

Vec C-131/24

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

16. február 2024

Vnútroštátny súd:

Bundesverwaltungsgericht

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

15. február 2024

St'ážovatelia:

Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt
und Soziales

Bürgerinitiative „Nein zur Spange Wörth“

A.H. a i.

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für
regionale Faunistik und angewandten Naturschutz

Dotknutý orgán:

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung
Landesstraßenplanung – ST3

Predmet konania vo veci samej

Výklad článku 5 smernice 2009/147/ES – Účinnosť opatrení na včasné zabránenie úmyselného rušenia určitého druhu lestného vtáctva v rámci projektu výstavby

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania:

Návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 5 smernice 2009/147/ES (smernica o ochrane vtáctva) vykladať v tom zmysle, že skutková podstata úmyselného rušenia v písm. d) tohto článku nie je naplnená, ak síce môže dôjsť k rušeniu jednotlivých jedincov určitého druhu, avšak opatreniami, ktoré boli včas a v primeranej podobe účinne prijaté, sa zabráni akémukoľvek vplyvu na cieľ článku 2 tejto smernice?
2. Ak je odpoveď na prvú otázku kladná: Musí byť vylúčená akákoľvek vedecká pochybnosť o účinnosti týchto opatrení v tom zmysle, že postačuje dobre odôvodnené odborné posúdenie odborníka ustanoveného súdom alebo naopak musí existovať objektívna vedecká dokumentácia úspešných praktických skúseností s týmito opatreniami?

Relevantné predpisy práva Únie

Články 2 a 5 smernice 2009/147/ES

Relevantné vnútroštátne predpisy

§ 18 Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000 (zákon o ochrane prírody Spolkovej krajiny Dolné Rakúsko z roku 2000)

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Listom z 23. decembra 2014 Spolková krajina Dolné Rakúsko, zastúpená oddelením Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Úrad krajinskej vlády Spolkovej krajiny Dolné Rakúsko, Rakúsko), požiadala o povolenie pre plán „Landesstraße L 5181, Spange Wörth“ podľa § 5 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (UVP-G 2000) (zákon z roku 2000 o posudzovaní vplyvov na životné prostredie).

- 2 Po posúdení vplyvov na životné prostredie vydal dotknutý orgán rozhodnutie s dátumom 12. novembra 2019, ktorým udelil povolenie pre výstavbu a prevádzku plánu (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).
- 3 Proti tomuto rozhodnutiu boli včas podané sťažnosti, ktoré sa týkali najmä otázky ochrany druhov podľa smernice 2009/147/ES a smernice 92/43/EHS. Súd preto okrem iného musí preskúmať, či sa skutočne majú očakávať negatívne účinky plánu na vtáctvo, ktoré sa uvádzajú v týchto sťažnostiach, a aký budú mať vplyv pre prípadné schválenie plánu.
- 4 V oblasti, na ktorú má plán dôsledky prostredníctvom zaťaženia pozemkov a pôdy, ako aj hlukom, sa nachádzajú možné oblasti hniezdenia vtákov žijúcich na zemi – škovránkov poľných, jarabíc poľných a prepelíc. Je potrebné očakávať dôsledky hluku na značne rozšírené lesné vtáctvo. Dotknutých je tým 35 druhov, okrem iného drozdy, kukučky a d'atle.
- 5 Podľa posudku znalca z oblasti ochrany prírody, ktorého ustanovil súd, sa pre dotknuté druhy vtáctva očakáva účinnosť obmedzenia výstavby na určité mesiace, ktoré je upravené v projekte, a opatrení, ktoré majú zlepšiť biotop na plochách mimo územia projektu a ktoré sa môžu formulovať ako podmienky.
- 6 V konaní je sporná najmä účinnosť opatrení navrhovaných predkladateľkou projektu na zlepšenie lesov a ochrany starých stromov pre d'atle a iné druhy vtáctva vo vzdialenosti od cesty aspoň 300 metrov s celkovou plochou 6,6 ha.
- 7 Pri uskutočnení týchto navrhovaných opatrení podľa posudkov oboch znalcov prizvaných do konania nedochádza k rušiacim účinkom pre dotknuté druhy, ktoré by bolo značné vzhľadom na ciele tejto smernice. Nie je však možné, aby sa opatreniami zabránilo rušivým účinkom pre jednotlivých jedincov v konkrétnom lese dotknutom plánom, ale navrhovanými opatreniami sa zaistí biotop a podmienky pre výskyt druhov ako hniezdiace vtáky.
- 8 Sťažovatelia a sťažovateľky tento názor znalcov, ktorí boli ustanovení súdom, spochybňujú.
- 9 Na súde, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, sa konalo ústne pojednávanie vo viacerých termínoch.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

