



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

14. siječnja 2016. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 92/43/EEZ – Članak 6. stavci 2. do 4. – Uvrštavanje područja na popis područja od značaja za Zajednicu nakon odobrenja projekta, ali prije početka njegova izvršenja – Ispitivanje projekta nakon uvrštavanja područja na navedeni popis – Zahtjevi koji se odnose na to ispitivanje – Posljedice završetka projekta na izbor između alternativa“

U predmetu C-399/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukom od 6. ožujka 2014., koju je Sud zaprimio 18. kolovoza 2014., u postupku

Grüne Liga Sachsen eV i dr.

protiv

Freistaat Sachsen,

uz sudjelovanje:

Landeshauptstadt Dresden,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešić, predsjednik drugog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, C. Toader (izvjestiteljica), E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. lipnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Grüne Liga Sachsen eV i dr., M. Gellermann, *Rechtsanwalt*,

— za Freistaat Sachsen, F. Fellenberg, *Rechtsanwalt*,

— za češku vladu, M. Smolek, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: njemački.

— za Europsku komisiju, C. Hermes i G. Wilms, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 24. rujna 2015.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. stavaka 2. do 4. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.; u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Grüne Lige Sachsen eV i dr. (u daljnjem tekstu: Grüne Liga Sachsen) i Freistaata Sachsen (savezna zemlja Saska) u vezi s odlukom o odobrenju planova koju su tijela potonje donijela za izgradnju mosta na rijeci Labi u Dresdenu.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Prva uvodna izjava Direktive o staništima predviđa:
„[...] očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, uključujući očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore, čine bitan cilj od općeg interesa kojemu teži Zajednica, kako je navedeno u članku [191. UFEU-a].“
- 4 Treća uvodna izjava te direktive glasi kako slijedi:
„[...] ova Direktiva, čiji je glavni cilj promicanje održavanja biološke raznolikosti, uzimajući u obzir gospodarske, socijalne, kulturne i regionalne zahtjeve, doprinosi općem cilju održivog razvitka; [...] održavanje takve biološke raznolikosti u određenim slučajevima može zahtijevati održavanje ili čak poticanje čovjekove aktivnosti.“
- 5 Članak 1. Direktive o staništima određuje:
„Za potrebe ove Direktive:
[...]
(k) *područje od značaja za Zajednicu* [u daljnjem tekstu: PZZ] znači područje koje, u biogeografskoj regiji ili regijama kojima pripada, znatno doprinosi održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti prirodnog stanišnog tipa navedenog u Prilogu I. ili neke od vrsta navedenih u Prilogu II. i može također znatno doprinijeti koherentnosti mreže Natura 2000 navedene u članku 3., i/ili znatno doprinosi održavanju biološke raznolikosti unutar dotične biogeografske regije ili regija.
[...]
l) *posebno područje očuvanja* znači [PZZ] koje su države članice odredile zakonskim, administrativnim i/ili ugovornim aktom, gdje se potrebne mjere očuvanja primjenjuju radi održavanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i/ili populacija vrsta za koje je to područje određeno;

[...]“

6 Članak 3. stavak 1. navedene direktive propisuje:

„Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja osniva se pod nazivom Natura 2000. Ova mreža, sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. i staništa vrsta navedenih u Prilogu II., omogućuje održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.

[...]“

7 Članak 4. stavak 1. prvi podstavak Direktive o staništima određuje da države članice predlažu popis područja, spomenutih u toj odredbi na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (faza 1.) toj direktivi i relevantnih znanstvenih informacija.

8 Sukladno članku 4. stavku 1. drugom podstavku navedene direktive, popis predloženih područja mora se proslijediti Europskoj komisiji u roku od tri godine od njezina priopćenja, zajedno s informacijama o svakom području.

9 Sukladno članku 4. stavku 2. Direktive o staništima, Komisija u dogovoru sa svakom državom članicom sastavlja nacrt popisa PZZ-a na temelju popisa država članica u kojima se navode područja na kojima se nalaze jedan ili više prioriternih prirodnih stanišnih tipova ili prioriternih vrsta.

10 Članak 4. stavak 5. Direktive o staništima glasi ovako:

„Čim se područje uvrsti na popis naveden u trećoj točki stavka 2. podložno je odredbama članka 6. stavaka 2., 3. i 4.“

11 Članak 6. te direktive propisuje:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta područjima [područja] ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih tipova iz Priloga I. i vrstama iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

3. Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na to područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.

4. Ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja na područje i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog imperativnih razloga prevladavajućeg [prevagujućeg] javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000. Ona Komisiju izvješćuje o usvojenim kompenzacijskim mjerama.

Kad se u određenom području nalazi prioritetni prirodni stanišni tip i/ili prioritetna vrsta, mogu se razmatrati samo ona pitanja koja se odnose na zdravlje ljudi ili javnu sigurnost, na korisne posljedice od primarnog značaja za okoliš ili, nastavno na mišljenje Komisije, na ostale imperativne [važne] razloge prevladavajućeg [prevagujućeg] javnog interesa.“

Njemačko pravo

- 12 Članak 80. Zakonika o upravnom postupku (Verwaltungsgerichtsordnung) predviđa:

„(1) Prigovor i tužba za poništenje imaju suspenzivan učinak. [...]

