



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 27. veljače 2014.¹

Predmet C-521/12

T. C. Briels i dr.
protiv
Minister van Infrastructuur en Milieu

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Nizozemska))

„Direktiva o staništu – Projekt koji utječe na stanište u okviru područja Natura 2000 –
Mjere ublažavanja – Kompenzacijske mjere“

1. Projekt proširivanja ceste u Nizozemskoj utječe na posebno područje očuvanja u smislu Direktive o staništu². Konkretno, taj projekt će vjerojatno smanjiti areal i/ili kvalitetu livada beskoljenke³ unutar tog areala. S ciljem osiguravanja stvaranja novih livada drugdje na istom području, kako bi se zamijenilo ili povećalo one koje su pogođene, naređeno je poduzimanje određenih mjera. Ministarske odluke kojima se odobrava projekt koji podliježe tim mjerama pravno su osporene.

2. U tom kontekstu, Raad van State (Državno vijeće) u biti želi znati utječe li se negativno na cjelovitost područja u smislu Direktive o staništu ako projekt uključuje razvoj areala tog prirodnog stanišnog tipa jednake ili veće površine unutar tog područja i, ako je to slučaj, treba li taj razvoj smatrati „kompenzacijskom mjerom“ u smislu iste direktive.

Pravo Unije

Direktiva o staništu

3. Članak 1. Direktive o staništu sadrži nekoliko definicija, posebice:

„(a) *očuvanje* znači niz mjera potrebnih za održavanje ili obnovu prirodnih staništa i [...] u povoljnom stanju kako je određeno u točkama (e) [...];

[...]

1 — Jezik izvornika: engleski

2 — Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.)

3 — *Molinia caerulea* (modra beskoljenka) je biljka cvjetnjača u porodici trava, raširena na vlažnim vrištinama, tresetnim močvarama i kiselim travnjacima.

- (e) *stanje očuvanosti prirodnog staništa* znači zbroj utjecaja koji djeluju na prirodno stanište i njegove tipične vrste koji bi mogli ugroziti njegovu dugoročnu prirodnu rasprostranjenost, strukturu i funkcije kao i dugoročni opstanak njegovih tipičnih vrsta unutar područja navedenog u članku 2.

Stanje očuvanosti prirodnog staništa smatra se 'povoljnim' kad:

- su njegov prirodni areal i područja koja pokriva u tom arealu stabilni ili u porastu, i
- postoji specifična struktura i funkcije potrebne za njegovo dugoročno održavanje i vjerojatno će postojati u predvidivoj budućnosti, i
- stanje očuvanosti njegovih tipičnih vrsta je povoljno [...]

[...]

- (k) *područje od značaja za Zajednicu* znači područje koje, u biogeografskoj regiji ili regijama kojima pripada, znatno doprinosi održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti prirodnog stanišnog tipa navedenog u Prilogu I. ili neke od vrsta navedenih u Prilogu II. i može također znatno doprinijeti koherentnosti mreže Natura 2000 navedene u članku 3., i/ili znatno doprinosi održavanju biološke raznolikosti unutar dotične biogeografske regije ili regija.

[...]

- (l) *posebno područje očuvanja* znači područje od značaja za Zajednicu koje su države članice odredile zakonskim, administrativnim i/ili ugovornim aktom, gdje se potrebne mjere očuvanja primjenjuju radi održavanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i/ili populacija vrsta za koje je to područje određeno;

[...]“

4. Članak 2. određuje:

„1. Cilj ove Direktive je doprinijeti osiguranju biološke raznolikosti putem očuvanja prirodnih staništa i divlje faune i flore na europskom području država članica na koje se Ugovor primjenjuje.

2. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom namijenjene su održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Zajednice.

3. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom uzimaju u obzir gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne karakteristike.“

5. Članak 3. stavak 1. određuje:

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

[...]“

6. Članak 6. Direktive o staništu glasi kako slijedi:

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

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

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

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

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

7. Konačno, popis stanišnih tipova iz Priloga I. Direktivi o staništu uključuje, među poluprirodnim vlažnim livadama visokih zeleni, „6410 Livade beskoljenke *Molinia* na kredi i glini (*Eu-Molinion*)“. To nije prioritetan stanišni tip.

Upute Komisije

8. Komisija je objavila Upute (2007/2012; u daljnjem tekstu: Upute) o članku 6. stavku 4. Direktive o staništu, čija točka 1.4.1. navodi, između ostalog, da se u kontekstu članka 6. Direktive o staništu mjere ublažavanja moraju jasno razlikovati od kompenzacijskih mjera. Premda „kompenzacijske mjere“ nisu definirane u direktivi, prema Uputama iz iskustva proizlazi da:

- „– mjere ublažavanja u širem smislu su mjere koje imaju za cilj svodenje na najmanju mjeru, ili čak poništavanje, negativnih utjecaja na područje koji će vjerojatno prosteći iz provedbe plana ili projekta. Te mjere čine sastavni dio specifikacija plana ili projekta [...] i
- kompenzacijske mjere *sensu stricto*: neovisne su o projektu (uključujući sve povezane mjere ublažavanja). Svrha im je nadoknaditi negativne utjecaje plana ili projekta tako da se održi sveukupna ekološka koherentnost mreže Natura 2000.“ [neslužbeni prijevod]

9. Upute još navode kako kompenzacijske mjere trebaju biti dodatak mjerama koje se uobičajeno poduzimaju temeljem Direktive o staništu ili su predviđene pravom, kao što je provedba plana upravljanja; one bi trebale nadmašivati uobičajene ili standardne mjere potrebne za zaštitu i upravljanje područjima Natura 2000. „Posljedično, kompenzacijske mjere nisu sredstvo omogućavanja provedbe planova ili projekata uz istodobno izbjegavanje obveza iz članka 6. Trebalo bi ih razmotriti tek nakon što se utvrdi negativan utjecaj na cjelovitost područja Natura 2000.“ Tek nakon što se donese odluka o nastavku projekta ili plana, prikladno je prijeći na razmatranje kompenzacijskih mjera; one su „krajnja mjera“ kada ostale zaštitne mjere koje osigurava direktiva nisu učinkovite, a svejedno je donesena odluka da se razmotri projekt ili plan koji ima negativan utjecaj na područje Natura 2000.

