Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

21. srpnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa – Posebna područja očuvanja – Područje Natura 2000 ‚Estuarij rijeka Schelde i Temse na nizozemskoj granici do Genta' – Razvoj lučkog područja – Procjena utjecaja plana ili projekta na zaštićeno područje – Negativni utjecaji – Prethodni, ali nedovršeni, razvoj areala istovjetnog tipa kao uništeno područje – Dovršetak nakon procjene – Članak 6. stavci 3. i 4."

U spojenim predmetima C-387/15 i C-388/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Raad van State (Državno vijeće, Belgija), odlukama od 13. srpnja 2015., pristiglima na Sud 17. srpnja 2015., u postupcima

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15),

i

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (C-388/15)

protiv

Vlaams Gewest,

uz sudjelovanje:

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: C. Toader (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postupka: nizozemski

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za H. Orleans, R. Van Buela, M. Apers, D. Malcorpsa, M. Rijssens i G. Van De Wallea, I. Rogiers, *advocaat*,

— za Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, S. Vernaillen i J. Geens, *advocaten*,

— za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i S. Vanrie, u svojstvu agenata, uz asistenciju V. Tollenaere, *advocaat*,

— za Europsku komisiju, E. Manhaeve i C. Hermes, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon saslušanja nezavisne odvjetnice, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 6. stavaka 3. i 4. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14., u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru dvaju sporova između, s jedne strane, Vlaams Gewest (flandrijska regija, Belgija) i, s druge strane, Hilde Orleans, Rudija Van Buela i Marine Apers odnosno Denisa Malcorpsa, Myriam Rijssens i Guida Van De Wallea, u vezi s osporavanjem valjanosti odluka o utvrđivanju područnog prostornog plana uređenja „Razgraničenje zone morske luke Antwerpena – Razvoj luke na lijevoj strani obale” (u daljnjem tekstu: „PRES”).

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Prva i treća uvodna izjava Direktive o staništima predviđaju:

„[...] očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, uključujući očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore, čine bitan cilj od općeg interesa kojemu teži Zajednica, kako je navedeno u članku [191. UFEU-a].

[...]

[...] ova Direktiva, čiji je glavni cilj promicanje održavanja biološke raznolikosti, uzimajući u obzir gospodarske, socijalne, kulturne i regionalne zahtjeve, doprinosi općem cilju održivog razvitka; održavanje takve biološke raznolikosti u određenim slučajevima može zahtijevati održavanje ili čak poticanje čovjekove aktivnosti.”

4 Članak 1. te direktive određuje:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(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,

[...]

(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;

[...]"

5 U skladu s člankom 2. navedene direktive:

„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."

6 Članak 3. stavak 1. iste direktive glasi kako slijedi:

„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.

[...]”

7 Članak 6. Direktive o staništima određuje:

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

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje 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 predmetnim područjem ili neophodan za njega, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je odgovarajuće procjene utjecaja koje bi mogao imati na ta 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 [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 [važne] razloge prevladavajućeg javnog interesa.”

Belgijsko pravo

8 Članak 2. točka 30. decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (dekret o očuvanju prirode i prirodnih područja) od 21. listopada 1997. (*Belgisch Staatsblad*, 10. siječnja 1998., str. 599.) određuje „značajnu štetu cjelovitosti posebnog područja očuvanja” na sljedeći način:

„šteta koja uzrokuje mjerljive i dokazive posljedice za cjelovitost posebnog područja očuvanja, ako postoje mjerljive i dokazive posljedice za stanje očuvanja vrste (ili vrsti) ili staništa na koje se odnosi posebno područje očuvanja ili za stanje očuvanja vrste/vrsti navedene/ih u Prilogu III. ovom dekretu, pod uvjetom da je šteta nastala u dotičnom posebnom području očuvanja”.

9 Članak 2. točka 38. tog dekreta opisuje „cjelovitost posebnog područja očuvanja” kao:

„svi biotički i abiotički elementi kao i njihova svojstva te prostorni i ekološki procesi potrebni za očuvanje:

a) prirodnih staništa i staništa vrsta za koje je određeno dotično posebno područje očuvanja i

b) vrsta navedenih u Prilogu III.”