(2) Nemaju suspenzivan učinak

[...]

3. isključivo u ostalim slučajevima predviđenima saveznim pravom ili, za područno pravo, područnim zakonom [...].

[...]

(5) Sud koji odlučuje o meritumu može na zahtjev naložiti potpun ili djelomičan suspenzivan učinak u slučajevima predviđenima u stavku 2. točkama 1. do 3., [...].

[...]“

- 13 Članak 39. Zakona savezne zemlje Saske o cestama (Sächsisches Straßengesetz), naslovljen „Odobrenje planova“, u stavku 10. određuje:

„Pravni lijek protiv odluke o odobrenju planova [...] nema suspenzivan učinak.“

- 14 Članak 22.b stavci 1. do 3. Zakona savezne zemlje Saske o zaštiti prirode (Sächsisches Naturschutzgesetz), u verziji od 11. listopada 1994., koji prenosi članak 6. stavke 3. i 4. Direktive o staništima, u verziji od 11. listopada 1994. u biti predviđa da je, prije svakog odobrenja ili provedbe projekta, potrebno provesti prikladnu procjenu posljedica na PZZ-e ili europska područja zaštite ptica s obzirom na ciljeve njihova očuvanja. Ako iz procjene utjecaja na područje iz članka 1. prve rečenice tog zakona proizlazi da projekt može ozbiljno naštetiti tom području u bitnim elementima, koji su nužni za ciljeve očuvanja ili ciljeve zaštite, projekt je zabranjen. Iznimno se takav projekt može odobriti ili provesti samo ako je to nužno iz važnih razloga od prevagujućeg općeg interesa, uključujući one socijalne ili ekonomske naravi, i ako ne postoji drugo zadovoljavajuće rješenje koje bi omogućilo postizanje željenog rezultata projekta na drugom području bez izazivanja štete ili uz izazivanje manje ozbiljne štete.

- 15 U poglavlju 3.3., „Vodič za primjenu odredaba o uspostavljanju i zaštiti europske ekološke mreže Natura 2000“ („Arbeitshilfe zur Anwendung der Vorschriften zum Aufbau und Schutz des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000“), koji su saska tijela nadležna u tom području obvezna poštovati na temelju Uredbe br. 61-8830.10/6 ministra poljoprivrede i okoliša savezne zemlje Saske od 27. ožujka 2003., navodi se:

„Ako projekti ili planovi mogu ozbiljno naštetiti područjima na koja se Direktiva o staništima potencijalno odnosi, tada je potrebno po analogiji primijeniti odredbe o procjeni utjecaja i primjeni iznimaka sukladno objašnjenima u poglavlju 6. i pratećim poglavljima. Ograničenja koja iz toga već proizlaze u odnosu na ‚područja na koja se Direktiva o staništima potencijalno odnosi‘ mogu biti isključena pod uvjetima previđenima u članku 22.b stavcima 3. do 5. Zakona savezne zemlje Saske o

zaštiti prirode, u mjeri u kojoj privremena zaštita ne može biti stroža od konačne zaštite. Područja o kojima je savezna zemlja Saska obavijestila Europsku komisiju smatraju se područjima na koja se Direktiva o staništima ‚potencijalno‘ odnosi, do uspostavljanja popisa Zajednice“.

- 16 Uredbom br. 62-8830.10-6 od 12. svibnja 2003. ministar poljoprivrede i okoliša savezne zemlje Saske utvrdio je da su privremeni ciljevi očuvanja PZZ-a predloženih sukladno Direktivi o staništima koje je utvrdila služba savezne zemlje Saske nadležna za okoliš i geologiju (Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie) bili obveznog karaktera. Ta uredba, koja je posebice upućena tijelu nadležnom za odobravanje planova izgradnje mosta pod nazivom „Waldschlößchenbrücke“, precizira:

