

Predmet C-474/19

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

18. lipnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Vänerns borgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Švedska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

13. lipnja 2019.

Tužitelj:

Naturskyddsföreningen i Härryda
Göteborgs Ornitologiska Förening

Tuženik:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
U.T.B.

Glavni postupak

Žalba dvaju neprofitnih organizacija protiv odluke länsstyrelsena (Okružni upravni odbor) o nepoduzimanju mjera u vezi s obaviješću o sječi na šumskom području koje sadržava staništa niza životinjskih vrsta zaštićenih Direktivom 92/43/EEZ i Direktivom 2009/147/EZ.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a u vezi s tumačenjem članka 12. Direktive 93/43 i članka 5. Direktive 2009/147.

Zahtjev za prethodnu odluku

1. Treba li članak 5. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2009/147/EZ od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica tumačiti na način da mu se protivi nacionalna praksa u skladu s kojom se zabrana odnosi samo na vrste navedene u Prilogu 1. Direktivi 2009/147 ili koje su u određenoj mjeri ugrožene ili su izložene dugoročnom opadanju populacijske razine?
2. Treba li pojmove „namjerno ubijanje/uznemiravanje/uništavanje” iz članka 5. točaka (a) do (d) Direktive 2009/147 i članka 12. točaka (a) do (c) Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore tumačiti na način da im se protivi nacionalna praksa u skladu s kojom, ako je svrha mjera očito različita od ubijanja ili uznemiravanja vrsta (primjerice, mjere u području šumarstva ili prostornog uređenja), kako bi se primijenile zabrane mora postojati mjerama izazvana opasnost od štetnih učinaka na stanje očuvanosti vrsta?

Prvo i drugo pitanje postavljeno je, među ostalim, s obzirom na:

- činjenicu da se članak 5. Direktive 2009/147 odnosi na zaštitu svih vrsta ptica navedenih u članku 1. stavku 1. te s obzirom na način na koji članak 1. točka (m) Direktive 92/43 definira „primjerak”;
 - činjenicu da se pitanje stanja očuvanosti vrste smatra relevantnim uglavnom u kontekstu odstupanja iz članka 16. Direktive 92/43 (odstupanje zahtijeva da ne postoji zadovoljavajuća alternativa i da odstupanje ne šteti održavanju populacija dotičnih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti u njihovu prirodnom arealu) ili članka 9. Direktive 2009/147 (odstupanje mora biti u skladu s tom direktivom koja, u članku 2., zahtijeva od država članica da poduzimaju potrebne mjere za održavanje populacije vrsta iz članka 1. na razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima).
3. Ako je odgovor na bilo koji dio drugog pitanja takav da se, kako bi se primjenjivala zabrana, šteta ocjenjuje na nekoj drugoj razini koja nije pojedinačna, treba li ocjenu izvršiti u nekom od sljedećih opsega ili na nekoj od sljedećih razina:
 - a. određeni geografski ograničeni dio populacije kako je definiran pod (a), primjerice unutar granica regije, države članice ili Europske unije;
 - b. dotična lokalna populacija (biološki izolirana od drugih populacija vrste);

- c. dotična metapopulacija¹,
 - d. čitava populacija vrste u okviru relevantnog biogeografskog regionalnog područja areala vrste?
4. Treba li izraz „oštećivanje ili uništavanje” lokaliteta za razmnožavanje životinja iz članka 12. točke (d) Direktive 92/43 tumačiti tako da isključuje nacionalnu praksu koja podrazumijeva da se, unatoč preventivnim mjerama, gubi kontinuirana ekološka funkcionalnost (KEF) staništa dotične vrste, bilo nanošenjem štete, uništavanjem ili pogoršavanjem, izravno ili neizravno, pojedinačno ili kumulativno, tako da se zabrana primjenjuje samo ako je vjerojatno da će se stanje očuvanosti dotične vrste pogoršati na jednoj od razina navedenih u trećem pitanju?
 5. Ako je odgovor na četvrto pitanje niječan, odnosno ako se, kako bi se primjenjivala zabrana, šteta ocjenjuje na razini koja nije stanište u pojedinačnom području, treba li se ocjena izvršiti u nekom od sljedećih opsega ili na nekoj od sljedećih razina:
 - a. određeni geografski ograničen dio populacije kako je definiran pod (a), primjerice unutar granica regije, države članice ili Europske unije;
 - b. dotična lokalna populacija (biološki izolirana od drugih populacija vrste),
 - c. dotična metapopulacija;
 - d. cjelokupna populacija vrste u okviru relevantnog biogeografskog regionalnog područja areala vrste?