10. Komisija je također objavila „Metodološke upute o odredbama iz članka 6. stavaka 3. i 4. Direktive o staništu“ (studenj 2001.; u daljnjem tekstu: Metodološke upute), u kojima navodi stajališta u vezi s pristupom koji se treba primijeniti prema tim odredbama. Navodi četiri uzastopne faze: prvu, pregled; drugu, odgovarajuću procjenu (koja uzima u obzir ciljeve zaštite i uključuje procjenu mjera ublažavanja); treću, procjenu alternativnih rješenja; četvrtu, procjenu kada ne postoje alternativna rješenja i gdje zaostaju negativni utjecaji (što uključuje utvrđivanje i ocjenu kompenzacijskih mjera).

Praksa Suda

11. Sud je razmotrio članak 6. Direktive o staništu u nekoliko navrata. U novije vrijeme sažeo je svoju sudsku praksu u presudi *Sweetman*⁴. Navođenje relevantnih točaka te presude ovdje može biti od pomoći:

- „28 Članak 6. stavak 3. Direktive o staništu utvrđuje postupak procjene koji, putem prethodne provjere, ima za svrhu osigurati da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem predmetnim područjem ili neophodan za njega, ali će vjerojatno značajno utjecati na njega, bude odobren samo ako neće negativno utjecati na cjelovitost tog područja (Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging⁵), t. 34. i presuda od 16. veljače 2012., *Solvay i dr.*, C-182/10, Zb., t. 66.).
- 29 Ta odredba stoga propisuje dvije faze. Prva, predviđena u prvoj rečenici te odredbe, zahtijeva da države članice provedu odgovarajuću procjenu utjecaja plana ili projekta na zaštićeno područje kada postoji vjerojatnost da će taj plan ili projekt imati značajan utjecaj na to područje (vidjeti u tom smislu presudu *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging*, t. 41. i 43.).
- 30 Kada postoji opasnost da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za to upravljanje može ugroziti ciljeve njegova očuvanja, treba smatrati da on može na značajan način utjecati na to područje. Ocjena te opasnosti mora se izvršiti osobito s obzirom na karakteristike i posebne uvjete okoliša područja na koje se odnosi taj plan ili projekt (vidjeti u tom smislu presudu *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging*, t. 49.).
- 31 Druga faza, koja je predviđena u drugoj rečenici članka 6. stavka 3. Direktive o staništu i koja nastupa nakon gore navedene odgovarajuće ocjene, omogućava odobravanje takvog plana ili projekta uz uvjet da negativno ne utječe na cjelovitost predmetnog područja, sukladno odredbama članka 6. stavka 4.
- 32 Pri procjeni područja primjene izraza „negativno utjecati na cjelovitost područja“ u njegovom ukupnom kontekstu, treba pojasniti, kao što je nezavisna odvjetnica navela u točki 43. svojeg mišljenja, da odredbe članka 6. Direktive o staništu treba tumačiti kao skladnu cjelinu s obzirom

4 — Presuda od 11. travnja 2013., *Sweetman i dr.*, C-258/11, Zb.

5 — Presuda od 7. rujna 2004., C-127/02, Zb., str. I-7405

na ciljeve očuvanja iz te direktive. Naime, cilj je stavaka 2. i 3. tog članka osigurati jednaku razinu zaštite prirodnih staništa i staništa vrsta (vidjeti u tom smislu presudu od 24. studenoga 2011., Komisija/Španjolska, Zb., str. I-11853., t. 142.), a članak 6. stavak 4. samo predstavlja odredbu o odstupanju od druge rečenice članka 6. stavka 3.

- 33 Sud je već naveo da članak 6. stavak 2. Direktive o staništu omogućava poštovanje temeljnog cilja očuvanja i zaštite kvalitete okoliša, uključujući zaštitu prirodnih staništa i divlje faune i flore, te uspostavlja opću obvezu zaštite koja se sastoji od izbjegavanja pogoršavanja i uznemiravanja koji bi imali značajne utjecaje s obzirom na ciljeve direktive (presuda od 14. siječnja 2010., Stadt Papenburg, C-226/08, Zb., str. I-131., t. 49. i navedena sudska praksa).
- 34 Članak 6. stavak 4. Direktive o staništu određuje da ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja izvršenoj u skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog važnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000 (vidjeti presudu od 20. rujna 2007., Komisija/Italija, C-304/05, Zb., str. I-7495., t. 81. i presudu Solvay i dr., t. 72.).
- 35 Kao iznimka od kriterija za odobrenje iz članka 6. stavka 3. druge rečenice Direktive o staništu, stavak 4. tog članka može se primijeniti tek nakon analize utjecaja plana ili projekta u skladu s odredbama tog stavka 3. (vidjeti presudu Solvay i dr., t. 73. i 74.).
- 36 Slijedi da članak 6. stavci 2. do 4. Direktive o staništu nameće državama članicama niz specifičnih obveza i postupaka namijenjenih, kao što jasno proizlazi iz članka 2. stavka 2. Direktive, održavanju, ili prema potrebi, povratu u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i, posebice, posebnih područja zaštite.
- [...]
- 40 Odobrenje plana ili projekta, navedeno u članku 6. stavku 3. Direktive o staništu, može se stoga dati samo uz uvjet da su nadležna tijela – nakon što su identificirani svi aspekti plana ili projekta koji mogu, sami po sebi ili u kombinaciji s drugim planovima ili projektima, utjecati na ciljeve zaštite dotičnog područja te imajući u vidu najbolja znanstvena postignuća u tom području – sigurna da taj plan ili projekt neće imati trajnih negativnih utjecaja na cjelovitost tog područja. Radi se o takvom slučaju kada sa znanstvenog gledišta ne postoji razumna sumnja glede izostanka takvih utjecaja (vidjeti u tom smislu presudu od 24. studenoga 2011., Komisija/Španjolska, C-404/09, t. 99. i presudu Solvay i dr., t. 67.).
- 41 Valja podsjetiti da, s obzirom na to da nadležno tijelo državne vlasti mora odbiti odobrenje razmatranog plana ili projekta kad nije sigurno da ne postoje štetni utjecaji na cjelovitost tog područja, kriterij za odobrenje predviđen u članku 6. stavku 3. drugoj rečenici Direktive o staništu uključuje načelo opreznosti i omogućuje učinkovito sprečavanje štetnih utjecaja na cjelovitost zaštićenih područja zbog predviđenog plana ili projekta. Kriterij za odobrenje koji bi bio manje strog ne bi tako učinkovito osigurao ostvarenje cilja zaštite tih područja kojem spomenuta direktiva teži (presuda Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, t. 57. i 58.).
- [...]
- 43 Nadležna nacionalna tijela stoga ne mogu odobriti intervencije gdje postoji rizik trajne štete ekološkim karakteristikama područja koja sadrže prioritete tipove prirodnih staništa. To bi posebno bio slučaj tamo gdje postoji rizik da bi intervencija određene vrste dovela do nestanka ili djelomičnog i nepopravljivog uništenja prioritarnog tipa prirodnog staništa koji se nalazi na