„Trenutačni ‚privremeni‘ ciljevi očuvanja se do tada proglašavaju obveznima radi predvidljivosti“.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 17 Dana 25. veljače 2004. regionalno vijeće Dresdena (Regierungspräsidium Dresden), od sada regionalna uprava Dresdena (Landesdirektion Dresden), koje je tijelo tuženika u glavnom postupku, odobrilo je planove za izgradnju cestovnog mosta „Waldschlößchenbrücke“ koji se proteže od livada na obali rijeke Labe (Elbauen) do Labe na razini gradskog središta Dresdena.
- 18 Odluka kojom se odobravaju navedeni planovi, koja je bila neposredno izvršna, počivala je na studiji utjecaja na floru, faunu i stanište od siječnja 2003. u vezi s posljedicama projekta izgradnje tog mosta na ciljeve zaštite i očuvanja područja nazvanog „dolina Labe između Schöne i Mühlberga“ („Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg“).
- 19 Provodeći tu studiju, kojom je zaključeno da ne postoje značajne ili trajne negativne posljedice predmetnog projekta izgradnje na ciljeve očuvanja navedenog područja, nadležno tijelo željelo se osloniti na zahtjeve članka 6. stavaka 3. i 4. Direktive o staništima. Sukladno podacima koje je podnio sud koji je uputio zahtjev, navedena studija nije međutim zadovoljavala te zahtjeve, već je samo predstavljala prethodnu procjenu rizika.
- 20 Dana 15. travnja 2004. Grüne Liga Sachsen, udruženje za zaštitu prirode ovlašteno biti stranka u postupku, podnijelo je tužbu za poništenje odluke o odobrenju planova od 25. veljače 2004., koja sukladno članku 80. stavku 2. točki 3. Zakonika o upravnom postupku, u vezi s člankom 39. Zakona savezne zemlje Saske o cestama, nije imala suspenzivan učinak. Istodobno s podnošenjem tužbe Grüne Liga Sachsen podnijela je zahtjev za privremene mjere na temelju članka 80. stavka 5. Zakonika o upravnom postupku kako bi spriječila početak radova.
- 21 Tijekom prosinca 2004. Komisija je područje „dolina Labe između Schöne i Mühlberga“ („Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg“) uvrstila kao PZZ na popis predviđen člankom 4. Direktive o staništima.
- 22 Uredbom od 19. listopada 2006. regionalno vijeće Dresdena je proglasilo to područje, osim dijela livada na obali rijeke Labe smještenog u gradskom središtu Dresdena, posebnim područjem očuvanja ptica ili njihovih staništa.
- 23 Radovi na cestovnom mostu „Waldschlößchenbrücke“ započeli su u studenome 2007. nakon što je odlukom od 12. studenoga 2007. Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (Visoki upravni sud savezne zemlje Saske) konačno odbio zahtjev za privremene mjere koji je podnijela Grüne Liga Sachsen.
- 24 Odlukom o dopunama i izmjenama od 14. listopada 2008. regionalna uprava Dresdena provela je novu ograničenu ocjenu učinaka projekta u pitanju u glavnom postupku, čiji je cilj bio najprije provjeriti može li taj projekt imati značajan utjecaj na odnosno područje u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, a na drugom mjestu jesu li pretpostavke za primjenu odstupanja na temelju stavka 4. istog

članka bile ispunjene što se tiče utvrđenog negativnog utjecaja povezanog s određenim staništima i određenim vrstama. Rezultat te ocjene bilo je odobrenje navedenog projekta postupkom odstupanja iz članka 6. stavka 4. te direktive pomoću dodatnih mjera.

25 Presudom od 15. prosinca 2011. Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Visoki upravni sud savezne zemlje Saske) odbio je tužbu za poništenje koju je 15. travnja 2004. podnijela Grüne Liga Sachsen.

26 Navedeno udruženje podnijelo je žalbu Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud).

27 Tijekom 2013. godine radovi izgradnje navedenog mosta su završeni. Most je otvoren za promet iste godine.

28 Sud koji je uputio zahtjev u biti smatra da presuda u predmetu u kojem odlučuje prethodno pretpostavlja odgovor na pitanje pod kojim uvjetima projekt koji je odobren prije uvrštavanja predmetnog područja na popis PZZ-a mora biti predmet *a posteriori* ispitivanja utjecaja, sukladno članku 6. stavku 2 Direktive o staništima, i koje kriterije u tom slučaju treba primijeniti. Objašnjava da su mu ta pojašnjenja potrebna kako bi mogao provjeriti zakonitost dopunskog postupka iz 2008.

29 Pod tim uvjetima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 6. stavak 2. Direktive o staništima tumačiti na način da projekt izgradnje mosta koji je odobren prije uvrštavanja područja u popis PZZ-a, a ne služi izravno upravljanju područjem, mora biti podvrgnut preispitivanju utjecaja prije njegova izvođenja ako je područje uvršteno u popis nakon izdavanja odobrenja, ali prije početka izvođenja projekta, dok je prije izdavanja odobrenja provedena samo procjena rizika/prethodno ispitivanje?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

Mora li nacionalno tijelo prilikom *a posteriori* preispitivanja poštovati zahtjeve iz članka 6. stavaka 3. i 4. Direktive o staništima ako je na njima htjelo preventivno temeljiti procjenu rizika/prethodno ispitivanje koje je prethodilo izdavanju odobrenja?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje i niječnog odgovora na drugo pitanje:

Koji zahtjevi moraju biti postavljeni u skladu s člankom 6. stavkom 2. Direktive o staništima za *a posteriori* preispitivanje odobrenja izdanog za projekt i na koji se trenutak treba odnositi to ispitivanje?