Drugo i četvrto pitanje koje je uputio mark- och miljödomstolen (Sud za nekretnine i okoliš, Švedska) uključuju pitanje prestaje li se primjenjivati sustav stroge zaštite iz direktiva na vrste u odnosu na koje je cilj direktiva (povoljno stanje očuvanosti) postignut.

¹ Meta-populacija znači skupinu podpopulacija koje su u slabom kontaktu, u kojoj određene podpopulacije s vremenom izumru, a druge ojačaju, a područja izumrlih podpopulacija mogu se ponovno naseliti susjednim podpopulacijama.

Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa Unije

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.)

Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.)

Smjernice Komisije o sustavu stroge zaštite životinjskih vrsta od interesa za Zajednicu u okviru Direktive 92/43 (konačna verzija, veljača 2007.)

Presuda od 30. siječnja 2002., Komisija/Grčka, C-103/00, EU:C:2002:60

Presuda od 18. svibnja 2006., Komisija/Španjolska, C-221/04, EU:C:2006:329

Presuda od 14. lipnja 2007., Komisija/Finska, C-342/05, EU:C:2007:341

Presuda od 9. lipnja 2011., Komisija/Francuska, C-383/09, EU:C:2011:369

Presuda od 10. studenoga 2016., Komisija/Grčka, C-504/14, EU:C:2016:847

Presuda od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska, C-441/17, EU:C:2018:255, t. 237.

Mišljenje u predmetu C-6/04, Komisija/Ujedinjena Kraljevina, EU:C:2005:372

Mišljenje u predmetu C-221/04, Komisija/Španjolska, EU:C:2005:777

Navedene odredbe nacionalnog prava i sudska praksa nacionalnih sudova

Skogsvårdslag (1979:429) (Zakon (1979:429) o šumarstvu)

Miljöbalk (1998:809) (Zakonik o okolišu (1998:809)), članak 8. stavak 1.

Artskyddsförordning (2007:845) (Pravilnik o zaštiti vrsta (2007:845)), članak 4. Prilog 1.

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKFS 2011:7) (Opće smjernice i pravila Agencije za šumarstvo (SKSFS 2011:7), u skladu s SKSFS 2013:2

Naturvårdsverkets ”Handbok för artskyddsförordningen”, 2009:2 („Priručnik uz Pravilnik o zaštiti vrsta” Agencije za zaštitu okoliša, 2009:2), prvo izdanje, travanj 2009.

Presuda mark- och miljööverdomstolena (Žalbeni sud za nekretnine i okoliš) u predmetu M 11317-14

Presuda mark- och miljööverdomstolena (Žalbeni sud za nekretnine i okoliš) u predmetu M 9914-15

Presuda mark- och miljööverdomstolena (Žalbeni sud za nekretnine i okoliš) u predmetu M 10104-17

Kratak prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 Predmet se odnosi na obavijest o sječi podnesenu Skogsstyrelsen (švedska Agencija za šumarstvo) u odnosu na šumsko područje u općini Härryda. Obavijest se odnosi na završnu sječu, što znači da se uklanja sve drveće osim ograničenog broja drveća koji bi trebalo zadržati u skladu s Skogsstyrelsenovim smjernicama.
- 2 Na tom šumskom području staništa imaju sljedeće ptičje vrste: mali djetao (*Dryobates minor*), tetrijeb gluhan (*Tetrao urogallus*), planinska sjenica (*Poecile montanus*), škanjac osaš (*Pernis apivorus*), jastreb (*Accipiter gentilis*) i zlatoglavi kraljić (*Regulus regulus*). Na tom području može se naći i močvarna smeđa žaba (*Rana arvalis*). Te se vrste koriste tim područjem najvjerojatnije za razmnožavanje te će ta sječa dovesti do uznemiravanja ili ubijanja primjeraka vrste ovisno o fazi životnog ciklusa svake vrste u kojoj dolazi do sječe. Sva jaja prisutna na tom području u vrijeme sječe bit će uništena.
- 3 Skogsstyrelsen (Agencija za šumarstvo) je u svojem svojstvu nadzornog tijela pružila posebne smjernice o preventivnim mjerama koje treba poduzeti te je, pod uvjetom da su smjernice poštovane, utvrdila da sječom nije povrijeđena nijedna zabrana propisana artskyddsförordningenom (Pravilnik o zaštiti vrsta; u daljnjem tekstu: ASF), aktom kojim se u švedsko pravo prenosi sustav stroge zaštite iz Direktive 92/43 i Direktive 2009/147. Preventivne mjere koje je odredio skogsstyrelsenom nisu pravno obvezujuće, već se radi samo o preporukama.

