



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 16 lipca 2020 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 6 –
Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Specjalne obszary ochrony –
Realizacja odcinka drogowego – Ocena skutków tego przedsięwzięcia dla danego specjalnego obszaru
ochrony – Pozwolenie – Powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego
interesu publicznego

W sprawie C-411/19

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd
administracyjny dla Lacjum, Włochy) postanowieniem z dnia 16 stycznia 2019 r., które wpłynęło do
Trybunału w dniu 27 maja 2019 r., w postępowaniu:

WWF Italia Onlus,

Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus,

Gruppo di Intervento Giuridico Onlus,

Italia Nostra Onlus,

Forum Ambientalista,

FC i in.

przeciwko

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS),

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie M. Safjan, prezes izby, J.-C. Bonichot (sprawozdawca), prezes pierwszej izby, i N. Jääskinen,
sędzia,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: włoski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista oraz FC i in. – G. Viglione i N. Tsuno, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, wspierana przez G. Palatiella, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Vlácil i L. Dvořáková, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – G. Gattinara i C. Hermes, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznik generalnej, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista i FC i in. a Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezesem rady ministrów, Włochy) i Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS) w przedmiocie zgodności z prawem decyzji z dnia 1 grudnia 2017 r., którą rada ministrów stwierdziła, że wstępny projekt połączenia drogowego na północy Rzymu (Włochy) po „zielonej trasie” między Monte Romano Est (Włochy) a Tarquinia Sud (Włochy) jest zgodny z wymogami środowiskowymi, oraz decyzji z dnia 28 lutego 2018 r., którą Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (międzyministerialny komitet planowania gospodarczego, Włochy) (zwaną dalej „CIPE”) zatwierdził ten projekt wstępny.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motyw siódmy dyrektywy siedliskowej mówi o tym, że „wszelkie wyznaczone obszary, w tym obszary sklasyfikowane obecnie lub w przyszłości jako obszary specjalnej ochrony zgodnie z dyrektywą Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa [Dz.U. 1979, L 103, s. 1], będą musiały zostać włączone do spójnej europejskiej sieci ekologicznej”.
- 4 Artykuł 1 lit. l) dyrektywy siedliskowej definiuje „specjalny obszar ochrony” jako „teren mający znaczenie dla Wspólnoty wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony”.

5 Artykuł 3 ust. 1 i 2 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Zostanie stworzona spójna europejska sieć ekologiczna specjalnych obszarów ochrony pod nazwą »Natura 2000«. Ta sieć, złożona z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienion[ych] w załączniku II, umożliwi zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie.

Sieć Natura 2000 obejmie specjalne obszary ochrony sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 79/409/EWG.

2. Każde państwo członkowskie bierze udział w tworzeniu »Natury 2000« proporcjonalnie do występowania na jego terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, o których mowa w ust. 1. W tym celu każde państwo członkowskie wyznacza, zgodnie z art. 4, tereny stanowiące specjalne obszary ochrony przy uwzględnieniu celów określonych w ust. 1”.

6 Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej stanowi:

„1. Dla specjalnych obszarów ochrony państwa członkowskie tworzą konieczne środki ochronne obejmujące, jeśli zaistnieje taka potrzeba, odpowiednie plany zagospodarowania opracowane specjalnie dla tych terenów bądź zintegrowane z innymi planami rozwoju oraz odpowiednie środki ustawowe, administracyjne lub umowne, odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych wymienionych w załączniku I lub gatunków wymienionych w załączniku II żyjących na tych terenach.

2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do [w świetle] celów niniejszej dyrektywy.

3. Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu [które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub konieczne do jego zagospodarowania], ale które może na nie [na ów teren] w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi [muszą] jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności »Natury 2000«. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”.

7 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Obowiązki wynikające z art. 6 ust. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy zastępują wszelkie obowiązki wynikające z art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 79/409/EWG w odniesieniu do obszarów sklasyfikowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy lub uznanych w podobny sposób na mocy art. 4 ust. 2, poczynając od daty wykonania niniejszej dyrektywy albo od daty klasyfikacji lub uznania przez państwo członkowskie na mocy dyrektywy 79/409/EWG, gdy ta ostatnia data jest późniejsza”.

Prawo włoskie

Dekret ustawodawczy nr 163/2006

- 8 Zgodnie z 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 (dekretom ustawodawczym nr 163/2006 – kodeks zamówień publicznych na roboty budowlane, usługi i dostawy w wykonaniu dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE) z dnia 12 kwietnia 2006 r. (GURI nr 100 z dnia 2 maja 2006 r.) (zwanym dalej „dekretom ustawodawczym nr 163/2006”) procedura przygotowania projektu robót infrastrukturalnych rozróżnia dwa etapy, a mianowicie projekt wstępny i projekt ostateczny.
- 9 Artykuł 165 dekretu ustawodawczego nr 163/2006, zatytułowany „Projekt wstępny. Procedura oceny oddziaływania na środowisko i lokalizacja”, stanowi w ust. 3, 5 i 7:

„3. Poza przepisami załącznika technicznego, o którym mowa w załączniku XXI, wstępny projekt prac infrastrukturalnych powinien wskazywać za pomocą odpowiedniego dokumentu kartograficznego rozpatrywane obszary, ewentualne odpowiednie pasma buforowe i niezbędne środki ochronne; powinien on również określać i wskazywać właściwości eksploatacyjne, specyfikacje funkcjonalne i pułapy wydatków na infrastrukturę, która ma zostać zrealizowana, w tym pułap wydatków na ewentualne obiekty budowlane i środki kompensujące terytorialne i społeczne skutki ściśle związane z funkcjonowaniem obiektu budowlanego, jednakże do wysokości 2% całkowitego kosztu obiektu budowlanego. Ta wartość procentowa powinna obejmować również obciążenia z tytułu łagodzenia skutków dla środowiska, które zostały określone w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko, bez uszczerbku dla ewentualnych innych środków, jakie należy podjąć w poszanowaniu szczególnych zobowiązań wspólnotowych. Jeżeli przepisy prawa krajowego przewidują, że obiekt budowlany podlega ocenie oddziaływania na środowisko, do projektu wstępnego dołączone jest również studium oddziaływania na środowisko i podawane do publicznej wiadomości zgodnie z procedurami przewidzianymi w mającym zastosowanie ustawodawstwie krajowym lub regionalnym.

[...]

5. Projekt wstępny, sporządzony zgodnie z przepisami niniejszego artykułu, zostaje zatwierdzony przez CIPE.

[...]

