

**Predmet C-131/24**

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

**Datum podnošenja:**

16. veljače 2024.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Bundesverwaltungsgericht (Austrija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

15. veljače 2024.

**Tužitelji:**

Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt  
und Soziales

Bürgerinitiative „Nein zur Spange Wörth“

A. H. i dr.

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für  
regionale Faunistik und angewandten Naturschutz

**Tuženo tijelo:**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung  
Landesstraßenplanung – ST3

**Predmet glavnog postupka**

Tumačenje članka 5. Direktive 2009/147/EZ – učinkovitost mjera za sprečavanje  
namjernog uznemiravanja određenih vrsta šumskih ptica u okviru projekta  
izgradnje ceste

## **Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a

### **Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 5. Direktive 2009/147/EZ (Direktiva o pticama) tumačiti na način da element namjernog uznemiravanja u smislu točke (d) tog članka ne postoji ako može doći do uznemiravanja pojedinih jedinki određenih vrsta, ali se mjerama koje se pravodobno i na odgovarajući način učinkovito provode ne utječe na cilj članka 2. navedene direktive?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: treba li svaku znanstvenu sumnju o učinkovitosti mjera isključiti u smislu da je dobro obrazloženo stručno mišljenje stručnjaka kojeg je imenovao sud dovoljno u tu svrhu ili, naprotiv, mora postojati objektivna znanstvena dokumentacija o uspješnim praksama u vezi s tim mjerama?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Članci 2. i 5. Direktive 2009/147/EZ

### **Navedene odredbe nacionalnog prava**

Članak 18. Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000 (Zakon Donje Austrije o zaštiti prirode iz 2000.)

### **Sažet prikaz činjeničnog stanja i postupka**

- 1 Dopisom od 23. prosinca 2014. Savezna pokrajina Donja Austrija, koju zastupa odjel Državnog ureda savezne pokrajine Donje Austrije, zatražila je u skladu s člankom 5. Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (Zakon o procjeni učinaka na okoliš iz 2000., u daljnjem tekstu: UVP-G iz 2000.) odobrenje projekta „Landesstraße L 5181, Spange Wörth”.
- 2 Nakon što je provedena procjena utjecaja na okoliš, tuženo tijelo donijelo je rješenje od 12. studenoga 2019. kojim su odobreni provedba i rad projekta (u daljnjem tekstu: pobijano rješenje).
- 3 Protiv tog rješenja pravodobno su podnesene žalbe kojima se, među ostalim, postavljaju pitanja u vezi sa zaštitom vrsta u skladu s Direktivom 2009/147/EZ i Direktivom 92/43/EEZ. U tim okolnostima na nacionalnom je sudu, među ostalim, da ispita jesu li štetni učinci projekta na ptice, navedeni u tim žalbama, stvarni i kako ti učinci utječu na prihvatljivost projekta.

- 4 Moguća područja razmnožavanja vrsta koje se gnijezde na tlu, poljskih ševa, jarebica i prepelica, nalaze se na području očekivanog utjecaja projekta zbog iskorištavanja zemljišta i tla te buke. Očekuje se i utjecaj buke na široko rasprostranjene šumske ptice. Riječ je o 35 vrsta, uključujući, među ostalima, kosa, kukavicu i crvenoglavog djetlića.
- 5 Što se tiče predmetnih vrsta ptica, u skladu sa stručnim mišljenjem vještaka iz područja zaštite prirode kojeg je imenovao nacionalni sud, očekuje se učinkovitost ograničenja trajanja izgradnje koje je projektom predviđeno na određene mjesece i mjera poboljšanja staništa na površinama izvan područja smetanja, koje se mogu utvrditi kao uvjeti.
- 6 U postupku je osobito sporna učinkovitost mjera poboljšanja šuma i zaštite starih stabala na udaljenosti od ceste od najmanje 300 m i ukupne površine od 6,6 ha koje je nositelj projekta predložio u korist crvenoglavog djetlića i drugih vrsta šumskih ptica.
- 7 Provedbom tih predloženih mjera neće prema mišljenju dvaju vještaka koji su sudjelovali u postupku doći do uznemiravajućeg učinka na predmetne vrste koji bi mogao znatno utjecati na ciljeve Direktive o pticama. Međutim, navode da se mjerama ne omogućuje smanjenje uznemiravajućeg učinka na svaku pojedinu jedinku u šumi na koju se projekt konkretno odnosi, nego se predloženim mjerama osiguravaju stanište i uvjeti za prisutnosti vrsta ptica gnjezdarica.
- 8 Tužitelji osporavaju to stajalište vještaka koje je imenovao nacionalni sud.
- 9 Usmena rasprava trajala je nekoliko ročišta pred sudom koji je uputio zahtjev.

