Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

21. juli 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — direktiv 92/43/EØF — bevaring af naturtyper — særlige bevaringsområder — Natura 2000-lokaliteten »Schelde og Durmes flodmunding fra den nederlandske grænse frem til Gent« — udvikling af et havneområde — vurdering af en plans eller et projekts virkninger på en beskyttet lokalitet — negative virkningers indtræden — en forudgående, men endnu ikke gennemført udvikling af et område med samme naturtype, som den forringede del — gennemførelse efter vurderingen — artikel 6, stk. 3 og 4«

I de forenede sager C-387/15 og C-388/15

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) ved afgørelser af 13. juli 2015, indgået til Domstolen den 17. juli 2015, i sagerne:

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (sag C-387/15),

og

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (sag C-388/15)

mod

Vlaams Gewest,

procesdeltager:

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Toader (refererende dommer), og dommerne A. Prechal og E. Jarašiūnas,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Hilde Orleans, Rudi Van Buel, Marina Apers, Denis Malcorps, Myriam Rijssens og Guido Van De Walle ved advocaat I. Rogiers

— Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen ved advocaten S. Vernaillen og J. Geens

— den belgiske regering ved L. Van den Broeck og M.S. Vanrie, som befuldmægtigede, bistået af advocaat V. Tollenaere

— Europa-Kommissionen ved E. Manhaeve og C. Hermes, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagerne skal pådømmes uden forslag til afgørelse

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 3 og 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).

2 Anmodningerne er blevet indgivet under to sager mellem Hilde Orleans, Rudi Van Buel, Marina Apers og Vlaams Gewest (regionen Flandern, Belgien) i den ene sag og Denis Malcorps, Myriam Rijssens, Guido Van De Walle og Vlaams Gewest (regionen Flandern, Belgien) i den anden sag vedrørende en anfægtelse af gyldigheden af bekendtgørelser om fastlæggelse af den regionale fysiske planlægning »Afgrænsning af Antwerpens havneområde – havneudvikling på den venstre bred) (herefter »GRUP«).

Retsforskrifter

EU-retten

3 I første og tredje betragtning til habitatdirektivet hedder det:

»Bevaring, beskyttelse og forbedring af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, er et yderst vigtigt mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger, og som er anført i […] artikel [191 TEUF].

[…]

[D]a hovedformålet med dette direktiv er at fremme opretholdelsen af den biologiske diversitet under hensyntagen til økonomiske, sociale, kulturelle og regionale behov, bidrager det til en bæredygtig udvikling, hvilket er det overordnede mål; for at opretholde denne biologiske diversitet er det i visse tilfælde nødvendigt at opretholde eller endog at fremme udfoldelsen af menneskelige aktiviteter«.

4 Direktivets artikel 1 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

e) *en naturtypes bevaringsstatus*: resultatet af alle de forhold, der indvirker på en naturtype og på de karakteristiske arter, som lever dér, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse, dens struktur og funktion samt de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

En naturtypes »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når:

— det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse

og

— den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid

[…]

k) *lokalitet af fællesskabsbetydning*: en lokalitet, der i det eller de biogeografiske område(r), som den tilhører, bidrager væsentligt til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for en af naturtyperne i bilag I eller for en af arterne i bilag II, og som også kan bidrage væsentligt til at sikre sammenhængen i Natura 2000, jf. artikel 3, og/eller som bidrager væsentligt til at opretholde den biologiske diversitet i det eller de pågældende biogeografiske område(r).

[…]

l) *særligt bevaringsområde*: et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget

[…]«

5 Direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

6 Samme direktivs artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen »Natura 2000«. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

[…]«

7 Habitatdirektivets artikel 6 bestemmer:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

Belgisk ret

8 Artikel 2, nr. 30, i decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (dekret om naturbevaring og det naturlige miljø) af 21. oktober 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 10.1.1998, s. 599) definerer »betydelig skade på et særligt bevaringsområdes integritet« som følger:

»[E]n skade, som har målbare og dokumenterbare virkninger på et særligt bevaringsområdes integritet, for så vidt som der foreligger målbare og dokumenterbare virkninger på bevaringsstatussen for den art (eller de arter) eller den naturtype (de naturtyper), som det særlige bevaringsområde er udpeget for, eller for bevarelsen af den (de) art(er), som er nævnt i bilag III til dette dekret, for så vidt som skaden sker i dette særlige bevaringsområde.«