7. W przypadku gdy obowiązujące przepisy tego wymagają, zatwierdzenie prowadzi do oceny zgodności obiektu budowlanego z wymogami środowiskowymi i konkretyzuje, dla wszelkich użytecznych celów w dziedzinie urbanistyki i budownictwa, porozumienie państwo–region dotyczące jego lokalizacji, obejmując automatyczne dostosowanie obowiązujących i przyjętych instrumentów urbanistycznych [...].”

- 10 Artykuł 166 tego dekretu ustawodawczego, zatytułowany „Projekt ostateczny. Użyteczność publiczna obiektu budowlanego”, stanowi w ust. 1 i 5:

„1. Ostateczny projekt infrastruktury jest uzupełniony sprawozdaniem projektanta poświadczającym jego zgodność z projektem wstępnym i ewentualnymi wymogami nałożonymi przy zatwierdzaniu, w szczególności w odniesieniu do oddziaływania na środowisko i lokalizacji obiektu budowlanego. Określa ponadto ewentualne roboty i środki łagodzące i kompensujące skutki środowiskowe, terytorialne i społeczne.

[...]

5. Zatwierdzenie projektu ostatecznego, przyjmowane większością głosów przez członków CIPE, zastępuje każde inne pozwolenie, zatwierdzenie i opinię, niezależnie od ich nazwy, i pozwala na realizację – a w przypadku strategicznych obiektów produkcyjnych na eksploatację – wszystkich obiektów budowlanych, robót i działań przewidzianych w zatwierdzonym projekcie”.

- 11 Zgodnie z art. 183 ust. 6 wspomnianego dekretu ustawodawczego:

„Decyzja stwierdzająca zgodność z wymogami środowiskowymi jest przyjmowana przez CIPE wraz z zatwierdzeniem projektu wstępnego. W przypadku odmiennej uzasadnionej opinii Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio [(ministra środowiska i ochrony terytorium)] lub Ministro per i beni e attività culturali [(ministra kultury)] decyzja stwierdzająca zgodność z wymogami środowiskowymi należy do rady ministrów, która wypowiada się w trakcie najbliższego odpowiedniego posiedzenia. Zgodność projektu ostatecznego z wymogami [przewidzianymi w tej decyzji] jest kontrolowana zgodnie z art. 185 ust. 4”.

- 12 Artykuł 185 ust. 4 i 5 dekretu ustawodawczego nr 163/2006 przewiduje:

„4. Komisja [właściwa dla oceny oddziaływania na środowisko]:

- a) powiadamia ministra środowiska i ochrony terytorium, w terminie 30 dni od złożenia przez wnioskodawcę projektu ostatecznego, o ewentualnych rozbieżnościach między tym projektem a projektem wstępnym;
- b) w terminie 60 dni od złożenia projektu przedstawia ministrowi opinię w sprawie zgodności projektu ostatecznego z postanowieniami decyzji stwierdzającej zgodność z wymogami środowiskowymi i w sprawie prawidłowego wykonania przepisów i wymagań przewidzianych w dekrete stwierdzającym zgodność z wymogami środowiskowymi.

5. Jeżeli projekt ostateczny różni się od projektu wstępnego, komisja [właściwa dla oceny oddziaływania na środowisko] składa sprawozdanie ministrowi środowiska i ochrony terytorium, który – jeśli uzna po dokonaniu oceny przez tę komisję, że różnica między projektem wstępnym a ostatecznym prowadzi do znaczącej zmiany całościowego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – zwraca się w terminie 30 dni od powiadomienia przez zainteresowaną instytucję zamawiającą do koncesjonariusza lub wykonawcy generalnego o aktualizację studium oddziaływania na środowisko i o ponowne opublikowanie tego studium, w szczególności w celu umożliwienia zainteresowanym podmiotom publicznym i prywatnym ewentualnego przesłania uwag.

Aktualizacja studium oddziaływania na środowisko może dotyczyć jedynie tej części projektu, której dotyczy zmiana. W przypadku naruszenia postanowień i wymogów przewidzianych w decyzji stwierdzającej zgodność z wymogami środowiskowymi wspomniany minister, po wezwaniu do usunięcia uchybienia, czuwa nad tym, aby podczas konferencji służb powiadomiono o uchybieniu w celu ewentualnego wznowienia dochodzenia”.

Dekret prezydenta republiki nr 357 z dnia 8 września 1997 r.

13 Dyrektywę siedliskową transponowano do włoskiego porządku prawnego poprzez decreto del presidente della Repubblica n. 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43 (dekret prezydenta republiki nr 357 – rozporządzenie dotyczące wykonania dyrektywy 92/43) z dnia 8 września 1997 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 248, z dnia 23 października 1997 r.).

14 Artykuł 5 tego dekretu, zatytułowany „Ocena oddziaływania”, stanowi:

„1. W planowaniu i programowaniu terytorialnym należy uwzględnić wartość ekologiczną i środowiskową proponowanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, terenów mających znaczenie dla Wspólnoty oraz specjalnych obszarów ochrony.

2. Podmioty przedkładające plany zagospodarowania przestrzennego, urbanistyczne i sektorowe [...] przeprowadzają badanie [...] w celu określenia i oceny ewentualnego wpływu planu na dany teren z uwzględnieniem założeń jego ochrony. Plany dotyczące zagospodarowania przestrzennego, które mają być poddane ocenie oddziaływania, są przedkładane ministerstwu środowiska i ochrony terytorium, jeżeli mają znaczenie krajowe, a także właściwym regionom i prowincjom autonomicznym, jeżeli mają znaczenie regionalne, międzyregionalne, prowincjonalne lub gminne.

3. Podmioty składające wniosek o przeprowadzenie robót budowlanych, które nie są bezpośrednio związane i konieczne do zachowania we właściwym stanie ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych występujących na danym terenie, ale które mogą na ten teren w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi działaniami, przedstawiają, dla celów oceny oddziaływania, studium mające na celu ustalenie i oszacowanie, zgodnie z wytycznymi określonymi w załączniku G, głównych skutków, jakie wspomniane działania mogą wywrzeć na proponowany teren mający znaczenie dla Wspólnoty, na teren mający znaczenie dla Wspólnoty lub na specjalny obszar ochrony, z uwzględnieniem założeń ochrony tych terenów.