10 Članak 36.b spomenutog dekreta određuje:

„1. U posebnim područjima očuvanja, bez obzira na status dotičnog područja, upravno tijelo u granicama svoje nadležnosti poduzima potrebne mjere očuvanja koje uvijek moraju ispunjavati ekološke zahtjeve stanišnih tipova navedenih u Prilogu I. ovom dekretu i vrsta navedenih u Prilozima II., III. i IV. ovom dekretu kao i migratorne vrste ptica koje nisu spomenute u Prilogu IV. ovom dekretu, ali koje se redovito nalaze na području flandrijske regije. Flandrijska vlada može odrediti detalje u vezi s potrebnim mjerama očuvanja i ekološkim zahtjevima, kao i postupak utvrđivanja ciljeva očuvanja.

[...]

3. Aktivnost, plan ili program za koje je potrebno odobrenje i koji, pojedinačno ili zajedno s jednom ili više aktivnosti, postojećih ili predloženih planova ili programa, mogu nanijeti značajnu štetu cjelovitosti posebnog područja očuvanja, treba odgovarajuće ocijeniti u pogledu značajnih utjecaja na posebno područje očuvanja.

[...]

Na onome je tko pokrene postupak da utvrdi je li spomenuta procjena odgovarajuća.

[...]

4. Tijelo koje odlučuje o zahtjevu za odobrenje, planu ili programu može dodijeliti odobrenje ili odobriti plan ili program samo ako plan ili program ili izvršavanje aktivnosti ne uzrokuju nikakvu značajnu štetu cjelovitosti dotičnog posebnog područja očuvanja. Nadležno tijelo uvijek vodi brigu o tomu da cjelovitosti posebnog područja očuvanja ne nastane nikakva značajna šteta.

5. Iznimno od stavka 4., može se dopustiti odnosno odobriti aktivnost za koju je potrebno odobrenje, plan ili program koji, pojedinačno ili zajedno s jednom ili više radnji, postojećih ili predloženih planova ili programa, može nanijeti značajnu štetu cjelovitosti posebnog područja očuvanja:

a) ako je postalo očito da nema druge manje štetne mogućnosti za cjelovitost posebnog područja očuvanja i

b) zbog važnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući socijalni i ekonomski poredak. Kad se u dotičnom posebnom području očuvanja ili njegovu dijelu nalazi 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 važne razloge prevladavajućeg javnog interesa.

Osim toga, iznimku iz prethodnog stavka može se odobriti samo ako ispunjava sljedeće uvjete:

1 poduzete su ili su u tijeku potrebne kompenzacijske mjere i mjere potrebne za očuvanje radi jamčenja opće koherentnosti posebnog/ih područja očuvanja;

2 kompenzacijske mjere načelno mogu aktivno dovesti do jednakovrijednog staništa ili prirodnog okruženja koje je barem istovjetne površine.

Flandrijska vlada može radi ispitivanja manje štetnih mogućnosti i radi kompenzacijskih mjera odrediti detalje prema kojima valja utvrditi odgovarajuću procjenu utjecaja aktivnosti na staništa, stanište neke vrste i na vrstu ili vrste zbog kojih je određeno posebno područje očuvanja.

Flandrijska vlada procjenjuje važne razloge prevladavajućeg javnog interesa, uključujući socijalni i ekonomski poredak.

Svaka odluka na temelju primjene iznimnog postupka iz ovog stavka mora biti obrazložena."

Glavni postupci i prethodno pitanje

11 Glavni postupci odnose se na PRES, koji predviđa razvoj velikog dijela luke u Antwerpenu (Belgija) na lijevoj obali rijeke Schelde.

12 Taj projekt utječe na područje Natura 2000 nazvano „Estuarij rijeka Schelde i Temse na nizozemskoj granici do Genta" (u daljnjem tekstu: dotično područje Natura 2000), određeno kao posebno područje očuvanja osobito za stanišni tip „estuarij".

13 Odlukom od 27. travnja 2012. flandrijska vlada je privremeno usvojila projekt PRES, koji je konačno utvrđen odlukom od 30. travnja 2013. Potonji je bio predmet zahtjeva za odgodu i tužbe za poništenje pred Raad van State (Državno vijeće, Belgija). Taj sud je odlukom od 3. prosinca 2013. odredio djelomičnu odgodu izvršenja spomenute presude, osobito u dijelu koji se odnosi na općinu Beveren (Belgija).