9 I dekretets artikel 2, nr. 38, beskrives »et særligt bevaringsområdes integritet« på følgende måde:

»[H]elheden af biotiske og abiotiske elementer med deres fysiske og økologiske kendetegn og processer, som er nødvendige for bevaring af

a) de naturtyper og levesteder for arter, for hvilke det pågældende særlige bevaringsområde er udpeget, og

b) de i bilag III nævnte arter.«

10 Dekretets artikel 36b bestemmer:

»Stk. 1. Inden for rammerne af sin kompetence træffer den administrative myndighed i de særlige bevaringsområder – uanset hvilken brug der gøres af den pågældende lokalitet – de nødvendige bevaringsforanstaltninger, som altid skal opfylde de økologiske behov for naturtyperne i bilag I til dette dekret og arterne i bilag II, III og IV til dette dekret samt de trækfugle, som ikke er nævnt i bilag IV til dette dekret, men som regelmæssigt findes på regionen Flanderns område. Den flamske regering kan vedtage forskrifter vedrørende de bevaringsforanstaltninger, som er nødvendige, de økologiske behov og proceduren for fastlæggelsen af bevaringsmålsætningerne.

[…]

Stk. 3. En aktivitet, hvortil der kræves tilladelse, eller en plan eller et projekt, der i sig selv eller i forbindelse med en eller flere eksisterende eller foreslåede aktiviteter, planer eller projekter, kan skade et særligt bevaringsområdes integritet væsentligt, skal underkastes en passende vurdering af de væsentlige virkninger på det særlige bevaringsområde.

[…]

Initiativtageren er ansvarlig for, at der udarbejdes en passende vurdering.

[…]

Stk. 4. Den myndighed, der skal træffe afgørelse om en ansøgning om tilladelse, en plan eller et projekt, kan kun give tilladelsen eller godkende planen eller projektet, såfremt planen eller projektet eller den pågældende aktivitet ikke væsentligt skader det særlige bevaringsområdes integritet. Den kompetente myndighed drager omsorg for, at der ved fastsættelse af pålæg ikke vil opstå nogen væsentlig påvirkning af et særligt bevaringsområdes integritet.

Stk. 5. Uanset bestemmelserne i stk. 4 kan der kun gives tilladelse til eller godkendelse af en aktivitet, for hvilken der kræves tilladelse, eller til en plan eller et projekt, der i sig selv eller i forbindelse med en eller flere eksisterende eller foreslåede aktiviteter, planer eller projekter, som i væsentligt omfang kan skade et særligt bevaringsområdes integritet:

a) når det fremgår, at der ikke findes andre mindre skadelige løsninger for det særlige bevaringsområdes integritet, og

b) under henvisning til bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art. Når det pågældende særlige bevaringsområde eller en del heraf er en lokalitet med en prioriteret naturtype eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

Den i det foregående stykke omhandlede undtagelse kan kun bevilges, såfremt følgende betingelser er opfyldt:

1. De nødvendige kompensationsforanstaltninger, såvel som de nødvendige aktive bevaringsforanstaltninger, skal være truffet eller træffes som garanti for, at den globale sammenhæng i det (eller de) særlige bevaringsområde(r) bevares.

2. Kompensationsforanstaltningerne er af en sådan art, at der heraf i princippet aktivt er udviklet et ligeværdigt levested eller et naturligt miljø af mindst samme areal.

Den flamske regering kan vedtage nærmere bestemmelser om, hvordan en aktivitets indvirkning på levestederne, levestederne for en art og den art eller de arter, for hvilke der er udpeget et særligt bevaringsområde, skal vurderes på passende vis med henblik på at kunne bedømme alternative, mindre skadelige løsninger og kompensationsforanstaltninger.

Den flamske regering afgør, om der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art.

Enhver afgørelse om gennemførelse af undtagelsesproceduren i dette stykke skal være begrundet.«

Tvisterne i hovedsagerne og det præjudicielle spørgsmål

11 Tvisterne i hovedsagerne vedrører den GRUP, hvori det er blevet fastslået, at en stor del af havnen i Antwerpen (Belgien), nærmere bestemt den venstre bred af Schelde, skal udvikles.

12 Dette projekt påvirker Natura 2000-lokaliteten »Schelde og Durmes flodmunding fra den nederlandske grænse frem til Gent« (herefter »den berørte Natura 2000-lokalitet«), der er udpeget som et særligt bevaringsområde for navnlig naturtypen »flodmunding«.

