A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hetedik tanács)

2016. július 21.*

„Előzetes döntéshozatal — Környezet — 92/43/EGK irányelv — A természetes élőhelyek védelme — Különleges természetmegőrzési területek — Natura 2000 terület »A Schelde és Durme folyók torkolata a holland határtól Gentig« — Kikötőterület fejlesztése — Valamely terv vagy projekt védett természeti területre gyakorolt hatásainak vizsgálata — Kedvezőtlen hatások bekövetkezése — Az elpusztított résszel azonos terület előzetes, de még be nem fejezett fejlesztése — A vizsgálatot követő megvalósítás — A 6. cikk (3) és (4) bekezdése”

A C-387/15. és C-388/15. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Raad van State (államtanács, Belgium) a Bírósághoz 2015. július 17-én érkezett, 2015. július 13-i határozataival terjesztett elő az előtte a

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15),

valamint

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

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

és

a **Vlaams Gewest**

között,

a **Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen** részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (hetedik tanács),

tagjai: C. Toader (előadó) tanácselnök, A. Prechal és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

* Az eljárás nyelve: holland.

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– H. Orleans, R. Van Buel, M. Apers, D. Malcorps, M. Rijssens és G. Van De Walle, képviseletében I. Rogiers advocaat,

– a Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen képviseletében S. Vernaillen és J. Geens advocaten,

– a belga kormány képviseletében L. Van den Broeck és S. Vanrie, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: V. Tollenaere advocaat,

– az Európai Bizottság képviseletében E. Manhaeve és C. Hermes, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 206., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 2. kötet, 102. o.; a továbbiakban: élőhelyirányelv) 6. cikke (3) és (4) bekezdésének értelmezésére vonatkoznak.

2 E kérelmeket egyrészt Hilde Orleans, Rudi Van Buel és Marina Apers, másrészt pedig Denis Malcorps, Myriam Rijssens és Guido Van De Walle, valamint a Vlaams Gewest (flamand régió, Belgium) között folyamatban lévő két jogvita keretében terjesztették elő, amelyek tárgya „Az antwerpeni tengeri kikötő területének körülhatárolása – Bal parti kikötőfejlesztés” regionális területfejlesztési tervet (a továbbiakban: GRUP) létrehozó rendeletek érvényességének a vitatása.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 Az élőhelyirányelv első és harmadik preambulumbekezdése előírja:

„[...] a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása, beleértve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmét – miként [az EUMSZ 191. cikk] megállapítja – a Közösség általános érdekében álló, alapvetően fontos célkitűzés.

[...]

[...] ezen irányelv fő célja, a biológiai sokféleség fenntartásának előmozdítása a gazdasági, társadalmi, kulturális és regionális igények figyelembevételével, hozzájárul a fenntartható fejlődés közös céljának megvalósításához; [...] a biológiai sokféleség fenntartása egyes esetekben megkívánja bizonyos emberi tevékenységek fenntartását és ösztönzését is”.

4 Ezen irányelv 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[...]

e) *egy természetes élőhely védettségi helyzete* [helyesen: állapota]: a természetes élőhelyet és jellegzetes fajait érintő azon hatások összessége, amelyek a 2. cikkben meghatározott területen belül hosszú távon befolyásolhatják az élőhely természetes kiterjedését, szerkezetét és funkcióit, csakúgy mint jellegzetes fajainak hosszú távú fennmaradását.

Egy természetes élőhely »védettségi állapota« abban az esetben minősül »kedvezőnek«, ha:

– természetes kiterjedése és az azon belül található területek nagysága állandó vagy növekvő,

továbbá

– hosszú távú fennmaradásához szükséges sajátos szerkezete és funkciói biztosítottak és valószínűleg a belátható jövőben is biztosítottak lesznek

[...]

k) *közösségi jelentőségű természeti terület*: olyan természeti terület, amely az azt magában foglaló bioföldrajzi régión vagy régiókon belül jelentős mértékben hozzájárul az I. mellékletben felsorolt természetes élőhely [helyesen: természetes élőhelytípus] vagy a II. mellékletben felsorolt faj kedvező védettségi állapotának fenntartásához, illetve helyreállításához, csakúgy, mint a 3. cikkben említett Natura 2000 egységességéhez, és/vagy a biológiai sokféleség fenntartásához az érintett bioföldrajzi régión vagy régiókon belül.

[...]

l) *különleges természetmegőrzési terület*: olyan, közösségi jelentőségű és a tagállamok által törvényi [helyesen: jogszabályi], közigazgatási és/vagy szerződéses aktus útján kijelölt természeti terület, amelyben meghozták a szükséges intézkedéseket azon természetes élőhelyek és/vagy fajok populációinak kedvező védettségi helyzetének [helyesen: állapotának] helyreállítására, illetve fenntartására, amelyek céljára a természeti területet kijelölték;

[...]”

5 Az említett irányelv 2. cikke értelmében:

„(1) Az irányelv célja, hogy a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelmével hozzájáruljon a biológiai sokféleség biztosításához a Szerződésben érintett tagállamok európai területén belül [helyesen: a tagállamoknak a Szerződés hatálya alá tartozó európai területén belül].

