



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
EVGENIJA TANCHEVA,  
predstavljeni 19. aprila 2018<sup>1</sup>

**Zadeva C-164/17**

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supreme Court (vrhovno sodišče) (Irska))

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 92/43/EGS – Člen 6(3) – Direktiva 2009/147/ES – Presoja posledic projekta vetrne elektrarne za posebno območje varstva – Pepelasti lunj (*Circus cyaneus*) – Ukrepi za ublažitev“

### I. Uvod

1. Pepelasti lunj (*Circus cyaneus*) je znamenita ptica, ki je med drugim znana po tako imenovanem „plesu po zraku“, pri katerem izvaja zračne akrobacije tako, da se v zraku vrti, obrača in prevrača, da bi privabila samico.<sup>2</sup>
2. Družbi ESB Wind Development in Coillte želita zgraditi vetrno elektrarno v Keeper Hillu v pokrajini Tipperary, in sicer na območju, ki je v skladu z Direktivo 2009/147/ES (v nadaljevanju: Direktiva o pticah) posebej določeno za varovanje pepelastega lunja.<sup>3</sup>
3. Irski organ An Bord Pleanála jima je v ta namen izdal dovoljenje, in sicer deloma zato, ker meni, da so ukrepi, ki jih načrtovalca predlagata v načrtu upravljanja vrst in habitatov, v skladu z obveznostmi iz člena 6(3) Direktive 92/43/EGS (v nadaljevanju: Direktiva o habitatih),<sup>4</sup> na podlagi katerega se mora An Bord Pleanála kot pristojni nacionalni organ prepričati, da projekt vetrne elektrarne ne bo škodoval celovitosti območja, ki je določeno za pepelastega lunja.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

<sup>2</sup> Glej na primer film, posnet v okviru projekta Skydancer Conservation Project (2011–2015) Royal Society for the Protection of Birds (kraljevo društvo za zaščito ptic), namenjenega spodbujanju ohranjanja pepelastega lunja v Angliji, ki je na voljo na <https://www.rspb.org.uk/our-work/conservation/conservation-and-sustainability/safeguarding-species/skydancer>.

<sup>3</sup> Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (kodificirana različica) (UL 2010, L 20, str. 7).

<sup>4</sup> Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek, 2 str. 102).

4. Edel Grace in Peter Sweetman (v nadaljevanju: pritožnika) se s tem ne strinjata. Menita, da zahteve iz člena 6(3) Direktive o habitatih niso bile izpolnjene v vseh upoštevnihih okoliščinah. Pred irskimi sodišči sta začela postopek, s katerim izpodbijata dovoljenje, ki ga je izdal An Bord Pleanála. Spor je bil predložen Supreme Court of Ireland (vrhovno sodišče Irske), ki je za rešitev spora vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe.

5. Sodišče je že obravnavalo področje uporabe člena 6(3) Direktive o habitatih. Dejansko stanje spora o glavni stvari se zaradi posebnosti habitata pepelastega lunja in načina, kako se zanj skrbi s človekovim poseganjem, razlikuje od dejanskega stanja, ki se je obravnavalo v prejšnjih sodbah.

6. To tudi ni prvi primer, predložen Sodišču, v katerem se obravnava navzkrižje med spodbujanjem vetrne energije in varovanjem ptic, ki sta oba hvalevredna ukrepa in prispevata k ohranjanju okolja.<sup>5</sup> Ker je treba uskladiti vse večjo uporabo obnovljivih virov energije v državah članicah, kot je vetrna energija, ter varstvo, dodeljeno habitatom in vrstam, kot je pepelasti lunj, v skladu z direktivama o pticah in o habitatih, ima Sodišče v tej zadevi dragoceno priložnost, da pravočasno razvije svojo sodno prakso v zvezi s členom 6 Direktive o habitatih.

## II. Pravni okvir

### A. Direktiva o pticah

7. Člen 4(1) Direktive o pticah določa, da države članice območja, ki so najprimernejša za varstvo ptic iz Priloge I k tej direktivi, določijo za posebna območja varstva (v nadaljevanju: POV):

„1. Vrste iz Priloge I so predmet posebnih ukrepov za ohranitev njihovih habitatov, da se zagotovi preživetje in razmnoževanje teh vrst na njihovem območju razširjenosti.

[...]

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

8. Člen 4(4), prvi stavek, Direktive o pticah določa zahteve glede varovanja POV:

„V zvezi z območji varstva iz odstavkov 1 in 2 države članice sprejmejo primerne ukrepe, da ne pride do onesnaženja ali poslabšanja stanja habitatov ali kakršnih koli motenj, ki v taki meri vplivajo na ptice, da bi bilo to pomembno glede na cilje tega člena.“

### B. Direktiva o habitatih

9. Direktiva o habitatih določa vzpostavitev območij, pomembnih za Skupnost (v nadaljevanju: OPS), katerih namen je zagotoviti ohranjanje posebnih habitatnih tipov ter posameznih vrst živali in rastlin. OPS iz Direktive o habitatih skupaj s POV iz Direktive o pticah sestavljajo omrežje Natura 2000.

<sup>5</sup> Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Bolgarija (C-141/14, EU:C:2015:528, točka 1). Glej na primer sodbi z dne 21. julija 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini in Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502), in z dne 14. januarja 2016, Komisija/Bolgarija (C-141/14, EU:C:2016:8).

10. Člen 6(3) Direktive o habitatih v okviru oddelka z naslovom „Ohranjanje naravnih habitatov in habitatov vrst“ določa:

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

11. Člen 7 Direktive o habitatih prenaša te določbe na POV v okviru Direktive o pticah:

„Obveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) te direktive nadomestijo vse obveznosti iz prvega stavka člena 4(4) [Direktive o pticah] za območja, določena na podlagi člena 4(1) ali podobno priznana po členu 4(2) navedene direktive, od datuma začetka izvajanja te direktive ali datuma, ko država članica določi ali prizna ta območja po [Direktivi o pticah], če je slednji datum kasnejši.“

### III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

12. Pepelasti lunj (*Circus cyaneus*) je srednje velika ujeta z obrazom, podobnim obrazu sove, ki jo je na splošno mogoče najti v številnih delih Evrope in Azije.<sup>6</sup> Ta vrsta ptice je mednarodno ogrožena<sup>7</sup> in je navedena v Prilogi I k Direktivi o pticah.<sup>8</sup> V skladu s členom 4(1) Direktive o pticah so vrste ptic, navedene v Prilogi I k tej direktivi, predmet posebnih ukrepov za ohranitev njihovih habitatov, da se zagotovi preživetje in razmnoževanje teh vrst,<sup>9</sup> države članice pa morajo za ohranjanje teh vrst določiti najprimernejša ozemlja kot POV.

13. Irska je leta 2007 določila posebno območje varstva, ki se razprostira med gorskima verigama Slieve Felim in Silvermines Mountains (v nadaljevanju: POV),<sup>10</sup> in obsega malo več kot 20.900 ha v pokrajinah Tipperary in Limerick.<sup>11</sup> Cilj ohranjanja POV je vzdrževati ali ponovno vzpostaviti ugodne razmere za ohranjanje pepelastega lunja.<sup>12</sup> POV se šteje za eno od središč pepelastega lunja na Irskem in je med petimi najpomembnejšimi območji na Irskem za to vrsto.<sup>13</sup> Irsko določitev POV je

6 Glej na primer BirdWatchIreland, „The bird behind the headlines: getting to know the Hen Harrier“, *eWings* Issue 64, januar 2015, na voljo na spletnem mestu: <http://www.birdwatchireland.ie>.

7 Pepelasti lunj je na primer vključen na rdeči seznam ogroženih vrst 2016 IUCN (Mednarodna zveza za ohranjanje narave in naravnih virov), na voljo na spletnem mestu: <http://www.iucnredlist.org>.

8 Pepelasti lunj je bil uvrščen v Prilogo I k Direktivi o pticah s sprejetjem izvirne Direktive o pticah (Direktiva Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 98)), in celo prej s prvotnim predlogom Komisije za to direktivo. Glej predlog direktive Sveta o ohranjanju ptic, COM(76) 676 final, Priloga I.

