

Věc C-131/24

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

16. února 2024

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

15. února 2024

Stěžovatelé:

Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt
und Soziales

Bürgerinitiative „Nein zur Spange Wörth“

A. H. e.a.

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für
regionale Faunistik und angewandten Naturschutz

Dotčený orgán:

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung
Landesstraßenplanung – ST3

Předmět původního řízení

Výklad článku 5 směrnice 2009/147/ES – Účinnost opatření k včasnému zamezení
úmyslného vyrušování některých druhů lesních ptáků v rámci projektu na
výstavbu silnice

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Musí být článek 5 směrnice 2009/147/ES (směrnice o ochraně ptáků) vykládán v tom smyslu, že skutková podstata úmyslného vyrušování podle písmene d) tohoto článku není naplněna, pokud sice může dojít k vyrušování jednotlivých jedinců určitých druhů, avšak opatřeními, která jsou včas a odpovídajícím způsobem účinně provedena, je zabráněno jakémukoliv dopadu na cíle článku 2 této směrnice?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku: Musí být vyloučena jakákoliv vědecká pochybnost o účinnosti těchto opatření v tom smyslu, že postačuje dobře odůvodněné odborné posouzení soudem ustanoveného odborníka, nebo musí naopak existovat objektivní vědecká dokumentace úspěšných praktických zkušeností s těmito opatřeními?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Články 2 a 5 směrnice 2009/147/ES

Uplatňované ustanovení vnitrostátního práva

Ustanovení § 18 Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000 (zákon na ochranu přírody Dolního Rakouska z roku 2000)

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Dopisem ze dne 23. prosince 2014 požádala spolková země Dolní Rakousko, zastoupená oddělením při Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Úřad zemské vlády Dolního Rakouska), o vydání povolení pro projekt „Landesstraße L 5181, Spange Wörth“ („okresní silnice L 5181, spojka Wörth“) podle § 5 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000, dále jen „UVP-G 2000“).
- 2 Po posouzení vlivů na životní prostředí přijal dotčený orgán rozhodnutí datované dnem 12. listopadu 2019, kterým bylo vydáno povolení k výstavbě a provozu projektu (dál jen „napadené rozhodnutí“).
- 3 Proti tomuto rozhodnutí byly ve stanovené lhůtě podány stížnosti, které obsahovaly zejména námitky týkající se ochrany druhů podle směrnice 2009/147/ES a směrnice 92/43/EHS. Soud proto musí mimo jiné přezkoumat, zda

Lze skutečně očekávat nepříznivé účinky projektu na ptactvo, které jsou uváděny v těchto stížnostech, a jaký mají tyto účinky vliv na případné povolení projektu.

- 4 V oblasti, u níž se očekává, že bude dotčena zábořem půdy a hlukem souvisejícím s projektem, se nachází potenciální hnízdní teritoria ptáků hnízdících na zemi – skřivana polního, koroptve polní a křepelky polní. V souvislosti s hlukem lze očekávat i dopady na široce rozšířené lesní ptactvo. Dotčeno je 35 druhů, mimo jiné kos černý, kukačka obecná a strakapoud prostřední [(Dendrocopos medius)].
- 5 U těchto dotčených druhů lze podle posudku znalce v oboru ochrany přírody přibráného soudem očekávat, že plánované omezení období, kdy budou prováděny stavební práce, na určité měsíce a opatření ke zlepšení stavu přírodních stanovišť na plochách mimo imisní oblast budou účinná a lze je uložit jako povinná opatření.
- 6 V řízení je sporná zejména účinnost opatření ve prospěch strakapouda prostředního a jiných druhů lesních ptáků, která navrhuje předkladatelka projektu a která se týkají zlepšení stavu lesa a ochrany starých stromů ve vzdálenosti alespoň 300 metrů od silnice o celkové ploše 6,6 ha.
- 7 Budou-li provedena navržená opatření, pak podle posudků znalců přibraných v obou řízeních nedojde k vyrušování dotčených druhů, které by mohlo mít podstatný dopad na cíle směrnice na ochranu ptáků. Tato opatření však nemohou zabránit vyrušování jednotlivých exemplářů v lese konkrétně dotčeném projektem, navrženými opatřeními ale bude zajištěno přírodní stanoviště a podmínky pro výskyt druhů, jako jsou ptáci hnízdící na zemi.
- 8 Stěžovatelé a stěžovatelky tento názor soudem ustanoveného znalce zpochybňují.
- 9 U předkládajícího soudu se v tomto sporu konalo jednání s několika státními.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

