



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

16. srpnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Članak 6. – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Posebna područja očuvanja – Izgradnja cestovne dionice – Procjena utjecaja tog projekta na predmetno posebno područje očuvanja – Ovlaštenje – Imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa”

U predmetu C-411/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija), odlukom od 16. siječnja 2019., koju je Sud zaprimio 27. svibnja 2019., u postupku

WWF Italia Onlus,

Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus,

Gruppo di Intervento Giuridico Onlus,

Italia Nostra Onlus,

Forum Ambientalista,

FC i dr.

protiv

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS),

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: M. Safjan, predsjednik vijeća, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), predsjednik prvog vijeća i N. Jääskinen, sudac,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista i FC i dr., G. Viglione i N. Tsuno, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Palatiella, *avvocato dello Stato*,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil i L. Dvořáková, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara i C. Hermes, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. Direktive 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., u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista i FC i dr., s jedne strane, i Presidenza del Consiglio dei Ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija) i Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS), s druge strane, u vezi sa zakonitošću odluke od 1. prosinca 2017. kojom je Vijeće ministara utvrdilo usklađenost s odredbama na području okoliša idejnog projekta cestovne poveznice sjeverno od Rima (Italija), kao „zelene trase”, između čvorišta Monte Romano Est (Italija) i Tarquinia Sud (Italija), i odluke od 28. veljače 2018. kojom je Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Međuministarski odbor za gospodarsko planiranje, Italija) (u daljnjem tekstu: CIPE) odobrio taj idejni projekt.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U sedmoj uvodnoj izjavi Direktive o staništima navodi se da će se „sva određena područja, uključujući ona koja su sada svrstana ili se u budućnosti moraju svrstati među područja posebne zaštite u skladu s Direktivom Vijeća 79/409/EEZ od 2. travnja 1979. o očuvanju divljih ptica [SL 1979., L 103, str. 1.], morati uključiti u koherentnu europsku ekološku mrežu”.
- 4 Člankom 1. točkom (l) Direktive o staništima određuje se „posebno područje očuvanja” kao „područje od značaja za Zajednicu 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”.

5 Članak 3. stavci 1. i 2. te direktive propisuje:

„1. 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., omogućava održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.

Mreža Natura 2000 obuhvaća područja posebne zaštite koja su države članice klasificirale u skladu s Direktivom 79/409/EEZ.

2. Svaka država članica doprinosi stvaranju mreže Natura 2000 u razmjeru u kojem su na njezinu području zastupljeni prirodni stanišni tipovi i staništa vrsta navedenih u stavku 1. U tu svrhu svaka država članica u skladu s člankom 4. određuje područja kao posebna područja očuvanja, uzimajući u obzir ciljeve utvrđene u stavku 1.”

6 Članak 6. Direktive o staništima određuje:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta [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 stanja 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 procjene 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 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 razloge prevladavajućeg javnog interesa.”

7 U članku 7. navedene direktive određuje se:

„Obveze koje proizlaze iz članka 6. stavaka 2., 3. i 4. ove Direktive zamjenjuju sve obveze koje proizlaze iz prve rečenice članka 4. stavka 4. Direktive 79/409/EEZ u vezi područja klasificiranih na temelju članka 4. stavka 1. ili slično priznatih prema njezinom članku 4. stavku 2. od datuma provedbe ove Direktive ili datuma klasifikacije ili priznanja od strane države članice u skladu s Direktivom 79/409/EEZ, pod uvjetom da je potonji datum kasniji.”

Talijansko pravo

Zakonodavna uredba br. 163/2006

8 Na temelju decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Zakonodavna uredba br. 163 o Zakoniku o javnoj nabavi radova, usluga i robe, prenošenjem direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ) od 12. travnja 2006. (GURI br. 100 od 2. svibnja 2006.) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 163/2006), postupak izrade nacрта infrastrukturnih radova sastoji se od dviju faza, odnosno idejnog i konačnog projekta.

9 Članak 165. Zakonodavne uredbe br. 163/2006, naslovljen „Idejni projekt. Postupak procjene utjecaja na okoliš i lokacija” u stavcima 3., 5. i 7. određuje:

„3. Osim stavaka tehničkog priloga iz Priloga XXI., idejni projekt infrastrukturnih radova mora sadržavati podatke, u odgovarajućem kartografskom dokumentu, o predmetnim područjima, o eventualnim odgovarajućim tampon zonama i potrebnim mjerama očuvanja; također mora navesti i sadržavati značajke izvedbe, funkcionalne specifikacije i gornje granice troškova infrastrukture koju treba izgraditi, uključujući gornju granicu troškova za eventualne radove i kompenzacijske mjere prostornog i socijalnog utjecaja strogo povezane s funkcioniranjem radova, ali do granice od 2 % ukupnih troškova radova. Taj postotak mora pokrivati i troškove smanjenja utjecaja na okoliš koji su definirani u okviru postupka procjene utjecaja na okoliš, ne dovodeći u pitanje eventualne druge mjere koje treba donijeti u skladu s posebnim obvezama Zajednice. Ako odredbe nacionalnog prava predviđaju da radovi podliježu procjeni utjecaja na okoliš, idejnom projektu prilaže se studija utjecaja na okoliš te ga se objavljuje u skladu s postupcima predviđenima mjerodavnim nacionalnim ili regionalnim zakonodavstvom.

[...]

5. Idejni projekt, izrađen u skladu s odredbama ovog članka, odobrava CIPE.

[...]

7. Ako se to zahtijeva važećim propisima, odobrenje dovodi do ocjene usklađenosti radova sa zahtjevima o okolišu i konkretizira, u svrhu važnih ciljeva urbanizma i građevine, zabranjeni sporazum između države i regije o njegovoj lokaciji, koji uključuje automatsku prilagodbu usvojenih i važećih urbanističkih instrumenata; [...]

