

**Zadeva C-131/24**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

16. februar 2024

**Predložitveno sodišče:**

Bundesverwaltungsgericht (Avstrija)

**Datum predložitvene odločbe:**

15. februar 2024

**Pritožniki:**

Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales

Bürgerinitiative „Nein zur Spange Wörth“

A. H. in drugi

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für regionale Faunistik und angewandten Naturschutz

**Nasprotna stranka:**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Landesstraßenplanung – ST3

**Predmet postopka v glavni stvari**

Razlaga člena 5 Direktive 2009/147/ES – Učinkovitost ukrepov za pravočasno preprečitev namernega vznemirjanja nekaterih vrst gozdnih ptic v okviru projekta izgradnje ceste

## **Predmet in pravna podlaga predloga**

Predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali je treba člen 5 Direktive 2009/147/ES (Direktiva o pticah) razlagati tako, da dejanski stan namernega vznemirjanja iz točke (d) tega člena ni izpolnjen, če sicer lahko pride do vznemirjanja posameznih primerkov nekaterih vrst, vendar pa se z ukrepi, ki so izvedeni pravočasno in v primerni obliki, prepreči vsak vpliv na cilje, določene v členu 2 navedene direktive?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali mora biti v zvezi z učinkovitostjo ukrepov izključen vsak znanstveni dvom v tem smislu, da za to zadostuje dobro utemeljena strokovna ocena izvedenca, ki ga imenuje sodišče, ali pa morajo biti nasprotno objektivno znanstveno dokumentirane uspešne praktične izkušnje s temi ukrepi?

## **Navedene določbe prava Unije**

Člena 2 in 5 Direktive 2009/147/ES

## **Navedene nacionalne določbe**

Člen 18 Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000 (zakon o varstvu narave dežele Spodnja Avstrija iz leta 2000)

## **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Land Niederösterreich (dežela Spodnja Avstrija, Avstrija), ki jo zastopa oddelek urada deželne vlade Spodnje Avstrije, je z vlogo z dne 23. decembra 2014 zaprosila za izdajo dovoljenja za projekt „deželna cesta L 5181, povezovalna cesta Wörth“ v skladu s členom 5 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G 2000, zakon o presoji vplivov na okolje iz leta 2000).
- 2 Pristojni organ (nasprotna stranka v obravnavanem postopku) je po opravljeni presoji vplivov na okolje 12. novembra 2019 izdal sklep, s katerim je bilo podeljeno dovoljenje za vzpostavitev in izvedbo projekta (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).
- 3 Zoper ta sklep so bili pravočasno vloženi ugovori, v katerih so se zlasti uveljavljala vprašanja varstva vrst v skladu z Direktivo 2009/147/ES in Direktivo 92/43/EGS. Zato mora sodišče med drugim preučiti, ali se škodljivi vplivi projekta na ptice, zatrjevani v teh ugovorih, dejansko lahko pričakujejo in kako ti vplivajo na možnost, da se za projekt podeli dovoljenje.

- 4 Možna gnezdišča talnih gnezdilk poljskega škrjanca, jerebice in prepelice ležijo na območju, kjer se pričakuje vpliv projekta, in sicer zaradi posegov v tla in zemljo ter zaradi hrupa. Vplivi zaradi hrupa se pričakujejo tudi na široko razširjene gozdne ptice. Prizadetih je 35 vrst, med drugim kos, kukavica in srednji detel.
- 5 Za prizadete vrste ptic se v skladu z izvedenskim mnenjem izvedenca za varstvo narave, ki ga je imenovalo sodišče, pričakuje učinkovitost omejitve del, določene v projektu, na določene mesece in učinkovitost ukrepov za izboljšanje stanja habitatov na predelih zunaj območja imisij, ki se jih lahko opredeli kot pogoje.
- 6 V postopku je zlasti sporna učinkovitost ukrepov, ki jih je predlagal nosilec projekta, glede izboljšanja stanja gozda in varstva starih dreves v oddaljenosti vsaj 300 metrov od ceste v skupni površini 6,6 hektarjev v prid srednjega detla in drugih vrst gozdnih ptic.
- 7 V skladu z izvedenskima mnenjema obeh izvedencev, ki sta sodelovala v postopku, naj v primeru izvedbe teh predlaganih ukrepov ne bi prišlo do takega vznemirjanja zadevnih vrst, ki bi lahko bilo moteče glede na cilje Direktive o pticah. Z ukrepi naj sicer ne bi bilo možno preprečiti vznemirjanja posameznih primerkov v gozdu, ki ga projekt konkretno zadeva, vendar pa naj bi se s predlaganimi ukrepi zagotovili habitat in pogoji za razširjenost vrst kot ptic gnezdilk.
- 8 Pritožniki izpodbijajo to stališče izvedencev, ki ju je imenovalo sodišče.
- 9 V zadevi v glavni stvari je bila pred predložitvenim sodiščem opravljena ustna obravnava na več narokih.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