(2) Az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések célja a közösségi érdekeltségű [helyesen: jelentőségű] természetes élőhelyek, valamint vadon élő állat- és növényfajok kedvező védettségi helyzetének [helyesen: állapotának] fenntartása, illetve helyreállítása.

(3) Az irányelvnek megfelelően hozott intézkedések figyelembe veszik a gazdasági, társadalmi és kulturális igényeket, valamint a regionális és a helyi sajátosságokat is.”

6 Ugyanezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a szövege a következő:

„Különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre. Az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat magában foglaló, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyéül szolgáló természeti területekből álló hálózat célja, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön, illetve elterjedési területükön belül.

[...]”

7 Az élőhelyirányelv 6. cikke a következőt mondja ki:

„(1) A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi [helyesen: természetmegőrzési] területek védelméhez szükséges intézkedéseket, megfelelő esetben beleértve a kifejezetten az egyes természeti területekre kiadott vagy más fejlesztési tervek részét képező intézkedési terveket, továbbá olyan törvényi [helyesen: jogszabályi], közigazgatási vagy szerződéses aktusokat [helyesen: intézkedéseket] is, amelyek az adott természeti területen megtalálható, az I. mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.

(2) A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a különleges természetmegőrzési területeken található olyan természetes élőhelytípusok és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására, amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet [helyesen: A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megakadályozzák a különleges természetmegőrzési területeken található fajok természetes élőhelytípusainak és élőhelyeinek károsodását, valamint azon fajok zavarását, amelyek számára e területeket kijelölték, amennyiben a zavaró tényezők jelentős kihatással lehetnek az irányelv céljaira].

(3) Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével [helyesen: megőrzésével] kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program [helyesen: projekt] hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program [helyesen: projekt] részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében [helyesen: rendelkezéseire is figyelemmel] az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot [helyesen: projektet], ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.

(4) Amennyiben a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának kedvezőtlen eredménye ellenére valamely elsődlegesen fontos, társadalmi vagy gazdasági jellegű közösségi érdekre figyelemmel [helyesen: valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okra figyelemmel, ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat is] – alternatív megoldás hiányában – mégis végre kell hajtani egy tervet vagy programot [helyesen: projektet], a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében. A tagállam az elfogadott kiegyenlítő intézkedésekről értesíti a Bizottságot.

Amennyiben az érintett természeti terület elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust foglal magában, és/vagy veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgál, kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos, továbbá –

a Bizottság véleménye szerint [helyesen: a Bizottság véleményét követően] – a közérdek kényszerítő indokain alapuló szempontokat lehet érvényesíteni [helyesen: nyomós közérdeken alapuló egyéb kényszerítő okokra lehet hivatkozni].”

A belga jog

8 Az 1997. október 21-i decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (a természetvédelemről és a természeti környezetről szóló rendelet, *Belgisch Staatsblad*, 1998. január 10., 599. o.), 2. cikkének 30. pontja „a különleges természetmegőrzési terület épségére gyakorolt jelentős hatást” a következőképpen határozza meg:

„az érintett különleges természetmegőrzési területre olyan mértékű érezhető és kimutatható következményekkel járó hatás, hogy érezhető és kimutatható következmények állnak be azon faj(ok) vagy élőhely(ek) védettségi állapotát illetően, amely(ek) számára az érintett különleges természetmegőrzési területet kijelölték, vagy a jelen rendelet III. mellékletében szereplő és az érintett különleges természetmegőrzési területen előforduló faj(ok) védettségi állapotát illetően.”

9 E rendelet 2. cikkének 38. pontja a következőképpen határozza meg a „különleges természetmegőrzési terület épségét”:

„biotikus és abiotikus tényezők összessége azoknak az alábbiak megőrzéséhez szükséges térbeli és ökológiai tulajdonságaival és folyamataival együtt:

a) azon természetes élőhelyek és azon fajok élőhelyei, amelyek számára az érintett különleges természetmegőrzési területet kijelölték, és

b) a III. mellékletben szereplő fajok”.

10 Az említett rendelet 36ter. cikke szerint:

„1. § Hatáskörének keretein belül a hatóság az érintett terület rendeltetésétől függetlenül meghozza a különleges természetmegőrzési terület megőrzéséhez szükséges intézkedéseket, amelyeknek minden esetben meg kell felelniük a jelen rendelet I. mellékletében szereplő élőhelytípusok és a jelen rendelet II., III. és IV. mellékletében szereplő fajok, valamint a jelen rendelet IV. mellékletében nem szereplő és a Vlaamse Gewest [flamand régió] területén rendszeresen előforduló vonuló fajok ökológiai szükségleteinek. A flamand kormány a szükséges természetvédelmi intézkedéseket és az ökológiai szükségleteket, valamint a védelmi célkitűzések meghatározására irányuló eljárást illetően részletes szabályokat dolgozhat ki.

[...]

3. § Megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan engedélyköteles tevékenység, terv vagy projektkülönleges természetmegőrzési terület épségére gyakorolt jelentős hatásait illetően, amely akár önmagában, akár pedig egy vagy több fennálló vagy tervezett tevékenység, terv vagy projekt részeként valószínűleg jelentős hatással lesz az érintett különleges természetmegőrzési területre.