4. W przypadku przedsięwzięć poddanych procedurze oceny oddziaływania na środowisko [...], które dotyczą proponowanych terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, terenów mających znaczenie dla Wspólnoty oraz specjalnych obszarów ochrony określonych w niniejszym rozporządzeniu, oceny oddziaływania dokonuje się w ramach wyżej wymienionej procedury, która uwzględnia również w tym przypadku bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięć dla gatunków i siedlisk, dla których te obszary i tereny zostały wyznaczone. W tym celu studium oddziaływania na środowisko sporządzone przez wnioskodawcę powinno zawierać informacje dotyczące zgodności przedsięwzięcia z założeniami ochrony przewidzianymi w niniejszym rozporządzeniu [...].

[...]

8. Przed wydaniem ostatecznego zatwierdzenia planu lub interwencji organ dołącza do dokumentacji ocenę oddziaływania, a w stosownych przypadkach określa zasady konsultacji ze społecznością, która jest zainteresowana realizacją tego planu lub interwencji.

9. Jeśli pomimo negatywnych wyników oceny oddziaływania na dany teren oraz w braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie muszą jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, właściwe organy administracji podejmują wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ogólnej spójności sieci Natura 2000 i powiadamiają o tym ministerstwo środowiska i ochrony terytorium w celach określonych w art. 13.

10. Jeżeli dany teren obejmuje typy siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, plan lub interwencja, których ocena wykazała, że mogą mieć niekorzystny wpływ na teren mający znaczenie dla Wspólnoty, mogą zostać zrealizowane jedynie z uwagi na względy odnoszące się do

zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego lub do istotnych korzystnych skutków dla środowiska, lub też, po wyrażeniu opinii przez Komisję Europejską, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego”.

15 Artykuł 6 tego dekretu, zatytułowany „Obszary specjalnej ochrony”, stanowi:

„1. Sieć Natura 2000 obejmuje obszary specjalnej ochrony przewidziane w dyrektywie 79/409 [...].

2. Obowiązki ustanowione w art. 4 i 5 stosuje się również do obszarów specjalnej ochrony, o których mowa w ust. 1”.

Dekret ministra środowiska, ochrony terytorium i morza z dnia 6 grudnia 2016 r.

16 Decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (dekret ministra środowiska, ochrony terytorium i morza) z dnia 6 grudnia 2016 r. (GURI nr 301 z dnia 27 grudnia 2016 r.) w sprawie wyznaczenia specjalnego obszaru ochrony alpejskiego regionu biogeograficznego, specjalnego obszaru ochrony kontynentalnego regionu biogeograficznego i 140 specjalnych obszarów ochrony śródziemnomorskiego regionu biogeograficznego, znajdujących się na terytorium regionu Lacjum, na podstawie art. 3 ust. 2 dekretu prezydenta Republiki nr 357 z dnia 8 września 1997 r. wyznacza między innymi w art. 1 ust. 3 jako specjalny obszar ochrony obszar o nazwie „Fiume Mignone (basso corso)”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

17 Spór w postępowaniu głównym dotyczy zatwierdzenia wstępnego projektu robót związanych z realizacją odcinka drogi krajowej nr 675 o długości około 18 km, łączącego Monte Romano Est z Tarquinia Sud w Lacjum. Roboty te mają na celu ułatwienie połączenia we Włoszech z jednej strony portu Civitavecchia i autostrady A1 Mediolan–Neapol, a z drugiej strony skrzyżowania Orte, strefy przemysłowej Terni i trasy Ankona–Perugia.

18 W 2004 r. ministerstwo środowiska, ochrony terytorium i morza wydało pozytywną opinię dla realizacji tego odcinka po tak zwanej trasie „fioletowej”. CIPE zatwierdził ten pierwszy projekt decyzją nr 11/2011.

19 Jednakże w 2015 r. ANAS, odpowiedzialna za wykonanie robót, przedłożyła projekt alternatywny, zwany „trasą zieloną”, ze względu na wysoki koszt „trasy fioletowej”.

20 Komisja ministerstwa środowiska, ochrony terytorium i morza właściwa dla oceny oddziaływania na środowisko wydała dla tego nowego projektu opinię niekorzystną, uściślając, że koszty ekonomiczne „trasy fioletowej” mogą zostać zmniejszone poprzez podzielenie jej na dwa odcinki. Ta negatywna opinia była uzasadniona tym, że projekt „trasy zielonej” nie zawierał szczegółowego studium jego oddziaływania na środowisko i miał wpływ na teren mający znaczenie dla Wspólnoty włączony do sieci Natura 2000, a mianowicie obszar „Fiume Mignone (basso corso)”.

21 Ze względu na tę negatywną opinię Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (ministerstwo infrastruktury i transportu, Włochy) zwróciło się do prezydium rady ministrów o zastosowanie procedury przewidzianej w art. 183 ust. 6 dekretu ustawodawczego nr 163/2006. Prezydium rady ministrów zwróciło się do ministerstwa środowiska, ochrony terytorium i morza o dokonanie oceny możliwości ograniczenia wpływu „trasy zielonej” na środowisko poprzez zastosowanie środków łagodzących i kompensujących. Komisja tego ministerstwa właściwa dla oceny oddziaływania na

środowisko wydała ponownie negatywną opinię na temat tej trasy, podkreśliła, że nie jest możliwe złagodzenie jej uciążliwości poprzez wprowadzenie wymagań lub innych środków, i uznała, że „trasa fioletowa” jest pod każdym względem lepsza.

