



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
ELEANOR SHARPSTON  
přednesené dne 27. února 2014<sup>1</sup>

Věc C-521/12

**T. C. Briels a další  
proti  
Minister van Infrastructuur en Milieu**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko)]

„Směrnice o ochraně přírodních stanovišť — Projekt, který má vliv na stanoviště v rámci lokality Natura 2000 — Opatření ke zmírnění rizik — Kompenzační opatření“

1. Projekt rozšíření silnice v Nizozemsku má vliv na zvláštní oblasti ochrany ve smyslu směrnice o ochraně přírodních stanovišť<sup>2</sup>. Konkrétně by mohl zmenšit plochu, resp. kvalitu bezkolencových luk (*Molinia* spp.)<sup>3</sup> na tomto území. Byla nařízena určitá opatření s cílem zajistit vytvoření nových luk na jiných místech téže lokality s cílem nahradit nebo zvětšit dotčená území. Proti ministerským rozhodnutím, jimiž byl schválen projekt, kterého se týkala tato opatření, byly podány žaloby.
2. V této souvislosti se Raad van State (Státní rada) v podstatě táže, zda byl vyvolán nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality ve smyslu směrnice o ochraně přírodních stanovišť, pokud projekt zahrnuje vytvoření tohoto druhu přírodního stanoviště stejné nebo větší velikosti v dané lokalitě; a v případě kladné odpovědi, zda má být toto vytvoření pokládáno za „kompenzační opatření“ ve smyslu téže směrnice.

### Právo Evropské unie

*Směrnice o ochraně přírodních stanovišť*

3. Článek 1 směrnice o ochraně přírodních stanovišť obsahuje řadu definic, a to konkrétně:

„a) ‚ochranou‘[se] rozumí všechna opatření, která jsou potřebná pro zachování nebo obnovu přírodních stanovišť [...] v příznivém stavu z hlediska jejich ochrany, jak stanoví definice v písmenech e) [...];

[...]

<sup>1</sup> — Původní jazyk: angličtina.

<sup>2</sup> — Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102).

<sup>3</sup> — *Molinia caerulea* (bezkolenc modrý) je kvetoucí rostlina z čeledi travin, běžně se vyskytující ve vlhkých vřesovištích, bažinách a rašeliništích.

- e) *„stavem přírodního stanoviště z hlediska ochrany“* [se] rozumí souhrn vlivů, které působí na přírodní stanoviště a na jeho typické druhy, jež mohou ovlivnit jeho dlouhodobé přirozené rozšíření, strukturu a funkce, jakož i dlouhodobé přežívání jeho typických druhů na území uvedeném v článku 2.

Stav přírodního stanoviště z hlediska ochrany se považuje za „příznivý“, pokud:

- jeho přirozený areál rozšíření a plochy, které v rámci tohoto areálu pokrývá, jsou stabilní nebo se zvětšují a
- specifická struktura a funkce, které jsou nezbytné pro jeho dlouhodobé zachování, existují a budou pravděpodobně v dohledné době i nadále existovat a
- stav jeho typických druhů z hlediska ochrany je [...] příznivý.

[...]

- k) *„lokalitou významnou pro Společenství“* [se] rozumí lokalita, která v biogeografické oblasti nebo oblastech, k nimž náleží, významně přispívá k udržení nebo obnově stavu přírodního stanoviště uvedeného v příloze I nebo druhu uvedeného v příloze II z hlediska jejich ochrany a může též významně přispívat k soudržnosti sítě NATURA 2000 uvedené v článku 3 a/nebo významně přispívá k udržení biologické rozmanitosti příslušné biogeografické oblasti nebo oblastí;

[...]

- l) *„zvláštní oblasti ochrany“* [se] rozumí lokalita významná pro Společenství a vyhlášená členskými státy prostřednictvím právního, správního a/nebo smluvního aktu, u které jsou pro přírodní stanoviště a/nebo populace druhů, pro něž je lokalita určena, uplatněna ochranná opatření nezbytná k jejich zachování nebo obnově ve stavu z hlediska jejich ochrany příznivém;

[...]“

#### 4. Článek 2 stanoví:

„1. Cílem této směrnice je přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva.

2. Cílem opatření přijímaných na základě této směrnice je zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství.

3. Opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.“

#### 5. Článek 3 odst. 1 stanoví:

„Pod názvem NATURA 2000 bude vytvořena spojitá evropská ekologická síť zvláštních oblastí ochrany. Tato síť složená z lokalit s přírodními stanovišti uvedenými v příloze I a stanovišti druhů uvedenými v příloze II umožní zachovat příslušné typy přírodních stanovišť a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska jejich ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit.

[...]“

6. Podle článku 6 směrnice o ochraně přírodních stanovišť:

„1. Pro zvláštní oblasti ochrany stanovišť členské státy nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče vypracované speciálně pro dané lokality nebo integrované do jiných plánů rozvoje a vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru, která odpovídají ekologickým požadavkům typů přírodních stanovišť uvedených v příloze I a druhů uvedených v příloze II, jež se na těchto lokalitách vyskytují.

2. Členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k vyrušování [a vyrušování] druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

3. Jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.

4. Pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádná alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi.

Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.“

7. A na závěr, seznam typů přírodních stanovišť obsažený v příloze I směrnice o ochraně přírodních stanovišť mezi polopřírodními vlhkými loukami s vysokým bylinným porostem uvádí „6410 Bezkolencové louky (*Molinia* spp.) na vápenitých, rašelinných nebo hlinitosiltových těžkých půdách (*Molinion caeruleae*)“. Nejde o prioritní přírodní stanoviště.

