



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
EVGENIJA TANCHEVA  
od 19. travnja 2018.<sup>1</sup>

**Predmet C-164/17**

**Edel Grace  
Peter Sweetman  
protiv  
An Bord Pleanála  
uz sudjelovanje:  
ESB Wind Development Limited,  
Coillte,  
The Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Članak 6. stavak 3. – Direktiva 2009/147/EZ – Ocjena utjecaja projekta vjetroelektrane na posebno zaštićeno područje – Eja strnjarica (*Circus cyaneus*) – Mjere ublažavanja”

### I. Uvod

1. Eja strnjarica (*Circus cyaneus*) znamenita je ptica poznata, među ostalim, po takozvanom „nebeskom plesu”, u kojem radi privlačenja partnera za parenje izvodi zračne akrobacije kao što su uvijanja, zaokreti i salta u zraku<sup>2</sup>.

2. Društva ESB Wind Development i Coillte žele izgraditi vjetroelektranu na Keeper Hillu, u okrugu Tipperary, na području koje je u skladu s Direktivom 2009/147/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva o pticama)<sup>3</sup> posebno određeno za zaštitu eje strnjarice.

3. Irsko tijelo An Bord Pleanála to im je dopustilo, djelomično zato što je smatralo da su mjere koje su investitori predložili u Species and Habitat Management Planu (Plan upravljanja vrstama i staništima; u daljnjem tekstu: SHMP) u skladu s obvezama iz članka 6. stavka 3. Direktive 92/43/EEZ (u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima)<sup>4</sup>, prema kojem je An Bord Pleanála kao nadležno tijelo državne vlasti morao utvrditi da vjetroelektrana neće negativno utjecati na cjelovitost područja određenog za zaštitu eje strnjarice.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Vidjeti, primjerice, film proizveden u okviru Skydancer Conservation Projecta (2011 – 2015) (Projekt očuvanja nebeskog plesača (2011. – 2015.)) čiji je nositelj Royal Society for the Protection of Birds (Kraljevsko društvo za zaštitu ptica), namijenjen promicanju očuvanja eje strnjarica u Engleskoj, dostupan na <https://www.rspb.org.uk/our-work/conservation/conservation-and-sustainability/safeguarding-species/skydancer>.

3 Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (kodificirana verzija) (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128.)

4 Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.)

4. Edel Grace i Peter Sweetman (u daljnjem tekstu: žalitelji) ne slažu se s tim. Smatraju da zahtjevi iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima nisu ispunjeni u kontekstu relevantnih okolnosti. Pokrenuli su postupak pred irskim sudovima pobijajući dozvolu koju je izdao An Bord Pleanála. Taj je spor došao do Supreme Courta of Ireland (Vrhovni sud Irske), koji je radi njegova rješavanja uputio zahtjev za prethodnu odluku.

5. Sud je već imao priliku razmatrati područje primjene članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Činjenično stanje u glavnom postupku razlikuje se od onoga u ranijim predmetima, zbog specifičnosti staništa eja strnjarice i načina na koji ga se ljudskom intervencijom nastoji očuvati.

6. Ovo nije ni prvi predmet pred Sudom u kojem se radi o sukobu između promicanja uporabe energije vjetra i zaštite ptica, što su oboje pohvalne mjere koje doprinose očuvanju okoliša<sup>5</sup>. S obzirom na potrebu da se sve veća uporaba obnovljivih izvora energije – kao što je energija vjetra – u državama članicama pomiri sa zaštitom staništa i vrsta – kao što je eja strnjarica – predviđenom u Direktivi o pticama i Direktivi o staništima, ovaj predmet pruža Sudu pravodobnu i vrijednu priliku da razvije svoju sudsku praksu o članku 6. Direktive o staništima.

## II. Pravni okvir

### A. Direktiva o pticama

7. Članak 4. stavak 1. Direktive o pticama predviđa da države članice moraju područja koja su najprimjerenija za zaštitu ptica navedenih u Prilogu I. toj direktivi na sljedeći način odrediti kao posebna zaštićena područja (u daljnjem tekstu: PZP):

„1. Vrste ptica navedene u Prilogu I. predmet su posebnih mjera očuvanja koje se odnose na njihova staništa, kako bi se osiguralo njihovo preživljavanje i razmnožavanje na njihovom području raširenosti.

[...]

Države članice posebno klasificiraju područja koja su s obzirom na broj i veličinu najprimjerenija kao posebna zaštićena područja za očuvanje tih vrsta u okviru morskih i kopnenih zemljopisnih područja gdje se primjenjuje ova Direktiva.”

8. U prvoj rečenici stavka 4. članka 4. Direktive o pticama utvrđeni su zahtjevi u pogledu zaštite PZP-a:

„U vezi sa zaštićenim područjima iz stavaka 1. i 2., države članice poduzimaju odgovarajuće mjere za sprečavanje onečišćavanja ili pogoršavanja stanja staništa ili bilo kakvih poremećaja koji negativno utječu na ptice u tolikoj mjeri da bi to bilo značajno s obzirom na ciljeve iz ovog članka.”

### B. Direktiva o staništima

9. Direktiva o staništima predviđa uspostavu područja od značaja za Zajednicu (u daljnjem tekstu: PZZ), koja su namijenjena osiguranju očuvanja određenih vrsta staništa i pojedinih vrsta životinja i biljaka. PZZ-i iz Direktive o staništima zajedno s PZP-ima iz Direktive o pticama čine mrežu Natura 2000.

<sup>5</sup> Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Bugarska, C-141/14, EU:C:2015:528, t. 1. Vidjeti, primjerice, presude od 21. srpnja 2011., Azienda Agro-Zootecnia Franchini i Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502 i od 14. siječnja 2016., Komisija/Bugarska, C-141/14, EU:C:2016:8.

10. U okviru odjeljka naslovljenog „Očuvanje prirodnih staništa i staništa vrsta”, članak 6. stavak 3. Direktive o staništima predviđa:

„Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na to područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.”

11. Člankom 7. Direktive o staništima prethodne su odredbe na sljedeći način primijenjene na PZP-e iz Direktive o pticama:

„Obveze koje proizlaze iz članka 6. stavaka 2., 3. i 4. ove Direktive zamjenjuju sve obveze koje proizlaze iz prve rečenice članka 4. stavka 4. [Direktive o pticama] u pogledu područja klasificiranih na temelju članka 4. stavka 1. ili slično priznatih prema njezinu članku 4. stavku 2. od datuma provedbe ove Direktive ili datuma klasifikacije ili priznanja od strane države članice u skladu s [Direktivom o pticama], pod uvjetom da je potonji datum kasniji.”

### III. Činjenično stanje u glavnom postupku i prethodna pitanja

12. Eja strnjarica (*Circus cyaneus*) ptica je grabljivica srednje veličine s licem u obliku sovina, a može se pronaći u mnogim dijelovima Europe i Azije<sup>6</sup>. Potreba za njezinim očuvanjem prepoznata je na međunarodnoj razini<sup>7</sup> te je ta vrsta uvrštena u Prilog I. Direktivi o pticama<sup>8</sup>. U skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive o pticama, vrste ptica navedene u Prilogu I. predmet su posebnih mjera očuvanja koje se odnose na njihova staništa kako bi se osiguralo njihovo preživljavanje i razmnožavanje<sup>9</sup>, a države članice moraju najprimjerena područja odrediti kao PZP-e za očuvanje tih vrsta.

13. Irska je 2007. uspostavila posebno zaštićeno područje od planina Slieve Felim do planina Silvermines (u daljnjem tekstu: predmetni PZP)<sup>10</sup>, koje obuhvaća nešto više od 20 900 hektara površine u okruzima Tipperary i Limerick<sup>11</sup>. Cilj je očuvanja predmetnog PZP-a održavanje ili obnova povoljnih uvjeta za očuvanje eje strnjarice<sup>12</sup>. Predmetni PZP smatra se „jednim od uporišta” eje strnjarice u Irskoj te je jedno od pet najvažnijih područja za tu vrstu u Irskoj<sup>13</sup>. Irsku je na uspostavu

6 Vidjeti, primjerice, BirdWatchIreland, „The bird behind the headlines: getting to know the Hen Harrier” („Ptica s naslovnica: upoznajmo eju strnjaricu”), *eWings* br. 64, siječanj 2015., dostupno na: <http://www.birdwatchireland.ie>.

