

**Cauza C-131/24**

**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție**

**Data depunerii:**

16 februarie 2024

**Instanța de trimitere:**

Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Austria)

**Data deciziei de trimitere:**

15 februarie 2024

**Reclamanți:**

Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales

Bürgerinitiative „Nein zur Spange Wörth“

A.H. și alții

Umweltorganisation Verein Lebenswertes Traisental

Umweltorganisation FG LANIUS – Forschungsgemeinschaft für regionale Faunistik und angewandten Naturschutz

**Autoritatea pârâtă:**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Landesstraßenplanung – ST3

**Obiectul procedurii principale**

Interpretarea articolului 5 din Directiva 2009/147/CE – Eficiența măsurilor pentru evitarea în timp util a perturbării deliberate a anumitor specii de păsări de pădure în cadrul unui proiect de construire a unei șosele

## **Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 TFUE

### **Întrebările preliminare**

1) Articolul 5 din Directiva 2009/147/CE (Directiva păsări) trebuie interpretat în sensul că elementul constitutiv al perturbării deliberate prevăzute la litera (d) a acestui articol nu este îndeplinit în cazul în care deși este posibilă perturbarea unor exemplare concrete din anumite specii, prin luarea în timp util și într-o formă adecvată a unor măsuri se evită orice impact asupra obiectivului prevăzut la articolul 2 din directivă?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: trebuie exclusă orice îndoială științifică în ceea ce privește eficiența măsurilor menționate, în sensul că aprecierea de specialitate bine fundamentată a unui expert numit de instanță este suficientă în această privință sau, dimpotrivă, trebuie să existe o documentație științifică obiectivă referitoare la o experiență practică de succes în privința acestor măsuri?

### **Dispoziții de drept al Uniunii invocate**

Articolele 2 și 5 din Directiva 2009/147/CE

### **Dispoziția națională invocată**

Articolul 18 din Niederösterreichisches Naturschutzgesetz 2000 (Legea din anul 2000 a landului Austria Inferioară privind protecția naturii)

### **Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Prin scrisoarea din 23 decembrie 2014, landul Austria Inferioară, reprezentat de un departament al Amt der Niederösterreichischen Landesregierung (Oficiul Guvernului Landului Austria Inferioară), a solicitat autorizarea proiectului „Landesstraße L 5181, Spange Wörth” în conformitate cu articolul 5 din Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (Legea din anul 2000 privind evaluarea efectelor asupra mediului, denumită în continuare „UVP-G 2000”).
- 2 După efectuarea unei evaluări a efectelor asupra mediului, autoritatea pârâtă a emis decizia din 12 noiembrie 2019, prin care a fost eliberată autorizația pentru realizarea și exploatarea [ulterioară] a șoselei (denumită în continuare „decizia atacată”).
- 3 Împotriva acestei decizii au fost introduse în termen contestații, în care au fost invocate chestiuni referitoare în special la protejarea speciilor în conformitate cu

Directiva 2009/147/CE și cu Directiva 92/43/CEE. Drept urmare, instanța trebuie să examineze printre altele dacă este într-adevăr posibil ca proiectul să producă asupra păsărilor efectele negative invocate în aceste contestații, precum și modul în care aceste efecte influențează eliberarea autorizației privind proiectul în discuție.

- 4 Posibilele situri de reproducere a păsărilor care cuibăresc la sol, cum sunt ciocârlița de câmp, potârnichea și prepelița, sunt situate în raza de acțiune a efectelor potențiale ale proiectului, produse de utilizarea terenurilor și de zgomot. Efectele negative ale zgomotului pot afecta și păsările de pădure care au o largă răspândire. Sunt afectate din această cauză 35 de specii, printre altele și mierla, cucul și ciocănitoarea de stejar.
- 5 Potrivit raportului de expertiză întocmit la cererea instanței de un expert în protejarea mediului, se consideră că restricțiile de construire impuse pentru anumite luni și măsurile de ameliorare a habitatelor de pe suprafețele situate în afara zonei de influență a emisiilor vor fi eficiente în privința speciilor de păsări vizate și trebuie formulate sub forma unor obligații.
- 6 În procedură se pune în discuție în special eficiența măsurilor propuse de inițiatorul proiectului pentru îmbunătățirea pădurilor și pentru protejarea arborilor bătrâni la o distanță de cel puțin 300 m de șosea, pe o suprafață totală de 6,6 ha în beneficiul ciocănitorii de stejar și al altor păsări de pădure.
- 7 În opinia celor doi experți numiți în cadrul procedurii, dacă sunt realizate aceste măsuri propuse nu va exista nicio perturbare a speciilor vizate care ar putea să afecteze în mod considerabil obiectivele Directivei păsări. Chiar dacă prin aceste măsuri nu se poate reduce perturbarea fiecărui exemplar din pădurea vizată în concret de proiect, prin măsurile propuse se asigură habitatul și condițiile pentru prezența speciilor ca păsări de reproducere.
- 8 Această opinie a experților numiți de instanță este contestată de reclamanti.
- 9 În fața instanței de trimitere au avut loc mai multe ședințe de judecată la termene diferite.

### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

Argumentele inițiatorului proiectului:

- 10 Realizarea proiectului nu are un impact direct asupra suprafețelor pe care se găsesc siturile ciocănitorii de stejar și, prin urmare, nu determină pierderea habitatului. Din cauza proximității tronsonului planificat de aceste situri trebuie să se pornească de la premisa unor perturbări temporare asupra habitatului principal din zonele din interiorul pădurii, în care se va reduce caracterul adecvat al locului ca habitat.

- 11 Interzicerea planificată a exploatării arborilor bătrâni are efect imediat: arborii respectivi nu mai pot fi tăiați. Aceștia rămân astfel în continuare să servească drept locuri existente sau potențiale atât pentru reproducere, cât și pentru căutarea hranei și pot fi folosiți permanent de ciocănitorea de stejar. Prin aceasta se asigură pe termen lung resursele necesare reproducerii și procurării hranei. Renunțarea la exploatarea arborilor bătrâni are drept scop (adesea în tandem cu cuiburile artificiale temporare) în special punerea la dispoziție pe termen scurt a unor locuri în care păsările să trăiască și să cuibărească. Renunțarea la exploatare are efect pe termen scurt și este astfel adecvată ca „măsură FEC” numai atunci când pădurile existente sau arborii individuali pot fi exploatați forestier în următorii 3-5 ani datorită gradului lor de maturitate, însă această exploatare nu are loc ca urmare a „măsurii FEC”. Tăierea arborilor bătrâni este în principiu posibilă pe suprafețele prevăzute pentru măsură respectivă deoarece terenurile forestiere își vor fi încheiat perioada de rotație (de 80-120 de ani).
- 12 Ciocănitorea de stejar poate construi scorburi în arborii bătrâni, mai ales în lemnul mort și în ramurile uscate. Sunt îndeplinite cerințele impuse pentru locul măsurilor (distanța suficientă față de sursele potențiale de perturbare și de pericol, situarea măsurilor în zona în care se găsesc siturile ciocănitorei de stejar, situarea măsurilor în locuri cu un potențial actual ridicat ca habitat pentru ciocănitorea de stejar, cerințe privind calitatea și numărul arborilor bătrâni), precum și eficiența sa temporală. Structurile necesare sunt disponibile pe termen scurt. Există suprafețe forestiere suficiente și este asigurată o legătură cu siturile existente. În ansamblu, are loc o sporire a adecvării locului ca habitat natural în raport cu situația în care proiectul nu ar exista.
- Argumentele reclamantilor:
- 13 Reclamantii contestă calitatea de habitat a suprafețelor prevăzute pentru măsurile menționate, atât în legătură cu numărul arborilor bătrâni existenți, cât și cu cantitatea de lemn mort necesar. Ei contestă însă în primul rând că măsura de interzicere a exploatării forestiere și de asigurare a lemnului mort are un efect imediat. Sprijinindu-se pe literatura de specialitate ei susțin că măsurile respective pot produce efecte pe termen mediu cel mai devreme într-o perioadă de 5-10 ani, și astfel mult timp după darea în folosință a șoselei.
- 14 Ultimul expert numit de instanță consideră că dacă se respectă parametrii stabiliți prin măsuri, acestea sunt pe deplin eficiente pentru evitarea perturbărilor. În această privință, el se întemeiază în esență pe experiența proprie și pe orientările autorităților germane care potrivit afirmațiilor sale respectă literatura evocată de recurenți. Reclamantii se opun acestei concluzii și susțin că aceste orientări întocmite la cererea autorităților care se ocupă de construcția șoselei constituie simple opinii ale experților și invocă împotriva lor alte opinii ale experților sau interpretarea lor.
- 15 La cererea instanței, expertul subliniază faptul că nu există lucrări contrare caracterului adecvat al măsurilor pentru ciocănitorea de stejar și nici date

autecologice referitoare la ciocănitorea de stejar pe baza cărora se poate aprecia că eficiența măsurilor ar fi neplauzibilă. Prin urmare, nu există nicio îndoială suficient de întemeiată privind eficiența acestor măsuri. Lipsește însă o monitorizare amplă și bazată pe date științifice care să risipească orice îndoială și care poate dovedi eficiența măsurilor. La întrebarea adresată de instanță, și anume dacă există un singur caz documentat în mod fiabil în care măsurile prevăzute au împiedicat perturbarea ciocănitorei de stejar prin intermediul unui proiect, expertul a răspuns că, în pofida unor cercetări aprofundate și a consultărilor cu colegii, nu a putut identifica niciun astfel de studiu concludent.

### Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

Cu privire la prima întrebare preliminară:

- 16 Făcând trimitere la jurisprudența sa anterioară, Curtea a statuat în Hotărârea din 12 aprilie 2018 (People Over Wind și alții, C-323/17, EU:C:2018:244), cu privire la protejarea siturilor în conformitate cu Directiva 92/43/CEE (Directiva habitate), că articolul 6 alineatul (3) din această directivă trebuie interpretat în sensul că, pentru a stabili dacă este necesar să se efectueze ulterior o evaluare corespunzătoare a efectelor unui plan sau ale unui proiect asupra unui sit vizat, nu este necesar, în faza preevaluării, să se ia în considerare măsurile care urmăresc evitarea sau reducerea efectelor prejudiciabile ale planului sau proiectului asupra acestui sit.
- 17 În Hotărârea din 17 aprilie 2018 (Comisia/Polonia, C-441/17, EU:C:2018:255, punctele 262 și 263), Curtea a reținut în contextul evaluării elementele constitutive ale interdicției prevăzute la articolul 5 din Directiva păsări că obligațiile de protecție există chiar înainte de a se constata o diminuare a numărului de păsări sau înainte de a se concretiza riscul de dispariție a unei specii de păsări protejate, precum și că aceste considerații, care se referă la regimul general de protecție a păsărilor prevăzută la articolul 4 alineatul (4) din Directiva păsări se aplică, *a fortiori*, în cadrul protecției specifice prevăzute la articolul 5 literele (b) și (d) din Directiva păsări.
- 18 În opinia instanței de trimitere, nu există niciun argument pentru care considerațiile Curții referitoare la interzicerea luării în considerare a măsurilor de evitare și de reducere a prejudiciilor ar fi transferabile în domeniul protecției speciilor. Reglementările respective diferă astfel în mod relevant în măsura în care în domeniul protejării siturilor [articolul 6 alineatul (3) a doua teză din Directiva habitate] autorizarea este condiționată de realizarea prealabilă a unei evaluări a efectelor potențiale asupra sitului sau de parcurgerea unei faze de preevaluare (referitor la necesitatea realizării unei asemenea evaluări a efectelor) [articolul 6 alineatul (3) prima teză din Directiva habitate]. În domeniul protejării speciilor nu este însă prevăzută o fază de preevaluare comparabilă.
- 19 în cazul în care Curtea impune o analiză completă în faza de preevaluare – în care se ține seama de măsurile de evitare și de reducere [a efectelor negative] – nu

există niciun motiv pentru a se reține că în domeniul protejării speciilor nu pot fi luate în considerare în faza de preevaluare asemenea măsuri de evitare și de reducere (și anume, examinarea aspectului dacă este realizat elementul constitutiv al interdicției).