13 Ved bekendtgørelse af 27. april 2012 vedtog den flamske regering foreløbigt udkastet til GRUP, der blev endeligt vedtaget ved bekendtgørelse af 30. april 2013. Der blev anlagt sag til prøvelse af denne bekendtgørelse med påstand om udsættelse af gennemførelsen eller om annullation ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien). Ved dom af 3. december 2013 traf denne domstol afgørelse om delvis udsættelse af den ovennævnte bekendtgørelse for så vidt angår Beveren kommune (Belgien).

14 Som følge af denne delvise udsættelse vedtog den flamske regering den 24. oktober 2014 en ændringsbekendtgørelse, som ændrede indholdet af bekendtgørelsen af 30. april 2013, idet den fjernede og erstattede de i sidstnævnte bekendtgørelse suspenderede bestemmelser. Bekendtgørelsen af 24. oktober 2014 blev offentliggjort i *Belgisch Staatsblad* den 28. november 2014.

15 Det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at den GRUP, som er omhandlet i bekendtgørelserne af 27. april 2012 og 24. oktober 2014, kan påvirke den berørte Natura 2000-lokalitet væsentligt, eftersom det planlagte arbejde vil medføre, at områder, der er dækket af nogle af de naturtyper, der findes på Natura 2000-lokaliteten, ødelægges.

16 Det er navnlig meningen, at Doel-området i Beveren Kommune, hvor sagsøgerne i hovedsagerne bor, og de omkringliggende polders skal give plads til »Saefthinge-området«, der omfatter Saefthinge havnebassin og et tidevandsbassin.

17 Der blev anlagt sager med påstand om udsættelse af gennemførelsen og om annullation ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), der med forelæggelsesafgørelserne forkastede den første af disse påstande, og som nu skal træffe afgørelse om gyldigheden af bekendtgørelserne af 30. april 2013 og af 24. oktober 2014.

18 Den forelæggende ret har præciseret, at Raad van States lovkontor (retsafdeling) i sin udtalelse vedrørende udkastet til bekendtgørelse af 24. oktober 2014 gav udtryk for tvivl om, hvorvidt GRUP'en var i overensstemmelse med de nationale foranstaltninger til gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, således som fortolket af Domstolen i bl.a. dom af 15. maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330).

19 Den flamske regering var imidlertid af den opfattelse, at denne tvivl er ubegrundet. Under de omstændigheder, der lå til grund for afsigelsen af dom af 15. maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), skulle det nye område med naturtyper nemlig først udvikles, efter at der var sket skade på det eksisterende område. Det var derfor på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen vedrørende projektet ikke sikkert, at det nævnte projekt ikke ville være til skade for integriteten af det særlige bevaringsområde.

20 I det foreliggende tilfælde fremgår det ifølge den flamske regering af den omhandlede GRUP for det første, at det først vil være muligt at udvikle de påvirkede områder efter, at der på bæredygtig vis etableres naturtyper og levesteder for arterne i naturkerneområderne. For det andet skal regeringen i en afgørelse – efter en forudgående udtalelse fra skov- og naturmyndigheden – fastslå, at der er sket en bæredygtig og reel udvikling af naturtyperne i naturområderne, og ansøgningen om en byplanmæssig tilladelse med henblik på udviklingen af det pågældende område med det tilsigtede anvendelsesformål for øje skal ligeledes omfatte denne afgørelse.

21 Ifølge samme regering vil naturkerneområderne allerede bidrage til integriteten af den berørte Natura2000-lokalitet på tidspunktet, hvor et eksisterende område vil kunne skades. Anvendelsen af naturkerneområder i GRUP'en udgør således ikke en kompensationsforanstaltning, men derimod en bevaringsforanstaltning i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1.

22 Sagsøgerne i hovedsagerne har til støtte for deres annullationspåstand gjort gældende, at en plan eller et projekt kun kan godkendes, hvis en passende vurdering viser, at denne plan eller dette projekt ikke skader den pågældende lokalitets integritet. Henset hertil burde vurderingen ikke være foretaget i forhold til de eksisterende forhold for naturen, men derimod i forhold til den situation, som vil være en følge af de første foranstaltninger. Ifølge sagsøgerne i hovedsagerne fremgår det bl.a. af dom af 15. maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), at oprettelsen af et »modstandsdygtigt« naturkerneområde i det mindste delvis skal anses for en kompensationsforanstaltning, som ikke skal tages i betragtning i forbindelse med den passende vurdering.