14 Nakon te djelomične odgode flandrijska vlada je 24. listopada 2014. donijela odluku o ispravku i izmjeni sadržaja one od 30. travnja 2013. te je izbrisala i zamijenila odredbe potonje odluke, čija je primjena odgođena. Odluka od 24. listopada 2014. objavljena je 28. studenoga 2014. u *Belgisch Staatsblad*.

15 Iz odluka kojima se upućuje prethodno pitanje proizlazi da PRES koji je predmet odluka od 27. travnja 2012. i 24. listopada 2014. može značajno utjecati na dotično područje Natura 2000 s obzirom na to da će predviđeni radovi dovesti do uništavanja površina koje potpadaju pod određene stanišne tipove prisutne na tom području.

16 Konkretno, dio Doel u općini Beveren, u kojoj borave tužitelji u glavnom postupku, i polderi koji ga okružuju ustupit će mjesto „zoni Saefthinge" koja obuhvaća riječni zaljev Saefthinge kao i plimni bazen.

17 Zahtjev za odgodu i tužba za poništenje podneseni su pred Raad van State (Državno vijeće), koji je u odlukama kojima upućuje prethodno pitanje odbacio onaj prvi i sada je pozvan ocijeniti valjanost odluka od 30. travnja 2013. i 24. listopada 2014.

18 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je zakonodavni odjel Raad van State (Državno vijeće) u svojem mišljenju o nacrtu odluke od 24. listopada 2014. izrazio sumnje o usklađenosti PRES-a s nacionalnim mjerama prenošenja članka 6. Direktive o staništima, kako ga tumači Sud, među ostalim, u svojoj presudi od 15. svibnja 2014., Birels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330).

19 Međutim, flandrijska vlada je te sumnje smatrala neutemeljenima. Naime, u okolnostima koje su prethodile objavi presude od 15. svibnja 2014., Birels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330), novi areal prirodnog staništa razvio bi se tek nakon štete nastale postojećem arealu. Ta vlada smatra da iz tog razloga u trenutku kada je donesena odluka vezano za projekt PRES nije bilo sigurno hoće li spomenuti projekt nanijeti štetu cjelovitosti posebnog područja očuvanja.

20 Tako u ovom slučaju, prema mišljenju te vlade, ovaj PRES s jedne strane utvrđuje da će razvoj oštećenih područja biti moguć tek nakon uspostavljanja dugoročnih staništa i staništa vrsta u ključnim prirodnim područjima. S druge strane, odluka spomenute vlade trebat će utvrditi održiv i učinkovit

razvoj staništa u prirodnim područjima, nakon prethodne obavijesti agencije za prirodu i šume. Zahtjev za urbanističko odobrenje ostvarenja namjene dotičnog područja također će trebati sadržavati tu odluku.

21 Tako ta ista vlada smatra da će u trenutku kada bude moguć nastanak štete postojećem arealu ključna prirodna područja već biti dio dotičnog područja Natura 2000. Stoga uključivanje ključnih prirodnih područja u PRES nije kompenzacijska mjera, nego mjera za očuvanje u smislu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima.

22 Tužitelji u glavnom postupku u potporu svojoj tužbi za poništenje ističu da se plan ili projekt mogu odobriti samo ako odgovarajuća procjena dokaže da plan ili program ne uzrokuju štetu cjelovitosti predmetnog područja. U tom pogledu ispitivanje nije trebalo izvršiti u odnosu na postojeću situaciju u prirodi, nego u odnosu na onu kakva bi bila nakon prvih mjera. Smatraju da, osobito iz presude od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330), proizlazi da stvaranje ključnog prirodnog, tj. „otpornog", područja treba barem djelomično smatrati kompenzacijskom mjerom koju se ne može uzeti u obzir u okviru odgovarajuće procjene.

23 Podredno, u slučaju da se razvoj ključnog prirodnog „otpornog" područja ne smatra kompenzacijskom mjerom, nego samostalnim razvojem prirode, ti isti tužitelji smatraju, i dalje se oslanjajući na obrazloženje iz presude od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330), da se ni to područje ne treba uzeti u obzir.

24 Osim toga, smatraju da se sudskoj praksi Suda, koja se odnosi na članak 6. stavak 3. Direktive o staništima i koja sadržava načelo opreza, protivi tehnika korištena, nakon što je PRES odobren, za razvoj prirodnih područja koja moraju odgovarati obilježjima dotičnog područja Natura 2000. Nadležna nacionalna tijela moraju dakle odbiti odobriti predviđeni plan ili projekt kada nisu sigurna da on neće nanijeti štetu cjelovitosti predmetnog područja.