- 22 Decyzją z dnia 1 grudnia 2017 r. rada ministrów uznała jednak za zgodny z wymogami środowiskowymi projekt wstępny odpowiadający „trasie zielonej”, uzasadniając swoją decyzję nadrzędnym interesem publicznym, a mianowicie ukończeniem strategicznej trasy wchodzącej w skład transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T. Jednakże zaleciła ona, by przy sporządzaniu projektu ostatecznego wnioskodawca uzupełnił studium oddziaływania omawianej trasy na środowisko i przestrzegał wymogów, uwag i zaleceń krajobrazowych i środowiskowych, sformułowanych przez konferencję służb zwołaną przez ministerstwo infrastruktury i transportu.
- 23 W dniu 28 lutego 2018 r. CIPE zatwierdził, wraz z wymogami, projekt wstępny odpowiadający „trasie zielonej”. CIPE zwrócił się do ANAS o sporządzenie projektu ostatecznego i studium oddziaływania na środowisko oraz zlecił regionowi Lacjum zweryfikowanie tego studium, w szczególności w celu zidentyfikowania ewentualnych dodatkowych koniecznych środków łagodzących i kompensujących.
- 24 Liczne stowarzyszenia ochrony środowiska i podmioty prywatne wniosły do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy) skargę na decyzję rady ministrów z dnia 1 grudnia 2017 r. i decyzję CIPE z dnia 28 lutego 2018 r.
- 25 Sąd ten uważa, że administracja dała pierwszeństwo interesowi gospodarczemu i wykonaniu trasy drogowej należącej do transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T przed ochroną środowiska i przeniosła na etap projektu ostatecznego poszukiwanie rozwiązań odpowiednich dla ochrony danego terenu mającego znaczenie dla Wspólnoty za pomocą środków kompensujących i łagodzących, przy czym komisja ministerstwa środowiska, ochrony terytorium i morza właściwa dla oceny oddziaływania na środowisko wykluczyła jednak możliwość takich środków dla „trasie zielonej”. Sąd zaznacza, że sama administracja przyznaje, iż przyjęła podejście zintegrowane, oceniając wspólnie aspekty środowiskowe, krajobrazowe, kulturowe i społeczno-ekonomiczne. W tych okolicznościach sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do zgodności przyjęcia rozpatrywanego projektu wstępnego z prawem Unii.
- 26 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - 1) Czy art. 6 dyrektywy [siedliskowej] w związku z dyrektywą [Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7)] w zakresie, w jakim ma ona zastosowanie do niniejszej sprawy, sprzeciwiają się obowiązywaniu przepisów krajowego prawa pierwotnego i związanych z nimi przepisów wykonawczych prawa wtórnego, które zezwalają organowi »ostatniej instancji«, właściwemu do wydania decyzji dotyczącej zgodności wstępnego projektu robót budowlanych z wymogami ochrony środowiska, w przypadku uzasadnionego sprzeciwu ministra środowiska i ochrony terytorium i morza, na zatwierdzenie, a zatem na wyrażenie zgody na kontynuowanie postępowania poprzez powołanie się na istnienie nadrzędnego interesu publicznego, nawet jeśli organ państwowy odpowiedzialny za ochronę środowiska stwierdził, iż nie ma możliwości opracowania ewentualnych wymogów i środków łagodzących dla wariantu projektu podlegającego zatwierdzeniu, dla którego wydano już negatywną ocenę oddziaływania na środowisko?
 - 2) Czy przywołane dyrektywy stoją na przeszkodzie rozwiązaniu takiemu jak to, które zostało przyjęte, zgodnie z którym w celu zatwierdzenia wstępnego projektu robót budowlanych podlegającego postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko uznano, że wspomniany „nadrzędny interes publiczny” ma pierwszeństwo nad interesem środowiskowym, jeżeli ów „nadrzędny interes publiczny” opiera się wyłącznie na większej opłacalności ekonomicznej robót budowlanych, ich zgodności również z ochroną krajobrazu, historyczną, kulturową i społeczno-gospodarczą, a także

na potrzeby ukończenia transeuropejskiej sieci drogowej, w niniejszym przypadku sieci TEN-T, określonej jako „Comprehensive” [kompleksowa] w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r., nawet jeżeli istnieje rozwiązanie alternatywne, już zatwierdzone pod względem oddziaływania na środowisko?