*Pokyny Komise*

8. Komise zveřejnila dokument obsahující pokyny (2007/2012; dále jen „pokyny“) týkající se čl. 6 odst. 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, v jehož bodě 1.4.1 se mimo jiné uvádí, že v kontextu článku 6 směrnice o ochraně přírodních stanovišť je nutné jasně rozlišit mezi opatřeními ke zmírnění rizik a kompenzačními opatřeními. Ačkoli „kompenzační opatření“ nejsou ve směrnici definována, podle pokynů z praxe vyplývá, že:

- „— opatřeními ke zmírnění rizik v širším smyslu se rozumějí opatření, jejichž cílem je omezit nebo zcela odstranit negativní vlivy na lokalitu, které by mohly být vyvolány realizací plánu nebo projektu. Tato opatření jsou nedílnou součástí specifikací plánu nebo projektu [...], a
- Kompenzační opatření *sensu stricto* jsou opatření nezávislá na projektu (včetně jakýchkoli souvisejících opatření ke zmírnění rizik). Jejich cílem je odstranit negativní vlivy plánu nebo projektu tak, aby byla udržena celková ekologická soudržnost sítě Natura 2000.“

9. Pokyny dále uvádějí, že kompenzační opatření by měla být pouze podpůrná ve vztahu k opatřením, která jsou běžnou praxí podle směrnice o ochraně přírodních stanovišť nebo jsou vyžadována zákonem, jakým je provedení plánu péče; měla by jít nad rámec běžných nebo standardních opatření požadovaných pro ochranu a péči o lokality Natura 2000. „Kompenzační opatření tudíž nejsou nástrojem pro obcházení povinností vyplývajících z článku 6 při provádění plánů nebo projektů. Tato opatření by měla být zvažována až po posouzení negativního vlivu na celistvost lokality Natura 2000.“ O kompenzačních opatřeních by se mělo začít uvažovat, až se rozhodne, že projekt nebo plán má být realizován; jde o „poslední možnost“ v případech, kdy ostatní ochranná opatření stanovená směrnicí nejsou účinná, a bylo rozhodnuto, že projekt nebo plán má negativní vliv na lokalitu Natura 2000.

10. Komise rovněž zveřejnila „Metodologické pokyny týkající se ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť“ (listopad 2001; dále jen „metodologické pokyny“), ve kterých uvádí své stanovisko, pokud jde o přístup, který by měl být přijat podle těchto ustanovení. Uvádí čtyři na sebe navazující fáze: zaprvé screening, zadruhé přiměřené posouzení (které zohledňuje cíle ochrany a zahrnuje posouzení opatření ke zmírnění rizik), zatřetí posouzení alternativních řešení a začtvrté posouzení v případech, kdy neexistují alternativní řešení a přetrvávají nepříznivé vlivy (což zahrnuje určení a posouzení kompenzačních opatření).

### *Judikatura Soudního dvora*

11. Soudní dvůr již mnohokrát posuzoval článek 6 směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Naposledy shrnul svou judikaturu v rozsudku Sweetman<sup>4</sup>. Považuji za účelné uvést na tomto místě příslušné body uvedeného rozsudku:

- „28. Článek 6 odst. 3 směrnice o stanovištích stanoví posuzovací postup, jehož účelem je zajistit, s pomocí předchozí kontroly, že plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, bude schválen pouze tehdy, když nebude mít nepříznivý účinek na celistvost této lokality (výše uvedený rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging,<sup>[5]</sup> bod 34, jakož i rozsudek ze dne 16. února 2012, Solvay a další, C-182/10, bod 66).
29. Uvedené ustanovení tak předvídá dvě fáze. První fáze, zmíněná v první větě téhož ustanovení, vyžaduje, aby členské státy provedly odpovídající posouzení důsledků plánu nebo projektu pro chráněnou lokalitu, pokud existuje pravděpodobnost, že tento plán nebo projekt bude mít na tuto lokalitu významný vliv (v tomto smyslu viz rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, body 41 a 43).
30. Pokud v tomto ohledu existuje nebezpečí, že plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, může ohrozit cíle ochrany této lokality, musí být na něj pohlíženo jako na plán nebo projekt, který bude mít pravděpodobně významný vliv na tuto lokalitu. Posouzení zmíněného nebezpečí musí být provedeno zejména ve světle zvláštních vlastností a podmínek životního prostředí lokality dotčené takovým plánem nebo projektem (v tomto smyslu viz rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, bod 49).
31. Druhá fáze, uvedená v čl. 6 odst. 3 druhé větě směrnice o stanovištích, která nastupuje po zmíněném odpovídajícím posouzení, podmiňuje schválení takového plánu nebo projektu tím, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, s výhradou ustanovení odstavce 4 tohoto článku.

4 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. dubna 2013, Sweetman a další, C-258/11.

5 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. září 2004, C-127/02, Sb. rozh. s. I-7405.

32. V tomto ohledu je za účelem posouzení obsahu výrazu ‚mít nepříznivý účinek na celistvost lokality‘ v jeho celkovém kontextu třeba upřesnit, jak již uvedla generální advokátka v bodě 43 svého stanoviska, že ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích je třeba vykládat jako jeden celek s ohledem na cíle ochrany sledované touto směrnicí. Účelem odstavců 2 a 3 tohoto článku je totiž zajišťovat stejnou úroveň ochrany přírodních stanovišť a stanovišť druhů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko, C-404/09, Sb. rozh. s. I-11853, bod 142), zatímco odstavec 4 uvedeného článku představuje pouze výjimku z druhé věty uvedeného odstavce 3.
33. Soudní dvůr již rozhodl, že ustanovení čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích umožňují uskutečňovat základní cíl zachování a ochrany kvality životního prostředí, včetně ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a stanoví povinnost obecné ochrany, spočívající ve vyloučení poškozování, jakož i vyrušování, pokud by mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice (rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Stadt Papenburg, C-226/2, Sb. rozh. s. I-131, bod 49 a citovaná judikatura).
34. Článek 6 odst. 4 směrnice o stanovištích stanoví, že pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení provedeného podle první věty čl. 6 odst. 3 uvedené směrnice musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádná alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě Natura 2000 (viz rozsudek ze dne 20. září 2007, Komise v. Itálie, C-304/3, Sb. rozh. s. I-7495, bod 81, jakož i výše uvedený rozsudek Solvay a další, bod 72).
35. V této souvislosti se odstavec 4 článku 6 směrnice o stanovištích jakožto ustanovení upravující výjimku z kritéria schválení stanoveného v druhé větě odst. 3 tohoto článku může použít až po tom, co byly důsledky plánu nebo projektu posouzeny podle ustanovení uvedeného odstavce 3 (viz výše uvedený rozsudek Solvay a další, body 73 a 74).
36. Z toho vyplývá, že ustanovení čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice o stanovištích ukládají členským státům řadu povinností a zvláštních postupů, které mají zabezpečit, jak to vyplývá z čl. 2 odst. 2 této směrnice, zachování nebo případně obnovu příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť a zejména zvláštních oblastí ochrany.
- [...]
40. Ke schválení plánu nebo projektu ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích tudíž může dojít pouze za podmínky, že příslušné orgány poté, co určily všechny aspekty tohoto plánu nebo projektu, které samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty mohou ovlivnit cíle ochrany dané lokality, a přihlédly ke všem nejvýznamnějším vědeckým poznatkům v dané oblasti, získaly jistotu, že nebude mít trvalé nepříznivé účinky na celistvost této lokality. O takový případ jde tehdy, když z vědeckého hlediska nepřetrvává žádná důvodná pochybnost o neexistenci takových účinků (v tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko, bod 99, jakož i Solvay a další, bod 67).
41. V tomto ohledu je třeba podotknout, že vzhledem k tomu, že orgán musí zamítnout schválení posuzovaného plánu nebo projektu, přetrvává-li nejistota ohledně neexistence nepříznivých účinků na celistvost uvedené lokality, kritérium pro schválení stanovené ve druhé větě čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích zahrnuje zásadu obezřetnosti a umožňuje účinně předejít nepříznivému účinku na celistvost chráněných lokalit způsobenému zamýšlenými plány nebo projekty. Méně striktní kritérium pro schválení než dotčené kritérium nemůže natolik účinně zajistit dosažení cíle ochrany lokalit, ke kterému směřuje zmíněné ustanovení (výše uvedený rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, body 57 a 58).