23 Såfremt udviklingen af et »modstandsdygtigt« naturkerneområde ikke skal anses for en kompensationsforanstaltning, men derimod for en selvstændig udvikling af naturen, har sagsøgerne i hovedsagerne med henvisning til præmisserne i dom af 15. maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330) subsidiært gjort gældende, at dette område heller ikke skal tages i betragtning.

24 Ifølge sagsøgerne i hovedsagerne er den anvendte teknik, som består i udvikling af nye naturområder med samme egenskaber som Natura 2000-lokaliteten efter en godkendelse af GRUP'en, desuden i strid med Domstolens praksis vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der integrerer forsigtighedsprincippet. De kompetente nationale myndigheder bør derfor afvise at godkende den plan eller det projekt, som er påtænkt, når de endnu ikke har nogen sikkerhed for, at planen eller projektet ikke vil skade den pågældende lokalitet.

25 Som svar på de argumenter, som sagsøgerne i hovedsagerne har fremført, har den flamske regering bemærket, at sagsøgerne med urette går ud fra det princip, at GRUP'en skader den nævnte lokalitets integritet. Det er nemlig kun væsentlige skader, som er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

26 Regionen Flandern har endvidere gjort gældende, at de omhandlede områder er i en dårlig tilstand, og at deres bevarelse ikke er en mulighed, men at en genopretning derimod er nødvendig. I det foreliggende tilfælde vil der blive oprettet et modstandsdygtigt naturkerneområde, før der iværksættes en udvikling af havnen. Den i hovedsagerne omhandlede situation kan dermed ikke sammenlignes med den, som lå til grund for dom af 15. maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), eftersom den skade på et eksisterende område med en beskyttet naturtype, der gav anledning til den pågældende dom, indtraf uden, at der forinden var udviklet et område med samme naturtype.

27 Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (Antwerpens kommunale havnevæsen, Belgien), der er intervenient i hovedsagerne, har ligeledes henvist til den omstændighed, at der ifølge GRUP'en ikke skal anvendes nogen former for risikoreduktionsteknikker eller kompensationsteknikker, men at den imidlertid indfører bevaringsforanstaltninger. Det har præciseret, at det ifølge GRUP'en er afgørende, at der udvikles naturområder inden, at der eventuelt indtræffer skader på de eksisterende naturtyper. Som angivet vil de nye naturområder nemlig være fuldt udviklet, inden eventuelle skader vil indtræde uden for disse områder. De trin, som er integreret i GRUP'ens bestemmelser, såvel som overvågnings- og reguleringsinstrumenterne, er med til at sikre, at denne plans faktiske indvirkning til enhver tid kan fastslås, og at den mellemliggende periode ikke medfører nogen økologisk forværring.

28 Idet Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) finder, at afgørelsen af de to sager, der verserer for den, afhænger af fortolkningen af bestemmelserne i habitatdirektivet, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er affattet identisk i begge sager:

»Den omhandlede GRUP omfatter byplanlægningsregler, hvori det bindende er foreskrevet, at udvikling af lokaliteter (nærmere bestemt områder til bedrifter i […]havne og bedrifter, der er tilknyttet vandet, til logistiskparker, til sejlbare vandvejes infrastruktur og til trafik- og transportinfrastruktur), hvori der befinder sig naturværdier (areal med en naturlig habitattype eller levested for en art, som det særlige bevaringsområde er udpeget for), som bidrager til bevaringsmålsætningen for de omhandlede særlige bevaringsområder, først er mulig, når der er oprettet et varigt levested i naturkerneområder (udpeget i en Natura 2000-lokalitet), og den flamske regering har truffet en afgørelse efter forudgående udtalelse fra den flamske forvaltning for naturbevaring – som skal være en del af en ansøgning om en byplanmæssig tilladelse med henblik på gennemførelse af de førnævnte bestemmelser – hvorefter naturkerneområderne er varigt oprettet.

Kan disse byplanlægningsregler med de heri forudsatte positive udviklinger tages i betragtning ved den i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, omhandlede bestemmelse af mulige væsentlige påvirkninger og/eller ved udarbejdelsen af en vurdering, eller kan disse byplanlægningsregler kun betragtes som »kompensationsforanstaltninger« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, for så vidt betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt?

