

Дело C-131/24

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

16 февруари 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

Bundesverwaltungsgericht (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

15 февруари 2024 г.

Жалбоподатели:

Umweltorganisation VIRUS — Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales

Bürgerinitiative „Nein zur Spange Wörth“

A.H. и др.

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental

Umweltorganisation FG LANIUS — Forschungsgemeinschaft für regionale Faunistik und angewandten Naturschutz

Отвeтник:

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Landesstraßenplanung — ST3

Предмет на главното производство

Тълкуване на член 5 от Директива 2009/147/ЕО — Ефективност на мерките за своевременно предотвратяване на умишленото обезпокояване на някои видове горски птици във връзка с проект за пътно строителство

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване съгласно член 267ДФЕС

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 5 от Директива 2009/147/ЕО (Директивата за птиците) да се тълкува в смисъл, че не е налице хипотезата на умишлено обезпокояване по буква г) от него, когато макар да е възможно да се причини обезпокояване на отделни екземпляри от определени видове, с ефективното прилагане на мерки навременно и в подходяща форма се избягват всякакви последици за целите на член 2 от тази директива?
2. При утвърдителен отговор на първия въпрос: за ефективността на мерките трябва ли да е изключено всякаво съмнение от научна гледна точка, в смисъл че е достатъчно да е дадена обоснована експертна оценка на назначено от съда вещо лице, или по-скоро трябва да е налице обективна научна документация за успешния практически опит с тези мерки?

Посочени разпоредби на правото на Съюза

Членове 2 и 5 от Директива 2009/147/ЕО

Посочени разпоредби на националното право

Член 18 от Niederösterreichischen Naturschutzgesetz 2000 (Закон за опазването на природата на Долна Австрия от 2000 г.)

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 С писмо от 23 декември 2014 г. Land Niederösterreich (провинция Долна Австрия), представлявана от отдел на Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (администрация на правителството на провинция Долна Австрия) кандидатства за одобрение на проект „Landesstraße L 5181, Spange Wörth“ съгласно член 5 от Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (Закон за оценка на въздействието на околната среда от 2000 г., наричан по-нататък „UVP-G 2000“).
- 2 След извършването на оценка на въздействието върху околната среда органът ответник издава решение с дата 12 ноември 2019 г., с което дава одобрение за изграждане и експлоатация на проекта (наричано по-нататък „обжалваното решение“).
- 3 Срещу това решение своевременно са подадени жалби по административен ред, в които по-специално са поставени въпроси за опазването на видовете

съгласно Директива 2009/147/ЕО и Директива 92/43/ЕИО. В резултат на това съдът трябва да прецени по-специално дали действително се очаква да е налице неблагоприятно въздействие на проекта върху птиците, за което се твърди в тези жалби, и как влияе то на одобрението на проекта.

- 4 Потенциалните територии, на които през размножителния период се събират гнездящата на земята полска чучулига, яребица и пъдпъдък, са в рамките на очакваната зона на въздействие на проекта, причинено от напрежението, на което е подложена земята, и от шума. Очаква се също така да е налице въздействие върху широко разпространени видове горски птици, причинено от шума. От въздействието са засегнати 35 вида, сред които косът, кукувицата и средният пъстър кълвач.
- 5 Съгласно заключението на назначеното от съда вещо лице, експерт по опазване на околната среда, се очаква предвиденото в проекта ограничение на периода на строителство до определени месеци и мерките за подобряване на местообитанията на площи извън имисионната зона, които могат да бъдат формулирани като условия, да бъдат ефективни по отношение на засегнатите видове птици.
- 6 Спорът в производството се отнася по-специално до ефективността на предложените от кандидата за проекта мерки за подобряване на горите и за защита на старите дървета на разстояние от пътя не по-малко от 300 m с обща площ от 6,6 ha, благоприятстващи средния пъстър кълвач и други видове горски птици.
- 7 Съгласно заключенията на двете участващи в производството вещи лица ако предложените мерки се приложат, няма да е налице обезпокояващо въздействие върху засегнатите видове, което би могло да има съществено значение с оглед целите на Директивата за птиците. Въпреки че чрез мерките не било възможно да се намали обезпокояващото въздействие върху отделни екземпляри в конкретно засегнатата от проекта гора, все пак предложените мерки щели да запазят местообитанията и условията за размножаването на видовете птици.
- 8 Жалбоподателите оспорват това становище на назначените от съда вещи лица.
- 9 Съдебното заседание по делото пред запитващата юрисдикция е проведено в рамките на няколко дни.