7 Primjerice, eja strnjarica uvrštena je na IUCN-ov (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (Međunarodna unija za očuvanje prirode i prirodnih resursa)) crveni popis ugroženih vrsta iz 2016., koji je dostupan na <http://www.iucnredlist.org>.

8 Eja strnjarica u Prilogu I. Direktivi o pticama nalazi se od usvajanja izvorne Direktive o pticama (Direktiva Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica (SL 1979., L 103, str. 1.)), a i otprije, počevši s Komisijinim prvotnim prijedlogom te direktive. Vidjeti Prijedlog direktive Vijeća o očuvanju ptica, COM(76) 676 *final*, Prilog I.

9 Također vidjeti uvodnu izjavu 8. Direktive o pticama, u čijem je relevantnom dijelu predviđeno: „Na određene vrste ptica trebalo bi primijeniti posebne mjere očuvanja koje se odnose na njihova staništa, kako bi se osiguralo njihovo preživljavanje i razmnožavanje na njihovu području raširenosti.”

10 S. I. br. 587/2011 – European Communities (Conservation of Wild Birds (Slievefelim to Silvermines Mountains Special Protection Area 004165)) Regulations 2011 (Uredba iz 2011. o provedbi prava Unije (očuvanje divljih ptica) (Posebno zaštićeno područje od planina Slieve Felim do planina Silvermines)), prilog 3., dostupna na <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/si/588/made/en/print>.

11 U odluci kojom je upućeno prethodno pitanje navedeno je da se predmetni PZP sastoji od 20 935 hektara. Također vidjeti standardni obrazac Natura 2000 za područje IE0004165, PZP od planina Slieve Felim do planina Silvermines, dostupan na <https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/natura2000/NF004165.pdf> (standardni obrazac Natura 2000 za predmetni PZP).

12 Ciljevi očuvanja PZP-a od planina Slieve Felim do planina Silvermines [004165] od 15. kolovoza 2016., dostupni na [https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/conservation\\_objectives/CO004165.pdf](https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/conservation_objectives/CO004165.pdf)

13 Standardni obrazac Natura 2000 za predmetni PZP; kratak pregled PZP-a od planina Slieve Felim do planina Silvermines, dostupan na <https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/synopsis/SY004165.pdf>

predmetnog PZP-a potaknuo postupak zbog povrede koji je Komisija protiv nje pokrenula, a u kojem je Sud presudom od 13. prosinca 2007. utvrdio da Irska nije ispunila svoje obveze iz Direktive o pticama time što, među ostalim, nije uspostavila dostatne PZP-e za nekoliko vrsta ptica, uključujući eju strnjaricu<sup>14</sup>.

14. Žalitelji u glavnom postupku pobijaju odluku irskog tijela An Bord Pleanála (u daljnjem tekstu: Odbor) o izdavanju građevinske dozvole za izgradnju vjetroelektrane sa 16 vjetroturbin i povezanom infrastrukturom (u daljnjem tekstu: vjetroelektrana) koja bi u cijelosti bila smještena unutar predmetnog PZP-a<sup>15</sup>. Vjetroelektrana bi pokrivala područje od 832 hektara zemljišta u vlasništvu Coilltea, društva u vlasništvu države koje se bavi komercijalnim šumarstvom, a koje je zajedno s društvom ESB Wind Development Limited, državnim tijelom u energetske sektoru (u daljnjem tekstu zajedno: investitori), investitor u vjetroelektranu i zainteresirana stranka u postupku.

15. Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht (Odjel za umjetnost, baštinu i regije u kojima se govori irski jezik; u daljnjem tekstu: DAHG) odjel je irske vlade odgovoran za National Parks and Wildlife Service (Služba za nacionalne parkove i prirodu (NPWS)), a zadužen je za zaštitu staništa i određenih vrsta ptica te je također zainteresirana stranka u glavnom postupku. Sudjelovao je u procesu planiranja vjetroelektrane.

16. Prema informacijama kojima Sud raspolaže, investitori su 2013. North Tipperary County Councilu (Vijeće okruga North Tipperary; u daljnjem tekstu: Okružno vijeće) podnijeli zahtjev za dozvolu za izgradnju vjetroelektrane. Okružno vijeće odbilo im je izdati dozvolu zato što bi vjetroelektrana, koja bi rezultirala znatnim gubitkom lovnog staništa eje strnjarice, imala ozbiljan štetan utjecaj na stanje očuvanja predmetnog PZP-a.

17. Investitori su protiv odluke Okružnog vijeća podnijeli prigovor Odboru. Nakon toga je došlo do piske između investitora i DAHG-a te je inspektor Odbora izdao izvješće.

18. Odbor je 22. srpnja 2014. investitorima izdao građevinsku dozvolu za vjetroelektranu. Prilikom provedbe ocjene prihvatljivosti utjecaja u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, Odbor je zaključio da vjetroelektrana, pod uvjetom primjene mjera ublažavanja navedenih u prijedlogu investitorâ, koje uključuju provedbu SHMP-a, neće negativno utjecati na cjelovitost predmetnog PZP-a.

19. Žalitelji su protiv odluke Odbora podnijeli tužbu High Courtu (Visoki sud, Irska), koji ju je odbio zbog nekoliko razloga. Žalitelji su potom podnijeli žalbu Supreme Courtu of Ireland (Vrhovni sud Irske), koji je odlučio Sudu uputiti prethodno pitanje.

20. Sud koji je uputio zahtjev smatra da problem pri tumačenju u ovom predmetu proizlazi iz činjenice da dio staništa koji je pogodan za eju strnjaricu i stoga bitan za održavanje cjelovitosti predmetnog PZP-a nije statičan te se s vremenom mijenja, tako da eja strnjarica u različitim razdobljima nastanjuje različite dijelove tog područja, što djelomično ovisi o načinu na koji ljudi njime upravljaju.

14 Presuda od 13. prosinca 2007., Komisija/Irska, C-418/04, EU:C:2007:780, t. 105.; također vidjeti *ibid.*, t. 170. do 175. Valja istaknuti da je eja strnjarica spomenuta i u okviru ranijih postupaka zbog povrede protiv Irske: vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika A. M. La Pergole u predmetu Komisija/Irska, C-392/96, EU:C:1998:612, t. 45.; i Francuske: vidjeti presudu od 7. prosinca 2000., Komisija/Francuska, C-374/98, EU:C:2000:670, t. 16. i mišljenje nezavisnog odvjetnika S. Albera u predmetu Komisija/Francuska, C-374/98, EU:C:2000:86, t. 35.

15 Društva ESB Wind Development i Coillte u svojim pisanim očitovanjima navode da bi se električna energija proizvedena vjetroelektranom isporučivala u nacionalnu elektroenergetsku mrežu te bi zamijenila električnu energiju proizvedenu iz fosilnih goriva, što bi doprinijelo cilju borbe protiv klimatskih promjena i smanjenju emisije stakleničkih plinova na koji se irska vlada obvezala.

21. Kao kontekst činjenične pozadine ovog predmeta, odluci kojom je upućeno prethodno pitanje priložen je prilog s opisom činjenica koje sud koji je uputio zahtjev smatra utvrđenima (u daljnjem tekstu: prilog). Prilog sadržava informacije, među ostalim, o staništu eje strnjarice, mogućim učincima vjetroelektrane na eju strnjaricu te o mjerama predviđenima u SHMP-u kao odgovor na te učinke. Budući da ta pitanja čine bit ovog predmeta, smatram korisnim izložiti relevantne informacije o tim aspektima.