### **Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku**

Argumentacija nositelja projekta:

- 10 Prema njegovu mišljenju provedbom projekta ne iskorištavaju se izravno površine područja crvenoglavog djetlića te se stoga ne uništava stanište. Napominje da zbog blizine predviđene trase u odnosu na predmetna područja valja pretpostaviti da postoje privremeni uznemiravajući učinci na unutrašnjim šumskim područjima u kojima će se smanjiti prikladnost staništa.
- 11 Tvrdi da predviđena neuporaba starih stabala ima trenutačni učinak: predmetna stabla više se ne mogu sjeći. Pojašnjava da su tako i dalje postojeći ili potencijalni lokaliteti za razmnožavanje te populacija prikladna za prehranjivanje, pa mogu trajno biti korisni za crvenoglave djetlice. Ističe da se time dugoročno osiguravaju reproduktivni i prehrambeni resursi. Navodi da neuporaba starih stabala služi (često zajedno s privremenim potporama za umjetno gniježđenje) osobito za kratkoročno osiguravanje obitavališta i gnjezdišta. Tvrdi da je neuporaba kratkoročno učinkovita i, stoga, prikladna kao „mjera CEF-a” isključivo ako se, unatoč tomu što se šumske sastojine ili pojedina stabla mogu sljedećih tri do pet

godina upotrebljavati za šumarstvo, to ne učini zbog „mjere CEF-a”. Napominje da je načelno moguća sječa starih stabala na površinama predviđenima za navedenu mjeru s obzirom na to da su šumske površine dosegnule svoj ciklus rotacije (80 do 120 godina).

- 12 Navodi da crvenoglavi djetlić može dupsti duplje u starim stablima, osobito u mrtvim stablima i granama. Smatra da su ispunjeni zahtjevi koji se odnose na lokaciju mjera (dostatna udaljenost od mogućih izvora uznemiravanja i opasnosti, položaj mjera oko postojećih područja crvenoglavih djetlića, položaj mjera u sastojinama koja su trenutačno vrlo prikladna staništa za crvenoglavog djetlića, zahtjevi u pogledu kvalitete i količine starih stabala) te vremenski učinak. Tvrdi da bi se potrebne strukture osigurale u kratkom roku. Napominje da su šumske površine dostatne i da postoji priključak na postojeće izvore. Ističe da se prikladnost za stanište općenito poboljšava u odnosu na stanje bez projekta.

Argumenti tužitelja:

- 13 Tužitelji osporavaju kvalitetu područja predviđenih mjerom kao staništa kako u pogledu broja postojećih starih stabala tako i u pogledu potrebne količine mrtvih stabala. Međutim, ponajprije osporavaju trenutačni učinak mjere neuporabe i osiguravanja mrtvih stabala. Pozivajući se na znanstvenu literaturu, ističu da mjere mogu biti učinkovite najranije srednjoročno, u roku od 5 do 10 godina i, stoga, dugo nakon otvaranja ceste za promet.
- 14 Vještak kojeg je nacionalni sud zadnje imenovao smatra, pod uvjetom da se poštuju parametri utvrđeni mjerama, da su mjere u potpunosti učinkovite u pogledu sprečavanja uznemiravanja. Pritom se uglavnom se oslanja na vlastita iskustva i smjernice njemačkih tijela za koje tvrdi da uzimaju u obzir literaturu koju su dostavili tužitelji. Tužitelji odgovaraju da su te smjernice po nalogu tijela nadležnih za gradnju cesta samo mišljenja stručnjaka i da su u suprotnosti s drugim stručnim mišljenjima ili njihovim tumačenjem.
- 15 Na zahtjev ovog suda vještak ističe da ne postoje radovi koji bi bili u suprotnosti s prikladnosti mjera za crvenoglavog djetlića ni naznaka koje proizlaze iz autekologije crvenoglavog djetlića zbog kojih bi se učinkovitost mjera činila nevjerojatnom. Tvrdi da stoga ne postoji dovoljno opravdana sumnje u pogledu učinkovitosti tih mjera. Međutim, napominje da još ne postoji potpuno i stručno informirano praćenje koje ne bi samo uklonilo svaku sumnju, nego bi također moglo dokazati učinkovitost mjera. Vještak je na upit ovog suda o postojanju samo jednog pouzdano dokumentiranog slučaja u kojem su predviđene mjere spriječile uznemiravanje crvenoglavog djetlića odgovorio da, unatoč intenzivnom istraživanju i razmjeni iskustava s kolegama, nije pronašao nijednu tako nedvojbenu studiju.