25 Kao odgovor na argumente tužitelja u glavnom postupku, flandrijska regija smatra da oni pogrešno polaze od načela da PRES nanosi štetu cjelovitosti spomenutog područja. Naime, ona smatra da su u članku 6. stavku 3. Direktive o staništima predviđene samo značajne štete.

26 Usto, flandrijska regija ističe da je stanje dotičnih područja nepovoljno, zbog čega očuvanje nije opcija, nego je potrebna obnova. U ovom slučaju bi se prvo uspostavilo ključno prirodno otporno područje prije nego što se nastavi s razvojem luke. Stoga situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku nije usporediva s onom koja je prethodila objavi presude od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330), jer je u predmetu u kojem je donesena ta presuda šteta postojećem arealu zaštićenog staništa nastala a da areal takve vrste prethodno nije bio razvijen.

27 Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (lučka uprava Antwerpena, Belgija), tužitelj u glavnom postupku, također naglašava činjenicu da PRES ne primjenjuje nikakvu tehniku ublažavanja ili kompenzacije nego sadržava mjere očuvanja. Navodi da isti predviđa da je potrebno provesti razvoj prirodnih područja prije svake eventualne štete postojećem staništu. Naime, kako navodi, nova područja staništa bit će u potpunosti razvijena prije nego što izvan njih može dođe do ikakve štete. Raspored sadržan u pravilima PRES-a kao i vrijeme nadziranja i prilagodbe omogućit će da se u svakom trenutku utvrdi stvaran utjecaj tog plana i da se osigura da prijelazno razdoblje ne dovede ni do kakve ekološke regresije.

28 Raad van State (Državno vijeće) je, ocijenivši da rješavanje dvaju predmeta koji se pred njim vode ovisi o tumačenju odredaba Direktive o staništima, odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje, koje je na istovjetan način postavljeno u oba predmeta:

„PRES sadržava urbanistička pravila kojima je na obvezujući način propisano da je razvoj područja (koja su konkretno dodijeljena lučkim poduzećima i vezana uz vodne putove, logistički park, infrastrukture plovnih vodnih putova te prometne i prijevozne infrastrukture), u kojima se nalaze prirodne vrijednosti (areal prirodnog stanišnog tipa ili staništa vrste za koju je određeno posebno područje očuvanja o kojem je riječ) koje pridonose ciljevima očuvanja posebnih područja očuvanja o kojima je riječ, moguć tek nakon uspostave održivog staništa u ključnim prirodnim područjima (označenima u području u okviru Nature 2000) i nakon odluke flandrijske vlade, usvojene nakon prethodnog stajališta flandrijskog upravnog tijela nadležnog za očuvanje prirode – koja mora biti dio zahtjeva za dodjelu urbanističkog odobrenja za provedbu spomenutih projekata – da je održiva uspostava ključnih prirodnih područja uspjela.

Mogu li se ta urbanistička pravila s u njima predviđenim pozitivnim razvojem ključnih prirodnih područja uzeti u obzir prilikom utvrđivanja mogućih značajnih posljedica i/ili ocjene prihvatljivosti u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima ili se ta urbanistička pravila mogu smatrati samo „kompenzacijskim mjerama” u smislu članka 6. stavka 4. Direktive o staništima ako su uvjeti propisani tom odredbom ispunjeni?”

29 Odlukom predsjednika Suda od 18. rujna 2015. predmeti C-387/15 i C-388/15 spojeni su u svrhu usmenog i pisanog dijela postupka kao i u svrhu donošenja presude.

O prethodnom pitanju

30 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe članka 6. Direktive o staništima tumačiti na način da se mjere sadržane u planu ili projektu koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem od važnosti za Zajednicu ili neophodan za njega, kojim se predviđaju mjere za budući razvoj areala te vrste prije nego što dođe do negativnih utjecaja na prirodni stanišni tip koji se tamo nalazi, ali koji će biti dovršen nakon procjene značaja štete eventualno nanesene cjelovitosti spomenutog područja, može, u skladu sa stavkom 3. tog članka, uzeti u obzir prilikom te procjene ili te mjere trebaju biti kvalificirane kao „kompenzacijske mjere” u smislu stavka 4. spomenutog članka.

