



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 27 de febrero de 2014¹

Asunto C-521/12

**T.C. Briels y otros
contra
Minister van Infrastructuur en Milieu**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Países Bajos)]

«Directiva sobre los hábitats — Proyecto que afecta a un hábitat en un lugar Natura 2000 —
Medidas de mitigación — Medidas compensatorias»

1. Un proyecto de ampliación del trazado de una carretera en los Países Bajos afecta, en el sentido de la Directiva sobre los hábitats, a una zona especial de conservación.² En concreto, es probable que dicho proyecto reduzca la superficie o la calidad de los prados de *molinia caerulea*³ en dicha zona. Se han adoptado algunas medidas para garantizar la creación de nuevos prados en algún lugar de la misma zona, con objeto de sustituir o aumentar las afectadas. Se han impugnado judicialmente los Decretos ministeriales por los cuales se ha aprobado el proyecto sujeto a estas medidas.
2. En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) desea saber, esencialmente, si se causará un perjuicio a la integridad del lugar en cuestión en el sentido de la Directiva sobre los hábitats en caso de que el proyecto incluya la creación de una zona de ese tipo de hábitat natural de una dimensión igual o mayor en ese lugar; y, de ser así, si dicha creación debe ser considerada como una «medida compensatoria» en el sentido de la citada Directiva.

Derecho de la Unión Europea

Directiva sobre los hábitats

3. El artículo 1 de la Directiva sobre los hábitats contiene algunas definiciones, en particular:

«a) “conservación”: un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales [...] en un estado favorable con arreglo a las letras e) [...];

[...]

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7).

3 — La especie *molinia caerulea* (blauwgras) es una planta con flores que pertenece a la familia de las gramíneas, común en los brezales, pantanos y páramos húmedos.

- e) “*estado de conservación de un hábitat*”: el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El “estado de conservación” de un hábitat natural se considerará “favorable” cuando:

- su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y
- la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible, y
- el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable [...]

[...]

- k) “*lugar de importancia comunitaria*”: un lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el Anexo I o una especie de las que se enumeran en el Anexo II en un estado de conservación favorable y que pueda de esta forma contribuir de modo apreciable a la coherencia de Natura 2000 tal como se contempla en el artículo 3, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate.

[...]

- l) “*zona especial de conservación*”: un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar;

[...]»

4. El artículo 2 establece:

«1. La presente Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado.

2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.

3. Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.»

5. El artículo 3, apartado 1, prevé:

«Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada “Natura 2000”. Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

[...]»

6. El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats tiene el siguiente tenor:

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

7. Por último, la lista de tipos de hábitats que figura en el anexo I de la Directiva sobre hábitats incluye, entre los prados húmedos seminaturales de hierbas altas, «6410 Prados con molinias sobre sustratos calcáreos, turbosos o arcillo-limónicos (*Molinion caeruleae*)». Se trata de un tipo de hábitat no prioritario.

Orientaciones de la Comisión

8. La Comisión ha publicado un documento de orientación (2007/2012; en lo sucesivo, «documento orientativo») sobre el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre hábitats, cuyo punto 1.4.1 establece, entre otras cosas, que, en el contexto del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats, las medidas de mitigación deben distinguirse claramente de las medidas compensatorias. A pesar de que las «medidas compensatorias» no han sido definidas en la Directiva, el documento orientativo sugiere que:

- «– medidas de mitigación en el sentido más amplio, que son las medidas dirigidas a minimizar o incluso anular las repercusiones negativas que pueda sufrir un lugar a consecuencia de la ejecución de un plan o proyecto [...], y
- medidas compensatorias en sentido estricto, que son independientes del proyecto (incluyendo toda medida de mitigación asociada), cuyo objetivo es compensar los efectos negativos del plan o proyecto para mantener la coherencia ecológica global de la red Natura 2000.»

9. El documento orientativo señala además que las medidas compensatorias deben ser adicionales a las que son prácticas normales conforme a la Directiva sobre hábitats o a las obligaciones establecidas por la Ley, como por ejemplo, la ejecución de un plan de gestión; dichas medidas deben ir más allá que las medidas normales o estándar requeridas para la protección y la gestión de los lugares Natura 2000. «Por lo tanto, las medidas compensatorias no constituyen un medio para permitir la ejecución de planes o proyectos al tiempo que se eluden las obligaciones del artículo 6 y deben considerarse sólo después de comprobar la existencia de un impacto negativo en la integridad de un espacio Natura 2000». Una vez decidido que el proyecto o plan debe llevarse a cabo, procede pasar a considerar las medidas compensatorias; son el «último recurso», cuando las demás salvaguardias previstas en la Directiva son ineficaces y se ha decidido considerar, pese a todo, un plan o proyecto que tiene un efecto negativo sobre un espacio Natura 2000.

10. La Comisión ha publicado asimismo la «Guía metodológica sobre las disposiciones de los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la directiva sobre hábitats» (noviembre de 2001; en lo sucesivo, «guía metodológica»), en la que expone su punto de vista acerca del enfoque que debe adoptarse con arreglo a estas disposiciones. En la guía metodológica se enumeran cuatro fases consecutivas: primera, cribado; segunda, evaluación adecuada (que tiene en cuenta los objetivos de conservación e incluye una evaluación de las medidas de mitigación); tercera, evaluación de soluciones alternativas; y cuarta, evaluación cuando no existen soluciones alternativas y cuando subsisten los impactos negativos (que incluye la identificación y evaluación de las medidas compensatorias).

