království) a který byl zaměřen na podporu ochrany motáka pilicha v Anglii, dostupný na <https://www.rspb.org.uk/our-work/conservation/conservation-and-sustainability/safeguarding-species/skydancer>.

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (kodifikované znění) (Úř. věst. 2010, L 20, s. 7).

4 – Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. 1992, L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102).

4. Edel Grace a Peter Sweetman (dále jen „navrhovatelé“) s tím nesouhlasí. Dle jejich názoru nebyly požadavky stanovené v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích ve všech relevantních ohledech naplněny. Navrhovatelé podali návrh na zahájení řízení před irskými soudy, ve kterém napadli povolení, které udělila An Bord Pleanála. Spor se dostal až k Supreme Court of Ireland (Nejvyšší soud Irska), který za účelem rozhodnutí sporu podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

5. Soudní dvůr měl již v minulosti možnost rozsah působnosti čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích posoudit. Skutkové okolnosti v původním řízení se od skutkových okolností posuzovaných v předchozích rozsudcích liší, a to z důvodu zvláštních charakteristik stanoviště motáka pilicha a způsobu, jakým se o něj člověk stará.

6. Projednávaná věc není ani první věcí, ve které Soudní dvůr řeší střet mezi podporou větrné energie a ochranou ptáků, tedy mezi dvěma chvályhodnými opatřeními, která obě přispívají k ochraně životního prostředí⁵. Vzhledem k nutnosti sladit stále vyšší míru využití obnovitelných zdrojů energie, jako je větrná energie, ze strany členských států a ochranu poskytovanou přírodním stanovištím a druhům, jako je moták pilich, směrnicemi o ptácích a o stanovištích, má Soudní dvůr v této věci příhodnou a cennou příležitost svou judikaturu vykládající článek 6 směrnice o stanovištích dále rozvinout.

II. Právní rámec

A. Směrnice o ptácích

7. Článek 4 odst. 1 směrnice o ptácích stanoví členským státům povinnost označit území nejvhodnější k ochraně druhů uvedených v příloze I směrnice jako zvláště chráněné oblasti („ZCHO“):

„1. Druhy uvedené v příloze I musí být předmětem zvláštních opatření týkajících se ochrany jejich stanovišť s cílem zajistit přežití těchto druhů a rozmnožování v jejich areálu rozšíření.

[...]

Členské státy především označí území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako zvláště chráněné oblasti určené pro ochranu těchto druhů, přičemž vezmou v úvahu jejich požadavky na ochranu na pevnině a na moři v zeměpisné oblasti, na niž se tato směrnice vztahuje.“

8. Ustanovení věty první článku 4 odst. 4 směrnice o ptácích stanoví požadavky na ochranu zvláště chráněných oblastí:

„S ohledem na ochranu oblastí uvedených v odstavcích 1 a 2 přijmou členské státy vhodná opatření pro předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť nebo jakýmkoli rušivým zásahům, které negativně ovlivňují ptáky, pokud by mohly být významné z hlediska cílů tohoto článku.“

B. Směrnice o stanovištích

9. Směrnice o stanovištích stanoví vytvoření lokalit významných pro Společenství (dále jen „LVS“), jejichž účelem je ochrana určitých typů stanovišť a jednotlivých druhů zvířat a rostlin. LVS podle směrnice o stanovištích tvoří společně s ZCHO podle směrnice o ptácích síť Natura 2000.

5 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Bulharská republika, C-141/14, EU:C:2015:528, bod 1. Viz např. rozsudky ze dne 21. července 2011, Azienda Agro-Zootecnia Franchini a Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, a ze dne 14. ledna 2016, Komise v. Bulharská republika, C-141/14, EU:C:2016:8.

10. Článek 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, zařazený v oddíle označeném „Ochrana přírodních stanovišť a stanovišť druhů“, stanoví:

„Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.“

11. Článek 7 směrnice o stanovištích uplatňuje tato ustanovení na ZCHO podle směrnice o ptácích:

„Povinnosti vyplývající z ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4 této směrnice nahrazují povinnosti vyplývající z první věty čl. 4 odst. 4 směrnice [o ptácích], pokud jde o území označená podle čl. 4 odst. 1 nebo obdobně uznaná podle čl. 4 odst. 2 uvedené směrnice, a to ode dne provádění této směrnice nebo ode dne označení nebo uznání členským státem podle směrnice [o ptácích], podle toho, které datum je pozdější.“

III. Skutkový stav v původním řízení a předběžná otázka

12. Moták pilich (*Circus cyaneus*) je středně velký dravec s hlavou podobnou sově, který se vyskytuje na mnoha místech Evropy a Asie⁶. Jedná se o ptačí druh, na jehož ochraně existuje mezinárodní zájem⁷ a je uveden v příloze I směrnice o ptácích⁸. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice o ptácích jsou ptačí druhy uvedené v příloze I této směrnice předmětem zvláštních opatření týkajících se ochrany jejich stanovišť s cílem zajistit přežití těchto druhů a rozmnožování⁹ a členské státy mají povinnost označit území nejvhodnější pro ochranu těchto druhů jako ZCHO.

13. V roce 2007 Irsko označilo zvláštní chráněnou oblast Slieve Felim to Silvermines Mountains (dále jen „předmětná ZCHO“)¹⁰, která zahrnuje oblast o rozloze přes 20 900 hektarů v hrabstvích Tipperary a Limerick¹¹. Cílem ochrany předmětné ZCHO je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany motáka pilicha¹². Předmětná ZCHO je považována za „jednu z pevností“ motáka pilicha v Irsku a je hodnocena jako jedna z pěti nejdůležitějších lokalit tohoto druhu v Irsku¹³. Pobídkou Irsku

6 – Viz např. BirdWatchIreland, „The bird behind the headlines: getting to know the Hen Harrier“, *eWings*, číslo 64, leden 2015, dostupné na: <http://www.birdwatchireland.ie>.

7 – Moták pilich je například zařazen na červený seznam ohrožených druhů Mezinárodní unie pro ochranu přírody a přírodních zdrojů (IUCN) 2016, dostupný na <http://www.iucnredlist.org>.

8 – Moták pilich byl v příloze I směrnice o ptácích uveden od přijetí původní směrnice o ptácích [Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. 1979, L 103, s. 1)], a dokonce i dříve, počínaje původním návrhem této směrnice pocházejícím od Komise. Viz návrh směrnice Rady o ochraně ptáků, COM (76) 676 final, příloha I.

9 – Viz také bod 8 odůvodnění směrnice o ptácích, které uvádí: „Některé druhy ptáků by měly být předmětem zvláštních opatření chránících jejich stanoviště, aby v rámci jejich areálů rozšíření bylo zajištěno jejich přežití a rozmnožování.“

10 – S. I. No. 587/2011 – European Communities (Conservation of Wild Birds (Slievefelim to Silvermines Mountains Special Protection Area 004165)) Regulations 2011 [Evropská společenství (Ochrana volně žijících ptáků (zvláště chráněná oblast Slievefelim to Silvermines Mountains 004165)) právní předpisy 2011], díl 3, dostupný na <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/si/588/made/en/print>.

11 – Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že předmětná ZCHO zahrnuje celkovou plochu 20 935 hektarů. Viz také standardní formulář údajů o síti Natura 2000 pro lokalitu 2000 IE0004165, ZCHO Slievefelim to Silvermines Mountains, dostupný na <https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/natura2000/NF004165.pdf> (dále jen „standardní formulář údajů o síti Natura 2000“).

12 – Cíle ochrany ZCHO Slievefelim to Silvermines Mountains [004165], datováno 15. srpna 2016, dostupné na https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/conservation_objectives/CO004165.pdf.