31 Najprije valja podsjetiti da se člankom 6. Direktive o staništima nameće državama članicama niz specifičnih obveza i postupaka namijenjenih, kao što proizlazi iz članka 2. stavka 2. te direktive, održavanju ili, prema potrebi, povratu u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i, posebice, posebnih područja očuvanja (vidjeti u tom smislu presudu od 11. travnja 2013., Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

32 Odredbe članka 6. Direktive o staništima treba tumačiti kao koherentnu cjelinu u pogledu ciljeva očuvanja predviđenih tom direktivom. Naime, cilj je stavaka 2. i 3. tog članka osigurati jednaku razinu zaštite prirodnih staništa i staništa vrsta, a stavak 4. spomenutog članka samo predstavlja iznimku od druge rečenice navedenog stavka 3. (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr., C-399/14, EU:C:2016:10, t. 52. kao i navedenu sudsku praksu).

33 Stoga članak 6. spomenute direktive dijeli mjere na tri skupine, to jest na mjere očuvanja, mjere sprečavanja i kompenzacijske mjere predviđene u stavcima 1., 2. odnosno 4. tog članka.

34 U glavnim predmetima lučka uprava Antwerpena i belgijska vlada smatraju da su urbanistička pravila sadržana u PRES-u mjere očuvanja u smislu članka 6. stavka 1. Direktive o staništima. Ta vlada smatra da takve mjere eventualno mogu potpadati pod stavak 2. tog članka.

35 U tom pogledu valja utvrditi da se prema članku 1. točki (e) Direktive o staništima smatra da je stanje očuvanja prirodnog staništa „povoljno” osobito kada su njegov prirodno podijeljen areal i površine koje su tim arealom obuhvaćene stabilni ili u širenju i kada struktura i posebne funkcije potrebne za njegovo dugotrajno održanje postoje ili mogu nastaviti postojati u predvidivoj budućnosti.

36 U tom kontekstu Sud je već presudio da odredbe te direktive imaju za cilj da države članice poduzimaju mjere zaštite prikladne za održanje ekoloških svojstava područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi (presuda od 11. travnja 2013., Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 38. i navedena sudska praksa).

37 U ovom slučaju je sud koji je uputio zahtjev zaključio da bi zbog PRES-a nestalo 20 hektara muljevitog plimnog bazena i međuplimne zemlje dotičnog područja Natura 2000.

38 Stoga valja s jedne strane primijetiti da činjenični zaključci do kojih je taj sud došao dokazuju da mjere o kojima je riječ u glavnom postupku predviđaju osobito nestanak jednog dijela tog područja. Iz toga slijedi da takve mjere nisu mjere za očuvanje spomenutog područja.

39 S druge strane, što se tiče mjera sprječavanja, Sud je već presudio da članak 6. stavak 2. Direktive o staništima 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, EU:C:2010:10, t. 49. i navedena sudska praksa).

40 Stoga je mjera sprečavanja u skladu s člankom 6. stavkom 2. spomenute direktive samo ako je zajamčeno da ne uključuje nikakvo uznemiravanje koje može značajno utjecati na ciljeve iste direktive, osobito ciljeve očuvanja koje ona slijedi (presuda od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr., C-399/14, EU:C:2016:10, t. 41. i navedena sudska praksa).

41 Iz toga proizlazi da članak 6. stavci 1. i 2. Direktive o staništima nije primjenjiv u okolnostima kao što su one u glavnom postupku.

42 Iz toga slijedi da valja definirati pravne elemente koji omogućuju odgovor na pitanje postavljeno u članku 6. stavcima 3. i 4. te direktive.

43 Članak 6. stavak 3. Direktive o staništima 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 nanijeti štetu cjelovitosti tog područja (presuda od 11. travnja 2013., Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 28. i navedena sudska praksa).

44 Spomenuta 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 (presuda od 11. travnja 2013., Sweetman i dr., C-258/11, EU:C:2013:220, t. 29. i navedena sudska praksa).

45 Točnije, kada postoji opasnost da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili neophodan 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 (presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 20. i navedena sudska praksa).

46 Druga faza, koja je predviđena u drugoj rečenici članka 6. stavka 3. Direktive o staništima i koja nastupa nakon gore navedene odgovarajuće procjene, omogućava odobravanje takvog plana ili projekta uz uvjet da ne utječe negativno na cjelovitost predmetnog područja, sukladno odredbama stavka 4. tog članka.