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia

11. El Tribunal de Justicia se ha pronunciado acerca del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats en una serie de ocasiones. Muy recientemente, ha realizado una síntesis de su jurisprudencia en la sentencia Sweetman.⁴ Puede ser útil destacar aquí los apartados más pertinentes de dicha sentencia:

- «28 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats establece un procedimiento de evaluación destinado a garantizar, mediante un control previo, que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar (sentencias Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, [⁵] [...] apartado 34, y de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10, apartado 66).

4 — Sentencia de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11).

5 — Sentencia de 7 de septiembre de 2004 (C-127/02, Rec. p. I-7405).

- 29 Así pues, esta disposición prevé dos fases. La primera, a la que se refiere la primera frase de esta misma disposición, impone a los Estados miembros la realización de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o un proyecto en un lugar protegido cuando existe una probabilidad de que dicho plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar (véase, en este sentido, la sentencia *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, antes citada, apartados 41 y 43).
- 30 A este respecto, cuando un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un determinado lugar o no sea necesario para la misma puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar, se debe considerar que puede afectar a ese lugar de forma apreciable. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto (véase, en este sentido, la sentencia *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, antes citada, apartado 49).
- 31 La segunda fase, a que se hace referencia en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, que tiene lugar después de la evaluación adecuada mencionada anteriormente, limita la autorización de tal plan o proyecto al requisito de que éste no cause perjuicio a la integridad del lugar afectado, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 de este artículo.
- 32 A este respecto, con el fin de apreciar en su contexto global el alcance de la expresión «causar perjuicio a la integridad del lugar», ha de precisarse que, tal como señaló el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, las disposiciones del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats deben interpretarse como un conjunto coherente a la luz de los objetivos de conservación perseguidos por esta Directiva. En efecto, los apartados 2 y 3 de este artículo tienen por objeto garantizar el mismo nivel de protección para los hábitats naturales y los hábitats de especies (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 2011, *Comisión/España*, C-404/09, Rec. p. I-11853, apartado 142), mientras que el apartado 4 de dicho artículo se limita a establecer una excepción a la segunda frase del apartado 3.
- 33 El Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats permite responder al objetivo esencial de conservación y protección de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales así como de la fauna y flora silvestres, y establece una obligación de protección general consistente en evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en lo que respecta a los objetivos de la Directiva (sentencia de 14 de enero de 2010, *Stadt Papenburg*, C-226/08, Rec. p. I-131, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 34 Según el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, en el supuesto de que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación realizada de conformidad con el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la misma Directiva, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, y cuando no existan soluciones alternativas, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida (véanse las sentencias de 20 de septiembre de 2007, *Comisión/Italia*, C-304/05, Rec. p. I-7495, apartado 81, y *Solvay y otros*, antes citada, apartado 72).
- 35 A este respecto, dado que se trata de una excepción al criterio de autorización enunciado en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, el apartado 4 de este artículo sólo puede aplicarse después de que se hayan analizado las repercusiones de un plan o de un proyecto de conformidad con lo dispuesto por dicho apartado 3 (véase la sentencia *Solvay y otros*, antes citada, apartados 73 y 74).

36 De ello se desprende que el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats impone a los Estados miembros una serie de obligaciones y de procedimientos específicos que, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 2, apartado 2, de esta Directiva, tienen como finalidad el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y, en particular, de las zonas especiales de conservación.

[...]

40 En consecuencia, la autorización de un plan o de un proyecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, sólo puede concederse si, una vez identificados todos los aspectos de dicho plan o proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar en cuestión, y a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, las autoridades competentes se han cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate. Así sucede cuando no subsiste ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España, apartado 99, y Solvay y otros, apartado 67).

41 A este respecto procede señalar que, dado que la autoridad competente debe denegar la autorización del plan o del proyecto considerado cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar, el criterio de autorización previsto en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats incluye el principio de cautela y permite evitar de manera eficaz cualquier perjuicio que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto que el controvertido no puede garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de dicha disposición relativo a la protección de los lugares (sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, antes citada, apartados 57 y 58).

[...]

43 En consecuencia, las autoridades nacionales competentes no pueden autorizar intervenciones que puedan alterar de manera duradera las características ecológicas de los lugares en que existan tipos de hábitats naturales prioritarios. Así ocurre, en particular, cuando una intervención conlleva el riesgo de provocar la desaparición o la destrucción parcial e irreparable de un tipo de hábitat natural prioritario existente en el lugar de que se trate (véanse, respecto de la desaparición de especies prioritarias, las sentencias [...] de 20 de mayo de 2010, Comisión/España, apartado 21,⁶ y de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España[, antes citada,] apartado 163).

44 En cuanto a la evaluación efectuada en cumplimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, ha de precisarse que no debe presentar lagunas y que ha de contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España, antes citada, apartado 100 y jurisprudencia citada). [...]

[...]

46 [...] si tras la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o de un proyecto en un lugar, realizada sobre la base del artículo 6, apartado 3, primer frase, de la Directiva sobre los hábitats, la autoridad nacional competente concluye que este plan o proyecto supondrá la pérdida

6 — Asunto C-308/08, Rec. p. I-4281.

permanente e irreparable de todo o parte de un tipo de hábitat natural prioritario cuya conservación justifica la clasificación del lugar de que se trata como LIC, procede considerar que dicho plan o proyecto causará perjuicio a la integridad de dicho lugar.

- 47 Dadas las circunstancias, este plan o proyecto no puede autorizarse sobre la base de la referida disposición. Sin embargo, en tal situación, la autoridad podría, en su caso, conceder una autorización con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, siempre que concurren los requisitos en él establecidos (véase, en este sentido, la sentencia *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, antes citada, apartado 60).»