13 – Standardní formulář údajů o síti Natura 2000; synopse lokality ZCHO Slievefelim to Silvermines Mountains, dostupná na <https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/synopsis/SY004165.pdf>.

k označení předmětné ZCHO bylo řízení týkající se nesplnění povinností, které proti němu zahájila Komise, přičemž Soudní dvůr v rozsudku ze dne 13. prosince 2007 konstatoval, že Irsko nesplnilo povinnosti stanovené směrnicí o ptácích tím, že mimo jiné neoznačilo dostatečné ZCHO pro několik druhů ptáků, včetně motáka pilicha¹⁴.

14. Navrhovatelé v původním řízení napadli vydání územního rozhodnutí ze strany irského orgánu An Bord Pleanála (dále jen „Rada“), které umožnilo výstavbu větrné farmy tvořené 16 větrnými turbínami a související infrastrukturou (dále jen „větrná farma“) uvnitř předmětné ZCHO¹⁵. Větrná farma se rozkládá na ploše 832 hektarů půdy ve vlastnictví Coillte, státem vlastněné společnosti působící v oblasti komerčního lesnictví, která je, společně s ESB Wind Development Limited, státním orgánem v sektoru energetiky (společně dále jen „developeři“), společným developerem předmětné větrné farmy; oba developeři jsou uvedeni jako vedlejší účastníci řízení.

15. Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht (Ministerstvo umění, kulturního dědictví a Gaeltacht, dále jen „Ministerstvo“) je ministerstvo irské vlády odpovědné za Službu pro národní parky a divokou zvěř (dále jen „SNPDZ“), službu pověřenou ochranou stanovišť a některých druhů ptáků, které je v původním řízení rovněž uvedeno jako vedlejší účastník. Ministerstvo se podílelo na územním řízení týkajícím se předmětné větrné farmy.

16. Podle informací, které má Soudní dvůr k dispozici, podali developeři v roce 2013 k North Tipperary County Council (městská rada v North Tipperary, dále jen „městská rada“) žádost o územní rozhodnutí na výstavbu předmětné větrné farmy. Městská rada odmítla územní rozhodnutí vydat s odůvodněním, že předmětná větrná farma, která by přinesla významnou ztrátu potravních stanovišť motáka pilicha, by měla závažný nepříznivý účinek na stav ochrany předmětné ZCHO.

17. Developeři podali proti rozhodnutí městské rady odvolání k Radě. Developeři a Ministerstvo spolu pak jistou dobu komunikovali a inspektor Rady vydal zprávu.

18. Dne 22. července 2014 Rada developerům územní rozhodnutí na předmětnou větrnou farmu vydala. Rada provedla posouzení, které lze považovat za odpovídající posouzení ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, a dospěla k závěru, že při realizaci zmírňujících opatření, která developeři v návrhu identifikovali, včetně realizace plánu péče o druhy a stanoviště (dále jen „plán péče“) nebude mít předmětná větrná farma na celistvost příslušné ZCHO nepříznivý účinek.

19. Navrhovatelé napadli rozhodnutí Rady u High Court (Vrchní soud, Irsko), který žalobu z řady důvodů zamítl. Navrhovatelům bylo následně umožněno podat opravný prostředek k Supreme Court of Ireland (Nejvyšší soud Irska), který se rozhodl s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce obrátit na Soudní dvůr.

20. Předkládající soud má za to, že výkladové obtíže v projednávané věci pramení ze skutečnosti, že část stanoviště, která je pro motáka pilicha vhodná, a je tedy zásadní pro zachování celistvosti příslušné ZCHO, není statická a v průběhu času se mění, takže moták pilich obývá v různou dobu různé části lokality, což částečně závisí na způsobu péče člověka o danou lokalitu.

14 – Rozsudek ze dne 13. prosince 2007, Komise v. Irsko, C-418/04, EU:C:2007:780, bod 105; viz také body 170 až 175 daného rozsudku. V této souvislosti lze zmínit, že moták pilich byl rovněž zmíněn v kontextu dřívějšího řízení týkajícího se nesplnění povinností vedeného proti Irsku: viz stanovisko generálního advokáta A. La Pergoly ve věci Komise v. Irsko, C-392/96, EU:C:1998:612, bod 45; stejně jako ve věci vedené proti Francii: viz rozsudek ze dne 7. prosince 2000, Komise v. Francie, C-374/98, EU:C:2000:670, bod 16; a stanovisko generálního advokáta S. Alberta ve věci Komise v. Francie, C-374/98, EU:C:2000:86, bod 35.

15 – Ve svých písemných podáních ESB Wind Development a Coillte uvádějí, že elektrická energie vyrobená prostřednictvím předmětné větrné farmy bude dodávána do národní elektrické přenosové sítě a v rámci realizace závazků irské vlády v oblasti boje proti změně klimatu a snižování emisí skleníkových plynů nahradí elektrickou energii produkovanou spalováním fosilních paliv.

21. S úmyslem poskytnout kontext ke skutkovým okolnostem projednávaného případu je k předkládacímu usnesení přiložen dodatek, který obsahuje souhrn skutkových okolností, které předkládající soud považuje za prokázané (dále jen „dodatek“). Dodatek obsahuje informace, které se týkají mimo jiné předmětného stanoviště motáka pilicha, možných účinků větrné farmy na motáka pilicha a opatření, která jsou za účelem vypořádání se s těmito účinky stanovena v plánu péče. Jelikož tyto otázky tvoří jádro projednávané věci, považuji za účelné uvést relevantní informace ohledně těchto aspektů.

22. Pokud jde o stanoviště motáka pilicha, dodatek uvádí, že moták pilich je primárně pták, který se vyskytuje v otevřené krajině a vyžaduje rozsáhlá území s vhodnou půdou, kde může shánět potravu. Neosazené bažiny a vřesoviště byly tradičně považovány za základní stanoviště motáka pilicha, ale s rozšířením komerčního lesního hospodářství vzrostla, z hlediska shánění potravy, hodnota mladých lesních porostů. Upřednostňovanými potravními stanovišti motáka pilicha jsou bažiny a vřesoviště, kopcovitá obdělávaná půda, nové lesní porosty se stromy do výšky 2 metrů a pozdější fáze mladých houštiných porostů. Moták pilich se vyhýbá intenzivně obdělávané půdě, dospělým lesním porostům a čerstvě vykáceným lesním porostům. Les, ve kterém nedochází k prořezávání nebo těžbě, nýbrž je jednoduše ponechán růstu, jehož výsledkem jsou uzavřené koruny¹⁶, vhodným potravním stanovištěm motáka pilicha není.

23. Podle dodatku bude populace motáka pilicha v předmětné ZCHO čím dál více záviset na existenci neosazené bažiny a vřesoviště a lesů tvořených mladou houštinou v druhé rotaci. Zdá se, že rozloha bažin a vřesovišť zůstane v zásadě konstantní, ale rozsah lesů tvořených mladou houštinou v druhé rotaci se bude měnit. Z toho vyplývá, že fyzický dopad na potravní oblast motáka pilicha v předmětné ZCHO je svojí povahou spíše dynamický než statický, neboť se nepřetržitě mění v důsledku aktivní péče o les, která je v současné době prováděna. Absence aktivní péče o lesní porost by sama o sobě vedla ke ztrátě potravního stanoviště.

24. Dodatek uvádí čtyři potenciální účinky předmětné větrné farmy na motáka pilicha. Zaprvé dojde k *trvalé přímé ztrátě stanovišť* o rozloze 9 hektarů, což představuje něco málo přes 1 % celkové rozlohy lokality. Tato ztráta zahrnuje:

- ztrátu přibližně 1 hektaru vytěženého rašeliniště a mokřých trávníků, které v současnosti patří mezi vhodná potravní stanoviště, na úkor jedné turbíny a související přístupové cesty;
- ztrátu dalších 2 hektarů vytěženého rašeliniště na úkor skladovacích míst pro větrnou farmu (v podobě skládky vytěženého kamení, které nebude možné využít při výstavbě); zde se nicméně „ve středně až dlouhodobém výhledu předpokládá v určitém rozsahu návrat do původního stavu“; a
- ztrátu zbývající plochy o rozloze přibližně 6 hektarů převážně dospělého jehličnatého lesa, které pro motáka pilicha v současnosti nemají hodnotu, ale mohly by ji mít, pokud by v budoucnu došlo k novému osázení.