Navedbe nosilca projekta:

- 10 Z izvedbo projekta naj ne bi prišlo do nobene neposredne uporabe površin na območjih razširjenosti srednjega detla in s tem tudi ne do izgube habitata. Ker je načrtovana trasa v bližini območij razširjenosti, naj bi bilo treba računati z začasnim vznemirjanjem, ki bo vplivalo na glavni habitat na območjih v notranjosti gozda, kjer se bo primernost habitata zmanjšala.
- 11 Načrtovano prenehanje izkoriščanja starih dreves naj bi učinkovalo takoj: zadevnih dreves naj se ne bi moglo več podreti. S tem naj bi se ohranila tako kot obstoječa kot tudi potencialna razmnoževališča ter tudi možnosti iskanja hrane, srednji detel pa naj bi jih lahko trajno uporabljal. Tako naj bi se dolgoročno zagotovili razmnoževanje in prehranski viri. Opustitev izkoriščanja starih dreves naj bi (pogosto v povezavi z začasno pomočjo v obliki umetnih valilnic) koristila zlasti kratkoročnemu zagotavljanju bivališč in gnezdišč. Opustitev izkoriščanja naj bi bila kratkoročno učinkovita in s tem primerna kot „ukrep SEF [ukrep za

zagotavljanje stalne ekološke funkcionalnosti]“ le takrat, če bi se gozdni sestoj ali posamezna drevesa v naslednjih treh do petih letih zaradi njihove stopnje zrelosti sicer lahko uporabljali v gozdnogospodarske namene, vendar pa do tega ne pride zaradi „ukrepa SEF“. Posek sestoja starih dreves naj bi bil na površinah, za katere naj bi veljal ukrep, načelno mogoč, saj naj bi gozdne površine dosegle pričakovano starost (od 80 do 120 let).

- 12 Srednji detel naj bi v stara drevesa, zlasti v posušena drevesa in odmrle veje, lahko izdolbel dupline. Zahteve glede kraja izvajanja ukrepov (zadostna oddaljenost od potencialnih virov vznemirjanja in nevarnosti, izvajanje ukrepov v neposredni bližini obstoječih bivališč srednjega detla, izvajanje ukrepov v sestojih s trenutno visokim potencialom za habitat za srednjega detla, zahteve glede kakovosti in količine starih dreves) ter glede časovne učinkovitosti naj bi bile izpolnjene. Potrebna struktura naj bi bila kratkoročno na voljo. Gozdnih površin naj bi bilo dovolj in možna naj bi bila priključitev obstoječim območjem razširjenosti. Skupno naj bi prišlo do izboljšanja stanja habitatov v primerjavi s stanjem pred projektom.

Trditve pritožnikov:

- 13 Pritožniki trdijo, da površine, za katere so predvideni ukrepi, niso primerne kakovosti za habitat in sicer tako glede na število obstoječih starih dreves kot tudi glede na količino potrebnega posušenega drevja. V prvi vrsti pa nasprotujejo trditvi, da bo ukrep prenehanja izkoriščanja dreves in zagotovitve posušenega drevja učinkoval takoj. S sklicevanjem na strokovno literaturo navajajo, da bi ukrepi lahko učinkovali kvečjemu srednjeročno v obdobju od petih do desetih let in torej šele dolgo po izgradnji in začetku uporabe ceste.
- 14 Zadnji izvedenec, ki ga je imenovalo sodišče, izhaja iz tega, da bodo ukrepi za preprečitev vznemirjanja v celoti učinkoviti, če se bodo spoštovali njihovi parametri. Pri tem se v bistvenem opira na empirične vrednosti, ki jih je pridobil sam, in na smernice nemških organov, ki po njegovih navedbah upoštevajo literaturo, ki jo navajajo pritožniki. Pritožniki temu nasprotujejo z navedbo, da gre pri teh smernicah organov, zadolženih za gradnjo cest, zgolj za mnenja strokovnjakov in se tem mnenjem zoperstavljajo z navedbo mnenj oziroma razlag drugih strokovnjakov.
- 15 Izvedenec je na podlagi vprašanja, ki mu ga je zastavilo sodišče, poudaril, da dela ne nasprotujejo primernosti ukrepov za srednjega detla in da tudi iz ekologije vrste srednjega detla ne izhaja nič takega, kar bi kazalo na možno neučinkovitost ukrepov. Zato naj ne bi bilo zadostnih utemeljenih dvomov glede učinkovitosti teh ukrepov. Potreben pa naj bi bil še celosten in strokovno podprt monitoring, ki ne bi le odpravil vsakega dvoma, temveč bi tudi lahko dokazal učinkovitost ukrepov. Na vprašanje sodišča, ali obstaja en sam zanesljiv dokumentiran primer, v katerem bi načrtovani ukrepi preprečili vznemirjanje srednjega detla zaradi projekta, je izvedenec odgovoril, da kljub intenzivnemu raziskovanju in tudi na podlagi izmenjave izkušenj s kolegi ni našel nobene take jasne študije.