12. Asimismo, puede ser útil tener en cuenta algunas orientaciones facilitadas, en concreto, por la Abogado General Sra. Kokott, quien, en el punto 17 de sus conclusiones presentadas en el asunto *Comisión/Países Bajos*⁷ afirmó «[...] existen también alternativas que no modifican el plan o proyecto de tal forma que se convierten en alternativa, sino que afectan únicamente a la ejecución. [Por ejemplo,] habrá que pensar en realizar actividades que produzcan alteraciones en períodos durante los cuales estas últimas se reduzcan al máximo. Tales alternativas de ejecución pueden formar parte de los criterios del plan o proyecto que deberán examinarse en el marco de la evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. Las autoridades competentes también deben tener en cuenta las conclusiones de la evaluación a este respecto, en el sentido del artículo 6, apartado 3, segunda frase, en su decisión de autorización cuando se causa un perjuicio a la integridad del lugar. [...] la imposición de unas condiciones adecuadas puede contribuir [...] a mantener, en un estado de conservación favorable, los hábitats naturales y las especies silvestres de la fauna de la flora de interés comunitario. Sin embargo, el artículo 6, apartado 4, no versa sobre estas alternativas de ejecución, sino sobre las alternativas a planes o proyectos.»

13. La Abogado General Sra. Kokott señaló después en el punto 35 de sus conclusiones presentadas en el asunto *Comisión/Portugal*:⁸ «En el marco del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, la afectación de un lugar debe distinguirse estrictamente de las medidas compensatorias. Conforme al sistema de la Directiva sobre los hábitats deben evitarse todos los perjuicios siempre que sea posible. Esto sucede, por ejemplo, cuando se elimina cualquier riesgo de perjuicio o cuando se toman medidas para reducir o eliminar los perjuicios. Por el contrario, las medidas compensatorias se contemplan, cuando por razones imperiosas de interés público y a falta de otras alternativas hay que admitir acciones que perjudican al lugar. Debe darse preferencia a la conservación del patrimonio natural existente frente a las medidas compensatorias porque su éxito raramente puede preverse con seguridad.»

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

14. El órgano jurisdiccional remitente describe los hechos y argumentos del asunto del que conoce de la manera que se expone a continuación.

15. El 6 de junio de 2011, el Minister van Infrastructuur en Milieu (Ministro de Infraestructuras y Medio Ambiente; en lo sucesivo, «Ministro») adoptó una decisión relativa a la ampliación del trazado de la A2, modificada por la decisión posterior de 25 de enero de 2012 (conjuntamente y en lo sucesivo, «decisión sobre el trazado»). Algunas de las partes han recurrido estas decisiones, pero la mayor parte de los motivos expuestos han sido desestimados. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente aún no se ha pronunciado acerca del motivo relacionado con los efectos de la ampliación del trazado en el

7 — Conclusiones de 3 de febrero de 2005 (sentencia de 14 de abril de 2005, C-441/03, Rec. p. I-3043).

8 — Conclusiones de 27 de abril de 2006 (sentencia de 26 de octubre de 2006, C-239/04, Rec. p. I-10183).

lugar Natura 2000 Vlijmens Ven, Moerputten y Bossche Broek (en lo sucesivo, «lugar Natura 2000»), que constituye una zona especial de conservación para, en concreto, el tipo de hábitat natural de prados de *molinias*.⁹ Los objetivos de conservación para dicho lugar consisten en la ampliación de la superficie y la mejora de la calidad.

16. Un informe preliminar de evaluación del impacto medioambiental determinó que no cabe excluir que se den repercusiones negativas significativas como consecuencia de la deposición de nitrógeno. Un segundo informe declaró que, en los Moerputten, el actual incremento de la deposición de nitrógeno entraña una pérdida de calidad un poco más rápida de lo habitual. En Bossche Broek, los prados de *molinia* son de buena calidad, pero vulnerables. Por consiguiente, no cabe excluir que se den repercusiones negativas como consecuencia del aumento de la deposición de nitrógeno. Además, es posible que en el curso de unas décadas se extiendan los prados de *molinia*, pero, dado que en 2020 tendrá lugar un aumento de la deposición de nitrógeno, esta extensión podría frenarse. En Vlijmens Ven, los prados de *molinia* podrían desarrollarse rápidamente una vez finalizado el sistema hidrológico y el aumento temporal de las deposiciones de nitrógeno no tendría repercusiones negativas. El informe concluyó que debían adoptarse medidas de atenuación para contrarrestar los efectos negativos derivados de la ampliación de la carretera.

17. El artículo 6, apartado 2, de la decisión sobre el trazado, establece que se mejorará, como medida de mitigación, la situación hidrológica de Vlijmens Ven para contrarrestar las posibles repercusiones negativas sobre los prados de *molinia*, permitiendo la expansión de este tipo de hábitat natural dentro de dicho lugar. El plan de mitigación prevé que en 2012 se pueda comenzar el reacondicionamiento de Vlijmens Ven y que aparezcan en 2013 los primeros nuevos prados de *molinia*. Los nuevos prados de Vlijmens Ven contrarrestarán en gran medida las consecuencias del incremento de la deposición de nitrógeno en las 11,5 hectáreas de prados de *molinia* existentes en el lugar Natura 2000 como consecuencia del tráfico por la A2 ampliada.

18. Varias de las partes en el procedimiento principal alegan que la creación de nuevos prados de *molinia* en el lugar Natura 2000 no debería haberse tenido en cuenta en la respuesta a la cuestión de si se causó un perjuicio a la integridad del lugar Natura 2000, y que el Ministro incurre en un error al considerar que el desarrollo de los nuevos prados de *molinia* constituye una medida de mitigación.