[...]

43. Příslušné vnitrostátní orgány tedy nemohou schválit zásahy, které mohou trvale ohrozit ekologické charakteristiky lokalit, v nichž se vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť. Jedná se zejména o případy, kdy by zásah mohl vést ke ztrátě nebo k částečnému a nenahraditelnému zničení prioritního typu přírodního stanoviště, které se nachází v dané lokalitě (pokud se jedná o vymizení prioritních druhů, viz rozsudek ze dne 20. května 2010, Komise v. Španělsko,<sup>[6]</sup> C-308/08, bod 21, a rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko, C-404/09, bod 163).
44. Pokud jde o posouzení provedené podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, je nutno upřesnit, že nesmí být nedostatečné a musí obsahovat úplná, přesná a konečná zjištění a závěry, na jejichž základě by byla odstraněna jakákoli důvodná vědecká pochybnost o účincích prací plánovaných v dané chráněné lokalitě (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Španělsko, bod 100 a citovaná judikatura). [...]

[...]

46. [...] Pokud tedy příslušný vnitrostátní orgán na základě odpovídajícího posouzení důsledků plánu nebo projektu pro lokalitu podle čl. 6 odst. 3 první věty směrnice o stanovištích dospěje k závěru, že tento plán nebo projekt způsobí trvalou neobnovitelnou ztrátu celého prioritního typu přírodního stanoviště nebo jeho části, jehož cíl ochrany byl důvodem k vyhlášení dané lokality za [lokalitu významnou pro Společenství], je třeba zvážit, že takový plán nebo projekt bude mít nepříznivé účinky na celistvost uvedené lokality.
47. Za těchto podmínek nelze uvedený plán nebo projekt na základě uvedeného ustanovení schválit. Tento orgán by však v takovéto situaci mohl případně udělit povolení na základě čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, jsou-li splněny v něm stanovené podmínky (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging, bod 60).“

12. Mohlo by být užitečné připomenout i některá vodítka, která poskytla zejména generální advokátka Kokott, jež v bodě 17 svého stanoviska předneseného ve věci Komise v. Nizozemsko<sup>7</sup> uvedla: „[...] existují rovněž alternativní řešení, která nemění plán nebo projekt ve smyslu alternativního řešení k plánu či projektu, ale týkají se pouze jeho provedení. [Například] rušivé činnosti by mohly být prováděny v době, kdy je rušivý účinek nejmenší. Takový typ alternativního řešení provedení může být součástí hledisek plánu nebo projektu, které musejí být přezkoumány již v rámci hodnocení podle čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Podle čl. 6 odst. 3 druhé věty musejí příslušné úřady vzít při rozhodnutí o schválení v úvahu příslušné výsledky tohoto hodnocení rovněž v případě, kdy lokalita jako taková není dotčena. Přiměřené povinnosti [...] mohou přispět k zachování příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství. Článek 6 odst. 4 se však netýká těchto alternativních řešení provedení, ale alternativních plánů nebo projektů.“

13. V bodě 35 svého stanoviska ve věci Komise v. Portugalsko<sup>8</sup> generální advokátka Kokott dále uvedla: „Nepříznivý účinek na lokalitu je totiž v rámci článku 6 směrnice o ochraně přírodních stanovišť nutné přísně oddělovat od kompenzačních opatření. Podle právní úpravy směrnice o ochraně přírodních stanovišť je nutné podle možností zabránit nepříznivým účinkům. To lze uskutečnit přednostně tak, že se vyloučí každé riziko škody nebo že budou přijata odpovídající opatření ke snížení škod a zabránění jejich vzniku. Na rozdíl od toho přicházejí kompenzační opatření v úvahu až tehdy, když

6 — Sb. rozh. s. I-4281.

7 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. dubna 2005, C-441/03, Sb. rozh. s. I-3043.

8 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. října 2006, C-239/04, Sb. rozh. s. I-10183.

je nutné nepříznivý účinek přijmout z důvodu převládajícího veřejného zájmu při neexistenci alternativního řešení. Zachování stávajícího přírodního bohatství má mít totiž přednost před kompenzačními opatřeními už jen z toho důvodu, že jejich úspěch lze jen zřídka předpovídat s jistotou.“

### Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

14. Předkládající soud uvádí následující shrnutí skutkových okolností případu a argumentů přednesených ve věci, kterou projednává.

15. Dne 6. června 2011 vydal Minister van Infrastructuur en Milieu (ministr infrastruktury a životního prostředí, dále jen „ministr“) nařízení o rozšíření dálnice A2, ve znění pozdějšího nařízení ze dne 25. ledna 2012 (dále společně jen „nařízení o dálnici“). Tato nařízení byla napadena několika žalobami, avšak většina uplatněných žalobních důvodů byla zamítnuta. Předkládající soud však zatím nerozhodl o žalobním důvodu týkajícím se vlivu rozšíření cesty na lokalitu Natura 2000 Vlijmens Ven, Moerputten a Bossche Broek (dále jen „lokalita Natura 2000“), která je zvláštní oblastí ochrany zejména pro typ přírodního stanoviště bezkolencových luk<sup>9</sup>. Cílem ochrany pro tuto lokalitu je rozšíření ploch a zlepšení kvality.