[...]

A projektgazda felelős a megfelelő hatásvizsgálat elvégzéséért.

[...]

4. § Az engedélykérelemről, tervről vagy projektről dönteni hivatott hatóság csak akkor adhatja meg az engedélyt vagy hagyhatja jóvá a tervet, illetve projektet, ha a terv vagy projekt, illetve a tevékenység végzése valószínűleg nem lesz jelentős hatással az érintett különleges természetmegőrzési területre. Az illetékes hatóság minden esetben gondoskodik arról, hogy feltételek megállapítása útján ne érhesse jelentős hatás az érintett különleges természetmegőrzési terület épségét.

5. § A 4. §-tól eltérően csak akkor engedélyezhető vagy hagyható jóvá az olyan engedélyköteles tevékenység, terv vagy projekt, amely akár önmagában, akár pedig egy vagy több fennálló vagy tervezett tevékenység, terv vagy projekt részeként valószínűleg jelentős hatással lesz az érintett különleges természetmegőrzési területre:

a) ha megállapítást nyer, hogy az érintett különleges természetmegőrzési terület épsége tekintetében nem állnak rendelkezésre kevésbé kedvezőtlen alternatív megoldások, és

b) valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okra figyelemmel, ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat is. Amennyiben az érintett különleges természetmegőrzési terület vagy e terület valamely része elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust foglal magában, vagy veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgál, kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos, továbbá – a Bizottság véleményét követően – nyomós közérdeken alapuló egyéb kényszerítő okok vehetők figyelembe.

Az előző bekezdés szerinti eltérés ezenkívül csak az alábbi feltételek teljesülése esetén engedélyezhető:

1° megtették azokat a szükséges kiegyenlítő intézkedéseket, és megtették vagy meg fogják tenni azokat az érintett terület megőrzéséhez szükséges aktív intézkedéseket, amelyek biztosítják a különleges természetmegőrzési területek általános egységességének megóvását;

2° a kiegyenlítő intézkedések olyan jellegűek, hogy főszabály szerint egyenértékű élőhely vagy ezen élőhely legalább hasonló területű természetes környezetének aktív fejlesztésére kerül sor.

A flamand kormány – a kevésbé kedvezőtlen alternatívák vizsgálata érdekében és a kiegyenlítő intézkedések tárgyában –részletes szabályokat dolgozhat ki, amelyek alapján megfelelő vizsgálatot kell előírni a tevékenység azon élőhelyekre, valamely faj élőhelyeire és faj(ok)ra gyakorolt hatásai tekintetében, amelyek számára az érintett különleges természetmegőrzési területet kijelölték.

A flamand kormány dönt arról, hogy fennáll-e valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő ok, ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat is.

A jelen bekezdés szerinti eltérési eljárás során hozott minden határozatot indokolni kell.”

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

11 Az alapeljárások a GRUP-ra vonatkoznak, amelynek tárgya a Schelde folyó bal partján az antwerpeni kikötő (Belgium) egy nagy részének a fejlesztése.

12 Ez a projekt „A Schelde és Durme folyók torkolata a holland határtól Gentig” elnevezésű, többek között a „torkolat” élőhelytípus tekintetében különleges természetmegőrzési területként kijelölt Natura 2000 területet érinti (a továbbiakban: az érintett Natura 2000 terület).

13 2012. április 27-i rendeletével a flamand kormány ideiglenesen elfogadta a GRUP tervezetét, amely a 2013. április 30-i rendelettel véglegesen rögzítésre került. Ez utóbbi rendeletet annak felfüggesztése és megsemmisítése iránti keresettel a Raad van State (államtanács, Belgium) előtt megtámadták. 2013. december 3-i ítéletével ez a bíróság elrendelte az említett rendelet végrehajtásának részleges felfüggesztését, különösen annak a Beveren települést (Belgium) érintő részében.

14 E részleges felfüggesztést követően, a flamand kormány 2014. október 24-én elfogadta a 2013. április 30-i rendelet tartalmát módosító helyesbítő rendeletet, visszavonva és felváltva annak felfüggesztett rendelkezéseit. A 2014. október 24-i rendeletet 2014. november 28-án a *Belgisch Staatsbladban* közzétették.

15 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kiderül, hogy a 2012. április 27-i és a 2014. október 24-i rendeletek tárgyát képező GRUP valószínűleg jelentős hatással lesz az érintett Natura 2000 területre, mivel a tervezett munkálatok azon földek megszüntetésével járnak, amelyek az e területen lévő bizonyos élőhelytípusokhoz tartoznak.

16 Különösen Beveren település Doel-i körzetét – amelyben az alapügyek felperesei laknak – és a környező poldereket tekintve, amelyeket a „Saefthinge területnek" kell felváltania, amely magában foglalja a saefthinge-i kikötőmedencét, valamint egy árapálymedencét.

17 A Raad van Statéhoz (államtanács) felfüggesztés és megsemmisítés iránti kereseteket nyújtottak be, amely az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban azok közül az elsőt elutasította, és amelynek jelenleg a 2013. április 30-i és a 2014. október 24-i rendeletek érvényességét kell vizsgálnia.