Argumenty předkladatelky projektu:

- 10 Realizací projektu nedojde k přímému záboru plochy revírů strakapouda prostředního a tedy ani ke ztrátě jeho stanovišť. Vzhledem k blízkosti plánované trasy k těmto revírům lze vycházet z dočasných rušivých dopadů na hlavní přírodní stanoviště uvnitř lesa, kde se vhodnost tohoto stanoviště sníží.
- 11 Plánované vynětí starých stromů z těžby nabývá okamžité účinnosti, dotčené stromy již není možné kácet. Tyto stromy tak budou ponechány v porostu jako stávající nebo potenciální místa pro rozmnožování a hledání potravy a mohou být strakapoudem prostředním trvale využívány. Tím budou dlouhodobě zajištěny zdroje pro rozmnožování a výživu. Ponechání starých stromů slouží (často ve spojení s dočasně umístěnými ptačími budkami) zejména krátkodobému poskytnutí příbytků a hnízdišť. Vynětí z těžby je v krátkodobém horizontu účinné

a tedy vhodné jako „opatření TEF“ pouze tehdy, pokud by porost nebo jednotlivé stromy bylo možné vzhledem ke stupni jejich zralosti v následujících 3 až 5 letech vytěžit, s ohledem na „opatření TEF“ však vytěženy nebudou. Původní porosty na plochách, které jsou pro toto opatření vyčleněny, sice v zásadě lze kácet, protože tyto lesní plochy dosáhly obmýtní doby (80 až 120 let).

- 12 Ve starých stromech může strakapoud prostřední vytvářet dutiny, zejména v mrtvém dřevě a v odumřelých větvích. Jsou splněny požadavky na místo realizace opatření (dostatečná vzdálenost od potenciálních rušivých zdrojů a zdrojů nebezpečí, umístění opatření v rámci stávajících revírů strakapouda prostředního, umístění opatření v porostech s aktuálně vysokým potenciálem jako stanoviště strakapouda prostředního, požadavky na kvalitu a množství starých stromů) a časovou účinnost. Potřebné struktury budou k dispozici během krátké doby. Rozloha lesních porostů je dostatečná a je zajištěna návaznost na stávající výskyt. Celkově dojde ke zlepšení vhodnosti tohoto přírodního stanoviště v porovnání se stavem bez projektu.

Argumenty stěžovatelů a stěžovatelek:

- 13 Stěžovatelé a stěžovatelky zpochybňují kvalitu ploch vybraných pro realizaci opatření, a to jak ohledně počtu starých stromů, které se zde nachází, tak i množství potřebného mrtvého dřeva. V první řadě ovšem nesouhlasí s tím, že opatření vynětí z těžby a zajištění starého dřeva má okamžité účinky. S odvoláním na vědeckou literaturu uvádí, že opatření mohou být účinná nejdříve ve střednědobém horizontu, během 5 až 10 let, tedy dlouho po uvedení silnice do provozu.
- 14 Znalec naposledy ustanovený soudem vychází z toho, že při dodržení určitých parametrů budou tato opatření plně účinná a zabrání vyrušování. Opírá se zejména o vlastní zkušenosti a pokyny německých orgánů veřejné správy, které podle jeho vyjádření zohledňují literaturu uváděnou stěžovateli a stěžovatelkami. Stěžovatelé a stěžovatelky proti tomu namítají, že pokyny vypracované z pověření orgánů zodpovědných za výstavbu silnic jsou pouhými názory odborníků, a uvádí opačné názory jiných odborníků resp. jejich interpretaci.
- 15 Na dotaz soudu znalec zdůrazňuje, že neexistují žádné práce, které by rozporovaly vhodnost těchto opatření pro strakapouda prostředního, ani žádné poznatky z ekologie druhu strakapouda prostředního, na jejichž základě by bylo možné považovat účinnost opatření za nepravděpodobnou. Neexistují proto dostatečně odůvodněné pochybnosti o účinnosti těchto opatření. Není ovšem k dispozici žádný obsáhlý a odborně podložený monitoring, který by odstranil každou pochybnost a prokázal účinnost opatření. Na otázku soudu, zda existuje jediný spolehlivě dokumentovaný případ, v němž plánovaná opatření zamezila vyrušování strakapouda prostředního projektem, znalec odpověděl, že navzdory důkladným rešerším a výměně zkušeností s kolegy žádnou takovou jednoznačnou studii nenašel.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