16. Ve zprávě o předběžném posouzení vlivu na životní prostředí se uvádí, že nelze vyloučit závažné nepříznivé účinky vyvolané usazeninami dusíku. Druhá zpráva uváděla, že v oblasti Moerputten představuje přechodný nárůst usazování dusíku mírné zrychlení snižování kvality, ke kterému již dochází. V oblasti Bossche Broek byly bezkolencové louky kvalitní, ale byly potenciálně ohroženy. Nelze tedy vyloučit nepříznivé účinky jako důsledek rozšířeného usazování dusíku. Ačkoliv rozšiřování bezkolencových luk bude probíhat po dobu několika desetiletí, v roce 2020 bude stále ještě docházet k nárůstu usazování dusíku, a tak se tento vývoj může zpomalit. V oblasti Vlijmens Ven se po dokončení hydrologického systému bezkolencové louky budou moci rozšiřovat rychle, a přechodný nárůst usazování dusíku nebude vyvolávat nepříznivé účinky. V dané zprávě se dochází k závěru, že k odstranění nepříznivých účinků vyvolaných rozšířením silnice by měla být přijata opatření ke zmírnění rizik.

17. V článku 6 odst. 2 nařízení o dálnici bylo uvedeno, že hydrologická situace v oblasti Vlijmens Ven měla být zlepšena jakožto zmírňující opatření k odstranění možných nepříznivých účinků na bezkolencové louky, jež umožní rozšíření tohoto přírodního stanoviště v rámci této lokality. Podle plánu na zmírnění rizik se očekává, že v roce 2012 se začne s proměnou oblasti Vlijmens Ven a že v roce 2013 se zde budou poprvé nacházet nové bezkolencové louky. Vytvořením nových luk v oblasti Vlijmens Ven se významně kompenzují dopady rozšíření ložisek dusíku na stávajících 11,5 hektaru bezkolencových luk v lokalitě síť Natura 2000, které jsou důsledkem provozu na rozšířené dálnici A2.

18. Několik účastníků původního řízení namítá, že navrhované vytvoření nových bezkolencových luk v lokalitě Natura 2000 nemělo být zohledněno v rámci posouzení nepříznivého vlivu na celistvost dané lokality a ministr nesprávně považuje vysazení nových bezkolencových luk za opatření ke zmírnění rizik.

19. Podle názoru ministra nelze hovořit o existenci nepříznivého účinku na danou lokalitu, jelikož vysazením nových bezkolencových luk, které je stanoveno v nařízení o dálnici, se dostatečně splní cíle ochrany tohoto typu přírodního stanoviště.

9 — Předmětná lokalita je na jihu 's-Hertogenbosch ve střední části jižního Nizozemska. Mapy, které označují její hranice, uvádějí, že Vlijmens Ven a Moerputten jsou součástí širšího souvislého území na západní straně lokality (další části se nazývají De Maij a Honderd Morgen), od kterého je odděleno menší území Bossche Broek 500 metrů širokým koridorem, na kterém jsou silnice, domy a železnice. Dálnice A2, která spojuje Amsterdam s Maastrichtem, prochází jižní hranicí Bossche Broek, přibližně 2 kilometry od nejbližšího bodu území Moerputten a několik kilometrů od Vlijmens Ven. Na jednání nizozemská vláda informovala Soudní dvůr, že celá lokalita byla označena za lokalitu síť Natura 2000, protože se v ní nacházejí bezkolencové louky (*Molinia* spp.).

20. Předkládající soud považuje za nezbytné určit, zda byl ministr oprávněn rozhodnout, že celistvost lokality Natura 2000 nebude nepříznivě ovlivněna.

21. Samotné rozšíření silnice má nepříznivé účinky na stávající plochy bezkolencových luk. Nařízení o dálnici však stanovuje plán na zmírnění rizik, který má umožnit vytvoření větší plochy bezkolencových luk s vyšší kvalitou, než je kvalita té stávající. Ministr se domnívá, že v případě, že projekt může nepříznivě ovlivnit území chráněného přírodního stanoviště v rámci lokality Natura 2000, mělo by posouzení, zda je ovlivněna celistvost příslušné lokality, zohledňovat vytvoření stejně velkého nebo většího území tohoto typu přírodního stanoviště v rámci stejné lokality, která nebude nepříznivě ovlivněna.

22. Předkládající soud se domnívá, že ani znění směrnice o ochraně přírodních stanovišť, ani judikatura Soudního dvora neuvádějí, jak se má posuzovat, zda dochází k ovlivnění celistvosti lokality ve smyslu čl. 6 odst. 3. Žádá proto o rozhodnutí o následujících předběžných otázkách:

- „1) Je třeba slovní spojení ‚nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality‘ obsažené v čl. 6 odst. 3 [směrnice o ochraně přírodních stanovišť] vykládat v tom smyslu, že v případech, kdy má projekt vliv na plochu typu chráněného přírodního stanoviště v rámci dané lokality, nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, pokud se v rámci projektu vytvoří v dané lokalitě stejně velká nebo větší plocha tohoto typu přírodního stanoviště?
- 2) V případě, že odpověď na první otázku zní, že slovní spojení ‚nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality‘ je třeba vykládat v tom smyslu, že [za okolností vymezených v první otázce] je ohrožena celistvost oblasti Natura 2000, je třeba potom vytvoření nové plochy typu přírodního stanoviště v tomto případě považovat za kompenzační opatření ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice?“

23. Jelikož v okamžiku doručení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v projednávané věci bylo již řízení ve věci Sweetman v pokročilém stadiu, nebylo možné obě tato řízení spojit. Řízení v projednávané věci bylo tedy přerušeno, aby dotčené osoby mohly předložit svá vyjádření s ohledem na rozsudek ve věci Sweetman.