18 A kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy a 2014. október 24-i rendelet tervezetéhez fűzött véleményében a Raad van State (államtanács) jogalkotói részlege kétségeit fejezte ki a GRUP és a Bíróság által többek között a 2014. május 15-i Briels és társai ítéletében (C-521/12, EU: C:2014:330) értelmezett élőhelyirányelv 6. cikkét átültető nemzeti intézkedések összeegyeztethetőségét illetően.

19 Azonban a flamand kormány ezeket a kételyeket megalapozatlannak tekintette. Ugyanis a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU: C:2014:330) alapjául szolgáló körülmények között az új természetes élőhely területét csak a meglévő terület hátrányos befolyásolását követően kellett kialakítani. E kormány szerint ez az oka annak, hogy a projektet érintő határozatelfogadásakor nem volt egyértelmű, hogy az említett projekt nem befolyásolja hátrányosan a különleges természetmegőrzési terület épségét.

20 A jelen esetben, e kormány szerint a jelenlegi GRUP megállapítja, egyrészt, hogy az érintett területek fejlesztése csak az élőhelyek és a természeti magterületeken élő fajok élőhelyeinek tartós kialakítása után válik lehetségessé. Másrészt az említett kormány határozata – a természetért és az erdőkért felelős ügynökség előzetes véleményezése után – fogja megállapítani az élőhelyek fenntartható és hatékony kialakítását a természeti területeken és az érintett terület rendeltetésének megvalósítására vonatkozó városrendezési engedély megadása iránti kérelemnek ezt a határozatot is magában kell foglalnia.

21 Így ugyanezen kormány szerint abban a pillanatban, amikor lehetségessé válik a meglévő terület hátrányos befolyásolása, a természeti magterületek akkor már az érintett Natura 2000 terület épségéhez fognak hozzájárulni. A GRUP-ban található természeti magterületek hátrányos befolyásolása tehát nem kiegyenlítő intézkedésnek, hanem az élőhelyirányelv 6. cikke (1) bekezdésének értelmében vett természetvédelmi intézkedésnek minősülne.

22 Az alapügyek felperesei a megsemmisítés iránti keresetük alátámasztása érdekében előadják, hogy valamely terv vagy projekt csak akkor hagyható jóvá, ha a megfelelő vizsgálat azt mutatja, hogy ez a terv vagy projekt nem befolyásolja hátrányosan a szóban forgó terület épségét. E tekintetben a vizsgálatot nem a természet meglévő helyzetére, hanem az első intézkedések következtében kialakult

helyzetére tekintettel folytatták le. Márpedig véleményük szerint különösen a 2014. május 15-i Briels és társai ítéletből (C-521/12, EU: C:2014:330) az következik, hogy az úgynevezett ellenálló természetnek tekinthető természeti magterület kialakítását legalább részben olyan kiegyenlítő intézkedésnek kell minősíteni, amely a megfelelő vizsgálat keretében nem vehető figyelembe.

23 Másodlagosan, amennyiben egy „ellenálló természetnek” tekinthető természeti magterület kialakítása nem kiegyenlítő intézkedésnek, hanem a természet úgynevezett önálló fejlődésének minősül, akkor ugyanezen felperesek még mindig a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU:C:2014:330) indokolására hivatkozva úgy vélik, hogy ezt a területet sem kell figyelembe venni.

24 Ezenkívül, véleményük szerint az olyan új természeti területeknek – a GRUP jóváhagyását követően történő – kialakításához használt technika, amelyeknek az érintett Natura 2000 terület sajátosságainak meg kellene felelniük, ellentétes a Bíróságnak az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatával, amely magában foglalja az elővigyázatosság elvét. Az illetékes nemzeti hatóságoknak tehát meg kell tagadniuk a kérdéses terv vagy projekt jóváhagyását, ha még nem bizonyosodtak meg arról, hogy az nem befolyásolja hátrányosan a szóban forgó terület épségét.

25 Az alapügyek felpereseinek érveire adott válaszában a flamand régió úgy véli, hogy e felperesek tévesen indulnak ki abból, hogy a GRUP az említett terület épségét hátrányosan befolyásolja. Ugyanis az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése csak a jelentős hatásokra vonatkozik.

26 Egyebekben, a flamand régió azt állítja, hogy az érintett területek állapota kedvezőtlen, így annak megőrzése nem merülhet fel, és hogy a helyreállítás lenne szükséges. A jelen esetben először egy ellenálló természetnek tekinthető természeti magterület kerülne kialakításra, mielőtt a kikötő fejlesztése folytatódna. Ezért az alapügyekben szóban forgó helyzet nem hasonlít a 2014. május 15-i Briels és társai ítéletben (C-521/12, EU: C:2014:330) alapul szolgáló helyzethez, mivel az ezen ítélet alapját képező ügyben a védett élőhely meglévő területére irányuló káros hatás anélkül következett be, hogy egy azonos típusú területet előzetesen kialakítottak volna.