dotičnom području (vidjeti u pogledu nestanka prioriternih vrsta presudu od 20. svibnja 2010., Komisija/Španjolska⁶, t. 21. i presudu od 24. studenoga 2011., Komisija/Španjolska, C-404/09, t. 163.).

- 44 U onoj mjeri u kojoj se odnosi na ocjenu izvršenu na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništu, ono ne može biti manjkavo te se mora sastojati od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o utjecajima radova koji su predviđeni na dotičnom zaštićenom području (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Španjolska, C-404/09, t. 100. kao i navedenu sudsku praksu). [...]

[...]

- 46 [...] Ako, nakon odgovarajuće procjene utjecaja plana ili projekta za neko područje, izvršene na temelju prve rečenice članka 6. stavka 3. Direktive o staništu, nadležno nacionalno tijelo zaključi da će plan ili projekt dovesti do dugotrajnog i nepopravljivog gubitka cijelog ili dijela prirodnog stanišnog tipa čije je očuvanje bio cilj koji je opravdao određivanje predmetnog područja kao [područja od značaja za Zajednicu], treba zauzeti stav da će takav plan ili projekt negativno utjecati na cjelovitost tog područja.

- 47 U takvim okolnostima, taj plan ili projekt ne može biti odobren na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništu. Ipak, nadležna nacionalna tijela u takvoj situaciji mogu, kada je to prikladno, dati odobrenje na temelju članka 6. stavka 4. Direktive ako su ispunjeni uvjeti koji su u njemu određeni (vidjeti u tom smislu presudu Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, t. 60.).“ [neslužbeni prijevod]

12. Također može biti korisno imati na umu neke smjernice koje je dala, posebice, nezavisna odvjetnica J. Kokott, koja je navela u točki 17. svojeg mišljenja u predmetu Komisija/Nizozemska:⁷ „[...] postoje druge mogućnosti koje ne mijenjaju planove ili projekte u smislu osiguravanja alternativnih planova ili projekata, već se samo tiču načina na koji se oni izvršavaju. [Primjerice,] aktivnosti koje uzrokuju uznemiravanje mogu se izvršiti u razdobljima kada je to uznemiravanje najmanje. Takve alternativne metode izvršavanja planova ili projekata mogu biti među aspektima plana ili projekta koji već zahtijevaju ispitivanje u kontekstu procjene prema članku 6. stavku 3. Direktive o staništu. Nadležna tijela moraju uzeti u obzir rezultate takve procjene za potrebe druge rečenice članka 6. stavka 3. prilikom donošenja odluka o odobrenju, čak i kada cjelovitost područja nije negativno pogođena. Odgovarajuće obveze mogu [...] doprinijeti održavanju u povoljnom stanju očuvanosti prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Zajednice. Članak 6. stavak 4. ipak se ne primjenjuje na te alternativne metode provedbe planova i projekata, već na alternativne planove i projekte.“ [neslužbeni prijevod]

13. Potom u točki 35. mišljenja u predmetu Komisija/Portugal⁸ nezavisna odvjetnica J. Kokott navela je: „U okviru članka 6. Direktive o staništu, negativni utjecaji na područje moraju biti strogo odvojeni od kompenzacijskih mjera. Prema regulatornom sustavu Direktive o staništu, negativni utjecaji moraju se izbjegavati koliko god je moguće. To se po mogućnosti postiže eliminiranjem svih rizika nastanka štete ili poduzimanjem odgovarajućih mjera ublažavanja i preventivnih mjera. Nasuprot tome, kompenzacijske mjere mogu se razmatrati samo kada negativni utjecaji moraju biti prihvaćeni pri izostanku svake alternative, radi prevladavajućih razloga javnog interesa. Zaštita postojećih prirodnih resursa poželjnija je od kompenzacijskih mjera jednostavno zbog toga što se uspjeh takvih mjera rijetko može predvidjeti sa sigurnošću.“ [neslužbeni prijevod]

6 — C-308/08, Zb., str. I-4281

7 — Presuda od 14. travnja 2005., C-441/03, Zb., str. I-3043

8 — Presuda od 26. listopada 2006., C-239/04, Zb., str. I-10183

Činjenice, postupak i prethodna pitanja

14. Sud koji je uputio zahtjev daje sljedeći opis činjenica i argumenata u predmetu koji se vodi pred njim.

15. Dana 6. lipnja 2011. Minister van Infrastructuur en Milieu (ministar infrastrukture i okoliša, u daljnjem tekstu: ministar) donio je odluku o proširenju autoceste A2, izmijenjenu dodatnom odlukom od 25. siječnja 2012. (zajedno u daljnjem tekstu: odluka o autocesti). Više osoba podnijelo je tužbu protiv tih odluka, no većina istaknutih tužbenih razloga je odbijena. Ipak, sud koji je uputio zahtjev nije donio odluku o tužbenom razlogu koji se odnosi na utjecaje proširenja ceste na područje Natura 2000 Vlijmens Ven, Moerputten i Bossche Broek (u daljnjem tekstu: područje Natura 2000), koje je posebno područje zaštite osobito za prirodni stanišni tip livada beskoljenke⁹. Ciljevi zaštite za to područje su širenje areala i poboljšanje kvalitete.