47 Sud je tako presudio da činjenica da se ne utječe negativno na cjelovitost područja kao što je prirodno stanište, u smislu članka 6. stavka 3. druge rečenice Direktive o staništima, zahtijeva da ga se sačuva u povoljnom stanju očuvanosti, što podrazumijeva trajno održavanje bitnih karakteristika dotičnog područja, povezanih s postojanjem prirodnog stanišnog tipa čiji je cilj očuvanja opravdan određenjem tog područja u popisu područja od značaja za Zajednicu, u smislu te direktive (presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 21. i navedena sudska praksa).

48 Što se konkretno tiče odgovora koji treba dati na postavljeno pitanje, valja na prvom mjestu podsjetiti da je Sud u točki 29. presude od 15. svibnja 2014. (C-521/12, EU:C:2014:330, t. 29.) smatrao da se mjere zaštite predviđene projektom čiji je cilj popraviti negativne učinke tog projekta na području Natura 2000 ne mogu uzeti u obzir u okviru procjene utjecaja spomenutog projekta predviđene člankom 6. stavkom 3.

49 Doduše, okolnosti u glavnim predmetima nisu istovjetne onima o kojima je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330), s obzirom na to da se mjere u tim predmetima trebaju poduzeti prije nastanka štete, dok su se u potonjem predmetu mjere trebale poduzeti nakon nastanka štete.

50 Međutim, sudska praksa Suda ustraje na činjenici da procjena izvršena na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima ne može biti manjkava i da se mora sastojati od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima radova koji su predviđeni na dotičnom zaštićenom području (presuda od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr., C-399/14, EU:C:2016:10, t. 50. i navedena sudska praksa).

51 U tom pogledu, odgovarajuća procjena utjecaja plana ili projekta na predmetno područje koja se mora provesti na temelju navedenog članka 6. stavka 3. podrazumijeva da se, uzimajući u obzir najbolja znanstvena postignuća u tom području, moraju utvrditi svi aspekti predmetnog plana ili projekta koji, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima, mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja (presuda od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr., C-399/14, EU:C:2016:10, t. 49. i navedena sudska praksa).

52 Usto valja istaknuti da se, načelno, mogući pozitivni učinci budućeg razvoja novog staništa, čiji je cilj nadomjestiti gubitak površine i kvalitete tog istog stanišnog tipa na zaštićenom području, teško mogu sa sigurnošću predvidjeti i u svakom slučaju će biti vidljivi tek za nekoliko godina (vidjeti u tom smislu presudu od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 32.).

53 Na drugom mjestu, članak 6. stavak 3. Direktive o staništima 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 od onoga navedenog u toj odredbi ne bi mogao tako učinkovito osigurati ostvarenje cilja zaštite područja na koje se ta odredba odnosi (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr., C-399/14, EU:C:2016:10, t. 48. kao i navedenu sudsku praksu).

54 Primjena tog načela u okviru provedbe članka 6. stavka 3. te direktive zahtijeva od nadležnog tijela državne vlasti da procijeni utjecaje projekta na dotično područje s obzirom na ciljeve očuvanja tog područja i uzimajući u obzir zaštitne mjere uključene u taj projekt koje imaju za cilj izbjegavanje ili smanjenje mogućih štetnih učinaka koji su neposredno prouzročeni na njemu, kako bi se osiguralo da projekt ne utječe negativno na cjelovitost tog područja (presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 28.).

55 U ovom slučaju je, s jedne strane, šteta nanesena dotičnom području Natura 2000 sigurno nastala jer ju je sud koji je uputio zahtjev uspio kvantificirati. S druge strane, koristi od razvoja ključnih prirodnih područja su već uzete u obzir u procjeni i dokazivanju nepostojanja značajne štete spomenutom području, dok je rezultat razvoja tih zona nesiguran jer nije postignut.

56 Posljedično, okolnosti u glavnim predmetima i one koje su prethodile objavi presude od 15. svibnja 2014., Briels i dr. (C-521/12, EU:C:2014:330), su slične u dijelu u kojem se, u trenutku procjene utjecaja plana ili projekta na dotično područje, oslanjaju na istovjetnu premisu o budućim koristima koje će ublažiti značajne štete nanesene tom području, dok spomenute mjere razvoja još nisu poduzete.