24. Písemná vyjádření předložil jeden ze žalobců v původním řízení (Stichting Overlast A2 Vught en omstreken, dále jen „Stichting“), Nizozemské království, Spojené království a Evropská komise, přičemž všichni výše uvedení rovněž přednesli ústní vyjádření na jednání konaném dne 11. prosince 2013, která se soustředila zejména na koncept „opatření ke zmírnění rizik“ v pokynech Komise a koncept „kompenzačních opatření“ ve směrnici o ochraně přírodních stanovišť.

25. S ohledem na skutkový stav případu projednávaného v původním řízení Stichting i Komise upozornily na existenci projektu LIFE +<sup>10</sup> nezávislého na projektu rozšíření silnice, jehož hlavním specifickým cílem je rozšíření a zlepšení zvláště ploch bezkolencových luk v rámci lokality Natura 2000 jako stanoviště pro dva druhy motýlů. Projekt nazvaný „Modrásci v bažinách“<sup>11</sup> zahrnuje „170 hektarů nově vytvořených lučních stanovišť“ ve větší části lokality (Vlijmens Ven a Moerputten). Tento projekt získal v červnu 2012 částečné financování od Evropské unie, s jeho realizací se začne nyní a bude probíhat do prosince 2018.

10 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 614/2007 ze dne 23. května 2007 o finančním nástroji pro životní prostředí (LIFE+) (Úř. věst. L 149, s. 1) umožňuje financování environmentálních projektů včetně těch, které se týkají péče o lokality Natura 2000 v souladu se směrnicí o ochraně přírodních stanovišť (viz bod 5 odůvodnění v preambuli).

11 — „Modrásci v bažinách – Obnovení a rozšíření stanoviště pro modráška očkovaného a modráška bahenního na území N2K Vlijmens Ven, Moerputten a Bossche Broek“ (LIFE11 NAT/NL/000770).



## Posouzení

26. Předkládající soud klade dvě otázky, z nichž vyplývá následující. Dochází k nepříznivému vlivu na celistvost lokality jako takové ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť v případě, že projekt má vliv na stávající plochu typu chráněného přírodního stanoviště v oblasti Natura 2000 a je podmíněn tím, že se jinde v dané lokalitě vytvoří nové (stejně velké nebo větší) území stejného typu přírodního stanoviště? Má být v případě kladné odpovědi na tuto otázku vytvoření nového území pokládáno za kompenzační opatření ve smyslu čl. 6 odst. 4 téže směrnice?

27. Vzájemný vztah mezi těmito dvěma otázkami, na které by podle mého názoru mělo být v obou případech odpovězeno kladně, je tak významný, že považuji za vhodné posuzovat je společně.

28. V této souvislosti může předběžnou odpověď poskytnout stručná analýza článku 6 směrnice o ochraně stanovišť. Kompenzační opatření jsou podle čl. 6 odst. 4 vyžadována v případě, (i) kdy bylo provedeno negativní posouzení vlivů podle čl. 6 odst. 3, (ii) neexistují alternativní řešení a (iii) plán nebo projekt se musí realizovat z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Ze struktury těchto dvou odstavců vykládaných společně tedy jasně vyplývá, že tato opatření nejsou předpokládána v rámci čl. 6 odst. 3. Logicky a chronologicky navazují na negativní posouzení vlivů podle tohoto ustanovení. Kdyby byla kompenzační opatření podle čl. 6 odst. 4 zohledněna v rámci posouzení podle čl. 6 odst. 3, byla by buď (a) nedostatečná pro zamezení nepříznivému účinku, přičemž v takovém případě by nebylo možné plán nebo projekt vůbec realizovat, nebo (b) by tato opatření – a plán nebo projekt – byla přijata, aniž by bylo nutné nejprve zvážit, zda existovala alternativní řešení nebo naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na jejich realizaci. V obou případech by byl čl. 6 odst. 4 neúčinný. Takový přístup by znemožnil výklad článku 6, jehož odstavec 4 má být jednoznačně účinný, jako koherentního celku, jak vyžaduje judikatura<sup>12</sup>.

29. Je však vhodné pokračovat nad rámec poměrně formální analýzy a zaměřit se na podstatu těchto ustanovení. Předtím je však užitečné posoudit pojem „opatření ke zmírnění rizik“, který, ač není použitý v právní úpravě nebo definovaný v judikatuře, byl v projednávaném případě předmětem rozsáhlých diskusí před Soudním dvorem.

30. Mezi odborníky na životní prostředí panuje obecně shoda a mezi účastníky řízení, kteří předložili svá tvrzení na jednání, se zdálo nesporné, že plány nebo projekty, které mohou mít vliv na životní prostředí, by měly být posouzeny s ohledem na „hierarchii opatření ke zmírnění rizik“. O co v této hierarchii jde, lze vysvětlit více či méně podrobně a různou formou, ale její podstatu lze vyjádřit takto: „kompenzace za zbytkovou škodu je posledním krokem a dochází k ní po posouzení, jak lze v první řadě škodu předejít, a není-li to možné, jak lze škodu minimalizovat s pomocí opatření ke zmírnění“<sup>13</sup>. Třemi zásadními kroky nebo úrovněmi jsou tedy ve vzestupném preferenčním pořadí: předejít, zmírnit, kompenzovat<sup>14</sup>.

31. Podobná hierarchie se nachází také v článku 6 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, ačkoliv se zde neuvádějí opatření ke zmírnění rizik jako taková. Článek 6 odst. 1 vyžaduje stanovení ochranných opatření v souladu s čl. 1 písm. a), čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 1, a sice opatření potřebných k „zachování nebo obnově“ přirozených stanovišť „v příznivém stavu“. Jde tedy o vyšší úroveň než o prosté předcházení, protože zahrnuje aktivní zachování nebo dokonce zlepšení kvality nebo rozsahu stanoviště. Dále čl. 6 odst. 2 vyžaduje přijetí vhodných opatření k předcházení jakémukoliv poškození nebo rušení. S ohledem na zajištění stejné úrovně ochrany<sup>15</sup> čl. 6 odst. 3 umožňuje schválit plán nebo

12 — Viz rozsudek Sweetman, bod 32.

13 — Citováno z díla „Biodiversity offsetting Pilots 1 – Guidance for developers (březen 2012)“, vydaného ministerstvem Spojeného království pro životní prostředí, potravinářství a záležitosti venkova, bod 16.