16. Preliminarna studija utjecaja na okoliš otkrila je da nije moguće isključiti ozbiljne negativne utjecaje taloženja dušika. Drugo je izvješće navelo da bi u Moerputtenu privremeno povećanje taloženja dušika dovelo do blagog ubrzanja smanjenja kvalitete koje se već pojavljuje. U Bossche Broeku kvaliteta livada beskoljenke bila je visoka, no potencijalno u opasnosti. Nije bilo moguće isključiti ozbiljne negativne utjecaje taloženja dušika. Štoviše, premda se livade beskoljenke mogu proširiti tijekom nekoliko desetljeća, još bi uvijek postojalo povećanje taloženja dušika u 2020. godini i širenje bi moglo biti ograničeno. U Vlijmens Venu livade beskoljenke mogle bi se brže razvijati nakon dovršenja hidrološkog sustava, a privremeno povećanje taloženja dušika ne bi izazvalo negativne utjecaje. U izvješću se zaključilo da treba usvojiti mjere ublažavanja radi otklanjanja negativnih utjecaja proširenja ceste.

17. Članak 6. stavak 2. odluke o autocesti naveo je poboljšanje hidrološkog stanja u Vlijmens Venu kao mjeru ublažavanja čija je svrha djelovanje protiv mogućih negativnih utjecaja na livade beskoljenke, koja omogućava širenje navedenog prirodnog stanišnog tipa unutar tog područja. Plan ublažavanja predviđao je preoblikovanje Vlijmens Vena s početkom u 2012. godini, uz prvu pojavu novih livada beskoljenke u 2013. godini. Nove livade u Vlijmens Venu u velikoj bi mjeri nadoknadile posljedice povećanja taloženja dušika za postojećih 11,5 hektara livada beskoljenke u području Natura 2000, koje bi nastupilo kao posljedica prometa na proširenoj A2.

18. Nekoliko stranaka glavnog postupka tvrdi da nije trebalo uzimati u obzir predloženo stvaranje novih livada beskoljenke u području Natura 2000 pri razmatranju postoji li negativan utjecaj na cjelovitost područja te da je ministar u krivu kada smatra stvaranje novih livada beskoljenke ublažavajućom mjerom.

19. Ministar tvrdi kako ne može biti govora o negativnom utjecaju na to područje jer su ciljevi zaštite za taj prirodni stanišni tip zadovoljavajuće postignuti sadnjom novih livada beskoljenke, kako je propisano odlukom o autocesti.

20. Sud koji je uputio zahtjev smatra neophodnim ustanoviti je li ministar mogao zakonito zauzeti stav da cjelovitost područja Natura 2000 neće trpjeti negativan utjecaj.

9 — Predmetno područje nalazi se neposredno južno od 's-Hertogenboscha, u središnjoj južnoj Nizozemskoj. Karte koje prikazuju njegove granice upućuju na to da su Vlijmens Ven i Moerputten dio većeg neprekinutog areala u zapadnom dijelu tog područja (drugi dijelovi nose nazive De Maij i Honderd Morgen), od kojih je manji areal Bossche Broek odvojen približno 500 metara širokim koridorom koji sadrži ceste, kuće i željezničku prugu. Autocesta A2, koja povezuje Amsterdam i Maastricht, prolazi južni rub područja Bossche Broek, oko 2 kilometra od najbliže točke areala Moerputten i nekoliko kilometara od područja Vlijmens Ven. Na raspravi nizozemska vlada obavijestila je Sud da je cijelo područje određeno kao područje Natura 2000 zbog prisutnosti livada beskoljenke.

21. Proširenje ceste kao takvo ima negativan utjecaj na postojeći areal livada beskoljenke. Ipak, odluka o autocesti navodi plan ublažavanja čiji je cilj stvaranje većeg areala livada beskoljenke veće kvalitete od sadašnje. Ministrov stav pretpostavlja da, u okolnostima u kojima bi projekt mogao negativno utjecati na areal zaštićenog prirodnog staništa u području Natura 2000, procjena je li cjelovitost područja ugrožena treba uzeti u obzir stvaranje ekvivalentnog ili većeg areala tog prirodnog stanišnog tipa unutar istog područja koje neće biti pogođeno negativnim utjecajem.

22. Sud koji je uputio zahtjev smatra kako ni tekst Direktive o staništu ni sudska praksa Suda ne daju naznake kako ocijeniti utječe li se na cjelovitost područja u smislu članka 6. stavka 3. On stoga traži prethodnu odluku o sljedećim pitanjima:

„1. Treba li izraz ‚neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja‘ iz članka 6. stavka 3. [Direktive o staništu] tumačiti u smislu da, kad projekt utječe na postojeći areal zaštićenog stanišnog tipa u tom području, ne utječe negativno na cjelovitost dotičnog područja ako je areal tog prirodnog stanišnog tipa, jednake veličine ili veći od postojećeg areala, razvijen u okviru projekta na dotičnom području?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje da se izraz „neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja“ mora tumačiti u smislu da [u okolnostima navedenima u prvom pitanju] nema negativnog utjecaja na cjelovitost područja Natura 2000, treba li razvoj novog areala stanišnog tipa ocijeniti kao ‚kompenzacijsku mjeru‘ u smislu članka 6. stavka 4. Direktive?“

23. Kada je primljen zahtjev za prethodno odlučivanje u ovom predmetu, postupak u predmetu Sweetman previše je odmakao da bi se ta dva predmeta spojila. Ovaj je predmet stoga prekinut, čime je zainteresiranim strankama omogućeno podnošenje očitovanja nakon presude Sweetman.

24. Pisana očitovanja podnijeli su jedan od tužitelja u glavnom postupku (Stichting Overlast A2 Vught en omstreken, u daljnjem tekstu: Stichting), kraljevina Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina i Europska komisija, pri čemu su svi navedeni izložili usmena očitovanja na raspravi 11. prosinca 2013., koja su se posebno koncentrirala na pojmove „mjera ublažavanja“ iz Uputa Komisije i „kompenzacijske mjere“ iz Direktive o staništu.