- 3) Czy z przywołanymi przepisami [Unii] zgodne jest rozwiązanie takie jak to, które zostało przyjęte, zgodnie z którym uznano za możliwe pozostawienie do etapu projektu ostatecznego dalszych analiz i badań dotyczących wpływu na środowisko trasy drogi, która nie została zatwierdzona w ramach oceny oddziaływania na środowisko, w tym w ramach oceny skutków [na podstawie dyrektywy siedliskowej], zamiast polecenia wnioskodawcy, by przeprowadził dalsze analizy i badania w celu złagodzenia skutków gospodarczych i krajobrazowych na alternatywnej trasie, która już została zatwierdzona pod względem oddziaływania na środowisko?
- 4) Czy w tych warunkach i w wypadku udzielenia na pytania pierwsze, drugie i trzecie odpowiedzi potwierdzającej zgodność [z prawem Unii], przywołane dyrektywy sprzeciwiają się rozwiązaniu takiemu jak to, które zostało przyjęte, zgodnie z którym nie uznano, że opinia o niezgodności z wymogami ochrony środowiska wydana przez właściwy organ w toku postępowania w sprawie zatwierdzenia wstępnego projektu robót budowlanych jest wiążąca w sensie negatywnym, pozostawiając do etapu projektu ostatecznego kwestię przeprowadzenia bardziej szczegółowych ocen związanego z tym oddziaływania na elementy krajobrazu i środowiska na danym terenie, ze szczególnym odniesieniem do oceny oddziaływania na środowisko oraz wynikającego z niej zapewnienia odpowiednich środków kompensujących i łagodzących oddziaływanie?
- 5) Czy przywołane dyrektywy sprzeciwiają się rozwiązaniu takiemu jak to, które zostało przyjęte, zgodnie z którym przy opracowywaniu projektu ostatecznego wnioskodawca jest zobowiązany do uwzględnienia wymogów, uwag i zaleceń krajobrazowych i środowiskowych określonych w toku konferencji służb przeprowadzonej w odniesieniu do projektu wstępnego, nawet jeśli w związku z tym projektem wstępnym organ odpowiedzialny za ochronę środowiska stwierdził brak możliwości opracowania ewentualnych wymogów i środków łagodzących dla danego wariantu projektu podlegającego zatwierdzeniu?
- 6) Czy przywołane dyrektywy sprzeciwiają się rozwiązaniu takiemu jak to, które zostało przyjęte, zgodnie z którym wnioskodawca został również zobowiązany do realizacji studium oddziaływania robót budowlanych na środowisko, w tym tak zwanej »odpowiedniej oceny«, opracowanego w pełni zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, na podstawie którego należy dokonać wspomnianej oceny oddziaływania na środowisko?
- 7) Czy przywołane dyrektywy sprzeciwiają się rozwiązaniu takiemu jak to, które zostało przyjęte, zgodnie z którym wskazano stronę trzecią (region Lacjum) inną niż ta, która jest zazwyczaj wyznaczona (komisja właściwa dla oceny oddziaływania na środowisko i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przy ministerstwie środowiska i ochrony terytorium i mórz), do celów weryfikacji studium oddziaływania na środowisko załączonego do ostatecznego projektu robót budowlanych, również w celu określenia wszelkich dalszych środków łagodzących i kompensujących niezbędnych dla ochrony oraz zachowania elementów krajobrazu i środowiska na danym terenie, pozostawiając komisji właściwej dla oceny oddziaływania na środowisko i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przy ministerstwie środowiska i ochrony terytorium i mórz, zgodnie z art. 185 ust. 4 i 5 dekretu ustawodawczego nr 163/2006, jedynie zadanie wyrażenia a posteriori opinii na temat zgodności rozpatrywanego ostatecznego projektu robót drogowych z wymogami krajobrazowymi i środowiskowymi, po uzyskaniu wspomnianej weryfikacji?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 27 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 6 dyrektywy siedliskowej w związku z dyrektywą 2009/147 w zakresie, w jakim ta ostatnia dyrektywa ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które pozwala na kontynuowanie z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego postępowania o udzielenie pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, którego skutki dla specjalnego obszaru ochrony nie mogą zostać złagodzone i który uzyskał już negatywną opinię właściwego organu publicznego, jeżeli istnieje rozwiązanie alternatywne zatwierdzone już pod kątem środowiskowym.
- 28 Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 lit. l) dyrektywy siedliskowej specjalny obszar ochrony oznacza „teren mający znaczenie dla Wspólnoty wyznaczony przez państwa członkowskie w drodze ustawy, decyzji administracyjnej lub umowy, na którym są stosowane konieczne środki ochronne w celu zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych lub populacji gatunków, dla których teren został wyznaczony”.
- 29 Artykuł 6 tej dyrektywy przewiduje środki mające na celu ochronę specjalnych obszarów ochrony. Jego ust. 3 określa w szczególności warunki udzielenia pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem danego terenu lub do tego zagospodarowania konieczne, ale które mogą na ten teren w istotny sposób oddziaływać.
- 30 Dekret ministra środowiska, ochrony terytorium i morza z dnia 6 grudnia 2016 r. wyznaczył jako specjalny obszar ochrony obszar o nazwie „Fiume Mignone (basso corso)”. Ponadto z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że przedsięwzięcie budowy odcinka drogi będące przedmiotem postępowania głównego może w istotny sposób oddziaływać na ten obszar. W konsekwencji przedsięwzięcie to wchodzi w zakres stosowania art. 6 dyrektywy siedliskowej.
- 31 Natomiast dyrektywa 2009/147 nie ma zastosowania w sporze takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym. Prawdą jest, że skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą występowanie na obszarze objętym tym przedsięwzięciem pustułki, która figuruje w załączniku I do tej dyrektywy i jest z tego tytułu przedmiotem środków specjalnej ochrony. Jednakże art. 7 dyrektywy siedliskowej przewiduje, że obowiązki wynikające z art. 6 tej dyrektywy zastępują obowiązki wynikające z włączenia danego gatunku do wykazu gatunków chronionych na mocy dyrektywy 79/409, która została skodyfikowana i uzupełniona dyrektywą 2009/147, od dnia klasyfikacji na mocy dyrektywy 79/409, jeżeli ta ostatnia data jest późniejsza niż data wykonania dyrektywy siedliskowej [zob. podobnie wyroki: z dnia 13 czerwca 2002 r., Komisja/Irlandia, C-117/00, EU:C:2002:366, pkt 25; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 109]. Należy zatem dokonać wyłącznie wykładni przepisów dyrektywy siedliskowej.
- 32 Artykuł 6 ust. 2 tej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie ogólny obowiązek podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych oraz istotnego niepokojenia gatunków, dla których obszary te zostały wyznaczone (wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 32; a także z dnia 20 września 2007 r., Komisja/Włochy, C-304/05, EU:C:2007:532, pkt 92). Obowiązek ten przyczynia się do realizacji projektu stworzenia spójnej europejskiej sieci ekologicznej, o której mowa w motywie siódmym wspomnianej dyrektywy (wyrok z dnia 20 września 2007 r., Komisja/Włochy, C-304/05, EU:C:2007:532, pkt 93).

- 33 Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewiduje procedurę mającą zastosowanie do specjalnych obszarów ochrony, która ma na celu zagwarantowanie, za pomocą uprzedniego badania, aby pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu ani do tego zagospodarowania konieczne, ale które mogą w istotny sposób na niego oddziaływać, udzielano jedynie wówczas, gdy ów plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność tego terenu (wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 34; z dnia 26 października 2006 r., Komisja/Portugalia, C-239/04, EU:C:2006:665, pkt 19; a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 43).
- 34 Przepis ten rozróżnia zatem dwa etapy. Pierwszy wymaga od państw członkowskich przeprowadzenia odpowiedniej oceny skutków danego planu lub przedsięwzięcia dla chronionego terenu, w przypadku gdy istnieje możliwość, że plan lub przedsięwzięcie będzie na ten teren w istotny sposób oddziaływać. Drugi etap, który następuje po przeprowadzeniu wspomnianej odpowiedniej oceny, uzależnia udzielenie pozwolenia na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia od warunku, że nie wpłynie on niekorzystnie na integralność danego terenu (wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 29, 31; a także z dnia 7 listopada 2018 r., Holohan i in., C-461/17, EU:C:2018:883, pkt 31).
- 35 Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej przewiduje, że jeśli pomimo negatywnej oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze tej dyrektywy plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, i jeżeli brak jest rozwiązań alternatywnych, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności „Natury 2000” (wyrok z dnia 20 września 2007 r., Komisja/Włochy, C-304/05, EU:C:2007:532, pkt 81).
- 36 Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej powinien, jako przepis stanowiący odstępstwo od kryterium udzielenia pozwolenia określonego w ust. 3 zdanie drugie tego artykułu, podlegać ścisłej wykładni [wyroki: z dnia 20 września 2007 r., Komisja/Włochy, C-304/05, EU:C:2007:532, pkt 82; z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska), C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 189].
- 37 Z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wynika zatem, że właściwe władze krajowe powinny co do zasady odmówić udzielenia pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, które mogą niekorzystnie wpłynąć na integralność danego terenu. Pomimo negatywnych skutków dla tego terenu ten plan lub to przedsięwzięcie mogą jednak zostać zrealizowane na zasadzie odstępstwa w warunkach przewidzianych w art. 6 ust. 4 tej dyrektywy, jeżeli ich realizacja jest konieczna z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego.
- 38 W takim przypadku z celu ochrony specjalnych obszarów, który leży u podstaw art. 6 dyrektywy siedliskowej, wynika, że niekorzystne skutki dla integralności danego terenu powinny być ograniczone w jak największym stopniu. Niemniej art. 6 ust. 4 tej dyrektywy zgodnie z jego brzmieniem nie uzależnia możliwości przyznania pierwszeństwa nadrzędnym względem interesu publicznego przed ochroną specjalnego obszaru ochrony od warunku, by niekorzystne skutki dla integralności tego obszaru mogły być wystarczająco złagodzone. Przepis ten miał zatem na celu ustanowienie, by w wyjątkowych okolicznościach cel ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory na specjalnych obszarach ochrony mógł ustąpić przed innymi szczególnie pilnymi względami interesu publicznego, pod warunkiem jednak że dane państwo członkowskie podejmie niezbędne środki kompensujące w celu zachowania ogólnej spójności europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000.