Основни доводи на страните в главното производство

Доводи на кандидата за проекта:

- 10 Изпълнението на проекта нямало да предизвика пряко напрежение върху територията на средния пъстър кълвач, и следователно нямало да

предизвика загуба на местообитание. Поради близостта на планираното трасе до територията му можело да се предположи, че ще е налице временно обезпокояващо въздействие върху основното местообитание във вътрешните горски зони, в които щяло да има намаляване на пригодността на местообитанията.

- 11 Планираната забрана за изсичане на стари дървета щяла да породи незабавен ефект: съответните дървета повече нямало да могат да бъдат отрязани. Така те щели да се запазят както като вече съществуващи или потенциални места за размножаване в горския масив, така и като места за търсене на храна, и можели трайно да се използват от средния пъстър кълвач. По този начин се гарантирало дългосрочно запазване на размножителните и хранителните ресурси. Отказът от използване на стари дървета служел (често във връзка с временни изкуствени средства за подпомагане на гнезденето) по-специално за краткосрочното осигуряване на убежища и места за размножаване. Отказът от използване можел да бъде ефективен в кратък срок и следователно да бъде подходяща „мярка за ТЕФ“ само ако горските масиви и отделните дървета, които поради степента им на зрялост действително могат да бъдат използвани за целите на горското стопанство през следващите 3—5 години, но поради „мярката за ТЕФ“ те не бъдат използвани. По принцип изсичането на стари дървета на предвидените за прилагането на мярката площи било възможно, тъй като горските площи са достигнали ротационния си период (80 до 120 години).
- 12 Средният пъстър кълвач можел да издълбава хралупи в старите дървета, най-вече в мъртвата дървесина и в сухите клони. Изискванията по отношение на мястото на провеждане на мерките (достатъчно разстояние от потенциалните източници на обезпокояване и опасност, ситуиране на мерките в близост до съществуващите територии на средния пъстър кълвач, ситуиране на мерките в горските масиви с настоящ висок потенциал за средния пъстър кълвач по отношение на местообитанието, изисквания за качество и количество на старите дървета) и трайната ефективност били изпълнени. Необходимите структури щели да бъдат готови в краткосрочен план. Имало налице достатъчно горски площи и връзка със съществуващите местообитания. Като цяло пригодността на местообитанието щяла да се подобри спрямо състоянието без проекта.

Доводи на жалбоподателите:

- 13 Жалбоподателите оспорват качеството на местообитанието на предвидените за прилагането на мярката площи във връзка както с броя на наличните стари дървета, така и с количеството на необходимата мъртва дървесина. На първо място обаче те оспорват, че мярката за забрана на изсичането и за осигуряване на мъртва дървесина ще влезе в сила незабавно. Като се позовават на научна литература, те изтъкват, че мерките могат да породят ефект най-рано в средносрочен план в рамките на 5 до 10 години, следователно дълго след въвеждането на пътя в експлоатация.