25. Zadruhé se předpokládá, že ve vzdálenosti do 250 metrů od větrných turbín se projeví *efekt vysídlení* motáka pilicha, což by po dobu existence projektu způsobilo ztrátu 162,7 hektarů potravních stanovišť.

26. Zatřetí se předpokládá, že *stavební činnost* při výstavbě větrné farmy odradí ptáky od shánění potravy.

16 – Obecně platí, že les je uzavřený, jestliže se koruny stromů překrývají tak, že vytváří prakticky souvislou vrstvou, kdežto v případě otevřeného lesa mají stromy širší odstup a vytvářejí světliny. Viz např. Michael Allaby (ed.), *A Dictionary of Plant Sciences* (3. vydání, 2012 a 2013, Oxford University Press).

27. Začtvrté *riziko srážky* motáka pilicha s turbínami je na základě dostupných studií považováno za nízké.

28. V dodatku jsou nastíněna opatření, o která se dle plánu péče navrhuje upravit současný režim péče a která mají řešit případné účinky větrné farmy na motáka pilicha¹⁷. Zprvce plán péče by před výstavbou větrné farmy uvedl do původního stavu tři v současnosti osazené plochy rašelinišť o celkové rozloze 41,2 hektaru, přičemž 14,2 hektaru z této rozlohy se nachází ve vzdálenosti do 250 metrů od turbíny.

29. Zadruhé po dobu existence projektu na základě plánu péče by bylo 137,3 hektaru lesa v druhé rotaci podrobeno „citlivé“ péči. Tato „citlivá“ péče předpokládá kácení a nahrazování stávajícího lesa s uzavřenými korunami tak, aby byly neustále k dispozici jako potravní stanoviště 137,3 hektaru lesa s otevřenými korunami, s cílem zajistit nepřetržitě potravní stanoviště a ekologický koridor mezi dvěma územími otevřených bažin. Toto opatření by mělo být realizováno postupně, počínaje prvním rokem před zahájením výstavby.

30. Zatřetí stavební práce by měly v zásadě být omezeny na období mimo hlavní hnízdní sezónu.

31. Jak vyplývá z dodatku, předkládající soud v této souvislosti uvádí, že významná část ZCHO je podrobena komerčnímu lesnímu hospodářství, které zajišťuje vhodné stanoviště motáka pilicha pouze v průběhu určité části životního cyklu jehličnatých stromů. Pokud by všechny stromy byly v případě absence řízeného komerčního lesního hospodářství ponechány volnému růstu až do dospělosti namísto toho, aby byly káceny a nahrazovány novou výsadbou, stanoviště v zalesněných částech ZCHO by přestalo být pro motáka pilicha vhodné. Základní účel, ke kterému byla ZCHO označena, je tedy naplňován pouhou skutečností, že les se nachází ve stavu stálé dynamické fluktuace, která je výsledkem komerční lesní činnosti, takže části oblasti, které jsou v určité době jako stanoviště motáka pilicha vhodné, se neustále mění.

32. V návaznosti na tuto skutečnost má předkládající soud za to, že stanoviště, k jehož ztrátě kvůli výstavbě větrné farmy dojde, nemusí být v kteroukoli dobu nezbytně součástí vhodného stanoviště, ale stane se jím pouze v závislosti na zvoleném způsobu péče v rámci komerčního lesního hospodářství. Bez ohledu na to předkládající soud uvádí, že lze namítat, že trvalá ztráta významné oblasti potenciálního stanoviště po dobu existence projektu v zásadě způsobí narušení celistvosti lokality označené jako ZCHO, a to navzdory celkové péči o lokalitu, která bude prováděna způsobem zacíleným na udržení, a případně i zlepšení, její vhodnosti jako stanoviště motáka pilicha.

33. Na tomto základě předkládající soud uvádí, že s ohledem na skutkové okolnosti věci má za to, že plán péče by rozlohu dostupného vhodného stanoviště přinejmenším zachoval a pravděpodobně i zvětšil. Pokud jde o správný výklad článku 6 směrnice o stanovištích, předkládající soud má nicméně za sporné, zda s ohledem na dynamickou povahu lokality právo EU ve světle judikatury Soudního dvora umožňuje označit plán péče za zmírňující opatření, jak tvrdí Rada, spíše než za opatření kompenzační, jak tvrdí navrhovatelé, přičemž zmírňující opatření jsou upravena v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích a kompenzační opatření jsou upravena v čl. 6 odst. 4 této směrnice.

34. Za těchto okolností položil Supreme Court of Ireland (Nejvyšší soud Irska) Soudnímu dvoru následující otázku:

„Pokud

17 – Podle dodatku má plán péče tři hlavní cíle: (1) obnovit plochy rašelinišť a mokřích vřesovišť (přirozená stanoviště v oblasti) na dvou konkrétních místech v dané lokalitě; (2) poskytovat po dobu existence projektu optimální plochu stanoviště motáka pilicha, bělokura tundrového skotského a další divoké zvěře v dané lokalitě po dobu existence projektu; a (3) zajistit koridor spojující oblasti vhodných stanovišť motáka pilicha tvořených bažinami.

- a) je hlavním účelem chráněné lokality poskytování stanoviště konkrétnímu druhu
- b) povaha stanoviště, které daný druh využívá, je taková, že v té části lokality, která je využívána, nutně dojde v průběhu času ke změnám, a
- c) jako součást navrhovaného stavebního projektu má být vypracován plán péče pro celou lokalitu (včetně změn v péči o části lokality, které nebudou přímo ovlivněny samotným projektem), jehož cílem bude zajistit, že velikost lokality, která je vhodná jako stanoviště, se v žádném okamžiku nesníží, a dokonce může dojít k jejímu zvýšení; ale
- d) některé části této lokality přijdou po dobu existence stavebního projektu o potenciál poskytovat vhodné stanoviště,

mohou být taková opatření, jaká jsou popsána v bodě c), považována za zmírňující?“

35. Písemná vyjádření předložili Soudnímu dvoru navrhovatelé, developeri, Rada, nizozemská vláda a Komise. Všichni výše uvedení se účastnili jednání konaného dne 1. února 2018.

IV. Argumenty účastníků řízení

36. Navrhovatelé a Komise uvádějí, že opatření navržená v plánu péče nejsou dostatečná k tomu, aby bylo možné je považovat za ochranná (zmírňující)¹⁸ opatření ve smyslu judikatury Soudního dvora vykládající čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, jelikož nebrání nepříznivým účinkům na celistvost ZCHO způsobeným větrnou farmou ani tyto nepříznivé účinky neomezují. Tento argument je podpořen odkazem na rozsudky Soudního dvora mimo jiné ve věcech Sweetman¹⁹, Briels²⁰, Orleans²¹ a Komise v. Německo („elektrárna Moorburg“)²². Navrhovatelé a Komise zejména zdůrazňují, že dynamická povaha tohoto stanoviště a to, jak je o něj pečováno, nejsou rozhodující, jelikož některé části stanoviště (oblasti bažin a vřesovišť) dynamickou povahu vůbec nemají, přičemž na ZCHO je třeba nahlížet široce a zohlednit všechny aktivity motáka pilicha napříč celou chráněnou oblastí.