29 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18. september 2015 er sagerne C-387/15 og C-388/15 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om det præjudicielle spørgsmål

30 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6 skal fortolkes således, at foranstaltninger, som indgår i en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af en lokalitet af fællesskabsbetydning, og som forud for en eventuel indtræden af negative virkninger på en naturtype, der findes på denne lokalitet, indbefatter en fremtidig udvikling af et område med samme naturtype, hvis gennemførelse imidlertid først vil være afsluttet efter en vurdering af, om en eventuel skade på lokalitetens integritet er væsentlig, skal tages i betragtning i forbindelse med denne vurdering i henhold til nævnte artikels stk. 3, eller om disse foranstaltninger skal anses for »kompensationsforanstaltninger« som omhandlet i artiklens stk. 4.

31 Det skal indledningsvis bemærkes, at habitatdirektivets artikel 6 pålægger medlemsstaterne en række forpligtelser og særlige procedurer, der skal sikre, således som det fremgår af direktivets artikel 2, stk. 2, opretholdelse eller i givet fald genoprettelse af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og især for særlige bevaringsområder (jf. i denne retning dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

32 Bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6 skal fortolkes som et sammenhængende hele med hensyn til bevaringsmålsætningerne i direktivet. Den nævnte artikels stk. 2 og 3 har nemlig til formål at sikre samme beskyttelsesniveau for naturtyper og levesteder for arterne, mens den nævnte artikels stk. 4 alene udgør en undtagelsesbestemmelse til andet punktum i stk. 3 (jf. i denne retning dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

33 Direktivets artikel 6 inddeler således foranstaltningerne i tre kategorier, nemlig bevaringsforanstaltninger, forebyggelsesforanstaltninger og kompensationsforanstaltninger, hvilke foranstaltninger er indeholdt i henholdsvis stk. 1, 2 og 4 i denne artikel.

34 I de foreliggende hovedsager er Antwerpens kommunale havnevæsen og den belgiske regering af den opfattelse, at byplanlægningsreglerne i GRUP'en udgør bevaringsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1. Ifølge den belgiske regering vil disse foranstaltninger eventuelt kunne være omfattet af denne artikels stk. 2.

35 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra e), anses en naturtypes bevaringsstatus for »gunstig«, bl.a. når det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid.

36 I denne sammenhæng har Domstolen allerede fastslået, at bestemmelserne i habitatdirektivet har til formål, at medlemsstaterne træffer passende beskyttelsesforanstaltninger for at kunne opretholde de økologiske kendetegn i de lokaliteter, hvor der forefindes naturtyper (dom af 1.4.2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

37 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret fastslået, at GRUP'en bl.a. indebærer, at der sammenlagt vil forsvinde 20 hektar slikvader og tidevandsmarsk inden for den berørte Natura 2000-lokalitet.

38 Det skal derfor for det første bemærkes, at den forelæggende rets konstatering af de faktiske forhold viser, at de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger bl.a. indebærer, at en del af den nævnte lokalitet vil forsvinde. Sådanne foranstaltninger kan følgelig ikke anses for foranstaltninger, som sikrer bevarelsen af den omhandlede lokalitet.

39 For det andet har Domstolen allerede hvad angår forebyggelsesforanstaltninger fastslået, at bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, gør det muligt at opfylde hovedmålsætningen om bevaring og beskyttelse af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, og fastsætter en forpligtelse til generel beskyttelse, der består i at undgå forringelser samt forstyrrelser, der kan få væsentlige virkninger med hensyn til dette direktivs målsætninger (jf. dom af 14.1.2010 Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

40 En forebyggelsesforanstaltning er således kun i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, hvis det sikres, at den ikke medfører forstyrrelser, der mærkbart vil kunne påvirke samme direktivs formål, navnlig de bevarelsesmålsætninger, som det forfølger (dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

41 Heraf følger, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 1 og 2, ikke finder anvendelse på omstændigheder som de i hovedsagerne omhandlede.

42 De retlige omstændigheder, som gør det muligt at besvare det forelagte spørgsmål, skal dermed afgrænses til direktivets artikel 6, stk. 3 og 4.