25. U odnosu na činjenice predmeta u glavnom postupku Stichting i Komisija istaknuli su postojanje projekta LIFE+¹⁰, neovisno o projektu proširenja autoceste, s ključnim posebnim ciljem povećanja i poboljšanja areala, posebice, livada beskoljenke unutar područja Natura 2000 kao staništa dvaju vrsta leptira. Projekt, pod naslovom „Blues in the Marshes“¹¹, uključuje „170 ha novih naturaliziranih travnjačkih staništa“ u većem dijelu tog područja (Vlijmens Ven i Moerputten). Dodijeljeno mu je sufinanciranje Europske unije u lipnju 2012. i njegova se provedba planira između tog trenutka i prosinca 2018.

Ocjena

26. Sud koji je uputio zahtjev postavio je dva pitanja koja se svode na sljedeće. Postoji li negativan utjecaj na cjelovitost samog područja u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništu ako na postojeći areal zaštićenog prirodnog stanišnog tipa unutar područja Natura 2000 utječe projekt koji je ipak uvjetovan stvaranjem novog (jednako ili većeg) areala istog prirodnog stanišnog tipa drugdje unutar istog područja? Ako da, može li se stvaranje novog areala smatrati kompenzacijskom mjerom u smislu članka 6. stavka 4. iste direktive?

10 — Uredba (EZ) br. 614/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. svibnja 2007. o Financijskom instrumentu za okoliš (LIFE+) (SL L 149., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 170.). omogućava financiranje okolišnih projekata, uključujući one koji se odnose na upravljanje područjem Natura 2000 u skladu s Direktivom o staništu (vidjeti uvodnu izjavu 5.).

11 — „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)

27. Međuodnos između tih pitanja – na koja, prema mojem viđenju, treba odgovoriti potvrdno – jest takav da se čini korisnim razmotriti ih zajedno.

28. U tom pogledu, kratka analiza članka 6. Direktive o staništu može dati preliminarnan odgovor. Članak 6. stavak 4. propisuje kompenzacijske mjere kad (i) postoji negativna procjena prema članku 6. stavku 3., (ii) nema drugih rješenja i (iii) plan ili projekt mora se provesti zbog važnog razloga prevladavajućeg javnog interesa. Stoga je jasno iz strukture tih dvaju stavaka, uzetih zajedno, da takve mjere nisu predviđene u kontekstu članka 6. stavka 3. Logično i kronološki, oni slijede iz negativne ocjene navedene u toj odredbi. Ako su kompenzacijske mjere, kako to predviđa članak 6. stavak 4., uzete u obzir uslijed procjene iz članka 6. stavka 3., bile bi ili (a) nedovoljne da spriječe negativan utjecaj, a u tom slučaju plan ili projekt ne bi mogao uopće biti proveden, ili bi (b) one – i plan ili projekt – bile usvojene bez ikakve obveze da se prvo razmotri postoje li druga rješenja ili važan razlog prevladavajućeg javnog interesa za nastavak provedbe. U svakom slučaju, članak 6. stavak 4. ne bi imao učinka. Na taj način ne bi bilo moguće tumačiti članak 6. – čiji je stavak 4. jasno namijenjen proizvođenju pravnog učinka – kao koherentnu cjelinu, kako to zahtijeva sudska praksa¹².

29. Međutim, preporučljivo je nadvladati tu poprilično formalnu analizu i sagledati sadržaj tih odredaba. No prije toga korisno je razmotriti pojam „mjere ublažavanja” koji je bio predmet široke rasprave pred Sudom u ovom predmetu, iako se ne koristi u zakonodavstvu i nije definiran sudskom praksom.

30. Stručnjaci zaštite okoliša općenito se slažu, a čini se da su s tim suglasni i oni koji su se očitovali na raspravi, da planovi ili projekti za koje je vjerojatno da će imati utjecaja na okoliš trebaju biti procijenjeni u svjetlu „hijerarhije ublažavanja“. Sadržaj te hijerarhije može se izraziti u više ili manje pojedinosti i u nešto različitim oblicima, no njezina se bit može iskazati na sljedeći način: „naknada za preostalu štetu posljednji je korak i dolazi nakon razmatranja načina kako općenito izbjeći štetu, a potom, ako to nije moguće, kako se šteta može svesti na najmanju moguću mjeru putem mjera ublažavanja“¹³. Prema tome, tri glavna koraka ili razine, počevši s najpoželjnijom su: izbjeći, smanjiti utjecaj, nadoknaditi¹⁴.

31. Usporediva hijerarhija može se vidjeti u članku 6. Direktive o staništu, premda se ne spominje ublažavanje kao takvo. Članak 6. stavak 1. zahtijeva utvrđivanje mjera za očuvanje, osobito u skladu s člankom 1. točkom (a), člankom 2. stavkom 2. i člankom 3. stavkom 1., onih mjera koje su neophodne za „održavanje ili obnovu” prirodnih staništa „u povoljnom stanju”. Ta je razina stoga ipak viša od običnog izbjegavanja po tome što ona uključuje aktivno održavanje ili čak poboljšavanje kvalitete ili opsega staništa. Potom, članak 6. stavak 2. zahtijeva poduzimanje odgovarajućih koraka kako bi se izbjeglo svako pogoršanje ili uznemiravanje. S ciljem osiguravanja iste razine zaštite¹⁵, članak 6. stavak 3. dopušta odobravanje planova ili projekata samo ako oni „neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja”. Konačno, članak 6. stavak 4. zahtijeva poduzimanje svih neophodnih kompenzacijskih mjera kad god plan ili projekt, premda negativno utječe na cjelovitost područja, mora biti proveden zbog važnog razloga prevladavajućeg javnog interesa i nema nikakvih drugih rješenja.

32. Prema tome, iako članak 6. Direktive o staništu ne spominje izričito mjere ublažavanja, nije moguće razumno tvrditi da one nisu sastavni dio njegove strukture. Slažem se sa svima koji su podnijeli očitovanja i s nezavisnom odvjetnicom J. Kokott u gore navedenim odlomcima, da mjere koje čine dio plana i projekta i koje učinkovito svode njegov utjecaj na najmanju mjeru mogu biti uzete u obzir pri procjeni, u skladu s člankom 6. stavkom 3., postoji li negativan utjecaj tog plana ili

12 — Vidjeti presudu Sweetman, t. 32.