9 Glej tudi uvodno izjavo 8 Direktive o pticah, v kateri je v upoštevem delu navedeno: „Nekatere vrste ptic naj bi bile predmet posebnih ukrepov za ohranitev njihovih habitatov, da se zagotovi preživetje in razmnoževanje ptic na njihovem območju razširjenosti.“

10 S.I. št. 587/2011 – European Communities (Conservation of Wild Birds (Slievefelim to Silvermines Mountains Special Protection Area 004165)) Regulations 2011, schedule 3, (Evropske skupnosti (ohranjanje divjih ptic – posebno območje varstva, ki se razprostira med gorskima verigama Slieve Felim in Silvermines Mountains 004165) uredba iz leta 2011, priloga 3), ki je na voljo na <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/si/588/made/en/print>.

11 V predložitveni odločbi je navedeno, da POV obsega skupno površino 20.935 ha. Glej tudi Natura 2000 Standard Data Form for Site IE0004165, Slievefelim to Silvermines Mountains SPA, ki je na voljo na <https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/natura2000/NF004165.pdf> (v nadaljevanju: standardi obrazec Natura 2000).

12 Conservation Objectives for Slievefelim to Silvermines Mountains SPA (cilji ohranjanja za POV, ki se razprostira med gorskima verigama Slieve Felim in Silvermines Mountains) [004165], z dne 15. avgusta 2016, ki so na voljo 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 obrazec Natura 2000; Site Synopsis for Slievefelim to Silvermines Mountains SPA (povzetek območja za POV, ki se razprostira med gorskima verigama Slieve Felim in Silvermines Mountains), ki je na voljo na <https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/synopsis/SY004165.pdf>.

spodbudil postopek za ugotavljanje kršitev, ki ga je zoper njo začela Komisija, v okviru katerega je Sodišče s sodbo z dne 13. decembra 2007 razsodilo, da Irska ni izpolnila obveznosti v skladu z Direktivo o pticah, med drugim, ker ni določila dovolj POV za več vrst ptic, vključno s pepelastim lunjem.<sup>14</sup>

14. Pritožnika v postopku v glavni stvari izpodbijata odobritev gradbenega dovoljenja, ki ga je irski organ An Bord Pleanála (v nadaljevanju: organ Board) izdal za projekt vetrne elektrarne, ki vključuje 16 vetrnih turbin in povezano infrastrukturo (v nadaljevanju: vetrna elektrarna) ter v celoti leži na POV.<sup>15</sup> Vetrna elektrarna zajema 832 ha veliko zemljišče v lasti družbe Coillte – državnega podjetja, ki se ukvarja s komercialnim gozdarstvom – ki je skupaj z družbo ESB Wind Development Limited – državnim organom v energetskega sektorju – (v nadaljevanju: skupaj: načrtovalca) načrtovalka vetrne elektrarne, skupaj pa sta tudi intervenientki v postopku.

15. Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht (ministrstvo za umetnost, dediščino in irsko govoreča območja, v nadaljevanju: DAHG) je ministrstvo irske vlade, odgovorno za National Parks and Wildlife Service (zavod za nacionalne parke in prostoživeče živali, v nadaljevanju: NPWS), ki je pristojen za varovanje habitatov in nekaterih vrst ptic, DAHG pa je prav tako tudi intervenient v postopku v glavni stvari. To ministrstvo je sodelovalo v postopku načrtovanja vetrne elektrarne.

16. V skladu z informacijami, ki so bile predložene Sodišču, sta načrtovalca leta 2013 pri North Tipperary County Council (pokrajinski svet za severni Tipperary, v nadaljevanju: pokrajinski svet) vložila vlogo za razvojni projekt vetrne elektrarne. Pokrajinski svet je gradbeno dovoljenje zavrnil, ker naj bi vetrna elektrarna, ki bi povzročila znatno izgubo prehranjevalnega habitata za pepelastega lunja, resno škodila stanju ohranjenosti POV.

17. Načrtovalca sta se zoper odločitev pokrajinskega sveta pritožila pri organu Board. Temu sta sledila nekajkratno dopisovanje med načrtovalcema in DAHG ter izdaja poročila inšpektorja organa Board.

18. Organ Board je načrtovalcema 22. julija 2014 izdal gradbeno dovoljenje za vetrno elektrarno. Organ Board je pri izvajanju ustrezne presoje v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih ugotovil, da ob upoštevanju opredeljenih ukrepov za ublažitev iz predloga načrtovalcev, vključno z izvajanjem načrta upravljanja vrst in habitatov (v nadaljevanju: NUVH), vetrna elektrarna ne bi škodovala celovitosti POV.

19. Pritožnika sta odločbo organa Board izpodbijala pred High Court (višje sodišče), ki je tožbo zavrnilo iz več razlogov. Nato je bilo ugodeno prošnji pritožnikov, da se pritožita pri Supreme Court of Ireland (vrhovno sodišče Irske), ki se je odločilo predložiti vprašanje Sodišču.

20. Predložitveno sodišče meni, da težava pri razlagi, ki se pojavlja v tej zadevi, izhaja iz dejstva, da del habitata, ki je ugoden za pepelastega lunja in je torej bistven za ohranjanje celovitosti POV, ni statičen in se skozi čas spreminja, tako da pepelasti lunj živi na različnih delih območja ob različnem času, kar je deloma odvisno od tega, kako se območje upravlja s človeškim poseganjem.

14 Sodba z dne 13. decembra 2007, Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, točka 105); glej tudi, prav tam, točke od 170 do 175. Spomniti je treba, da je bil pepelasti lunj omenjen že v okviru predhodne tožbe proti Irski: glej sklepne predloge generalnega pravobranilca A. La Pergole v zadevi Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1998:612, točka 45); in proti Franciji: glej sodbo z dne 7. decembra 2000, Komisija/Francija (C-374/98, EU:C:2000:670, točka 16), in sklepne predloge generalnega pravobranilca S. Alberja v zadevi Komisija/Francija (C-374/98, EU:C:2000:86, točka 35).

15 Družbi ESB Wind Development in Coillte v pisnih stališčih trdita, da bo električna energija, proizvedena v vetrni elektrarni, dobavljena v nacionalno električno omrežje ter da bo v okviru zaveze irske vlade v zvezi z bojem proti podnebnim spremembam in zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov nadomestila električno energijo iz fosilnih goriv.

21. Kot okvir za dejansko ozadje tega primera je predložitveni odločbi dodana priloga z opisom dejanskega stanja, ki je bilo po mnenju predložitvenega sodišča dokazano (v nadaljevanju: priloga). V prilogi so med drugim informacije o habitatu pepelastega lunja, morebitnih vplivih vetrne elektrarne na pepelastega lunja in ukrepih iz NUVH za spopadanje s temi vplivi. Ker so ta vprašanja v ospredju tega primera, se mi zdi koristno predstaviti upoštevne informacije o teh vidikih.

22. V prilogi je v zvezi s habitatom pepelastega lunja navedeno, da so pepelasti lunji ptice, ki živijo zlasti na podeželju in potrebujejo velike površine primernih zemljišč, na katerih se lahko prehranjujejo. Nezasajena barja in resave so bili od nekdaj prepoznani kot primarni habitat pepelastega lunja, z razširjanjem komercialnega gozdarstva pa je začelo prevladovati prehranjevanje na mladih gozdnih nasadih. Najljubši habitati za prehranjevanje pepelastega lunja so barja in resave, hribovita kmetijska zemljišča, novi gozdni nasadi z drevesi, nižjimi od 2 m, in poznejše faze nasadov druge generacije v razvojni fazi mladja. Pepelasti lunj se izogiba zemljiščem, na katerih se intenzivno kmetijsko gospodarji, starejšim gozdnim nasadom in gozdnim nasadom, v katerih je bil pred kratkim opravljen golosek. Tako gozd, ki ni bil redčen ali posekan, ampak se ga je enostavno pustilo do zrele faze, zaradi česar je sklep krošenj sklenjen,<sup>16</sup> ne bo primerno prehranjevalno območje za pepelastega lunja.