43 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsætter en procedure for vurdering med henblik på ved hjælp af en forudgående kontrol at sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, alene godkendes, såfremt denne plan eller dette projekt ikke skader lokalitetens integritet (dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

44 Den nævnte bestemmelse fastsætter således to faser. Den første, der fremgår af bestemmelsens første punktum, kræver af medlemsstaterne, at de foretager en passende vurdering af en plans eller et projekts virkninger på en beskyttet lokalitet, når der er en sandsynlighed for, at planen eller projektet vil kunne påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt (dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

45 Navnlig, når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko skal foretages bl.a. i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår (dom af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

46 Den anden fase, der er omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, og som i tid ligger efter den nævnte passende vurdering, indebærer, at der kun kan gives tilladelse til planen eller projektet, hvis planen eller projektet ikke skader den berørte lokalitets integritet, medmindre andet følger af stk. 4.

47 Domstolen har således fastslået, at den omstændighed, at en lokalitets integritet som naturtype ikke skades i den forstand, hvori begrebet er anvendt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, forudsætter, at lokaliteten opretholdes i en gunstig bevaringsstatus, hvilket indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved den berørte lokalitet, der er knyttet til tilstedeværelsen af en naturtype, hvis bevaringsmålsætning har medført, at lokaliteten er blevet udpeget til at blive opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning som omhandlet i direktivet (dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

48 Hvad nærmere angår besvarelsen af det forelagte spørgsmål skal det for det første bemærkes, at Domstolen i præmis 29 i dom af 15. maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330) har fastslået, at beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i et projekt med henblik på at kompensere for de negative virkninger af det pågældende projekt på en Natura 2000-lokalitet, ikke tages i betragtning i forbindelse med den vurdering af virkningerne af det omhandlede projekt, som er foreskrevet i den nævnte artikel 6, stk. 3.

49 Omstændighederne i hovedsagerne er ikke identiske med omstændighederne i den sag, der gav anledning til dom af 15. maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), eftersom de foranstaltninger, som er omhandlet i hovedsagerne, skal være gennemført inden, at der indtræder en skade, mens foranstaltningerne i sidstnævnte sag skulle gennemføres efter, at der var indtrådt en skade.

50 Det fremhæves imidlertid i Domstolens retspraksis, at vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke må medføre lakuner og skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som var påtænkt i den pågældende beskyttede lokalitet (dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

51 I forbindelse hermed indebærer den passende vurdering af en plans eller et projekts indvirkninger på den pågældende lokalitet, som skal være foretaget i henhold til den nævnte artikel 6, stk. 3, at alle de aspekter af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke bevaringsmålsætningen for denne lokalitet, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området (dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

52 Herudover bemærkes, at eventuelle positive virkninger af en fremtidig udvikling af et nyt levested, hvormed det tilsigtes at kompensere for tabet af areal og kvalitet af den samme naturtype på en beskyttet lokalitet, i almindelighed kun vanskeligt kan forudses og under alle omstændigheder først vil vise sig i løbet af nogle år (jf. i denne retning dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 32).

53 For det andet integrerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, forsigtighedsprincippet og gør det muligt effektivt at forebygge, at beskyttede lokaliteters integritet skades som følge af påtænkte planer eller projekter. Et mindre strengt kriterium for at give tilladelse end det, der er fastsat i denne bestemmelse, ville ikke lige så effektivt kunne sikre realiseringen af målsætningen om beskyttelse af de lokaliteter, som bestemmelsen vedrører (jf. i denne retning dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

54 Anvendelsen af dette princip i forbindelse med gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kræver af den kompetente nationale myndighed, at den vurderer projektets virkninger på den omhandlede lokalitet i betragtning af bevaringsmålsætningen for denne lokalitet og under hensyntagen til de beskyttelsesforanstaltninger, som er integreret i det pågældende projekt, med henblik på at undgå eller reducere eventuelle direkte skadelige virkninger for lokaliteten, for at sikre, at det ikke skader den nævnte lokalitets integritet (dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 28).

55 I det foreliggende tilfælde er påvirkningerne af den omhandlede Natura 2000-lokalitet identificeret, henset til, at den forelæggende ret har været i stand til at kvantificere dem. Fordelene ved udviklingen af naturkerneområder er derudover allerede taget i betragtning i forbindelse med vurderingen og påvisningen af, at der ikke foreligger nogen væsentlig skade på nævnte lokalitet, selv om følgerne af udviklingen af disse områder er uklare, eftersom de endnu ikke er gennemført.