14 — Jiné formulace zahrnují: vyhnout se, minimalizovat, kompenzovat; vyhnout se, snížit, napravit; vyloučit dopad, snížit nevyhnutelný dopad, odstranit zbytkový dopad; nebo (detailněji) zlepšit, vyhnout se, minimalizovat, napravit, kompenzovat a vyvážit.

15 — Viz rozsudek Sweetman, bod 32 a citovaná judikatura.

projekt pouze, pokud „nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality“. A konečně čl. 6 odst. 4 vyžaduje přijetí všech nezbytných kompenzačních opatření, pokud se plán nebo projekt musí realizovat i přesto, že bude mít nepříznivý účinek na celistvost lokality, z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a neexistují alternativní řešení.

32. Ačkoliv tedy článek 6 směrnice o ochraně přírodních stanovišť konkrétně neuvádí opatření ke zmírnění rizik, nelze důvodně namítat, že pro ně neexistuje v rámci jeho struktury místo. Souhlasím se všemi zúčastněnými, kteří předložili vyjádření, a s generální advokátkou Kokott v částech textu, které jsem citovala výše, že opatření, která jsou součástí plánu nebo projektu a která skutečně minimalizují jeho vliv, by měla být zohledněna v rámci posouzení podle čl. 6 odst. 3, zda tento plán nebo projekt má nepříznivý účinek na celistvost lokality. Zdá se však jasné, že čl. 6 odst. 1 vyžaduje aktivní plány řízení ochrany, a nikoli jen pouhou neexistenci negativních dopadů, a že se čl. 6 odst. 4 týká situací, kdy se bez ohledu na povahu opatření, která byla přijata za účelem omezení nepříznivých dopadů, tato opatření ukázala v rámci posouzení podle čl. 6 odst. 3 jako nedostatečná.

33. Všichni zúčastnění, kteří předložili vyjádření, tedy souhlasí s tím, že „opatření ke zmírnění rizik“ představují relevantní koncept pro účely čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, který je odlišný od konceptu „kompenzačních opatření“ v čl. 6 odst. 4. Navíc pozice čl. 6 odst. 3 ve struktuře článku 6 jako celku koresponduje s pozicí pro „zmírnění“ nebo „minimalizaci“ ve všeobecně uznávané hierarchii opatření ke zmírnění rizik.

34. Nyní se vrátím k otázce položené předkládajícím soudem. Otázka, která byla předmětem diskusí před Soudním dvorem, spočívá zejména v tom, zda opatření, o které jde ve věci v původním řízení, je opatření ke zmírnění rizik, které (což je nesporné) má být zohledněno v rámci čl. 6 odst. 3, nebo kompenzačním opatřením; a pokud jde o kompenzační opatření, zda může být i přesto zohledněno v rámci čl. 6 odst. 3, nebo jen v rámci čl. 6 odst. 4. Nebylo tvrzeno, že taková opatření nemohou být kvalifikována ani jako kompenzační opatření, ale bylo argumentováno, že zvláštní opatření, o které se jedná ve věci v původním řízení, nelze zohlednit v rámci posouzení vlivů záměru na rozšíření silnice, jestliže ve skutečnosti jde o běžná opatření péče o lokalitu Natura 2000.

35. Nejprve je třeba vytyčit dva mezníky, a to mezi opatřeními ke zmírnění rizik a kompenzačními opatřeními, a dále mezi opatřeními, která lze zohlednit v rámci čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť a opatřeními, která lze zohlednit pouze v rámci čl. 6 odst. 4. Nelze *a priori* tvrdit, že tyto dva mezníky jsou identické<sup>16</sup>.

36. Základní významový rozdíl mezi zmírněním (nebo minimalizací či snížením) a kompenzací (nebo vyrovnáním) se mi nezdá velmi kontroverzní. V rámci čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť je opatření ke zmírnění rizik opatřením, které zmírňuje negativní vlivy plánu nebo projektu s cílem zajistit, pokud je to možné, že (přestože určité bezvýznamné nebo krátkodobé dopady nelze zcela vyloučit) nebude nepříznivě ovlivněna „celistvost lokality“ jako taková. Naopak kompenzační opatření je opatřením, které tento cíl nedosahuje v úzkém rámci samotného plánu nebo projektu, ale snaží se o vyvážení selhání pozitivními vlivy s cílem alespoň vyhnout se čistému negativnímu dopadu (a pokud je to možné, dosáhnout čistého pozitivního dopadu) v rámci určitého širšího rámce<sup>17</sup>.

37. S ohledem na výše uvedené bych opatření dotčená v původním řízení v zásadě kvalifikovala jako kompenzační opatření. Z jejich popisu nepochybně vyplývá, že kvalita nebo rozsah (některých) stávajících bezkolencových luk v lokalitě Natura 2000 by se mohla zhoršit z důvodu rozšíření dálnice. Zdá se, že kvalita těchto luk je ohrožena (dlouhodobým) nárůstem množství usazenin dusíku

16 — Viz bod 39 níže.

17 — Viz také body 47 a 48 níže.

v důsledku rozšíření silničního provozu, a proto dokud nebudou přijaty nebo naplánovány konkrétní kroky za účelem přiměřeného snížení tohoto znečištění nebo zamezení tomu, aby zasáhlo plochy bezkolencových luk nacházející se nejbližší dálnici, mají se vysadit nové louky, které budou mimo dosah zvýšeného znečištění.

38. Nemohu proto souhlasit s názorem nizozemské vlády, že vysazení nových bezkolencových luk na jiném místě v lokalitě Natura 2000 je opatřením ke zmírnění rizik; jde o kompenzační opatření.

39. Takový závěr však sám o sobě neznamená, že takové opatření nemůže být zohledněno v rámci čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Toto ustanovení neuvádí ani opatření ke zmírnění rizik, ani kompenzační opatření, ale je soustředěno na výsledek, jehož má být dosaženo, a sice že nebude nepříznivě ovlivněna „celistvost lokality“.

40. Podle nizozemské vlády a vlády Spojeného království je třeba zohledňovat „celistvost lokality“ jako celek ve smyslu čisté ztráty nebo čistého užítku: nezáleží na tom, že dojde k zániku určitého stanoviště v části lokality, pokud dojde k vytvoření alespoň stejně velkého (případně raději většího) a stejně kvalitního území téhož stanoviště jinde v příslušné lokalitě. Proto zejména podle vyjádření předloženého Spojeným královstvím by mělo být takové kompenzační opatření zohledněno v rámci čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť.