23. Iz priloge izhaja, da bo populacija pepelastega lunja na POV vse bolj odvisna od prisotnosti nezasajenih barij in resav ter gozda druge generacije v razvojni fazi mladja. Zdi se, da bo površina barij in resav ostala razmeroma stalna, da pa bo nihalo delež gozda druge generacije v razvojni fazi mladja. Fizični obseg prehranjevalnega območja pepelastega lunja na POV je tako dinamičen in ne statičen, saj se zaradi aktivnega gospodarjenja z gozdom, ki se trenutno izvaja, neprestano spreminja. Če se z gozdnimi nasadi ne bi aktivno gospodarilo, bi to samo po sebi vodilo do izgube prehranjevalnega habitata.

24. V prilogi so opredeljeni štirje morebitni vplivi, ki bi jih vetrna elektrarna lahko imela na pepelastega lunja. Prvič, prišlo bo do *trajne neposredne izgube habitata*, ki je ocenjena na 9 ha, kar pomeni le malo več kot 1 % celotne površine območja. Ta izguba vključuje:

- približno 1 ha barja z odstranjeno šoto in vlažnih travišč, kar je trenutno primeren prehranjevalni habitat, ki bi bil izgubljen zaradi ene turbine in dostopne poti do nje;
- nadaljnja 2 ha barja z odstranjeno šoto, ki bi bila izgubljena kot površina za odlaganje za vetrno elektrarno (v obliki berme za izkopano kamenje, ki ni primerno za uporabo pri gradnji), vendar „se na srednji ali dolgi rok pričakuje, da bosta deloma obnovljena“, in
- preostalo območje, ki zajema približno 6 ha pretežno starejšega gozda iglavcev, ki trenutno ni primerno za pepelastega lunja, vendar bi bilo, če oziroma ko bo ponovno nasajeno.

25. Drugič, domneva se, da bo *učinek selitve* pepelastega lunja v 250-metrskem pasu od vetrnih turbin povzročil izgubo 162,7 ha prehranjevalnega habitata med trajanjem projekta.

26. Tretjič, pričakuje se, da bo *gradbena dejavnost*, povezana z vetrno elektrarno, odvracala od prehranjevanja.

27. Četrto, *tveganje za trk* pepelastega lunja s turbinami je na podlagi razpoložljivih študij ocenjeno kot nizko.

<sup>16</sup> Gozd s sklenjenim sklepom krošenj na splošno pomeni, da se vrhovi dreves prekrivajo tako, da tvorijo navidezno neprekinjen sloj, medtem ko je pri gozdu z vrzelastim sklepom krošenj med njimi večji razmik, kar pušča odprta, s soncem obsijana območja. Glej na primer Michael Allaby, ur., *A Dictionary of Plant Sciences*, 3. izd., Oxford University Press, 2012 in 2013.



28. V prilogi so opisani ukrepi, ki se v NUVH predlagajo za spremembo režima upravljanja, ki se trenutno uporablja, in obravnavo morebitnih učinkov vetrne elektrarne na pepelastega lunja.<sup>17</sup> Prvič, v skladu z NUVH bi se tri trenutno posajena območja pred gradnjo vetrne elektrarne ponovno spremenila v barja („blanket bog“), kar skupaj zajema 41,2 ha, pri čemer 14,2 ha od te skupne površine leži v 250-metrskem pasu od turbine.

29. Drugič, med trajanjem projekta bi bilo zaradi NUVH nadaljnjih 137,3 ha gozda druge generacije predmet „občutljivega“ upravljanja. To „občutljivo“ upravljanje določa posek in ponovno nasaditev trenutnega gozda s sklenjenim sklepom krošenj, tako da bi se kot prehranjevalni habitat zagotovilo 137,3 ha gozda s stalno vrzelastim sklepom krošenj, in sicer za zagotovitev stalnega prehranjevalnega habitata in ekološkega koridorja med barjanskima površinama brez dreves. To bi se izvedlo po fazah, začelo pa bi se eno leto pred gradnjo.

30. Tretjič, gradbena dela naj v splošnem ne bi bila opravljena v glavnem gnezditvenem obdobju.

31. Predložitveno sodišče tako navaja, da iz priloge izhaja, da se na znatnem delu POV izvaja komercialno gozdarstvo, ki zagotavlja primeren habitat za pepelastega lunja le v določenem delu življenjskega cikla iglavcev. Če bi se dovolilo, da vsa drevesa zrastejo do zrelosti – brez komercialnega gospodarjenja z gozdom – namesto da se posekajo in nadomestijo z novimi nasadi, habitat na delih POV, ki so pokriti z gozdom, ne bi bil več ugoden za pepelastega lunja. Tako naj bi bil osnovni namen, zaradi katerega je bilo določeno POV, izpolnjen le, če se gozd nenehno dinamično spreminja kot posledica komercialne gozdarske dejavnosti, tako da se razpored delov, ki so v določenem času primerni za habitat pepelastega lunja, nenehno spreminja.

32. Predložitveno sodišče zato meni, da habitat, izgubljen zaradi vetrne elektrarne, ne bi bil nujno vedno del primernega habitata, ampak bi bil zgolj del habitata, ki bi lahko bil primeren – odvisno od sprejetega načina komercialnega gospodarjenja z gozdom. Kljub temu pa predložitveno sodišče meni, da je mogoče trditi, da trajna izguba znatne površine potencialnega habitata med trajanjem projekta pomeni, da je ogrožena bistvena celovitost območja, določenega kot POV, čeprav bo gospodarjenje na celotnem območju potekalo tako, da bo z njim ohranjena ali celo izboljšana primernost območja kot habitata za pepelastega lunja.

33. Na tej podlagi predložitveno sodišče navaja, da bi glede na dejansko stanje NUVH vsaj ohranil, po vsej verjetnosti pa povečal površino primernega habitata, ki bi bil na voljo. Vendar meni, da zaradi dinamičnosti območja v zvezi s pravilno razlago člena 6 Direktive o habitatih ni jasno, ali je v skladu s pravom EU dovoljeno, da se NUVH v skladu s sodno prakso Sodišča opredeli kot blažilen, kot trdi organ Board, in ne kot izravnalen, kot trdita pritožnika, pri čemer prva navedba izhaja iz člena 6(3) Direktive o habitatih, druga pa iz člena 6(4) te direktive.

34. V teh okoliščinah je Supreme Court of Ireland (vrhovno sodišče Irske) Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je mogoče, kadar

- (a) je namen zavarovanega območja zagotovitev habitata za določeno vrsto,
- (b) je značilnost habitata, ki je ugoden za to vrsto, ta, da se bo ugodni del območja s časom gotovo spreminjal, in

<sup>17</sup> V skladu s prilogo ima NUVH tri glavne cilje: (1) obnoviti površine barij („blanket bog“) in vlažnih resav (naravni habitati območja) na dveh določenih lokacijah znotraj območja; (2) zagotoviti površine optimalnega habitata za pepelastega lunja, škotskega jereba (*Lagopus Lagosu scotica*) in druge prostoživeče živali na območju med trajanjem projekta, in (3) zagotoviti koridor za povezavo površin primernih barjanskih habitatov za pepelastega lunja.

- (c) je v okviru predlaganega razvojnega projekta predvidena izdelava načrta upravljanja za območje kot celoto (vključno s spremembo gospodarjenja na delih območja, na katere projekt neposredno ne vpliva), katerega namen je zagotoviti, da velikost območja, ki je primerna kot habitat – kot je navedeno – nikoli ne bo zmanjšana oziroma bo morda celo večja, vendar
- (d) del območja v času razvojnega projekta ne bo tak, da bi pomenil primerni habitat, ukrepe, kakršni so opisani v točki (c), pravilno šteti za blažilne?“

35. Pritožnika, načrtovalca, organ Board, nizozemska vlada in Komisija so Sodišču predložili pisna stališča. Vsi so se udeležili obravnave 1. februarja 2018.

#### IV. Stališča strank

36. Pritožnika in Komisija trdijo, da ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, niso zadostni, da bi pomenili varstvene (blažilne)<sup>18</sup> ukrepe v smislu sodne prakse Sodišča, ki se nanaša na razlago člena 6(3) Direktive o habitatih, saj ne preprečujejo ali zmanjšujejo škodljivih vplivov na celovitost POV, ki bodo nastali zaradi vetrne elektrarne. Trditev je oblikovana na podlagi sodb Sodišča, med drugim, Sweetman,<sup>19</sup> Briels,<sup>20</sup> Orleans<sup>21</sup> in Komisija/Nemčija (elektrarna Moorburg).<sup>22</sup> Pritožnika in Komisija zlasti poudarjajo, da dinamičnost habitata in njegov način upravljanja nista odločilna, saj nekateri deli habitata (območja barja in resave) sploh niso dinamični, POV pa je treba obravnavati široko, ob upoštevanju vseh dejavnosti pepelastega lunja na vsem varovanem območju.