- 14 Последно назначеното от съда вещо лице счита, че мерките могат напълно ефективно да предотвратят обезпокояването, стига да се спазват определени параметри при прилагането им. В тази насока то по същество се позовава на собствения си опит и ръководствата, издадени от германските органи, които съгласно неговите данни отчитат представената от жалбоподателите литература. Жалбоподателите възразяват срещу това твърдение, като изтъкват, че тези ръководства от името на органите, занимаващи се с пътно строителство, са просто експертни мнения, и възразяват срещу тях, като представят други експертни мнения, съответно тяхната интерпретация.
- 15 На въпрос на съда вещото лице подчертава, че не са налице научни трудове, които да отхвърлят пригодността на мерките по отношение на средния пъстър кълвач, нито данни от автекологията на средния пъстър кълвач, които да сочат, че е малко вероятно мерките да са ефективни. Следователно нямамо разумно основание за съмнение за ефективността на тези мерки. Все още обаче липсвал обстоен и основан на експертна оценка мониторинг, който не само да премахне всякакво съмнение, но и да докаже ефективността на мерките. На поставения от съда въпрос дали има поне един надлежно документиран случай, в който планираните мерки са предотвратили обезпокояването на средния пъстър кълвач, причинено от даден проект, вещото лице отговаря, че не е намерило подобно еднозначно изследване, въпреки интензивното проучване и обмена на опит с колеги.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

По първия въпрос:

- 16 В решение от 12 април 2018 г. (People Over Wind и др., C-323/17, ECLI:EU:C:2018:244) относно защитата на териториите съгласно Директива 92/43/ЕИО (Директивата за местообитанията), като се позовава на предишната си практика, Съдът е постановил, че член 6, параграф 3 от тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че за да се определи дали е необходимо впоследствие да се извършва подходяща оценка на въздействието на даден план или проект върху съответната територия, не следва във фазата на предварителната проверка да се вземат предвид мерките за избягване или намаляване на вредните последици от плана или проекта върху тази територия.
- 17 В решение от 17 април 2018 г. (Комисия/Полша, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, т. 262 и 263), във връзка с проверката на фактическия състав на забраната по член 5 от Директивата за птиците, Съдът е приел, че задълженията за защита съществуват още преди да бъде констатирано намаляване на броя на птиците или да се е конкретизирала опасността от изчезване на защитен вид птици, и че тези съображения, които се отнасят за общата система на защита на птиците, залегнала в член 4, параграф 4 от тази директива, на още по-голямо основание са приложими в рамките на

специфичната защита, предвидена в член 5, букви б) и г) от Директивата за птиците.

- 18 Според запитващата юрисдикция няма основание да се приеме, че изводите на Съда, съобразно които мерките за избягване и намаляване на вредните последици е забранено да се вземат предвид, са приложими в областта на опазването на видовете. Съответните разпоредби се различават значително в тази насока, като в областта на защитата на териториите одобрението (член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията) се предхожда (член 6, параграф 3, първо изречение от Директивата за местообитанията) от оценка на въздействието или фаза на предварителна проверка (за необходимостта да се извърши такава оценка на въздействието). В областта на опазването на видовете обаче няма подобна фаза на предварителна проверка.
- 19 Ако Съдът предвижда цялостен анализ при фазата на проверката — който следователно би включвал мерките за избягване и намаляване на вредните последици — няма причина да се счита, че в областта на опазването на видовете подобни мерки за избягване и намаляване на вредните последици не трябва да се вземат предвид във фазата на проверка (проверка дали фактическият състав на забраната е изпълнен).
- 20 В своето Ръководство относно строгата защита на животинските видове от интерес за Общността съгласно Директивата за местообитанията от 2021 г. (C[2021] 7301 final, т. 2-67 до 2-73) Европейската комисия предлага мерките, които гарантират трайната екологична функционалност на мястото (т.нар. „мерки за ТЕФ“), да отговарят на изискванията на член 12, параграф 1, буква г) от Директивата за местообитанията. Това включва мерки, насочени към свеждане до минимум или дори отстраняване на отрицателното въздействие на дадена дейност върху местата за размножаване или местата за почивка на защитени видове. Мерките за ТЕФ могат да бъдат използвани като възможност, когато дадена дейност може да засегне само части от място за размножаване или място за почивка. Ако в резултат от мерките за ТЕФ се запази поне същата площ и се запази същото качество на мястото за размножаване или мястото за почивка на въпросните видове, няма да има влошаване на функцията, качеството или целостта на мястото.
- 21 Според решаващия съд няма основание той да не включи в обхвата на този принцип фактическият състав на забраната по член 5, буква г) от Директивата за птиците. Това се потвърждава и от текста на тази разпоредба, съгласно който се забранява само обезпокояването, което има съществено значение с оглед целите на тази директива. Друго обезпокояване не може да доведе до изискване за разрешаване на дерогация съгласно член 9 от Директивата за птиците.