### **Kratak pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

Prvo prethodno pitanje:

- 16 Pozivajući se na svoju raniju sudsku praksu, Sud Europske unije je u svojoj presudi od 12. travnja 2018. (People Over Wind i dr., C-323/17, EU:C:2018:244), donesenoj u vezi sa zaštitom područja na temelju Direktive 92/43/EEZ (Direktiva o staništima), presudio da članak 6. stavak 3. te direktive treba tumačiti na način da, kako bi se utvrdilo je li potrebno naknadno provesti ocjenu prihvatljivosti utjecaja nekog plana ili projekta na predmetno područje, u fazi prethodne ocjene nije potrebno uzeti u obzir mjere kojima je cilj izbjeći ili smanjiti štetne učinke tog plana ili projekta na to područje.
- 17 U svojoj presudi od 17. travnja 2018. (Komisija/Poljska, C-441/17, EU:C:2018:255, t. 262. i 263.) Sud je u okviru ispitivanja zabrana iz članka 5. Direktive o pticama presudio da obveze zaštite postoje i prije nego što se utvrdi da je broj ptica smanjen ili se konkretizira opasnost od istrebljenja određene zaštićene vrste ptica i da se ta razmatranja, koja se odnose na opći sustav zaštite ptica predviđen člankom 4. stavkom 4. Direktive o pticama, *a fortiori* primjenjuju na posebnu zaštitu predviđenu člankom 5. točkama (b) i (d) Direktive o pticama.
- 18 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev ništa ne upućuje na to da se razmatranja Suda o zabrani uzimanja u obzir preventivnih mjera i mjera ublažavanja mogu primijeniti na područje zaštite vrsta. Naime, propisi o kojima je riječ znatno se razlikuju s obzirom na to da u području teritorijalne zaštite odobrenju (članak 6. stavak 3. druga rečenica Direktive o staništima) prethodi odgovarajuća procjena utjecaja odnosno faza prethodne ocjene (s obzirom na potrebu za provođenjem takve procjene utjecaja) (članak 6. stavak 3. prva rečenica Direktive o staništima). Međutim, u području zaštite vrsta ne postoji usporediva faza prethodne ocjene.
- 19 Ako Sud za fazu ispitivanja predviđa cjelovitu analizu, prema tome uključujući preventivne odnosno ublažavajuće mjere, ne postoji razlog za pretpostavku da se u području zaštite vrsta takve preventivne odnosno ublažavajuće mjere ne mogu uzeti u obzir u fazi ispitivanja (odnosno pri ispitivanju postojanja zabrane).
- 20 U svojim Smjernicama o strogoj zaštiti životinjskih vrsta od interesa za Zajednicu u okviru Direktive o staništima 92/43/EEZ iz 2021. (C[2021] 7301 *final*, t. 2-67. do 2.-73.) Europska komisija predlaže da mjere kojima se osigurava kontinuirana ekološka funkcionalnost određenog lokaliteta (takozvane „mjere CEF-a”) ispunjavaju zahtjeve iz članka 12. stavka 1. točke (d) Direktive o staništima. To treba tumačiti na način da se odnosi na mjere kojima je cilj minimizirati ili čak ukloniti negativne učinke aktivnosti na lokalitete za razmnožavanje ili odmor zaštićenih vrsta. Mjere očuvanja funkcionalnosti bile bi mogućnost ako aktivnost eventualno utječe samo na dijelove područja za razmnožavanje ili odmor. Ako, zahvaljujući mjerama očuvanja funkcionalnosti, lokalitet za razmnožavanje ili odmor zadrži barem svoju prethodnu veličinu i ima istu kvalitetu za predmetnu vrstu, nije riječ o pogoršanju funkcije, kvalitete ili cjelovitosti lokaliteta.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev smatra da nema razloga da to načelo ne proširi i na zabranu iz članka 5. točke (d) Direktive o pticama. Taj zaključak potkrijepljen je

tekstom te odredbe, prema kojoj su zabranjena samo uznemiravanja koja znatno utječu na cilj te direktive. Druga uznemiravanja ne mogu dovesti do zahtjeva koji se odnosi na odstupanje u skladu s člankom 9. Direktive o pticama.