K první předběžné otázce:

- 16 S odvoláním na svou dřívější judikaturu Soudní dvůr v rozsudku ze dne 12. dubna 2018 (*People Over Wind a další*, C-323/17, EU:C:2018:244), který se týkal ochrany lokalit podle směrnice 92/43/EHS (směrnice o stanovištích), rozhodl, že čl. 6 odst. 3 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že za účelem určení, zda je nezbytné následně provést odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu pro dotčenou lokalitu, není ve fázi předběžného posouzení namístež zohlednit opatření, jejichž cílem je zabránit škodlivým účinkům tohoto plánu nebo tohoto projektu na dotčenou lokalitu nebo je zmírnit.
- 17 Ve svém rozsudku ze dne 17. dubna 2018 (*Komise v. Polsko*, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, body 262 a 263), Soudní dvůr v souvislosti s posouzením zákazů stanovených v článku 5 směrnice o ochraně ptáků rozhodl, že ochranné povinnosti existují již předtím, než bude zjištěno snížení počtu ptáků nebo než bude konkretizováno nebezpečí zániku některého chráněného druhu ptáků, a že tyto úvahy, které se týkají obecného režimu ochrany ptáků podle čl. 4 odst. 4 směrnice o ochraně ptáků, se ještě tím spíše uplatní v rámci zvláštní ochrany upravené v čl. 5 písm. b) a d) směrnice o ochraně ptáků.
- 18 Podle názoru předkládajícího soudu není důvod se domnívat, že úvahy Soudního dvora týkající se zákazu zohlednění opatření, jejichž cílem je zabránit škodlivým účinkům nebo je zmírnit, lze přenést na oblast ochrany druhů. Příslušné právní úpravy se totiž zásadně liší v tom, že v oblasti ochrany lokalit se před vydáním povolení (čl. 6 odst. 3 druhá věta směrnice o stanovištích) provádí hodnocení důsledků pro lokalitu resp. mu předchází fáze předběžného posouzení (ohledně nezbytnosti provedení takového hodnocení důsledků pro lokalitu) (čl. 6 odst. 3 první věta směrnice o stanovištích). V oblasti ochrany druhů ovšem podobná fáze předběžného posouzení není.
- 19 Stanoví-li Soudní dvůr úplnou analýzu – tedy se zohledněním opatření na zabránění nebo zmírnění škodlivých účinků – pro fázi posouzení, pak není důvod se domnívat, že v oblasti ochrany druhů nemohou být takováto opatření na zabránění nebo zmírnění ve fázi posouzení zohledněna (totiž posouzení, zda je splněna skutková podstata zákazu).
- 20 Evropská komise ve svých Pokynech k přísné ochraně živočišných druhů v zájmu Společenství podle směrnice o stanovištích 92/43/EHS z roku 2021 (C[2021] 7301 final, bod 2–67 až 2–73) navrhuje, aby opatření, která zajišťují trvalou ekologickou funkčnost místa (takzvaná „opatření TEF“), splňovala požadavky čl. 12 odst. 1 písm. d) směrnice o stanovištích. Patří mezi ně opatření, jejichž cílem je zajistit, aby byly minimalizovány nebo dokonce odstraněny nepříznivé účinky činnosti na místa rozmnožování nebo místa odpočinku chráněných druhů. Opatření TEF mohou být jednou z možností i v případě, kdy by určitá činnost mohla ovlivnit pouze části místa rozmnožování nebo místa odpočinku. Zůstane-li

místo rozmnožování nebo místo odpočinku díky opatřením TEF i nadále přinejmenším stejně velké a zachová si stejnou kvalitu pro daný druh, pak nedojde k žádnému zhoršení funkce, kvality nebo celistvosti tohoto místa.