10 Članak 166. te zakonodavne uredbe, naslovljen „Konačni projekt. Javna korist od radova” u stavcima 1. i 5. navodi:

„1. Konačni infrastrukturni projekt nadopunjava se izvješćem projektanta kojim se potvrđuje njegova usklađenost s idejnim projektom i eventualnim zahtjevima propisanim prilikom odobrenja, a osobito zahtjevima zaštite okoliša koji se odnose na lokaciju radova. Prilaže mu se utvrđenje eventualnih radova i mjera ublažavanja i kompenzacije utjecaja na okoliš te teritorijalnih i društvenih utjecaja.

[...]

5. Odobrenje konačnog projekta, koje većinski donose članovi CIPE-a, zamjenjuje svako drugo ovlaštenje, odobrenje i mišljenje, bez obzira na njegov naziv, te omogućava izvođenje i, za postrojenja strateške proizvodnje, iskorištavanje svih radova, usluga i aktivnosti predviđenih u odobrenom projektu.”

11 U skladu s člankom 183. stavkom 6. navedene zakonodavne uredbe:

„Odluku kojom se utvrđuje usklađenost sa zahtjevima okoliša donosi CIPE istodobno s odobrenjem idejnog projekta. U slučaju suprotnog obrazloženog mišljenja Ministro dell 'ambiente e della tutela del territorio [(ministar okoliša i teritorijalne zaštite)] ili Ministro per i beni e le attività culturali [(ministar kulture)] odluku kojom se utvrđuje usklađenost sa zahtjevima okoliša donosi Vijeće ministara, koje odlučuje na svojem prvom sljedećem radnom sastanku. Usklađenost konačnog projekta sa zahtjevima [predviđenima tom odlukom] nadzire se u skladu s člankom 185. stavkom 4.”

12 Članak 185. stavci 4. i 5. Zakonodavne uredbe br. 163/2006 propisuje:

„4. Komisija [za procjenu utjecaja na okoliš]:

- (a) u roku od 30 dana od kada je podnositelj zahtjeva podnio konačni projekt obavještava ministarstvo okoliša i teritorijalne zaštite o eventualnim razlikama između njega i idejnog projekta;
- (b) u roku od 60 dana od tog podnošenja navedenom ministarstvu daje svoje mišljenje o usklađenosti konačnog nacрта sa zahtjevima odluke kojom se utvrđuje usklađenost sa zahtjevima okoliša i o pravilnom izvršenju odredaba i zahtjeva predviđenih uredbom kojom se utvrđuje usklađenost sa zahtjevima okoliša.

5. Ako se konačni projekt razlikuje od idejnog, komisija [za procjenu utjecaja na okoliš] podnosi izvješće ministru okoliša i teritorijalne zaštite koji, ako nakon komisijine procjene smatra da razlika između idejnog i konačnog projekta dovodi do značajne izmjene ukupnog utjecaja projekta na okoliš, u roku od 30 dana od priopćenja koje su dostavili naručitelj, koncesionar ili glavni poduzetnik, zahtijeva da se ažurira procjena utjecaja na okoliš i objavi ta nova procjena kako bi se osobito javnim i privatnim osobama omogućilo da eventualno upute svoja očitovanja.

Ažuriranje procjene utjecaja na okoliš može se odnositi samo na dio projekta na koji se odnosi izmjena. U slučaju nepoštovanja odredaba i zahtjeva predviđenih odlukom kojom se utvrđuje usklađenost sa zahtjevima okoliša, navedeni ministar, nakon opomene o ispravku, osigurava da se tijekom sastanka službi priopći to nepoštovanje kako bi se eventualno produljilo ispitivanje.”

Uredba Predsjednika Republike br. 357 od 8. rujna 1997.

13 Direktiva o staništima u talijanski je pravni poredak prenesena putem decreto del presidente della Repubblica n. 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43 (Uredba Predsjednika Republike br. 357 o uredbi kojom se provodi Direktiva 92/43), od 8. rujna 1997. (redovni dodatak GURI-ju br. 248 od 23. listopada 1997.).

14 Članak 5. te uredbe, naslovljen „Procjena utjecaja”, određuje:

„1. Pri planiranju i teritorijalnom uređenju treba voditi računa o ekološkoj i okolišnoj vrijednosti predloženih područja od značaja za Zajednicu, područja od značaja za Zajednicu i posebnih područja očuvanja.

2. Podnositelji zahtjeva za prostorno planiranje, uređenje gradskog područja i sektora [...] izrađuju studiju [...] s ciljem određivanja i procjene mogućih utjecaja plana na predmetno područje, uzimajući u obzir ciljeve njegova očuvanja. Kada su od nacionalne važnosti, planovi za prostorno planiranje za koje je potrebno provesti procjenu utjecaja podnose se Ministarstvu okoliša i teritorijalne zaštite, kao i nadležnim regijama i autonomnim pokrajinama kada su važni za regiju, međuregiju, pokrajinu ili lokalnu samoupravu.

3. Predlagatelji zahvata koji nisu izravno povezani i nužni za održavanje zadovoljavajućeg stanja očuvanosti vrsta i staništa prisutnih na tom području, ali koji bi mogli imati značajan utjecaj na to područje, pojedinačno ili u kombinaciji s ostalim zahvatima, dostavljaju, za potrebe procjene utjecaja, studiju za utvrđivanje i procjenu, u skladu sa smjernicama iz Priloga G, glavnih učinaka koje takve zahvati mogu imati na predloženo područje od značaja za Zajednicu, na područje od značaja za Zajednicu ili na posebno područje očuvanja, uzimajući u obzir ciljeve očuvanja tih područja.

4. Za projekte koji podliježu postupku procjene utjecaja na okoliš [...] koji se odnose na predložena područja od značaja za Zajednicu, na područja od značaja za Zajednicu i na posebna područja očuvanja, kako su utvrđena ovom uredbom, procjena utjecaja provodi se u okviru gore navedenog postupka, koji također uzima u obzir, u tom slučaju, izravne i neizravne učinke projekata na vrste i staništa za koja su te zone i ta područja određeni. U tu svrhu studija o utjecaju na okoliš koju je proveo podnositelj zahtjeva mora sadržavati elemente koji se odnose na usklađenost projekta s ciljevima očuvanja predviđenima ovom uredbom [...].