- 4 Dana 17. siječnja 2018., Naturskyddsföreningen i Härryda (Udruga za zaštitu prirode na području Härryda) i Göteborgs Ornitologiska Förening (Ornitološko udruženje u Göteborgu) (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: föreningarna) zatražili su od Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Okružni upravni odbor na području Västra Götaland) (okružno nadzorno tijelo na temelju ASF-a; u daljnjem tekstu: länsstyrelsen) da postupi na temelju obavijesti o sječi i posebnih smjernica Skogsstyrelsena. Föreningarna je navela da su, unatoč Skogsstyrelsenovim smjernicama, sječom povrijeđene zabrane propisane ASF-om.
- 5 Länsstyrelsen je utvrdio da nije bilo potrebno ocijeniti postoji li odstupanje na temelju ASF-a. To znači da je länsstyrelsen zauzeo stajalište da mjerama nisu prekršene zabrane iz ASF-a, pod uvjetom da su poduzete preventivne mjere određene posebnim smjernicama.
- 6 Föreningarna je sudu koji je uputio zahtjev podnijela žalbu protiv länsstyrelsenove odluke o nepoduzimanju mjera. Glavni zahtjev föreningarne je da bi sud koji je uputio zahtjev trebao opozvati länsstyrelsenovu odluku.

Glavni argumenti stranaka

Föreningarna

- 7 Temelj za ispitivanja i ocjene aktivnosti koje utječu na zaštićene vrste mora biti potreba tih vrsta za staništima, hranom, zaštitom i kontaktom s drugim primjercima vrste. Prilikom ispitivanja i ocjenjivanja moraju se uzeti u obzir ukupni učinak različitih aktivnosti i njihovi kumulativni učinci.
- 8 Na području sječe nalazi se velik broj zaštićenih vrsta. Jasno je da šumarstvo nije izuzeto iz zaštite vrsta. To proizlazi iz nacionalne prakse (presuda mark- och miljööverdomstolena (Žalbeni sud za nekretnine i okoliš, Švedska) u predmetu M 9914-15 te iz sudske prakse Suda Europske unije (presuda od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska, C-441/17) u pogledu šumarstva i prisustva ptičjih vrsta koje imaju prioritet na temelju Direktive 2009/147. Namjerno uništavanje ili oštećivanje lokaliteta za razmnožavanje, gnijezda i jaja ptičjih vrsta koje su posebno određene Direktivom 2009/147 nije dopušteno. Također nije dopušteno uznemiravanje tih ptica tijekom razdoblja njihova razmnožavanja i podizanja mladunčadi.
- 9 U okolnom području zabilježeno je šest različitih vrsta staništa, uključujući vrstu šume zapadnu tajgu (9010), što upućuje na to da se radi o području izrazito visoke prirodne vrijednosti. Zapadna tajga se nalazi u nepovoljnom stanju očuvanosti te je na temelju najnovijih izvješća koja se temelje na članku 17. Direktive 92/43 trend za takvu vrstu prirodnog okoliša negativan. Danas provedeno krčenje šume ima velik utjecaj na staništa i uvjete u kojima žive zaštićene vrste. Pojačano krčenje smanjit će staništa za velik broj zaštićenih vrsta.