37. Predstavniki pritožnikov je na obravnavi med drugim poudaril, da je treba za POV šteti vsa območja, ki lahko pomenijo primeren habitat, in ne le območje, ki zajema „posamezne delčke“, ki so habitat pepelastega lunja v katerem koli danem trenutku. Zato naj ne bi bilo mogoče zgraditi in upravljati vetrnih turbin, ne da bi se zmanjšalo območje, ki lahko pomeni primeren habitat za pepelastega lunja med trajanjem projekta, posledično pa naj bi prišlo do znatne izgube primerne habitata za pepelastega lunja, kar pomeni neposreden škodljiv vpliv na celovitost POV, ki se ne prepreči ali zmanjša z ukrepi, ki se predlagajo v NUVH.

38. Predstavniki Komisije je na obravnavi trdil še, da bi pristop, ki temelji na „ničelni neto izgubi“ obstoječega habitata in pri katerem se torej ne upoštevajo območja, ki bi lahko bila prehranjevalni habitat, povzročil, da bi se določenim vrstam dodelilo manjše varstvo kot določenim habitatnim tipom, kar ni cilj, ki mu sledi Direktiva o habitatih.

39. Komisija poleg tega trdi, da glavni obveznosti iz člena 6(3) Direktive o habitatih, kot se razlaga v sodni praksi Sodišča, z ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, nista bili izpolnjeni. Prvič, v NUVH naj ne bi bilo nobenega ukrepa za ublažitev negativnega učinka zaradi neposredne trajne izgube 1 ha barja z odstranjenjo šoto in vlažnih travnišč ter neposredne začasne izgube dodatnih 2 ha barja z odstranjenjo šoto; z ukrepom iz NUVH za obnovitev barij („blanket bog“) in vlažnih resav bi se ta izguba lahko izravnala v drugih delih POV, vendar se ne bi zmanjšala ali preprečila. Podobno, kar zadeva neposredno trajno izgubo 6 ha starejšega gozda in nerazpoložljivost dodatnih 162,7 ha prehranjevalnega habitata zaradi učinka selitve, ki ga povzročijo turbine, se z ukrepom iz NUVH

<sup>18</sup> Glej točki 56 in 57 teh sklepnih predlogov.

<sup>19</sup> Sodba z dne 11. aprila 2013, Sweetman in drugi (C-258/11, EU:C:2013:220; v nadaljevanju: sodba Sweetman).

<sup>20</sup> Sodba z dne 15. maja 2014, Briels in drugi (C-521/12, EU:C:2014:330; v nadaljevanju: sodba Briels).

<sup>21</sup> Sodba z dne 21. julija 2016, Orleans in drugi (C-387/15 in C-388/15, EU:C:2016:583; v nadaljevanju: sodba Orleans).

<sup>22</sup> Sodba z dne 26. aprila 2017, Komisija/Nemčija (C-142/16, EU:C:2017:301).

v zvezi z „občutljivim“ upravljanjem drugih gozdnih območij naj ne bi obravnavala ta izguba potencialno primernega prehranjevalnega habitata, ampak se prej želijo izravnati ti učinki. Drugič, ko so organi odobrili projekt, naj ukrepov iz NUVH ne bi bilo mogoče predvideti z zahtevano gotovostjo v skladu s sodno prakso Sodišča.

40. Nizozemska vlada, organ Board in načrtovalca trdijo, da je bil člen 6(3) Direktive o habitatih izpolnjen. To naj bi bilo tako, ker naj bi bili ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, zadostni, da pomenijo varstvene (blažilne) ukrepe, s katerimi se preprečujejo ali zmanjšujejo škodljivi vplivi na celovitost POV. Trdijo, da se sodbe Sodišča Sweetman, Briels, Orleans in Komisija/Nemčija (elektrarna Moorburg) razlikujejo od obravnavane zadeve, ter poudarjajo, da se postopek v glavni stvari nanaša na varovanje vrste in ne habitatnega tipa, zato naj bi bilo treba upoštevati cilje ohranjanja in značilnosti, ki opredeljujejo POV v zvezi z vrsto. Nasprotujejo tudi trditvi Komisije, da ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, niso dosegali zahtevane gotovosti, ko je organ Board dovolil te ukrepe.

41. Nizozemska vlada zlasti trdi, da je preizkus v zvezi s škodljivimi vplivi na celovitost območja v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih drugačen za habitat za vrsto (ptic) v primerjavi z naravnim habitatnim tipom, saj je treba pri njem upoštevati cilje POV za vrsto. V zvezi s tem trdi, da bi bilo treba razlikovati tudi med potencialno primernim habitatom in habitatom, ki se dejansko uporablja – kar bi povzročilo, da izguba dela habitata, ki se ne uporablja, ob upoštevanju dinamičnosti območja in mobilnih značilnosti pepelastega lunja sama po sebi ne bi pomenila pomembnega škodljivega vpliva – ter da območje, ki ga pepelasti lunj dejansko uporablja za habitat, ne bo zmanjšano.

42. Organ Board med drugim trdi, da je moral preučiti, ali bi predlagani razvojni projekt negativno vplival na trajnost bivanja POV, zlasti ali bi se z njim zmanjšalo varstvo, ki ga POV zagotavlja pepelastemu lunju, in predvsem njegova primernost kot prehranjevalni habitat. V teh okoliščinah naj izguba nekaj neprimernega in nekaj primernega habitata na enem delu območja sama po sebi ne bi bila nujno škodljiva, saj je habitat ves čas v dinamičnem stanju spreminjanja. Posledično naj bi bilo treba izgubo nekega dela habitata v POV obravnavati v okviru predlaganega razvojnega projekta kot celote, ki v okviru NUVH vključuje aktivno upravljanje predlaganega habitata za ublažitev posledic.

43. S tem aktivnim upravljanjem se po mnenju organa Board in v nasprotju s trditvami pritožnikov ne izravnavajo škodljivi vplivi po dogodku. Aktivno upravljanje naj bi prej zagotavljalo, da se na podlagi komercialnega gospodarjenja z gozdom med trajanjem dovoljenja ohrani, če ne celo poveča, površina primernega habitata za pepelastega lunja. Ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, za katere organ Board poudarja, da so sestavni del predlaganega razvojnega projekta, naj bi bili tako namenjeni preprečevanju kakršnih koli škodljivih vplivov na pepelastega lunja zaradi vetrne elektrarne, saj bi se z njimi zagotovilo, da ne bi bilo nikakršne neto izgube, in bi dejansko prišlo do neto povečanja prehranjevalnega habitata za pepelastega lunja. Predstavnik organa Board je na obravnavi zlasti poudaril, da v tem primeru ni trajne izgube, ker habitatni sami po sebi nimajo lastne vrednosti in upravljanje gozdov zagotavlja trajni habitat, kar velja tudi za območje barja in resave, ter da je „ničelna neto izguba“ zgolj dejanska ugotovitev organa Board v posebnih okoliščinah postopka.

44. Načrtovalca med drugim trdita, da je treba izgubo, ki izhaja iz trajne neposredne izgube 9 ha habitata, in nerazpoložljivost 162,7 ha prehranjevalnega habitata, do katere pride zaradi učinka selitve, razumeti ob upoštevanju okoliščin. To naj ne bi pomenilo, da ne bo primernih območij za prehranjevanje in gnezditve pepelastega lunja drugod v POV, ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, pa naj bi zagotavljali, da bo vedno na voljo območje za prehranjevanje in gnezdenje pepelastega lunja, ki bo vsaj tako veliko kot območje, ki je trenutno na voljo. Tudi predstavnik načrtovalca je na obravnavi poudaril, da ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, „še zdaleč niso takšni“, da ne bi bili zadostno gotovi v smislu tega, kar izhaja iz sodne prakse Sodišča, in da je vprašanje negotovosti vsekakor dejansko vprašanje, katerega presoja ni v pristojnosti tega sodišča.