57 Na trećem mjestu valja istaknuti, kao što se navodi u točki 32. ove presude, da tekst članka 6. Direktive o staništima ni na koji način ne spominje nikakav pojam „mjera ublažavanja”.

58 U tom pogledu, kao što je Sud već utvrdio, korisnim učinkom zaštitnih mjera predviđenih u članku 6. Direktive o staništima želi se izbjeći da nadležno nacionalno tijelo mjerama koje se nazivaju mjerama „ublažavanja”, ali koje zapravo odgovaraju kompenzacijskim mjerama, zaobiđe posebne postupke navedene u tom članku odobravajući na temelju stavka 3. tog članka projekte koji imaju negativne utjecaje na cjelovitost dotičnog područja (presuda od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 33.).

59 Iz toga slijedi da negativne posljedice plana ili projekta koji nije izravno povezan s upravljanjem posebnim područjem očuvanja ili nije za to potreban i koje utječu na njegovu cjelovitost ne potpadaju pod članak 6. stavak 3. Direktive o staništima.

60 Što se tiče članka 6. stavka 4. Direktive o staništima, valja podsjetiti da tu odredbu, kao iznimku od kriterija odobrenja navedenog u članku 6. stavku 3. drugoj rečenici Direktive o staništima, treba strogo tumačiti (presuda od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr., C-399/14, EU:C:2016:10, t. 73. i navedena sudska praksa) i da je se može primijeniti tek nakon što se u skladu s odredbama spomenutog stavka 3. analiziraju posljedice plana ili projekta (vidjeti u tom smislu presudu od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

61 Kako bi se utvrdila priroda eventualnih kompenzacijskih mjera, valja precizno utvrditi štetu nastalu dotičnom području. Poznavanje spomenutih posljedica s obzirom na ciljeve očuvanja koji se odnose na predmetno područje nužan je preduvjet za primjenu članka 6. stavka 4. spomenute direktive jer kad ne bi bilo tih elemenata, ne bi se mogao ocijeniti nijedan uvjet za primjenu te odredbe o odstupanju. Ispitivanje mogućih važnih razloga prevladavajućeg općeg interesa i postojanja manje štetnih pogodnih rješenja zahtijeva odmjeravanje negativnih utjecaja razmatranog plana ili projekta na spomenuto područje (vidjeti u tom smislu presudu od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr., C-399/14, EU:C:2016:10, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

62 U skladu s člankom 6. stavkom 4. Direktive o staništima, ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja izvršenoj u skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom te direktive, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog važnih razloga od prevladavajućeg općeg interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, te u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, država članica poduzima sve potrebne kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000.

63 Stoga nadležna nacionalna tijela u tom kontekstu mogu dati odobrenje na temelju članka 6. stavka 4. spomenute direktive samo ako su ispunjeni uvjeti koji su u njemu određeni (vidjeti, u tom smislu, presudu od 15. svibnja 2014., Briels i dr., C-521/12, EU:C:2014:330, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

64 S obzirom na prethodna razmatranja, na pitanje valja odgovoriti da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da se mjere sadržane u planu ili projektu koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem od važnosti za Zajednicu ili nije neophodan za njega, kojim se predviđaju

mjere za budući razvoj areala te vrste prije nego što dođe do negativnih utjecaja na prirodni stanišni tip koji se tamo nalazi, ali koji će biti dovršen nakon procjene značaja štete eventualno nanesene cjelovitosti spomenutog područja, ne može uzeti u obzir prilikom te procjene. Takve se mjere, ovisno o slučaju, ne mogu ocijeniti kao „kompenzacijske mjere" u smislu stavka 4. tog članka osim ako su ispunjeni uvjeti koji su u njemu navedeni.

Troškovi

65 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članak 6. stavak 3. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore treba tumačiti na način da se mjere sadržane u planu ili projektu koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili nije neophodan za njega, kojim se predviđaju mjere za budući razvoj areala te vrste prije nego što dođe do negativnih utjecaja na prirodni stanišni tip koji se tamo nalazi, ali koji će biti dovršen nakon procjene značaja štete eventualno nanesene cjelovitosti spomenutog područja, ne može uzeti u obzir prilikom te procjene. Takve se mjere, ovisno o slučaju, ne mogu ocijeniti kao „kompenzacijske mjere" u smislu stavka 4. tog članka osim ako su ispunjeni uvjeti koji su u njemu navedeni.

Potpisi