- 10 U okviru ocjene toga je li potrebno odstupanje potrebno je uzeti u obzir učinak mjera na povoljno stanje očuvanosti lokalne ili regionalne populacije, kao i oštećivanje ili pogoršavanje kontinuirane ekološke funkcije staništa. Valja primijetiti da postupno pogoršanje također nije dopušteno, što se primjenjuje i na kontinuiranu ekološku funkciju staništa. Prilikom ocjenjivanja moraju se uzeti u obzir i kumulativni učinci te se mora primijeniti preventivno načelo. Nadalje, staništa vrsta zaštićena su čak i kad ih vrste ne koriste te se, kako je navedeno, prilikom izvršavanja ocjene o zaštiti vrste moraju provesti ispitivanja za svaku vrstu pojedinačno.
- 11 Skogsstyrelsensve smjernice ne sadržavaju nikakvu informaciju o prisutnosti zaštićenih vrsta unutar područja sječe ili podatke o bilo kakvim ograničenjima razdoblja tijekom kojeg se mogu poduzeti mjere s područja šumarstva.

Länsstyrelsen

- 12 Na temelju onoga što se čini općenito prihvaćenim, u slučaju divljih ptica, zabranama iz ASF-a obuhvaćene su samo vrste određene pod B u Prilogu 1. ASF-u koje su stoga od takvog interesa za Uniju da valja uspostaviti posebna zaštićena područja i područja očuvanja, kao i vrste koje se nalaze na crvenom popisu i vrste čija se populacija smanjila za više od 50 % u posljednjih 30 godina (ili u tri generacije), prema švedskom popisu rasplodnih ptica.
- 13 Ako je očito da svrha mjere nije ubijanje ili uznemiravanje vrste, primjerice provođenjem mjera u području šumarstva, opravdano je da postoji opasnost od štetnog utjecaja na stanje očuvanosti vrsta kako bi se zabrane mogle primijeniti (vidjeti među ostalim presudu mark- och miljööverdomstolena (Žalbeni sud za nekretnine i okoliš) u predmetu M 11317-14).
- 14 U odnosu na zabranu oštećivanja ili uništavanja područja za razmnožavanje ili odmor faune, oštećivanje ili uništavanje ne moraju biti namjerni. Zabrana se primjenjuje samo ako postoji opasnost da će se stanje očuvanosti dotične vrste pogoršati. Potpora tom tumačenju može se naći, među ostalim, u presudi mark- och miljööverdomstolena (Žalbeni sud za nekretnine i okoliš) u predmetu M 11317-14 u kojem, prema navodima länsstyrelsena, taj sud pridaje veliku važnost činjenici da je utjecaj zahvatio područje koje je važno za vrstu („ključno područje”). Primjena koja ne uzima u obzir opasnost od utjecaja na stanje očuvanosti bi u puno slučajeva prelazila ono što je nužno za postizanje cilja zaštite vrsta. Pozadina toga su stroge pretpostavke za odobravanje odstupanja (vidjeti među ostalim presudu mark- och miljööverdomstolena u predmetu M 1713-13 i Komisijinu smjernicu br. 5.), koje znače da se mjere obuhvaćene zabranama u pravilu ne mogu provesti.
- 15 Länsstyrelsensova cjelokupna ocjena jest da bi se zabrana iz članka 4. stavka 4. ASF-a trebala primijeniti kad gubitak (putem oštećivanja, uništavanja ili narušavanja) kontinuirane ekološke funkcije u staništu dotične vrste predstavlja štetu ili uništenje poput onih navedenih u toj odredbi. Međutim, kako bi se

zabrana primijenila, potrebno je da istovremeno postoji opasnost od štetnih učinaka na stanje očuvanosti vrste.