## V. Analiza

45. Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6(3) Direktive o habitatih v okoliščinah, ki vključujejo območje, določeno za varstvo in ohranjanje vrste, katerega del se s človeškim poseganjem skozi čas spremeni, da bi se zadovoljile potrebe vrste, razlagati tako, da celovitosti območja škoduje projekt, zaradi katerega med trajanjem tega projekta del varovanega območja ne bo primeren habitat za vrsto, za katero je območje trenutno določeno, vendar ki mu je priložen načrt za zagotovitev, da se skupna površina primernega habitata za vrsto ne bo zmanjšala in bo lahko celo večja.

46. Vprašanje predložitvenega sodišča tako v bistvu zadeva presojo ukrepov, ki se predlagajo v NUVH, v zvezi z izgubo habitata pepelastega lunja, ki izvira iz trajne neposredne izgube 9 ha habitata in nerazpoložljivosti 162,7 ha habitata zaradi učinka selitve, ki ga povzročijo turbine.<sup>23</sup>

47. Menim, da je treba pri odločanju, ali je pristojni nacionalni organ izpolnil obveznosti iz člena 6(3) Direktive o habitatih, upoštevati vse območje, ki je določeno za POV v korist posamezne vrste. To, da se iz presoje, ali so predlogi za ublažitev škodljivih vplivov predlaganega razvojnega projekta zadostni, izključijo območja, ki se še niso uporabila kot habitat (potencialna območja), je v nasprotju s sodno prakso Sodišča v zvezi z razlago te določbe. V okviru postopka v glavni stvari to pomeni, da predlogi iz NUVH ne pomenijo zadostnih varstvenih (blažilnih) ukrepov v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih.

48. Moja analiza je razdeljena na tri dele. Prvič, navedel bom nekaj uvodnih ugotovitev o nekaterih obveznostih, ki so pristojnim nacionalnim organom naložene v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih, kakor se razlaga v sodni praksi Sodišča, in ki so upoštevne v obravnavani zadevi. Drugič, obravnaval bom upoštevno sodno prakso Sodišča v zvezi s področjem uporabe člena 6(3) Direktive o habitatih. Tretjič, presojal bom o njihovi uporabi v okoliščinah tega postopka.

### A. Uvodne ugotovitve

49. V zvezi z območji, določenimi kot POV, je v členu 7 Direktive o habitatih določeno, da se obveznosti iz člena 4(4), prvi stavek, Direktive o pticah nadomestijo z obveznostmi iz člena 6(2), (3) in (4) Direktive o habitatih od datuma začetka njenega izvajanja ali datuma določitve območij na podlagi Direktive o pticah, če je slednji datum poznejši.<sup>24</sup> To pomeni, da za načrte ali projekte, ki vplivajo na območja, ki so v skladu z Direktivo o pticah določena za POV, kot to velja za vetrno elektrarno v obravnavanem postopku, med drugim veljajo zahteve iz člena 6(3) Direktive o habitatih.

50. Če povzamem, člen 6 Direktive o habitatih določa naslednje. Namen odstavka 1 člena 6 Direktive o habitatih je zagotoviti redna in koristna ravnanja za vzdrževanje in/ali obnovitev stanja ohranjenosti zadevnega območja, medtem ko je namen odstavkov od 2 do 4 istega člena te direktive drugačen, saj se želi z njimi preprečiti škoda na območju ali v izjemnih primerih, v katerih je treba škodo dopustiti, ta škoda kar najbolj zmanjšati. Člen 6(2) za pristojne organe držav članic določa splošno obveznost, da preprečijo slabšanje stanja in vznemirjanje. Člen 6(3) in (4) se uporablja za načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Ugotavljam, da se vprašanje za predhodno odločanje ne nanaša na morebitne učinke vetrne elektrarne, ki so v prilogi predstavljeni v zvezi z gradbeno dejavnostjo in posledicami trkov (glej točke 26, 27 in 30 teh sklepnih predlogov). Zato jih ne bom obravnaval dalje.

<sup>24</sup> Glej sodbo z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (C-404/09, EU:C:2011:768, točka 97 in navedena sodna praksa).

<sup>25</sup> Glej sklepane predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Sweetman (C-258/11, EU:C:2012:743, točke od 41 do 45).

51. Sodišče je odločilo, da je treba določbe člena 6 Direktive o habitatih razlagati kot usklajeno celoto ob upoštevanju ciljev ohranitve, določenih v tej direktivi. Namen člena 6(2) in (3) Direktive o habitatih je tako zagotovitev enake ravni varstva naravnih habitatov in habitatov vrst, medtem ko je člen 6(4) te direktive določba o izjemi od drugega stavka člena 6(3),<sup>26</sup> na podlagi katere je pristojnemu nacionalnemu organu dovoljeno, da kljub negativni presoji v skladu s členom 6(3) v nekaterih okoliščinah načrt ali projekt odobri.

52. Člen 6(3) Direktive o habitatih določa postopek presoje, ki ga opravijo pristojni nacionalni organi in katerega namen je s predhodnim nadzorom zagotoviti, da se načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem zadevnega območja ali zanj potreben, vendar lahko nanj pomembno vpliva, odobri le, če ne bo škodil celovitosti tega območja. Ta določba torej določa dve fazi. Prva faza iz prvega stavka člena 6(3) Direktive o habitatih od pristojnih nacionalnih organov zahteva, da opravijo ustrezno presojo posledic načrta ali projekta na zavarovano območje, če lahko zadevni načrt oziroma projekt pomembno vpliva na to območje.<sup>27</sup>

53. Druga faza iz drugega stavka člena 6(3) Direktive o habitatih, ki je pomembna za obravnavano zadevo in sledi zgoraj navedeni ustrezni presoji, dovoljuje izdajo soglasja pristojnega nacionalnega organa k takemu načrtu ali projektu, le če ta načrt ali projekt ne škoduje celovitosti zadevnega območja, ob upoštevanju določb člena 6(4) (glej točki 57 in 58 teh sklepnih predlogov).<sup>28</sup>

54. Sodišče je zato menilo, da lahko pristojni nacionalni organi v skladu z drugim stavkom člena 6(3) Direktive o habitatih načrt ali projekt odobrijo le, če *so se prepričali*, da ta načrt ali projekt ne bo škodoval celovitosti zavarovanega območja, kar je podano, kadar z znanstvenega stališča ni nobenega razumnega dvoma o neobstoju teh vplivov.<sup>29</sup> Sodišče je pojasnilo tudi, da na dan sprejetja odločbe, s katero se dovoli izvedba projekta, z znanstvenega stališča ne sme biti nobenega razumnega dvoma o neobstoju škodljivih vplivov na celovitost zadevnega območja.<sup>30</sup>

55. Nasprotno, pristojni nacionalni organi morajo v skladu z ustaljeno sodno prakso zavrniti načrt ali projekt, kadar ostaja negotovost v zvezi z neobstojem škodljivih vplivov na celovitost območja. Sodišče je menilo, da merilo za dovoljenje iz drugega stavka člena 6(3) Direktive o habitatih vključuje previdnostno načelo in omogoča, da se učinkovito preprečijo škodljivi vplivi predvidenih načrtov ali projektov na celovitost varovanih območij. Kot je Sodišče poudarilo, manj strogo merilo za dovoljenje ne bi moglo tako učinkovito zagotoviti uresničitve cilja varstva območij iz te določbe.<sup>31</sup>

56. Uporaba previdnostnega načela v okviru izvajanja člena 6(3) Direktive o habitatih zato od pristojnih nacionalnih organov zahteva, da presodijo posledice projekta za zadevno območje glede na *cilje ohranjanja za to območje*; pri tem pa mora upoštevati „varstven[e] ukrep[e], ki jih vsebuje navedeni projekt, s katerimi se želi izogniti ali zmanjšati morebitne škodljive učinke, ki se neposredno povzročijo za to območje, da bi se zagotovilo, da ta projekt ne škodi celovitosti navedenega območja“.<sup>32</sup> Opisani ukrepi v bistvu označujejo to, kar se običajno imenuje ukrepi za ublažitev, ta izraz pa v predložitveni odločbi uporablja tudi predložitveno sodišče.<sup>33</sup>

26 Glej na primer sodbo Orleans (točka 32 in navedena sodna praksa).

27 Glej na primer sodbo Orleans (točki 43 in 44).

28 Glej na primer sodbo Orleans (točka 46 in navedena sodna praksa). Glej tudi sklepnne predloge državne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Sweetman (točke od 45 do 51).