37. Zástupce navrhovatelů na jednání mimo jiné zdůraznil, že na ZCHO je třeba nahlížet tak, že zahrnuje všechny oblasti, které mají potenciál poskytovat vhodná stanoviště, a nikoliv pouze jako na oblast skládající se z „jednotlivých úseků“, které v kteroukoli dobu aktuálně stanoviště motáka pilicha tvoří. Proto není možné větrné turbíny vybudovat a provozovat, aniž by byla snížena rozloha oblasti, která má po dobu existence projektu potenciál poskytovat vhodná stanoviště motáka pilicha, a dojde tak k významné ztrátě vhodného stanoviště motáka pilicha, což představuje přímý nepříznivý účinek na celistvost ZCHO, kterému opatření navržená v plánu péče nebrání ani jej neomezují na minimum.

38. Zástupce Komise na jednání dále uvedl, že přístup založený na „nulové čisté ztrátě“ skutečných stanovišť, který by nebral ohled na oblasti s potenciálem sloužit jako potravní stanoviště, by vedl k přiznání nižší úrovně ochrany určeným druhům než určeným typům stanovišť, což je přístup, který ve směrnici o stanovištích nemá oporu.

39. Komise navíc tvrdí, že dvě hlavní povinnosti, které ukládá čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, jak jej ve své judikatuře vykládá Soudní dvůr, nebyly ve vztahu k opatřením navrženým v plánu péče splněny. Zaprvé žádné opatření uvedené v plánu péče nezmiňuje nepříznivý účinek způsobený přímou trvalou ztrátou 1 hektaru vytěženého rašeliniště a mokřích trávníků a přímou dočasnou

18 – Viz body 56 and 57 tohoto stanoviska.

19 – Rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další, C-258/11, EU:C:2013:220 (dále jen „Sweetman“).

20 – Rozsudek ze dne 15. května 2014, Briels a další, C-521/12, EU:C:2014:330 (dále jen „Briels“).

21 – Rozsudek ze dne 21. července 2016, Orleans a další, C-387/15 a C-388/15, EU:C:2016:583 (dále jen „Orleans“).

22 – Rozsudek ze dne 26. dubna 2017, Komise v. Německo, C-142/16, EU:C:2017:301.

ztrátou dalších 2 hektarů vytěženého rašeliniště; opatření na obnovu rašelinišť a mokřých vřesovišť, které je v plánu péče obsaženo, může tuto ztrátu v jiných částech ZCHO nahradit, avšak jako takovou ji neomezuje ani jí nebrání. Pokud jde o přímou trvalou ztrátu 6 hektarů plochy dospělého lesa a nedosažitelnosti dalších 162,7 hektaru potravního stanoviště v důsledku efektu vysídlení způsobeného turbínami, obdobně platí, že opatření týkající se „citlivé“ péče o další oblasti lesa uvedené v plánu péče tuto ztrátu potenciálně vhodného potravního stanoviště neřeší a místo toho se zaměřuje na vyrovnávání těchto účinků. Zadrugé účinnost opatření obsažených v plánu péče nebylo možné v době udělení povolení ze strany příslušných orgánů s dostatečnou jistotou předem určit, jak požaduje ustálená judikatura Soudního dvora.

40. Nizozemská vláda, Rada a developeři uvedli, že požadavky čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích byly splněny. Argumentují, že opatření navržená v plánu péče jsou dostatečná k tomu, aby bylo možné je považovat za ochranná (zmírňující) opatření, která brání nepříznivým účinkům na celistvost ZCHO nebo takové účinky omezují. Uvádějí, že rozsudky Soudního dvora ve věcech Sweetman, Briels, Orleans a Komise v. Německo („elektrárna Moorburg“) se od projednávané věci liší, a zdůrazňují, že původní řízení se týká ochrany druhu, nikoliv typu stanoviště, a proto je třeba vzít v úvahu cíle ochrany a konstitutivní charakteristiky ZCHO ve vztahu k danému druhu. Rovněž zpochybňují tvrzení Komise, že opatření navržená v plánu péče neumožňovala v době, kdy Rada tato opatření schválila, dosažení dostatečné jistoty.

41. Nizozemská vláda konkrétně uvádí, že v případě stanoviště (ptačího) druhu se uplatní odlišné posouzení nepříznivých účinků na celistvost lokality ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích než v případě přírodního stanoviště, jelikož v daném případě je třeba vzít v úvahu cíle ZCHO ve vztahu k danému druhu. V tomto ohledu tvrdí, že je také třeba rozlišovat mezi stanovištěm potenciálně vhodným a stanovištěm, které je skutečně využíváno, přičemž ztráta části stanoviště, která není využívána, sama o sobě nepředstavuje nepříznivý účinek, který by bylo možno považovat za významný s ohledem na dynamickou povahu lokality, mobilní charakteristiky motáka pilicha a skutečnost, že oblast, kterou moták pilich jako stanoviště skutečně využívá, omezena nebude.

42. Rada mimo jiné uvádí, že bylo její povinností posoudit, zda navržená výstavba nebude mít nepříznivý účinek na trvalé podstatné rysy ZCHO, konkrétně zda nedojde ke snížení úrovně ochrany, kterou ZCHO motáku pilichovi poskytuje, a zejména vhodnosti ZCHO jako potravního stanoviště. V tomto kontextu ztráta některých nevhodných a některých vhodných stanovišť v jedné části lokality sama o sobě nutně nepříznivý účinek nepředstavuje, jelikož stanoviště je ve stavu neustále dynamické změny. Ztráta některých částí stanoviště v rámci ZCHO tudíž musí být posuzována vcelku v kontextu navrhované výstavby, včetně aktivní péče o navržené zmírňující stanoviště v rámci plánu péče.

43. Dle názoru Rady, a v rozporu s názorem navrhovatelů, tato aktivní péče neslouží ke kompenzaci vzniklých nepříznivých účinků. Aktivní péče naopak prostřednictvím komerčního lesního hospodářství po dobu platnosti povolení zajišťuje udržení celkové rozlohy vhodného stanoviště motáka pilicha, ne-li její navýšení. Opatření navržená v plánu péče – který, jak Rada zdůrazňuje, tvoří nedílnou součást navrženého stavebního projektu – mají zabránit nepříznivým účinkům větrné farmy na motáka pilicha tím, že zamezí čisté ztrátě, a dokonce zajistí čistý nárůst rozlohy potravního stanoviště motáka pilicha. Zástupce Rady na jednání zejména zdůraznil, že v tomto případě k žádné trvalé ztrátě nedojde, jelikož stanoviště jako taková sama o sobě žádnou hodnotu nemají a péče o les zajistí nepřetržitou existenci stanoviště, stejně jako plochy bažin a vřesovišť, a že „nulová čistá ztráta“ bylo čistě jen faktické konstatování Rady dané okolnostmi daného řízení.

44. Developeři mimo jiné tvrdí, že na ztrátu způsobenou trvalou přímou ztrátou 9 hektarů stanoviště a nedosažitelností 162,7 hektaru potravního stanoviště v důsledku efektu vysídlení je třeba nazírat v souvislostech. Tato ztráta neznamena, že v jiných částech ZCHO nebudou existovat vhodné oblasti pro motáka pilicha pro vyhledávání potravy a hnízdění, přičemž opatření navržená v plánu péče zajistí, že bude vždy k dispozici oblast vhodná pro vyhledávání potravy a hnízdění motáka pilicha, která bude

rozlohou odpovídat přinejmenším té, která je k dispozici v současnosti. Zástupce developera na jednání rovněž zdůraznil, že opatření navržená v plánu péče jsou „na hony vzdálena“ tomu, aby je nebylo možno s dostatečnou jistotou předvídat ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora; v každém případě je však otázka nejistoty otázkou skutkovou, jejíž rozhodnutí Soudnímu dvoru nepřísluší.