Tvrdenia predkladateľky projektu:

- 10 Realizáciou plánu nedôjde k priamemu využívaniu pôdy v oblastiach s výskytom d'atľov a tým k strate biotopu. Z dôvodu blízkosti plánovaných násypov k oblastiam je potrebné vychádzať z dočasných rušiacich účinkov na hlavný biotop v oblastiach vnútorného lesa, v ktorých dôjde k poklesu vhodnosti biotopu.

- 11 Plánované odstránenie stromov bude mať okamžitú účinnosť: dotknuté stromy by sa viac nemohli vyrúbať. Tým by zostali ako existujúce alebo potenciálne miesta na párenie a na hľadanie potravy a d'atľami by mohli byť dlhodobo využívané. Tým dôjde k dlhodobému zaisteniu zdrojov na párenie a získavanie potravy. Upustenie od využívania starých stromov (často v spojení s dočasnými umelými hniezdami) slúži najmä krátkodobému poskytnutiu miesta pre úkryt a hniezdenie. Upustenie od využívania je potom účinné len krátkodobo a tým vhodné ako „opatrenie NPE“, ak by sa lesný porast alebo jednotlivé stromy v nasledujúcich troch až piatich rokoch síce mohli lesnícky využívať, avšak „opatrením NPE“ k tomu nedôjde. Výrub starých stromov je na plochách plánovaných pre opatrenie v zásade možný, keďže plochy lesov dosiahli svoje obdobie konverzie (80 až 120 rokov).
- 12 V starých stromoch si môže d'ateľ postaviť hniezdo, predovšetkým v odumretých kmeňoch a vetvách. Sú splnené požiadavky týkajúce sa lokalizácie opatrení (dostatočná vzdialenosť k potenciálnym zdrojom rušenia a nebezpečenstva, lokalizácia opatrenia v oblasti existujúcich revírov d'atľov, lokalizácia opatrení v porastoch s momentálne vysokým potenciálom biotopu pre d'atľov, požiadavky týkajúce sa kvality a počtu starých stromov), ako aj časový účinok. Potrebné štruktúry budú v krátkej dobe pripravené. Zalesnené plochy sú k dispozícii v dostatočnom rozsahu a existuje napojenie na aktuálne výskyt. Celkovo dôjde k zlepšeniu vhodnosti biotopu oproti stavu bez plánu.

Tvrdenia s'ťažovateľov a s'ťažovateľiek:

- 13 S'ťažovatelia a s'ťažovateľky spochybňujú kvalitu biotopu plôch, ktoré sú plánované pre opatrenie, tak v súvislosti s počtom existujúcich starých stromov, ako aj s množstvom nevyhnutného mŕtveho dreva. V prvom rade však spochybňujú, že opatrenie na vyňatie z ťažby a zabezpečenie mŕtveho dreva má okamžité účinky. S odvolaním sa na odbornú literatúru uvádzajú, že opatrenie môže byť účinné najskôr v strednodobom horizonte, v rámci 5 až 10 rokov, a teda až dlhý čas po uvedení cesty do prevádzky.
- 14 Znalec, ktorý bol naposledy ustanovený súdom, vychádza za podmienky, že sa opatrením dodržia určité parametre, z úplnej účinnosti opatrení, ktorými sa má zabrániť rušeniu. Vychádza pritom v zásade z vlastných skúseností a usmernení nemeckých úradov, ktoré podľa jeho informácií zohľadňujú literatúru uvádzanú s'ťažovateľmi a s'ťažovateľkami. S'ťažovatelia a s'ťažovateľky proti tomu namietajú, že v prípade týchto usmernení na základe nariadenia úradov, ktoré sa zaoberajú výstavbou ciest, ide len o odborné názory, a porovnávajú ich s inými odbornými názormi, respektíve ich interpretáciou.
- 15 Na otázku súdu znalec zdôraznil, že neexistujú práce, ktoré by odporovali vhodnosti opatrení pre d'atľov, a ani poznatky z druhej ekológie d'atľov, na základe ktorých by sa účinnosť opatrení mohla považovať za nepravdepodobnú. Neexistuje preto dostatočne odôvodnená pochybnosť týkajúca sa účinnosti opatrení. Neexistuje ani obsiahly a odborne podložený monitoring, ktorý by

odstránil nielen všetky pochybnosti, ale mohol by aj preukázať účinnosť opatrení. Na otázku súdu, či existuje jediný spoľahlivo zdokumentovaný prípad, v ktorom plánované opatrenia zabránili rušeniu d'at'ov prostredníctvom plánu, znalec odpovedal, že napriek intenzívnej rešerši a výmene skúseností s kolegami nenašiel žiadnu takúto jednoznačnú štúdiu.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