29 Glej na primer sodbo Komisija/Nemčija (točka 33 in navedena sodna praksa) (moj poudarek). Glej tudi na primer sodbo Briels (točka 27 in navedena sodna praksa) in sklepnne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Komisija/Poljska (C-441/17, EU:C:2018:80, točka 154).

30 Glej na primer sodbo Komisija/Nemčija (točka 42 in navedena sodna praksa).

31 Glej na primer sodbo z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelsbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točki 57 in 58; v nadaljevanju: sodba Waddenzee).

32 Glej na primer sodbo Orleans (točka 54 in navedena sodna praksa) (moj poudarek).

33 Izraz „ukrepi za ublažitev“ se uporablja v besedilih EU, zlasti v napotkih Komisije za uporabo člena 6 Direktive o habitatih, na voljo na spletnem mestu: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm).

57. Sodišče izraza „ukrepi za ublažitev“ do zdaj raje ni uporabljalo za obveznosti iz člena 6(3) Direktive o habitatih, saj „besedilo člena 6 Direktive o habitatih nikjer ne vsebuje pojma ‚omilitveni [blažilni] ukrepi“.<sup>34</sup> Poleg tega je Sodišče poudarilo, da se s polnim učinkom varstvenih ukrepov iz člena 6 Direktive o habitatih želi izogniti temu, da bi se pristojni nacionalni organ s tako imenovanimi ukrepi „za ublažitev“, ki dejansko ustrezajo izravnalnemu ukrepu, izognil posebnim postopkom, določenim v tem členu, s tem, da bi na podlagi člena 6(3) odobril projekt, ki škodi celovitosti zadevnega območja.<sup>35</sup>

58. Zato se na podlagi obveznosti, ki jih pristojnim nacionalnim organom nalaga člen 6 Direktive o habitatih, kakor se razlaga v sodni praksi Sodišča, na eni strani razlikuje med varstvenimi ukrepi, ki so del načrta in projekta, s katerimi se preprečujejo ali zmanjšujejo neposredni škodljivi vplivi na celovitost območja, ki se lahko dovolijo v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih, ter izravnalnimi ukrepi, s katerimi se izravnavajo ali uravnotežijo škodljivi vplivi, ki jih ima načrt ali projekt na celovitost območja v širšem okviru, ki se lahko dovolijo v skladu s členom 6(4) te direktive, na drugi.<sup>36</sup> Podlaga za upošteveno sodno prakso Sodišča v zvezi s področjem uporabe člena 6(3) Direktive o habitatih je določena v tem okviru.

### ***B. Upoštevena sodna praksa v zvezi s členom 6(3) Direktive o habitatih***

59. Kot je bilo zgoraj navedeno, je Sodišče že obravnavalo področje uporabe člena 6(3) Direktive o habitatih, zlasti v sodbah Sweetman, Briels, Orleans in Komisija/Nemčija (elektrarna Moorburg). Ker so te sodbe navedene v trditvah strank pred Sodiščem, bom natančneje predstavil razlogovanje Sodišča.

60. Predlog za sprejetje prehodne odločbe, ki ga je Supreme Court of Ireland (vrhovno sodišče Irske) vložilo v zadevi Sweetman, se je nanašal na presojo nekaterih ukrepov, ki so se predlagali v okviru cestnega projekta, ki je vključeval trajno in nepopravljivo izgubo dela apnenčastih tal na določenem območju, ki so prednosten naravni habitatni tip, posebej varovan z Direktivo o habitatih.<sup>37</sup> Sodišče je v sodbi razsodilo, da neškodovanje celovitosti območja kot naravnega habitata v smislu člena 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih zahteva ohranitev ugodnega stanja ohranjenosti tega območja, kar pomeni „trajno ohranitev *značilnosti, ki opredeljujejo* zadevno območje in so povezane s prisotnostjo naravnega habitatnega tipa, pri čemer je *cilj ohranitve tega tipa upravičil uvrstitev tega območja*“ na seznam območij, pomembnih za Skupnost, v smislu te direktive.<sup>38</sup>

61. Na tej podlagi je Sodišče ugotovilo, da je bilo zadevno območje opredeljeno kot območje, ki zajema prednostni habitatni tip, med drugim zato, ker so na tem območju apnenčasta tla, ki so naravni vir, ki ga, potem ko je uničen, ni več mogoče nadomestiti.<sup>39</sup> Cilj ohranitve območja tako ustreza ohranitvi ugodnega stanja ohranjenosti značilnosti, ki opredeljujejo to območje, in sicer apnenčastih tal.<sup>40</sup> Sodišče je odločilo, da kadar pristojni nacionalni organ na podlagi ustrezne presoje ugotovi, da bo ta

34 Sodba Orleans (točka 57). Glej tudi sodbo z dne 12. aprila 2018, People Over Wind in Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, točka 25).

35 Sodba Briels (točka 33); sodba Orleans, (točka 58).

36 Glej sodbo Briels (točka 29) in sklepne predloge E. Sharpston v sodbi Briels (C-521/12, EU:C:2014:113, točke od 29 do 36 in od 46 do 51). Glej tudi, na primer, napotke Komisije za uporabo člena 6(4) Direktive 92/43/EGS o habitatih (2007/2012), ki so na voljo v opombi 33, točka 1.4. Člen 6(4) Direktive o habitatih določa, da če je treba načrt ali projekt kljub negativni presoji posledic za območje in glede na neobstoj drugih ustreznih rešitev izvesti iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, morajo organi zadevne države članice sprejeti vse „izravnalne ukrepe“, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000, in obvestiti Komisijo o sprejetih izravnalnih ukrepih. Tako lahko nacionalni organi v skladu s členom 6(4) dovoljenje izdajo le, če so izpolnjeni pogoji, ki so določeni v tem členu. Glej na primer sodbo Orleans (točke od 60 do 63 in navedena sodna praksa).

37 Sodba Sweetman (točke 11, 12 in 26).

38 Sodba Sweetman (točka 39) (moj poudarek). Glej tudi na primer sodbi Briels (točka 21) in Orleans (točka 47).

39 Sodba Sweetman (točka 45).

40 Sodba Sweetman (točka 45).

načrt ali projekt povzročil trajno in nepopravljivo izgubo vsega ali dela prednostnega habitatnega tipa, cilj ohranitve tega tipa pa je upravičil opredelitev zadevnega območja, je treba šteti, da bo tak načrt ali projekt škodoval celovitosti tega območja, zato zanj ni mogoče dati soglasja na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih.<sup>41</sup>

62. Sodba Briels se je nanašala na presojo nekaterih ukrepov, ki so bili vključeni v predlagani projekt širjenja ceste na Nizozemskem, ki je vplival na območje, ki je bilo v skladu z Direktivo o habitatih določeno za varovanje naravnega habitatnega tipa travniki s prevladujočo stožko, pri katerem je cilj ohranjanja zadeval razširitev območja tega habitatnega tipa in izboljšanje njegove kakovosti.<sup>42</sup> Namen zadevnih ukrepov je bil zagotoviti, da bo drugje na istem območju ustvarjena enako velika ali večja površina tega habitatnega tipa, da bi se prizadeta površina nadomestila z enako ali večjo površino.<sup>43</sup>

63. Sodišče je v sodbi menilo, da namen predlaganih ukrepov ni bil to, da bi se preprečili ali zmanjšali pomembni škodljivi vplivi, povzročeni temu habitatnemu tipu, temveč je bil njihov namen ta, da se ti vplivi pozneje izravnajo, z njimi pa zato ni bilo mogoče zagotoviti, da projekt ne bo škodil celovitosti območja.<sup>44</sup> Poleg tega je Sodišče poudarilo, da se „načeloma morebitni pozitivni učinki prihodnjega razvoja novega habitata – s katerim se želi izravnati izgubo kakovostne površine istega habitatnega tipa na varovanem območju – tudi če bi imel ta večjo površino in bil kakovostnejši, le težko predvidijo z gotovostjo in so vsekakor vidni šele čez nekaj let“.<sup>45</sup> Sodišče je zato odločilo, da predlaganih ukrepov v okviru postopka iz člena 6(3) Direktive o habitatih ni mogoče upoštevati.<sup>46</sup>