- 20 În Documentul de orientare privind protecția riguroasă a speciilor de animale de interes comunitar în temeiul Directivei Habitate 92/43/CEE din anul 2021 (C[2021] 7301 final, punctele 2-67–2-73), Comisia Europeană propune ca măsurile care asigură funcționalitatea ecologică continuă a unei arii (așa-numitele „măsuri FEC”) să îndeplinească cerințele prevăzute la articolul 12 alineatul (1) litera (d) din Directiva habitate. Prin acestea se înțelege măsurile care aveau drept scop să reducă la minimum sau chiar să anuleze impactul negativ al unei activități asupra ariilor de reproducere sau de odihnă ale speciilor protejate. Măsurile FEC pot constitui o opțiune în cazul în care o activitate ar putea afecta doar părți ale unei arii de reproducere sau de odihnă. În cazul în care aria de reproducere sau de odihnă, ca urmare a măsurilor FEC, va rămâne în continuare cel puțin la aceeași dimensiune și va păstra aceeași calitate pentru specia în cauză, nu va exista nicio deteriorare a funcției, a calității sau a integrității sitului.
- 21 În opinia instanței de trimitere, nu există niciun motiv pentru care să nu extindă acest principiu și asupra elementului constitutiv al interdicției prevăzute la articolul 5 litera (d) din Directiva păsări. În acest sens, se poate invoca ca argument și modul de redactare a acestei dispoziții, potrivit căreia sunt interzise numai perturbările relevante în contextul obiectivelor acestei directive. Alte perturbări nu pot determina necesitatea unei derogări în conformitate cu articolul 9 din Directiva păsări.
- Cu privire la a doua întrebare preliminară:
- 22 În contextul autorizării planurilor și programelor în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) a doua teză din Directiva habitate, Curtea utilizează criteriul potrivit căruia trebuie exclusă orice îndoială științifică rezonabilă sau orice îndoială rezonabilă din punct de vedere științific. Conform jurisprudenței sale, această evaluare nu poate să prezinte lacune și trebuie să cuprindă constatări și concluzii complete, precise și definitive, de natură să înlăture orice îndoială științifică rezonabilă cu privire la efectele lucrărilor preconizate asupra sitului respectiv (Hotărârea din 19 ianuarie 2023, Eco Advocacy CLG, C-721/21, EU:C:2023:477, punctele 38 și 39 și jurisprudența citată).
- 23 Nu a fost identificată nicio jurisprudență cu privire la calificarea măsurilor de evitare și de reducere a prejudiciilor în scopul unei funcționalități ecologice continue în contextul protejării speciilor.
- 24 În Documentul orientativ al Comisiei, menționat mai sus, se precizează că menținerea sau îmbunătățirea funcționalității ecologice legate de astfel de măsuri pentru speciile în cauză ar trebui, desigur, să fie „demonstrată în mod clar”. Astfel de măsuri pot fi utilizate numai în situațiile în care există un regim de autorizare

sau de planificare cu proceduri formale și în care autoritățile competente pot să evalueze dacă măsurile luate pentru a conserva funcționalitatea de „reproducere” sau de „odihnă” a unei arii sunt suficiente. Pentru ca articolul 12 alineatul (1) litera (d) să fie respectat, trebuie să existe un grad ridicat de certitudine că măsurile sunt suficiente pentru a evita orice deteriorare sau distrugere, iar măsurile ar trebui să fie efectiv puse în aplicare într-un interval de timp adecvat și în forma corespunzătoare.

- 25 Această propunere a Comisiei din cuprinsul Documentului său informativ ar permite potrivit modului său de redactare aprecierea eficienței măsurilor corespunzătoare pe baza aprecierilor experților consultați de autorități sau de instanță.
- 26 Dacă se aplică însă criteriul dezvoltat de Curte privind măsurile de evitare și de reducere în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate (a se vedea Hotărârea din 15 iunie 2023, Eco Advocacy CLG, C-721/21, EU:C:2023:477, punctele 38 și 39 și jurisprudența citată), situația este diferită.
- 27 În opinia instanței nu există *a priori* niciun motiv pentru a nu transfera aceste cerințe ale Curții și asupra măsurilor FEC din cadrul protejării speciilor. Atât protejarea siturilor, cât și cea a speciilor sunt reglementate de aceleași directive, în ambele cazuri fiind vorba despre posibile excepții, de strictă interpretare, în cadrul unui sistem de protecție riguroasă.
- 28 Formulările folosite de Curte în privința acestor cerințe relevă faptul că simplele aprecieri ale unor experți nu sunt suficiente pentru neîndeplinirea elementului constitutiv al interdicției. Dimpotrivă, pare a fi necesar și ca perspectivele de succes ale măsurii să fie documentate științific din punctul de vedere al aplicării lor practice într-o măsură atât de amplă încât să nu mai existe îndoieli rezonabile cu privire la eficiența lor. În această privință, criteriul [excluderii oricărei] „îndoieli științifice rezonabile” pare să se apropie de exemplu de cerințele impuse pentru „cele mai bune tehnici disponibile” de la articolul 3 punctul 10 din Directiva 2010/75/UE privind emisiile industriale, potrivit căruia aceste tehnici trebuie să fie „disponibile”, cu alte cuvinte, eficiența lor trebuie să fie testată și dovedită, ceea ce se asigură prin procedura prevăzută la articolul 13 din această directivă, finalizată cu concluziile BAT [„best available techniques”].
- 29 În speță, acest lucru ar însemna însă ca măsurile propuse pentru ciocănitoarea de stejar să nu poată fi recunoscute ca „măsură FEC” pentru că nu există nicio documentație științifică cu privire la eficiența lor.