[...]

8. Prije donošenja konačnog odobrenja plana ili intervencije, tijelo u spis umeće procjenu utjecaja i, prema potrebi, određuje načine savjetovanja s javnošću na koju se odnosi provedba navedenog plana ili intervencije.

9. Ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja na područje i u nedostatku drugih rješenja, plan ili projekt ipak moraju provesti iz imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, nadležna tijela poduzimaju sve potrebne kompenzacijske mjere kako bi osigurala opću koherentnost mreže „Natura 2000” i o tome obavještavaju Ministarstvo okoliša i teritorijalne zaštite, u svrhe opisane u članku 13.

10. Kad se u dotičnom području nalaze prioritetni prirodni stanišni tipovi ili prioritetne vrste, plan ili intervencija za koje je utvrđeno da bi mogli imati negativne učinke na područje od značaja za Zajednicu mogu se provesti samo kako bi se odgovorilo na potrebe koje se odnose na zdravlje ljudi i javnu sigurnost ili na korisne posljedice od primarnog značaja za okoliš ili, nastavno na mišljenje Europske komisije, na ostale imperativne razloge prevladavajućeg javnog interesa.”

15 Članak 6. navedene uredbe, naslovljen „Posebna zaštićena područja”, određuje:

„1. Mreža „Natura 2000” obuhvaća posebna zaštićena područja predviđena Direktivom 79/409 [...].

2. Obveze propisane člancima 4. i 5. primjenjuju se i na posebna zaštićena područja iz stavka 1.”

Uredba ministra okoliša, teritorijalne zaštite i mora od 6. prosinca 2016.

16 Decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (Uredba ministra okoliša, teritorijalne zaštite i mora) od 6. prosinca 2016. (GURI br. 301 od 27. prosinca 2016.) o određivanju posebnog područja očuvanja alpske biogeografske regije, posebnog područja očuvanja u kontinentalnoj biogeografskoj regiji i 140 posebnih područja očuvanja u sredozemnoj biogeografskoj regiji koja se nalaze na području Regije Lacij, na temelju članka 3. stavka 2. Uredbe Predsjednika Republike br. 357 od 8. rujna 1997. kao posebno područje očuvanja određuje, osobito u članku 1. stavku 3., područje „Fiume Mignone (basso corso)”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 17 Glavni postupak odnosi se na odobrenje idejnog projekta radova na izgradnji dionice nacionalne ceste br. 675, duljine oko 18 km, između čvorišta Monte Romano Est i Tarquinia Sud u Laciju. Svrha je tih radova u Italiji olakšati povezanost između luke Civitavecchia i autoceste A1 Milano-Napulj, s jedne strane, i intermodalnog čvorišta u Orteu, industrijske zone Terni i rute Ancona-Perugia.
- 18 Ministarstvo okoliša, teritorijalne zaštite i mora je 2004. dalo pozitivno mišljenje za izgradnju te dionice kao takozvane „ljubičaste” trase. CIPE je taj prvi projekt odobrio Odlukom br. 11/2011.
- 19 Međutim, tijekom 2015. ANAS, zadužen za izvođenje radova, dostavio je alternativni projekt, takozvanu „zelenu trasu”, zbog visokog troška „ljubičaste trase”.
- 20 Komisija Ministarstva okoliša, teritorijalne zaštite i mora zadužena za procjenu utjecaja na okoliš donijela je negativno mišljenje za taj novi projekt, pojašnjavajući da se financijski troškovi „ljubičaste trase” mogu smanjiti na način da se tu trasu podijeli na dvije dionice. To negativno mišljenje obrazloženo je činjenicom da projekt „zelene trase” nije obuhvaćao dubinsku analizu njegova utjecaja na okoliš i da bi utjecao na područje od značaja za Zajednicu koje je uključeno u mrežu Natura 2000, to jest područje „Fiume Mignone (basso corso)”.
- 21 Uzimajući u obzir to negativno mišljenje, Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (Ministarstvo infrastrukture i prometa, Italija) zatražio je od predsjedništva vijeća ministara da provede postupak predviđen člankom 183. stavkom 6. Zakonodavne uredbe br. 163/2006. Predsjedništvo vijeća ministara zatražilo je od Ministarstva okoliša, teritorijalne zaštite i mora da ocijeni mogućnosti ograničavanja utjecaja „zelene trase” na okoliš mjerama ublažavanja i kompenzacijskim mjerama. Komisija iz tog ministarstva zadužena za procjenu utjecaja na okoliš izdala je novo negativno mišljenje za tu trasu, naglasila da taj utjecaj nije moguće ublažiti zahtjevima ili drugim mjerama te je smatrala da je u svakom pogledu bolja „ljubičasta trasa”.
- 22 Odlukom od 1. prosinca 2017. Vijeće ministara ipak je utvrdilo da je idejni projekt koji se odnosi na „zelenu trasu” u skladu sa zahtjevima okoliša, obrazlažući svoju odluku razlogom prevladavajućeg javnog interesa, odnosno dovršenjem strateškog puta koji je dio transeuropske prometne mreže TEN-T. Međutim, propisalo je da prilikom izrade konačnog projekta podnositelj zahtjeva mora dopuniti studiju utjecaja predmetne trase na okoliš i poštovati zahtjeve, primjedbe i preporuke u vezi s krajobrazom i okolišem sastavljene na sastanku službi koji je sazvalo Ministarstvo infrastrukture i prometa.
- 23 CIPE je 28. veljače 2018. uvjetno odobrio idejni projekt koji se odnosi na „zelenu trasu”. CIPE je od ANAS-a zatražio da sastavi konačni projekt i studiju utjecaja na okoliš te je zadužio regiju Lacij da provjeri tu studiju kako bi se osobito utvrdile eventualne dodatne potrebne mjere ublažavanja i kompenzacijske mjere.
- 24 Nekoliko je udruga za zaštitu okoliša i pojedinaca pred Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) podnijelo tužbu protiv odluke Vijeća ministara od 1. prosinca 2017. i CIPE-ove odluke od 28. veljače 2018.
- 25 Taj sud smatra da je uprava dala prednost gospodarskom interesu i dovršetku ceste koja je dio transeuropske prometne mreže TEN-T nad zaštitom okoliša te je za fazu konačnog projekta odgodila traženje rješenja za zaštitu dotičnog područja od značaja za Zajednicu putem kompenzacijskih mjera i mjera ublažavanja za koje je komisija Ministarstva okoliša, teritorijalne zaštite i mora zadužena za procjenu utjecaja na okoliš pak zaključila da ih se ne može primijeniti na „zelenu trasu”. Ističe da sama uprava priznaje da je usvojila integrirani pristup ocjenjujući istodobno aspekte okoliša, krajobraza i kulturne i društveno-ekonomske aspekte. U tim okolnostima sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u pogledu usklađenosti donošenja predmetnog idejnog projekta s pravom Unije.