19. El Ministro alega que no cabe aducir un perjuicio a la integridad del lugar, dado que a través de la plantación de nuevos prados de *molinia caerulea* que se prevé en la decisión sobre el trazado se cumplen de manera suficiente los requisitos de conservación de este tipo de hábitat natural.

20. El órgano jurisdiccional remitente considera necesario determinar si el Ministro puede sostener legítimamente que no se causará un perjuicio a la integridad del lugar Natura 2000.

21. La ampliación de la carretera como tal repercute de manera negativa en el área actual de prados de *molinia*. No obstante, la decisión sobre el trazado establece un plan de mitigación destinado a crear una superficie más extensa de prados de *molinia*, de mayor calidad que los actuales. La postura del Ministro supone que, cuando un proyecto pueda tener repercusiones negativas en una zona de hábitats naturales protegidos en un lugar Natura 2000, la evaluación de si la integridad del lugar resultará afectada debe tomar en consideración la creación de una zona igual o mayor de ese tipo de hábitat natural en el mismo lugar, que no se verá negativamente afectada.

9 — El lugar en cuestión se encuentra justo al sur de 's-Hertogenbosch, en la zona centro-sur de los Países Bajos. Los mapas que muestran sus límites señalan que Vlijmens Ven y Moerputten forman parte de una zona continua mayor en la parte oeste del lugar (otras partes llevan los nombres de De Maij y Honderd Morgen), de la que la zona más pequeña de Bossche Broek queda separada por un corredor de 500 metros de ancho que incluye carreteras, casas y una línea ferroviaria. La autopista A2, que conecta Ámsterdam y Maastricht, atraviesa el borde sur de Bossche Broek, aproximadamente a dos kilómetros del punto más próximo de la zona de Moerputten y a varios kilómetros de la zona de Vlijmens Ven. En la vista, el Gobierno neerlandés informó al Tribunal de Justicia de que todo el lugar había sido declarado lugar Natura 2000 debido a la presencia de prados de *molinia*.

22. El órgano jurisdiccional remitente considera que ni el tenor de la Directiva sobre hábitats ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia indican la manera de evaluar si la integridad del lugar se verá negativamente afectada en el sentido del artículo 6, apartado 3. Dicho órgano jurisdiccional solicita por tanto una decisión prejudicial sobre las siguientes cuestiones:

«1) ¿Debe interpretarse la expresión «no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión», contenida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva [sobre los hábitats], en el sentido de que, en el caso de que el proyecto tenga repercusiones en el área de un tipo de hábitat protegido existente en el lugar en cuestión, no se causará un perjuicio a la integridad del lugar en cuestión si en el marco del proyecto en dicho lugar se va a crear un área de dicho tipo de hábitat de una dimensión igual o mayor?»

2) En caso de que se responda a la primera cuestión que la expresión «no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión» debe interpretarse en el sentido de que [en las circunstancias expuestas en la primera cuestión] se causa un perjuicio a la integridad del lugar Natura 2000, ¿la creación de una nueva área de un tipo de hábitat debe tener la consideración, en tal caso, de una medida compensatoria en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la citada Directiva?»

23. En el momento en que se recibió la resolución de remisión, el procedimiento en el asunto Sweetman, antes citado, estaba demasiado avanzado para que ambos pudieran acumularse. Por consiguiente, se suspendió el presente procedimiento, de manera que las partes interesadas pudieran presentar sus observaciones a la luz de la sentencia Sweetman.

24. Han presentado observaciones escritas una de las partes demandantes en el procedimiento principal, (Stichting Overlast A2 Vught en omstreken; en lo sucesivo, la «Stichting»), el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido y la Comisión Europea, y todos ellos también formularon alegaciones orales en la vista de 11 de diciembre de 2013, que se centró en particular en los conceptos de «medidas de mitigación», previsto en el documento orientativo de la Comisión, y de «medidas compensatorias», previsto en la Directiva sobre hábitats.

25. En lo que se refiere a los hechos del litigio principal, tanto la Stichting como la Comisión han puesto de relieve la existencia de un proyecto LIFE+,¹⁰ independiente del proyecto de ampliación de trazado, con el objetivo fundamental específico de ampliar y mejorar las áreas de, en particular, prados de *molinia* en el lugar Natura 2000 como hábitat para dos especies de mariposas. El proyecto, denominado «Blues in the Marshes»,¹¹ comprende «170 hectáreas de hábitats de prados recientemente aclimatados» en la mayor parte del lugar (Vlijmens Ven y Moerputten). Dicho proyecto fue cofinanciado por la Unión Europea en junio de 2012 y se prevé que se lleve a cabo entre ese momento y diciembre de 2018.

10 — El Reglamento (CE) n.º 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+) (DO L 149, p. 1) ofrece la posibilidad de financiar proyectos medioambientales, incluidos los relacionados con la gestión de los lugares Natura 2000, de conformidad con la Directiva sobre hábitats (véase el quinto considerando de la exposición de motivos).

11 — Véase «Blues in the Marshes – Habitat restoration & development for Scarce and Dusky Large Blue in the N2K area Vlijmens Ven, Moerputten and Bossche Broek» (LIFE11 NAT/NL/000770).