Drugo prethodno pitanje:

- 22 U vezi s odobravanjem planova i programa na temelju članka 6. stavka 3. druge rečenice Direktive o staništima, Sud upotrebljava kriterij prema kojem se mora isključiti svaka razumna znanstvena sumnja ili razumna sumnja sa znanstvenog stajališta. U skladu sa sudskom praksom, procjena provedena na temelju te odredbe ne može biti manjkava te se mora sastojati od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima radova koji su predviđeni na dotičnom zaštićenom području (presuda od 15. lipnja 2023., Eco Advocacy CLG, C-721/21, EU:C:2023:477, t. 38. i 39. te navedena sudska praksa).
- 23 Nije razvidna sudska praksa o potrebnoj kvalifikaciji preventivnih i ublažavajućih mjera kojima se nastoji očuvati kontinuirana ekološka funkcionalnost u okviru zaštite vrsta.
- 24 U prethodno navedenim Komisijinim smjernicama navodi se da održavanje ili poboljšanje ekološke funkcionalnosti koje bi takve mjere podrazumijevale za predmetnu vrstu mora biti „jasno dokazano”. Takve su mjere moguće samo ako postoji sustav odobrenja ili planiranja s formalnim postupcima i ako nadležna tijela mogu ocijeniti jesu li dostatne mjere koje su poduzete radi očuvanja funkcije razmnožavanja ili odmora određenog lokaliteta. Što se tiče poštovanja članka 12. stavka 1. točke (d) Direktive o staništima, mora postojati visoka razina sigurnosti da su mjere dovoljne za sprečavanje oštećivanja ili uništavanja te da se mjere moraju provesti pravodobno i na odgovarajući način.
- 25 Tim bi se prijedlogom Komisije u njezinim smjernicama, u skladu s tekstom tog prijedloga, omogućila procjena učinkovitosti odgovarajućih mjera na temelju procjena stručnjaka (vještaka) koje su ispitala nadležna tijela odnosno sudovi.
- 26 Međutim, ako se primijeni kriterij Suda u pogledu preventivnih i ublažavajućih mjera u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima (vidjeti presudu od 15. lipnja 2023., Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, t. 38. i 39. te navedenu sudska praksu), situacija je drukčija.
- 27 Prema mišljenju ovog suda ponajprije ne postoji razlog da se taj zahtjev Suda ne primijeni i na mjere CEF-a u okviru zaštite vrsta. I teritorijalna zaštita i zaštita vrsta uređeni su istim direktivama te je u oba slučaja riječ o eventualnim iznimkama koje treba usko tumačiti u strogoj sustavu zaštite.
- 28 Izrazi koje je Sud upotrijebio u pogledu tog zahtjeva upućuju na to da puke stručne procjene nisu dovoljne kako bi se izbjegla primjena zabrane. Naprotiv, čini se nužnim dodati da su izgledi za uspjeh mjere koji proizlaze iz njezine praktične primjene u potpunosti znanstveno dokumentirani, tako da ne može

postojati razumna sumnja u pogledu njezine učinkovitosti. U tom se smislu čini da je kriterij „nepostojanja razumne znanstvene sumnje” sličan, primjerice, zahtjevima u pogledu „najboljih raspoloživih tehnika” iz članka 3. stavka 10. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama, prema kojima te tehnike moraju biti „raspoložive”, odnosno testirane i dokazane, što se osigurava postupkom utvrđenim u članku 13. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama, na kojem se temelji zaključak o najboljim raspoloživim tehnikama.

- 29 Međutim, to bi u slučaju koji u ovom predmetu valja ocijeniti značilo da se predložene mjere za crvenoglavog djetlića ne mogu priznati kao „mjera CEF-a” s obzirom na to da ne postoji znanstvena dokumentacija o njezinoj učinkovitosti.

RADNI DOKUMENT