## Kratka predstavitev obrazložitve predloga

Prvo vprašanje za predhodno odločanje:

- 16 Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) je s sklicem na svojo preteklo sodno prakso v sodbi z dne 12. aprila 2018, sprejeti v zvezi z varstvom območja v skladu z Direktivo 92/43/EGS (Direktiva o habitatih) (People Over Wind in drugi, C-323/17, ECLI:EU:C:2018:244), navedlo, da je treba člen 6(3) te direktive razlagati tako, da se za ugotovitev, ali je treba pozneje opraviti ustrezno presojo vplivov načrta ali projekta na zadevno območje, v fazi predhodne ocene ne sme upoštevati ukrepov, katerih namen je preprečiti ali zmanjšati škodljive posledice tega načrta ali projekta na to območje.
- 17 Sodišče je v sodbi z dne 17. aprila 2018 (Komisija/Poljska, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, točki 262 in 263) v zvezi s presojo položajev prepovedi iz člena 5 Direktive o pticah navedlo, da obveznosti varstva obstajajo še preden se ugotovi zmanjšanje števila ptic ali še preden se konkretizira tveganje izumrtja varovane vrste ptic in da se ti preudarki, ki se nanašajo na splošni sistem varstva ptic iz člena 4(4) Direktive o pticah, uporabljajo še toliko bolj v okviru posebnega varstva iz člena 5(b) in (d) Direktive o pticah.
- 18 Predložitveno sodišče meni, da ni nobene oporne točke za to, da bi bile navedbe Sodišča glede prepovedi upoštevanja ukrepov, katerih namen je preprečiti ali zmanjšati škodljive posledice, prenosljive na področje varstva vrst. Zadevne določbe se namreč odločilno razlikujejo v tem pogledu, da je treba na področju varstva območij pred dovoljenjem (člen 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih) opraviti presojo vplivov na območje oziroma fazo predhodne ocene (glede nujnosti izvedbe take presoje vplivov na območje) (člen 6(3), prvi stavek, Direktive o habitatih). Na področju varstva vrst pa ne obstaja primerljiva faza predhodne ocene.
- 19 Če Sodišče za fazo presoje določa celostno analizo – torej z upoštevanjem ukrepov, katerih namen je preprečiti ali zmanjšati škodljive posledice – ni razloga za domnevo, da se na področju varstva vrst takih ukrepov, katerih namen je preprečiti ali zmanjšati škodljive posledice, ne bi smelo upoštevati v fazi presoje (torej presoje, ali gre za položaj prepovedi).
- 20 Evropska komisija v Smernicah o strogem varstvu živalskih vrst v interesu Skupnosti na podlagi Direktive o habitatih iz leta 2021 (C[2021] 7301 final, točke od 2-67 do 2-73) navaja, da ukrepi, ki zagotavljajo stalno ekološko funkcionalnost območja (tako imenovani ukrepi SEF), izpolnjujejo zahteve iz člena 12(1)(d) Direktive o habitatih. S tem je treba razumeti ukrepe, namenjene zmanjšanju ali celo odpravi negativnega vpliva dejavnosti na razmnoževališča ali počivališča zavarovanih vrst. Ukrepi SEF so lahko ena od možnosti, če lahko dejavnost vpliva le na dele razmnoževališča ali počivališča. Če bo razmnoževališče ali počivališče zaradi ukrepov SEF še vedno vsaj enako veliko in bo ohranilo enako kakovost zadevne vrste, se delovanje, kakovost ali celovitost območja ne bodo poslabšali.