22. Što se tiče staništa eje strnjarice, u prilogu je navedeno da one prije svega žive u otvorenoj prirodi te zahtijevaju velika područja s primjerenim izvorima hrane. Nekultivirana tresetišta i ledine prije su bili glavno stanište eje strnjarice, ali je ona počela loviti i u nasadima mladih šuma otkad je komercijalno šumarstvo postalo rasprostranjeno. Eja strnjarica obično lovi u tresetištima i na ledinama, brdskim poljoprivrednim površinama, novim nasadima šuma u kojima su stabla niža od dva metra te u nasadima šuma druge generacije koje su u kasnijim fazama početnog stupnja rasta. Eje strnjarice izbjegavaju poljoprivredne površine koje se intenzivno iskorištavaju, zrele nasade šuma i nedavno raskršene nasade šuma. Stoga šuma koja nije prorjeđivana, nego je sazrela i oblikovala zatvoreni sklop krošnji<sup>16</sup>, nije prikladno lovno stanište za eju strnjaricu.

23. U skladu s prilogom, populacija eje strnjarice u predmetnom PZP-u sve će više ovisiti o postojanju nekultiviranih tresetišta i ledina i druge generacije šuma u početnom stupnju rasta. Čini se da će površina tresetišta i ledina ostati uglavnom nepromijenjena, ali će površine druge generacije šuma u početnom stupnju rasta varirati. Posljedično, područje unutar predmetnog PZP-a na kojem eja strnjarica lovi nije statično, već je dinamično po naravi jer se stalno mijenja zbog aktivnog upravljanja šumama. I sam izostanak aktivnog upravljanja nasadima šuma doveo bi do gubitka lovnog staništa.

24. U prilogu su određena četiri moguća učinka vjetroelektrane na eje strnjarice. Kao prvo, doći će do *trajnog izravnog gubitka staništa* površine devet hektara, što čini nešto više od 1 % ukupne površine predmetnog PZP-a. Izgubit će se sljedeće:

- svaka turbina i pristupni put turbini uzrokovat će gubitak od približno jednog hektara raskršanih tresetišta i vlažnih livada koje su trenutačno prikladne lovno stanište;
- dodatna dva hektara raskrčenog tresetišta izgubit će se zbog odlagališta za vjetroelektranu (u obliku berme za iskopani kameni materijal koji nije prikladan za gradnju), ali se „očekuje da će se taj dio u srednjem ili dugom roku donekle oporaviti”; i
- ostatak površine od približno šest hektara šume četinjača trenutačno nije od koristi za eje strnjarice, ali može biti ako ili kada ga se iznova pošumi.

25. Kao drugo, pretpostavlja se da će *raseljavajući učinak* na eje strnjarice u krugu od 250 metara oko vjetroturbina rezultirati gubitkom 162,7 hektara lovnog staništa tijekom trajanja projekta.

26. Kao treće, očekuje se da će *građevinski radovi* odvratiti eje strnjarice od lova.

27. Kao četvrto, na temelju dostupnih studija, *opasnost od sudara* eja strnjarica s turbinama smatra se niskom.

<sup>16</sup> Općenito, o šumi sa zatvorenim sklopom krošnji radi se kada se krošnje stabala preklapaju i čine kontinuirani sloj, dok su u šumi s otvorenim sklopom krošnji one međusobno više razmaknute pa omogućuju prolaz sunčeve svjetlosti. Vidjeti, primjerice, Michael Allaby, urednik, *A Dictionary of Plant Sciences*, treće izdanje, Oxford University Press, 2012. i 2013.

28. U prilogu su opisane mjere koje su u SHMP-u predložene za izmjenu trenutačno postojećeg režima upravljanja i kao odgovor na moguće učinke vjetroelektrane na eje strnjarice<sup>17</sup>. Kao prvo, SHMP predviđa da se prije izgradnje vjetroelektrane tri trenutačno kultivirane površine od ukupno 41,2 hektara, od čega se 14,2 hektara nalazi u krugu od 250 metara oko turbina, prenamijene natrag u prostrano tresetište.

29. Kao drugo, SHMP predviđa da se tijekom trajanja projekta 137,3 hektara šume druge generacije podvrgne „osjetljivom” upravljanju. To „osjetljivo” upravljanje uključuje rušenje i zamjenu postojećih šuma zatvorenog sklopa krošnji kako bi se dobilo 137,3 hektara šume s uvijek otvorenim sklopom krošnji koja bi bila lovno stanište, s ciljem osiguranja trajnog lovnog staništa i ekološkog koridora između dvaju područja otvorenog tresetišta. To bi se izvelo u fazama, s početkom godinu dana prije gradnje.

30. Kao treće, građevinski radovi uglavnom bi se izvodili izvan glavne sezone parenja.

31. Sud koji je uputio zahtjev stoga navodi da predmetni PZP, kako se čini iz priloga, obuhvaća komercijalne šume koju su prikladno stanište za eje strnjarice samo tijekom dijela životnog ciklusa četinjača. Ako bi se, u nedostatku komercijalnog upravljanja šumama, svim stablima dopustilo da sazru umjesto da ih se poruši i zamijeni novim sadnicama, stanište u pošumljenim dijelovima predmetnog PZP-a više ne bi bilo pogodno za eju strnjaricu. Stoga se tvrdi da temeljnu svrhu zbog koje je predmetni PZP uspostavljen ostvaruje činjenica da se šuma neprestano dinamično mijenja zbog komercijalnog šumarstva, tako da prikladna staništa eje strnjarice u različitim razdobljima čine različiti dijelovi šume.

32. Sud koji je uputio zahtjev na temelju toga smatra da stanište koje će se izgubiti zbog vjetroelektrane neće nužno biti prikladno stanište u nekom određenom razdoblju, već da to ovisi o obrascu upravljanja komercijalnim šumama koji bude primijenjen. Međutim, sud koji je uputio zahtjev navodi da je upitno hoće li trajni gubitak znatne površine mogućeg staništa tijekom trajanja projekta ugroziti bitnu cjelovitost područja obuhvaćenog predmetnim PZP-om, čak i ako se opće upravljanje tim područjem bude provodilo na način osmišljen da se održi, ako ne i poboljša, njegova prikladnost kao staništa eje strnjarice.

33. Sud koji je uputio zahtjev na temelju toga smatra da će SHMP u najmanju ruku održati, a vjerojatno i povećati površine prikladnog staništa. Međutim, on smatra da u pogledu pravilnog tumačenja članka 6. Direktive o staništima, s obzirom na dinamičnost predmetnog PZP-a, nije jasno može li se prema pravu Unije smatrati da SHMP predviđa mjere ublažavanja u smislu sudske prakse Suda, kako to Odbor tvrdi, a ne kompenzacijske mjere, kako to tvrde žalitelji, pri čemu su prve odražene u članku 6. stavku 3. Direktive o staništima, a potonje u stavku 4. tog članka.

34. U tim je okolnostima Supreme Court of Ireland (Vrhovni sud Irske) Sudu uputio sljedeće prethodno pitanje:

„Ako

- (a) je temeljna svrha zaštićenog područja pružiti stanište za određene vrste,
- (b) je obilježje staništa koje je pogodno za tu vrstu to da će se pogodni dio područja nužno s vremenom izmijeniti, i

<sup>17</sup> U skladu s prilogom, SHMP ima tri glavna cilja: (1.) obnova prostranih tresetišta i vlažnih ledina (prirodnih staništa u predmetnom PZP-u) na dvjema navedenim lokacijama u PZP-u; (2.) osiguranje optimalnih staništa u okviru PZP-a za eje strnjarice, *lagopus lagopus scotica* i ostale divlje životinje tijekom trajanja projekta i (3.) osiguranje koridora koji bi povezivao tresetišta prikladna za eje strnjarice.

- (c) je u okviru predloženog projekta predviđena izrada plana upravljanja za područje kao cjelinu (uključujući i promjene u upravljanju dijelovima područja na koja projekt izravno ne utječe), čija je namjena osigurati da se veličina područja koje je pogodno za stanište, kao što je navedeno, nikada ne smanji, odnosno da se možda i poveća; ali
- (d) tijekom razvojnog projekta na dijelu područja neće biti moguće pružiti odgovarajuće stanište,
- mogu li se mjere poput onih opisanih pod (c) valjano smatrati mjerama ublažavanja?”

35. Pisana očitovanja Suda podnijeli su žalitelji, investitori, Odbor, nizozemska vlada i Komisija. Sve navedene stranke sudjelovale su na raspravi održanoj 1. veljače 2018.