Kratko obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku

- 16 Člankom 4. stavkom 1. i člankom 2. točkom (p) ASF-a prenose se zabrane iz članka 12. Direktive 92/43 i članka 5. Direktive 2009/147. U skladu s člankom 14. ASF-a, länsstyrelsen može u pojedinačnim slučajevima odobriti odstupanje od zabrana iz članka 4. U predmetnom slučaju, länsstyrelsen je utvrdio da sječa o kojoj je riječ nije zahtijevala odstupanje, što znači da länsstyrelsen smatra da se zabrane u članku 4. ASF-a ne primjenjuju. U tom pogledu, länsstyrelsen se oslonio na odluke mark- och miljööverdomstolena (Žalbeni sud za nekretnine i okoliš).
- 17 U svojoj presudi u predmetu M 11317-14 mark- och miljööverdomstolen (Žalbeni sud za nekretnine i okoliš) smatrao je da je opravdano zahtijevati postojanje opasnosti od utjecaja na stanje očuvanosti zaštićene vrste jna određenom području kako bi zabrane iz članka 4. stavka 1. i stavka 2. ASF-a bile primjenjive, kad je jasno da svrha aktivnosti nije ubijanje ili uznemiravanje životinjskih vrsta. Mark- och miljööverdomstolen (Žalbeni sud za nekretnine i okoliš) smatra da bi učinak aktivnosti na stanje očuvanosti dotične vrste trebalo ocjenjivati ne samo u okviru relevantnog biogeografskog područja, već i lokalno. Razgraničavanje te ocjene mora, prema mišljenju mark- och miljööverdomstolena, biti izvršeno s obzirom na vrstu o kojoj je riječ. U predmetu pred mark- och miljööverdomstolenom, dotična aktivnost bi dovela do uništavanja lokaliteta za razmnožavanje pojedinih primjeraka vrsta strogo zaštićenih Direktivom 92/43. Mark- och miljööverdomstolen odobrio je aktivnost te ju podvrgnuo zaštitnim mjerama u obliku stvaranja lokaliteta za razmnožavanje vrsta o kojima je riječ na području na kojem se nalazi populacija vrste u sjevernom dijelu Gotlanda. Mark- och miljööverdomstolen utvrdio je da su zaštitne mjere značile da se zabrane iz članka 4. ASF-a ne primjenjuju.
- 18 Glavno pitanje suda koji je uputio zahtjev je prestaje li se primjenjivati stroga zabrana iz Direktive 92/43 na vrste za koje je postignut cilj Direktive koji se odnosi na povoljno stanje očuvanosti.
- 19 S obzirom na navedeno i uzimajući u obzir činjenice u ovom predmetu, sud koji je uputio zahtjev je potom postavio niz pitanja koja se odnose na sukladnost s pravom Unije nacionalne prakse ocjenjivanja cilja mjera i njihova učinka na stanje očuvanosti zaštićenih vrsta.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev najprije pita je li u skladu s Direktivom 2009/147 zahtijevati, u skladu s nacionalnom sudskom praksom, da se vrsta, kako bi bila obuhvaćena zabranama navedenima u članku 5. te direktive, nalazi na popisu Priloga 1. toj direktivi ili da dotična vrsta bude u bilo kojoj mjeri ugrožena ili trpi dugoročno smanjenje populacije, kako bi bila obuhvaćena tim zabranama.

- 21 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita je li u skladu s člankom 12. Direktive 92/43 i člankom 5. Direktive 2009/147 propisati zahtjev u nacionalnoj praksi da mora postojati opasnost od štetnih učinaka na stanje očuvanosti vrste kako bi mjera, čija svrha očito nije ubijanje ili uznemiravanje primjeraka zaštićenih vrsta ili uništavanje jaja takvih vrsta, bila protivna zabranama u članku 4. ASF-a.
- 22 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev pita je li u skladu s člankom 12. točkom (d) Direktive 92/43 da, kako bi se zabrana iz članka 4. ASF-a primijenila, na temelju nacionalne prakse mora postojati opasnost da će se stanje očuvanosti zaštićene vrste pogoršati, kad se izgubi kontinuirana ekološka funkcija staništa dotične vrste na pojedinom području, unatoč poduzetim preventivnim mjerama. Taj gubitak kontinuirane ekološke funkcije može biti uzrokovan oštećivanjem, uništavanjem ili narušavanjem, koji mogu biti izravni ili neizravni te se pojaviti pojedinačno ili kumulativno.
- 23 Konačno, sud koji je uputio zahtjev dvoji o razini na kojoj valja izvršiti ocjenu učinka, ako se ona ne izvršava na pojedinačnoj razini.

RADNI DOKUMENT