56 Omstændighederne i hovedsagerne og de omstændigheder, der lå til grund for dom af 15. maj 2014, Briels m.fl., (C-521/12, EU:C:2014:330), er dermed sammenlignelige, for så vidt som de på tidspunktet for vurderingen af en plans eller et projekts virkninger på den omhandlede lokalitet, går ud fra samme forudsætning om fremtidige fordele, som vil afhjælpe de væsentlige skader på denne lokalitet, selv om disse foranstaltninger endnu ikke er blevet gennemført.

57 Det skal for det tredje som anført ovenfor i præmis 33 i denne dom fremhæves, at ordlyden af habitatdirektivets artikel 6 ikke indeholder nogen henvisning til »afhjælpende foranstaltninger«.

58 Domstolen har i denne forbindelse allerede fastslået, at den effektive virkning af de i habitatdirektivets artikel 6 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger tilsigter at undgå, at den kompetente nationale myndighed ved såkaldt »afhjælpende« foranstaltninger, der imidlertid reelt svarer til kompensationsforanstaltninger, omgår de specifikke procedurer, der er foreskrevet i denne artikel, og i medfør af dennes stk. 3 meddeler tilladelse til projekter, der skader den pågældende lokalitets integritet (dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 33).

59 Heraf følger, at de negative virkninger af en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af et særligt bevaringsområde, og som påvirker det nævnte områdes integritet, ikke er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

60 Hvad angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 4 skal det bemærkes, at bestemmelsen skal fortolkes strengt, eftersom den er en undtagelse til det i nævnte habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, nævnte kriterium for at meddele tilladelsen (dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis), og den kan kun finde anvendelse, efter at virkningerne af en plan eller et projekt er blevet undersøgt i henhold til bestemmelserne i det nævnte stk. 3 (dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

61 Endvidere skal indvirkningerne på lokaliteten identificeres præcist, for at eventuelle kompensationsforanstaltninger kan fastlægges. Kendskab til disse indvirkninger på bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet er således en nødvendig forudsætning for, at dette direktivs artikel 6, stk. 4, kan finde anvendelse, eftersom man ikke kan vurdere betingelserne for denne undtagelsesbestemmelse, hvis disse forhold ikke foreligger. Undersøgelsen af eventuelle bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og spørgsmålet om eksistensen af mindre skadelige alternativer kræver nemlig en afvejning i forhold til den påtænkte plans eller det påtænkte projekts påvirkning af lokaliteten (jf. i denne retning dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

62 Det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, at i tilfælde, hvor en plan eller et projekt trods negative konklusioner i den vurdering, der er gennemført i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 3, første punktum, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til

væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, og fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten de kompensationsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes.

63 De kompetente nationale myndigheder kan i denne sammenhæng kun udstede en tilladelse i medfør af dette direktivs artikel 6, stk. 4, for så vidt som de betingelser, der er fastsat i bestemmelsen, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

64 Henset til de ovenstående betragtninger skal spørgsmålet besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at foranstaltninger, som indgår i en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af en lokalitet af fællesskabsbetydning, og som forud for en eventuel indtræden af negative virkninger på en naturtype, der findes på denne lokalitet, indbefatter en fremtidig udvikling af et område med samme naturtype, hvis gennemførelse imidlertid først vil være afsluttet efter en vurdering af, om en eventuel skade på lokalitetens integritet er væsentlig, ikke skal tages i betragtning i forbindelse med denne vurdering. Disse foranstaltninger kan i givet fald anses for »kompensationsforanstaltninger« som omhandlet i artiklens stk. 4, forudsat at betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt.

Sagsomkostninger

65 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Syvende Afdeling) for ret:

Artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal fortolkes således, at foranstaltninger, som indgår i en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af en lokalitet af fællesskabsbetydning, og som forud for en eventuel indtræden af negative virkninger på en naturtype, der findes på denne lokalitet, indbefatter en fremtidig udvikling af et område med samme naturtype, hvis gennemførelse imidlertid først vil være afsluttet efter en vurdering af, om en eventuel skade på lokalitetens integritet er væsentlig, ikke skal tages i betragtning i forbindelse med denne vurdering. Disse foranstaltninger kan i givet fald anses for »kompensationsforanstaltninger« som omhandlet i artiklens stk. 4, forudsat at betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt.

Underskrifter