Apreciación

26. El órgano jurisdiccional remitente plantea dos cuestiones que se exponen a continuación. En caso de que el área existente de un tipo de hábitat natural protegido en un lugar Natura 2000 se vea afectada por un proyecto que está, sin embargo, supeditado a la creación de una nueva superficie (igual o mayor) del mismo tipo de hábitat natural en otra parte del mismo lugar, ¿debe interpretarse que se perjudica la integridad del lugar en sí en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats? En caso de respuesta afirmativa, ¿la creación de la nueva superficie debe considerarse como una medida compensatoria en el sentido del artículo 6, apartado 4, de dicha Directiva?

27. La interrelación existente entre estas cuestiones –que, en mi opinión, deben responderse ambas afirmativamente– es tal que parece conveniente examinarlas de manera conjunta.

28. A este respecto, un breve análisis del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats puede ofrecer una respuesta provisional. El artículo 6, apartado 4, exige la aplicación de medidas compensatorias cuando i) se haya realizado una evaluación que haya dado lugar a conclusiones negativas con arreglo al artículo 6, apartado 3, ii) no existan soluciones alternativas y iii) deba realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden. Por tanto, se desprende claramente de la estructura de los dos apartados, leídos conjuntamente, que dichas medidas no se prevén en el contexto del artículo 6, apartado 3. Lógica y cronológicamente, son posteriores a una evaluación negativa conforme a dicha disposición. Si las medidas compensatorias previstas en el artículo 6, apartado 4, se tuvieran en cuenta en el marco de una evaluación conforme al artículo 6, apartado 3, a) serían insuficientes para prevenir las repercusiones negativas, en cuyo caso el plan o proyecto no podría seguir adelante en absoluto, o b) se adoptarían –junto con el plan o proyecto– sin la obligación de considerar en primer lugar si existe alguna solución alternativa o alguna razón imperiosa de interés público de primer orden para proceder. En cualquier caso, el artículo 6, apartado 4, sería ineficaz. Dicho enfoque no supondría una interpretación del artículo 6 –cuyo apartado 4 está claramente destinado a producir efectos– como un conjunto coherente, como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.¹²

29. Sin embargo, es oportuno ir más allá de un análisis excesivamente formal y atender al contenido de las disposiciones. Antes de ello, conviene examinar el término «medida de mitigación» que, si bien la legislación no lo utiliza y la jurisprudencia no lo define, ha sido ampliamente debatido ante el Tribunal de Justicia en el presente asunto.

30. Los especialistas sobre medio ambiente suelen coincidir, y parece ser un punto de consenso entre aquéllos que han formulado alegaciones en la vista, en que los planes o proyectos que puedan tener un impacto importante sobre el medio ambiente deben evaluarse atendiendo a una «jerarquía de mitigación». El contenido de dicha jerarquía podrá expresarse en mayor o menor detalle y de varias formas ligeramente diferentes, pero su esencia puede exponerse de la siguiente manera: «la compensación por daños residuales es el último paso y se produce después de considerar cómo podían haberse evitado dichos daños en primer lugar y, a continuación, en caso de que esto no sea posible, cómo puede minimizarse el daño a través de la mitigación».¹³ Por consiguiente, los tres principales pasos o niveles son, en orden decreciente de preferencia: evitar, mitigar, compensar.¹⁴

12 — Véase la sentencia Sweetman, apartado 32, antes citada.

13 — Extraído de «Biodiversity Offsetting Pilots 1– Guidance for developers» (marzo de 2012), publicado por el Department for Environment, Food and Rural Affairs de Reino Unido, apartado 16.

14 — Otras fórmulas incluyen: evitar, minimizar, compensar; evitar, reducir, solucionar; evitar las repercusiones, reducir las repercusiones inevitables, contrarrestar las repercusiones residuales; o (de manera más detallada) mejorar, evitar, minimizar, restaurar, compensar, contrarrestar.

31. En el artículo 6 de la Directiva sobre hábitats encontramos una jerarquía comparable, aunque no se mencione la mitigación como tal. El apartado 1 exige la fijación de medidas de conservación, concretamente, de conformidad con el artículo 1, letra a), artículo 2, apartado 2, y artículo 3, apartado 1, dichas medidas son necesarias para «el mantenimiento o el restablecimiento» de los hábitats naturales «en un estado de conservación favorable». Este nivel es por tanto bastante más elevado que la simple evitación, en la medida en que implica un mantenimiento activo o incluso una mejora de la calidad o la extensión de los hábitats. A continuación, el artículo 6, apartado 2, exige la adopción de medidas apropiadas para evitar el deterioro y las alteraciones. Con objeto de garantizar el mismo nivel de protección,¹⁵ el artículo 6, apartado 3, permite que un plan o proyecto sea aprobado únicamente tras haberse asegurado de que «no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión». Por último, el artículo 6, apartado 4, exige la adopción de todas las medidas compensatorias necesarias siempre que un plan o proyecto, aun cuando no perjudique la integridad del lugar, deba realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden y no existan soluciones alternativas.

32. Así pues, aunque el artículo 6 de la Directiva sobre hábitats no se refiere de manera específica a las medidas de mitigación, no cabe sostener razonablemente que en su estructura no haya lugar para dichas medidas. Estoy de acuerdo con todos aquellos que han presentado observaciones, y con la Abogada General Sra. Kokott en los fragmentos que he citado anteriormente, acerca de que las medidas que forman parte de un plan o proyecto y que minimizan eficazmente sus repercusiones deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar, con arreglo al artículo 6, apartado 3, si dicho plan o proyecto puede perjudicar la integridad de un lugar. No obstante, parece claro que el artículo 6, apartado 1, requiere una gestión activa de la conservación más que una simple inexistencia de repercusiones negativas, y que el artículo 6, apartado 4, se refiere a aquellas situaciones en que cualesquiera medidas que puedan aplicarse para reducir las repercusiones negativas resulten insuficientes en el contexto de la evaluación con arreglo al artículo 6, apartado 3.

