



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE

JULIANE KOKOTT

od 6. veljače 2025.¹

Predmet C-784/23

Voore Mets i dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Riigikohus (Vrhovni sud, Estonija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Očuvanje divljih ptica – Direktiva 2009/147/EZ – Članak 5. – Zabrane namjernog ubijanja ptica, namjernog uništavanja ili oštećivanja njihovih gnijezda i jaja ili uklanjanja njihovih gnijezda kao i namjernog uznemiravanja ptica – Pojam ‚namjera‘ – Sjeća tijekom razdoblja razmnožavanja ptica – Članak 2. – Stanje vrsta koje odgovara ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve – Članak 9. – Odstupanja od zabrana – Sprečavanje nanošenja ozbiljne štete šumama – Povelja o temeljnim pravima – Članak 16. – Sloboda poduzetništva – Članak 17. – Pravo vlasništva”

I. Uvod

1. Kako Direktivom o pticama², tako se i Direktivom o staništima³ zahtijeva da države članice zabrane određeno namjerno nanošenje štete zaštićenim životinjskim vrstama poput, primjerice, ubijanja primjeraka zaštićenih vrsta. Kada je riječ o zabranama iz Direktive o staništima, Sud pojam „namjera” tumači na način da su njime obuhvaćena nanošenja štete koja je autor radnje htio ili je *barem pristao na takvu mogućnost*.⁴ To se tumačenje pojma „namjera” u nekim državama članicama primjenjuje i kada je riječ o zabranama iz Direktive o pticama.⁵ U ovom postupku takvo tumačenje zagovara i Estonija. Međutim, Sud ga još nije izričito potvrdio.

¹ Izvorni jezik: njemački

² Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.) kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2019/1010 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o usklađivanju obveza izvješćivanja u području zakonodavstva povezanog s okolišem te o izmjeni uredaba (EZ) br. 166/2006 i (EU) br. 995/2010 Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva 2002/49/EZ, 2004/35/EZ, 2007/2/EZ, 2009/147/EZ i 2010/63/EU Europskog parlamenta i Vijeća, uredaba Vijeća (EZ) br. 338/97 i (EZ) br. 2173/2005 te Direktive Vijeća 86/278/EEZ (SL 2019., L 170, str. 115.)

³ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.) kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143.)

⁴ Presude od 18. svibnja 2006., Komisija/Španjolska (Vidra) (C-221/04, EU:C:2006:329, t. 71.), od 10. studenoga 2016., Komisija/Grčka (Kiparisija) (C-504/14, EU:C:2016:847, t. 159.) i od 4. ožujka 2021., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, t. 51.)

⁵ Vidjeti članak 44. njemačkog Bundesnaturschutzgesetzes (Zakon o zaštiti prirode i očuvanju seoskog krajolika) kojim se zabrane prenos bez obilježja namjere, Mišljenje francuskog Conseil d'État (Državno vijeće) od 9. prosinca 2022. (463563, FR:CESEC:2022:463563. 20221209) o projektu vjetroelektrane i odluku austrijskog Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od 15. veljače 2024. (W104 2227635-1/149Z) o zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-131/24, VIRUS koji se odnosi na projekt izgradnje ceste.

2. No ja sam u svojem mišljenju u predmetu Skydda Skogen već ispitala tumačenje pojma „namjera” u kontekstu zabrana iz Direktive o pticama te sam u tom smislu upozorila na opasnost od prenošenja u potpunosti tumačenja tog pojma koje se odnosi na Direktivu o staništima na Direktivu o pticama.⁶ Sada pak Vrhovni sud Estonije, Riigikohus, zahtijeva od Suda da pojasni to pitanje na temelju spora o dopuštenosti sječe stabala tijekom razdoblja razmnožavanja ptica. U slučaju izravnog prijenosa sudske prakse koja se odnosi na Direktivu o staništima na Direktivu o pticama, taj sud, osim toga, pita i bi li se radovi mogli omogućiti odstupanjem u skladu s člankom 9. Direktive o pticama. U slučaju da nikakvo odstupanje nije primjenjivo, taj sud želi znati jesu li tako protumačene zabrane iz Direktive o pticama u skladu sa slobodom poduzetništva i temeljnim pravom na vlasništvo.

II. Pravni okvir

A. Bernska konvencija

3. Kad je riječ o međunarodnom pravu, važna je prije svega Bernska konvencija o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa⁷. Europska ekonomska zajednica ratificirala je tu konvenciju 1982.⁸ U Estoniji je ta konvencija stupila na snagu 1. prosinca 1992.⁹

4. Članak 6. Bernske konvencije sadržava temeljne odredbe o zaštiti vrsta:

„Svaka ugovorna stranka će poduzeti primjerene i potrebne pravne i administrativne mjere kako bi se osigurala posebna zaštita divljih vrsta faune, navedenih u Dodatku II. Posebno će biti zabranjeno sljedeće:

- a) svi oblici namjernog hvatanja i držanja te namjernog ubijanja;
- b) namjerno oštećivanje ili uništavanje mjesta za razmnožavanje i odmaranje;
- c) namjerno uznemiravanje divlje faune, posebno u vrijeme razmnožavanja, podizanja mladih i zimovanja, ako bi takvo uznemiravanje bilo značajno u odnosu na ciljeve ove Konvencije;
- d) namjerno uništavanje ili uzimanje jaja iz divljine ili držanje tih jaja, makar bila i prazna;
- e) posjedovanje i unutarnja trgovina ovim životinjama, živima ili mrtvima, uključujući preparirane životinje i bilo koji njihov lako prepoznatljivi dio ili derivat, kada to doprinosi učinkovitosti odredaba ovog članka.”

⁶ Mišljenje u spojenim predmetima C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, točke 79. do 90.

⁷ Konvencija o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa, otvorena za potpisivanje 19. rujna 1979. u Bernu (SL 1982., L 38, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 16., str. 5.)

⁸ Odluka Vijeća 82/72/EEZ od 3. prosinca 1981. (SL 1982., L 38, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 16., str. 3.)

⁹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=signatures-by-treaty&treatynum=104>

5. Odstupanja su uređena u članku 9. stavku 1. Bernske konvencije:

„Svaka ugovorna stranka može učiniti iznimke od članaka 4., 5., 6., 7. te od zabrane upotrebe sredstava spomenutih u članku 8., u slučaju da nema drugog zadovoljavajućeg rješenja i da iznimka neće biti kobna za opstanak dotične populacije:

- radi zaštite flore i faune;
- radi sprečavanja ozbiljnih šteta na usjevima, stoci, šumama, ribnjacima, vodi i drugim oblicima vlasništva;
- u interesu javnog zdravlja i sigurnosti, zračne sigurnosti ili drugih prevladavajućih javnih interesa;
- u svrhu istraživanja i obrazovanja, ponovnog naseljavanja (repopulacije), ponovnog unošenja (reintrodukcije), te nužnog razmnožavanja;
- dopustiti, pod uvjetima oštrog nadzora, na selektivnoj osnovi i ograničeno, uzimanje, držanje i ostalo razborito iskorištavanje nekih vrsta divljih životinja i biljaka u malim količinama.”

B. Pravo Unije

1. Direktiva o pticama

6. U skladu sa šestom uvodnom izjavom Direktive o pticama, mjere zaštite trebalo bi prilagoditi konkretnim situacijama u kojima se nalaze različite vrste:

„Predviđene mjere moraju se odnositi na različite faktore koji mogu utjecati na broj ptica, na primjer na posljedice djelovanja čovjeka, posebno na uništavanje i onečišćivanje njihovih staništa, hvatanje i ubijanje te na trgovinu koja proizlazi iz takve prakse; u okviru politike očuvanja strogost tih mjera trebalo bi prilagoditi konkretnim situacijama u kojima se nalaze različite vrste.”

7. U desetoj uvodnoj izjavi Direktive o pticama zahtijeva se, među ostalim, da se populacije određenih vrsta ptica održavaju na „zadovoljavajućoj razini”:

„Neke se vrste zbog njihove visoke populacijske razine, zemljopisne raširenosti i stope razmnožavanja u Zajednici kao cjelini smiju izlovljavati, što predstavlja prihvatljivo iskorištavanje ako se postave i poštuju određene granice, budući da to izlovljavanje mora biti u skladu s održavanjem populacije tih vrsta na zadovoljavajućoj razini.”

8. Člankom 1. Direktive o pticama uređuje se područje primjene te direktive:

„Ova se Direktiva odnosi na očuvanje svih vrsta divljih ptica koje prirodno obitavaju na europskom državnom području država članica na koje se primjenjuje Ugovor. Ona se odnosi na zaštitu tih vrsta, upravljanje i nadzor nad tim vrstama i njome se utvrđuju pravila o njihovom iskorištavanju.”

9. Članak 2. Direktive o pticama sadržava temeljnu obvezu država članica koja se odnosi na održavanje vrsta ptica:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere za održavanje populacije vrsta iz članka 1. na razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima, istodobno uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve, ili za prilagođavanje tih vrsta toj razini.”

10. Članak 5. Direktive o pticama sadržava zabrane koje vrijede za sva područja:

„Ne dovodeći u pitanje članke 7. i 9. države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi uspostavile opći sustav zaštite svih vrsta ptica navedenih u članku 1., posebno zabranjujući:

- (a) namjerno ubijanje ili hvatanje na bilo koji način;
- (b) namjerno uništavanje ili oštećivanje njihovih gnijezda i jaja ili uklanjanje njihovih gnijezda;
- (c) [...];
- (d) namjerno uznemiravanje tih ptica, posebno u razdoblju razmnožavanja ili podizanja mladunčadi, u tolikoj mjeri da bi to uznemiravanje bilo značajno s obzirom na ciljeve iz ovog članka;
- (e) [...]”

11. Suprotno tomu, člankom 7. Direktive o pticama izričito se dopušta izlovljavanje određenih vrsta ptica:

„1. Zbog njihove visoke populacijske razine, zemljopisne raširenosti i stope razmnožavanja u cijeloj Zajednici, vrste navedene u Prilogu II. smiju se izlovljavati u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Države članice osiguravaju da izlovljavanje tih vrsta ne ugrožava nastojanja da se one očuvaju na područjima njihove raširenosti.

2. [...]

4. Države članice osiguravaju da lov, uključujući sokolarenje ako se prakticira, kako se provodi u skladu s nacionalnim mjerama koje su na snazi, bude u skladu s načelima mudrog korištenja i ekološki uravnotežene kontrole predmetnih vrsta ptica i da ta praksa s obzirom na populaciju tih vrsta, posebno migracijskih, bude usklađena s mjerama koje proizlaze iz članka 2.

[...]”

12. Člankom 9. Direktive o pticama dopuštaju se odstupanja od zabrana iz članka 5.:

„1. Države članice mogu odstupiti od odredaba iz članaka od 5. do 8., ako ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje, iz sljedećih razloga:

- (a) – u interesu javnog zdravlja i sigurnosti,
 - u interesu sigurnosti zračnog prometa,

- radi sprečavanja nanošenja ozbiljne štete usjevima, stoci, šumama, ribnjacima i vodama,
 - radi zaštite flore i faune;
- (b) za potrebe istraživanja i obrazovanja, obnavljanja populacija, ponovnog unošenja vrsta, te za potrebe uzgoja koji je neophodan za te namjene;
- (c) radi izdavanja dozvola, pod strogo nadziranim uvjetima i na selektivnoj osnovi, za hvatanje, držanje ili drugo razborito korištenje određenih ptica u malom broju.
2. Kod odstupanja iz stavka 1. moraju se navesti:
- (a) vrste koje su predmet odstupanja;
- (b) sredstva, mjera ili metode koji su odobreni za hvatanje ili ubijanje;
- (c) uvjeti rizika i okolnosti s obzirom na vrijeme i mjesto pod kojima se takva odstupanja mogu odobriti;
- (d) tijelo ovlašteno za proglašenje postojanja traženih uvjeta i za odlučivanje o tome koja se sredstva, mjere ili metode smiju koristiti, u okviru kojih ograničenja i tko ih smije koristiti;
- (e) kontrole koje će se provesti.”

2. Direktiva o staništima

13. Člankom 12. stavkom 1. Direktive o staništima zahtijeva se određivanje određenih zabrana:

„1. Države članice poduzimaju sve potrebne mjere za uspostavu sustava stroge zaštite životinjskih vrsta navedenih u Prilogu IV., točki (a) u njihovom prirodnom arealu, zabranjujući:

- (a) sve oblike namjernog hvatanja ili ubijanja primjeraka tih vrsta u divljini;
- (b) namjerno uznemiravanje tih vrsta, posebno u vrijeme razmnožavanja, podizanja mladih, hibernacije i migracije;
- (c) namjerno uništavanje ili uzimanje jaja iz divljine;
- (d) oštećivanje ili uništavanje lokaliteta za razmnožavanje ili odmor.

(2) [...]”

14. Članak 16. stavak 1. Direktive o staništima sadržava odstupanja od članka 12.:

„Pod uvjetom da ne postoji zadovoljavajuća alternativa i da odstupanje ne šteti održavanju populacija dotičnih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti u njihovom prirodnom arealu, države članice mogu odstupiti od odredaba članka 12., 13., 14. i 15. točaka (a) i (b):

- (a) u interesu zaštite divlje faune i flore te očuvanja prirodnih staništa;

- (b) radi sprečavanja ozbiljne štete, posebno na usjevima, stoci, šumama, ribnjacima i vodama te ostalim tipovima imovine;
- (c) u interesu javnog zdravlja i javne sigurnosti ili zbog ostalih imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode te korisnih posljedica od primarnog značaja za okoliš;
- (d) za potrebe istraživanja i obrazovanja, repopulacije i reintrodukcije tih vrsta te za to potrebnih postupaka razmnožavanja, uključujući umjetno razmnožavanje biljaka;
- (e) kako bi dopustile, pod strogo nadziranim uvjetima, na selektivnoj osnovi i u ograničenom razmjeru, uzimanje ili držanje određenih primjeraka vrsta navedenih u Prilogu IV., u ograničenom broju koji utvrđuju nadležna državna tijela.”

C. Estonsko pravo

15. Estonija je mjerodavne odredbe Direktive o pticama prenijela Looduskaitseadusom (Zakon o zaštiti prirode) (LKS). U skladu s člankom 55. stavkom 6.¹ točkom 1. LKS-a zabranjeno je namjerno uništavanje ili oštećivanje gnijezda i jaja ptica ili uklanjanje njihovih gnijezda te je točkom 2. tog stavka zabranjeno namjerno uznemiravanje ptica, posebno u razdoblju razmnožavanja ili podizanja mladunčadi. Člankom 55. stavcima 3. i 4. te stavkom 6.¹ LKS-a dopušta se ubijanje jedinki određenih zaštićenih životinjskih vrsta, uključujući ptice, te uznemiravanje ptica ili iznimno oštećivanje njihovih gnijezda i jaja ako je to potrebno kako bi se spriječilo nanošenje štete važnim poljoprivrednim kulturama, domaćim životinjama, ribogojstvu ili drugim važnim dobrima.

III. Činjenično stanje i zahtjev za prethodnu odluku

16. Zahtjev za prethodnu odluku temelji se na tužbama dvaju društava, OÜ Voore Mets i AS Lemeks Põlva, kojima je Keskkonnaamet (Ured za okoliš, Estonija) zabranio sječu stabala tijekom razdoblja razmnožavanja ptica na određenim šumskim zemljištima.

17. Voore Mets namjerava u skladu s prijavama šumarskih radova izvršiti čistu sječu, odnosno sječu u okviru koje će se tijekom godine načelno posjeći sva stabla na šumskoj parceli, osim sjemenskih stabala i mladica koje su potrebne radi osiguravanja raznolikosti flore i faune. Lemeks Põlva također namjerava uglavnom izvršavati čiste sječe, ali i oplodnu sječu u jednoj zoni. Oplodna sječa izvršava se kako bi se povećala vrijednost šume, regulirala njezina gustoća i sastav te omogućilo iskorištavanje drva stabala koja će se srušiti u bliskoj budućnosti. Pritom se ruši samo dio stabala koji odgovara količini koju je uredbom utvrdio nadležni ministar.

18. Keskkonnaamet (Ured za okoliš) zabranio je radove u obama slučajevima, prvo privremeno u svibnju 2021. jer je znanstveno dokazano da se u svakoj šumi razmnožava najmanje jedan par ptica po hektaru, zbog čega nastavak sječe stabala dovodi do stvarne opasnosti od uznemiravanja razmnožavanja i podizanja mladunčadi ptica te uništavanja ili oštećivanja gnijezda. Nakon posjeta lokaciji, naložio je obustavu sječe do 15. srpnja 2021. (Lemeks Põlva) odnosno 31. srpnja 2021. (Voore Mets).

19. Na zemljištu koje obrađuje Lemeks Põlva sigurno se razmnožavaju veliki djetlić (*Dendrocopos major*, Syn.: *Picoides major*) i zeba (*Fringilla coelebs*), vjerojatno velika sjenica (*Parus major*) i šojka (*Garrulus glandarius*) te postoji mogućnost da se ondje razmnožavaju obični zviždak (*Phylloscopus collybita*), šumski zviždak (*Phylloscopus sibilatrix*), siva grmuša (*Sylvia borin*), palčić (*Troglodytes troglodytes*), sivi popić (*Prunella modularis*) i crvendač (*Erithacus rubecula*).

20. Na zemljištu društva Voore Mets zapažene su ptice koje se na tom području vrlo vjerojatno gnijezde, točnije šumski zviždač, palčić, kos (*Turdus merula*), drozd cikelj (*Turdus philomelos*) i zeba. Nadalje, utvrđeno je da vjerojatno postoje dva legla: u duplji koju je napravio djetlić otkriveno je gnijezdo brgljeza (*Sitta europaea*) te je zapažena aktivnost para zimovki (*Pyrrhula pyrrhula*). Na predmetnom zemljištu postoje brojna šuplja stabla u kojima se ptice mogu gnijezditi, ali to nije zapaženo prilikom posjeta lokaciji. Sječa stabala obustavljena je do 31. srpnja 2021. kako bi se također osigurala zaštita ptica koje se kasnije razmnožavaju, primjerice šumskog zviždača, brezovog zviždaka (*Phylloscopus trochilus*) i male muharice (*Ficedula parva*) koje se tamo isto vjerojatno pojavljuju.

21. Društvo Voore Mets potom je podnijelo tužbu za naknadu štete u iznosu od 2 403,52 Euro, dok je Lemeks Põlva tužbom zahtijevao utvrđenje nezakonitosti nalogâ Keskkonnaameta (Ured za okoliš).

22. U prvom je stupnju dotični Upravni sud smatrao drugi nalog, kojim se obustavila sječa do 15., odnosno 31. srpnja 2021., neproporcionalnim, međutim, drugostupanjski sud odbio je tužbe u cijelosti.

23. U oba se postupka sada vodi postupak povodom žalbe u kasacijskom postupku pred Riigikohusom (Vrhovni sud) koji Sudu upućuje sljedeća prethodna pitanja:

1. Može li se članak 5. točke (a), (b) i (d) Direktive 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica tumačiti na način da se zabrane uređene tim člankom primjenjuju samo u opsegu u kojem je to potrebno kako bi se u smislu članka 2. te direktive populacija predmetnih vrsta održala na razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima, istodobno uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve, pod uvjetom da ubijanje ili uznemiravanje ptica odnosno uništavanje ili oštećivanje njihovih gnijezda ili jaja nije cilj radnje?
2. Treba li članak 5. točke (a), (b) i (d) Direktive 2009/147 u vezi s člankom 2. te direktive tumačiti na način da su radnje zabranjene u skladu s tim odredbama tijekom razdoblja razmnožavanja ptica namjerne, među ostalim, kad se na temelju znanstvenih podataka i promatranja pojedinih ptica može pretpostaviti da se u šumi u kojoj treba posjeći sva stabla (čista sječa) gnijezdi otprilike 10 parova ptica po hektaru a da nije utvrđeno da se na području sječe stabala gnijezde jedinke vrsta ptica u nepovoljnom stanju?
3. Treba li članak 5. točke (a), (b) i (d) Direktive 2009/147 u vezi s člankom 2. te direktive tumačiti na način da su radnje zabranjene u skladu s tim odredbama tijekom razdoblja razmnožavanja ptica namjerne, među ostalim, kad se na temelju znanstvenih podataka i promatranja pojedinih ptica može pretpostaviti da se u šumi u kojoj treba posjeći samo dio stabala (oplodna sječa) gnijezdi otprilike 10 parova ptica po hektaru a da ne postoji razlog za pretpostavku da se na području sječe stabala gnijezde jedinke vrsta ptica u nepovoljnom stanju?

4. Može li se članak 9. stavak 1. točka (a) treća alineja Direktive 2009/147 u vezi s člankom 2. te direktive tumačiti na način da su u skladu s njim propisi države članice kojima se dopušta odstupanje od zabrana uređenih člankom 5. točkama (a), (b) i (d) te direktive kako bi se tijekom razdoblja razmnožavanja i podizanja mladunčadi ptica mogla izvršiti čista sječa radi sprečavanja nanošenja ozbiljne štete šumi kao vlasništvu?
5. Može li se članak 9. stavak 1. točka (a) treća alineja Direktive 2009/147 u vezi s člankom 2. te direktive tumačiti na način da su u skladu s njim propisi države članice kojima se dopušta odstupanje od zabrana uređenih člankom 5. točkama (a), (b) i (d) te direktive kako bi se tijekom razdoblja razmnožavanja i podizanja mladunčadi ptica mogla izvršiti oplodna sječa radi sprečavanja nanošenja ozbiljne štete šumi kao vlasništvu?
6. Ako se Direktivom 2009/147 ne dopušta da se tijekom razdoblja razmnožavanja i podizanja mladunčadi ptica izvrši čista sječa radi sprečavanja nanošenja ozbiljne štete šumi kao vlasništvu, je li taj propis u skladu s člancima 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i primjenjuje li se on čak i ako se sječom stabala ne nanosi šteta vrstama ptica u nepovoljnom stanju?
7. Ako se Direktivom 2009/147 ne dopušta da se tijekom razdoblja razmnožavanja i podizanja mladunčadi ptica izvrši oplodna sječa radi sprečavanja nanošenja ozbiljne štete šumi kao vlasništvu, je li taj propis u skladu s člancima 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i primjenjuje li se on čak i ako se sječom stabala ne nanosi šteta vrstama ptica u nepovoljnom stanju?
24. OÜ Voore Mets, AS Lemeks Põlva, Estonija, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Europska komisija, Europski parlament te Vijeće Europske unije podnijeli su pisana očitovanja te su se očitovali na raspravi održanoj 11. prosinca 2024.

IV. Pravna ocjena

25. Člankom 5. točkama (a), (b) i (d) Direktive o pticama zahtijeva se da države članice zabrane ubijanje ili uznemiravanje ptica kao i uništavanje ili oštećivanje gnijezda i jaja ako se to događa „namjerno”. Slične zabrane iz članka 12. Direktive o staništima Sud tumači na način da su njima obuhvaćena i nanošenja štete koja autor radnje nije namjeravao, ali na njih pristaje.¹⁰
26. Ovim se zahtjevom za predmetnu odluku stoga želi razjasniti jesu li sječe stabala u okviru gospodarenja šumama obuhvaćene navedenim zabranama premda njihova svrha nije nanošenje štete pticama (odjeljak A). U slučaju primjenjivosti tih zabrana, Riigikohus (Vrhovni sud) pita mogu li se dopustiti radovi temeljem odstupanja u skladu s člankom 9. Direktive o pticama (odjeljak B) i protive li se te zabrane temeljnim pravima (odjeljak C). Međutim, najprije je potrebno osvrnuti se na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.

¹⁰ Presude od 18. svibnja 2006., Komisija/Španjolska (Vidra) (C-221/04, EU:C:2006:329, t. 71), od 10. studenoga 2016., Komisija/Grčka (Kiparisija) (C-504/14, EU:C:2016:847, t. 159.) i od 4. ožujka 2021., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, t. 51.)

27. Naime, Voore Mets i Lemeks Põlva smatraju da zahtjev za prethodnu odluku nije dopušten s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev može odlučiti o sporu na temelju mojeg mišljenja u predmetu Skydda Skogen¹¹. Međutim, zahtjev za prethodnu odluku dopušten je čak i ako je Sud o dotičnim pitanjima već odlučio.¹² Stoga se, posebice prijedlozima za odluku iznesenima u mišljenjima, ne može dovesti u pitanje dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.

A. Prvo, drugo i treće pitanje – tumačenje zabrana iz članka 5. Direktive o pticama

28. Polazna točka prvih triju pitanja jest uvodno navedena sudska praksa koja se odnosi na članak 12. Direktive o staništima prema kojoj zabrane namjernog nanošenja štete zaštićenim vrstama obuhvaćaju i nanošenja štete na koje autor radnje pristaje. Prenese li se ta sudska praksa na članak 5. Direktive o pticama, tom bi se odredbom mogla spriječiti sječa stabala u okviru gospodarenja šumama osobito tijekom razdoblja razmnožavanja.

29. Naime, kao što Riigikohus (Vrhovni sud) uvjerljivo navodi, „ne može postojati razumna sumnja u pogledu toga da čista sječa koja se izvršava tijekom razdoblja razmnožavanja ptica više ili manje sigurno dovodi do uništavanja gnijezda i jaja te do smrti izležanih ptica i uznemiravanja ptica ako postoji razlog za pretpostavku da se na šumskoj parceli gnijezdi znatan broj ptica. Ako se prilikom čiste sječe nesvjesno ili svjesno posiječe stablo na kojem se ptice gnijezde, to nužno dovodi do uništavanja gnijezda. Čak i ako se sačuva stablo na kojem se ptice gnijezde, ptice koje se gnijezde ne ugrožava samo neugodna buka, nego i gubitak dotadašnjeg staništa”. Estonija podupire ovu procjenu temeljenu na znanstvenim studijama te objašnjava da i oplodne sječe mogu imati značajne štetne utjecaje na ptice koje se razmnožavaju jer postoji opasnost da će ptice već samo zbog uznemiravanja predugo biti udaljene od svojih gnijezda ili će ih čak napustiti.

30. Prvo pitanje stoga počiva na pretpostavci da u slučaju sječe stabala tijekom razdoblja razmnožavanja ptica nanošenje štete pticama nije svrha, ali se na nju pristaje i da se ta nanošenja štete u skladu s člankom 5. točkama (a), (b) i (d) Direktive o pticama načelno moraju zabraniti. Polazeći od toga, Riigikohus (Vrhovni sud) pita je li doseg zabrana ograničen na način da se primjenjuju samo u opsegu u kojem je to potrebno kako bi se u smislu članka 2. te direktive populacija predmetnih vrsta održala na razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima, istodobno uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve. Drugim se pitanjem navedeno konkretizira u odnosu na čistu sječ, a trećim pitanjem u odnosu na oplodnu sječ, pri čemu Riigikohus (Vrhovni sud) u oba slučaja polazi od pretpostavke da se na predmetnom području ne gnijezde jedinke vrsta ptica u nepovoljnom stanju.

31. Odgovor na ta pitanja ovisi o tumačenju pojma „namjera” koji je povezan s nanošenjem štete koje u skladu s člankom 5. Direktive o pticama treba zabraniti. Postoje elementi koji idu u prilog tomu da bi tim zabranama trebala biti obuhvaćena nanošenja štete na koja autor radnje samo pristaje (o tome pod 1.). Međutim, istodobno postoje i dobri razlozi za odbijanje tog tumačenja (o tome pod 2.). Stoga sam se već zauzela za ograničenje tog tumačenja koje je spomenuo Riigikohus (Vrhovni sud) (o tome pod 3.). Temelj za ograničavanje zabrana koje predlažem postavljen je barem u tekstu koji se odnosi na zabranu uznemiravanja (o tome pod 4.). Moje stajalište u osnovi nije dovedeno u pitanje promjenama do kojih je u međuvremenu došlo (o tome pod 5.). Zaključno je još potrebno osvrnuti se na znanstveno obrazloženje potrebnih utvrđenja (o tome pod 6.).

¹¹ Mišljenje u spojenim predmetima C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699

¹² Presuda od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, t. 37.)

1. Elementi koji idu u prilog širokom tumačenju pojma namjere iz članka 5. Direktive o pticama

32. Široko tumačenje pojma namjere koje zastupaju Komisija i – uz ograničenja – Estonija moglo bi se temeljiti na sudskoj praksi koja se odnosi na Direktivu o staništima jer se sustav zaštite iz Direktive o pticama u načelu slično tumači.¹³ Kao što je već navedeno, u članku 12. Direktive o staništima predviđene su slične zabrane namjernog nanošenja štete. U pogledu tih zabrana Sud je već presudio da element namjere postoji ako je dokazano da je autor radnje htio ubijanje primjerka zaštićene životinjske vrste¹⁴ odnosno uznemiravanje tih vrsta ili uništavanje njihovih jaja¹⁵ ili je *barem pristao na tu mogućnost*.

33. Sud je tu sudsku praksu u presudi koja se odnosi na Belovešku šumu već prešutno prenio na Direktivu o pticama. U tom je predmetu bila riječ o rušenju i uklanjanju oštećenih, mrtvih ili umirućih stabala, što je u planu zaštitnih mjera za predmetno posebno zaštićeno područje utvrđeno kao potencijalna opasnost za određene, ondje posebno zaštićene vrste ptica.¹⁶ Tu je mjeru Sud stoga kvalificirao kao namjerno uništavanje ili oštećivanje gnijezda i jaja kao i uklanjanje gnijezda (članak 5. točka (b) Direktive o pticama) te kao namjerno uznemiravanje posebno u razdoblju razmnožavanja ili podizanja mladunčadi (članak 5. točka (d)),¹⁷ premda ta nanošenja štete nisu bila cilj tih mjera.

34. Prema Komisijinim navodima, široko tumačenje pojma namjere može se temeljiti i na Bernskoj konvenciji koju Unija prenosi Direktivom o pticama¹⁸ te se ona stoga prilikom njezina tumačenja treba uzeti u obzir.¹⁹ Tom se konvencijom u članku 6. predviđaju zabrane poput onih navedenih u članku 5. Direktive o pticama i članku 12. Direktive o staništima, koje se isto tako odnose na namjerna²⁰ nanošenja štete. Stalni odbor Bernske konvencije odlučio je da namjerno oštećivanje ili uništavanje mjesta za razmnožavanje i odmaranje treba obuhvatiti i radnje koje nisu počinjenje s namjerom oštećivanja ili uništavanja, ali sa sviješću da će do takvih posljedica vjerojatno doći.²¹

35. S tim u skladu, zabrane iz članka 5. Direktive o pticama u različitim državama članicama primjenjuju se na nanošenja štete pticama koja nisu cilj dotičnih aktivnosti, ali se na njih pristaje.²²

¹³ Presuda od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 84.)

¹⁴ Presude od 18. svibnja 2006., Komisija/Španjolska (Vidra) (C-221/04, EU:C:2006:329, t. 71.) i od 10. studenoga 2016., Komisija/Grčka (Kiparisija) (C-504/14, EU:C:2016:847, t. 159.)

¹⁵ Presuda od 4. ožujka 2021., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, t. 51.)

¹⁶ Presuda od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, točke 253. i 254.)

¹⁷ Presuda od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 259.)

¹⁸ Izvješće o Konvenciji o zaštiti europskih divljih vrsta (1997. – 1998.) (članak 9. stavak 2.) (koje je podnijela Europska komisija), SEC(2001) 515 *final*

¹⁹ U pogledu drugih međunarodnih konvencija vidjeti presude od 24. studenoga 1992., Poulsen i Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, t. 9.), od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 291.), od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 123.) i od 11. srpnja 2018., Bosphorus Queen Shipping (C-15/17, EU:C:2018:557, t. 44.).

²⁰ U objema vjerodostojnim jezičnim verzijama koriste se pojmovi „intentionelle” (francuski) i „deliberate” (engleski). U neobvezujućem njemačkom prijevodu koristi se, tomu suprotno, kako pojam „Absicht” [(njemački „namjera”)] (članak 6. točka (a)) tako i – prema mojem mišljenju pogrešan – pojam „mutwillig” [(njemački „(zlo)namjerno”)] (članak 6. točke (b), (c) i (d)).

²¹ Točka 3. (b) Rezolucije br. 1 (1989.) od 9. lipnja 1989. Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetu Komisija/Španjolska (Vidra) (C-221/04, EU:C:2005:777, t. 39.)

²² Vidjeti upućivanja u bilješci 5. ovog mišljenja.

2. Razlozi za uže tumačenje pojma namjere iz članka 5. Direktive o pticama

36. U svojem sam mišljenju u predmetu Skydda Skogen²³, međutim, upozorila na to da široko tumačenje pojma namjere iz članka 12. Direktive o staništima ne bi u potpunosti trebalo prenijeti na članak 5. Direktive o pticama. No u presudi donesenoj nakon mojeg mišljenja Sud se nije očitovao o tome, nego je u tom smislu raspravio isključivo članak 12. Direktive o staništima.²⁴ Međutim, u ovom se zahtjevu za prethodnu odluku poziva na navedeno mišljenje i oba društva o kojima je u glavnim postupcima riječ predlažu njegovo prihvaćanje.

37. Moje se stajalište u bitnome temelji na činjenici da bi široko tumačenje pojma namjere prilikom primjene članka 5. Direktive o pticama imalo učinke koji bi uvelike nadilazili one pri primjeni članka 12. Direktive o staništima (o tome pod a)). Na taj način shvaćena odredba o zabrani ne bi ni bila nužna za postizanje ciljeva Direktive o pticama (o tome pod b)). Stoga bi široko tumačenje dovelo do strukturnih proturječnosti u sustavu Direktive o pticama (o tome pod c)).

a) Učinci širokog tumačenja pojma namjere

38. U Direktivi o staništima zaštita vrsta ograničena je na malobrojne, u pravilu²⁵ vrlo rijetke vrste. Budući da su te vrste rijetke, potrebno je strogo zaštititi svaki pojedinačni primjerak, što je u članku 12. Direktive o staništima jasno izraženo pojmom *sustava stroge zaštite*²⁶. Međutim, zbog rijetkosti tih vrsta sukobi s njima nisu osobito česti²⁷.

39. Suprotno tomu, zabrane predviđene člankom 5. Direktive o pticama primjenjuju se na sve europske ptice, uključujući dakle i uobičajene vrste koje se pojavljuju gotovo uvijek i posvuda. U tom pogledu također se ne može tvrditi da moderna društva ne prihvaćaju mogućnost nanošenja štete tim vrstama. Naprotiv, poznato je da za takve vrste uslijed različitih ljudskih aktivnosti kao što su izgradnja zgrada²⁸ ili cestovni promet²⁹ nastaju znatne opasnosti.³⁰ Osim toga, Voore Mets naglašava gubitke zbog domaćih mačaka i poljoprivrede.

40. Ako bi se zabrane iz članka 5. Direktive o pticama u potpunosti primjenjivale već u slučaju da se na takva nanošenja štete samo pristaje kao na mogućnost, to bi posljedično dovelo do značajnih sukoba s temeljnim pravima na koja Riigikohus (Vrhovni sud) upućuje u šestom i sedmom pitanju.³¹

²³ Mišljenje u spojenim predmetima C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, točke 79. do 90.

²⁴ Presuda od 4. ožujka 2021., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, t. 48.)

²⁵ Međutim, Möckel, S., „35 Jahre Europäische Vogelschutzrichtlinie“, *Natur und Recht* 2014., str. 381. (387), pravilno upućuje na široko rasprostranjene šišmiše među kojima su sve vrste obuhvaćene strogom zaštitom Direktive o staništima.

²⁶ Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Španjolska (Vidra) (C-221/04, EU:C:2005:777, t. 50.).

²⁷ Moje mišljenje u spojenim predmetima Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 80.)

²⁸ Vidjeti primjerice Machtans, C. S., Wedeles, C. H. R., i Bayne, E. M., „A first estimate for Canada of the number of birds killed by colliding with building windows“, *Avian Conservation and Ecology* 8.2 (2013.), str. 5.

²⁹ Vidjeti primjerice Slater, F. M., „An assessment of wildlife road casualties – the potential discrepancy between numbers counted and numbers killed“, *Web Ecology* 3.1 (2002.), str. 33.

³⁰ Moje mišljenje u spojenim predmetima Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 81.)

³¹ O tome u nastavku, t. 92. i sljedeće ovog mišljenja

b) Nužnost zabrane za postizanje ciljeva Direktive o pticama

41. Zakonodavac je s tim u skladu već prilikom donošenja Direktive o pticama pojasnio da njezin cilj nije bezuvjetna zaštita svake pojedine ptice. Naprotiv, u skladu s člankom 2. Direktive, populacije ptica treba održavati na razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima, istodobno uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve, ili za prilagođavanje tih vrsta toj razini.³² Točno je da države članice u tom smislu u skladu s posebnim pravilima raspolazu marginom prosudbe.³³ Međutim, iz uvodnih izjava 3., 5., 7. i 8. i prije svega desete uvodne izjave Direktive proizlazi da se pod tim podrazumijeva „zadovoljavajuća razina”³⁴ populacije svih vrsta divljih ptica.³⁵ Unatoč kulturološkim, gospodarskim i rekreacijskim zahtjevima, razina vrste može biti „zadovoljavajuća” samo ako se omogući daljnje održavanje populacija u njihovom prirodnom arealu.³⁶

42. Međutim, za zadovoljavajuće očuvanje uobičajenih vrsta u pravilu nisu potrebne zabrane koje se ionako već primjenjuju kada se pristaje na mogućnost nanošenja štete. Čak i ako bi pojedine vrste ovisile o takvim zabranama, to se ne odnosi na uobičajene vrste koje su upravo zato toliko česte jer ljudske aktivnosti barem zasada ne ugrožavaju opstanak njihove populacije.³⁷

43. Kada se populacije određenih vrsta koje su prije bile mnogobrojnije ipak smanje, često je važnije očuvati njihova staništa i s njima upravljati na odgovarajući način. Naime, do takvog smanjenja populacija u pravilu dolazi zbog promjene u pogledu ljudske uporabe tih staništa. Direktiva o pticama već sadržava tu ideju jer se člankom 3. države članice obvezuju zaštititi staništa svih vrsta ptica.³⁸ U međuvremenu se ta obveza konkretizira člankom 4. stavkom 7. i člankom 5. stavkom 5. Uredbe o obnovi prirode³⁹.

44. Suprotno tomu, zabrane predviđene u članku 5. Direktive o pticama namijenjene su primarno zaštititi pojedinačnih primjeraka te zaštitu staništima pružaju u najboljem slučaju posredno. Primjena tih zabrana već u slučaju pristajanja na mogućnost štetnih djelovanja navedenih u toj odredbi bila bi pak u odnosu na neposrednu zaštitu staništa u mnogim slučajevima manje prikladna za očuvanje tih populacija te stoga nije riječ ni o osobito blagom sredstvu.⁴⁰

45. Stoga se člankom 5. Direktive o pticama, za razliku od članka 12. Direktive o staništima, ne zahtijeva strogi sustav zaštite, nego *opći sustav* zaštite svih europskih ptica. Ta se zaštita u skladu sa šestom uvodnom izjavom Direktive o pticama treba prilagoditi konkretnim situacijama u kojima se nalaze različite vrste.

³² Moje mišljenje u spojenim predmetima *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 82.)

³³ Vidjeti presude od 8. srpnja 1987., Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, t. 8.) i Komisija/Italija (262/85, EU:C:1987:340, t. 8.) te od 19. siječnja 1994., *Association pour la protection des animaux sauvages i dr.* (C-435/92, EU:C:1994:10, t. 20.).

³⁴ Vidjeti presude od 27. travnja 1988., Komisija/Francuska (252/85, EU:C:1988:202, t. 28.), od 16. listopada 2003., *Ligue pour la protection des oiseaux i dr.* (C-182/02, EU:C:2003:558, t. 17.) i od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (*Proljetni lov mužjaka gavki*) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 68.), kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika L. A. Geelhoeda u predmetu *WWF Italia i dr.* (C-60/05, EU:C:2006:116, t. 50.) i moje mišljenje u predmetu *Komisija/Irska* (C-418/04, EU:C:2006:569, t. 111. i 112.).

³⁵ Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 97.).

³⁶ Vidjeti moje mišljenje u predmetu *Eesti Suurkiskjad* (C-629/23, EU:C:2024:1029, točke 70. do 83.).

³⁷ Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 83.).

³⁸ Presuda od 13. lipnja 2002., *Komisija/Irska* (*Sjeverna snježnica*) (C-117/00, EU:C:2002:366, t. 15. i sljedeće)

³⁹ Uredba (EU) 2024/1991 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2024. o obnovi prirode i izmjeni Uredbe (EU) 2022/869 (SL, 2024./1991, L)

⁴⁰ Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 84.).

c) Strukturne proturječnosti u sustavu Direktive o pticama

46. S time je povezana još jedna konceptualna razlika između zaštitnih odredaba iz članka 5. Direktive o pticama i članka 12. Direktive o staništima. Budući da se članak 5. primjenjuje na sve europske vrste ptica, ne postoji mogućnost da se određene vrste u cijelosti isključe iz tog sustava zaštite. Suprotno tomu, člankom 19. Direktive o staništima dopuštene su izmjene njezina Priloga IV. u kojem su navedene vrste zaštićene u skladu s člankom 12.

47. Uostalom, široko tumačenje pojma namjere bez ikakvih ograničenja i s time povezana stroga zaštita europskih ptica dovela bi do proturječnosti u ocjeni u okviru Direktive o pticama. Naime, člankom 7. se kao odstupanje od zabrana ubijanja i hvatanja ptica dopušta izlovljavanje određenih vrsta ptica navedenih u Prilogu II. koje inače podliježu zabranama iz članka 5. Međutim, nije razvidno zašto bi ciljano nanošenje štete tim vrstama izlovljavanjem, dakle uglavnom rekreativnom aktivnošću vrlo malog gospodarskog značenja, bilo privilegirano u odnosu na sve druge ljudske aktivnosti prilikom kojih ne postoji namjera nanošenja štete tim vrstama, nego samo pristajanje na takvu mogućnost. Navedeno vrijedi to više jer te druge aktivnosti za naše društvo djelomice imaju esencijalno značenje. Potrebno je sjetiti se samo izgradnje cesta, zgrada ili vjetroelektrana.

48. Tako bi se isto i odstupanjem predviđenim člankom 9. Direktive o pticama neograničeno široko tumačenje članka 5. moglo ispraviti samo u vrlo ograničenoj mjeri uravnoteženjem proturječnih interesa. Dok se člankom 16. stavkom 1. točkom (c) Direktive o staništima dopuštaju odstupanja zbog niza razloga prevladavajućeg javnog interesa, odstupanja iz članka 9. stavka 1. Direktive o pticama navedena su konkretnije.

49. Kao što je to razvidno iz četvrtog i petog pitanja Riigikohusa (Vrhovni sud), nije sasvim isključeno da se barem gospodarsko korištenje šuma obuhvati člankom 9. stavkom 1. točkom (a) trećom alinejom Direktive o pticama, kojom se dopuštaju mjere radi sprečavanja nanošenja ozbiljne štete šumama. Međutim, takvo bi tumačenje bilo vrlo teško uskladiti s ustaljenom sudskom praksom prema kojoj se članak 9. kao odstupanje u načelu treba usko tumačiti.⁴¹

50. Osim toga, zakonodavac Unije u međuvremenu je odlučio da su projekti u području korištenja energije iz obnovljivih izvora u interesu javnog zdravlja i sigurnosti u smislu članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive o pticama⁴². Premda su takvi projekti očito od velikog javnog interesa, teško da se pojmovi „javno zdravlje” i „javna sigurnost” čak i velikodušnim tumačenjem mogu pripisati tim ciljevima. Stoga se ovom zakonodavnom intervencijom ističe preusko definiranje odstupanja iz članka 9. kako bi se prevladavajućem javnom interesu dalo dovoljno prostora.

⁴¹ S tim u vezi vidjeti točku 77. i sljedeće ovog mišljenja.

⁴² Članak 3. Uredbe Uredba Vijeća (EU) 2022/2577 od 22. prosinca 2022. o utvrđivanju okvira za ubrzavanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora (SL 2022., L 335, str. 36.) kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) 2024/223 od 22. prosinca 2023. (SL L, 2024/223) i članak 16. (f) Direktive (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL 2018., L 328, str. 82. i ispravak SL 2023./90078, L) kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2023/2413 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. listopada 2023. o izmjeni Direktive (EU) 2018/2001, Uredbe (EU) 2018/1999 i Direktive 98/70/EZ u pogledu promicanja energije iz obnovljivih izvora te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća (EU) 2015/652 (SL L, 2023/2413)

3. Tumačenje članka 5. Direktive o pticama u skladu s temeljnim pravima

51. Iz svih prethodno navedenih razloga Sud ne bi trebao tumačenje pojma namjere u kontekstu članka 12. stavka 1. Direktive o staništima u potpunosti prenijeti na pojam namjere iz članka 5. Direktive o pticama.⁴³

52. Međutim, spomenutim se utvrđenjima iz presude koja se odnosi na Belovešku šumu⁴⁴ zabranjuje proširenje zabrana iz članka 5. Direktive o pticama isključivo na namjeravana nanošenja štete pticama. Štoviše, Sud je u toj presudi pokazao da mogu postojati slučajevi u kojima on tu odredbu primjenjuje i kada je autor radnje samo pristao na mogućnost nanošenja štete. Ta je primjena proširenja zabrana prikladna ako su pogođene rijetke i izrazito ugrožene vrste. U pogledu tih vrsta zabrane ostaju praktički ograničene u svojem opsegu jer ih se primjenjuju samo vrlo rijetko. Istodobno se njima može znatno doprinijeti stanju očuvanosti tih vrsta.⁴⁵

53. Stoga se ravnoteža između aktivnosti o kojima je riječ i ciljeva Direktive kojom se poštuju temeljna prava predmetnih društava sastoji u tome da se pristajanje na mogućnost nanošenja štete uključi u te zabrane samo ako je to potrebno s obzirom na članak 2. Direktive o pticama. Stoga je potrebno prihvatiti činjenicu da je navedeno tumačenje složenije u primjeni jer se njime zahtijeva uzeti u obzir stanje očuvanosti vrsta ptica. U svakom slučaju, to tumačenje naposljetku odgovara širokoj primjeni zabrana u navedenoj presudi koja se odnosi na Belovešku šumu jer je u tom slučaju bila riječ o vrlo rijetkim vrstama ptica na području određenom za njihovu posebnu zaštitu.⁴⁶

54. Tim se tumačenjem otklanja i spomenuta proturječnost u ocjeni pravila koja se odnose na izlovljavanje.⁴⁷ Naime, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive o pticama, izlovljavanje se dopušta samo zbog visoke populacijske razine, zemljopisne raširenosti i stope razmnožavanja dotičnih vrsta. Osim toga, u skladu s člankom 7. stavkom 4. Direktive o pticama, države članice moraju osigurati da je izlovljavanje u skladu s člankom 2. Iz toga proizlazi da nije riječ o rijetkim ili ugroženim vrstama čija se zaštita zahtijeva širokim tumačenjem zabrane namjernog nanošenja štete.

55. Zabrane u skladu s člankom 5. Direktive o pticama stoga obuhvaćaju nanošenje štete na koje autor radnje pristaje kao na mogućnost samo ako su njome pogođene vrlo rijetke ili ugrožene vrste ptica. Naime, u tom je slučaju potrebna primjena zabrana kako bi se ta vrsta ptica u smislu članka 2. održala ili prilagodila toj razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima i pritom uzima u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve.⁴⁸

4. Zabrana uznemiravanja iz članka 5. točke (d) Direktive o pticama

56. Upravo izvedenim tumačenjem pojma namjernog nanošenja štete ponajprije bi se spriječilo prekomjernu primjenu zabrana namjernog ubijanja kao i namjernog uništavanja ili oštećivanja gnijezda i jaja iz članka 5. točaka (a) i (b) Direktive o pticama.

⁴³ Moje mišljenje u spojenim predmetima *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 87.)

⁴⁴ Vidjeti t. 33. ovog mišljenja.

⁴⁵ Moje mišljenje u spojenim predmetima *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 88.)

⁴⁶ Presuda od 17. travnja 2018., *Komisija/Poljska* (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 18.)

⁴⁷ Vidjeti t. 47. ovog mišljenja.

⁴⁸ Moje mišljenje u spojenim predmetima *Föreningen Skydda Skogen* (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, t. 90.)

57. Suprotno tomu, kada je riječ o zabrani namjernog uznemiravanja iz članka 5. točke (d) Direktive o pticama, odgovarajuće je ograničenje već u samom tekstu izričito uređeno. S tim u skladu, zabrana uznemiravanja ptica primjenjuje se posebno u razdoblju razmnožavanja ili podizanja mladunčadi, (samo) u tolikoj mjeri da bi to uznemiravanje bilo značajno s obzirom na ciljeve ove direktive. Stoga se uznemiravanja zabranjuju samo ako imaju značajan utjecaj na cilj održavanja populacija ptica na zadovoljavajućoj razini ili njihovog prilagođavanja toj razini i time osobito ako se uznemiravanjima nanosi šteta rijetkim ili ugroženim pticama u razdoblju razmnožavanja ili podizanja mladunčadi.⁴⁹

58. Iz te se odredbe može izvesti *argumentum e contrario* jer nedostaje odgovarajuće izričito ograničenje kada je riječ o drugim zabranama. Tako je Sud već odbio u potpunosti primijeniti zabrane, dakle i zabrane namjeravanog nanošenja štete, samo na vrste ptica koje su ugrožene.⁵⁰

59. Međutim, cilj ovdje predloženog tumačenja članka 5. Direktive o pticama nije isključiti određene vrste iz područja njegove primjene ili smanjiti doseg zabrana za sve vrste. Naprotiv, zabrane namjeravanog nanošenja štete trebaju neograničeno biti od koristi za sve vrste.

60. Moj se prijedlog tumačenja štoviše temelji na prisjećanju na ciljeve Direktive o pticama sadržane u zabrani uznemiravanja. Naime, tim se prijedlogom želi izbjeći ograničenje temeljnih prava koje za te ciljeve nije nužno. Bojazan za to postoji u slučaju neograničenog proširenja zabrana na nanošenja štete pticama koja nisu namjeravana, nego se samo pristaje na njihovu mogućnost, iako takva primjena nije potrebna za očuvanje dotične vrste.

5. Nedavne promjene

61. Nakon mojeg mišljenja u predmetu Skydda Skogen došlo je do daljnjih promjena koje, međutim, ne dovode do sadržajno različite ocjene pravne situacije.

62. Kasnije donesena presuda u postupku zbog povrede protiv Poljske može se shvatiti kao prenošenje pojma namjere iz članka 12. Direktive o staništima na članak 5. Direktive o pticama. Sud ponavlja utvrđenja koja se odnose na tumačenje pojma namjere iz članka 12. i potom utvrđuje da je riječ o povredi obiju odredbi.⁵¹ Međutim, to bi se utvrđenje moglo ograničiti i samo na to da predmetno vrlo široko shvaćeno odstupanje nacionalnog prava od zabrana, koje je potrebno propisati na temelju tih dviju odredbi, predstavlja povredu neovisno o tome je li ostvaren pojam namjere. Naime, nacionalno odstupanje primjenjivalo se na svako „gospodarenje šumama provedeno u skladu sa zahtjevima dobre prakse u području gospodarenja šumama”⁵² te je stoga potencijalno dopuštalo i namjeravano nanošenje štete pticama.

63. Značajnije je to što se čini kako zakonodavac Unije prilikom donošenja odredbi o pojednostavnjenom odobravanju projekata za iskorištavanje obnovljivih izvora energije, primjerice energije vjetra, pretpostavlja usklađenost članka 12. Direktive o staništima i članka 5. Direktive o pticama, a time osobito i prijenosa pojma namjere. Prethodno sam spomenula pretpostavku da ti projekti služe javnom zdravlju i sigurnosti u smislu članka 9. stavka 1. točke (a)

⁴⁹ Za više detalja, vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2020:699, točke 96. do 100.).

⁵⁰ Presuda od 4. ožujka 2021., Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 i C-474/19, EU:C:2021:166, točke 36. i 44.).

⁵¹ Presuda od 2. ožujka 2023., Komisija/Poljska (Gospodarenje šumama i dobra praksa gospodarenja šumama) (C-432/21, EU:C:2023:139, točke 77. do 79.).

⁵² Vidjeti prikaz članka 14.b stavka 3. poljskog Zakona o šumama u presudi od Presuda od 2. ožujka 2023., Komisija/Poljska (Gospodarenje šumama i dobra praksa gospodarenja šumama) (C-432/21, EU:C:2023:139, t. 15.).

Direktive o pticama.⁵³ Navedenu pretpostavku slijedi druga pretpostavka prema kojoj su takvi projekti u smislu članka 16. Direktive o staništima u prevladavajućem javnom interesu kao i daljnje pojednostavnjenje opravdanja mjera kojima se povređuju zabrane s područja zaštite vrsta. Osim toga, takvi se projekti pod određenim uvjetima oslobađaju zahtjeva zaštite vrsta iz članka 5. Direktive o pticama.⁵⁴ U uvodnoj izjavi 37. Direktive 2023/2413 potonji se propis objašnjava time da se povremeno ubijanje ili uznemiravanje ptica postrojenjima za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora ne bi trebalo smatrati namjernim ako se poduzmu i primjereno prate mjere primjerene za izbjegavanje takvog ubijanja ili sprečavanje uznemiravanja.

64. Međutim, taj pravno iznimno složen propis ne bi bio potreban kada bi se zabranama iz članka 5. Direktive o pticama obuhvatile samo radnje čija je svrha nanošenje štete pticama. Premda se projektima za iskorištavanje obnovljivih izvora energija ptice mogu ugrožavati, takvo ugrožavanje nije njihova svrha, nego se na njega u najboljem slučaju pristaje kao na mogućnost.

65. Međutim, značenje tih propisa ne treba preuveličavati. Zakonodavac Unije u tim propisima nije izričito odlučio da je pojam namjere iz članka 5. Direktive o pticama ostvaren već kada se samo pristane na mogućnost zabranjenog nanošenja štete. Štoviše, novi propisi predstavljaju ponajprije reakciju na *bojazan* da bi se zaštitom vrsta koja se temelji na širokom tumačenju pojma namjere nerazmjerno mogao spriječiti razvoj korištenja obnovljivih energija.

66. Osim toga, za novostvorena odstupanja još uvijek preostaje područje primjene, ako, kao što sam predložila, primjena širokog tumačenja pojma namjere u slučaju zaštite ptica ovisi o stanju očuvanja te vrste. Naime, u najmanju se ruku kod rijetkih ili ugroženih vrsta primjenjuju zabrane, podložno posebnim pravilima za obnovljive izvore energije, čak i ako se samo pristane na mogućnost nanošenja štete.

67. Stoga se promjene koje su u međuvremenu nastupile ne protive tumačenju pojma namjere iz članka 5. Direktive o pticama prema kojem je nanošenje štete na koje autor radnje pristaje kao na mogućnost zabranjeno samo ako se njime pogađa posebno rijetke ili ugrožene vrste ptica.

6. Znanstveno obrazloženje potrebnih utvrđenja

68. Drugo i treće pitanje odnose se, među ostalim, na to kako se utvrđuje ugrožavanje ptica određenom mjerom. Potrebno je razjasniti je li za primjenjivost zabrana iz članka 5. Direktive o pticama na sječu šuma dovoljno ako se na temelju znanstvenih podataka i promatranja pojedinih ptica može pretpostaviti da se u predmetnoj šumi gnijezdi otprilike 10 parova ptica po hektaru, a da nije utvrđeno da se na području sječe stabala gnijezde jedinke vrsta ptica u nepovoljnom stanju.