27 A Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (Antwerpeni Kikötői Hatóság, Belgium) – az alapügyekben beavatkozó fél – szintén hangsúlyozza azon körülményt, hogy a GRUP semmilyen kárenyhítő vagy kiegyenlítő technikát nem alkalmaz, hanem természetvédelmi intézkedéseket foglal magában. Pontosítja, hogy a GRUP olyan természeti területek fejlesztését írja elő, amelyeket a meglévő élőhelyre irányuló bármilyen esetleges káros hatást megelőzően mindenképpen ki kell alakítani. Ugyanis, mint ahogyan említésre került, kétségtelen, hogy az élőhelyek új területei már teljesen ki lesznek alakítva mielőtt bármilyen káros hatás felmerülne azokon kívül. A GRUP előírásaiban foglalt ütemezés, valamint az ellenőrzés és a megfeleltetés időszakai bármikor lehetővé teszik majd e terv valós hatásának meghatározását, és annak biztosítását, hogy az átmeneti időszak ne eredményezzen semmilyen ökológiai visszaesést.

28 Mivel úgy ítélte meg, hogy az előtte lévő két ügy eldöntése az élőhelyirányelv rendelkezéseinek értelmezésétől függ, a Raad van State (államtanács) az eljárás felfüggesztéséről határozott, és előzetes döntéshozatal céljából a következő – az ezen ügyek mindegyikében azonos szöveggel megfogalmazott – kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„A regionális RUP (területfejlesztési terv) olyan városrendezési előírásokat tartalmaz, amelyek kötelező jelleggel szabályozzák, hogy azon területek fejlesztésére (konkrétan tengeri kikötői és vízhez kötött létesítmények, logisztikai parkok, víziút-infrastruktúrák, valamint közlekedési és szállítási infrastruktúrák tekintetében), amelyeken olyan természeti értékek találhatók (egy természetes élőhelytípus területe vagy egy olyan faj élőhelye, amelynek számára az érintett különleges természetmegőrzési területet kijelölték), amelyek hozzájárulnak az érintett különleges természetmegőrzési területek megőrzésével kapcsolatos célkitűzésekhez, csak egy állandó élőhely (Natura 2000 területen kijelölt) természeti magterületeken történő kialakítása után és a flamand természetvédelmi hatóságnak a természeti magterületek tartós kialakításának sikerére vonatkozó

előzetes véleményét – amelynek az említett rendelkezések végrehajtására vonatkozó városrendezési engedély megadása iránti kérelem részét kell képeznie – követően a flamand kormány által hozott határozat alapján van lehetőség.

Figyelembe vehetők-e ezek a városrendezési előírások a természeti magterület azokban feltételezett pozitív jellegű fejlesztésével együtt az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében vett esetleges jelentős hatások meghatározásakor és/vagy hatások vizsgálatának elvégzésekor, vagy e városrendezési előírások csak az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében vett »kiegyenlítő intézkedéseknek« tekinthetők, amennyiben teljesülnek az utóbbi rendelkezés szerinti feltételek?"

29 A Bíróság elnöke 2015. szeptember 18-i határozatával elrendelte a C-387/15. és a C-388/15. sz. ügy egyesítését az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

30 Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy a közösségi jelentőségű természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen, egy ilyen terület jövőbeni fejlesztését – e területen belüli természetes élőhelytípusra irányuló kedvezőtlen hatások bekövetkezését megelőzően – előirányzó olyan tervben vagy projektben szereplő intézkedések, amelynek a megvalósítására csak az említett terület épségére esetlegesen gyakorolt hatás jelentőségének vizsgálata után kerül sor, e cikk (3) bekezdésének megfelelően figyelembe vehetők ezen vizsgálat során vagy ezen intézkedéseket az említett cikk (4) bekezdése értelmében vett „kiegyenlítő intézkedéseknek" kell minősíteni.

31 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az élőhelyirányelv 6. cikke a tagállamokkal szemben egy sor kötelezettséget és egyedi eljárásokat állapít meg azzal a céllal, hogy biztosítsa – amint ezen irányelv 2. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik – a természetes élőhelyek és különösen a különleges természetmegőrzési területek kedvező védettségi állapotának fenntartását, vagy adott esetben helyreállítását (lásd ebben az értelemben: 2013. április 11-i Sweetman és társai ítélet, C-258/11, EU:C:2013:220, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32 Az élőhelyirányelv 6. cikkének rendelkezéseit ezen irányelv megőrzési célkitűzéseire tekintettel egy összefüggő egységként kell értelmezni. Ugyanis e cikk (2) és (3) bekezdése a természetes élőhelyeknek és a fajok élőhelyeinek azonos védelmi szintjét írja elő, míg a szóban forgó cikk (4) bekezdése csupán az említett (3) bekezdés második mondatától való eltérést engedő rendelkezésnek tekintendő (lásd ebben az értelemben: 2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet, C-399/14, EU:C:2016:10, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

33 Így, az említett irányelv 6. cikke az e cikk (1), (2) és (4) bekezdésében foglalt három kategóriába, azaz a védelmi intézkedések, a megelőző intézkedések, illetve a kiegyenlítő intézkedések kategóriájába sorolja az intézkedéseket.