- 39 Sąd odsyłający wskazuje, że w odniesieniu do „trasy zielonej” względy o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, na które się powołano, są oparte na niższym koszcie obiektu budowlanego, na jego zgodności z ochroną elementów krajobrazowych, historycznych, kulturalnych i społeczno-ekonomicznych, a także na konieczności domknięcia transeuropejskiej sieci drogowej.
- 40 W tym względzie należy zauważyć, że art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wymaga, aby niekorzystne oddziaływanie na integralność specjalnego obszaru ochrony, nawet jeśli jest uzasadnione, było dozwolone jedynie wtedy, gdy jest rzeczywiście nieuniknione, to znaczy w braku rozwiązań alternatywnych.
- 41 Co się tyczy kosztu ekonomicznego środków, które mogą być brane pod uwagę w ramach badania alternatyw, z uwagi na ścisłą wykładnię art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, przypomnianą w pkt 34 niniejszego wyroku, nie można dopuścić, by sam koszt ekonomiczny takich środków mógł mieć decydujące znaczenie dla wyboru rozwiązań alternatywnych na podstawie tego przepisu (wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Grüne Liga Sachsen i in., C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 77).
- 42 W niniejszej sprawie z informacji przekazanych Trybunałowi wynika, że istnieje wariant projektu rozpatrywanego w postępowaniu głównym oznaczony jako „trasa fioletowa”, który w 2004 r. uzyskał pozytywną opinię ministerstwa środowiska, ochrony terytorium i morza.
- 43 Do sądu odsyłającego należy zbadać, czy w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej „trasę fioletową” należy uznać za rozwiązanie alternatywne, które jest mniej niekorzystne dla integralności specjalnego obszaru ochrony o nazwie „Fiume Mignone (Basso corso)” niż „trasa zielona”.
- 44 W świetle powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że art. 6 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które zezwala na kontynuowanie z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, którego skutki dla specjalnego obszaru ochrony nie mogą zostać złagodzone i w odniesieniu do którego właściwy organ władzy publicznej wydał już negatywną opinię, chyba że istnieje rozwiązanie alternatywne mniej niekorzystne dla integralności danego obszaru, co powinien zweryfikować sąd odsyłający.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

- 45 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy rozpatrzeć łącznie, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy w przypadku gdy plan lub przedsięwzięcie były przedmiotem negatywnej oceny ich skutków dla specjalnego obszaru ochrony na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, a dane państwo członkowskie postanowiło jednak na podstawie ust. 4 tego artykułu przeprowadzić ten plan lub przedsięwzięcie ze względów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, art. 6 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu pozwalającemu na odroczenie do etapu ostatecznego planu lub przedsięwzięcia przeprowadzenia szczegółowych badań i studiów skutków tego planu lub przedsięwzięcia wywieranych na ten obszar i określenie odpowiednich środków kompensujących i łagodzących.
- 46 Pytania trzecie i czwarte w rzeczywistości dotyczą trzech różnych kwestii.
- 47 W pierwszej kolejności sąd odsyłający poprzez te pytania zmierza do ustalenia, czy art. 6 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu pozwalającemu na odroczenie do etapu ostatecznego planu lub przedsięwzięcia przeprowadzenia

innych badań i szczegółowych studiów skutków rozpatrywanego planu lub przedsięwzięcia dla specjalnego obszaru ochrony, jeżeli plan lub przedsięwzięcie wstępne nie zostały zatwierdzone w ramach oceny oddziaływania na ten obszar.

- 48 Zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej właściwe władze krajowe powinny odmówić wydania pozwolenia na rozpatrywany plan lub przedsięwzięcie, jeżeli nie ma pewności co do braku wystąpienia szkodliwych skutków dla integralności danego terenu. Zawierając w sobie zasadę ostrożności, przepis ten pozwala w sposób skuteczny zapobiec niekorzystnym wpływom na integralność terenów chronionych wywieranym przez zamierzone plany lub przedsięwzięcia. Mniej surowe kryterium udzielenia pozwolenia mogłoby nie zapewniać w tak skuteczny sposób urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy wspomniany przepis (wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 57, 58; z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 41; a także z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 53).
- 49 W ocenie dokonanej na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie mogą zatem występować braki i powinna zawierać ona całościowe, precyzyjne i ostateczne ustalenia i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla danego terenu chronionego (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 44; a także z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 27).
- 50 Wynika z tego, że ocena przewidziana w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie może być skutecznie kontynuowana na podstawie badań i studiów przeprowadzonych później. W związku z tym jeżeli uznaje się, że konieczne jest uzupełnienie lub pogłębienie oceny oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na specjalny obszar ochrony, nie można uznać jej za ocenę przewidzianą w tym przepisie.
- 51 W niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że właściwy organ wyraźnie wskazał, iż zamierza zastosować art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Tymczasem art. 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, jako przepis ustanawiający odstępstwo od kryterium udzielenia pozwolenia określonego w art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, może mieć zastosowanie jedynie po przeanalizowaniu oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia zgodnie z przepisami wspomnianego art. 6 ust. 3 (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 60).
- 52 Znajomość tego oddziaływania w świetle celów ochrony odnoszących się do danego terenu stanowi niezbędną przesłankę zastosowania art. 6 ust. 4 tej dyrektywy, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego przepisu stanowiącego odstępstwo. Ocena ewentualnych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych dla środowiska rozwiązań alternatywnych wymaga bowiem ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie na danym terenie (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Wynika z tego, że stosując przepisy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, organ właściwy w sporze w postępowaniu głównym siłą rzeczy uznał, iż przeprowadzona już niekorzystna ocena oddziaływania przedsięwzięcia będącego przedmiotem postępowania głównego na dany specjalny obszar ochrony jest oceną przewidzianą w art. 6 ust. 3 tej dyrektywy. Ocena ta nie mogła zatem zostać uzupełniona, jak wskazano w pkt 48 niniejszego wyroku.