33. Por tanto, todos aquellos que han formulado observaciones se muestran de acuerdo en que la expresión «medida de mitigación» designa un concepto pertinente a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats, que es distinto de las «medidas compensatorias» previstas en el artículo 6, apartado 4. Además, la ubicación del artículo 6, apartado 3, en la estructura del artículo 6 en su conjunto se corresponde con la posición de la «mitigación» o «minimización» en la jerarquía de mitigación generalmente aceptada.

34. Vuelvo ahora a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. El problema que se debate ante el Tribunal de Justicia consiste fundamentalmente en si una medida como la controvertida en el litigio principal constituye una medida de mitigación que puede tenerse en cuenta en el marco del artículo 6, apartado 3, o una medida compensatoria; y, en este último caso, si dicha medida puede tenerse en cuenta asimismo en el contexto del artículo 6, apartado 3, o únicamente en el marco del artículo 6, apartado 4. No se ha alegado que dichas medidas no puedan calificarse como medidas compensatorias, pero se ha aducido que las medidas específicas controvertidas en el litigio principal no deben tomarse en consideración en la evaluación de los efectos del proyecto de ampliación de trazado si son en realidad medidas de gestión ordinarias del lugar Natura 2000.

35. Por tanto, en primer lugar deben trazarse dos líneas divisorias: entre las medidas de mitigación y las medidas compensatorias, y entre las medidas que deben tenerse en cuenta en el contexto del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats y las medidas que pueden tomarse en consideración únicamente en el marco del artículo 6, apartado 4. No puede afirmarse *a priori* que estas dos líneas divisorias sean idénticas.¹⁶

15 — Véase el asunto Sweetman, apartado 32 y jurisprudencia citada.

16 — Véase el punto 39 *infra*.

36. Considero que la distinción semántica básica entre mitigación (o minimización o reducción) y compensación (o reparación) no es demasiado problemática. En el marco del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre hábitats, una medida de mitigación debe ser la que atenúe las repercusiones negativas de un plan o proyecto, con el objetivo de garantizar, en caso de que sea posible, que (aunque no puedan eliminarse completamente algunas repercusiones insignificantes y/o transitorias) la «integridad del lugar» como tal no se vea afectada de forma negativa. Por el contrario, una medida compensatoria es aquella que no alcanza este objetivo en el marco más limitado del propio plan o proyecto, sino que pretende contrarrestar esta carencia mediante repercusiones distintas y positivas con el fin al menos de evitar un resultado neto negativo (y, en caso de que sea posible, alcanzar un resultado neto positivo) en un marco más amplio de algún tipo.¹⁷

37. A la luz de lo anterior, considero que las medidas controvertidas en el litigio principal deben considerarse en principio como medidas compensatorias. A la vista de su descripción, parece aceptado que la calidad y/o extensión de (algunos de) los prados de *molinia* existentes en el lugar Natura 2000 pueden deteriorarse como consecuencia de la ampliación del trazado. Al parecer, estos prados corren el riesgo de deteriorarse debido al aumento (a largo plazo) de la deposición de nitrógeno derivado de un mayor tráfico en la autopista y, aunque no se haya adoptado o se planee adoptar ninguna medida para reducir de manera adecuada la contaminación o que impida que dicha contaminación alcance a las zonas de prados de *molinia* cercanas a la autopista, se ha previsto la creación de nuevos prados de *molinia*, cuya ubicación se prevé fuera del alcance de esa mayor contaminación.

38. Por consiguiente, no puedo compartir la postura del Gobierno neerlandés de que la creación de nuevos prados de *molinia* en algún lugar de la red Natura 2000 constituye una medida de mitigación; se trata de una medida compensatoria.

39. Sin embargo, esta conclusión no significa por sí misma que no pueda tenerse en cuenta dicha medida en el contexto del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats. Dicha disposición no hace referencia ni a las medidas de mitigación ni a las compensatorias, sino que se centra en el resultado que debe conseguirse –ningún perjuicio a la «integridad del lugar»–.

40. Desde el punto de vista de los Gobiernos neerlandés y del Reino Unido, la «integridad del lugar» debe considerarse en su conjunto, en términos de pérdidas o ganancias netas: no importa que se destruya un determinado hábitat en una parte del lugar, siempre que se cree una superficie de un tamaño al menos equivalente (y, preferiblemente, mayor) y de la misma calidad en otra parte de dicho lugar. Así pues, en particular según las alegaciones del Reino Unido, una medida compensatoria de este tipo puede tenerse en cuenta a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats.

41. Estoy de acuerdo en que la «integridad del lugar» debe considerarse en su conjunto en el sentido de que lo que ha de tenerse en cuenta es su carácter esencial perdurable, en lugar de las fluctuaciones insignificantes y transitorias de la calidad o de la superficie de un determinado hábitat. Sin embargo, a mi juicio, el deterioro a largo plazo que pueda sufrir un hábitat natural existente es algo que se refiere necesariamente al carácter esencial perdurable, en lugar de a fluctuaciones insignificantes y transitorias. Lo mismo sucede cuando exista (o sea probable que exista) una aceleración de un deterioro de la calidad en curso o una limitación de un posible incremento de una superficie (ambos han sido pronosticados, en el presente asunto, en algunas zonas del lugar Natura 2000). En todos los casos, el artículo 6, apartado 3, exige que la evaluación se realice «teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar» –que, en el caso de autos, consisten en la ampliación de los prados de *molinia* y en la mejora de su calidad. Cuando no pueda descartarse un deterioro de los tipos descritos, debe concluirse, en mi opinión, que se *causa* un perjuicio a la integridad del lugar, considerada a la luz de sus objetivos de conservación.