64. Spomniti je treba, da je generalna pravobranilka E. Sharpston v sklepnih predlogih v zadevi Briels zavrnila trditve vlad Nizozemske in Združenega kraljestva, da je treba celovitost območja obravnavati kot celoto v smislu „neto izgube ali koristi“, kar bi pomenilo, da ni pomembno, da je neki habitat izgubljen na enem delu območja, če se drugje na območju ustvari vsaj enakovredna (po možnosti pa večja) površina in enakovredna kakovost enakega habitata.<sup>47</sup> Čeprav se je generalna pravobranilka strinjala, da bi bilo treba celovitost območja razumeti kot celoto, je poudarila, da člen 6(3) Direktive o habitatih v vseh primerih zahteva, da se upoštevajo ohranitveni cilji območja, ter da tudi če se predvideva neto pozitiven učinek, še vedno obstaja negativen – morebiti celo nepopravljiv – učinek za obstoječi naravni habitat in torej za celovitost območja.<sup>48</sup>

65. Sodišče je v sodbi Orleans obravnavalo presojo predlaganih ukrepov, ki so bili vključeni v okviru pristanišnega projekta in so določali, da se bo ustvarilo območje naravnega habitatnega tipa, ki bi bilo urejeno pred vsakršnim morebitnim škodovanjem obstoječemu habitatnemu tipu, vendar ki bi bilo dokončano po presoji o tem, kako veliki so škodljivi vplivi na celovitost območja.<sup>49</sup>

66. Sodišče je v sodbi ugotovilo, prvič, da je škodovanje zadevnemu območju Natura 2000 gotovo, saj ga je lahko predložitveno sodišče – ki je ugotovilo, da bi predlagani ukrepi povzročili, da bi izginilo 20 ha naplavne ravnice in ozemlja v pasu bibavice – količinsko opredelilo.<sup>50</sup> Drugič, Sodišče je ugotovilo, da so pozitivni učinki razvoja novih habitatov že upoštevani v presoji nacionalnega organa in dokazovanju neobstoja pomembnega škodovanja navedenemu območju, čeprav je rezultat razvoja teh habitatov negotov, ker še ni dokončan.<sup>51</sup>

41 Sodba Sweetman (točke od 46 do 48).

42 Sodba Briels (točki 9 in 10).

43 Sodba Briels (točke 12, 13 in 18).

44 Sodba Briels (točka 31).

45 Sodba Briels (točka 32). Glej tudi na primer sodbo Orleans (točka 52).

46 Sodba Briels (točka 32).

47 Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Briels (točka 40).

48 Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Briels (točki 41 in 42).

49 Sodba Orleans (točke od 11 do 16, 20, 21 in 30).

50 Sodba Orleans (točki 37 in 55).

51 Sodba Orleans (točka 55).



67. Sodišče je zato menilo, da so okoliščine obravnavane zadeve in okoliščine iz sodbe Briels podobne v tem, da v trenutku presoje posledic načrta ali projekta za zadevno območje temeljijo na enaki predpostavki prihodnjih pozitivnih učinkov, ki bodo omilili pomembno škodovanje tem območjem, čeprav navedeni razvojni ukrepi še niso bili izvedeni.<sup>52</sup> Iz tega je sledilo, da negativne posledice načrta ali projekta, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali potreben zanj in ki vpliva na celovitost tega območja, ne spadajo na področje uporabe člena 6(3) Direktive o habitatih.<sup>53</sup>

68. V zadevi Komisija/Nemčija (elektrarna Moorburg) je Komisija zoper Nemčijo začela postopek za ugotavljanje kršitev, med drugim zato, ker naj bi Nemčija nepravilno razvrstila neki ukrep kot omilitveni ukrep v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih.<sup>54</sup> Ukrep se je nanašal na ribjo stezo, nameščeno blizu elektrarne Moorburg, ki je bila namenjena izravnavi pogina rib zaradi delovanja hladilnega mehanizma elektrarne, ki je za hlajenje iz bližnje reke zajemala velike količine vode. Ta reka je bila selitvena pot za številne vrste rib, pokrivala pa so jo številna območja Natura 2000 v zgornjem delu reke.<sup>55</sup>

69. Sodišče je v sodbi menilo, da je ribja steza namenjena okrepitvi staleža rib selivk, saj tem vrstam ponuja možnost, da hitreje dosežejo svoja območja reprodukcije, s čimer naj bi se nadomestil pogin rib pri elektrarni Moorburg, tako da za cilje ohranjanja območij Natura 2000, ki ležijo nad to elektrarno, ne bi bilo pomembnih škodljivih posledic.<sup>56</sup> Vendar presoja posledic, ki so jo izvedli nemški organi, ni vsebovala končnih ugotovitev glede učinkovitosti ribje steze, ampak je bilo v njej navedeno le, da bi bilo to učinkovitost mogoče potrditi le po več letih spremljanja.<sup>57</sup> Iz tega je sledilo, da ob izdaji soglasja ribja steza, čeprav je bila namenjena zmanjšanju pomembnih posledic, ki so neposredno nastale na območjih Natura 2000, skupaj z drugimi ukrepi za preprečevanje negativnih posledic zajema vode, ni zagotovila neobstoja razumnega dvoma glede tega, da ta elektrarna ne bo škodovala celovitosti območja v smislu člena 6(3) Direktive o habitatih.<sup>58</sup>

70. Na podlagi tega ugotavljam, da Sodišče v nobeni od navedenih sodb ni menilo, da so ukrepi, ki se predlagajo v okviru zadevnega razvojnega načrta ali projekta, zadostni, da bi pomenili varstvene ukrepe, s katerimi se preprečujejo ali zmanjšujejo vsi neposredni škodljivi vplivi na celovitost zadevnega območja na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih.

### ***C. Uporaba v okoliščinah v postopku v glavni stvari***

71. Menim, da okoliščine iz navedenih sodb niso enake kot v obravnavani zadevi, vendar nekatera načela, izpeljana v teh sodbah, potrjujejo ugotovitev, da ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, niso zadostni, da bi pomenili varstvene ukrepe, s katerimi se preprečujejo ali zmanjšujejo neposredni škodljivi vplivi na celovitost zadevnega POV na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih, kakor ga razlaga Sodišče, če se v NUVH ne upošteva potencialni habitat pepelastega lunja.

52 Sodba Orleans (točka 56).

53 Sodba Orleans (točka 59).

54 Sodba Komisija/Nemčija (točki 9 in 14).

55 Sodba Komisija/Nemčija (točki 6 in 7).

56 Sodba Komisija/Nemčija (točka 36).

57 Sodba Komisija/Nemčija (točka 37).

58 Sodba Komisija/Nemčija (točki 35 in 38).



72. Priznavam, da so se navedene sodbe nanašale na obveznosti iz člena 6(3) Direktive o habitatih v okviru presoje ukrepov, predlaganih v okviru načrta ali projekta, ki je škodoval celovitosti območja, ki je bilo v skladu s to direktivo določeno za varovani habitatni tip. Vendar naj opozorim, da je Sodišče v sodbi Sweetman (glej točko 60 teh sklepnih predlogov) prvič poudarilo značilnosti, ki opredeljujejo zadevno območje in so povezane s cilji, ki upravičujejo določitev tega območja, pri presoji, ali je za ukrepe, ki se predlagajo v okviru načrta ali projekta, mogoče šteti, da preprečujejo ali zmanjšujejo vse neposredne škodljive vplive na celovitost tega območja.

73. Poleg tega je Sodišče v sodbah Briels, Orleans in Komisija/Nemčija (elektrarna Moorburg) v bistvu menilo, da ukrepov, s katerimi se je nadomestila količinsko opredeljena izguba drugod na območju, ni mogoče šteti za ukrepe, ki zadostno ublažijo škodljive vplive na celovitost zadevnega območja. Dalje, Sodišče je najprej v sodbi Briels poudarilo, da se koristi razvoja novih območij habitata – s katerimi se želi izravnati izguba površine in kakovosti istega habitata na zavarovanem območju – načeloma le težko predvidijo z gotovostjo (glej točko 63 teh sklepnih predlogov).