69. Prema tumačenju članka 5. Direktive o pticama koje se predlaže u ovom mišljenju kao i dostavljenim informacijama o predmetnom pojavljivanju ptica ne čini se vjerojatnim da je navedeni dio pitanja nužan za odlučivanje o glavnim postupcima.

⁵³ Vidjeti t. 50. ovog mišljenja.

⁵⁴ Članak 6. Uredbe (EU) 2022/2577 (navedeno u bilješci 42.) kao i članak 15.c stavak 1., članak 15.e stavci 2. i 4. kao i članak 16.a stavak 5. Direktive (EU) 2018/2001 kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2023/2413 (navedeno u bilješci 42.)

70. Stoga se samo potpunosti radi napominje da su nadležna tijela dužna donijeti utvrđenja potrebna za odluku o tome protivi li se aktivnost zabranama na temelju najboljih dostupnih znanstvenih spoznaja.⁵⁵

71. To osobito znači da nadležna tijela moraju na temelju tih informacija odrediti „zadovoljavajuću razinu” dotične vrste ptica⁵⁶ koju je potrebno osigurati. Međutim, ona moraju u obzir uzeti i znanstvene studije iz kojih treba preuzeti elemente za odluku o tome zahtijeva li određena vrsta u slučaju određene aktivnosti zaštitu ako se na nanošenje štete samo pristaje kao na mogućnost.

72. Budući da je u Prilogu I. Direktivi o pticama u skladu s člankom 4. stavkom 1. potrebno navesti vrste koje su posebno rijetke ili su posebno ugrožene, okolnost da je takva vrsta pogođena rizikom na koji se pristaje kao na mogućnost upućuje na potrebu primjene zabrana iz članka 5. Međutim, takav se pokazatelj može osporiti najboljim dostupnim znanstvenim spoznajama. Stoga se ne može unaprijed isključiti da mala muharica spomenuta u kontekstu odluke donesene za društvo Voore Mets barem u Estoniji ne zahtijeva nikakvu posebnu zaštitu, kao što je Voore Mets naveo na raspravi pozivajući se na kriterije Međunarodne unije za očuvanje prirode (IUCN), premda je ta vrsta navedena u Prilogu I.

73. Navedene obveze provjere su na državama članicama. Stoga se ne može zahtijevati od privatnih subjekata da svoje ponašanje sveobuhvatno usklade s najboljim znanstvenim spoznajama o zaštiti ptica. Štoviše, njima je dopušteno smatrati da u načelu mogu obavljati dopuštene aktivnosti ako pritom postupaju s dužnom pažnjom koja se za te aktivnosti pretpostavlja. Međutim, i privatni subjekti moraju u obzir uzeti upozorenja i upute koja nadležna tijela izriču na temelju utvrđenja o postojanju ugrožavanja koja nisu u skladu s člankom 5. Direktive o pticama.⁵⁷

74. Čini se kako je sustav kontrole sječe stabala koji se provodi tijekom razdoblja razmnožavanja prema podacima koje je navela Estonija u skladu s navedenim pristupom. Nakon što se pokazalo da su se populacije ptica u toj državi članici osobito u starim šumama smanjile, Keskkonnaamet (Ured za okoliš) u prvom je koraku na temelju stanišnih tipova i starosti dotičnih šuma odredio rizike za ptice te sve šumske površine po toj osnovi razdijelio u tri kategorije rizika. Potom je te informacije objavio na mrežnim stranicama kako bi ih vlasnici šuma mogli uzeti u obzir prilikom svojeg planiranja. U drugom koraku, nakon prijave sječe stabala, Keskkonnaamet (Ured za okoliš) provjerava situaciju na lokaciji i zabranjuje radove ako su povezani s posebnim opasnostima za ptice. Estonija je na raspravi navela kako je na toj osnovi tijekom 2023. nakon 2500 provedenih kontrola zabranjena sječa stabala u 32 slučaja.

7. Međuzaključak

75. Stoga zaključno treba utvrditi da se zabranama iz članka 5. Direktive o pticama obuhvaća nanošenje štete na koje autor radnje pristaje kao na mogućnost samo ako je riječ o posebno rijetkim ili, s obzirom na najbolje dostupne znanstvene spoznaje, posebno ugroženim vrstama

⁵⁵ Vidjeti presude od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 113.), od 17. ožujka 2021., One Voice i Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, t. 30.) i od 29. srpnja 2024., ASCEL (C-436/22, EU:C:2024:656, točke 65. i 74.).

⁵⁶ Vidjeti t. 41. ovog mišljenja.

⁵⁷ Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Španjolska (Vidra) (C-221/04, EU:C:2005:777, t. 52.).

ptica. Naime, u tim je slučajevima potrebna primjena zabrana kako bi se pogođena vrsta ptica u smislu članka 2. održala ili prilagodila razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima, istodobno uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve.

76. Radi potpunosti treba dodati i to da su države članice u skladu s člankom 193. UFEU-a i člankom 14. Direktive o pticama, naravno, slobodne uvesti i strože mjere za zaštitu ptica.⁵⁸

B. Četvrto i peto pitanje – vlasništvo kao opravdanje odstupanja iz članka 9. Direktive o pticama

77. Svojim četvrtim i petim pitanjem Riigikohus (Vrhovni sud) nastoji saznati dopuštaju li se člankom 9. stavkom 1. točkom (a) trećom alinejom u vezi s člankom 2. Direktive o pticama odstupanja od zabrana iz članka 5. za čiste sječe ili oplodne sječe radi sprečavanja nanošenja ozbiljne štete šumi kao vlasništvu.

78. Ta su pitanja očito postavljena za slučaj da su sječe stabala planirane u glavnim postupcima obuhvaćene zabranama namjernog ubijanja ptica iz članka 5. točke (a) Direktive o pticama, namjernog uništavanja ili oštećivanja gnijezda iz članka 5. točke (b) i namjernog uznemiravanja ptica iz članka 5. točke (d). U slučaju da Sud prihvati tumačenje članka 5. predloženo u ovom mišljenju, primjena tih zabrana na temelju dostupnih informacija o pogođenim vrstama ptica ipak se ne čini vjerojatnom tako da ne bi bilo potrebno odgovarati na ta pitanja.

79. Suprotno tomu, nije uvjerljivo Komisijino shvaćanje prema kojem su pitanja hipotetska već time što Voore Mets i Lemeks Põlva nisu zahtijevali odstupanja od zabrana iz članka 5. Direktive o pticama. Naime, o nacionalnom pravu ovisi je li takav zahtjev bio potreban ili je tijelo bilo dužno po službenoj dužnosti provjeriti mogućnost odstupanja.

80. Ispitivanje primjenjivosti odstupanja svakako ima smisla. Naime, tom će se prilikom pokazati da je odstupanje jedva prikladno da bi se njime spriječile neprimjerene posljedice širokog tumačenja pojma namjere.

81. Sud je već pojasnio da je točno da se člankom 9. Direktive o pticama dopušta znatno odstupanje od općeg sustava zaštite, ali se njime predviđa samo konkretna i precizna primjena kako bi se uzelo u obzir konkretne zahtjeve i posebne situacije.⁵⁹ Sud je isto tako odlučio da se ta odredba kao odstupanje treba usko tumačiti i za koju teret dokazivanja postojanja potrebnih pretpostavki za svako odstupanje mora biti na tijelu koje o njemu odlučuje.⁶⁰

82. Dodatnim zahtjevima iz članka 9. stavka 2. koje ističe Estonija naglašava se izniman karakter odstupanja. Naime, s tim se u skladu pri odstupanju osobito moraju navesti podaci o vrstama koje su predmet odstupanja i pobližim okolnostima pod kojima je odstupanje moguće. Osim toga, moraju se odrediti potrebne kontrole i tijelo koje je ovlašteno za proglašenje postojanja traženih uvjeta i za odlučivanje o tome koja se sredstva, mjere ili metode smiju koristiti, u okviru kojih ograničenja i tko ih smije koristiti.

⁵⁸ Vidjeti presudu od 21. srpnja 2011., Azienda Agro-Zootecnica Franchini i Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, točke 49. i 50.).

⁵⁹ Presude od 8. srpnja 1987., Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, t. 7.), od 7. ožujka 1996., Associazione Italiana per il WWF i dr. (C-118/94, EU:C:1996:86, t. 21.) i od 11. studenoga 2010., Komisija/Italija (C-164/09, EU:C:2010:672, t. 28.)

⁶⁰ Presude od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 34.) i od 23. travnja 2020., Komisija/Finska (Proljetni lov mužjaka gavki) (C-217/19, EU:C:2020:291, t. 66.)

83. Pretpostavi li se da u Estoniji postoje potrebni zakonski uvjeti za odstupanje u korist sječe šuma, ta država članica može u skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (a) trećom alinejom Direktive o pticama radi sprečavanja nanošenja ozbiljne štete usjevima, stoci, šumama, ribnjacima i vodama odstupiti od članka 5. ako ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje.

84. Zaštita šuma pritom se ne odnosi samo na stanište šume i njegove ekološke funkcije, nego uključuje i njegovu vrijednosti u smislu ekonomskog dobra. Naime, člankom 9. stavkom 1. točkom (a) trećom alinejom Direktive o pticama dopuštaju se i mjere za zaštitu usjeva, stoke, šuma i ribnjaka. Ta zaštićena dobra nisu ponajprije ekološke prirode, nego ih obilježava i njihovo gospodarsko iskorištavanje.