4. Treba li u okviru dopunskog postupka koji služi ispravljanju pogreške utvrđene prilikom *a posteriori* preispitivanja u skladu s člankom 6. stavkom 2. Direktive o staništima ili ocjene utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. iste direktive odgovarajućim izmjenama uvjeta za ispitivanje uzeti u obzir da je građevina mogla biti izgrađena i korištena jer je rješenje o odobrenju plana bilo izvršno odmah te je zahtjev za privremene mjere pravomoćno odbijen? Vrijedi li to u svakom slučaju za naknadno ispitivanje drugih pogodnih mogućnosti koje je potrebno u okviru odluke u skladu s člankom 6. stavkom 4. Direktive o staništima?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 30 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 2. Direktive o staništima tumačiti na način da nadležna tijela moraju za plan ili projekt – koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, a koji je odobren slijedom studije koja ne udovoljava zahtjevima članka 6. stavka 3. te direktive, prije uvrštavanja predmetnog područja na popis PZZ-a – *a posteriori* ispitati utjecaj koji ima na to područje prije njegova izvršenja.
- 31 Kako bi se pružio koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev, najprije je potrebno provjeriti je li članak 6. stavak 2. Direktive o staništima primjenjiv na činjenice u glavnom postupku. Na drugom mjestu valja ispitati postoji li na temelju te odredbe obveza provođenja *a posteriori* ispitivanja utjecaja projekta na predmetno područje poput onog u pitanju u glavnom postupku.
- 32 Prema članku 4. stavku 5. Direktive o staništima, kako ga je protumačio Sud, zaštitne mjere predviđene u članku 6. stavcima 2. do 4. te direktive određene su samo što se tiče područja koja su sukladno članku 4. stavku 2. trećem podstavku navedene direktive uvrštena na popis područja koja je Komisija odredila kao PZZ prema postupku iz članka 21. iste direktive (presude Dragaggi i dr., C-117/03, EU:C:2005:16, t. 25. kao i Bund Naturschutz in Bayern i dr., C-244/05, EU:C:2006:579, t. 36.).
- 33 Sud je međutim presudio da, iako je projekt odobren prije nego što je sustav zaštite predviđen Direktivom o staništima postao primjenjiv na predmetno područje i slijedom toga takav projekt nije bio podvrgnut zahtjevima postupka prethodne procjene prema članku 6. stavku 3. te direktive, izvršenje projekta ipak je obuhvaćeno člankom 6. stavkom 2. navedene direktive (vidjeti u tom smislu presude Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, t. 48. i 49. kao i Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 124. i 125.).
- 34 U ovom slučaju, iz kronologije činjenica u glavnom postupku proizlazi da se most „Waldschlößchenbrücke“ gradio od 2007. do 2013. godine, odnosno nakon uvrštavanja predmetnog područja na popis PZZ-a u prosincu 2004. Uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točkama 32. i 33. ove presude, valja zaključiti da je izvršenje tog projekta, nakon tog uvrštavanja, obuhvaćeno člankom 6. stavkom 2. Direktive o staništima.
- 35 Što se tiče pitanja nameće li članak 6. stavak 2. Direktive o staništima obvezu preispitivanja utjecaja plana ili projekta, poput onog u pitanju u glavnom postupku, koji je odobren nakon uvrštenja predmetnog područja na popis PZZ-a, na temelju prethodne studije rizika koja nije u skladu sa zahtjevima iz članka 6. stavka 3. te direktive, valja utvrditi da se takva obveza ne može nedvosmisleno izvesti iz teksta navedenog članka 6. stavka 2.
- 36 Naime, za razliku od članka 6. stavka 3. Direktive o staništima koji, prema svojem tekstu, utvrđuje postupak procjene koji ima za svrhu osigurati da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem predmetnim područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali će vjerojatno značajno utjecati na njega, bude odobren samo ako ne utječe negativno na cjelovitost tog područja (vidjeti u tom smislu presudu Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 28. kao i navedenu sudsku praksu), članak 6. stavak 2. te direktive izričito ne predviđa konkretne zaštitne mjere poput obveze ispitivanja ili preispitivanja utjecaja plana ili projekta na prirodna staništa i vrste.
- 37 Ta odredba utvrđuje opću obvezu zaštite koja se sastoji u poduzimanju zaštitnih mjera prikladnih za izbjegavanje pogoršanja kao i uznemiravanja koji bi mogli imati značajan utjecaj s obzirom na ciljeve te direktive (vidjeti u tom smislu presude Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging,

C-127/02, EU:C:2004:482, t. 38.; Komisija/Italija, C-304/05, EU:C:2007:532, t. 92. kao i Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 33.). Kao što je navela nezavisna odvjetnica u točki 43. svojeg mišljenja, ta obveza je trajne naravi.