13 — Preuzeto iz „Biodiversity Offsetting Pilots 1– Guidance for developers“ (ožujak 2012.), u izdanju United Kingdom Department for Environment, Food and Rural Affairs (Ministarstva za okoliš, hranu i ruralna pitanja Ujedinjene Kraljevine), t. 16.

14 — Druge formulacije uključuju: izbjeći, minimalizirati, nadoknaditi; izbjeći, smanjiti, popraviti; izbjeći utjecaj, smanjiti neizbježan utjecaj, nadomjestiti preostali utjecaj; ili (detaljnije) poboljšati, izbjeći, minimalizirati, obnoviti, nadoknaditi, nadomjestiti.

15 — Presuda Sweetman, t. 32. i navedena sudska praksa.

projekta na cjelovitost područja. Ipak, čini se jasnim da članak 6. stavak 1. zahtijeva aktivno upravljanje očuvanjem, a ne puki izostanak negativnog utjecaja, kao i to da se članak 6. stavak 4. odnosi na situacije u kojima su se sve moguće mjere primjenjivane radi smanjivanja negativnog utjecaja pokazale nedovoljnima u kontekstu procjene prema članku 6. stavku 3.

33. Svi koji su podnijeli očitovanja slažu se stoga da „mjera ublažavanja“ označava relevantan pojam za potrebe članka 6. stavka 3. Direktive o staništu, koji se razlikuje od pojma „kompenzacijske mjere“ iz članka 6. stavka 4. Usto, mjesto članka 6. stavka 3. u strukturi članka 6. kao cjeline odgovara mjestu „ublažavanja“ ili „minimalizacije“ u hijerarhiji ublažavanja kako je općenito prihvaćena.

34. Sada prelazim na pitanja koja je postavio nacionalni sud. Pred Sudom se u biti raspravljalo o tome predstavlja li mjera poput one u glavnom postupku mjeru ublažavanja koja (o čemu postoji suglasnost) može biti uzeta u obzir u kontekstu članka 6. stavka 3. ili kompenzacijsku mjeru te, u potonjem slučaju, može li se ona ipak uzeti u obzir u kontekstu članka 6. stavka 3. ili samo u kontekstu članka 6. stavka 4. Nije bilo tvrdnji da se takve mjere ne mogu kvalificirati ni kao kompenzacijske mjere, no iznesene su tvrdnje da određene mjere o kojima je riječ u glavnom postupku trebaju biti zanemarene prilikom procjene utjecaja projekta proširenja autoceste ako su one u stvarnosti obične mjere upravljanja područjem Natura 2000.

35. Za početak se moraju povući dvije razdjelnice: između mjera ublažavanja i kompenzacijskih mjera te između mjera koje se mogu uzeti u obzir u kontekstu članka 6. stavka 3. Direktive o staništu i onih koje se mogu uzeti u obzir samo u kontekstu članka 6. stavka 4. Nije moguće ustvrditi, *a priori*, da su te dvije razdjelnice identične¹⁶.

36. Osnovna semantička razlika između ublažavanja (ili minimalizacije ili smanjivanja) i kompenzacije (ili nadoknade) ne čini mi se vrlo kontroverznom. U kontekstu članka 6. stavka 3. i stavka 4. Direktive o staništu, mjera ublažavanja mora biti ona koja umanjuje negativne utjecaje plana ili projekta kako bi se osigurao, ako je to moguće, izostanak negativnog utjecaja na „cjelovitost područja“ kao takvog (premda neki neznčajni i/ili prolazni utjecaji možda neće biti u potpunosti suzbijeni). Nasuprot tome, kompenzacijska mjera je ona koja ne postiže taj cilj u užem okviru samog plana ili projekta, već nastoji uravnotežiti propust postizanja cilja putem različitih, pozitivnih utjecaja kako bi barem izbjegla neto negativni utjecaj (i, ako je moguće, postigla pozitivni neto utjecaj) u određenom širem okviru¹⁷.

37. U tom smislu klasificirala bih predmetne mjere glavnog postupka kao načelno kompenzacijske mjere. Prema njihovu opisu, čini se prihvatljivim da se kvaliteta i/ili opseg (nekih) postojećih livada beskoljenke u tom području Natura 2000 mogu pogoršati uslijed proširenja autoceste. Čini se kako su te livade izložene riziku pogoršanja stanja putem (dugoročno) povećanog taloženja dušika zbog povećanog prometa na autocesti te da, premda nisu poduzeti ili planirani takvi koraci koji bi osigurali odgovarajuće smanjenje tog zagađenja ili ga spriječili da dosegne areale livade beskoljenke koji su najbliži autocesti, nove su livade planirane i planira se da će se nalaziti izvan dosega povećanog zagađenja.

38. Stoga se ne mogu složiti s nizozemskom vladom da je stvaranje novih livada beskoljenke drugdje unutar područja Natura 2000 mjera ublažavanja. To je kompenzacijska mjera.

39. Ipak, taj zaključak, sam po sebi, ne znači da takva mjera ne može biti uzeta u obzir u kontekstu članka 6. stavka 3. Direktive o staništu. Ta odredba ne spominje ni mjere ublažavanja ni kompenzacijske mjere, već se usredotočuje na rezultat koji se mora postići – izostanak negativnog utjecaja na „cjelovitost područja“.

¹⁶ — Vidjeti točku 39. u nastavku.

¹⁷ — Vidjeti također točke 47. i 48. u nastavku.

40. Prema stajalištu nizozemske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine, „cjelovitost područja“ mora se razmatrati kao cjelina, u smislu neto gubitka ili koristi: nije važno što je određeno stanište izgubljeno na jednom dijelu područja uz uvjet da je najmanje jednaka (i po mogućnosti veća) površina i kvaliteta istog staništa stvorena na drugom mjestu unutar tog područja. Stoga, osobito prema očitovanju Ujedinjene Kraljevine, takva vrsta kompenzacijske mjere može biti uzeta u obzir u kontekstu članka 6. stavka 3. Direktive o staništu.