O prvej prejudiciálnej otázke:

- 16 S prihliadnutím na svoju skoršiu judikatúru Súdny dvor Európskej únie v rozsudku z 12. apríla 2018 (People Over Wind a.i., C-323/17, ECLI:EU:C:2018:244) vydanom k ochrane lokality podľa smernice 92/43/EHS (smernica o biotope), určil, že na to, aby sa určilo, či je alebo nie je potrebné vykonať neskôr primerané posúdenie vplyvov projektu na dotknutú lokalitu, je možné počas štádia skríningu zohľadniť opatrenia, ktorých cieľom je vyhnúť sa alebo predísť škodlivým účinkom uvedeného projektu na túto lokalitu.
- 17 Vo svojom rozsudku zo 17. apríla 2018 (Komisia/Poľsko, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, body 262 a 263) Súdny dvor v súvislosti s preskúmaním zákazov podľa článku 5 smernice o ochrane vtáctva určil, že povinnosť ochrany existuje ešte predtým, ako sa konštatuje zníženie počtu vtákov alebo sa konkretizuje riziko zániku chráneného druhu vtákov, a že tieto úvahy, ktoré sa týkajú všeobecného systému ochrany vtákov podľa článku 4 ods. 4 smernice o ochrane vtáctva platia v ešte väčšej miere v rámci osobitnej ochrany stanovenej v článku 5 písm. b) a d) smernice o ochrane vtáctva.
- 18 Podľa názoru vnútroštátneho súdu nič nenaznačuje, že tvrdenia Súdneho dvora k zákazu zohľadnenia opatrení, ktoré majú zabrániť a zmierniť škodu, možno preniesť na oblasť ochrany druhov. Jednotlivé úpravy sa odlišujú totiž relevantným spôsobom do tej miery, že v oblasti ochrany lokality povoleniu (článok 6 ods. 3 druhá veta smernice o biotopoch) predchádza posudzovanie vplyvov na životné prostredie, respektíve skrínig (v súvislosti s nevyhnutnosťou uskutočnenia takejto posudzovania vplyvov na životné prostredie) (článok 6 ods. 3 prvá veta smernice o biotopoch). Porovnateľný skrínig však v oblasti ochrany druhov neexistuje.
- 19 Ak Súdny dvor predpokladá úplnú analýzu – teda pri začlenení opatrení na zabránenie, respektíve zníženie – pre štádium posudzovania, potom neexistuje žiaden dôvod pre predpoklad, že v oblasti ochrany druhov sa v štádiu posudzovania (preskúmania, či existuje zákaz) nesmú zohľadniť takéto opatrenia na zabránenie, respektíve zníženie.
- 20 Európska komisia vo svojich Usmerneniach o prísnej ochrane živočíšnych druhov európskeho významu podľa smernice o biotopoch [C(2021)7301 final, body 2-67 až 2-73] navrhuje, aby opatrenia, ktoré zaručujú zachovanie ekologickej funkčnosti lokality (takzvané opatrenia NPE), spĺňali požiadavky článku 12 ods. 1

písm. d) smernice o biotopoch. Pod tým sa majú chápať preventívne opatrenia zamerané na minimalizáciu alebo dokonca odstránenie negatívneho vplyvu činnosti na miesta na párenie alebo miesta na oddych chránených druhov. Opatrenia trvalej ekologickej funkčnosti môžu byť alternatívou, ak by činnosť mohla mať vplyv iba na časti miesta na párenie alebo miesta na oddych. Ak v dôsledku opatrení trvalej ekologickej funkčnosti miesto na párenie alebo miesto na oddych bude stále prinajmenšom rovnakej veľkosti a zachová si rovnakú kvalitu pre predmetný druh, nedôjde k zhoršeniu funkcie, kvality ani integrity lokality.