- 21 Předkládající soud nespatřuje žádný důvod, proč tuto zásadu nerozšířit i na zákaz stanovený v čl. 5 písm. d) směrnice o ochraně ptáků. Hovoří pro to i znění tohoto ustanovení, podle kterého je zakázáno vyrušování významné z hlediska cílů této směrnice. Jiná vyrušování nemohou vést k požadavku povolení výjimky podle článku 9 směrnice o ochraně ptáků.

Ke druhé předběžné otázce:

- 22 V souvislosti se souhlasem s plány a projekty podle čl. 6 odst. 3 druhé věty směrnice o stanovištích používá Soudní dvůr kritérium, že musí být vyloučena každá odůvodněná vědecká pochybnost resp. že z vědeckého hlediska nepřetrvává žádná důvodná pochybnost. Podle judikatury nesmí být toto posouzení nedostatečné a musí obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění a závěry, na jejichž základě bude odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích prací plánovaných v dané chráněné lokalitě (rozsudek ze dne 15. června 2023 (Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, body 38 a 39 a zde citovaná judikatura).
- 23 Není zjevné, že by existovala judikatura týkající potřebné kvalifikace opatření, jejichž cílem je zabránit škodlivým účinkům nebo je zmírnit, za účelem zachování trvalé ekologické funkčnosti v rámci ochrany druhů.
- 24 Ve výše uvedených pokynech Komise se uvádí, že zachování nebo zlepšení ekologické funkčnosti spojené s těmito opatřeními by se v případě daného druhu muselo samozřejmě „jednoznačně prokázat“. Tato opatření lze použít pouze v situacích, kdy je zaveden režim povolování nebo plánování s formálními postupy a kdy jsou příslušné orgány schopny posoudit, zda jsou opatření přijatá k zachování funkčnosti lokality z hlediska „rozmnožování“ nebo „odpočinku“ dostatečná. Má-li být ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. d) vyhověno, musí existovat vysoký stupeň jistoty, že opatření jsou dostatečná k tomu, aby zabránila jakémukoliv poškozování nebo ničení, a tato opatření by měla být účinně zavedena ve vhodnou dobu a ve vhodné formě.
- 25 Tento návrh Komise v jejích pokynech by podle svého znění umožňoval posuzovat účinnost dotčených opatření na základě posudků odborníků (znalců), na které se obrátí orgány veřejné moci nebo soudy.
- 26 Ovšem při použití kritéria pro opatření zabraňující nebo zmírňující škodlivé účinky podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, které vypracoval Soudní dvůr (viz rozsudek ze dne 15. června 2023 (Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, body 38 a 39 a zde citovaná judikatura), pak vyvstává jiný obrázek.

- 27 Podle názoru soudu předně není důvod nepřenést tento požadavek Soudního dvora i na opatření TEF v rámci ochrany druhů. Jak ochrana lokalit, tak i ochrana druhů jsou upraveny ve stejných směrnících, v obou případech se jedná o možné výjimky z přísné ochrany, které je třeba vykládat restriktivně.
- 28 Z formulací, které Soudní dvůr ohledně tohoto požadavku používá, je nasnadě, že pro vyhnutí se zákazu pouhá hodnocení odborníků nepostačují. Spíše je navíc nezbytné, aby vyhlídky na úspěch opatření vyplývající z jeho praktického použití byly obsáhle vědecky zdokumentovány v takovém rozsahu, že nemůže panovat jakákoliv důvodná pochybnost o jejich účinnosti. V tomto smyslu se kritérium „žádné důvodné vědecké pochybnosti“ zjevně blíží například požadavkům na „nejlepší dostupné techniky“ podle čl. 3 směrnice 2010/75/EU o průmyslových emisích, podle kterého musí být tyto techniky „dostupné“, tedy jejich účinnost musí být vyzkoušena a prokázána, což je zajištěno postupem podle článku 13 této směrnice, v němž vzniká závěr o BAT.
- 29 To by ovšem v projednávané věci znamenalo, že navrhovaná opatření pro strakapouda prostředního nemohou být uznána jako „opatření TEF“, protože neexistuje žádná vědecká dokumentace o jejich účinnosti.

PRACOVNÍ DOKUMENT