41. Mogu se složiti da „cjelovitost područja“ treba biti promatrana kao cjelina u smislu da se mora razmatrati njezin trajan ključni karakter, a ne beznačajne i prolazne varijacije u kvaliteti i arealu određenog staništa. Ipak, čini mi se da dugoročno pogoršavanje stanja postojećeg prirodnog staništa jest nešto što se nužno odnosi na trajni bitni karakter, a ne beznačajne i prolazne varijacije. Isto se mora primijeniti kada postoji (ili je vjerojatno) ubrzavanje postojećeg smanjenja kvalitete ili ograničavanje mogućeg povećanja površine (a oboje je predviđeno u dijelovima područja Natura 2000 u ovom predmetu). U svim slučajevima, članak 6. stavak 3. zahtijeva izvršavanje procjene „s obzirom na ciljeve očuvanja područja“ – a u ovom predmetu to je proširenje areala livada beskoljenke i poboljšanje njegove kvalitete. Kada pogoršavanje stanja opisanih oblika ne može biti isključeno, prema mojem mišljenju mora se zaključiti da cjelovitost područja, promatrana u svjetlu ciljeva njegova očuvanja, jest izložena negativnom utjecaju.

42. Činjenica da se novi areali staništa mogu stvoriti drugdje na istom području ne čini mi se u tom smislu relevantnom, čak i ako se predviđa povoljan neto utjecaj. Još uvijek postoji negativan – možda čak nepopravljiv – utjecaj na postojeće prirodno stanište i stoga na cjelovitost područja. Novo stanište bit će, u određenoj mjeri, umjetno stvoreno i ne može postati stvarno prirodno stanište tijekom određenog, možda prilično dugog razdoblja. Zaista, kako je to istaknuo Stichtingov odvjetnik na raspravi, nipošto nije sigurno da će koraci poduzeti za stvaranje novog areala određenog staništa stvarno ikada postići željeni ishod i, primjenjujući načelo opreza, izostanak nesigurnosti je uvjet za odobrenje u kontekstu članka 6. stavka 3. Direktive o staništu¹⁸. Ishodi se ne mogu jamčiti u industrijskoj poljoprivredi, a još je teže zajamčiti ih kada se nastoji potaknuti prirodu da teče svojim tokom. Sud je naveo kako ne smije zaostati nikakva sumnja sa znanstvenog gledišta prije nego što se može zaključiti da ne postoje trajni negativni utjecaji na cjelovitost područja. Isti standard mora, prema mojem viđenju, biti primijenjen na predviđanja uspjeha planiranih novih areala stvorenih „prirodnih“ staništa.

43. Nije me pokolebao argument Ujedinjene Kraljevine da pristup koji zagovaram ovdje može dovesti do „apsurdnog“ rezultata prema kojem plan koji ima negativan utjecaj na stanište može biti odobren u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništu jer je taj utjecaj suviše beznačajan da bi sačinjavao negativan utjecaj na cjelovitost dotičnog područja, dok bi drugi plan koji uključuje pogoršanje ograničenog područja staništa i njegovu zamjenu većim arealom istog staništa, uz ukupnu neto korist, mogao tako biti odbačen. S jedne strane, kao što sam rekla, nema nikakvog jamstva uspjeha novog staništa ili, prema tome, neto koristi, tako da stav Ujedinjene Kraljevine nije u skladu s načelom opreza. S druge strane, činjenica da odobrenje nije moguće temeljem članka 6. stavka 3. samo po sebi ne sprečava odobrenje temeljem članka 6. stavka 4., čiji tekst izričito uzima u obzir kompenzacijske mjere.

44. Nije me pokolebao ni argument nizozemske vlade da, iako projekt kao što je to proširenje autoceste A2 zasigurno može zadovoljiti standard „važnih razloga prevladavajućeg javnog interesa“ i stoga opravdati odobrenje u skladu s člankom 6. stavkom 4. Direktive o staništu temeljem provedenih kompenzacijskih mjera, to ne bi bilo tako u slučaju privatnog projekta (primjerice, proširenje farme svinja), čak i ako bi uključivao iste ili još učinkovitije kompenzacijske mjere i tako doveo do iste ili veće neto koristi. Jasno proizlazi da je zakonodavac odredio različite kriterije u članku 6. stavku 3. odnosno stavku 4. Prema članku 6. stavku 3., svaki projekt može dobiti odobrenje ako negativno ne

18 — Vidjeti t. 41. presude Sweetman i t. 35. mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u presudi Komisija/Portugal, obje gore navedene.

utječe na cjelovitost područja. Prema članku 6. stavku 4., projekt koji ne zadovoljava uvjete za odobrenje iz članka 6. stavka 3. može ipak biti odobren ako, između ostalog, mora biti proveden zbog važnih razloga prevladavajućeg javnog interesa. Činjenica da brojni, ako ne većina privatnih projekata neće zadovoljiti taj kriterij ne opravdava prekvalifikaciju mjere koja ne umanjuje negativan utjecaj na cjelovitost područja u mjeru koja to čini.

45. Na ovom mjestu, nužno je osvrnuti se na još jedan argument koji su iznijele države članice prisutne na raspravi, odnosno da zbog toga što članak 6. stavak 4. Direktive o staništu zahtijeva provedbu „svih kompenzacijskih mjera kako bi se osigurala zaštita *ukupne koherentnosti mreže Natura 2000*“ (moje isticanje), ta se odredba odnosi samo na mjere koje su poduzete izvan određenog područja izloženog negativnom utjecaju plana ili projekta.