#### IV. Očitovanja stranaka

36. Žalitelji i Komisija tvrde da mjere predložene u SHMP-u nisu dostatne da bi bile zaštitne mjere (mjere ublažavanja)<sup>18</sup> u smislu sudske prakse kojom se tumači članak 6. stavak 3. Direktive o staništima, zato što ne omogućuju izbjegavanje ili smanjenje negativnih utjecaja vjetroelektrane na cjelovitost predmetnog PZP-a. Taj argument iznose pozivajući se, među ostalim, na presude Suda u predmetima Sweetman<sup>19</sup>, Briels<sup>20</sup>, Orleans<sup>21</sup> i Komisija/Njemačka („elektrana u Moorburgu”)<sup>22</sup>. Žalitelji i Komisija osobito ističu da dinamična narav staništa i način upravljanja njime nisu odlučujući jer postoje dijelovi staništa (tresetišta i ledine) koji uopće nisu dinamični te predmetni PZP treba široko sagledati uzimajući u obzir sve aktivnosti eje strnjarice u cjelokupnom zaštićenom području.

37. Zastupnik žalitelja na raspravi je naglasio, među ostalim, da predmetni PZP treba promatrati kao ukupnost područja koja mogu pružiti prikladno stanište, a ne samo kao područje sastavljeno od „pojedinačnih djelića” koji u određenom razdoblju mogu biti stanište eje strnjarice. Dakle, izgradnja i rad vjetroturbina nisu mogući bez smanjenja područja koje može pružiti prikladno stanište za eju strnjaricu tijekom trajanja projekta te će stoga doći do znatnog gubitka tog staništa, što je izravan negativan utjecaj na cjelovitost predmetnog PZP-a koji se mjerama predloženima u SHMP-u ne izbjegava niti se svodi na najmanju moguću mjeru.

38. Zastupnik Komisije na raspravi je dalje tvrdio da bi pristup koji se temelji na kriteriju da „nema neto gubitka” postojećeg staništa te koji stoga ne uzima u obzir područja koja mogu pružiti lovno stanište rezultirao manjom zaštitom predviđenih vrsta nego predviđenih stanišnih tipova, što nije u skladu s Direktivom o staništima.

39. Osim toga, Komisija tvrdi da nisu ispunjene dvije glavne obveze koje članak 6. stavak 3. Direktive o staništima, kako se tumači u sudskoj praksi Suda, nameće u pogledu mjera predloženih u SHMP-u. Kao prvo, u SHMP-u ne postoji mjera koja ublažava negativan utjecaj izravnog trajnog gubitka jednog hektara raskrčenog tresetišta i vlažne livade i izravnog privremenog gubitka dodatnih dvaju hektara raskrčenog tresetišta; mjerom u SHMP-u koja je namijenjena obnovi prostranog tresetišta i vlažnih ledina taj se gubitak može nadomjestiti u drugim dijelovima predmetnog PZP-a, ali se neće smanjiti ili izbjeći. Isto tako, što se tiče izravnog trajnog gubitka šest hektara zrele šume i nedostupnosti dodatnih 162,7 hektara lovnog staništa zbog raseljavajućeg učinka turbina, mjera u SHMP-u koja se odnosi na

<sup>18</sup> Vidjeti točke 56. i 57. ovog mišljenja.

<sup>19</sup> Presuda od 11. travnja 2013., Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220 (u daljnjem tekstu: Sweetman)

<sup>20</sup> Presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330 (u daljnjem tekstu: Briels)

<sup>21</sup> Presuda od 21. srpnja 2016., Orleans i dr., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583 (u daljnjem tekstu: Orleans)

<sup>22</sup> Presuda od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka, C-142/16, EU:C:2017:301

„osjetljivo” upravljanje ostalim šumskim područjima nije odgovor na taj gubitak moguće prikladnog lovnog staništa, već nastoji nadoknaditi te učinke. Kao drugo, učinci mjera iz SHMP-a u vrijeme kada su tijela odobrila projekt nisu se mogli s potrebnom sigurnošću predvidjeti, u skladu sa sudskom praksom Suda.

40. Nizozemska vlada, Odbor i investitori tvrde da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima nije povrijeđen. To je zato što su mjere predložene u SHMP-u dostatne da budu zaštitne mjere (mjere ublažavanja) kojima se izbjegavaju ili smanjuju negativni utjecaji na cjelovitost predmetnog PZP-a. Ističu da se predmeti Sweetman, Briels, Orleans i Komisija/Njemačka („elektrana u Moorburgu”) razlikuju od ovog predmeta te naglašavaju da se glavni postupak odnosi na zaštitu vrsta, a ne stanišnih tipova, i da stoga treba uzeti u obzir ciljeve očuvanja i bitne karakteristike predmetnog PZP-a u odnosu na vrste. Također osporavaju Komisijinu tvrdnju da se učinci mjera predloženih u SHMP-u kada ih je Odbor odobrio nisu mogli s potrebnom sigurnošću predvidjeti.

41. Osobito, nizozemska vlada tvrdi da je kriterij negativnih utjecaja na cjelovitost područja iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima drukčiji kada se radi o staništu vrsta (ptica), nego kada se radi o prirodnom stanišnom tipu, jer zahtijeva da se u obzir uzmu ciljevi PZP-a u odnosu na vrste. U tom pogledu ističe da treba razlikovati moguće prikladno i stvarno korišteno stanište, u kojem se slučaju – s obzirom na dinamičnu narav područja, pokretljivost eje strnjarice i činjenicu da područje kojim se ona stvarno koristi kao staništem neće biti smanjeno – dolazi do zaključka da gubitak korištenog dijela staništa kao takav ne čini negativan utjecaj koji se smatra znatnim.

42. Odbor tvrdi, među ostalim, da je morao ispitati hoće li predloženi projekt negativno utjecati na opstojnost temeljne svrhe predmetnog PZP-a, to jest hoće li smanjiti zaštitu koju predmetni PZP pruža eji strnjarici te osobito njegovu prikladnost kao lovnog staništa. U tom kontekstu, djelomičan gubitak neprikladnog i djelomičan gubitak prikladnog staništa u jednom dijelu predmetnog PZP-a kao takvi nužno ne čine negativan utjecaj jer se stanište neprestano dinamično mijenja. Posljedično, djelomičan gubitak staništa u dijelu predmetnog PZP-a mora se promatrati u kontekstu predloženog projekta kao cjeline, koji uključuje SHMP-om predviđeno aktivno upravljanje predloženim ublažavajućim staništem.

43. Prema mišljenju Odbora te nasuprot tvrdnjama žalitelja, tim aktivnim upravljanjem ne provodi se naknadna kompenzacija negativnih utjecaja. Umjesto toga, njime se, putem komercijalnog šumarstva tijekom cjelokupnog važenja dozvole, osigurava održavanje, a možda i povećanje površine staništa prikladnog za eju strnjaricu. Dakle, mjere predložene u SHMP-u, za koje Odbor ističe da su sastavni dio predloženog projekta, namijenjene su izbjegavanju bilo kakvih negativnih utjecaja vjetroelektrana na eju strnjaricu osiguranjem da ne dođe do neto gubitka njezina lovnog staništa i zapravo omogućavanju njegova neto povećanja. Osobito, zastupnik Odbora na raspravi je naglasio da u predmetnom slučaju neće doći do trajnog gubitka tih staništa jer ona kao takva nemaju nikakvu vrijednost za eju strnjarice, a upravljanje šumama osigurat će kontinuirano stanište, što vrijedi i za tresetišta i ledine, te da je zaključak da „neće biti neto gubitka” bio tek činjenični zaključak Odbora u specifičnim okolnostima postupka.

44. Investitori tvrde, među ostalim, da gubitak staništa u obliku izravnog trajnog gubitka devet hektara staništa i nedostupnosti 162,7 hektara lovnog staništa zbog raseljavajućeg učinka turbina treba kontekstualno promatrati. On ne znači da u drugim dijelovima predmetnog PZP-a neće biti područja prikladnih ejama strnjaricama za lov i gniježđenje, a mjere predložene u SHMP-u osiguraju da će one za te aktivnosti uvijek na raspolaganju imati područje koje je barem jednake veličine kao ono koje im je trenutačno dostupno. Zastupnik investitora također je na raspravi naglasio da su učinci mjera predloženih u SHMP-u „svjetlosnim godinama daleko” od nepredvidljivosti u smislu sudske prakse Suda te da je pitanje predvidljivosti ionako činjenično pitanje za koje Sud nije nadležan.