По втория въпрос:

- 22 Във връзка с одобрението на плановете и проектите съгласно член 6, параграф 3, второ изречение от Директивата за местообитанията Съдът възприема критерия, че трябва да бъде изключено всякакво основателно съмнение от научна гледна точка. Съгласно съдебната практика тази оценка не може да съдържа пропуски и трябва да включва пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените строителни работи за съответната територия (решение от [15 юни] 2023 г., Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, т. 38 и 39 и цитираната съдебна практика).
- 23 Не се открива съдебна практика относно необходимото квалифициране на мерките за избягване и намаляване на вредните последици, които целят да се запази трайната екологична функционалност във връзка с опазването на видовете.
- 24 В споменатото по-горе ръководство на Комисията се посочва, че поддържането или подобряването на екологичната функционалност на въпросните видове, свързано с тези мерки, трябва да бъде „ясно доказано“. Подобни мерки може да се използват само в случаите, когато е в сила разрешителен режим или режим на планиране с официални процедури и когато компетентните органи са в състояние да преценят дали мерките, предприети за запазване на функционалността за „размножаване“ или „почивка“ на дадено място, са достатъчни. За спазването на член 12, параграф 1, буква г) от Директивата за местообитанията трябва да е налице висока степен на сигурност, че мерките са достатъчни, за да се избегне увреждане или унищожаване, като мерките следва да бъдат ефективно въведени, в подходящо време и в надлежна форма.
- 25 Видно от формулировката му, това предложение на Комисията в ръководството ѝ би позволило да се оцени ефективността на съответните мерки въз основа на оценки на експерти (вещи лица), дадени в резултат на отправено запитване от страна на даден орган или съд.
- 26 Въпреки това, ако се приложи изводеният от Съда критерий относно мерките за избягване и намаляване на вредните последици по член 6, параграф 3 от Директивата за местообитанията (вж. решение от [15 юни] 2023 г., Eco Advocacy CLG, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, т. 38 и 39 и цитираната съдебна практика), положението би било различно.
- 27 Според запитващата юрисдикция на пръв поглед няма причина да не се прилага това изискване на Съда и по отношение на мерките за ТЕФ във връзка с опазването на видовете. Както защитата на територията, така и опазването на видовете са уредени в едни и същи директиви, а в двата случая става дума за възможни изключения в строгата система за опазване, които трябва да се тълкуват стриктно.

- 28 Както личи от формулировките, използвани от Съда във връзка с това изискване, експертните оценки сами по себе си не са достатъчни да се избегне забраната. Напротив, изглежда към тях трябва да се прибави изискване изгледите за успешно практическото приложение на мярката да са толкова широко научно документирани, че да няма място за никакво основателно съмнение за нейната ефективност. В този смисъл критерият „никакво основателно съмнение от научна гледна точка“ е сходен с критерия за „най-добри налични техники“ (НДНТ) от член 3, параграф 10 от Директива 2010/75/ЕС относно емисиите от промишлеността, съгласно който тези техники са „налични“, т.е. тяхната ефективност трябва да бъде изпитана и доказана, което се гарантира от предвидената в член 13 от тази директива процедура, в резултат на която се изготвят заключения за НДНТ.
- 29 В настоящия случай обаче това би означавало, че предложените мерки относно средния пъстър кълвач не могат да бъдат признати за „мерки за ТЕФ“, понеже не съществува научна документация за тяхната ефективност.