85. Kao što to Riigikohus (Vrhovni sud) pravilno navodi, gospodarska funkcija zaštite šuma još je očitija u Bernskoj konvenciji. Člankom 9. stavkom 1. točkom (a) drugom alinejom Konvencije dopuštaju se iznimke od zabrana radi sprečavanja ozbiljnih šteta na usjevima, stoci, šumama, ribnjacima, vodi i *drugim oblicima vlasništva*. Stoga je zaštita šume u Konvenciji samo primjer zaštite vlasništva. Kao sastavni dio vlasništva, šuma ponajprije ima funkciju ekonomskog dobra.

86. Suprotno tomu, zaštita šume kao staništa prije svega je zaštićeno dobro iz članka 9. stavka 1. točke (a) četvrte alineje Direktive o pticama kojim se dopuštaju odstupanja radi zaštite flore i faune.

87. Međutim, cilj članka 9. stavka 1. točke (a) treće alineje Direktive o pticama nije da se njime izravno omogućiti ili potiče gospodarsko korištenje navedenih zaštićenih dobara, dakle i šuma. Naprotiv, s tim u skladu dopuštene su mjere radi sprečavanja nanošenja ozbiljne šteta, što znači da šteta mora dosegnuti određenu razinu.⁶¹ Lemeks Põlva primjerice navodi zarazu potkornjakom.

88. Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su predmetna društva zainteresirana za sječu stabala tijekom razdoblja razmnožavanja ponajprije radi učinkovitog korištenja svojih resursa i u tom razdoblju. Posljedice vremenskog ograničavanja gospodarskog korištenja šume ili mjera održavanja koje nisu hitne, poput oplodnih sječa, ipak se u slučaju uskog tumačenje odredbe ne mogu smatrati ozbiljnom štetom za šumu.

89. Opseg štete u iznosu od 2 403,52 eura koju ističe Voore Mets isto je tako u vrlo razumnom okviru. Stoga unatoč činjenici da je taj interes legitiman interesa, on ipak ne može automatski prevladati interes za zaštitu ptica. Naime, u tom bi slučaju gotovo svako ograničavanje gospodarskog korištenja zaštićenih dobara navedenih u članku 9. stavku 1. točki (a) trećoj alineji Direktive o pticama predstavljalo dovoljnu štetu temeljem koje bi moglo primijeniti odstupanje. Odstupanje bi time postalo pravilo.

90. Usto, odstupanje iz članka 9. Direktive o pticama dopušteno je samo ako ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje. Sporne sječe stabala mogu se, međutim, provoditi i izvan razdoblja razmnožavanja. Upravo su sječe stabala zimi navodno čak posebno korisne. Staatsforste des Freistaats Bayern (Državne šume savezne zemlje Bavorske, Njemačka) u prilog tomu navode zaštitu tla, manji udio vode u drvu, manji rizik od zaraze insektima ili gljivicama kao i u

⁶¹ Presuda od 8. srpnja 1987., Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, t. 56.)

listopadnoj šumi sigurnost na radu jer nema lišća koje priječi pogled na krošnju.⁶² Kada se sječa stabala tako organizira da se tijekom zime nasiječe zaliha dovoljna za zadovoljavanje potražnje sljedeće godine, tada, suprotno argumentaciji obaju društava, drvo ljeti nije potrebno uvoziti.

91. Međutim, znatno velikodušnije tumačenje uvjeta za odstupanje bilo bi potrebno kako bi se izbjegla kršenja temeljnih prava u slučaju kada bi se zabrane iz članka 5. Direktive o pticama primjenjivale i u slučaju pristajanja na mogućnost nanošenja štete vrstama koje tu zaštitu ne trebaju. Naime, legitiman interes za zaštitu tih ptica navedenim zabranama vrlo je neznatan, dok je u glavnim postupcima razvidno da su ograničenja za dotična društva u najmanju ruku primjetna.

C. Šesto i sedmo pitanje – usklađenost zabrane s temeljnim pravima

92. U slučaju da se člankom 5. Direktive o pticama, čak ni uzimajući u obzir članak 9., ne dopušta tijekom razdoblja razmnožavanja i podizanja mladunčadi ptica izvršiti čistu sječu ili oplodnu sječu čak i ako se sječom stabala ne nanosi šteta vrstama ptica u nepovoljnom stanju, Riigikohus (Vrhovni sud) želi saznati je li takav propis u skladu s člancima 16. i 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Tim se temeljnim pravima štite sloboda poduzetništva i vlasništvo.

93. Već prema tekstu tih pitanja na njih nije potrebno odgovoriti ako Sud prihvati u ovom mišljenju predloženo tumačenje članka 5. Direktive o pticama⁶³ ili, u suprotnom, barem šire protumači članak 9. stavak 1. točku (a) treću alineju Direktive o pticama.⁶⁴

94. Međutim, u slučaju da Sud utvrdi da se zabrane iz članka 5. Direktive o pticama primjenjuju na sve europske vrste ptica ako se na nanošenje štete samo pristane kao na mogućnost te se odstupanjem iz članka 9. stavka 1. točke (a) treće alineje istodobno ne omogućava sječa šuma tijekom razdoblja razmnožavanja ptica, tada bi se uistinu postavilo pitanje jesu li ti propisi u skladu s navedenim temeljnim pravima. Stoga bi to pitanje, suprotno shvaćanju Vijeća i Komisije, bilo relevantno za odlučivanje.

95. Naime, zabranom sječe stabala tijekom razdoblja razmnožavanja ptica ograničava se sloboda poduzetništva, ali i korištenje vlasništva na dotičnoj šumi. Društva Voore Mets i Lemeks Põlva čak navode da su zbog tih ograničenja morala privremeno otpustiti dio svojih radnika.

96. Točno je da se člankom 52. stavkom 1. Povelje dopuštaju ograničenja pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom ako su predviđena zakonom i njima se poštuje bit tih prava i sloboda te su podložno načelu proporcionalnosti potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba. Stoga ta ograničenja ne smiju, s obzirom na željeni cilj, predstavljati prekomjerno i neprihvatljivo uplitanje kojim se nanosi šteta samoj biti tako zajamčenih prava.⁶⁵

⁶² Bayerische Staatsforste, Je kälter und trockener, desto besser, (Bavarske državne šume, Što hladnije i suše, to bolje) <https://www.baysf.de/de/medienraum/themenspecials/forstwirtschaft-im-winterwald.html>.

⁶³ Vidjeti t. 75. ovog mišljenja.

⁶⁴ Vidjeti t. 91. ovog mišljenja.

⁶⁵ Presude od 13. prosinca 1979., Hauer (44/79, EU:C:1979:290, t. 23.), od 14. prosinca 2004., Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 72.), od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 70.)

97. Zaštita okoliša⁶⁶ pa stoga i zaštita ptica⁶⁷ u tom su smislu ciljevi u općem interesu. To više što su divlje ptice sastavni dio zajedničkog nasljeđa država članica.⁶⁸

98. Međutim, dvojbeno je može li se zaštitom ptica u obliku širokog tumačenja zabrana iz članka 5. Direktive o pticama i uskim tumačenjem odstupanja iz članka 9. uistinu opravdati ograničenje navedenih temeljnih prava.

99. Točno je da bi takvo tumačenje bilo prikladno za poticanje zaštite ptica. Isto tako, ništa ne upućuje na blaže mjere kojima bi se postigla slična razina zaštite.

100. Međutim, tako postignuta razina zaštite bila bi viša od one koju je zakonodavac Unije namjeravao postići Direktivom o pticama. Naime, u skladu s člankom 2. Direktive o pticama države članice trebaju samo prilagoditi i održavati vrste ptica na razini koja, uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve, odgovara ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima.

101. Stoga nije potrebno ograničiti temeljna prava primjenom zabrana iz članka 5. Direktive o pticama na vrste koje se i bez tih zabrana nalaze na toj razini. Zbog tog se razloga navedeno ograničenje ne može opravdati ciljem Direktive o pticama. Međutim, ono bi se izbjeglo prihvaćanjem tumačenja u skladu s temeljnim pravima koje sam predložila.

V. Zaključak

102. Stoga predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

Zabranama iz članka 5. Direktive 2009/147/EZ o očuvanju divljih ptica obuhvaća se nanošenje štete na koje autor radnje pristaje kao na mogućnost samo ako su njime pogođene posebno rijetke ili, s obzirom na najbolje dostupne znanstvene spoznaje, posebno ugrožene vrste ptica. Naime, u tim je slučajevima primjena zabrana nužna kako bi se ta vrsta ptica u smislu članka 2. Direktive održala ili prilagodila razini koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturološkim zahtjevima, istodobno uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske zahtjeve.

⁶⁶ Presude od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 114.), od 13. veljače 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-530/11, EU:C:2014:67, t. 70.) i od 27. siječnja 2022., Sātiņi-S (C-234/20, EU:C:2022:56, t. 64. i 65.)

⁶⁷ Presuda od 8. rujna 2022., Ministerstvo životniho prostředí (Papageienart Hyazinth-Ara) (C-659/20, EU:C:2022:642, t. 64.)

⁶⁸ Sedma uvodna izjava Direktive o pticama kao i presude od 8. srpnja 1987., Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, t. 9.), od 7. ožujka 1996., Associazione Italiana per il WWF i dr. (C-118/94, EU:C:1996:86, t. 20.), od 8. lipnja 2006., WWF Italia i dr. (C-60/05, EU:C:2006:378, t. 24.) i od 2. ožujka 2023., Komisija/Poljska (Gospodarenje šumama i dobra praksa gospodarenja šumama) (C-432/21, EU:C:2023:139, t. 73.).