- 54 W drugiej kolejności sąd odsyłający poprzez pytania trzecie i czwarte zmierza również do ustalenia, czy art. 6 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu pozwalającemu na odroczenie do etapu ostatecznego planu lub przedsięwzięcia określenia środków łagodzących, jeżeli dany plan lub przedsięwzięcie nie zostały zatwierdzone w ramach oceny oddziaływania na specjalny obszar ochrony.
- 55 Na wstępie należy stwierdzić, że brzmienie art. 6 dyrektywy siedliskowej nie zawiera żadnego odniesienia do jakiegokolwiek pojęcia „środka łagodzącego” (wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 57).
- 56 Chociaż wyrażenie to wskazuje środki ochronne mające na celu uniknięcie lub zmniejszenie negatywnego oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na dany teren, wymóg, o którym mowa w pkt 49 niniejszego wyroku, aby ocena planu lub przedsięwzięcia przewidziana w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zawierała pełne, precyzyjne i ostateczne stwierdzenia i wnioski, zobowiązuje do oceny tych środków jednocześnie z tym planem lub przedsięwzięciem, a tym samym do włączenia wspomnianych środków do tego planu lub przedsięwzięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 54). Nie mogą one zatem zmieniać danego planu lub przedsięwzięcia po dokonaniu tej oceny. Dopuszczenie zmiany poprzez środki łagodzące tego planu lub przedsięwzięcia po dokonaniu oceny jego oddziaływania na dany teren oznaczałoby bowiem rezygnację z przeprowadzenia oceny oddziaływania samych tych środków, jak i ostatecznego planu lub przedsięwzięcia na ten teren, z naruszeniem celów art. 6 tej dyrektywy.
- 57 W konsekwencji artykuł ten sprzeciwia się uregulowaniu pozwalającemu na odroczenie określenia środków łagodzących oddziaływanie planu lub przedsięwzięcia na specjalny obszar ochrony na etap późniejszy niż odpowiednia ocena oddziaływania w rozumieniu jego ust. 3.
- 58 W trzeciej kolejności sąd odsyłający poprzez pytania trzecie i czwarte zmierza do ustalenia, czy art. 6 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu pozwalającemu na odroczenie do etapu ostatecznego planu lub przedsięwzięcia określenia środków kompensujących, jeżeli dany plan lub przedsięwzięcie nie uzyskały pozwolenia w ramach oceny oddziaływania na specjalny obszar ochrony.
- 59 Zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej środki kompensujące konieczne do zapewnienia ogólnej spójności „Natury 2000” są podejmowane przez dane państwo członkowskie, jeżeli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu i braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie muszą jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego.
- 60 Tak więc środki kompensujące są określane w stosownych przypadkach w następstwie odpowiedniej oceny oddziaływania przewidzianej w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.
- 61 Jak bowiem przypomniano w pkt 51 i 52 niniejszego wyroku, art. 6 ust. 4 tej dyrektywy może mieć zastosowanie wyłącznie po zbadaniu skutków planu lub przedsięwzięcia zgodnie z przepisami ust. 3 tego artykułu.
- 62 Ponadto sam charakter środków kompensujących uzasadnia ich określenie po odpowiedniej ocenie negatywnych skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu. W tym względzie środki te mają na celu wywołanie skutków na inną skalę, w szczególności po realizacji danego planu lub przedsięwzięcia, w celu zapewnienia lub przywrócenia spójności całej europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000, przy uwzględnieniu nieuniknionych szkód spowodowanych tym planem lub przedsięwzięciem dla integralności danego specjalnego obszaru ochrony.

- 63 Dlatego konieczne środki kompensujące należy określić po dokonaniu oceny przewidzianej w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jeżeli planowana jest realizacja danego planu lub przedsięwzięcia pomimo jego negatywnego wpływu na dany specjalny obszar ochrony i jeżeli spełnione są pozostałe przesłanki zastosowania art. 6 ust. 4 tej dyrektywy.
- 64 W świetle powyższych rozważań na pytania trzecie i czwarte należy odpowiedzieć, że w przypadku gdy plan lub przedsięwzięcie były przedmiotem negatywnej oceny jego skutków dla specjalnego obszaru ochrony na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i gdy dane państwo członkowskie postanowiło jednak, na podstawie ust. 4 tego artykułu, zrealizować je z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, art. 6 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które pozwala na to, by ów plan lub przedsięwzięcie zostały uzupełnione środkami łagodzącymi ich oddziaływanie na ten obszar po ich negatywnej ocenie zgodnie z ust. 3 tego artykułu i przed ich ostatecznym przyjęciem na podstawie ust. 4 tego artykułu i by ocena tego oddziaływania była kontynuowana. Natomiast w tej samej sytuacji art. 6 dyrektywy siedliskowej nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu umożliwiającemu określenie środków kompensujących w ramach tej samej decyzji, o ile spełnione są również pozostałe przesłanki wykonania art. 6 ust. 4 tej dyrektywy.

W przedmiocie pytań piątego i szóstego

- 65 Poprzez pytania piąte i szóste, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywę siedliskową należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona uregulowaniu krajowemu przewidującemu, że wnioskodawca sporządzi studium oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na dany specjalny obszar ochrony i umieści w ostatecznym planie lub przedsięwzięciu wymogi, uwagi i zalecenia krajobrazowe i środowiskowe, po tym jak ten plan lub przedsięwzięcie były przedmiotem negatywnej oceny dokonanej przez właściwy organ.
- 66 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że ani dyrektywa siedliskowa, ani orzecznictwo Trybunału nie stoją na przeszkodzie temu, aby wnioskodawca był zobowiązany do przedstawienia na poparcie wniosku o udzielenie pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie studium oddziaływania tego planu lub przedsięwzięcia na dany specjalny obszar ochrony, na podstawie którego właściwy organ przeprowadza ocenę oddziaływania tego planu lub przedsięwzięcia na ten obszar w rozumieniu art. 6 ust. 3 tej dyrektywy.
- 67 W drugiej kolejności – z brzmienia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wynika, że ocena ta nie należy do wnioskodawcy, lecz do właściwego organu, a mianowicie organu władzy publicznej wyznaczonego przez państwa członkowskie do wykonywania zadań wynikających z tej dyrektywy (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Holohan i in., C-461/17, EU:C:2018:883, pkt 44).
- 68 W trzeciej kolejności, jak wskazano w pkt 56 niniejszego wyroku, plan lub przedsięwzięcie nie mogą zostać zmienione po dokonaniu oceny ich oddziaływania na dany specjalny obszar ochrony, w przeciwnym razie podważony zostanie kompletny i ostateczny charakter tej oceny i gwarancja, jaką stanowi ona dla ochrony tego obszaru. Wnioskodawca nie może zatem być zobowiązany do włączenia do planu lub przedsięwzięcia wymogów, uwag i zaleceń do danego planu lub przedsięwzięcia, jeżeli były one już przedmiotem niekorzystnej oceny ze strony właściwego organu, chyba że zmieniony plan lub przedsięwzięcie podlega ponownej ocenie przez ten organ.
- 69 W czwartej kolejności – zmiany, których wprowadzenie do planu lub przedsięwzięcia po dokonaniu oceny oddziaływania na specjalny obszar ochrony jest wykluczone, są jedynie tymi, które mogą mieć istotny wpływ na ten obszar. Natomiast parametry, co do których nie ma żadnych wątpliwości naukowych, że ich skutki nie będą mogły oddziaływać negatywnie na teren, mogą zostać całkowicie pozostawione późniejszej decyzji wnioskodawcy (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Holohan i in., C-461/17, EU:C:2018:883, pkt 46).