34 Az alapügyekben az Antwerpeni Kikötői Hatóság és a belga kormány úgy véli, hogy a GRUP-ban foglalt városrendezési előírások az élőhelyirányelv 6. cikke (1) bekezdésének értelmében vett természetvédelmi intézkedéseknek minősülnek. E kormány úgy ítéli meg, hogy az ilyen intézkedések esetlegesen az ezen irányelv (2) bekezdésének hatálya alá tartozhatnak.

35 Ebben a tekintetben meg kell jegyezni, hogy az élőhelyirányelv 1. cikkének e) pontja értelmében egy természetes élőhely védettségi állapota különösen abban az esetben minősül „kedvezőnek", ha a természetes kiterjedése és az azon belül található területek nagysága állandó vagy növekvő, továbbá ha a hosszú távú fennmaradásához szükséges sajátos szerkezete és funkciói biztosítottak és valószínűleg a belátható jövőben is biztosítottak lesznek.

36 Ebben az összefüggésben a Bíróság már megállapította, hogy ezen irányelv rendelkezéseinek célja, hogy a tagállamok a természetes élőhelytípust magában foglaló területek vonatkozásában megtegyék a megfelelő védelmi intézkedéseket az említett természeti területek ökológiai jellegzetességeinek megőrzése érdekében (lásd: 2013. április 11-i Sweetman és társai ítélet, C-258/11, EU: C:2013:220, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37 A jelen esetben a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy a GRUP többek között az érintett Natura 2000 területhez tartozó 20 hektárnyi iszapzátonyt és dagálykor vízzel borított földterületet szüntetné meg.

38 Következésképpen meg kell jegyezni, hogy egyrészt az e bíróság által kifejtett ténybeli megállapítások azt mutatják, hogy az alapügyekben szóban forgó intézkedések többek között az e terület egy részének a megszüntetésére irányulnak. Ebből következően az ilyen intézkedések nem minősülhetnek az említett terület védelmét biztosító intézkedéseknek.

39 Másrészt, a megelőzési intézkedéseket illetően a Bíróság már megállapította, hogy az élőhelyirányelv 6. cikke (2) bekezdésének rendelkezései a környezet minőségének megőrzésére és védelmére vonatkozó fő cél megvalósítását szolgálják – ideértve a természetes élőhelytípusok, valamint az állat- és növényvilág védelmét is –, és általános védelmi kötelezettséget határoznak meg a természet olyan károsításának vagy megzavarásának megakadályozására, amely jelentős hatással lehet ezen irányelv célkitűzéseire (2010. január 14-i Stadt Papenburg ítélet, C-226/08, EU:C:2010:10, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 Így egy megelőzési intézkedés csak akkor felel meg az említett irányelv 6. cikke (2) bekezdésének, ha biztosított, hogy az nem okoz semmiféle olyan zavart, amely alkalmas arra, hogy jelentősen sértse az ugyanazon irányelv célkitűzéseit, különösen az irányelv által követett megőrzési célokat (2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet, C-399/14, EU:C:2016:10, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 Ebből következik, hogy az élőhelyirányelv 6. cikke (1) és (2) bekezdése az alapügyek szóban forgó körülményeihez hasonló körülmények között nem alkalmazható.

42 Következésképpen körül kell határolni az ezen irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésében feltett kérdés megválaszolását szolgáló jogi elemeket.

43 Az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése olyan vizsgálati eljárást ír elő, amelynek célja, hogy előzetes ellenőrzési mechanizmus segítségével biztosítsa, hogy valamely tervet vagy projektet – amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de arra jelentős hatással lehet – csak akkor lehessen engedélyezni, amennyiben nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét (2013. április 11-i Sweetman és társai ítélet, C-258/11, EU:C:2013:220, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 A szóban forgó rendelkezés tehát két szakaszt állapít meg. Az ugyanezen rendelkezés első mondatában található első szakasz valamely tervnek vagy projektnek valamely védett területre kifejtett hatásaira vonatkozó megfelelő vizsgálat lefolytatásának kötelezettségét írja elő a tagállamok számára, amennyiben a szóban forgó terv vagy projekt jelentős hatással lehet e területre (2013. április 11-i Sweetman és társai ítélet, C-258/11, EU: C:2013:220, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 Ebben a tekintetben, ha a természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen terv vagy projekt veszélyezteti a természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket, akkor úgy kell tekinteni, hogy az jelentős hatást gyakorolhat az adott természeti

területre. Ennek kockázatát az ilyen terv vagy projekt által érintett természeti terület egyedi környezeti jellemzőinek és feltételeinek figyelembevételével kell megítélni (2014. május 15-i Briels és társai ítélet, C-521/12, EU: C:2014:330, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46 Az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondatában említett, a megfelelő vizsgálatot követő második szakasz egy ilyen terv vagy projekt jóváhagyását attól teszi függővé, hogy az nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét, e cikk (4) bekezdésének rendelkezéseit figyelembe véve.