## V. Analiza

45. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem u biti pita treba li, kada se radi o području predviđenom za zaštitu i očuvanje vrste čiji se dio ljudskom intervencijom s vremenom mijenja kako bi se pogodovalo potrebama te vrste, članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da na cjelovitost tog područja negativno utječe projekt kojim će tijekom cijelog njegova trajanja dio zaštićenog područja biti isključen iz prikladnog staništa vrste za koju je područje određeno, no kojem je priložen plan namijenjen sprečavanju smanjenja ukupne površine toj vrsti prikladnog staništa te koji bi tu površinu čak mogao i povećati.

46. Dakle, sud koji je uputio zahtjev u biti zahtijeva ocjenu mjera koje su u SHMP-u predložene u pogledu gubitka staništa eje strnjarice u obliku trajnog izravnog gubitka 9 hektara staništa i nedostupnosti 162,7 hektara staništa zbog odvratajućeg učinka turbina<sup>23</sup>.

47. Smatram da se u ocjeni je li nadležno tijelo državne vlasti ispunilo svoje obveze iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima mora uzeti u obzir cjelokupno područje koje je radi očuvanja odnosno vrste određeno kao PZP. Suprotno je sudskoj praksi Suda kojom se tumači ta odredba ako se u ocjeni dostatnosti mjera ublažavanja negativnih utjecaja predloženog projekta zanemare područja koja se još ne smatraju staništima (moguća područja). To u kontekstu glavnog postupka znači da mjere predložene u SHMP-u ne ispunjavaju zahtjev dostatnih zaštitnih mjera (mjera ublažavanja) u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.

48. Moja je analiza podijeljena na tri dijela. Kao prvo, iznijet ću neka uvodna zapažanja o određenim obvezama koje nadležnim tijelima državne vlasti nameće članak 6. stavak 3. Direktive o staništima, kako je protumačen u sudskoj praksi Suda koja je relevantna za ovaj predmet. Kao drugo, razmotrit ću relevantne presude Suda o području primjene članka 6. stavka 3. Direktive o staništima. Kao treće, ocijenit ću njihovu primjenjivost na okolnosti predmetnog postupka.

### A. Uvodna zapažanja

49. Što se tiče područja klasificiranih kao PZP-i, članak 7. Direktive o staništima predviđa da obveze koje proizlaze iz članka 6. stavaka 2., 3. i 4. te direktive zamjenjuju obveze koje proizlaze iz prve rečenice članka 4. stavka 4. Direktive o pticama od datuma provedbe Direktive o staništima ili datuma klasifikacije u skladu s Direktivom o pticama, pod uvjetom da je potonji datum kasniji<sup>24</sup>. To znači da planovi ili projekti koji utječu na područja klasificirana kao PZP-i na temelju Direktive o pticama, kao što je to u predmetnom postupku slučaj s vjetroelektranom, podliježu zahtjevima, među ostalim, iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.

50. Ukratko, članak 6. Direktive o staništima predviđa sljedeće. Stavkom 1. tog članka nastoji se osigurati redovito poduzimanje pozitivnih koraka kako bi se stanje očuvanja odnosno područja održalo i/ili obnovilo, dok stavci 2., 3. i 4. imaju drukčiju svrhu, a to je sprečavanje štete odnosnom području ili, u iznimnim slučajevima u kojima se šteta mora tolerirati, njezino svođenje na najmanju moguću mjeru. Stavak 2. članka 6. nadležnim tijelima država članica nameće opću obvezu da izbjegnu pogoršanje staništa i uznemiravanje vrsta. Stavci 3. i 4. članka 6. primjenjuju se kada postoji plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje<sup>25</sup>.

23 Ističem da se prethodno pitanje ne odnosi na moguće učinke vjetroelektrane koji su navedeni u prilogu, a tiču se njezine izgradnje i mogućnosti da se ptice sudare s njom (vidjeti točke 26., 27. i 30. ovog mišljenja). Stoga ih neću dalje razmatrati.

24 Vidjeti, primjerice, presudu od 24. studenoga 2011., Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 97. i navedenu sudsku praksu.

25 Mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Sweetman, C-258/11, EU:C:2012:743, t. 41. do 45.

51. Sud je presudio da odredbe članka 6. Direktive o staništima treba tumačiti kao međusobno povezanu cjelinu s obzirom na ciljeve očuvanja predviđene tom direktivom. Dakle, cilj je stavaka 2. i 3. tog članka osigurati istu razinu zaštite prirodnih staništa i staništa vrsta, a stavak 4. spomenutog članka iznimka je od druge rečenice njegova stavka 3.<sup>26</sup> u smislu da omogućuje nadležnom tijelu državne vlasti da u određenim okolnostima odobri plan ili projekt unatoč negativnoj ocjeni na temelju stavka 3. tog članka.

52. Stavak 3. članka 6. Direktive o staništima zahtijeva da nadležna tijela državne vlasti provedu postupak ocjene kojem je cilj prethodnim ispitivanjem osigurati da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati znatan utjecaj, bude odobren samo ako neće negativno utjecati na cjelovitost tog područja. Spomenuta odredba stoga propisuje dvije faze. Prva, predviđena u prvoj rečenici te odredbe, zahtijeva da nadležna tijela državne vlasti provedu ocjenu prihvatljivosti utjecaja plana ili projekta na zaštićeno područje kada bi taj plan ili projekt mogao imati znatan utjecaj na to područje<sup>27</sup>.

53. U ovom je predmetu relevantna druga faza, koja je predviđena u drugoj rečenici stavka 3. članka 6. Direktive o staništima i nastupa nakon navedene ocjene prihvatljivosti, a nadležnim tijelima državne vlasti omogućuje odobravanje takvog plana ili projekta samo ako on ne utječe negativno na cjelovitost područja u pitanju, sukladno odredbama stavka 4. tog članka (vidjeti točke 57. i 58. ovog mišljenja)<sup>28</sup>.

54. Sud je shodno tomu presudio da nadležna tijela državne vlasti, u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, mogu plan ili projekt odobriti samo ako su *sigurna* da on neće negativno utjecati na cjelovitost zaštićenog područja, što je slučaj kada sa znanstvenog gledišta ne postoji razumna sumnja glede izostanka takvih utjecaja<sup>29</sup>. Sud je dodatno pojasnio da takva sumnja ne smije postojati na datum donošenja odluke kojom se odobrava provedba projekta<sup>30</sup>.

55. Nasuprot tomu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da nadležna tijela državne vlasti provedbu plana ili projekta ne smiju odobriti kada postoji nesigurnost u pogledu izostanka negativnih utjecaja na cjelovitost područja. Sud je zaključio da kriterij za odobrenje iz druge rečenice stavka 3. članka 6. Direktive o staništima odražava načelo opreznosti i omogućuje djelotvorno sprečavanje negativnih utjecaja razmatranih planova ili projekata na cjelovitost zaštićenih područja. Sud je naglasio da blaži kriterij za odobrenje ne bi jednako djelotvorno osigurao ostvarenje cilja te odredbe da se zaštiti predmetno područje<sup>31</sup>.

56. Primjena načela opreznosti u okviru provedbe članka 6. stavka 3. Direktive o staništima stoga zahtijeva da nadležna nacionalna tijela procijene utjecaje projekta na dotično područje s obzirom na *ciljeve očuvanja tog područja* i uzimajući u obzir „*zaštitne mjere uključene u taj projekt koje imaju za cilj izbjegavanje ili smanjenje mogućih izravnih negativnih utjecaja na njega, kako bi se osiguralo da projekt neće negativno utjecati na cjelovitost tog područja*”<sup>32</sup>. Upravo opisane mjere obično se nazivaju mjerama ublažavanja, izrazom kojim se sud koji je uputio zahtjev koristi u odluci kojom je taj zahtjev uputio<sup>33</sup>.