26 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud u Laciju) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Protivi li se članku 6. Direktive [o staništima], u vezi s Direktivom [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.)] u dijelu u kojem je primjenjiva na ovaj predmet, nacionalno primarno zakonodavstvo i s njime povezano sekundarno provedbeno zakonodavstvo, poput gore navedenog, kojim je tijelu koje je ‚u posljednjem stupnju‘ nadležno za donošenje odluke o usklađenosti idejnog projekta radova s propisima u području okoliša omogućeno da u slučaju obrazloženog neslaganja ministra okoliša, teritorijalne zaštite i mora izda suglasnost i time da pristanak za nastavak postupka, pozivajući se na postojanje prevladavajućeg javnog interesa, unatoč tomu što državno tijelo nadležno za zaštitu okoliša tvrdi da ne postoji mogućnost izrade eventualnih zahtjeva i mjera za ublažavanje štete za verziju projekta za koju se izdaje odobrenje, za čiju je procjenu utjecaja na okoliš već dano negativno mišljenje?
2. Protivi li se navedenim direktivama rješenje poput onog koje je prihvaćeno, u kojem se u svrhu odobrenja idejnog projekta radova koji podliježu postupku procjene utjecaja na okoliš, zaključuje da spomenuti ‚prevladavajući javni interes‘ – koji se isključivo temelji na većoj ekonomičnosti radova, njihovoj usklađenosti s krajobraznom, povijesnom, kulturnom i društveno-gospodarskom zaštitom, te na potrebi dovršetka transeuropske cestovne mreže, u konkretnom slučaju mreže TEN-T, koja je u Uredbi (EU) br. 1315/2013 definirana kao ‚sveobuhvatna‘ – ima prednost pred ekološkim interesom, čak i kada postoji alternativno rješenje koje je u ekološkom pogledu već odobreno?
3. Je li u skladu sa spomenutim zakonodavstvom [Unije] rješenje poput onog koje je u ovom slučaju prihvaćeno, u kojem se smatra da se detaljna pojašnjenja i studije o utjecaju na okoliš cestovne trase, koja nije odobrena u okviru procjene utjecaja na okoliš – uključujući procjenu izrađenu na temelju Direktive [o staništima] – mogu odgoditi za konačni projekt, umjesto da se od predlagatelja traže detaljna pojašnjenja i studije za ublažavanje utjecaja [na okoliš] koji s gospodarskog i krajobraznog stajališta ima alternativna trasa koja je, suprotno tome, u ekološkom pogledu već odobrena?
4. U tim okolnostima i u slučaju potvrdnog odgovora na prvo, drugo i treće pitanje u pogledu usklađenosti [s pravom Unije], protivi li se navedenim direktivama rješenje poput onog koje je u ovom slučaju prihvaćeno, u kojem se smatra da nije obvezujuće mišljenje o neusklađenosti s propisima u području zaštite okoliša koje je donijelo nadležno tijelo tijekom postupka izdavanja odobrenja za idejni projekt radova, a kojim se detaljnija procjena utjecaja [predmetnog projekta] na sastavnice krajobraza i okoliša tog područja, osobito u vezi s procjenom utjecaja na okoliš i posljedično predviđanje odgovarajućih mjera kompenzacije i ublažavanja štete, odgađa za fazu konačnog projekta?
5. Protivi li se navedenim direktivama rješenje poput onog koje je prihvaćeno, kojim je predlagatelju prepušteno da prilikom izrade konačnog projekta radova prihvati zahtjeve, primjedbe i preporuke u vezi s krajobrazom i okolišem koji su utvrđeni tijekom sastanka službi koji je sazvan radi idejnog projekta, iako je, u pogledu navedenog, tijelo nadležno za zaštitu okoliša utvrdilo da ne postoji mogućnost utvrđivanja eventualnih zahtjeva i mjera ublažavanja štete za varijantu nacрта za koju se izdaje odobrenje?
6. Protivi li se navedenim direktivama rješenje poput onog koje je prihvaćeno, kojim je predlagatelju prepuštena i izrada studije o utjecaju radova na okoliš, uključujući takozvanu ‚ocjenu prihvatljivosti‘, koja je u potpunosti izrađena u skladu sa zakonskim zahtjevima koji su na snazi, na temelju koje će se provesti predmetna procjena utjecaja na okoliš?