47 A Bíróság ily módon megállapította, hogy az, hogy valamely terv vagy projekt az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondata értelmében valamely természeti terület mint természetes élőhely épségét nem befolyásolja hátrányosan, azt feltételezi, hogy a kedvező védettségi állapot fennmarad, ami azt jelenti, hogy az érintett természeti területnek megmaradnak az olyan természetes élőhelytípus jelenlétéhez kötődő alapvető tulajdonságai, amelynek a megőrzéséhez fűződő cél indokolta e természeti terület közösségi jelentőségű területként való kijelölését ezen irányelv értelmében (2014. május 15-i Briels és társai ítélet, C-521/12, EU: C:2014:330, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 Különösen a feltett kérdésre adandó választ illetően először is emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet 29. pontjában (C-521/12, EU:C:2014:330, 29. pont) azt állapította meg, hogy valamely projektben előírt, a projekt által a Natura 2000 területre gyakorolt kedvezőtlen hatások ellensúlyozását célzó védelmi intézkedéseket nem lehet figyelembe venni az említett projekt hatásainak az említett 6. cikk (3) bekezdésében előírt vizsgálata keretében.

49 Kétségtelen, hogy az alapügyekben a körülmények nem azonosak a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU: C:2014:330) alapjául szolgáló ügyben szereplő körülményekkel, mivel az alapügyekben tervezett intézkedéseket a kedvezőtlen hatások kifejtését megelőzően kell elvégezni, míg abban az ügyben az intézkedéseket e hatásokat követően kellett elvégezni.

50 Mindazonáltal, a Bíróság ítélkezési gyakorlata azt hangsúlyozza, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése alapján végzett vizsgálat nem lehet hiányos, továbbá annak olyan teljes, pontos és végleges megállapításokat és következtetéseket kell tartalmaznia, amelyek minden észszerű tudományos kételyt eloszlatnak az érintett védett természeti területen tervezett munkálatok hatásait illetően (2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet, C-399/14, EU:C:2016:10, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 E tekintetben, az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése értelmében elvégzendő, a terv vagy projekt által az érintett területre gyakorolt hatásokra vonatkozó megfelelő vizsgálat azt jelenti, hogy az adott területre vonatkozó legújabb tudományos ismeretekre figyelemmel meg kell határozni a terv vagy projekt minden olyan részletét, amely önmagában, illetve más tervvel vagy projekttel együtt hatással lehet az e területet érintő megőrzési célkitűzésekre (lásd: 2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet, C-399/14, EU:C:2016:10, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 Egyebekben meg kell állapítani, hogy főszabály szerint a valamely új élőhely – a védett természeti területen található ugyanezen élőhely területe elvesztésének és minősége csökkenésének ellensúlyozását célzó – jövőbeli kialakításának esetlegesen kedvező hatásait csak nehezen lehet bizonyossággal előre látni, és mindenesetre ezek csak néhány éven belül lesznek láthatóak (lásd ebben az értelemben: 2014. május 15-i Briels és társai ítélet, C-521/12, EU:C:2014:330, 32. pont).

53 Másodszor, az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdése magában foglalja az elővigyázatosság elvét is, és hatékony módon hozzájárul ahhoz, hogy elkerülhetők legyenek a kérdéses terv vagy projekt következtében fellépő, a védett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatások. Az annál kevésbé szigorú engedélyezési kritérium, mint amely ebben a rendelkezésben szerepel, nem lenne

képes ilyen hatékonyan biztosítani az említett rendelkezés természeti területek védelmével kapcsolatos célkitűzéseinek megvalósulását (lásd ebben az értelemben: 2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet, C-399/14, EU: C:2016:10, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 Ezen elvnek az ezen irányelv 6. cikke (3) bekezdésének végrehajtásával összefüggésben történő alkalmazása azt követeli meg, hogy az illetékes nemzeti hatóság az érintett terület megőrzési célkitűzéseire figyelemmel és a projektben szereplő, a területre gyakorolt esetleges közvetlen káros hatások elkerülését vagy csökkentését célzó védelmi intézkedések figyelembevételével azzal a céllal vizsgálja meg a projekt által az e területre gyakorolt hatásokat, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a projekt nem befolyásolja hátrányosan az említett terület épségét (2014. május 15-i Briels és társai ítélet, C-521/12, EU: C:2014:330, 28. pont).

55 A jelen esetben, egyrészt, az érintett Natura 2000 területet hátrányosan befolyásoló hatások nem vitatottak, mivel azokat a kérdést előterjesztő bíróság számszerűsíteni tudta. Másrészt, a természeti magterületek kialakításából eredő előnyöket már figyelembe vették a vizsgálat és az említett területet érintő jelentős hatás hiányának kimutatása során, miközben e területek kialakítási eredménye bizonytalan, mivel még nem fejeződött be.

56 Következésképpen az alapügyekbeli és a 2014. május 15-i Briels és társai ítélet (C-521/12, EU: C:2014:330) alapjául szolgáló körülmények annyiban hasonlóak, hogy a tervnek vagy a projektnek az érintett területre gyakorolt hatásainak vizsgálata időpontjában az e területet érintő jelentős hatások enyhítését szolgáló jövőbeli előnyökben álló azonos előfeltevésen alapulnak, miközben az említett fejlesztési intézkedéseket nem hajtották végre.