70 W świetle powyższych rozważań na pytania piąte i szóste należy odpowiedzieć, że dyrektywę siedliskową należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się ona uregulowaniu krajowemu przewidującemu, że wnioskodawca sporządzi studium oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na dany specjalny obszar ochrony, na podstawie którego właściwy organ przeprowadzi ocenę tego oddziaływania. Dyrektywa ta sprzeciwia się natomiast uregulowaniu krajowemu pozwalającemu wnioskodawcy na włączenie do ostatecznego planu lub przedsięwzięcia wymogów, uwag i zaleceń krajobrazowych i środowiskowych, po tym jak ów plan lub przedsięwzięcie były przedmiotem negatywnej oceny przez właściwy organ, a zmieniony w ten sposób plan lub przedsięwzięcie nie musi być przedmiotem ponownej oceny ze strony tego organu.

W przedmiocie pytania siódmego

71 Poprzez pytanie siódme sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywę siedliskową należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona uregulowaniu krajowemu pozwalającemu na wyznaczenie innego organu niż organ odpowiedzialny za przeprowadzenie oceny oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na specjalny obszar ochrony w celu weryfikacji studium oddziaływania na ten obszar, które powinno być załączone do planu lub projektu ostatecznego.

72 W pierwszej kolejności, ponieważ dyrektywa siedliskowa nie zawiera żadnych wskazówek co do organu właściwego do dokonania oceny oddziaływania na specjalne obszary ochrony planów lub przedsięwzięć mogących w istotny sposób oddziaływać na te obszary, dyrektywę siedliskową należy interpretować w ten sposób, że powierza ona państwom członkowskim wyznaczenie tego organu.

73 W drugiej kolejności, jak przypomniano w pkt 49 niniejszego wyroku, ocena oddziaływania planu lub przedsięwzięcia na dany specjalny obszar ochrony, przewidziana w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, powinna zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne ustalenia i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości naukowe co do skutków zamierzonych robót dla danego terenu chronionego (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in., C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 44; a także z dnia 15 maja 2014 r., Briels i in., C-521/12, EU:C:2014:330, pkt 27). Dlatego też jeżeli ocena ta została przeprowadzona, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, to jak wskazano w pkt 51–53 niniejszego wyroku, nie może ona być kontynuowana lub uzupełniona ani przez organ, który ją przeprowadził, ani przez inny organ.

74 Na pytanie siódme należy zatem odpowiedzieć, że dyrektywę siedliskową należy interpretować w ten sposób, że o ile pozostawia ona państwom członkowskim zadanie wyznaczenia organu właściwego do dokonania oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na specjalny obszar ochrony z poszanowaniem kryteriów określonych w orzecznictwie Trybunału, o tyle sprzeciwia się ona temu, by jakikolwiek organ po jej przeprowadzeniu kontynuował lub uzupełniał tę ocenę.

W przedmiocie kosztów

75 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (szósta izba) orzeka, co następuje:

1) Artykuł 6 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które zezwala na kontynuowanie z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego postępowania

w sprawie udzielenia pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie, którego skutki dla specjalnego obszaru ochrony nie mogą zostać złagodzone i w odniesieniu do którego właściwy organ władzy publicznej wydał już negatywną opinię, chyba że istnieje rozwiązanie alternatywne mniej niekorzystne dla integralności danego obszaru, co powinien zweryfikować sąd odsyłający.

- 2) W przypadku gdy plan lub przedsięwzięcie były przedmiotem negatywnej oceny jego skutków dla specjalnego obszaru ochrony na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 i gdy dane państwo członkowskie postanowiło jednak, na podstawie ust. 4 tego artykułu, zrealizować je z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, art. 6 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które pozwala na to, by ów plan lub przedsięwzięcie zostały uzupełnione środkami łagodzącymi ich oddziaływanie na ten obszar po ich negatywnej ocenie zgodnie z ust. 3 tego artykułu i przed ich ostatecznym przyjęciem na podstawie ust. 4 tego artykułu i by ocena tego oddziaływania była kontynuowana. Natomiast w tej samej sytuacji art. 6 dyrektywy 92/43 nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu umożliwiającemu określenie środków kompensujących w ramach tej samej decyzji, o ile spełnione są również pozostałe przesłanki wykonania art. 6 ust. 4 tej dyrektywy.
- 3) Dyrektywę 92/43 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona uregulowaniu krajowemu przewidującemu, iż wnioskodawca sporządzi studium oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na dany specjalny obszar ochrony, na podstawie którego właściwy organ przeprowadzi ocenę tego oddziaływania. Dyrektywa ta sprzeciwia się natomiast uregulowaniu krajowemu pozwalającemu wnioskodawcy na włączenie do ostatecznego planu lub przedsięwzięcia wymogów, uwag i zaleceń krajobrazowych i środowiskowych, po tym jak ów plan lub przedsięwzięcie były przedmiotem negatywnej oceny przez właściwy organ, a zmieniony w ten sposób plan lub przedsięwzięcie nie musi być przedmiotem ponownej oceny ze strony tego organu.
- 4) Dyrektywę 92/43 należy interpretować w ten sposób, że o ile pozostawia ona państwom członkowskim zadanie wyznaczenia organu właściwego do dokonania oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na specjalny obszar ochrony z poszanowaniem kryteriów określonych w orzecznictwie Trybunału, o tyle sprzeciwia się ona temu, by jakkolwiek organ po jej przeprowadzeniu kontynuował lub uzupełniał tę ocenę.

Podpisy