- 38 Što se tiče projekata koji ne udovoljavaju zahtjevima koji proizlaze iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, Sud je već presudio da se obveza *a posteriori* nadzora nad utjecajem planova ili projekata koji postoje na predmetnom području može temeljiti na članku 6. stavku 2. te direktive (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-6/04, EU:C:2005:626, t. 57. i 58.).
- 39 Međutim, kao što je navela nezavisna odvjetnica u točkama 48. i 49. svojeg mišljenja, ne može postojati apsolutna obveza provođenja takvog *a posteriori* nadzora.
- 40 Naime, izraz „odgovarajući koraci“ iz članka 6. stavka 2. Direktive o staništima podrazumijeva da države članice raspolažu marginom prosudbe prilikom primjene te odredbe.
- 41 Potrebno je međutim podsjetiti da je aktivnost u skladu s člankom 6. stavkom 2. Direktive o staništima samo ako je zajamčeno da ne uključuje nikakvo uznemiravanje koje može značajno utjecati na ciljeve te direktive, osobito ciljeve očuvanja koje slijedi (presuda Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 126. i navedena sudska praksa).
- 42 Sud je također presudio da čak samo postojanje vjerojatnosti ili rizika da ekonomska aktivnost na zaštićenom području izazove značajna uznemiravanja vrste može predstavljati povredu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima a da pritom uzročno-posljedična veza između te aktivnosti i značajnog uznemiravanja prouzročenog zaštićenoj vrsti ne mora biti dokazana (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 142. i navedenu sudska praksu).
- 43 Slijedom toga, izvršenje projekta koje može značajno utjecati na predmetno područje i koje prije odobrenja nije podvrgnuto procjeni sukladno zahtjevima članka 6. stavka 3. Direktive o staništima može se nastaviti, nakon uvrštavanja tog područja na popis PZZ-a, samo pod uvjetom da je isključena vjerojatnost ili rizik pogoršanja staništa ili uznemiravanja vrsta, koji mogu imati značajan utjecaj s obzirom na ciljeve te direktive.
- 44 Kad takva vjerojatnost ili rizik mogu nastati zato što, u obliku „odgovarajućih koraka“ u smislu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima, nije provedeno *a posteriori* ispitivanje utjecaja plana ili projekta na predmetno područje na temelju najboljih znanstvenih postignuća, obveza opće zaštite koja je spomenuta u točki 37. ove presude pretvara se u obvezu provođenja takvog ispitivanja.
- 45 Na nacionalnom je sudu da provjeri, na temelju podataka kojima raspolaže i čija ocjena je samo na njemu, je li nova procjena plana ili projekta koji može utjecati na PZZ jedini odgovarajući korak, u smislu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima, kako bi se izbjegla vjerojatnost ili rizik pogoršanja staništa ili uznemiravanja vrsta, koji mogu imati značajan utjecaj s obzirom na ciljeve te direktive.
- 46 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 6. stavak 2. Direktive o staništima treba tumačiti na način da nadležna tijela moraju za plan ili projekt – koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, a koji je odobren slijedom studije koja ne udovoljava zahtjevima članka 6. stavka 3. te direktive, prije uvrštavanja predmetnog područja na popis PZZ-a – *a posteriori* ispitati utjecaj koji ima na to područje prije njegova izvršenja, ako to ispitivanje predstavlja jedini odgovarajući korak za izbjegavanje toga da izvršenje navedenog plana ili projekta uključuje pogoršanje ili uznemiravanja koji mogu imati značajan utjecaj s obzirom na ciljeve te direktive. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri jesu li ti uvjeti ispunjeni.

Treće pitanje

- 47 Svojim trećim pitanjem, koje treba razmotriti na drugom mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita kojim zahtjevima mora udovoljavati *a posteriori* ispitivanje provedeno na temelju članka 6. stavka 2. Direktive o staništima koje se odnosi na utjecaj plana ili projekta na predmetno područje čije je izvođenje započelo nakon uvrštavanje tog područja na popis PZZ-a. Sud koji je uputio zahtjev također se pita na koji se trenutak treba odnositi to ispitivanje.
- 48 Uvodno treba podsjetiti da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima uključuje načelo opreznosti i omogućuje učinkovito sprečavanje štetnih utjecaja na cjelovitost zaštićenih područja zbog predviđenog plana ili projekta. Kriterij za odobrenje koji bi bio manje strog ne bi tako učinkovito osigurao ostvarenje cilja zaštite područja na koje se ta odredba odnosi (presuda Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 26. kao i navedena sudska praksa).
- 49 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prikladna procjena utjecaja plana ili projekta na predmetno područje koja se mora provesti na temelju navedenog članka 6. stavka 3. podrazumijeva da se, uzimajući u obzir najbolja znanstvena postignuća u tom području, moraju utvrditi svi aspekti predmetnog plana ili projekta koji, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima, mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja (vidjeti u tom smislu presude Komisija/Francuska, C-241/08, EU:C:2010:114, t. 69.; Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 99. kao i Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr., C-43/10, EU:C:2012:560, t. 112. i 113.).
- 50 Ocjena izvršena na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima stoga ne može biti manjkava te se mora sastojati od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima radova koji su predviđeni na dotičnom zaštićenom području (presuda Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 27.).
- 51 Naprotiv, tekst članka 6. stavka 2. Direktive o staništima ne definira nikakav poseban kriterij za provedbu mjera koje se poduzimaju na temelju te odredbe.
- 52 Međutim, valja navesti da odredbe članka 6. stavaka 2. i 3. Direktive o staništima treba tumačiti kao koherentan skup s obzirom na ciljeve očuvanja za kojima ide ta direktiva i da je cilj tih odredba osigurati istu razinu zaštite prirodnih staništa i staništa vrsta (vidjeti u tom smislu presude Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 32. kao i Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 19.).
- 53 Budući da članak 6. stavak 2. Direktive o staništima stvara obvezu provođenja *a posteriori* ispitivanja utjecaja plana ili projekta na predmetno područje, takvo ispitivanje mora omogućiti nadležnom tijelu da zajamči da izvršenje tog plana ili projekta neće uključivati pogoršanje ili uznemiravanja koji mogu imati značajan utjecaj s obzirom na ciljeve te direktive.
- 54 Prema tome, ako se pokaže da je *a posteriori* ispitivanje na temelju članka 6. stavka 2. Direktive o staništima u ovom slučaju „odgovarajući korak“ u smislu te odredbe, tim ispitivanjem mora se detaljno definirati koje rizike pogoršanja ili uznemiravanja koji mogu imati značajan utjecaj u smislu te odredbe uključuje izvršenje predmetnog plana ili projekta i to se ispitivanje mora provesti sukladno zahtjevima članka 6. stavka 3. te direktive.
- 55 Osim toga, valja podsjetiti da se prema sudskoj praksi Suda ne može isključiti da se država članica, analogno postupku odstupanja iz članka 6. stavka 4. Direktive o staništima, pozove na važne razloge od prevagajućegopćeg interesa i da može, ako u biti ispunjava pretpostavke propisane tom odredbom, odobriti plan ili projekt koji bi se inače mogao smatrati zabranjenim stavkom 2. istog članka (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Španjolska, C-404/09, EU:C:2011:768, t. 156.).