7. Protivi li se navedenim direktivama rješenje poput onog koje je u ovom slučaju prihvaćeno, kojim je za provjeru studije o utjecaju na okoliš, koja se prilaže uz konačni projekt radova – među ostalim s ciljem utvrđivanja eventualnih dodatnih mjera ublažavanja štete i kompenzacije nužnih za očuvanje i zaštitu sastavnica krajobraza i okoliša predmetnog područja – određena treća osoba (Regija Lacij), koja je različita od subjekta koji je inače nadležan (komisija Ministarstva okoliša, teritorijalne zaštite i mora zadužena za procjenu utjecaja na okoliš), a da komisija Ministarstva okoliša, teritorijalne zaštite i mora zadužena za procjenu utjecaja na okoliš svoje mišljenje o usklađenosti konačnog projekta cestovnih radova sa zahtjevima u pogledu krajobraza i okoliša na temelju članka 185. stavaka 4. i 5. Zakonodavne uredbe br. 163/2006 daje tek *a posteriori*, nakon što navedenu provjeru unese u spis?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

- 27 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. Direktive o staništima, u vezi s Direktivom 2009/147, s obzirom na to da je potonja primjenjiva na glavni postupak, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji dopušta da se iz imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa nastavi postupak izdavanja odobrenja za plan ili projekt čiji utjecaj na posebno područje očuvanja nije moguće ublažiti i za koji je već doneseno negativno mišljenje, ako postoji drugo rješenje koje je s ekološkog stajališta već odobreno.
- 28 Prema definiciji iz članka 1. točke (l) Direktive o staništima, posebno područje očuvanja je „područje od značaja za Zajednicu 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”.
- 29 Članak 6. te direktive predviđa mjere za zaštitu posebnih područja očuvanja. Konkretno, u njegovu stavku 3. određuju se uvjeti pod kojima se može odobriti plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem predmetnim područjem ili za to nužan, ali koji može znatno utjecati na to područje.
- 30 Uredbom ministra okoliša, teritorijalne zaštite i mora od 6. prosinca 2016. područje pod nazivom „Fiume Mignone (basso corso)” određeno je kao posebno područje očuvanja. Osim toga, iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da projekt dionice ceste o kojem je riječ u glavnom postupku može znatno utjecati na to područje. Slijedom toga, taj projekt ulazi u područje primjene članka 6. Direktive o staništima.
- 31 Suprotno tomu, Direktiva 2009/147 nije primjenjiva na spor poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku. Točno je da tužitelji u glavnom postupku ističu da u području kroz koje navedeni projekt prolazi postoji bjelonokta vjetruša, koja se nalazi u Prilogu I. toj direktivi i koja je zbog toga predmet posebnih zaštitnih mjera. Međutim, članak 7. Direktive o staništima predviđa da obveze koje proizlaze iz članka 6. te direktive zamjenjuju obveze koje proizlaze iz uvrštenja određene vrste na popis vrsta zaštićenih na temelju Direktive 79/409, koja je kodificirana i dopunjena Direktivom 2009/147, od datuma kada je klasificirana prema Direktivi 79/409 ako je taj datum kasniji od datuma početka primjene Direktive o staništima (vidjeti u tom smislu presude od 13. lipnja 2002., Komisija/Irska, C-117/00, EU:C:2002:366, t. 25. i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma), C-441/17, EU:C:2018:255, t. 109.). Stoga treba tumačiti samo odredbe Direktive o staništima.
- 32 Članak 6. stavak 2. te direktive državama članicama nameće opću obvezu poduzimanja odgovarajućih mjera kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje staništa i znatno uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena (presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, t. 32. i od 20. rujna 2007., Komisija/Italija,

C-304/05, EU:C:2007:532, t. 92.). Ta obveza pridonosi projektu stvaranja koherentne europske ekološke mreže, navedenom u sedmoj uvodnoj izjavi navedene direktive (presuda od 20. rujna 2007., Komisija/Italija, C-304/05, EU:C:2007:532, t. 93.).

- 33 Članak 6. stavak 3. Direktive o staništima predviđa postupak koji se primjenjuje na posebna područja očuvanja kako bi se pomoću prethodne provjere osiguralo da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem predmetnim područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bude odobren samo ako neće nanijeti štetu cjelovitosti tog područja (presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, t. 34.; od 26. listopada 2006., Komisija/Portugal, C-239/04, EU:C:2006:665, t. 19. i od 21. srpnja 2016., Orleans i dr., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 43.).
- 34 Ta odredba stoga razlikuje dvije faze. Prva zahtijeva da države članice provedu ocjenu prihvatljivosti utjecaja plana ili projekta na zaštićeno područje kada postoji mogućnost da će taj plan ili projekt značajno utjecati na to područje. U drugoj se fazi, koja nastupa nakon navedene ocjene prihvatljivosti, odobrenje takvog plana ili projekta uvjetuje time da ne utječe negativno na cjelovitost predmetnog područja (presude od 11. travnja 2013., Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 29. i 31. i od 7. studenoga 2018., Holohan i dr., C-461/17, EU:C:2018:883, t. 31.).
- 35 Članak 6. stavak 4. Direktive o staništima određuje da ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja izvršenoj u skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom te direktive, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000 (presuda od 20. rujna 2007., Komisija/Italija, C-304/05, EU:C:2007:532, t. 81.).
- 36 Članak 6. stavak 4. Direktive o staništima, kao odredbu koja odstupa od kriterija odobrenja navedenog u drugoj rečenici stavka 3. navedenog članka, treba usko tumačiti (presude od 20. rujna 2007., Komisija/Italija, C-304/05, EU:C:2007:532, t. 82. i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma), C-441/17, EU:C:2018:255, t. 189.).
- 37 Tako iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima proizlazi da nadležna nacionalna tijela načelno moraju odbiti odobriti plan ili projekt koji bi mogao negativno utjecati na cjelovitost predmetnog područja. Unatoč njegovim negativnim utjecajima na to područje, taj plan ili projekt ipak se može iznimno provesti pod uvjetima predviđenima u članku 6. stavku 4. te direktive ako je njegovo ostvarenje nužno iz imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa.
- 38 U tom slučaju iz cilja očuvanja posebnih područja na kojem se temelji članak 6. Direktive o staništima proizlazi da negativni utjecaji na cjelovitost predmetnog područja moraju biti što je više moguće smanjeni. Međutim, s obzirom na njegov tekst, članak 6. stavak 4. te direktive ne uvjetuje mogućnost davanja prednosti imperativnim razlozima prevladavajućeg javnog interesa nad zaštitom posebnog područja očuvanja time da se negativni učinci na cjelovitost tog područja mogu dovoljno ublažiti. Tom je odredbom tako predviđeno da se u iznimnim okolnostima cilj očuvanja prirodnih staništa i divlje faune i flore u posebnim područjima očuvanja može staviti iza drugih osobito bitnih razloga od javnog interesa, ali pod uvjetom da predmetna država članica poduzme potrebne kompenzacijske mjere kako bi očuvala opću koherentnost europske ekološke mreže Natura 2000.
- 39 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se, što se tiče „zelene trase”, navedeni imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa temelje na manjoj cijeni projekta, njegovoj usklađenosti s krajobraznom, povijesnom, kulturnom i društveno-gospodarskom zaštitom kao i na nužnosti izgradnje transeuropske cestovne mreže.