26 Vidjeti, primjerice, presudu Orleans, t. 32. i navedenu sudsku praksu.

27 Vidjeti, primjerice, presudu Orleans, t. 43. i 44.

28 Vidjeti, primjerice, presudu Orleans, t. 46. i navedenu sudsku praksu. Također vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Sweetman, t. 45. do 51.

29 Vidjeti, primjerice, presudu Komisija/Njemačka, t. 33. i navedenu sudsku praksu. Moje isticanje. Također vidjeti, primjerice, presudu Briels, t. 27. i navedenu sudsku praksu i mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Komisija/Poljska, C-441/17, EU:C:2018:80, t. 154.

30 Vidjeti, primjerice, presudu Komisija/Njemačka, t. 42. i navedenu sudsku praksu.

31 Vidjeti, primjerice, presudu od 7. rujna 2004., Waddervereniging i Vogelsbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482 (u daljnjem tekstu: Waddenzee), t. 57. i 58.

32 Vidjeti, primjerice, presudu Orleans, t. 54. i navedenu sudsku praksu. Moje isticanje.

33 Izraz „mjere ublažavanja” upotrebljava se i u literaturi i u Unijinih tekstovima, osobito u Komisijinih dokumentima sa smjernicama u pogledu članka 6. Direktive o staništima, koji su dostupni na [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm).

57. Sud se do sada nije htio koristiti izrazom „mjere ublažavanja” za obveze iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima zato što „tekst članka 6. Direktive o staništima ni na koji način ne spominje nikakav pojam „mjere ublažavanja”<sup>34</sup>. Štoviše, Sud je naglasio da se djelotvornošću zaštitnih mjera predviđenih u članku 6. Direktive o staništima želi izbjeći to da nadležno tijelo državne vlasti dopusti mjere koje se nazivaju mjerama „ublažavanja”, ali koje zapravo odgovaraju kompenzacijskim mjerama, kako bi zaobišlo posebne postupke navedene u stavku 3. tog članka i odobrilo projekte koji negativno utječu na cjelovitost dotičnog područja<sup>35</sup>.

58. Stoga iz obveza koje nadležnim tijelima državne vlasti nameće članak 6. Direktive o staništima, kako je protumačen u sudskoj praksi Suda, proizlazi da postoji razlika između, s jedne strane, zaštitnih mjera uključenih u plan ili projekt kojima se izbjegavaju ili smanjuju mogući izravni negativni utjecaji na cjelovitost područja, a koje se mogu odobriti na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, i, s druge strane, kompenzacijskih mjera namijenjenih kompenzaciji ili poništenju negativnih utjecaja plana ili projekta na cjelovitost područja, koje su dio šireg okvira, a koje se mogu odobriti na temelju stavka 4. tog članka<sup>36</sup>. To je pozadina relevantnih presuda Suda o području primjene članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.

### ***B. Relevantne presude o članku 6. stavku 3. Direktive o staništima***

59. Kako je to gore navedeno, Sud je već imao priliku razmatrati područje primjene članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, osobito u presudama Sweetman, Briels, Orleans i Komisija/Njemačka („elektrana u Moorburgu”). Budući da se stranke predmetnog postupka na te presude pozivaju u svojim argumentima, detaljno ću izložiti zaključke koje je Sud u njima donio.

60. Zahtjev za prethodnu odluku koji je Supreme Court of Ireland (Vrhovni sud Irske) uputio u predmetu Sweetman odnosio se na ocjenu određenih mjera predloženih u okviru projekta izgradnje ceste koji bi uzrokovao trajno i nepopravljivo uništenje vapnenačke ploče u odnosnom zaštićenom području, a takve su ploče prioriteta vrsta prirodnog staništa koja je posebno zaštićena Direktivom o staništima<sup>37</sup>. U skladu sa zaključkom Suda u toj presudi, to je područje potrebno održati u povoljnom stanju očuvanosti kako ne bi bilo negativnog utjecaja na cjelovitost područja kao prirodnog staništa u smislu članka 6. stavka 3. druge rečenice Direktive o staništima, što podrazumijeva „trajno održavanje bitnih karakteristika dotičnog područja, povezanih s postojanjem prirodnog stanišnog tipa čiji je cilj očuvanja opravdao uvrštenjem tog područja” na popis područja od značaja za Zajednicu, u skladu s tom direktivom<sup>38</sup>.

61. Sud je na temelju toga utvrdio da je dotično područje određeno kao područje na kojem se nalazi prioritetni stanišni tip prije svega zbog postojanja vapnenačke ploče, prirodnog resursa koji nije moguće zamijeniti nakon što se uništi<sup>39</sup>. Cilj očuvanja tog područja sastojao se u održavanju njegovih bitnih karakteristika, odnosno vapnenačke ploče, u povoljnom stanju očuvanosti<sup>40</sup>. Sud je zaključio da – ako nadležno tijelo državne vlasti nakon ocjene prihvatljivosti utjecaja utvrdi da će plan ili projekt

34 Presuda Orleans, t. 57. Vidjeti također presudu od 12. travnja 2018., People Over Wind i Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, t. 25.

35 Presuda Briels, t. 33.; presuda Orleans, t. 58.

36 Vidjeti presudu Briels, t. 29. i mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Briels, C-521/12, EU:C:2014:113, t. 29. do 36. i 46. do 51. Također vidjeti, primjerice, Komisijine Smjernice u pogledu članka 6. stavka 4. „Direktive o staništima” 92/43/EEZ (2007/2012), dostupne na adresi navedenoj u bilješci 33, t. 1.4. U skladu s člankom 6. stavkom 4. Direktive o staništima, ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja na područje i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, plan ili projekt ipak mora provesti zbog važnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, tijela države članice moraju poduzeti sve „kompenzacijske mjere” koje su potrebne kako bi se osigurala zaštita koherentnosti mreže Natura 2000 i Komisiju izvjestiti o usvojenim kompenzacijskim mjerama. U tom smislu, nacionalna tijela mogu dati odobrenje na temelju članka 6. stavka 4. samo ako su ispunjeni uvjeti koji su u njemu određeni. Vidjeti, primjerice, presudu Orleans, t. 60. do 63. i navedenu sudsku praksu.

37 Presuda Sweetman, t. 11., 12. i 26.

38 Presuda Sweetman, t. 39. Moje isticanje. Također vidjeti, primjerice, presudu Briels, t. 21. i presudu Orleans, t. 47.

39 Presuda Sweetman, t. 45.

40 Presuda Sweetman, t. 45.

rezultirati trajnim i nepovratnim gubitkom prioritetnog stanišnog tipa čije je očuvanje cilj na temelju kojeg je to područje uvršteno na popis područja od značaja za Zajednicu – treba zauzeti stajalište da će takav plan ili projekt negativno utjecati na cjelovitost područja te da se ne može odobriti na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima<sup>41</sup>.

62. Predmet Briels odnosio se na ocjenu određenih mjera koje su bile dio projekta proširenja ceste u Nizozemskoj koji je utjecao na područje koje je na temelju Direktive o staništima određeno kao posebno područje očuvanja za prirodni stanišni tip livade beskoljenke, čiji se cilj očuvanja sastojao u proširenju površine tog staništa i poboljšanju njegove kvalitete<sup>42</sup>. Predmetne mjere bile su namijenjene osiguranju razvoja površine tog stanišnog tipa na nekom drugom dijelu odnosnog područja, s ciljem zamjene ili povećanja pogođenih površina<sup>43</sup>.

63. Sud je u presudi zaključio da cilj predloženih mjera nije bio izbjeći ni smanjiti znatne negativne utjecaje na taj stanišni tip, nego popraviti njihove posljedice, te da one stoga nisu mogle jamčiti da projekt neće negativno utjecati na cjelovitost odnosnog područja<sup>44</sup>. Osim toga, Sud je istaknuo da se, „u načelu, mogući pozitivni učinci budućeg razvoja novog staništa čiji je cilj nadomjestiti gubitak površine i kvalitete istog tog stanišnog tipa na zaštićenom području, čak i veće površine i bolje kvalitete, teško mogu sa sigurnošću predvidjeti i u svakom su slučaju vidljivi tek za nekoliko godina”<sup>45</sup>. Sud je stoga utvrdio da se predložene mjere ne mogu uzeti u obzir u postupovnoj fazi predviđenoj u članku 6. stavku 3. Direktive o staništima<sup>46</sup>.