- 56 Međutim, ispitivanje koje udovoljava zahtjevima članka 6. stavka 3. Direktive o staništima potrebno je u svakom slučaju u kojem se, analogno navedenom članku 6. stavku 4., projekt nespojiv s ciljevima očuvanja predmetnog područja mora izvršiti zbog važnih razloga od prevagujućeg općeg interesa (vidjeti u tom smislu presudu *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr.*, C-43/10, EU:C:2012:560, t. 114.).
- 57 Naime, navedeni članak 6. stavak 4. primjenjuje se samo nakon analize utjecaja plana ili projekta sukladno članku 6. stavku 3. Direktive o staništima. Stoga poznavanje tih utjecaja s obzirom na ciljeve očuvanja koji se odnose na predmetno područje predstavlja nužan preduvjet za primjenu članka 6. stavka 4. te direktive jer, kad ne bi bilo tih elemenata, ne bi se mogao ocijeniti nijedan uvjet za primjenu te odredbe o odstupanju. Ispitivanje mogućih važnih razloga prevagujućeg općeg interesa i postojanja manje štetnih pogodnih rješenja zahtijeva odmjerenje negativnih utjecaja na područje i razmatranog projekta. Nadalje, kako bi se odredila narav mogućih kompenzacijskih mjera, negativni utjecaji na to područje moraju se precizno utvrditi (presuda *Solvay i dr.*, C-182/10, EU:C:2012:82, t. 74.).
- 58 Što se tiče trenutka na koji se *a posteriori* ispitivanje treba odnositi, poput onog spomenutog u točki 54. ove presude, valja podsjetiti da je prema članku 4. stavku 5. Direktive o staništima područje zaštićeno na temelju te direktive tek od trenutka u kojem je uvršteno na popis PZZ-a.
- 59 Prema tome, nijedna mjera donesena na temelju članka 6. stavka 2. te direktive ne može se odnositi na trenutak iz razdoblja u kojem predmetno područje nije bilo na popisu PZZ-a.
- 60 Usto, cilj te odredbe bio bi tek nepotpuno postignut da takva mjera počiva na stanju očuvanja staništa i vrsta koje bi zanemarivalo ili prikrivalo čimbenike koje su izazvali ili nastavljaju izazivati značajna pogoršanja ili uznemiravanja nakon trenutka uvrštavanja predmetnog područja na navedeni popis.
- 61 Slijedi da postupak *a posteriori* ispitivanja plana ili projekta koji može značajno utjecati na predmetno područje, koji je postao potreban na temelju članka 6. stavka 2. Direktive o staništima, mora uzimati u obzir sve čimbenike koji postoje u trenutku uvrštavanja tog područja na popis PZZ-a kao i sve posljedice do kojih je došlo ili do kojih može doći uslijed djelomičnog ili potpunog izvršenja tog plana ili projekta na navedenom području nakon tog trenutka.
- 62 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti da članak 6. stavak 2. Direktive o staništima treba tumačiti na način da ako se, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, *a posteriori* ispitivanje utjecaja plana ili projekta na područje čije izvršenje je započelo nakon uvrštavanja tog područja na popis PZZ-a pokaže potrebnim, to ispitivanje mora se provesti sukladno zahtjevima članka 6. stavka 3. te direktive. Takvo ispitivanje mora uzimati u obzir sve čimbenike koji postoje u trenutku tog uvrštavanja kao i sve posljedice do kojih je došlo ili do kojih može doći uslijed djelomičnog ili potpunog izvršenja tog plana ili projekta na navedenom području nakon tog trenutka.

Drugo pitanje

- 63 S obzirom na odgovor na treće pitanje, iz kojeg proizlazi da je, što se tiče *a posteriori* ispitivanja, poput onog u predmetu u glavnom postupku, nadležno upravno tijelo vezano zahtjevima članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, nije potrebno odgovoriti na drugo postavljeno pitanje.

Četvrto pitanje

- 64 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati treba li Direktivu o staništima tumačiti na način da se – kad je provedeno novo ispitivanje utjecaja na predmetno područje kako bi se ispravile pogreške utvrđene u vezi s prethodnom procjenom provedenom prije uvrštavanja područja

na popis PZZ-aili u vezi s *a posteriori* ispitivanjem na temelju stavka 2. članka 6. Direktive o staništima, iako je plan ili projekt već izvršen – zahtjevi nadzora provedenog u okviru takvog ispitivanja mogu izmijeniti jer je odluka o odobrenju tog plana ili projekta bila izvršna odmah te je zahtjev za privremene mjere pravomoćno odbijen.

- 65 Taj sud želi također saznati treba li članak 6. stavak 4. Direktive o staništima tumačiti na način da se zahtjevi nadzora provedenog u okviru ispitivanja drugih pogodnih mogućnosti mogu izmijeniti jer je plan ili projekt već izvršen.
- 66 Kao što proizlazi iz obrazloženja odluke o upućivanju prethodnih pitanja, sud koji je uputio zahtjev smatra da, ako nije bilo moguće u naknadnom ispitivanju drugih mogućnosti uzeti u obzir činjenicu da je most u pitanju u glavnom postupku već izgrađen na temelju odobrenja, ne samo da bi neposredno izvršenje odluke o odobrenju te izgradnje uključivalo rizik koji se ne može izračunati – koji zakonodavac očito nije priželjkivao – za navedenu izgradnju i njezina pokretača nego i ne bi u potpunosti uzelo u obzir ekonomske i ekološke posljedice povezane s naknadom provedbom druge mogućnosti. Sud koji je uputio zahtjev se dakle pita je li dopušteno u ispitivanje drugih mogućnosti također uvrstiti troškove, ekološki utjecaj, osobito na staništa i vrste zaštićene na temelju Direktive o staništima, kao i ekonomske posljedice povezane s uklanjanjem građevine čija je izgradnja već bila dopuštena i provedena.
- 67 U tom pogledu valja podsjetiti da, kao što to proizlazi iz točke 54. ove presude, naknadno ispitivanje temeljem članka 6. stavka 2. Direktive o staništima mora udovoljavati zahtjevima njezina članka 6. stavka 3..
- 68 Ti zahtjevi ne mogu se izmijeniti samo zato što je predmetna građevina izgrađena na temelju neposredno izvršne odluke o odobrenju na temelju nacionalnog prava ili zato što je zahtjev za privremene mjere u svrhu sprečavanja početka tako odobrenih radova pravomoćno odbijen.
- 69 Naime, kao što je u biti navela nezavisna odvjetnica u točki 64. svojega mišljenja te uzimajući u obzir cilj očuvanja prirodnih staništa i divlje faune i flore, kako je naveden u prvoj uvodnoj izjavi Direktive o staništima, korisan učinak potonje bio bi ugrožen ako bi interna postupovna pravila mogla služiti tome da se umanju nužnost usklađivanja sa zahtjevima te direktive.
- 70 Kao što to ističe Komisija, novo ispitivanje utjecaja plana ili projekta na predmetno područje koji je već izvršen mora uzimati u obzir situaciju u kojoj su se rizici pogoršanja ili uznemiravanja koji mogu imati značajan utjecaj, u smislu članka 6. stavka 2. Direktive o staništima, već ostvarili uslijed izgradnje predmetne građevine. K tomu, to ispitivanje mora omogućiti utvrđivanje mogu li se ti rizici konkretno ostvariti ako se korištenje građevine nastavi.
- 71 Ako iz takvog novog ispitivanja proizlazi da su izgradnja ili korištenje predmetnog mosta iz glavnog postupka već doveli ili mogu dovesti do pogoršanja ili uznemiravanja koji mogu imati značajan utjecaj s obzirom na ciljeve Direktive o staništima, ipak ostaje mogućnost, navedena u točkama 55. do 59. ove presude, da se analogno primijeni članak 6. stavak 4. te direktive.
- 72 Sukladno potonjoj odredbi, ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja izvršenoj u skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive o staništima, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog važnih razloga od prevagajućeg općeg interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, te u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000 (presuda Solvay i dr., C-182/10, EU:C:2012:82, t. 72. i navedena sudska praksa).
- 73 Međutim, kao što je Sud opetovano presudio, članak 6. stavak 4. Direktive o staništima, kao odredba koja odstupa od kriterija odobrenja iz druge rečenice stavka 3. tog članka, mora se usko tumačiti (presuda Solvay i dr., C-182/10, EU:C:2012:82, t. 73. i navedena sudska praksa).

- 74 Što se tiče, u ovom slučaju, ispitivanja drugih pogodnih mogućnosti u okviru analogne primjene članka 6. stavka 4. Direktive o staništima, potrebno je navesti da potraga za drugom mogućnošću ne smije zanemariti ni moguće pogoršanje i uznemiravanja prouzročena izgradnjom i korištenjem predmetne građevine ni moguće prednosti koje ona nosi. Prema tome, ispitivanje drugih pogodnih mogućnosti zahtijeva da se odvagnu posljedice za okoliš nastavka ili ograničenja korištenja predmetne građevine, uključujući njezino zatvaranje ili čak rušenje, s jedne strane i prevagujuće opći interesi koji su doveli do njezine izgradnje, s druge strane.
- 75 Što se tiče koraka koji se mogu poduzeti u okviru ispitivanja drugih mogućnosti, uključujući mogućnost rušenja građevine poput one u glavnom postupku, valja navesti da ako korak podrazumijeva rizike pogoršanja ili uznemiravanja koji mogu imati značajan utjecaj, u smislu 6. stavka 2. Direktive o staništima, takav korak bi, kao što je to istaknula Komisija na raspravi, bio protivan cilju te odredbe i ne bi se stoga mogao smatrati drugom pogodnom mogućnošću u smislu njezina članka 6. stavka 4.
- 76 Neovisno o tome, kao što je navela nezavisna odvjetnica u točki 69. svojeg mišljenja, ako odvagivanje interesa i prioriteta dovede do zaključka da treba srušiti već izgrađenu građevinu, svaki prijedlog rušenja mora se smatrati, poput izvornog prijedloga za izgradnju, „planom ili projektom koji nije izravno povezan s upravljanjem predmetnim područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali će vjerojatno značajno utjecati na njega“, u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, koji se mora podvrgnuti ispitivanju koji zahtijeva ta odredba prije nego što se može ostvariti.
- 77 Što se tiče ekonomskog troška koraka koji se mogu uzeti u obzir u okviru ispitivanja drugih pogodnih mogućnosti, uključujući rušenje već izgrađene građevine, kako ga navodi sud koji je uputio zahtjev, potrebno je navesti, poput nezavisne odvjetnice u točki 70. svojeg mišljenja, da on nije jednakovrijedne važnosti kao cilj očuvanja prirodnih staništa i divlje faune i flore za kojim ide Direktiva o staništima. Prema tome, uzimajući u obzir usko tumačenje članka 6. stavka 4. te direktive, kako je navedeno u točki 73. ove presude, ne može se dopustiti da jedino ekonomski trošak takvih koraka može biti odlučujući prilikom izbora između drugih pogodnih mogućnosti na temelju te odredbe.
- 78 S obzirom na prethodna razmatranja, odgovor na četvrto pitanje jest:
- Direktivu o staništima treba tumačiti na način da se – kad je provedeno novo ispitivanje utjecaja na područje kako bi se ispravile pogreške utvrđene u vezi s prethodnom procjenom provedenom prije uvrštavanja područja na popis PZZ-a ili u vezi s *a posteriori* ispitivanjem na temelju stavka 2. članka 6. Direktive o staništima, iako je plan ili projekt već izvršen – zahtjevi nadzora provedenog u okviru takvog ispitivanja ne mogu izmijeniti jer je odluka o odobrenju tog plana ili projekta bila izvršna odmah te je zahtjev za privremene mjere pravomoćno odbijen. K tomu, navedeno ispitivanje mora uzeti u obzir rizike pogoršanja ili uznemiravanja koji mogu imati značajan utjecaj, u smislu navedenog članka 6. stavka 2. te direktive, do kojih je eventualno došlo zbog provedbe plana ili projekta u pitanju.
 - Članak 6. stavak 4. Direktive o staništima treba tumačiti na način da se zahtjevi nadzora provedenog u okviru ispitivanja drugih pogodnih mogućnosti ne mogu izmijeniti jer je plan ili projekt već izvršen.

Troškovi

- 79 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. Članak 6. stavak 2. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore treba tumačiti na način da nadležna tijela moraju za plan ili projekt – koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, a koji je odobren slijedom studije koja ne udovoljava zahtjevima članka 6. stavka 3. te direktive, prije uvrštavanja predmetnog područja na popis PZZ-a – *a posteriori* ispitati utjecaj koji ima na to područje prije njegova izvršenja ako to ispitivanje predstavlja jedini odgovarajući korak za izbjegavanje toga da izvršenje navedenog plana ili projekta uključuje pogoršanje ili uznemiravanja koji mogu imati značajan utjecaj s obzirom na ciljeve te direktive. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri jesu li ti uvjeti ispunjeni.
2. Članak 6. stavak 2. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da ako se, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, *a posteriori* ispitivanje utjecaja plana ili projekta na područje čije izvršenje je započelo nakon uvrštavanja tog područja na popis područja od važnosti za Zajednicu pokaže potrebnim, to se ispitivanje mora se provesti sukladno zahtjevima članka 6. stavka 3. te direktive. Takvo ispitivanje mora uzimati u obzir sve čimbenike koji postoje u trenutku tog uvrštavanja kao i sve posljedice do kojih je došlo ili do kojih može doći uslijed djelomičnog ili potpunog izvršenja tog plana ili projekta na navedenom području nakon tog trenutka.
3. Direktivu 92/43 treba tumačiti na način da se – kad je provedeno novo ispitivanje utjecaja na područje kako bi se ispravile pogreške utvrđene u vezi s prethodnom procjenom provedenom prije uvrštavanja područja na popis PZZ-a ili u vezi s *a posteriori* ispitivanjem na temelju stavka 2. članka 6. Direktive 92/43, iako je plan ili projekt već izvršen – zahtjevi nadzora provedenog u okviru takvog ispitivanja ne mogu izmijeniti jer je odluka o odobrenju tog plana ili projekta bila izvršna odmah te je zahtjev za privremene mjere pravomoćno odbijen. K tomu, navedeno ispitivanje mora uzeti u obzir rizike pogoršanja ili uznemiravanja koji mogu imati značajan utjecaj, u smislu navedenog članka 6. stavka 2. te direktive, do kojih je eventualno došlo zbog provedbe plana ili projekta u pitanju.

Članak 6. stavak 4. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da se zahtjevi nadzora provedenog u okviru ispitivanja drugih pogodnih mogućnosti ne mogu izmijeniti jer je plan ili projekt već izvršen.

Potpisi