V. Analýza

45. Předkládající soud se předběžnou otázkou v podstatě dotazuje na to, zda za okolností, které zahrnují lokalitu určenou k ochraně druhu, část které je v průběhu času zásahem člověka měněna za účelem uspokojení potřeb určitého druhu, je třeba čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích vykládat tak, že projekt, který po dobu své existence vylučuje některé z chráněných oblastí z funkce stanoviště vhodného pro druh, k jehož ochraně je lokalita určena, ale který je doplněn plánem, jehož účelem je zajistit, aby celková rozloha stanoviště vhodného pro daný druh nebyla snížena a aby případě došlo k jejímu zvýšení, má nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality.

46. Otázka předkládajícího soudu se tedy věcně týká posouzení opatření navrhovaných v plánu péče, která se týkají ztráty stanoviště motáka pilicha způsobené trvalou přímou ztrátou 9 hektarů stanoviště a nedosažitelností 162,7 hektaru stanoviště v důsledku efektu vysídlení způsobeného turbínami²³.

47. Jsem toho názoru, že při posuzování, zda příslušný vnitrostátní orgán splnil své povinnosti podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, je třeba brát v úvahu celou lokalitu, která je ve prospěch ochrany určitého druhu jako ZCHO označena. Judikatuře Soudního dvora, která toto ustanovení vykládá, odporuje přístup, který vylučuje oblasti dosud jako stanoviště nevyužitá (potenciální oblasti) z posouzení, zda jsou opatření navržená ke zmírnění nepříznivých účinků navrhovaného stavebního projektu dostatečná. V kontextu původního řízení to znamená, že opatření navržená v plánu péče nesplňují požadavky na dostatečná ochranná (zmírňující) opatření ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

48. Má analýza se dělí do tří částí. Zaprvé uvedu několik předběžných poznámek k některým povinnostem příslušných vnitrostátních orgánů plynoucích z čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, jak jej vykládá judikatura Soudního dvora relevantní pro projednávanou věc. Zadruhé rozeberu relevantní rozsudky Soudního dvora týkající se rozsahu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Zatřetí zhodnotím jejich použití na okolnosti této věci.

A. Úvodní poznámky

49. Pokud jde o lokality označené jako ZCHO, článek 7 směrnice o stanovištích stanoví, že povinnosti vyplývající z první věty čl. 4 odst. 4 směrnice o ptácích jsou nahrazeny povinnostmi vyplývajícími z čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice o stanovištích, a to ode dne provádění směrnice o stanovištích, nebo ode dne označení podle směrnice o ptácích, podle toho, které datum je pozdější²⁴. Z toho vyplývá, že plány nebo projekty, které mají účinky na lokality označené jako ZCHO podle směrnice o ptácích, jako je větrná farma v tomto řízení, podléhají mimo jiné požadavkům stanoveným v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

50. Článek 6 směrnice o stanovištích ve zkratce stanoví následující. Smyslem čl. 6 odst. 1 směrnice o stanovištích je zajistit pravidelné přijímání pozitivních opatření tak, aby byl udržen nebo obnoven stav předmětné lokality z hlediska ochrany, zatímco čl. 6 odst. 2 a 4 této směrnice má jiný účel, a to konkrétně zabránit poškození lokality nebo ve výjimečných případech, ve kterých je třeba vznik

23 – Poznámám, že předložená předběžná otázka se netýká případného účinku větrné farmy vzniklého v důsledku stavební činnosti a rizika srážky, jak jsou uvedeny v dodatku (viz body 26, 27 a 30 tohoto stanoviska). Z tohoto důvodu se jimi nebudu dále zabývat.

24 – Viz např. rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko, C-404/09, EU:C:2011:768, bod 97 a citovaná judikatura.

poškození tolerovat, takové poškození minimalizovat. Článek 6 odst. 2 klade na příslušné orgány členských států obecnou povinnost vyloučit poškozování stanovišť a vyrušování druhů. Článek 6 odst. 3 a 4 se uplatní v případě plánů a projektů, které s danou lokalitou přímo nesouvisí a nejsou nezbytné pro péči o ni²⁵.

51. Soudní dvůr konstatoval, že ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích je třeba vykládat jako jeden celek s ohledem na cíle ochrany sledované touto směrnicí. Účelem čl. 6 odst. 2 a čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích je zajistit stejnou úroveň ochrany přírodních stanovišť a stanovišť druhů, zatímco čl. 6 odst. 4 této směrnice stanovuje odchylku od ustanovení věty druhé čl. 6 odst. 3²⁶ a umožňuje příslušnému vnitrostátnímu orgánu za určitých okolností plán nebo projekt povolit navzdory negativnímu výsledku posouzení podle čl. 6 odst. 3.

52. Článek 6 odst. 3 směrnice o stanovištích stanoví postup posouzení ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, jehož cílem je pomocí předchozí kontroly zajistit, aby plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, který však bude pravděpodobně mít na tuto lokalitu významný vliv, byl povolen, pouze pokud nebude mít nepříznivý účinek na celistvost této lokality. Uvedené ustanovení tak stanoví dvě fáze. V první fázi, která je upravena v první větě čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, jsou příslušné vnitrostátní orgány povinny provést odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu pro chráněnou lokalitu, jestliže je pravděpodobné, že tento plán nebo projekt bude mít na tuto lokalitu významný vliv²⁷.

53. S ohledem na toto řízení je relevantní druhá fáze, která je upravena ve druhé větě čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích a která nastupuje po odpovídajícím posouzení zmíněném výše; toto ustanovení podmiňuje schválení takového plánu nebo projektu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů pouze tím, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, s výhradou ustanovení čl. 6 odst. 4 této směrnice (viz body 57 a 58 tohoto stanoviska)²⁸.

54. Soudní dvůr judikoval, že podle ustanovení věty druhé čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích mohou příslušné vnitrostátní orgány k realizaci plánu nebo projektu udělit povolení pouze v případě, že se *ujistily*, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné chráněné lokality, tedy že z vědeckého hlediska nejsou o neexistenci takových nepříznivých účinků žádné důvodné pochybnosti²⁹. Soudní dvůr dále objasnil, že z vědeckého hlediska důvodné pochybnosti o neexistenci nepříznivých účinků na celistvost dotčené lokality nesmí přetrvávat v okamžik přijetí rozhodnutí, kterým se realizace takového projektu povoluje³⁰.

55. Naopak podle ustálené judikatury platí, že příslušné vnitrostátní orgány jsou povinny plán nebo projekt zamítnout, jestliže přetrvává nejistota ohledně neexistence nepříznivých účinků na celistvost příslušné lokality. Soudní dvůr uvedl, že kritérium pro schválení stanovené ve druhé větě čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zahrnuje zásadu obezřetnosti a umožňuje účinně předcházet nepříznivému účinku zamýšlených plánů nebo projektů na celistvost chráněných lokalit. Soudní dvůr zdůraznil, že méně striktní kritérium pro udělení povolení by nemohlo účinně zajistit dosažení cíle ochrany lokalit, ke kterému zmíněné ustanovení směřuje³¹.

25 – Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Sweetman, C-258/11, EU:C:2012:743, body 41 až 45.

26 – Viz např. Orleans, bod 32 a citovaná judikatura.

27 – Viz např. Orleans, body 43 a 44.

28 – Viz např. Orleans, bod 46 a citovaná judikatura. Viz rovněž stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Sweetman, body 45 až 51.

29 – Viz např. Komise v. Německo, bod 33 a citovaná judikatura. Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska. Viz také například rozhodnutí ve věci Briels, bod 27 a citovaná judikatura a stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Komise v. Polsko, C-441/17, EU:C:2018:80, bod 154.

30 – Viz např. Komise v. Německo, bod 42 a citovaná judikatura.