- 21 Predložitveno sodišče ne vidi razloga za to, da se tega načela ne bi razširilo tudi na položaj prepovedi iz člena 5(d) Direktive o pticah. V prid temu govori tudi besedilo te določbe, v skladu s katerim je prepovedano le vznemirjanje v taki meri, da bi to postalo moteče glede na cilje te direktive. Drugačno vznemirjanje ne more voditi do potrebe po odobritvi odstopanja v skladu s členom 9 Direktive o pticah.

Drugo vprašanje za predhodno odločanje:

- 22 Sodišče v povezavi s soglasjem z načrtom ali projektom v skladu s členom 6(3), drugi stavek, Direktive o habitatih uporablja merilo, da mora biti izključen vsak razumen znanstveni dvom oziroma da z znanstvenega stališča ni nobenega razumnega dvoma. V skladu s sodno prakso ta presoja ne sme biti pomanjkljiva in mora obsegati celovite, natančne in dokončne ugotovitve ter sklepe, s katerimi se ovrže vsak razumen znanstveni dvom o učinkih del, ki so predvidena na zadevnem varovanem območju (sodba z dne 19. januarja 2023, Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, točki 38 in 39 ter tam navedena sodna praksa).
- 23 Ni razvidno, da bi v okviru varstva vrst obstajala sodna praksa glede potrebne kvalifikacije ukrepov za preprečitev ali zmanjšanje škodljivih posledic z namenom zagotavljanja stalne ekološke funkcionalnosti.
- 24 V zgoraj navedenih smernicah Komisije je navedeno, da bi bilo ohranjanje ali izboljšanje ekološke funkcionalnosti, povezane s takšnimi ukrepi za zadevne vrste, seveda treba „jasno dokazati“. Taki ukrepi naj bi se lahko uporabili le v primerih, ko je vzpostavljen sistem izdaje dovoljenj ali načrtovanja s formalnimi postopki in kadar lahko pristojni organi ocenijo, ali so ukrepi, sprejeti za ohranitev funkcionalnosti „razmnoževanja“ ali „počivanja“ določenega območja, zadostni. Za upoštevanje člena 12(1)(d) Direktive o habitatih naj bi morala obstajati visoka stopnja gotovosti, da ukrepi zadostujejo za preprečitev vsakršnega poškodovanja ali uničenja, ukrepi pa bi morali biti dejansko izvedeni pravočasno in v ustrezni obliki.
- 25 Ta predlog Komisije v njenih smernicah bi v skladu z njegovim besedilom omogočal, da bi se učinkovitost zadevnih ukrepov presojala na podlagi ocen strokovnjakov (izvedencev), ki bi jih izprašal pristojni organ ali sodišče.
- 26 Če pa se uporabi merilo, ki ga je Sodišče razvilo za ukrepe v skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih, katerih namen je preprečiti ali zmanjšati škodljive posledice (glej sodbo z dne 15. junija 2023, Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, točki 38 in 39 ter tam navedena sodna praksa), se pokaže drugačna slika.
- 27 Z vidika sodišča najprej ne obstaja noben razlog, da se te zahteve Sodišča ne bi preneslo tudi na ukrepe SEF v okviru varstva vrst. Tako varstvo območja kot tudi varstvo vrst sta urejeni v istih direktivah, v obeh primerih gre za možne izjeme, ki jih je treba razlagati ozko, v strogem sistemu varstva.

- 28 Iz opredelitev, ki jih Sodišče uporablja v zvezi s to zahtevo, izhaja, da zgolj ocene strokovnjakov ne zadoščajo za preprečitev položaja prepovedi. Zdi se, da je poleg tega potrebno, da so možnosti za uspeh ukrepa na podlagi njegove praktične uporabe tako celostno znanstveno dokumentirane, da ne more biti nobenega razumnega dvoma glede njegove učinkovitosti. V tem smislu se očitno merilo „noben razumen znanstveni dvom“ na primer približa zahtevam glede „najboljših razpoložljivih tehnologij“ iz člena 3, točka 10, Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah, v skladu s katerimi morajo biti te tehnologije „razpoložljive“, to pomeni, da mora biti njihova učinkovitost preizkušena in dokazana, kar se zagotovi s postopkom v skladu s členom 13 navedene direktive, v katerem pride do zaključkov o BAT.
- 29 To pa bi v tu obravnavanem primeru pomenilo, da se predlaganih ukrepov za srednjega detla ne more priznati za „ukrep SEF“, saj njihova učinkovitost ni znanstveno dokumentirana.

DELOVNI DOKUMENT