41. Souhlasím, že „celistvost lokality“ by měla být posuzována jako celek v tom smyslu, že je třeba brát v úvahu její trvalý základní charakter, a nikoli podružné a krátkodobé změny kvality nebo území určitého stanoviště. Domnívám se však, že dlouhodobé zhoršení stávajícího přírodního stanoviště se nutně dotýká trvalého základního charakteru, a nikoli podružných a krátkodobých změn. Totéž platí v případě, že dochází (nebo může dojít) k urychlení stávajícího zhoršování kvality nebo omezení možného zvětšení území (přičemž k oběma těmto situacím může dojít v částech lokality Natura 2000 v projednávané věci). V každém případě čl. 6 odst. 3 vyžaduje, aby bylo provedeno posouzení „z hlediska cílů ochrany lokality“, kterými jsou v této věci zvětšení ploch bezkolencových luk a zlepšení jejich kvality. Pokud nelze uvedené způsoby zhoršení kvality vyloučit, je podle mého názoru třeba rozhodnout, že celistvost lokality je z hlediska cílů její ochrany nepříznivě ovlivněna.

42. Skutečnost, že by mohla být vytvořena nová území stanoviště jinde ve stejné lokalitě, se mi nezdá být v tomto ohledu relevantní, přestože se předpokládá čistý pozitivní vliv. Stále existuje nepříznivý – případně dokonce nenapravitelný – vliv na stávající přírodní stanoviště, a tedy na celistvost lokality. Nové stanoviště bude do určité míry uměle vytvořeno a nemůže se během určitého období, které může být relativně dlouhé, stát skutečným přírodním stanovištěm. Jak již totiž zdůraznil právní zástupce Stichting na jednání, není jisté, že s pomocí kroků směřujících k vytvoření nového území určitého stanoviště se někdy skutečně dosáhne požadovaného výsledku, a podle zásady obezřetnosti je podmínkou schválení v rámci čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť neexistence pochybností<sup>18</sup>. Výsledky nedokážeme zajistit v přísně řízeném zemědělství, a je proto ještě obtížnější je zajistit, pokud se snažíme povzbudit přírodu k činnosti. Soudní dvůr rozhodl, že z vědeckého hlediska nemohou přetrvávat žádné důvodné pochybnosti před tím, než se rozhodne o neexistenci trvalého nepříznivého vlivu na celistvost lokality. Stejný standard se proto podle mého názoru musí vztahovat na předpovědi úspěšnosti naplánovaných nových ploch vytvořeného „přirozeného“ stanoviště.

43. Můj názor neovlivní tvrzení Spojeného království, že přístup, který v tomto stanovisku obhájí, může vést k „absurdnímu“ výsledku, a sice že plán, který měl nepříznivý vliv na přírodní stanoviště, může být schválen na základě čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť, neboť tento vliv byl příliš bezvýznamný na to, aby představoval nepříznivý vliv na celistvost lokality, zatímco jiný plán, který zahrnuje zhoršení omezené plochy stanoviště a jeho nahrazení větším územím téhož stanoviště s celkovým čistým užítkem nemusí být schválen. Na jedné straně, jak jsem již uvedla, nelze zaručit

18 — Viz bod 41 výše uvedeného rozsudku ve věci Sweetman a bod 35 výše uvedeného stanoviska generální advokátky Kokott ve věci Komise v. Portugalsko.

úspěch nového stanoviště, a tedy ani čistý užitek, takže stanovisko Spojeného království může být v rozporu se zásadou obezřetnosti. Na druhé straně skutečnost, že nemůže dojít k schválení na základě čl. 6 odst. 3, sama o sobě nevylučuje schválení na základě čl. 6 odst. 4, jehož znění zvláště přihlíží ke kompenzačním opatřením.

44. Nepřesvědčí mě ani tvrzení nizozemské vlády, že takový projekt, jakým je rozšíření dálnice A2, bezpochyby splňuje kritéria „naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu“, a může být proto schválen podle čl. 6 odst. 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť pod podmínkou realizace kompenzačních opatření, což by pravděpodobně nebyl případ soukromého projektu (například rozšíření farmy na chov prasat), i kdyby zahrnoval stejné nebo ještě účinnější kompenzační opatření, a tudíž by vedl ke stejnému nebo ještě většímu čistému užítku. Je jasné, že právní úprava stanoví v čl. 6 odst. 3 a čl. 6 odst. 4 různá kritéria. Podle čl. 6 odst. 3 může být schválen každý projekt, pokud nemá nepříznivý účinek na celistvost lokality. Podle čl. 6 odst. 4 i projekt, který nemůže být schválen podle čl. 6 odst. 3, může být přesto schválen, pokud se mimo jiné musí realizovat z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Skutečnost, že mnoho soukromých projektů, pokud ne většina, nesplňuje toto kritérium, neodůvodňuje změnu kvalifikace opatření, které nezmiňuje nepříznivý účinek na celistvost lokality, na opatření, které jej zmiňuje.

45. V této fázi je zapotřebí se zabývat i dalšími tvrzeními uvedenými členskými státy, které se zúčastnily jednání, konkrétně, že jelikož čl. 6 odst. 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť vyžaduje přijetí „veškerých kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany *celkové soudržnosti sítě NATURA 2000*“ (zvýraznění provedeno generální advokátkou), se toto ustanovení týká pouze opatření, která jsou přijata mimo příslušnou lokalitu nepříznivě ovlivněnou plánem nebo projektem.