- 40 U tom pogledu valja istaknuti da članak 6. stavak 4. Direktive o staništima nalaže da se, čak i ako su opravdani, negativni utjecaji na cjelovitost posebnog područja očuvanja odobravaju samo ako su stvarno neizbježni, odnosno ako ne postoje druga rješenja.
- 41 Što se tiče ekonomskog troška mjera koje se mogu uzeti u obzir u okviru ispitivanja drugih mogućnosti, vodeći računa o uskom tumačenju članka 6. stavka 4. Direktive o staništima, kako je navedeno u točki 34. ove presude, ne može se dopustiti da jedino ekonomski trošak takvih mjera može biti odlučujući prilikom izbora između drugih rješenja na temelju te odredbe (presuda od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr., C-399/14, EU:C:2016:10, t. 77.).
- 42 U ovom slučaju iz elemenata dostavljenih Sudu proizlazi da postoji inačica projekta o kojem je riječ u glavnom postupku, takozvana „ljubičasta trasa”, koja je 2004. dobila pozitivno mišljenje Ministarstva okoliša, teritorijalne zaštite i mora.
- 43 Na sudu je koji je uputio zahtjev da provjeri treba li, u smislu članka 6. stavka 4. Direktive o staništima, „ljubičastu trasu” smatrati alternativnim rješenjem koje je za cjelovitost posebnog područja očuvanja pod nazivom „Fiume Mignone (basso corso)” manje nepovoljno od „zelene trase”.
- 44 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da članak 6. Direktive o staništima treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis koji dopušta da se iz imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa nastavi postupak odobrenja plana ili projekta čiji se utjecaj na posebno područje očuvanja ne može ublažiti i za koji je nadležno javno tijelo već donijelo negativno mišljenje, osim ako postoji drugo rješenje koje je manje nepovoljno za cjelovitost predmetnog područja, a što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Treće i četvrto pitanje

- 45 Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li – ako je plan ili projekt, u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, predmet negativne procjene u pogledu njegovih utjecaja na posebno područje očuvanja i ako je predmetna država članica ipak odlučila, na temelju stavka 4. tog članka, provesti ga iz imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa – članak 6. te direktive tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se dopušta da se za konačnu fazu plana ili projekta odgodi provođenje drugih ispitivanja i detaljnijih studija utjecaja tog plana ili tog projekta na to područje i određivanje odgovarajućih mjera kompenzacije i ublažavanja.
- 46 Treće i četvrto pitanje zapravo sadržavaju tri različita problema.
- 47 Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev tim pitanjima pita treba li članak 6. Direktive o staništima tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se dopušta da se za konačnu fazu plana ili projekta odgodi provođenje drugih ispitivanja i detaljnijih studija utjecaja plana predmetnog projekta na posebno područje očuvanja ako plan ili idejni projekt nije odobren u okviru procjene utjecaja na to područje.
- 48 U skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, nadležno nacionalno tijelo mora odbiti odobriti razmatrani plan ili projekt ako i dalje postoji nesigurnost u pogledu postojanja štetnog utjecaja na cjelovitost predmetnog područja. Uključujući tako načelo opreznosti, tom se odredbom može učinkovito spriječiti negativne učinke na cjelovitost zaštićenih područja zbog predviđenih planova ili projekata. Kriterij za odobrenje koji bi bio manje strog ne bi mogao tako učinkovito osigurati ostvarenje cilja zaštite područja na koje se navedena odredba odnosi (presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, t. 57. i 58.; od 11. travnja 2013., Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 41. i od 21. srpnja 2016., Orleans i dr., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 53.).

- 49 Ocjena izvršena na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima stoga ne smije 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 predmetnom zaštićenom području (vidjeti u tom smislu presude od 11. travnja 2013., Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 44. i od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 27.).
- 50 Iz toga slijedi da se ocjena predviđena člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima ne može valjano donijeti na temelju naknadno provedenih ispitivanja i studija. Stoga se, s obzirom na to da se smatra da ju je potrebno dopuniti ili produbiti, procjena utjecaja plana ili projekta na posebno područje očuvanja ne može smatrati ocjenom predviđenom u toj odredbi.
- 51 U ovom slučaju iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da je nadležno tijelo izričito navelo da želi primijeniti članak 6. stavak 4. Direktive o staništima. Kao odredba koja odstupa od kriterija odobrenja iz članka 6. stavka 3. te direktive, članak 6. stavak 4. navedene direktive može se primijeniti tek nakon što se u skladu s odredbama navedenog članka 6. stavka 3. analizira utjecaj plana ili projekta (presuda od 21. srpnja 2016., Orleans i dr., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 60.).
- 52 Naime, poznavanje tih utjecaja s obzirom na ciljeve očuvanja koji se odnose na predmetno područje nužna je pretpostavka primjene članka 6. stavka 4. Direktive o staništima jer, kad ne bi bilo tih elemenata, ne bi se moglo ocijeniti uvjete za primjenu te odredbe o odstupanju. Ispitivanje mogućih imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa i postojanja manje štetnih alternativnih rješenja za okoliš zahtijeva odmjerenje negativnih utjecaja razmatranog plana ili projekta na navedeno područje (presuda od 21. srpnja 2016., Orleans i dr., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 61. i navedena sudska praksa).
- 53 Iz toga slijedi da je, provodeći odredbe članka 6. stavka 4. Direktive o staništima, nadležno tijelo u glavnom postupku nužno smatralo da je već provedena negativna procjena utjecaja na posebno područje očuvanja predmetnog projekta o kojem je riječ u glavnom postupku ona predviđena člankom 6. stavkom 3. te direktive. Ta se procjena stoga nije mogla dopuniti, kao što je to navedeno u točki 48. ove presude.
- 54 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev svojim trećim i četvrtim pitanjem također pita treba li članak 6. Direktive o staništima tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se dopušta da se za konačnu fazu plana ili projekta odgodi određivanje mjera ublažavanja ako predmetni plan ili projekt nije odobren u okviru procjene utjecaja na posebno područje očuvanja.
- 55 Najprije valja utvrditi da tekst članka 6. Direktive o staništima ni na koji način ne spominje nikakav pojam „mjera ublažavanja” (presuda od 21. srpnja 2016., Orleans i dr., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 57.).
- 56 Ako su tim izrazom obuhvaćene zaštitne mjere čiji je cilj izbjegavanje ili smanjenje negativnih utjecaja plana ili projekta na predmetno područje, zahtjev, naveden u točki 49. ove presude, da procjena plana ili projekta iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima sadržava potpuna, precizna i konačna utvrđenja te zaključke, obvezuje da se te mjere procjenjuju istodobno kad i sam plan ili projekt i da su tako navedene mjere uključene u navedeni plan ili projekt (vidjeti u tom smislu presudu od 21. srpnja 2016., Orleans i dr., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 54.). One stoga ne mogu izmijeniti predmetni plan ili projekt nakon te procjene. Dopustiti izmjenu tog plana ili projekta, nakon procjene njezina utjecaja na predmetno područje, mjerama ublažavanja značilo bi zapravo odustati od procjene utjecaja tih mjera na to područje kao i utjecaja konačnog plana ili projekta, što je protivno ciljevima članka 6. te direktive.
- 57 Slijedom toga, tom se članku protivi propis kojim se dopušta da se određivanje mjera ublažavanja utjecaja plana ili projekta na posebno područje očuvanja odgodi za fazu nakon procjene prihvatljivosti utjecaja u smislu njegova stavka 3.

- 58 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev svojim trećim i četvrtim pitanjem pita treba li članak 6. Direktive o staništima tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se dopušta da se za konačnu fazu plana ili projekta odgodi određivanje mjera ublažavanja ako predmetni plan ili projekt nije odobren u okviru procjene utjecaja na posebno područje očuvanja.
- 59 Na temelju članka 6. stavka 4. Direktive o staništima, predmetna država članica poduzima kompenzacijske mjere potrebne za osiguranje opće koherentnosti mreže Natura 2000 ako se, unatoč negativnom mišljenju u okviru procjene utjecaja na predmetno područje i u nedostatku drugih rješenja, plan ili projekt ipak moraju provesti iz imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa.
- 60 Tako se kompenzacijske mjere prema potrebi određuju nakon procjene prihvatljivosti utjecaja iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.
- 61 Naime, kao što je to navedeno u točkama 51. i 52. ove presude, članak 6. stavak 4. te direktive može se primijeniti tek nakon što se u skladu s odredbama stavka 3. tog članka analiziraju utjecaji plana ili projekta.
- 62 Osim toga, sama priroda kompenzacijskih mjera opravdava da ih se odredi nakon procjene prihvatljivosti negativnih utjecaja plana ili projekta na predmetno područje. U tom se pogledu tim mjerama žele proizvesti učinci na drugoj razini, osobito nakon provedbe predmetnog plana ili projekta, kako bi se osigurala ili ponovno uspostavila koherentnost cijele europske ekološke mreže Natura 2000, uzimajući u obzir neizbježnu štetu koja je tim planom ili projektom uzrokovana cjelovitosti predmetnog posebnog područja očuvanja.
- 63 Stoga potrebne kompenzacijske mjere valja odrediti nakon procjene predviđene člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima ako se predmetni plan ili projekt namjerava provesti unatoč njegovu negativnom učinku na predmetno posebno područje očuvanja i ako su ispunjeni drugi uvjeti za primjenu članka 6. stavka 4. te direktive.
- 64 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da – ako je plan ili projekt, u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, predmet negativne procjene u pogledu njegovih utjecaja na posebno područje očuvanja i ako je predmetna država članica ipak odlučila, na temelju stavka 4. tog članka, provesti ga iz imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa – članak 6. te direktive treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se dopušta da se, nakon negativne procjene prihvatljivosti u skladu sa stavkom 3. tog članka i prije njegova konačnog donošenja na temelju stavka 4. navedenog članka taj plan ili projekt dopuni mjerama ublažavanja njegova utjecaja na to područje i da se održi procjena navedenog utjecaja. Nasuprot tomu, članku 6. Direktive o staništima ne protivi se, u istom slučaju, propis kojim se dopušta određivanje kompenzacijskih mjera u okviru iste odluke, pod uvjetom da su ispunjeni i drugi uvjeti za provedbu članka 6. stavka 4. te direktive.

Peto i šesto pitanje

- 65 Svojim petim i šestim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu o staništima tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis kojim se propisuje da podnositelj zahtjeva provodi studiju utjecaja predmetnog plana ili projekta na dotično posebno područje očuvanja te u konačni plan ili projekt uključuje zahtjeve, primjedbe i preporuke u vezi s krajobrazom i okolišem, nakon što ga je nadležno tijelo negativno ocijenilo.

- 66 Kao prvo, valja utvrditi da se ni Direktivi o staništima ni sudskoj praksi Suda ne protivi to da se od podnositelja zahtjeva zahtijeva da podnese, u prilog zahtjevu za odobrenje njegova plana ili projekta, studiju njegova utjecaja na predmetno posebno područje očuvanja, na temelju koje nadležno tijelo provodi procjenu utjecaja tog plana ili projekta na to područje, u smislu članka 6. stavka 3. te direktive.
- 67 Kao drugo, iz teksta članka 6. stavka 3. Direktive o staništima proizlazi da ta procjena nije na podnositelju zahtjeva, nego na nadležnom tijelu, odnosno tijelu javne vlasti koje države članice odrede za obavljanje zadaća koje proizlaze iz te direktive (presuda od 7. studenoga 2018., Holohan i dr., C-461/17, EU:C:2018:883, t. 44.).
- 68 Kao treće, kao što je to navedeno u točki 56. ove presude, plan ili projekt ne može se izmijeniti nakon procjene njegova utjecaja na predmetno posebno područje očuvanja, osim ako se ne dovede u pitanje potpunost i konačnost te procjene i jamstvo koje ona predstavlja za očuvanje tog područja. Podnositelju zahtjeva stoga se ne može naložiti da u predmetni plan ili projekt uključi zahtjeve, primjedbe i preporuke ako ga je nadležno tijelo već negativno ocijenilo, osim ako to tijelo ponovno ne ocijeni tako izmijenjeni plan ili projekt.
- 69 Kao četvrto, jedine izmjene koje se ne smiju unijeti u plan ili projekt nakon procjene njegova utjecaja na posebno područje očuvanja su samo one koje mogu značajno utjecati na to područje. Nasuprot tomu, parametri za koje ne postoji nikakva znanstvena sumnja da njihovi učinci neće ugroziti područje mogu se u cijelosti ostaviti za kasniju odluku podnositelja zahtjeva (presuda od 7. studenoga 2018., Holohan i dr., C-461/17, EU:C:2018:883, t. 46.).
- 70 S obzirom na prethodna razmatranja, na peto i šesto pitanje valja odgovoriti da Direktivu o staništima treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalni propis koji propisuje da podnositelj zahtjeva mora izraditi studiju utjecaja predmetnog plana ili projekta na posebno područje očuvanja, na temelju koje nadležno tijelo provodi procjenu tih utjecaja. Suprotno tomu, toj se direktivi protivi nacionalni propis koji podnositelju zahtjeva dopušta da u konačni plan ili projekt uključi zahtjeve, primjedbe i preporuke u vezi s krajobrazom i okolišem, nakon što ga je nadležno tijelo negativno ocijenilo, a da to tijelo ne mora ponovno ocijeniti tako izmijenjeni plan ili projekt.

Sedmo pitanje

- 71 Svojim sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu o staništima tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis kojim se dopušta da se radi provjere procjene utjecaja na posebno područje koja mora biti priložena konačnom planu ili nacrtu odredi tijelo različito od onoga koje je zaduženo za procjenu utjecaja plana ili projekta na to područje.
- 72 Kao prvo, budući da ne sadržava nikakvu naznaku o tijelu nadležnom za procjenu značajnog utjecaja koji bi planovi ili projekti mogli imati na posebna područja, Direktivu o staništima treba tumačiti na način da državama članicama povjerava određivanje tog tijela.
- 73 Kao drugo, kao što je to navedeno u točki 49. ove presude, procjena utjecaja plana ili projekta na predmetno posebno područje očuvanja iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima mora sadržavati potpuna, precizna i konačna utvrđenja i zaključke koji mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima radova koji su predviđeni na predmetnom zaštićenom području (vidjeti u tom smislu presude od 11. travnja 2013., Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 44. i od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 27.). Zbog toga, jednom kada je provedena, kao što je to ovdje slučaj i kao što je to navedeno u točkama 51. do 53. ove presude, tu procjenu ne može nastaviti niti dopuniti ni tijelo koje ju je provelo ni neko drugo tijelo.

74 Stoga na sedmo pitanje valja odgovoriti da Direktivu o staništima treba tumačiti na način da joj se, iako državama članicama povjerava zadaću određivanja tijela nadležnog za procjenu utjecaja plana ili projekta na posebno područje očuvanja, uz poštovanje kriterija navedenih u sudskoj praksi Suda, ipak protivi to da bilo koje tijelo nastavi ili dopuni tu procjenu nakon što je ona provedena.

Troškovi

75 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 navedenog, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 6. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis koji dopušta da se iz imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa nastavi postupak odobrenja plana ili projekta čiji se utjecaj na posebno područje očuvanja ne može ublažiti i za koji je nadležno javno tijelo već donijelo negativno mišljenje, osim ako ne postoji drugo rješenje koje je manje nepovoljno za cjelovitost predmetnog područja, a što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev.**
- 2. Ako je plan ili projekt, u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, predmet negativne procjene u pogledu njegovih utjecaja na posebno područje očuvanja i ako je predmetna država članica ipak odlučila, na temelju stavka 4. tog članka, provesti ga iz imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, članak 6. te direktive treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se dopušta da se, nakon negativne procjene prihvatljivosti u skladu sa stavkom 3. tog članka i prije njegova konačnog donošenja na temelju stavka 4. navedenog članka taj plan ili projekt dopuni mjerama ublažavanja njegova utjecaja na to područje i da se nastavi procjena navedenog utjecaja. Nasuprot tomu, članku 6. Direktive 92/43 ne protivi se, u istom slučaju, propis kojim se dopušta određivanje kompenzacijskih mjera u okviru iste odluke, pod uvjetom da su ispunjeni i drugi uvjeti za provedbu članka 6. stavka 4. te direktive.**
- 3. Direktivu 92/43 treba tumačiti na način da joj se ne protivi propis koji propisuje da podnositelj zahtjeva mora izraditi studiju utjecaja predmetnog plana ili projekta na posebno područje očuvanja, na temelju koje nadležno tijelo provodi procjenu tih utjecaja. Suprotno tomu, toj se direktivi protivi propis koji podnositelju zahtjeva dopušta da u konačni plan ili projekt uključi zahtjeve, primjedbe i preporuke u vezi s krajobrazom i okolišem, nakon što ga je nadležno tijelo negativno ocijenilo, a da to tijelo ne mora ponovno ocijeniti tako izmijenjeni plan ili projekt.**
- 4. Direktivu 92/43 treba tumačiti na način da joj se, iako državama članicama povjerava zadaću određivanja tijela nadležnog za procjenu utjecaja plana ili projekta na posebno područje očuvanja, uz poštovanje kriterija navedenih u sudskoj praksi Suda, ipak protivi to da bilo koje tijelo nastavi ili dopuni tu procjenu nakon što je ona provedena.**

Potpisi