64. Valja istaknuti da je nezavisna odvjetnica E. Sharpston u svojem mišljenju u predmetu Briels odbila argument nizozemske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine da se cjelovitost područja mora promatrati kao cjelina, u smislu „neto gubitka ili koristi”, što znači da nije važno to što je određeno stanište izgubljeno na jednom dijelu područja uz uvjet da je najmanje jednaka (i po mogućnosti veća) površina i kvaliteta istog staništa stvorena na drugom mjestu unutar tog područja<sup>47</sup>. Iako se nezavisna odvjetnica složila s time da cjelovitost područja treba promatrati kao cjelinu, naglasila je da članak 6. stavak 3. u svim slučajevima zahtijeva uzimanje u obzir ciljeva očuvanja područja te da, čak i ako se predviđa povoljan neto utjecaj, i dalje postoji negativan – možda čak nepopravljiv – utjecaj na postojeće prirodno stanište i stoga na cjelovitost područja<sup>48</sup>.

65. U predmetu Orleans Sud je morao ocjenjivati predložene mjere koje su bile dio projekta razvoja luke, a predviđale su razvoj površina prirodnog stanišnog tipa prije nego što bi došlo do eventualnih negativnih utjecaja na prirodni stanišni tip koji se ondje nalazio, ali bi taj razvoj bio dovršen nakon ocjene značaja eventualnih negativnih utjecaja na cjelovitost odnosnog područja<sup>49</sup>.

66. Sud je u presudi u tom predmetu utvrdio, kao prvo, da je nastanak negativnih utjecaja na dotično područje Natura 2000 bio izvjestan jer ih je sud koji je uputio zahtjev – koji je utvrdio da bi zbog predloženih mjera nestalo 20 hektara muljevitog plimnog bazena i međuplimne zemlje – mogao kvantificirati<sup>50</sup>. Kao drugo, Sud je zaključio da je tijelo državne vlasti koristi od razvoja novih staništa već uzelo u obzir u svojoj ocjeni prilikom dokazivanja da neće doći do znatnih negativnih utjecaja na odnosno područje, iako rezultat razvoja tih staništa nije bio siguran jer taj razvoj nije bio dovršen<sup>51</sup>.

41 Presuda Sweetman, t. 46. do 48.

42 Presuda Briels, t. 9. i 10.

43 Presuda Briels, t. 12., 13. i 18.

44 Presuda Briels, t. 31.

45 Presuda Briels, t. 32. Također vidjeti, primjerice, presudu Orleans, t. 52.

46 Presuda Briels, t. 32.

47 Mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Briels, t. 40.

48 Mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Briels, t. 41. i 42.

49 Presuda Orleans, t. 11. do 16., 20., 21. i 30.

50 Presuda Orleans, t. 37. i 55.

51 Presuda Orleans, t. 55.

67. Sud je stoga zaključio da su okolnosti tog predmeta i predmeta Briels bile slične jer su u vrijeme ocjenjivanja utjecaja plana ili projekta na odnosna područja uključivale istovjetnu pretpostavku da će buduće koristi ublažiti znatne negativne utjecaje na odnosna područja, iako dotične mjere koje su bile dio projekta nisu bile dovršene<sup>52</sup>. Iz toga je slijedilo da negativni utjecaji plana ili projekta koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, a utječe na njegovu cjelovitost, ne potpadaju u područje primjene članka 6. stavka 3. Direktive o staništima<sup>53</sup>.

68. Komisija je u predmetu Komisija/Njemačka („elektrana u Moorburgu”) protiv Njemačke pokrenula postupak zbog povrede zato što je potonja, među ostalim, određenu mjeru pogrešno klasificirala kao mjeru ublažavanja u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima<sup>54</sup>. Ta se mjera odnosila na prijelaz za ribe u blizini elektrane u Moorburgu koji je bio namijenjen kao protuteža gubicima jedinki zbog djelovanja mehanizma hlađenja navedene elektrane, koji je uključivao uzimanje velikih količina vode iz obližnje rijeke. Ta je rijeka bila migracijski pravac za nekoliko vrsta riba iz područja Natura 2000 koja su se nalazila uzvodno<sup>55</sup>.

69. Sud je u presudi utvrdio da je svrha prijelaza za ribe bila omogućiti povećanje fonda migrirajućih riba, pružajući tim vrstama mogućnost da brže dospiju do svojih područja razmnožavanja, čime bi se, kako se očekivalo, nadoknadili gubici blizu elektrane u Moorburgu i na taj način ne bi postojao znatan utjecaj na ciljeve očuvanja područja Natura 2000 smještenih uzvodno od te elektrane<sup>56</sup>. Međutim, ocjena utjecaja koju su provela njemačka tijela nije sadržavala nikakva konačna utvrđenja o učinkovitosti prijelaza za ribe te je u njoj samo navedeno bi se ta učinkovitost potvrdila tek nakon više godina praćenja<sup>57</sup>. Iz toga je slijedilo da u trenutku izdavanja odobrenja, iako je bio namijenjen smanjenju izravnih znatnih utjecaja na područja Natura 2000, prijelaz za ribe nije mogao, zajedno s drugim mjerama kojima je bio cilj spriječiti uzimanje vode iz rijeke, iznad razumne sumnje zajamčiti da elektrana neće negativno utjecati na cjelovitost odnosnog područja u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima<sup>58</sup>.

70. Na temelju toga primjećujem da Sud ni u jednoj od navedenih presuda nije smatrao da su mjere predložene u okviru predmetnog plana ili projekta bile dostatne da bi bile zaštitne mjere kojima bi se izbjegli ili smanjili svi izravni negativni utjecaji na cjelovitost odnosnih područja u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.

### ***C. Primjena na okolnosti predmetnog postupka***

71. Smatram da, iako okolnosti o kojima je bila riječ u prethodno razmatranim presudama nisu istovjetne onima u ovom predmetu, određena načela razrađena u tim presudama podupiru zaključak da mjere predložene u SHMP-u nisu dostatne da bi bile zaštitne mjere za izbjegavanje ili smanjenje svih izravnih negativnih utjecaja na cjelovitost odnosnog područja u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, kako ga Sud tumači, u situaciji u kojoj SHMP ne uzima u obzir moguća staništa eje strnjarice.

72. Prihvaćam da su se prethodno razmatrane presude odnosile na obveze iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima u kontekstu ocjene mjera predloženih u okviru plana ili projekta koji je negativno utjecao na cjelovitost područja određenih za zaštićeni stanišni tip u skladu s tom direktivom. Unatoč tomu, ističem da je Sud, počevši s presudom Sweetman (vidjeti točku 60. ovog

52 Presuda Orleans, t. 56.

53 Presuda Orleans, t. 59.

54 Presuda Komisija/Njemačka, t. 9. i 14.

55 Presuda Komisija/Njemačka, t. 6. i 7.

56 Presuda Komisija/Njemačka, t. 36.

57 Presuda Komisija/Njemačka, t. 37.

58 Presuda Komisija/Njemačka, t. 35. i 38.

mišljenja), u ocjeni može li se smatrati da se mjerama predloženima u okviru plana ili projekta izbjegavaju ili smanjuju svi izravni negativni utjecaji na cjelovitost područja stavljao naglasak na bitne karakteristike područja s obzirom na ciljeve na temelju kojih je odnosno područje određeno kao područje od značaja za Zajednicu.

73. Osim toga, Sud je u presudama *Briels, Orleans* i *Komisija/Njemačka („elektrana u Moorburgu”)* u biti zaključio da mjere kojima su se nadoknađivali kvantificirani gubici u drugim dijelovima odnosnih područja nije bilo moguće smatrati mjerama koje su dovoljno ublažavale negativne utjecaje na cjelovitost tih područja. Nadalje, Sud naglašava, počevši s presudom *Briels*, da je načelne koristi od razvoja novih stanišnih površina kojima se nastoje nadoknaditi gubici površine i kvalitete istog staništa na zaštićenom području iznimno teško predvidjeti s bilo kakvim stupnjem sigurnosti (vidjeti točku 63. ovog mišljenja).