17 — Véanse asimismo los puntos 47 y 48 *infra*.

42. La posible creación de nuevas superficies de hábitat en alguna zona del mismo lugar no me parece pertinente a este respecto, incluso si se prevé un resultado neto positivo. Existe en todo caso un perjuicio –posiblemente incluso irreparable– en el hábitat natural existente, y por tanto en la integridad del lugar. El nuevo hábitat se creará en cierto modo de forma artificial y no podrá convertirse en un verdadero hábitat natural hasta pasado algún tiempo, posiblemente prolongado. En efecto, tal como señaló el abogado de la Stichting en la vista, no cabe garantizar que las medidas destinadas a la creación de una nueva zona de un determinado hábitat puedan alcanzar realmente algún día el resultado deseado y, con arreglo al principio de cautela, la falta de incertidumbre es un requisito para la aprobación en el marco del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats.¹⁸ No cabe garantizar los resultados en una agricultura intensiva; es aún más difícil garantizarlos cuando se pretende fomentar que la naturaleza siga su curso. El Tribunal de Justicia ha declarado que no debe quedar ningún tipo de duda desde el punto de vista científico antes de que pueda concluirse la inexistencia de perjuicios duraderos a la integridad del lugar. En mi opinión, debe aplicarse el mismo criterio a las previsiones de éxito para las nuevas áreas de hábitats «naturales» creados.

43. No me convence la alegación del Reino Unido en virtud de la cual el enfoque que aquí defiende podría conducir al resultado «absurdo» de que un plan que pueda perjudicar a un hábitat pueda ser aprobado de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats porque dicho perjuicio sea tan insignificante que no afecte a la integridad del lugar, mientras que otro plan que implique el deterioro de un área limitada de un hábitat y su sustitución por un área mayor del mismo hábitat, que conlleve un resultado neto positivo, no pueda aprobarse. Por una parte, como he indicado anteriormente, no puede garantizarse el éxito del nuevo hábitat ni, por tanto, el resultado neto positivo, de manera que la postura adoptada por el Reino Unido no guarda coherencia con el principio de cautela. Por otra parte, el hecho de que la aprobación no sea posible con arreglo al artículo 6, apartado 3, no excluye de por sí la aprobación de conformidad con el artículo 6, apartado 4, cuya redacción prevé de manera expresa las medidas compensatorias.

44. Tampoco me parece convincente el argumento esgrimido por el Gobierno neerlandés según el cual, mientras que un proyecto como la ampliación del trazado de la autopista A2 satisface sin lugar a dudas la norma relativa a las «razones imperiosas de interés público de primer orden» y, por consiguiente, cumple los requisitos para la aprobación de conformidad con el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre hábitats en razón de las medidas compensatorias aplicadas, esto no parece que suceda en el caso de un proyecto privado (por ejemplo, la ampliación de una explotación porcina), incluso si incluyera medidas compensatorias de una eficacia igual o superior, y por tanto diera lugar a un resultado neto positivo igual o superior. Es evidente que el legislador ha establecido criterios diferentes en los apartados 3 y 4 del artículo 6. De conformidad con el artículo 6, apartado 3, todo proyecto puede ser objeto de aprobación siempre que no afecte de manera negativa a la integridad del lugar. Con arreglo al artículo 6, apartado 4, un proyecto que no pueda ser objeto de aprobación en virtud del artículo 6, apartado 3, puede no obstante ser aprobado siempre que, entre otros extremos, deba llevarse a cabo por razones imperiosas de interés público de primer orden. El hecho de que muchos, si no la mayoría, de los proyectos privados no satisfagan estos criterios no justifica que una medida que no reduce un perjuicio a la integridad del lugar sea clasificada como una que sí lo reduce.

45. Llegados a este punto, es necesario abordar otro argumento formulado por los Estados miembros presentes en la vista, concretamente que, dado que el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre hábitats requiere la adopción de «cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la *coherencia global de Natura 2000* quede protegida» (el subrayado es mío), dicha disposición se refiere únicamente a aquellas medidas adoptadas fuera del lugar concreto perjudicado por el plan o proyecto.

18 — Véase el apartado 41 de la sentencia Sweetman y el punto 35 de las conclusiones de la Abogado General Kokott en el asunto Comisión/Portugal, antes citados.

46. Puedo estar de acuerdo en que se desprende claramente del tenor del artículo 6, apartado 4, que las medidas compensatorias a las que se hace referencia no necesitan ejecutarse dentro del lugar afectado, sino que pueden afectar a otros lugares de la red Natura 2000.¹⁹ Sin embargo, esto no significa, en mi opinión, que dichas medidas se limiten expresamente a dichos lugares. Una medida compensatoria se diferencia de una medida de mitigación, minimización o reducción por su naturaleza, no por su ubicación geográfica. Aunque es improbable que un perjuicio provocado en la integridad de un lugar pueda mitigarse por medidas aplicadas en otro lugar, este razonamiento no se aplica en el caso de la compensación. Por su naturaleza, una medida compensatoria es distinta de lo que persigue compensar, mientras que una medida de mitigación está necesariamente vinculada a lo que pretende mitigar. No obstante, el hecho de que las medidas compensatorias puedan aplicarse en un sitio diferente del lugar afectado no significa que no puedan aplicarse en ese lugar (posiblemente en otra parte del mismo). La medida tampoco tiene menor probabilidad de proteger la coherencia global de Natura 2000 cuando se aplica en el lugar afectado que cuando se ejecuta en otra parte de la red Natura 2000 (si acaso, es más probable que lo haga). No encuentro nada en la redacción del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre hábitats que me convenza de lo contrario.