46. Souhlasím s tím, že ze znění čl. 6 odst. 4 jasně vyplývá, že příslušná kompenzační opatření nemusí být přijata pouze v rámci daného území, ale mohou se týkat i jiných lokalit v rámci sítě Natura 2000<sup>19</sup>. To však podle mě neznamená, že by měly být výslovně omezeny pouze na takové jiné lokality. Kompenzační opatření se liší od opatření ke zmírnění rizik, minimalizace nebo snížení svou povahou, a nikoli geografickým umístěním. Ačkoli nepříznivý účinek na celistvost jedné lokality může být jen stěží zmírněn opatřeními přijatými v jiné lokalitě, tato logika se nepoužije, pokud jde o kompenzaci. Kompenzační opatření se svou povahou odděluje od toho, co má kompenzovat, zatímco opatření ke zmírnění rizik je nevyhnutelně spjata s tím, co má zmírňovat. Skutečnost, že kompenzační opatření lze provést v jiné než v dotčené lokalitě, však neznamená, že je nelze provést v dotčené lokalitě (možná v jiné části). Ani opatření, které je provedeno v rámci dotčené lokality, není o nic méně způsobilé chránit celkovou soudržnost sítě Natura 2000 než opatření provedené v jiné části sítě Natura 2000 (alespoň tak by to mělo být). A ve znění čl. 6 odst. 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť nenacházím nic, co by mě přesvědčilo o opaku.

47. Další relevantní otázka, která byla vznesena, která ale souvisí se skutkovým stavem, o němž může rozhodovat jen příslušný vnitrostátní soud, se týká vztahu mezi vytvořením nových bezkolencových luk, které je podmínkou pro realizaci projektu rozšíření dálnice, a vytvořením těchto území v rámci projektu LIFE +, na který jsem odkázala v bodě 25 výše. Stichting a Komise navrhovaly, pokud jsem správně pochopila jejich vyjádření, že podmínka v čl. 6 odst. 2 nařízení o dálnici ve skutečnosti nemusela představovat nový požadavek na realizaci projektu, ale že jejím cílem bylo ve skutečnosti opřít se o příznivé účinky projektu LIFE + jako protiváhy nepříznivých účinků projektu rozšíření dálnice.

48. Zdá se mi, že pokud by tomu tak v daném případě bylo, nebylo by možné považovat opatření dotčené v původním řízení za kompenzační opatření pro účely čl. 6 odst. 4 směrnice o ochraně přírodních stanovišť. Dotčený projekt LIFE + patří pravděpodobně mezi ochranná opatření a plány péče vyžadované v čl. 6 odst. 1 této směrnice. Článek 6 odst. 3 se týká pouze plánů nebo projektů,

19 — V praxi je pravděpodobné, že pokud se má chránit „celková soudržnost“, tyto jiné lokality musejí nějak rozumně souviset s dotčenou lokalitou ve smyslu geografické blízkosti a typu stanoviště.

keré „přímou nesouvisí s určitou lokalitou nebo nejsou pro péči o ni nezbytné“, a vyžaduje, aby byly posouzeny „z hlediska cílů její ochrany“. Rozumím tomu tak, že tyto cíle a tuto péči je třeba považovat za část „celistvosti lokality“, ve vztahu k níž je třeba posoudit vlivy plánu nebo projektu. Nemohou současně plnit roli (jako prvek na zmírnění) jako část samotného plánu nebo projektu. Totéž musí platit *a fortiori* v případě, že plán nebo projekt, který již byl posouzen v rámci čl. 6 odst. 3, je dále posuzován v rámci čl. 6 odst. 4.

49. Domnívám se proto, že taková opatření popsaná v předkládacím usnesení nejsou relevantní pro posouzení, zda podle čl. 6 odst. 3 směrnice o ochraně přírodních stanovišť plán nebo projekt nepříznivě ovlivňuje celistvost lokality, ale lze je zohlednit pro účely čl. 6 odst. 4 za předpokladu, že jsou vlastní danému plánu nebo projektu a nejsou součástí plánu péče nebo ochrany, který musí být proveden v každém případě. V důsledku toho není nezbytně nutné zkoumat, které požadavky musí být splněny pro různé typy opatření, aby mohly být zohledněny v rámci čl. 6 odst. 3. Mohlo by však být užitečné stručně nastínit jádro těchto požadavků, zejména s ohledem na dva aspekty, které zřejmě ještě nebyly konkrétně objasněny v judikatuře Soudního dvora. V této souvislosti převážně souhlasím s kritérii uvedenými členskými státy přítomnými na jednání.

50. Na jedné straně nejenže je opatření ke zmírnění rizik nevyhnutelně spjato s účinkem, který má zmírňovat – takže se musí týkat téže lokality a téhož typu stanoviště – ale musí představovat nedílnou součást posuzovaného plánu nebo projektu, aby bylo možné posuzovat ho v rámci čl. 6 odst. 3. Jak tvrdilo Spojené království, musí být součástí původního plánu nebo projektu, anebo musí být do něj začleněno ve formě podmínky v pozdějším stadiu (avšak před schválením plánu nebo projektu) s cílem vypořádat se s předpokládanými vlivy. Pouhá skutečnost, že opatření může zmírňovat účinky plánu nebo projektu, však nestačí: musí být vlastní tomuto plánu nebo projektu, a nikoliv součástí jiného nezávislého rámce.

51. Na druhé straně jako důsledek výše uvedených úvah musí opatření vytvářet právně závaznou podmínku realizace plánu nebo projektu, pokud má být schválen. Současně nemusí (jako druhá strana téže mince) být vyžadována, pokud plán nebo projekt není schválen. To neznamená, že smí být provedena, pouze pokud je projekt nebo plán schválen (protože mohou samozřejmě sloužit nějakému samostatnému užitečnému cíli), ale nelze je považovat za konkrétně zahrnutá do plánu nebo projektu, pokud se na ně ve skutečnosti vztahuje nějaký autonomní zákonný požadavek.

## Závěry

52. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Raad van State takto:

- „1) Pokud je stávající plocha typu chráněného přírodního stanoviště v rámci lokality Natura 2000 ovlivněna projektem, který zajišťuje vytvoření nového (stejně velkého nebo většího) území téhož typu přírodního stanoviště jinde v dané lokalitě, je třeba se domnívat, že existuje nepříznivý účinek na celistvost lokality jako takové ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. V důsledku toho nemůže být projekt schválen v rámci tohoto ustanovení.
- 2) Za těchto okolností může být vytvoření nového území pokládáno za kompenzační opatření ve smyslu čl. 6 odst. 4 téže směrnice za podmínky, že je konkrétně spjato s předmětným projektem a nebylo by jinak realizováno v rámci běžné péče o lokalitu podle čl. 6 odst. 1 nebo čl. 6 odst. 2. V případech, kdy tomu tak je, může být projekt realizován, pokud jsou splněny či dodrženy všechny podmínky a požadavky stanovené v čl. 6 odst. 4.“