46. Slažem se da iz teksta članka 6. stavka 4. jasno proizlazi da spomenute kompenzacijske mjere ne moraju biti unutar pogođenog područja, već se mogu odnositi na druga područja unutar mreže Natura 2000¹⁹. Smatram da to ipak ne znači da su one izričito ograničene na takva druga područja. Kompenzacijska mjera razlikuje se od mjere ublažavanja, minimalizacije ili smanjivanja temeljem svoje prirode, a ne temeljem svoje geografske lokacije. Premda je malo vjerojatno da će negativan utjecaj na cjelovitost jednog područja biti ublažen mjerama poduzetima na drugom području, ta se logika ne primjenjuje kada je u pitanju kompenzacija. Kompenzacijska mjera je, po svojoj naravi, zasebna od onoga što se njome nastoji nadoknaditi, dok je mjera ublažavanja nužno povezana s onime što bi trebala ublažiti. Međutim, činjenica da kompenzacijska mjera može biti provedena izvan pogođenog područja ne znači da ih se ne može provoditi unutar (možda u drugom dijelu) tog područja. Također, nije ni manje vjerojatno da će mjera zaštititi ukupnu koherentnost Nature 2000 kada se primjenjuje unutar pogođenog područja nego kada se primjenjuje u drugom dijelu mreže Natura 2000 (ako išta, to može biti vjerojatnije). Ne nalazim ništa u tekstu članka 6. stavka 4. Direktive o staništu što bi me uvjerilo u suprotno.

47. Drugo značajno pitanje koje je bilo istaknuto, a tiče se pitanja činjenica koje može odrediti samo nadležan nacionalni sud, jest ono o odnosu između stvaranja novih areala livade beskoljenki kao uvjeta za provedbu projekta proširenja autoceste i stvaranja takvih areala u kontekstu LIFE+ projekta, koji sam spomenula u točki 25. gore. Stichting i Komisija naveli su, ako sam ispravno razumjela njihova očitovanja, da uvjet iz članka 6. stavka 2. odluke o autocesti nije mogao stvarno predstavljati novu pretpostavku provedbe projekta, već da mu je cilj u biti bio osloniti se na korisne utjecaje LIFE+ projekta kako bi se stvorila protuteža štetnim utjecajima projekta proširenja autoceste.

48. Ako je tako, držim da bi bilo nemoguće smatrati predmetne mjere u glavnom postupku kompenzacijskim mjerama za svrhe članka 6. stavka 4. Direktive o staništu. Čini se da dotični projekt LIFE+ spada u područje mjera zaštite i planova upravljanja koje zahtijeva članak 6. stavak 1. te direktive. Članak 6. stavak 3. odnosi se samo na plan ili projekt „koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje“. Tumačim to na način da se ti ciljevi i to upravljanje smatraju dijelom „cjelovitosti područja“ u odnosu na koje treba procijeniti utjecaje plana ili projekta. Oni ne mogu istodobno biti (ublažavajući element) dijela samog plana ili projekta. Isto mora vrijediti *a fortiori* kada plan ili projekt koji je već ocijenjen u kontekstu članka 6. stavka 3. postane predmet daljnjeg ispitivanja u kontekstu članka 6. stavka 4.

49. Moje mišljenje je stoga da mjere kao one opisane u zahtjevu za prethodnu odluku nisu relevantne za procjenu postoji li, u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništu, negativan utjecaj plana ili projekta na cjelovitost područja, no da ih se može uzeti u obzir za potrebe članka 6. stavka 4., uz uvjet da su specifične za plan ili projekt i da nisu dio plana zaštite ili upravljanja koji se mora izvršiti u bilo

19 — U praksi, vjerojatno je da takva druga područja moraju imati određeni razumno blizak odnos s pogođenim područjem, u smislu geografske blizine i stanišnog tipa ako se mora štiti „ukupna koherentnost“.

kojem slučaju. Posljedično, nije strogo neophodno razmotriti koji bi uvjeti trebali biti zadovoljeni za uzimanje u obzir različite vrste mjera u kontekstu članka 6. stavka 3. Ipak, može biti korisno ukratko opisati srž tih uvjeta, posebno u odnosu na dva aspekta koja još nisu posebno opisana u presudama Suda. Ovdje se uglavnom slažem s kriterijima koje su na raspravi predložile prisutne države članice.

50. S jedne strane, ne samo da je mjera ublažavanja nužno povezana s utjecajem čijem ublažavanju je namijenjena – tako da se mora odnositi na isto područje i isti stanišni tip – već mora, kako bi bila razmatrana u kontekstu članka 6. stavka 3., činiti sastavni dio razmatranog plana ili projekta. Ona može, kako je navela Ujedinjena Kraljevina, biti uključena u izvorni plan ili projekt, ili biti propisana kao uvjet u kasnijoj fazi (ali prije odobrenja tog plana ili projekta), kako bi se nosilo s predviđenim utjecajima. Puka činjenica da će mjera vjerojatno ublažiti utjecaj plana ili projekta ipak nije dovoljna: ona mora biti specifična za taj plan ili projekt i ne biti dio bilo kojeg neovisnog okvira.

51. S druge strane, kao logična posljedica gore navedenoga, mjere moraju biti pravno obvezujući uvjet za provedbu plana ili projekta ako on treba biti odobren. Njih se također (što bi bila, da to tako kažem, druga strana medalje) ne smije zahtijevati ako taj plan ili projekt ne bude odobren. To ne znači da one ne mogu biti provedene ako se plan ili projekt ne odobri (jer one naravno mogu služiti nekoj zasebnoj, korisnoj namjeni), već samo da se ne mogu smatrati specijalno uključenima u plan ili projekt ako su zapravo zahtijevane na nekom drugom pravnom temelju.

Zaključak

52. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da bi Sud trebao odgovoriti na pitanja koja je postavio Raad van State na sljedeći način:

1. Cjelovitost samog područja treba smatrati izloženom negativnom utjecaju u smislu članka 6. stavka 3. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore ako na postojeći areal zaštićenog prirodnog stanišnog tipa unutar područja Natura 2000 utječe projekt koji predviđa stvaranje novog (jednakog ili većeg) areala istog prirodnog stanišnog tipa drugdje unutar istog područja. Posljedično, taj projekt ne može biti odobren u kontekstu te odredbe.
2. U tim okolnostima, stvaranje novog areala može se smatrati kompenzacijskom mjerom u smislu članka 6. stavka 4. te direktive, uz uvjet da je izričito povezano s predmetnim projektom i da u suprotnome ne bi bilo provedeno u kontekstu redovitog upravljanja tim područjem sukladno zahtjevima članka 6. stavka 1. ili 2. Kada je tako, projekt može biti proveden uz uvjet da se sve pretpostavke i zahtjevi navedeni u članku 6. stavku 4. ispune i poštuju.