47. Otro punto importante que se ha planteado, pero que se refiere únicamente a aquellas cuestiones de hecho sobre las que únicamente puede decidir el órgano jurisdiccional nacional competente, es la relación entre la creación de nuevos prados de *molinia* como requisito para la ejecución del proyecto de ampliación de trazado y la creación de dichos prados en el marco del proyecto LIFE+ al que he hecho referencia en el punto 25 *supra*. Tanto la Stichting como la Comisión han sostenido, si he entendido correctamente sus observaciones, que el requisito previsto en el artículo 6, apartado 2, de la decisión sobre el trazado podría, de hecho, no representar ninguna exigencia nueva a efectos de la ejecución del proyecto, sino que más bien su objetivo es en realidad confiar en las repercusiones positivas del proyecto LIFE+ para contrarrestar los efectos perjudiciales del proyecto de ampliación del trazado.

48. En mi opinión, si así fuera, las medidas controvertidas en el procedimiento principal no podrían considerarse como medidas compensatorias en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre hábitats. El proyecto LIFE+ en cuestión parece entrar dentro del ámbito de las medidas de conservación y de los planes de gestión exigidos en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva. El artículo 6, apartado 3, se refiere únicamente a aquellos planes o proyectos que no guardan «relación directa con la gestión del lugar» y exige que éstos se evalúen «teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar». Interpreto que esto significa que debe considerarse que estos objetivos y gestión forman parte de la integridad del lugar, atendiendo a la cual han de valorarse los efectos del plan o proyecto. Dichos efectos no pueden servir al mismo tiempo como (un elemento de mitigación de) una parte del plan o el propio proyecto. Lo mismo sucede *a fortiori* cuando un plan o proyecto que ya ha sido evaluado con anterioridad al amparo del artículo 6, apartado 3, se evalúa de nuevo en el contexto del artículo 6, apartado 4.

49. Por consiguiente, considero que las medidas del tipo descrito en la resolución de remisión no son pertinentes para la evaluación de si, a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats, un plan o proyecto perjudica la integridad del lugar, debiendo sin embargo tomarse en consideración a efectos del artículo 6, apartado 4, siempre que dichas medidas sean específicas para el plan o proyecto y no formen parte de un plan de gestión o conservación que deba llevarse a cabo en todo caso. En consecuencia, no es estrictamente necesario considerar qué requisitos deben satisfacerse para que un tipo distinto de medida se tenga en cuenta en el contexto del artículo 6, apartado 3. Sin embargo, podría ser útil exponer brevemente el núcleo de dichos requisitos, en particular con respecto a dos aspectos que quizás no han sido expuestos todavía de manera concreta en las sentencias del Tribunal de Justicia. En este punto, estoy en gran medida de acuerdo con la argumentación formulada en la vista por los Estados miembros presentes.

19 — En la práctica, si debe protegerse la «coherencia global», es probable que dichos lugares guarden algún tipo de estrecha relación con el lugar afectado, en términos de proximidad geográfica o tipo de hábitat.

50. Por una parte, una medida de mitigación no está sólo estrechamente vinculada con el efecto que pretende mitigar de forma que ha de afectar al mismo sitio y al mismo tipo de hábitat, sino que debe, a fin de ser considerada en el marco del artículo 6, apartado 3, ser parte integrante del plan o proyecto de que se trate. Como alegó el Reino Unido, puede incluirse en el plan o proyecto original o añadirse como requisito en una fase posterior (pero con anterioridad a la aprobación del plan o proyecto), para contrarrestar los efectos previstos. El mero hecho de que una medida pueda probablemente mitigar los efectos de un plan o proyecto no es sin embargo suficiente: debe ser específica para dicho plan o proyecto y no formar parte de un marco independiente.

51. Por otra parte, como corolario de lo anterior, las medidas deben constituir un requisito legalmente vinculante para la ejecución del plan o proyecto si se pretende conseguir su aprobación. Asimismo, dichas medidas no se exigirán (se trata, por así decir, de la otra cara de la misma moneda) en caso de que el proyecto o medida no sea aprobado. Esto no quiere decir que no puedan llevarse a cabo a menos que el plan o proyecto se apruebe (dado que pueden ser útiles para otros objetivos), sino que no pueden considerarse incluidas específicamente en el plan o proyecto si son de hecho objeto de un requisito legal independiente.

Conclusión

52. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, en mi opinión el Tribunal de Justicia debe responder de la siguiente manera a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Raad van State:

- 1) En el caso de que un área de un tipo de hábitat natural protegido en un lugar Natura 2000 se vea afectada por un proyecto que prevea la creación de una nueva área (igual o mayor) del mismo tipo de hábitat natural en alguna parte del mismo lugar, deberá considerarse que se causa un perjuicio a la integridad del lugar en sí en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Por consiguiente, el proyecto no deberá ser aprobado en el marco de esta disposición.
- 2) En tales circunstancias, la creación de una nueva área podrá considerarse como una medida compensatoria en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la misma Directiva, siempre que esté vinculada específicamente al proyecto de que se trate y no si se habría aplicado en otro caso en el contexto de la gestión ordinaria del lugar, tal como exige el artículo 6, apartados 1 y 2. Cuando así suceda, el proyecto podrá llevarse a cabo siempre que se cumplan y observen todos los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 6, apartado 4.