- 21 Pre súd rozhodujúci vo veci neexistuje žiaden dôvod pre to, aby túto zásadu nerozšíril na zákaz podľa článku 5 písm. d) smernice o ochrane vtáctva. V prospech toho hovorí aj znenie tohto ustanovenia, podľa ktorého je zakázané len rušenie, ktoré by bolo značné vzhľadom na ciele tejto smernice. Iné rušenie nemôže viesť k požiadavke udelenia výnimky podľa článku 9 smernice o ochrane vtáctva.

O druhej prejudiciálnej otázke:

- 22 V súvislosti so schvaľovaním plánov a programov podľa článku 6 ods. 3 druhej vety smernice o biotopoch Súdny dvor používa kritérium, podľa ktorého akékoľvek vedecké pochybnosti v súvislosti s vplyvmi plánovaných prác na dotknuté územie musia byť vylúčené. V súlade s judikatúrou toto posúdenie nemôže mať medzery a musí obsahovať úplné, presné a definitívne zistenia a závery, ktoré môžu odstrániť akúkoľvek dôvodnú vedeckú pochybnosť o vplyvoch plánovaných prác na dotknuté územie (rozsudok z 15. júna 2023 Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, body 38 a 39, ako aj tam citovaná judikatúra).
- 23 Judikatúra k nevyhnutnej kvalifikácii opatrení na zabránenie a zníženie škody na účely zachovania ekologickej funkčnosti v rámci ochrany druhov nie je známa.
- 24 Vo vyššie spomenutých usmerneniach Komisie sa uvádza, že zachovanie alebo zlepšenie ekologickej funkčnosti v súvislosti s takýmito opatreniami pre príslušný druh by sa samozrejme muselo „jasne preukázať“. Takéto opatrenia sa môžu použiť iba v situáciách, keď je zavedený režim udeľovania oprávnení alebo plánovania s formálnymi postupmi a keď sú príslušné orgány schopné posúdiť, či sú opatrenia prijaté na zachovanie funkčnosti lokality na párenie alebo oddych dostatočné. Aby bol článok 12 ods. 1 písm. d) dodržaný, musí existovať vysoký stupeň istoty, že opatrenia sú dostatočné na to, aby sa zabránilo poškodzovaniu alebo ničeniu, a tieto opatrenia by mali byť vo vhodnom čase a vhodnej forme zavedené tak, aby sa predišlo akémukoľvek poškodzovaniu alebo ničeniu.
- 25 Tento návrh Komisie v jej usmerneniach by podľa svojho znenia umožňoval, aby sa účinnosť zodpovedajúcich opatrení posúdila na základe odhadu úradných, respektíve súdom ustanovených odborníkov (znalcov).

- 26 Ak sa však použije kritérium opatrení na zabránenie alebo zníženie podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch (pozri rozsudok z 15. júna 2023, Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, body 38 a 39, ako aj tam citovanú judikatúru), tak vznikne iný obraz.
- 27 Z pohľadu súdu v prvom rade neexistuje dôvod, aby sa tieto požiadavky Súdneho dvora nepreniesli aj na opatrenia NPE v rámci ochrany druhov. Ako ochrana lokality, tak aj ochrana druhov sú upravené v rovnakých smerniciach, v oboch prípadoch ide o možné výnimky v prísnom systéme ochrany, ktoré je potrebné vykladať reštriktívne.
- 28 Formulácie, ktoré v súvislosti s týmito požiadavkami používa Súdny dvor, naznačujú, že samotné posúdenia odborníkov nepostačujú na to, aby bolo možné sa vyhnúť skutkovej podstate zákazu. Skôr sa zdá, že je potrebné pristúpiť k tomu, aby pravdepodobnosť úspechu opatrenia bola z praktického uplatnenia tak obsiahlo vedecky zdokumentovaná, že neexistuje žiadna odôvodnená pochybnosť o jeho účinnosti. Zdá sa, že v tomto zmysle sa kritérium „žiadna odôvodnená vedecká pochybnosť“ približuje napríklad k požiadavkám na „najlepšie dostupné techniky“ podľa článku 3 bodu 10 smernice 2010/75/EÚ o priemyselných emisiách, podľa ktorého musia byť tieto techniky „dostupné“, to znamená ich účinnosť je vyskúšaná a preukázaná, čo je zaistené postupom podľa článku 13 tejto smernice, v ktorom sa vypracuje referenčný dokument o BAT.
- 29 To by však v prejednávanej veci znamenalo, že navrhované opatrenia pre dať by sa nemohli uznať ako „opatrenie NPE“, keďže neexistuje žiadna vedecká dokumentácia ich účinnosti.