57 Harmadszor, ki kell emelni – amint az a jelen ítélet 32. pontjában felidézésre került –, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének megfogalmazása nem tartalmaz semmilyen, a „kárenyhítő intézkedés” bármilyen fogalmára történő hivatkozást.

58 E tekintetben, ahogy azt a Bíróság már megállapította, az élőhelyirányelv 6. cikkében előírt védelmi intézkedések hatékony érvényesülése annak megakadályozását célozza, hogy az illetékes nemzeti hatóság a valójában kiegyenlítő intézkedéseket képező ún. kárenyhítő intézkedések révén megkerülje az e cikkben megállapított különös eljárásokat azáltal, hogy az említett cikk (3) bekezdése alapján olyan projekteket engedélyez, amelyek hátrányosan befolyásolják az érintett természeti terület épségét (2014. május 15-i Briels és társai ítélet, C-521/12, EU: C:2014:330, 33. pont).

59 Ebből következően valamely különleges természetmegőrzési terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen és az épségét hátrányosan befolyásoló terv vagy projekt negatív hatásai nem tartoznak az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének hatálya alá.

60 Az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdését illetően, emlékeztetni kell, hogy mint az élőhelyirányelv 6. cikke (3) bekezdésének második mondatában előírt engedélyezési kritériumtól eltérő rendelkezést, e rendelkezést szigorúan kell értelmezni (2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet, C-399/14, EU:C:2016:10, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) és az csak azt követően alkalmazható, hogy a terv vagy a projekt hatásait az említett (3) bekezdés rendelkezéseinek megfelelően vizsgálták (lásd ebben az értelemben: 2014. május 15-i Briels és társai ítélet, C-521/12, EU: C:2014:330, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61 Az esetleges kiegyenlítő intézkedések jellegének meghatározása érdekében az említett terület tekintetében fennálló hatásokat pontosan meg kell határozni. Az említett hatások ismerete a kérdéses területre vonatkozó megőrzési célkitűzések tekintetében ugyanis elengedhetetlen előfeltétele az említett irányelv 6. cikke (4) bekezdése alkalmazásának, mivel ezen elemek hiányában az említett eltérő rendelkezés semmilyen alkalmazási feltétele nem értékelhető. Az esetleges nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okoknak és a kevésbé káros alternatívák fennállásának a vizsgálata ugyanis a

mérlegelt terv vagy projekt által az említett terület tekintetében okozott veszélyekhez viszonyított mérlegelést tesz szükségessé (lásd ebben az értelemben: 2016. január 14-i Grüne Liga Sachsen és társai ítélet, C-399/14, EU: C:2016:10, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62 Az élőhelyirányelv 6. cikkének (4) bekezdése szerint, amennyiben az ezen irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerinti vizsgálat kedvezőtlen eredménye ellenére valamely nyomós közérdeken alapuló kényszerítő indokra figyelemmel – ideértve a társadalmi vagy gazdasági jellegű okokat – mégis végre kell hajtani egy tervet vagy projektet, és alternatív megoldás nem áll rendelkezésre, a tagállam minden szükséges kiegyenlítő intézkedést megtesz a Natura 2000 általános egységességének megóvása érdekében.

63 Következésképpen, ebben az összefüggésben az illetékes nemzeti hatóságok az említett irányelv 6. cikkének (4) bekezdése alapján akkor adhatják meg az engedélyt, ha az ott megállapított feltételek teljesülnek (lásd ebben az értelemben: 2014. május 15-i Briels és társai ítélet, C-521/12, EU: C:2014:330, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

64 A fenti megfontolásokra tekintettel a kérdésre azt a választ kell adni, hogy az élőhelyirányelv 6. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a közösségi jelentőségű természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen, az ilyen terület jövőbeni fejlesztését – az e területen belüli természetes élőhelytípusra irányuló kedvezőtlen hatások bekövetkezését megelőzően – előirányzó olyan tervben vagy projektben szereplő intézkedések, amelynek a megvalósítására csak az említett terület épségére esetlegesen gyakorolt hatás jelentőségének vizsgálata után kerül sor, nem vehetők figyelembe e vizsgálat során. Az ehhez hasonló intézkedések adott esetben csak akkor minősülhetnek az e cikk (4) bekezdésének értelmében vett „kiegyenlítő intézkedéseknek”, ha teljesülnek az ott rögzített feltételek.

A költségekről

65 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hetedik tanács) a következőképpen határozott:

A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a közösségi jelentőségű természeti terület kezeléséhez közvetlenül nem kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen, egy ilyen terület jövőbeni fejlesztését – az e területen belüli természetes élőhelytípusra irányuló kedvezőtlen hatások bekövetkezését megelőzően – előirányzó olyan tervben vagy projektben szereplő intézkedések, amelynek a megvalósítására csak az említett terület épségére esetlegesen gyakorolt hatás jelentőségének vizsgálata után kerül sor, nem vehetők figyelembe e vizsgálat során. Az ehhez hasonló intézkedések adott esetben csak akkor minősülhetnek az e cikk (4) bekezdésének értelmében vett „kiegyenlítő intézkedéseknek”, ha teljesülnek az ott rögzített feltételek.

Aláírások