74. Što se ovog predmeta tiče, ističem da se cilj očuvanja predmetnog PZP-a sastoji u održavanju ili obnovi povoljnih uvjeta za očuvanje eje strnjarice (vidjeti točku 13. ovog mišljenja). Također smatram da je bitna karakteristika predmetnog PZP-a stoga osiguranje dostatnog staništa za eju strnjaricu, u skladu s ciljem očuvanja tog PZP-a.

75. Kako je to navedeno u prilogu, vjetroelektrana će uzrokovati gubitak površine lovnog staništa eje strnjarice u predmetnom PZP-u. Taj će se gubitak, sukladno prilogu, sastojati u trajnom izravnom gubitku devet hektara staništa i u nedostupnosti 162,7 hektara staništa zbog raseljavajućeg učinka turbina (vidjeti točke 24. i 25. ovog mišljenja). Vjetroelektrana će kao takva ukloniti dio postojećeg i mogućeg staništa eje strnjarice. Navodi se da će mjere predložene u SHMP-u na razini cijelog predmetnog PZP-a održati stanište u istoj veličini te da će se njima stoga izbjeći negativni utjecaji na cjelovitost tog PZP-a.

76. Smatram da su mjere predložene u SHMP-u slične onima iz predmeta *Briels* i *Orleans* jer mogu osigurati dostatno „postojeće” stanište za eju strnjaricu, ali ne rješavaju problem u njegovu korijenu, to jest gubitak potrebnih površina. Također, u skladu sa sudskom praksom Suda, budući da će koristi koje se mogu očekivati od mjera predloženih u SHMP-u nastajati tijekom trajanja projekta, smatram da nije ispunjena obveza osiguranja da u trenutku kada nadležno tijelo državne vlasti izdaje odobrenje za projekt bude iznad svake razumne sumnje sigurno da će se odnosnim mjerama izbjeći svi negativni utjecaji na cjelovitost PZP-a.

77. Nadalje, u konkretnim okolnostima ovog postupka smatram da je moguće stanište eje strnjarice dio bitnih karakteristika predmetnog PZP-a koji doprinosi povoljnom stanju očuvanja eje strnjarice. Znatan gubitak mogućeg staništa eje strnjarice stoga se mora uzeti u obzir u ocjeni jesu li mjere predložene u SHMP-u dostatne da se izbjegniju ili smanje negativni utjecaji vjetroelektrane na cjelovitost predmetnog PZP-a. Moguće površine unutar zone zaštićene pravom Unije nisu ništa drugo nego površine kojima se još nije upravljalo jer promjenjive potrebe eje strnjarice to još nisu zahtijevale odnosno to su površine koje još nisu spremne uzdržavati eju strnjarice.

78. Eja strnjarica vrsta je ptice navedena u Prilogu I. Direktivi o pticama te stoga zaslužuje biti predmet posebnih mjera očuvanja koje se odnose na njezino stanište, u skladu s uvodnom izjavom 8. i člankom 4. te direktive, kako bi se osiguralo njezino preživljavanje i razmnožavanje na njezinu području raširenosti<sup>59</sup>. Kako je to Sud utvrdio, „člankom 4. uspostavljeno je uređenje koje je posebno propisano i osnaženo radi zaštite vrsta iz Priloga I. Direktivi i radi zaštite migrirajućih vrsta, a takav je

<sup>59</sup> Vidjeti točku 12. ovog mišljenja. U tom pogledu također vidjeti izvješće koje je financirala Komisija, u kojem su sabrane studije slučaja u pogledu postupka izdavanja odobrenja predviđenog u članku 6. stavku 3. Direktive o staništima (lipanj 2013.), a koje je dostupno na adresi navedenoj u bilješci 33, studija slučaja 1: Usvajanje sustavnog pristupa u pogledu provjera i OP-a [ocjena prihvatljivosti] planova i projekata koji se odnose na šumske djelatnosti (Irska), str. 10. (gdje se ističe da je eja strnjarica jedna od ključnih vrsta u područjima u kojima su odluke o upravljanju šumama važne te da je „i dalje ozbiljno ugrožena jer broj jedinki [eje strnjarice] opada u PZP-ima”).

pristup opravdan činjenicom da su prvonavedene vrste među najugroženijima, dok su potonje dio zajedničkog nasljeđa Europske unije”<sup>60</sup>. Štoviše, obveze nadležnih tijela državne vlasti da zaštite takve vrste ptica postoje i prije nego što se utvrdi da je broj ptica smanjen ili se konkretizira opasnost od izumiranja određene zaštićene vrste ptica<sup>61</sup>.

79. U sudskoj praksi Suda naglašava se važnost načela opreznosti u ocjeni mjera na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima (vidjeti točke 55. i 56. ovog mišljenja). Smatram da to još više vrijedi u slučaju eje strnjarice, koja je uvrštena u prilog nedavnim Komisijinim Smjernicama kao vrsta ptice za koju se smatra da je osobito ranjiva u pogledu vjetroelektrana, što uključuje premještaj staništa<sup>62</sup>.

80. Stoga zaključujem da u okolnostima glavnog postupka mjere koje su predložene u planu upravljanja uključenom u razvojni projekt – a kojima je cilj osigurati da se površina područja čija je temeljna svrha pružanje staništa zaštićenoj vrsti i koje je prikladno stanište za tu vrstu ni u jednom trenutku ne smanji, a možda da se čak i poveća, ali zbog kojih će tijekom cijelog trajanja razvojnog projekta dio područja biti isključen iz prikladnog staništa za tu vrstu – ne ispunjavaju zahtjev dostatnih zaštitnih mjera (mjera ublažavanja) u smislu sudske prakse Suda kojom se tumači članak 6. stavak 3. Direktive o staništima.

## VI. Zaključak

81. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na sljedeći način odgovori na pitanje koje mu je uputio Supreme Court of Ireland (Vrhovni sud Irske):

Ako

- (a) je temeljna svrha zaštićenog područja pružiti stanište za određene vrste,
- (b) je obilježje staništa koje je pogodno za tu vrstu to da će se pogodni dio područja nužno s vremenom izmijeniti, i
- (c) je u okviru predloženog projekta predviđena izrada plana upravljanja za područje kao cjelinu (uključujući i promjene u upravljanju dijelovima područja na koja projekt izravno ne utječe), čija je namjena osigurati da se veličina područja koje je pogodno za stanište, kao što je navedeno, nikada ne smanji, odnosno da se možda i poveća; ali
- (d) tijekom razvojnog projekta na dijelu područja neće biti moguće pružiti odgovarajuće stanište,

mjere opisane pod (c) nije moguće smatrati zaštitnim mjerama uključenima u taj projekt ili plan koje imaju za cilj izbjegavanje ili smanjenje mogućih izravnih negativnih utjecaja na cjelovitost dotičnog područja, kako bi se osiguralo da taj plan ili projekt neće negativno utjecati na cjelovitost tog područja u smislu članka 6. stavka 3. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore.

60 Vidjeti presudu od 14. listopada 2010., Komisija/Austrija, C-535/07, EU:C:2010:602, t. 57. i navedenu sudsku praksu.

61 Vidjeti, primjerice, presudu od 24. studenoga 2016., Komisija/Španjolska, C-461/14, EU:C:2016:895, t. 83. i navedenu sudsku praksu. Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Komisija/Španjolska, C-461/14, EU:C:2016:110, t. 72.

62 Komisijin dokument sa smjernicama, Vjetroenergetski projekti i Natura 2000 (2011.), dostupan na adresi navedenoj u bilješci 33, Prilog II. Valja istaknuti da je taj dokument povezan s nedavnim istraživačkim projektom „Windharrier – Interactions between hen harriers and wind turbines” („Vjetroelektrane i eje strnjarice – interakcije između eja strnjarica i vjetroturbina”) (2012. – 2014.), koji se odnosi na specifične probleme u pogledu eja strnjarica i vjetroenergije u Irskoj, a dostupan je na <https://www.ucc.ie/en/forestecology/research/windharrier/>.