31 – Viz rozsudek ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482 (dále jen „Waddenzee“), body 57 a 58.

56. Uplatnění zásady obezřetnosti v rámci provádění čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích vyžaduje, aby příslušné vnitrostátní orgány posoudily důsledky daného projektu pro danou lokalitu z hlediska *cílů její ochrany* a s přihlédnutím k „ochranným opatřením začleněným do uvedeného projektu, jejichž cílem je předcházet případným škodlivým účinkům přímo způsobeným v této lokalitě nebo tyto účinky omezit, s cílem ujistit se, že daný projekt nebude mít nepříznivý účinek na celistvost uvedené lokality“³². Výše popsaná opatření v podstatě odkazují k opatřením, která předkládající soud ve svém předkládacím usnesení obvykle označuje jako zmírňující opatření³³.

57. Soudní dvůr pojem „zmírňující opatření“ pro označení povinností stanovených v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích dosud nepoužil, a to s odůvodněním, že „znění článku 6 směrnice o stanovištích neobsahuje žádný odkaz na pojem ‚zmírňující opatření‘“³⁴. Soudní dvůr dále zdůraznil, že užitečný účinek ochranných opatření uvedených v článku 6 směrnice o stanovištích má spočívat v předcházení tomu, aby příslušné vnitrostátní orgány prostřednictvím tzv. „zmírňujících opatření“ – která však ve skutečnosti odpovídají opatřením kompenzačním – obcházely zvláštní postupy stanovené v čl. 6 odst. 3 a schvalovaly projekty, které na celistvost příslušné lokality mají nepříznivý účinek³⁵.

58. Na základě povinností, které příslušným vnitrostátním orgánům ukládá článek 6 směrnice o stanovištích podle výkladu obsaženého v judikatuře Soudního dvora, je proto nutné rozlišovat mezi ochrannými opatřeními, která jsou součástí plánu nebo projektu a jejichž účelem je předcházet přímým škodlivým účinkům v dané lokalitě nebo takové účinky omezit a která mohou být povolena na základě čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, na straně jedné a na straně druhé kompenzačními opatřeními, která nepříznivé účinky plánu nebo projektu na celistvost lokality kompenzují nebo vyrovnávají v širším rámci, který může být povolen na základě čl. 6 odst. 4 této směrnice³⁶. Tímto je vymezen rámec relevantní judikatury Soudního dvora ve věci rozsahu působnosti čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

B. Relevantní judikatura k čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích

59. Jak bylo uvedeno výše, Soudní dvůr již měl příležitost rozsah působnosti čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích posoudit, a to konkrétně ve svých rozsudcích ve věcech Sweetman, Briels, Orleans a Komise v. Německo („elektrárna Moorburg“). Jelikož strany před Soudním dvorem ve své argumentaci na tato rozhodnutí odkazují, zaměřím se nyní podrobněji na úvahy Soudního dvora.

60. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou předložil Supreme Court of Ireland (Nejvyšší soud Irska) ve věci Sweetman, se týkala posouzení některých opatření navržených v rámci silničního projektu, který by v označené lokalitě vedl k trvalé a nenahraditelné ztrátě části vápencového chodníku, který je prioritním typem přírodního stanoviště zvláště chráněným směrnicí o stanovištích³⁷. Soudní dvůr ve svém rozsudku uvedl, že neexistence nepříznivého účinku na celistvost lokality jakožto přírodního stanoviště ve smyslu věty druhé čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích předpokládá její

32 – Viz např. Orleans, bod 54 a citovaná judikatura. Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

33 – Pojem „zmírňující opatření“ se vyskytuje v literatuře a dokumentech EU, zejména v Pokynech Komise k článku 6 směrnice o stanovištích, dostupných na http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

34 – Orleans, bod 57. Viz také rozsudek ze dne 12. dubna 2018, People Over Wind a Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, bod 25).

35 – Briels, bod 33; Orleans, bod 58.

36 – Viz Briels, bod 29 a stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Briels, C-521/12, EU:C:2014:113, body 29 až 36 a 46 až 51. Viz také např. Pokyny Komise k čl. 6 odst. 4 „směrnice o stanovištích“ 92/43/EHS (2007/2012), viz poznámka pod čarou 33, bod 1.4. Článek 6 odst. 4 směrnice o stanovištích stanoví, že pokud určitý plán nebo projekt musí být z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu uskutečněn navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu a navzdory tomu, že nejsou k dispozici žádná alternativní řešení, zajistí orgány členského státu veškerá nezbytná „kompenzační opatření“ pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000 a o přijatých kompenzačních opatřeních informují Komisi. Vnitrostátní orgány tudíž mohou povolení podle čl. 6 odst. 4 udělit pouze v případě, že jsou splněny podmínky uvedené v tomto ustanovení. Viz např. Orleans, body 60 až 63 a citovaná judikatura.

37 – Sweetman, body 11 až 12 a 26.

zachování v příznivém stavu z hlediska ochrany, což znamená „trvalé zachování *základních charakteristik* příslušné lokality souvisejících s výskytem typu přírodního stanoviště, *jehož ochrana byla důvodem pro zařazení této lokality*“ do seznamu lokalit významných pro Společenství ve smyslu této směrnice³⁸.

61. V této souvislosti Soudní dvůr konstatoval, že dotčená lokalita byla vyhlášena jako lokalita, v níž se nachází prioritní typ přírodního stanoviště, a to zejména z důvodu, že se v ní nachází vápencový chodník, tedy přírodní zdroj, jenž v případě zničení již nelze nahradit³⁹. Cíl ochrany daného stanoviště tedy odpovídá zachování základních charakteristik uvedené lokality, tedy přítomnosti vápencového chodníku, v příznivém stavu z hlediska ochrany⁴⁰. Soudní dvůr dospěl k závěru, že pokud příslušný vnitrostátní orgán na základě odpovídajícího posouzení dovodil, že daný plán nebo projekt způsobí trvalou neobnovitelnou ztrátu celého prioritního typu přírodního stanoviště nebo jeho části, přičemž ochrana tohoto prioritního typu přírodního stanoviště byla cílem odůvodňujícím označení dané lokality, je třeba mít za to, že takový plán nebo projekt bude mít nepříznivé účinky na celistvost uvedené lokality a nelze jej na základě čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích povolit⁴¹.

62. Věc Briels se týkala posouzení některých opatření obsažených v navrhovaném projektu na rozšíření dálnice v Nizozemsku, který měl dopad na lokalitu vyhlášenou za účelem ochrany přírodního stanoviště bezkolencových luk podle směrnice o stanovištích, přičemž cílem ochrany daného stanoviště bylo rozšíření plochy tohoto stanoviště a zlepšení jeho kvality⁴². Sporná opatření byla zaměřena na vytvoření oblasti tohoto typu stanoviště o stejné nebo vyšší rozloze na jiném místě v dané lokalitě, a to za účelem nahrazení nebo rozšíření zasažených oblastí⁴³.

63. Soudní dvůr ve svém rozsudku uvedl, že cílem navržených opatření nebylo předcházet významným negativním účinkům na tento typ stanoviště ani tyto účinky omezit, ale spíše tyto účinky následně kompenzovat, a proto tato opatření nezaručovala, že dotčený projekt nebude mít na celistvost uvedené lokality nepříznivý účinek⁴⁴. Soudní dvůr navíc poznamenal, že „případné pozitivní účinky budoucího vytvoření nového stanoviště, které má kompenzovat ztrátu plochy a kvality tohoto typu stanoviště v chráněné lokalitě, přestože má nové stanoviště větší rozlohu a lepší kvalitu, lze zpravidla jen stěží s jistotou předvídat, a každopádně budou viditelné až za několik let“⁴⁵. Soudní dvůr proto konstatoval, že uvedené účinky nelze zohledňovat v rámci postupu upraveného v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích⁴⁶.

64. V této souvislosti lze zmínit stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ve věci Briels, ve kterém odmítla argument nizozemské vlády a vlády Spojeného království, že celistvost lokality je třeba zohledňovat jako celek z hlediska „čisté ztráty nebo čistého užitku“, přičemž nezáleží na tom, že v části lokality dojde k zániku určitého stanoviště, pokud dojde k vytvoření alespoň stejně velkého (případně raději většího) a stejně kvalitního území téhož stanoviště jinde v příslušné lokalitě⁴⁷. Ačkoliv generální advokátka souhlasila, že celistvost lokality by měla být posuzována jako celek, zdůraznila, že čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích v každém případě vyžaduje, aby bylo provedeno posouzení z hlediska cílů ochrany lokality, a přestože se předpokládá čistý pozitivní vliv, stále existuje nepříznivý – možná dokonce nenapravitelný – účinek na existující přírodní stanoviště, a tedy na celistvost lokality⁴⁸.

38 – Sweetman, bod 39. Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska. Viz také např. Briels, bod 21 a Orleans, bod 47.

39 – Sweetman, bod 45.

40 – Sweetman, bod 45.

41 – Sweetman, body 46 až 48.

42 – Briels, body 9 a 10.

43 – Briels, body 12, 13 a 18.

44 – Briels, bod 31.

45 – Briels, bod 32. Viz také např. Orleans, bod 52.

46 – Briels, bod 32.

47 – Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ve věci Briels, bod 40.

48 – Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ve věci Briels, body 41 a 42.

65. Ve věci Orleans Soudní dvůr posuzoval navržená opatření tvořící součást projektu rozvoje přístavní oblasti, která spočívala ve vytvoření nové oblasti typu přírodního stanoviště ještě před tím, než by mohlo dojít ke vzniku jakýchkoli nepříznivých důsledků na existující typ přírodního stanoviště, avšak byla by dokončena až po posouzení významu případných nepříznivých účinků na celistvost uvedené lokality⁴⁹.

66. Soudní dvůr ve svém rozsudku zaprvé konstatoval, že nepříznivé účinky na dotčenou lokalitu Natura 2000 byly nepochybné, neboť je předkládající soud – který určil, že navržená opatření by vedla k zániku celku přímořských bažin a přílivových oblastí o rozloze 20 hektarů – byl schopen kvantifikovat⁵⁰. Zadruhé Soudní dvůr konstatoval, že výhody vyplývající z rozvoje nových stanovišť byly zohledněny již při posouzení a prokázání neexistence významných nepříznivých účinků na uvedenou lokalitu ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, i když výsledek vytvoření těchto oblastí je nejistý, neboť tyto oblasti dosud nejsou dokončeny⁵¹.

67. Soudní dvůr došel k závěru, že okolnosti v této věci a okolnosti ve věci Briels jsou proto podobné, neboť v okamžiku posouzení důsledků plánu nebo projektu pro dotčenou lokalitu vycházejí z totožného předpokladu budoucích výhod, které zmírní významné nepříznivé účinky na tuto lokalitu, ačkoliv uvedená rozvojová opatření nebyla dosud dokončena⁵². Z toho vyplynulo, že negativní důsledky plánu nebo projektu, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný a má vliv na její celistvost, nespadají do rozsahu působnosti čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích⁵³.

68. Ve věci Komise v. Německo („elektrárna Moorburg“) Komise vůči Německu zahájila řízení týkající se nesplnění povinností, protože Německo mimo jiné nesprávně posoudilo určité opatření jako zmírňující opatření ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích⁵⁴. Opatření zahrnovalo vybudování přechodu pro ryby v blízkosti elektrárny Moorburg, jenž měl vyvážit ztráty jedinců během provozu chladičného mechanismu této elektrárny, který počítal s odběrem značného množství vody z nedaleké řeky. Tato řeka představovala migrační cestu některých druhů ryb spadajících do řady oblastí Natura 2000, které se nacházely vzhůru proti proudu⁵⁵.

69. Soudní dvůr ve svém rozsudku konstatoval, že rybí přechod měl umožnit posílení populací migrujících ryb tím, že by těmto druhům dal možnost dosáhnout rychleji jejich rozmnožovacích oblastí a tím vyrovnávat ztráty ryb uhynulých v blízkosti elektrárny Moorburg, takže by nebyly významně ovlivněny cíle ochrany oblastí Natura 2000 nacházejících se proti proudu nad touto elektrárnou⁵⁶. Posouzení vlivů provedené německými orgány však neobsahovalo žádné definitivní závěry o účinnosti rybího přechodu a pouze se v něm uvádělo, že tato účinnost bude potvrzena až po několika letech monitorování⁵⁷. Z toho vyplývá, že rybí přechod, přestože měl snižovat významné účinky přímo způsobené oblastem Natura 2000, nemohl společně s ostatními opatřeními stanovenými k zabránění negativním účinkům odběru vody z řeky v době vydání povolení zaručit, že neexistuje žádná důvodná pochybnost o tom, zda uvedená elektrárna bude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích⁵⁸.

49 – Orleans, body 11 až 16, 20, 21 a 30.

50 – Orleans, body 37 a 55.

51 – Orleans, bod 55.

52 – Orleans, bod 56.

53 – Orleans, bod 59.

54 – Komise v. Německo, body 9 a 14.

55 – Komise v. Německo, body 6 a 7.

56 – Komise v. Německo, bod 36.

57 – Komise v. Německo, bod 37.

58 – Komise v. Německo, body 35 a 38.

70. Na základě výše uvedeného poznamenávám, že v žádném z výše uvedených rozsudků Soudní dvůr nepovažoval navržená opatření začleněná do daného plánu nebo projektu výstavby za dostatečná, aby bylo možno je považovat za ochranná opatření, která by předcházela přímo způsobeným škodlivým účinkům na celistvost dané lokality nebo tyto účinky omezila ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

C. Použití na okolnosti v této věci

71. Jsem toho názoru, že ačkoliv se skutkové okolnosti věci řešených v předchozích rozsudcích od nyní projednávané věci liší, některé zásady rozpracované v těchto rozsudcích podporují závěr, že opatření navržená v rámci plánu péče nejsou dostatečná k tomu, aby bylo možné je považovat za ochranná opatření, která brání vzniku přímých nepříznivých účinků na celistvost dotčené ZCHO nebo takové účinky omezují ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, jak jej vykládá Soudní dvůr, jestliže plán péče vylučuje posouzení potenciálního stanoviště motáka pilicha.

72. Uznávám, že předchozí rozsudky se týkaly povinností stanovených v čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích v souvislosti s posuzováním opatření navržených jako součást plánu nebo projektu, který měl nepříznivé účinky na celistvost lokality označené jako chráněný typ stanoviště ve smyslu této směrnice. Nicméně poznamenávám, že počínaje rozsudkem ve věci Sweetman (viz bod 60 tohoto stanoviska) Soudní dvůr při posuzování, zda opatření navržená jako součást plánu nebo projektu lze považovat za opatření, která brání vzniku všech nepříznivých účinků na celistvost dané lokality nebo takové účinky omezují, klade důraz na základní charakteristiky lokality ve spojení s cíli, které označení dané lokality odůvodňují.

73. Soudní dvůr kromě toho ve věcech Briels, Orleans a Komise v. Německo („elektrárna Moorburg“) věcně argumentoval, že opatření, která vynahrazují určité kvantifikovatelné ztráty na jiném místě v dané lokalitě, nelze považovat za opatření, která nepříznivé účinky na celistvost dotčené lokality dostatečně zmírňují. Dále je třeba uvést, že Soudní dvůr počínaje rozsudkem ve věci Briels zdůraznil, že přínosy plynoucí z vytvoření nových oblastí stanovišť, které mají kompenzovat ztrátu plochy a kvality stanoviště stejného typu v chráněné lokalitě, lze v zásadě jen stěží s určitostí předvídat (viz bod 63 tohoto stanoviska).

74. V projednávané věci poznamenávám, že cílem ochrany ZCHO dotčené v projednávané věci je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany motáka pilicha (viz bod 13 tohoto stanoviska). Mám tedy za to, že základní charakteristikou této ZCHO je zajistit dostatečné stanoviště motáka pilicha v souladu s cílem ochrany dotčené ZCHO.

75. Jak je uvedeno v dodatku, výstavba větrné farmy způsobí ztrátu oblasti, která bude vyňata z potravinového stanoviště motáka pilicha v předmětné ZCHO. V dodatku je tato ztráta kvantifikována jako trvalá přímá ztráta 9 hektarů stanovišť a nedosažitelnost 162,7 hektaru stanovišť v důsledku efektu vysídlení způsobeného turbínami (viz body 24 a 25 tohoto stanoviska). Větrná farma tak motáka pilicha připraví o část existujících a potenciálních stanovišť. Je předkládán argument, že opatření navržená v plánu péče zaručí v rámci ZCHO stejnou celkovou rozlohu stanovišť, a tak zabrání nepříznivým účinkům na celistvost ZCHO.

76. Dle mého názoru se opatření navržená v plánu péče podobají opatřením ve věcech Briels a Orleans, neboť mohou zaručit dostatečné „existující“ stanoviště motáka pilicha, ale neřeší problém u zdroje, tedy ztrátu potřebných území. V souladu s judikaturou Soudního dvora mám rovněž za to, že jelikož očekávané přínosy opatření navržených v rámci plánu péče se mají realizovat až v průběhu existence projektu, není splněna povinnost v době udělení povolení ze strany příslušného orgánu nade všechny důvodné pochybnosti zaručit, že daná opatření zabrání všem přímým nepříznivým účinkům na celistvost ZCHO.

77. Dále mám za to, že za zvláštních okolností této věci představují potenciální stanoviště motáka pilicha část základních charakteristik dané ZCHO, které přispívají k příznivému stavu z hlediska ochrany motáka pilicha. Proto je třeba brát významnou ztrátu potenciálních stanovišť motáka pilicha v úvahu při posuzování, zda opatření navržená v plánu péče jsou dostatečná k tomu, aby zabránila nepříznivým účinkům větrné farmy na celistvost dané ZCHO nebo aby takové účinky omezila. Potenciální oblasti uvnitř zóny chráněné podle práva EU nejsou ničím jiným než oblastmi, o které dosud nebylo pečováno, jelikož měnící se potřeby stanoviště motáka pilicha to dosud nevyžadovaly, nebo které nejsou na podporu motáka pilicha dosud připraveny.

78. Moták pilich je ptačí druh, který je uveden v příloze I směrnice o ptácích, a proto by měl být, v souladu s bodem 8 odůvodnění a článkem 4 této směrnice, předmětem zvláštních opatření chránících jeho stanoviště, aby v rámci areálů jeho rozšíření bylo zajištěno jeho přežití a rozmnožování⁵⁹. Jak konstatoval Soudní dvůr, „článek 4 směrnice o ptácích upravuje specificky zaměřený a zesílený režim jak pro druhy uvedené v příloze I této směrnice, tak pro stěhovavé druhy, který je odůvodněn tím, že v prvním případě se jedná o neohroženější druhy a ve druhém případě o druhy představující společné dědictví Evropské unie“⁶⁰. Kromě toho je povinnost příslušných vnitrostátních orgánů tyto druhy chránit dána už před tím, než je pozorováno případné snížení jejich početních stavů nebo než se projeví riziko vyhynutí chráněného druhu⁶¹.

79. Judikatura Soudního dvora vyzdvihuje v rámci posuzování opatření ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích důležitost uplatnění zásady obezřetnosti (viz body 55 a 56 tohoto stanoviska). Podle mého názoru to platí tím spíše v případě motáka pilicha, který je v příloze nedávno vydaných pokynů Komise uveden jako ptačí druh, který je považován za zvláště ohrožený větrnými farmami, včetně přemístění stanoviště⁶².

80. Z těchto důvodů mám tedy za to, že na základě okolností v původním řízení opatření navržená v plánu péče jako součást projektu výstavby, jejichž účelem je zajistit, aby rozloha lokality, jejímž hlavním účelem je poskytovat stanoviště chráněnému druhu a je jako stanoviště tohoto druhu vhodná, nebyla v kteroukoliv dobu omezena a případně došlo i k jejímu zvýšení, přičemž by však potenciál části lokality poskytovat stanoviště vhodné pro dotčený druh byl po dobu existence projektu výstavby vyloučen, nesplňují podmínky kladené na dostatečnou ochranná (zmírňující) opatření ve smyslu judikatury Soudního dvora vykládající čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

VI. Závěry

81. S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou Supreme Court of Ireland (Nejvyšší soud Irska) odpověděl takto:

„Pokud

a) je hlavním účelem chráněné lokality poskytování stanoviště konkrétnímu druhu

59 – Viz bod 12 tohoto stanoviska. Viz rovněž zpráva kompilující případové studie financované Komisí a zaměřené na povolovací řízení podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích (červen 2013), citovaná v poznámce 33, Případová studie č. 1: Přijetí systematického přístupu k prověřování a OP [odpovídajícímu posuzování] plánů a projektů v oblasti lesnictví (Irsko), s. 10 (kde se uvádí, že moták pilich je jedním z klíčových druhů nacházejících se v oblastech, v nichž jsou rozhodovací procesy týkající se hospodaření v lesích důležité, a „nadále zůstává vážně ohrožen, přičemž [moták pilich] je v ZCHO na ústupu“).

60 – Viz např. rozsudek ze dne 14. října 2010, Komise v. Rakousko, C-535/07, EU:C:2010:602, bod 57 a citovaná judikatura.

61 – Viz např. rozsudek ze dne 24. listopadu 2016, Komise v. Španělsko, C-461/14, EU:C:2016:895, bod 83 a citovaná judikatura. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Komise v. Španělsko, C-461/14, EU:C:2016:110, bod 72.

62 – Pokyny Komise, Rozvoj větrné energetiky a Natura 2000 (2011), citované v poznámce 33, příloha II. Poznámám, že to odpovídá nedávnému výzkumnému projektu „Windharrier – interakce mezi motákem pilichem a větrnými turbínami“ (2012-2014), který se otázkami ohledně motáka pilicha a větrné energetiky v Irsku konkrétně zabývá, dostupný na <https://www.ucc.ie/en/forestecology/research/windharrier/>.

- b) povaha stanoviště, které daný druh využívá, je taková, že v té části lokality, která je využívána, nutně dojde v průběhu času ke změnám, a
- c) jako součást navrhovaného stavebního projektu má být vypracován plán péče pro celou lokalitu (včetně změn v péči o části lokality, které nebudou přímo ovlivněny samotným projektem), jehož cílem bude zajistit, že velikost lokality, která je vhodná jako stanoviště, se v žádném okamžiku nesníží, a dokonce může dojít k jejímu zvýšení; ale
- d) některé části této lokality přijdou po dobu existence stavebního projektu o potenciál poskytovat vhodné stanoviště,

opatření popsaná v písmeni c) nelze považovat za ochranná opatření tvořící součást plánu nebo projektu, jejichž cílem je předcházet případným přímým nepříznivým účinkům pro celistvost této lokality nebo tyto účinky omezit, s cílem zajistit, že dotčený plán nebo projekt nebude mít nepříznivé účinky na celistvost lokality ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.“