74. V obravnavani zadevi ugotavljam, da je cilj ohranjanja POV vzdrževati ali ponovno vzpostaviti ugodne razmere za ohranjanje pepelastega lunja (glej točko 13 teh sklepnih predlogov). Menim tudi, da je značilnost, ki opredeljuje POV, torej zagotovitev zadostnega habitata za pepelastega lunja, v skladu s ciljem ohranjanja POV.

75. Kot je navedeno v prilogi, bo vetrna elektrarna povzročila izgubo območja, ki je del prehranjevalnega habitata pepelastega lunja znotraj POV. V prilogi je to količinsko opredeljeno kot trajna neposredna izguba 9 ha habitata in nerazpoložljivost 162,7 ha habitata zaradi učinka selitve, ki ga povzročajo turbine (glej točki 24 in 25 teh sklepnih predlogov). Zato bo vetrna elektrarna odvzela del obstoječega in potencialnega habitata za pepelastega lunja. Trdi se, da se bo z ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, ohranila enaka količina habitata v POV na splošno in da se bodo tako preprečili škodljivi vplivi na celovitost POV.

76. Ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, so po mojem mnenju podobni ukrepom iz sodb Briels in Orleans, saj je z njimi mogoče zagotoviti zadosten „obstoječi“ habitat za pepelastega lunja, vendar ne obravnavajo izvora težave, in sicer izgube potrebnih zemljišč. Ker se bodo koristile, ki jih je mogoče pričakovati od ukrepov iz NUVH, pokazale med trajanjem projekta, v skladu s sodno prakso Sodišča menim tudi, da ni izpolnjena obveznost zagotoviti, da se z ukrepi z gotovostjo onkraj razumnega dvoma preprečijo vsi neposredni škodljivi vplivi na celovitost POV, ko pristojni organ izda dovoljenje.

77. Dalje, menim, da je potencialni habitat pepelastega lunja v posebnih okoliščinah tega postopka del značilnosti, ki opredeljujejo POV, in prispeva k ugodnemu stanju ohranjenosti pepelastega lunja. Znatno izgubo potencialnega habitata pepelastega lunja je treba torej upoštevati pri presoji, ali so ukrepi, ki se predlagajo v NUVH, zadostni, da se z njimi preprečijo ali zmanjšajo škodljivi vplivi vetrne elektrarne na celovitost POV. Potencialna območja znotraj območja, ki se varuje v skladu s pravom EU, niso nič drugega kot območja, ki se še ne upravljajo, ker to še ni bilo potrebno za zagotovitev spreminjajočih se potreb habitata pepelastega lunja ali ker še niso pripravljena za vzdrževanje pepelastega lunja.

78. Pepelasti lunj je vrsta ptice, ki je navedena v Prilogi I k Direktivi o pticah, zato mora biti deležna posebnih ukrepov za ohranitev njenega habitata v skladu z uvodno izjavo 8 in členom 4 te direktive, da se zagotovi njeno preživetje in razmnoževanje na njenem območju razširjenosti.<sup>59</sup> Sodišče je odločilo, da „člen 4 Direktive o pticah določa posebej načrtovan in okrepljen sistem varovanja za vrste iz Priloge I k navedeni direktivi in za selitvene vrste, ki ga upravičuje dejstvo, da gre pri prvih za najbolj ogrožene vrste, pri drugih pa za vrste, ki so skupna dediščina Evropske unije“.<sup>60</sup> Poleg tega obveznosti pristojnih nacionalnih organov glede zaščite teh vrst obstajajo, še preden se ugotovi zmanjšanje števila ptic ali še preden se konkretizira tveganje izumrtja neke varovane vrste.<sup>61</sup>

79. V sodni praksi Sodišča je poudarjeno, kako pomembno je previdnostno načelo pri presoji ukrepov v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih (glej točki 55 in 56 teh sklepnih predlogov). To po mojem mnenju še toliko bolj velja za pepelastega lunja, ki je bil v prilogi k nedavnim smernicam Komisije naveden kot vrsta ptic, za katero se šteje, da je še posebej ranljiva v zvezi z vetrnimi elektrarnami, kar vključuje selitev habitata.<sup>62</sup>

80. Zato ugotavljam, da v okoliščinah postopka v glavni stvari ukrepi – ki se v načrtu upravljanja predlagajo v okviru razvojnega projekta in so namenjeni temu, da se zagotovi, da se površina območja, katerega glavni namen je zagotavljanje habitata za varovano vrsto, ki je primeren za to vrsto, nikoli ne bo zmanjšala in bo lahko celo večja, vendar del območja med trajanjem razvojnega projekta ne bo tak, da bi pomenil primeren habitat za to vrsto – ne pomenijo zadostnih varstvenih (blažilnih) ukrepov v skladu s sodno prakso Sodišča, ki se nanaša na razlago člena 6(3) Direktive o habitatih.

## VI. Predlog

81. Ob upoštevanju navedenega menim, da bi moralo Sodišče na vprašanje, ki mu ga je postavilo Supreme Court of Ireland (vrhovno sodišče Irske), odgovoriti:

Kadar

- (a) je namen zavarovanega območja zagotovitev habitata za določeno vrsto,
- (b) je značilnost habitata, ki je ugoden za to vrsto, ta, da se bo ugodni del območja s časom gotovo spreminjal, in
- (c) je v okviru predlaganega razvojnega projekta predvidena izdelava načrta upravljanja za območje kot celoto (vključno s spremembo gospodarjenja na delih območja, na katere projekt neposredno ne vpliva), katerega namen je zagotoviti, da velikost območja, ki je primerna kot habitat – kot je navedeno – nikoli ne bo zmanjšana oziroma bo morda celo večja, vendar
- (d) del območja v času razvojnega projekta ne bo tak, da bi pomenil primerni habitat,

<sup>59</sup> Glej točko 12 teh sklepnih predlogov. Glej v zvezi s tem tudi Commission-funded Case studies compilation report on the Article 6.3 permit procedure under the Habitats Directive (zbirno poročilo o študijah primera v zvezi s postopkom odobritve iz člena 6(3) Direktive o habitatih, ki ga je financirala Komisija) (junij 2013), ki je na voljo v opombi 33, Case Study 1: Adopting a systematic approach to the screening and AA [Appropriate Assessment] of plans and projects relating to forest activities (Ireland) (Študija primera št. 1: uporaba sistematskega pristopa k pregledu in ustrezni presoji načrtov in projektov v zvezi z gozdarskimi dejavnostmi (Irska)), str. 10 (pri čemer je treba upoštevati, da je pepelasti lunj ena od ključnih vrst, ki jih je mogoče najti na območjih, kjer je pomembno z gozdarstvom povezano odločanje, in ki „je še vedno resno ogrožena, saj število pepelastih lunjev v POV pada“).

<sup>60</sup> Glej na primer sodbo z dne 14. oktobra 2010, Komisija/Avstrija (C-535/07, EU:C:2010:602, točka 57 in navedena sodna praksa).

<sup>61</sup> Glej na primer sodbo z dne 24. novembra 2016, Komisija/Španija (C-461/14, EU:C:2016:895, točka 83 in navedena sodna praksa). Glej tudi sklepe predloge N. Wahla v zadevi Komisija/Španija (C-461/14, EU:C:2016:110, točka 72).

<sup>62</sup> Smernice Komisije za izvajanje, Razvoj vetrne energije in Natura 2000 (2011), ki so na voljo v opombi 33, Priloga II. Naj dodam, da je ta ugotovitev v skladu z nedavnim raziskovalnim projektom „Windharrier – Interactions between hen harriers and wind turbines“ (medsebojno vplivanje pepelastega lunja in vetrnih turbin) (2012–2014) o posebnih težavah v zvezi s pepelastim lunjem in vetrno energijo na Irskem, ki je na voljo na <https://www.ucc.ie/en/forestecology/research/windharrier/>.

ukrepov, kot so opisani v točki (c), ni mogoče šteti za varstvene ukrepe, ki jih vsebuje ta načrt ali projekt in katerih namen je izogniti se morebitnim škodljivim učinkom, ki se neposredno povzročijo za celovitost območja, ali take učinke zmanjšati, da bi se zagotovilo, da ta načrt ali projekt ne škodi celovitosti območja iz člena 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst.