Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (siedma komora)

z 21. júla 2016*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Životné prostredie — Smernica 92/43/EHS — Ochrana prirodzených biotopov — Osobitné chránené územia — Lokalita sústavy Natura 2000 ‚Ústie riek Šelda a Durme od holandskej hranice až po Gent' — Rozvoj prístavnej oblasti — Posudzovanie vplyvov plánu alebo projektu na chránenú lokalitu — Uskutočnenie nepriaznivých zásahov — Predbežný, avšak zatiaľ nedokončený rozvoj územia typu biotopov, ktoré zodpovedá zničenej časti — Dokončenie po posúdení — Článok 6 ods. 3 a 4"

V spojených veciach C-387/15 a C-388/15,

ktorých predmetom sú návrhy na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podané rozhodnutiami Raad van State (Štátna rada, Belgicko) z 13. júla 2015 a doručené Súdnemu dvoru 17. júla 2015, ktoré súvisia s konaniami:

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15)

a

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (C-388/15)

proti

Vlaams Gewest,

za účasti:

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

SÚDNY DVOR (siedma komora),

v zložení: predsedníčka siedmej komory C. Toader (spravodajkyňa), sudcovia A. Prechal a E. Jarašiūnas,

generálna advokátka: E. Sharpston,

* Jazyk konania: holandčina.

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— H. Orleans, R. Van Buel, M. Apers, D. Malcorps, M. Rijssens a G. Van De Walle, v zastúpení: I. Rogiers, advocaat,

— Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, v zastúpení: S. Vernaillen a J. Geens, advocaten,

— belgická vláda, v zastúpení: L. Van den Broeck a S. Vanrie, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci V. Tollenaere, advocaat,

— Európska komisia, v zastúpení: E. Manhaeve a C. Hermes, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu článku 6 ods. 3 a 4 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 1992, s. 7; Mim. vyd. 15/002, s. 102, ďalej len „smernica o biotopoch“).

2 Tieto návrhy boli podané v rámci sporov medzi Hildou Orleansovou, Rudim Van Buelom a Marinou Apersovou, ako aj Denisom Malcorpsom, Myriam Rijssensovou a Guidom Van De Wallem na jednej strane a Vlaams Gewest (Flámsky región, Belgicko) na druhej strane vo veci spochybnenia platnosti nariadení o stanovení regionálneho plánu zástavby „Vymedzenie lokality námorného prístavu Antverpy – Rozvoj prístavu na ľavom brehu“ (ďalej len „PRES“).

Právny rámec

Právo Únie

3 Prvé a tretie odôvodnenie smernice o biotopoch stanovujú:

„… udržanie, ochrana a zlepšenie kvality životného prostredia, vrátane ochrany prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín, je dôležitým cieľom všeobecného záujmu, ktorý sleduje spoločenstvo, ako je uvedené v článku [191 ZFEÚ].

…

… hlavným cieľom tejto smernice je podpora udržiavania biologickej rôznorodosti, berúc do úvahy hospodárske, spoločenské, kultúrne a regionálne požiadavky, táto smernica prispieva k všeobecnému cieľu udržateľného rozvoja;… udržiavanie takejto biologickej rôznorodosti môže v určitých prípadoch vyžadovať udržiavanie alebo podporu ľudských činností“.

4 Článok 1 tejto smernice stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

…

e) *stav ochrany prirodzeného biotopu* znamená súbor vplyvov pôsobiacich na prirodzený biotop a jeho typické druhy, ktoré môžu ovplyvniť jeho dlhodobé prirodzené rozdelenie, štruktúru a funkcie, ako aj dlhodobé prežitie jeho typických druhov v rámci územia uvedeného v článku 2.

Stav ochrany prirodzeného biotopu sa bude považovať za ‚priaznivý', keď:

— jeho prirodzený rozsah a územie, ktoré pokrýva, zostávajú stabilné alebo sa zväčšujú

a

— existuje špecifická štruktúra a funkcie, ktoré sú potrebné na jeho dlhodobé udržanie, a je pravdepodobné, že budú ďalej existovať v dohľadnom čase, a

…

k) *lokalita s európskym významom* znamená lokalitu, ktorá v biogeografickom regióne alebo regiónoch, ku ktorým patrí, prispieva výrazne k udržiavaniu alebo obnoveniu priaznivého stavu ochrany typu prirodzeného biotopu uvedeného v prílohe I alebo druhov uvedených v prílohe II a môže tiež značne prispieť ku koherencii ekologickej sústavy Natura 2000, uvedenej v článku 3, a/alebo významne prispieva k zachovaniu biologickej rôznorodosti v rámci príslušného biogeografického regiónu alebo regiónov.

…

l) *osobitné chránené územie* znamená lokalitu európskeho významu, označenú členskými štátmi štatutárnym, administratívnym a/alebo zmluvným aktom, kde sa uplatňujú ochranné opatrenia potrebné na zachovanie alebo obnovu prirodzených biotopov a/alebo populácií druhov, pre ktoré je lokalita vymedzená, v priaznivom stave ochrany;

…"

5 Podľa článku 2 uvedenej smernice:

„1. Cieľom tejto smernice je prispievať k zabezpečeniu biologickej rôznorodosti prostredníctvom ochrany prirodzených biotopov divokej fauny a flóry na európskom území členských štátov, ktoré sú stranami zmluvy.

2. Navrhnú sa opatrenia prijaté podľa tejto smernice, aby sa zachovali v prirodzenom stave ochrany alebo do takéhoto stavu obnovili, prirodzené biotopy a druhy divokej fauny a flóry európskeho významu.

3. Opatrenia prijaté podľa tejto smernice berú do úvahy hospodárske, sociálne a kultúrne požiadavky a regionálne a miestne charakteristiky."

6 Článok 3 ods. 1 tej istej smernice znie:

„Vytvorí sa súvislá európska ekologická sústava osobitných chránených území pod názvom Natura 2000. Táto sústava, pozostávajúca z lokalít, v ktorých sa vyskytujú typy prirodzených biotopov uvedených v prílohe I a prirodzené biotopy druhov uvedené v prílohe II, umožní udržanie typov prirodzených biotopov a biotopov druhov a v prípade potreby obnovenie priaznivého stavu ochrany v ich prirodzenom rozsahu.

…“

7 Článok 6 smernice o biotopoch stanovuje:

„1. Pre osobitne chránené územia vytvoria členské štáty potrebné ochranné opatrenia obsahujúce v prípade potreby príslušné plány riadenia, osobitne navrhnuté pre dané lokality alebo začlenené do ďalších plánov rozvoja, a primerané štatutárne, administratívne alebo zmluvné opatrenia, ktoré zodpovedajú ekologickým požiadavkám typov prirodzených biotopov uvedených v prílohe I a druhov uvedených v prílohe II, vyskytujúcich sa v týchto lokalitách.

2. Členské štáty podniknú primerané kroky, aby sa na osobitne chránených územiach predišlo poškodeniu prirodzených biotopov a biotopov druhov, ako aj rušeniu druhov, pre ktoré boli územia označené za chránené, pokiaľ by takéto rušenie bolo podstatné vo vzťahu k cieľom tejto smernice.

3. Akýkoľvek plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo nie je potrebný pre ňu, ale môže pravdepodobne významne ovplyvniť túto lokalitu, či už samotne, alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi, podlieha primeranému odhadu jeho dosahov [posúdeniu jeho vplyvov – *neoficiálny preklad*] na danú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany lokality. Na základe výsledkov zhodnotenia dosahov [posúdenia vplyvov – *neoficiálny preklad*] na lokalitu a podľa ustanovení odseku 4 príslušné vnútroštátne orgány súhlasia s plánom alebo projektom iba po presvedčení sa, že nepriaznivo neovplyvní integritu príslušnej lokality, a v prípade potreby po získaní stanoviska verejnosti.

4. Ak sa aj napriek negatívnemu odhadu dosahov [posúdeniu vplyvov – *neoficiálny preklad*] na lokalitu a pri neexistencii alternatívnych riešení plán alebo projekt musí realizovať z dôvodov vyššieho verejného záujmu, vrátane záujmov sociálnej a ekonomickej povahy, členský štát prijme všetky kompenzačné opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, že celková koherencia sústavy Natura 2000 bude ochránená. O prijatých kompenzačných opatreniach informuje Komisiu.

Ak sa v príslušnej lokalite vyskytuje prioritný biotop a/alebo prioritný druh, jediné dôvody, ktoré môžu prichádzať do úvahy, sú tie, ktoré sa týkajú zdravia alebo bezpečnosti ľudí, priaznivých dôsledkov primárneho významu na životné prostredie alebo tiež stanoviska Komisie k ďalším nevyhnutným dôvodom vyššieho verejného záujmu.“

Belgické právo

8 Článok 2 bod 30 decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (dekrét o ochrane životného prostredia a prirodzeného prostredia) z 21. októbra 1997 (*Belgisch Staatsblad* z 10. januára 1998, s. 599) definuje „významné narušenie integrity osobitného chráneného územia“ takto:

„narušenie, ktoré vedie k citeľným a preukázateľným dôsledkom na integritu osobitného chráneného územia v takom rozsahu, že má citeľné a preukázateľné dôsledky na stav ochrany druhu (alebo druhov) alebo biotopu (biotopov), pre ktoré bolo osobitné chránené územie vyhradené, alebo na stav ochrany druhu (druhov), ktorý sa uvádza v prílohe III tohto dekrétu, ak sa toto narušenie vyskytuje na predmetnom osobitnom chránenom území“.

9 Článok 2 bod 38 tohto dekrétu vymedzuje „integritu osobitného chráneného územia“ ako:

„súhrn biotických a abiotických prvkov v spojení s ich priestorovými a ekologickými vlastnosťami a procesmi, ktoré sú nevyhnutné na ochranu:

a) prirodzených biotopov a biotopov druhov, pre ktoré bolo označené dotknuté osobitné chránené územie, a

b) druhov uvedených v prílohe III“.

10 Článok 36b uvedeného dekrétu stanovuje:

„1. Správny orgán príjme v rámci svojej právomoci v osobitnom chránenom území bez ohľadu na účel dotknutého územia nevyhnutné ochranné opatrenia, ktoré musia počas celej doby spĺňať ekologické požiadavky typov biotopov uvedených v prílohe I tohto dekrétu a druhov uvedených v prílohách II, III a IV tohto dekrétu, ako aj druhov sťahovavého vtáctva, ktoré sa neuvádzajú v prílohe IV tohto dekrétu, ale ktoré sa zvyčajne vyskytujú na území Flámskeho regiónu. Flámska vláda môže stanoviť podmienky týkajúce sa nevyhnutných ochranných opatrení a ekologických požiadaviek, ako aj postup stanovenia cieľov ochrany.

…

3. Činnosť podliehajúca povoleniu, plán alebo program, ktoré samostatne alebo spolu s jednou alebo viacerými existujúcimi či plánovanými činnosťami, plánmi alebo programami môžu spôsobiť významné narušenie integrity osobitného chráneného územia, sa musia podrobiť primeranému posúdeniu, pokiaľ ide o významné vplyvy na osobitné chránené územie.

…

Iniciátor je zodpovedný za uskutočnenie primeraného posúdenia.

…

4. Orgán, ktorý má rozhodnúť o žiadosti o vydanie povolenia, o pláne alebo programe, môže povolenie vydať alebo plán, resp. program schváliť len vtedy, keď plán alebo program, resp. výkon činnosti nemôže viesť k významnému narušeniu integrity dotknutého osobitného chráneného územia. Príslušný orgán trvalo dbá na to, aby na základe stanovenia podmienok nemohlo dôjsť k významného narušeniu integrity osobitného chráneného územia.

5. Pre činnosť podliehajúcu povoleniu, pre plán alebo program, ktoré samostatne alebo spolu s jednou alebo viacerými existujúcimi či plánovanými činnosťami, plánmi alebo programami môžu spôsobiť významné narušenie integrity osobitného chráneného územia, možno odchylne od odseku 4 získať povolenie alebo súhlas len:

a) keď je zrejmé, že v prípade integrity osobitného chráneného územia nie sú k dispozícii nijaké menej škodlivé alternatívne riešenia, a

b) z naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu vrátane záujmov sociálnej a ekonomickej povahy. Ak je dotknuté osobitné chránené územie alebo jeho časť územím, ktorého súčasťou je typ prioritného prirodzeného biotopu alebo prioritný druh, možno vychádzať len z úvah týkajúcich sa zdravia alebo bezpečnosti ľudí, priaznivých dôsledkov primárneho významu na životné prostredie alebo tiež ďalších naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu v zmysle stanoviska Komisie.

Odchýlka v zmysle predchádzajúceho odseku je okrem toho prípustná len vtedy, keď sú splnené tieto podmienky:

1 prijali sa nevyhnutné kompenzačné opatrenia a boli alebo budú prijaté nevyhnutné aktívne ochranné opatrenia, ktoré zabezpečia, že sa zachová celková koherencia osobitného chráneného územia alebo osobitných chránených území;

2 prostredníctvom kompenzačných opatrení môže v zásade dôjsť k aktívnemu rozvoju rovnocenného biotopu alebo jeho prirodzeného prostredia, ktoré má prinajmenšom porovnateľnú plochu.

Na účely preskúmania menej škodlivých alternatívnych riešení a v oblasti kompenzačných opatrení môže flámska vláda stanoviť podmienky, podľa ktorých treba uskutočniť primerané posúdenie vplyvov činnosti na biotopy, biotopy druhu a druh alebo druhy, pre ktoré bolo osobitné chránené územie vyhradené.

Flámska vláda rozhodne, či ide o naliehavý dôvod vyššieho verejného záujmu vrátane záujmov sociálnej a ekonomickej povahy.

Každé rozhodnutie prijaté na základe konania o výnimke v zmysle tohto odseku musí byť odôvodnené.“

Spory vo veciach samých a prejudiciálna otázka

11 Spory vo veciach samých sa týkajú PRES, ktorý stanovuje rozvoj veľkej časti prístavu Antverpy (Belgicko) na ľavom brehu rieky Šelda.

12 Tento projekt má vplyv na lokalitu sústavy Natura 2000, nazvanú „Ústie riek Šelda a Durme od holandskej hranice až po Gent“ (ďalej len „dotknutá lokalita sústavy Natura 2000“) a označenú ako osobitné chránené územie najmä pre typ biotopu „ústie“.

13 Nariadením z 27. apríla 2012 flámska vláda prijala predbežný návrh PRES, ktorého konečné znenie bolo stanovené nariadením z 30. apríla 2013. Proti tomuto poslednému uvedenému nariadeniu boli na Raad van State (Štátna rada, Belgicko) podané návrh na pozastavenie účinnosti a žaloba o neplatnosť. Rozsudkom z 3. decembra 2013 nariadil tento súd čiastočné pozastavenie účinnosti uvedeného nariadenia, najmä pokiaľ ide o obec Beveren (Belgicko).

14 V nadväznosti na toto čiastočné pozastavenie účinnosti flámska vláda prijala 24. októbra 2014 opravné nariadenie, ktorým sa mení a dopĺňa obsah nariadenia z 30. apríla 2013 tak, že ustanovenia, ktorých účinnosť bola pozastavená, boli z tohto nariadenia vypustené a nahradené. Nariadenie z 24. októbra 2014 bolo uverejnené v *Belgisch Staatsblad* 28. novembra 2014.

15 Z návrhov na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že PRES, ktorého sa týkali nariadenia z 27. apríla 2012 a 24. októbra 2014 môže významne ovplyvniť dotknutú lokalitu sústavy Natura 2000 v rozsahu, v akom budú mať plánované práce ničivé účinky na pozemky patriace do určitých typov biotopov nachádzajúcich sa v tejto lokalite.

16 Konkrétne časť Doel obce Beveren, v ktorej bývajú žalobcovia vo veciach samých, a priľahlé poldre musia ustúpiť „zóne Saefthinge“, ktorá zahrnuje prístav Saefthinge, ako aj prílivové nádrže.

17 Na Raad van State (Štátna rada) boli podané návrh na pozastavenie účinnosti a žaloba o neplatnosť, pričom tento vnútroštátny súd v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania zamietol návrh na pozastavenie účinnosti a v súčasnosti rozhoduje o platnosti nariadení z 30. apríla 2013 a 24. októbra 2014.

18 Vnútroštátny súd spresňuje, že legislatívne oddelenie Raad van State (Štátna rada) vo svojom stanovisku k návrhu nariadenia z 24. októbra 2014 vyjadrilo pochybnosti o zlučiteľnosti PRES s vnútroštátnymi opatreniami na prebratie článku 6 smernice o biotopoch, tak ako ho vyložil Súdny dvor najmä vo svojom rozsudku z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330).

19 Flámska vláda však považovala tieto pochybnosti za nedôvodné. Za okolností, ktoré viedli k vyhláseniu rozsudku z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330), sa totiž rozvoj nového územia prirodzeného biotopu mal uskutočniť až po nepriaznivom zásahu do existujúceho územia. Práve to predstavuje dôvod, pre ktorý nebolo v čase prijatia rozhodnutia týkajúceho sa projektu isté, či uvedený projekt nebude mať nepriaznivý vplyv na integritu osobitného chráneného územia.

20 V prejednávanej veci podľa tejto vlády daný PRES na jednej strane stanovuje, že rozvoj dotknutých lokalít je možný až po vytvorení trvalého biotopu a biotopu druhov v prírodných jadrových územiach. Na druhej strane sa v rozhodnutí uvedenej vlády musí konštatovať udržateľný a účinný rozvoj biotopov v prírodných oblastiach na základe predchádzajúceho stanoviska agentúry pre prírodu a lesy, pričom aj žiadosť o vydanie územného povolenia týkajúca sa uskutočnenia zámerov, ktoré boli pre dotknutú lokalitu stanovené, musí obsahovať toto rozhodnutie.

21 Podľa tej istej vlády tak v okamihu, keď bude možné nepriaznivo zasiahnuť do existujúceho územia, budú prírodné jadrové územia už súčasťou integrity dotknutej lokality sústavy Natura 2000. Zaradenie prírodných jadrových území do PRES nepredstavuje teda kompenzačné opatrenie, ale je ochranným opatrením v zmysle článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch.

22 Žalobcovia vo veciach samých na podporu svojej žaloby o neplatnosť uvádzajú, že plán alebo projekt môže byť schválený až vtedy, keď primerané posúdenie preukáže, že tento plán alebo projekt nemá nepriaznivý vplyv na integritu dotknutej lokality. V tejto súvislosti sa vykonalo preskúmanie nie vo vzťahu k existujúcemu stavu prírody, ale vo vzťahu k stavu, ktorý bude vyplývať z prvých opatrení. Podľa žalobcov vo veciach samých však najmä z rozsudku z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330), vyplýva, že vytvorenie tzv. „odolného“ prírodného jadrového územia treba aspoň sčasti chápať ako kompenzačné opatrenie, ktoré nemožno zohľadniť v rámci primeraného posúdenia.

23 Subsidiárne za predpokladu, že by rozvoj „odolného“ prírodného jadrového územia nepredstavoval kompenzačné opatrenie, ale bol by tzv. autonómnym rozvojom prírody, tí istí žalobcovia, ktorí sa naďalej opierajú o odôvodnenia rozsudku z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330), sa domnievajú, že ani táto lokalita nesmie byť zohľadnená.

24 Okrem toho sa domnievajú, že použitá technika spočívajúca v rozvoji nových prírodných lokalít, ktoré musia zodpovedať vlastnostiam dotknutej lokality sústavy Natura 2000, po tom, čo bol schválený PRES, je v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, ktorý zahrnuje zásadu predchádzania škodám. Príslušné vnútroštátne orgány tak nemali schváliť plán alebo projekt v prípade, že si neboli isté, či tento plán alebo projekt nebude mať nepriaznivý vplyv na integritu dotknutej lokality.

25 V odpovedi na tvrdenia žalobcov vo veciach samých sa Flámsky región domnieva, že je nesprávne, že títo žalobcovia vychádzajú zo zásady, že PRES má nepriaznivý vplyv na integritu uvedenej lokality. Článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch sa totiž vzťahuje jedine na významné nepriaznivé vplyvy.

26 Navyše Flámsky región tvrdí, že stav dotknutých lokalít je nepriaznivý, takže jeho zachovanie neprichádza do úvahy, pričom je nevyhnutná obnova. V prejednávanej veci sa pred začatím s realizáciou rozvoja prístavu najskôr vytvorí odolné prírodné jadrové územie. V dôsledku toho situácia, o ktorú ide vo veciach samých, nie porovnateľná so situáciou, v prípade ktorej bol vyhlásený rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330), keďže vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, sa nepriaznivý zásah do existujúceho územia chráneného biotopu uskutočnil bez toho, aby sa predtým vytvorilo územie takého istého typu.

27 Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (Správa prístavu Antverpy, Belgicko), vedľajší účastník konania vo veciach samých, zdôrazňuje tiež okolnosť, že PRES neuplatňuje nijakú techniku zmiernenia alebo kompenzácie, ale obsahuje ochranné opatrenia. Spresňuje, že PRES stanovuje rozvoj prírodných lokalít, ktoré musia byť nevyhnutne upravené pred akýmkoľvek prípadným nepriaznivým zásahom do existujúceho biotopu. Ako bolo uvedené, je totiž nepochybné, že nové lokality biotopov budú úplne rozvinuté ešte skôr, ako by mohol dôjsť k akémukoľvek nepriaznivému vplyvu mimo týchto lokalít. Rozvrh zahrnutý do podmienok PRES, ako aj obdobia dohľadu a prispôsobenia umožnia kedykoľvek určiť skutočný vplyv tohto plánu a zabezpečiť, aby prechodné obdobie nespôsobilo nijaké narušenie životného prostredia.

28 Keďže Raad van State (Štátna rada) zastáva názor, že rozhodnutie v oboch veciach, ktoré jej boli predložené, závisí od výkladu ustanovení smernice o biotopoch, rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky formulované v oboch uvedených veciach rovnakým spôsobom:

„PRES obsahuje predpisy územného plánovania, v ktorých sa záväzne upravuje, že rozvoj oblastí (konkrétne pre podniky námorných prístavov a vodohospodárske podniky, logistické parky, infraštruktúry vodných ciest, ako aj pre dopravnú a prepravnú infraštruktúru), v ktorých sa nachádzajú environmentálne hodnoty (oblasť prirodzeného biotopu alebo biotop druhu, pre ktorý bolo predmetné osobitné chránené územie vyhradené), ktoré prispievajú k cieľu ochrany príslušných osobitných chránených území, je možný až po vytvorení trvalého biotopu v prírodnom jadrovom území (označeného v lokalite sústavy Natura 2000) a keď flámska vláda na základe predchádzajúceho stanoviska flámskych správnych orgánov príslušných pre ochranu životného prostredia, ktoré musí byť súčasťou žiadosti o vydanie územného povolenia na uskutočnenie uvedených zámerov rozhodne, že sa podarilo trvalo zriadiť prírodné jadrové územia.

Možno tieto predpisy týkajúce sa územného plánovania s pozitívnym vývojom prírodného jadrového územia, ktorý sa v nich predpokladá, zohľadniť pri určení možného významného narušenia a/alebo uskutočnení posúdenia vplyvov v zmysle článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch, alebo možno tieto pravidlá územného plánovania považovať len za „kompenzačné opatrenia“ v zmysle článku 6 ods. 4 smernice o biotopoch, ak sú splnené podmienky tohto ustanovenia?“

29 Rozhodnutím predsedu Súdneho dvora z 18. septembra 2015 boli veci C-387/15 a C-388/15 spojené na spoločné konanie na účely písomnej časti konania, ústnej časti konania a rozsudku.

O prejudiciálnej otázke

30 Svojou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa ustanovenia článku 6 smernice o biotopoch majú vykladať v tom zmysle, že opatrenia zahrnuté v pláne alebo projekte, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality s európskym významom alebo pre ňu nie je nevyhnutný a ktorý pred uskutočnením nepriaznivého zásahu do typu prirodzeného biotopu nachádzajúceho sa v tejto lokalite predpokladá budúci rozvoj územia tohto typu, pričom však jeho dokončenie je naplánované až po posúdení významu prípadného nepriaznivého vplyvu na integritu uvedenej lokality, môžu byť zohľadnené v rámci tohto posúdenia v súlade s odsekom 3 tohto článku, alebo či tieto opatrenia majú byť kvalifikované ako „kompenzačné opatrenia“ v zmysle odseku 4 uvedeného článku.

31 Na úvod treba pripomenúť, že článok 6 smernice o biotopoch ukladá členským štátom súbor povinností a osobitných postupov, ktoré majú zabezpečiť, ako to vyplýva aj z článku 2 ods. 2 tejto smernice, aby sa prirodzené biotopy, a predovšetkým osobitné chránené územia, zachovali v priaznivom stave ochrany alebo sa do takéhoto stavu obnovili (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. apríla 2013, Sweetman a i., C-258/11, EU:C:2013:220, bod 36, ako aj citovanú judikatúru).

32 Ustanovenia článku 6 smernice o biotopoch sa majú vykladať ako koherentný celok vzhľadom na ciele ochrany stanovené v tejto smernici. Odseky 2 a 3 tohto článku totiž majú zabezpečiť rovnakú úroveň ochrany prirodzených biotopov a biotopov druhov, zatiaľ čo odsek 4 uvedeného článku je len ustanovením, ktoré upravuje výnimku z druhej vety uvedeného odseku 3 (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i., C-399/14, EU:C:2016:10, bod 52, ako aj citovanú judikatúru).

33 Článok 6 uvedenej smernice tak rozdeľuje opatrenia do troch kategórií, a to na ochranné opatrenia, preventívne opatrenia a kompenzačné opatrenia, ktoré sú stanovené v príslušných odsekoch 1, 2 a 4 tohto článku.

34 Vo veciach samých správa prístavu Antverpy a belgická vláda usudzujú, že predpisy týkajúce sa územného plánovania zahrnuté do PRES predstavujú ochranné opatrenia v zmysle článku 6 ods. 1 smernice o biotopoch. Táto vláda predpokladá, že na takéto opatrenia by sa mohol prípadne uplatniť odsek 2 tohto článku.

35 V tejto súvislosti treba uviesť, že podľa článku 1 písm. e) smernice o biotopoch sa stav ochrany prirodzeného biotopu považuje za „priaznivý“ najmä vtedy, keď jeho prirodzený rozsah a územie, ktoré pokrýva, zostávajú stabilné alebo sa zväčšujú, keď existuje špecifická štruktúra a funkcie potrebné na jeho dlhodobé udržanie, pričom je pravdepodobné, že budú v dohľadnom čase pretrvávať.

36 V tomto kontexte Súdny dvor už rozhodol, že ustanovenia tejto smernice majú zabezpečiť, aby členské štáty v súvislosti s lokalitami, v ktorých sa vyskytujú typy prirodzených biotopov, prijali vhodné ochranné opatrenia na udržanie ekologických vlastností týchto lokalít (rozsudok z 11. apríla 2013, Sweetman a i., C-258/11, EU:C:2013:220, bod 38, ako aj citovaná judikatúra).

37 V prejednávanej veci vnútroštátny súd konštatoval, že v dôsledku PRES bolo odstránených spolu 20 hektárov prímorských bahnísk a prílivovej zeme patriacich do dotknutej lokality sústavy Natura 2000.

38 Je preto potrebné poznamenať, že na jednej strane skutkové zistenia tohto vnútroštátneho súdu preukazujú, že opatrenia, o ktoré ide vo veciach samých, stanovujú najmä odstránenie určitej časti tejto lokality. Z toho vyplýva, že takéto opatrenia nemôžu predstavovať opatrenia zabezpečujúce ochranu uvedenej lokality.

39 Na druhej strane, pokiaľ ide o preventívne opatrenia, Súdny dvor už rozhodol, že ustanovenia článku 6 ods. 2 smernice o biotopoch umožňujú splniť zásadný cieľ udržania a ochrany kvality životného prostredia, spolu s ochranou prirodzených biotopov, ako aj ochranou voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín, a zakotvujú povinnosť všeobecnej ochrany spočívajúcu v predchádzaní poškodeniu, ako aj rušeniu, ktoré by mohli byť podstatné vo vzťahu k cieľom tejto smernice (rozsudok zo 14. januára 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, bod 49 a citovaná judikatúra).

40 Preventívne opatrenie je v súlade s článkom 6 ods. 2 uvedenej smernice len v prípade existencie záruky, že toto opatrenie významne nenaruší ciele tej istej smernice, najmä ciele ochrany, ktoré táto smernica sleduje (rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i., C-399/14, EU:C:2016:10, bod 41, ako aj citovaná judikatúra).

41 Z toho vyplýva, že článok 6 ods. 1 a 2 smernice o biotopoch nie je za takých okolností, o aké ide vo veciach samých, uplatniteľný.

42 Z toho vyplýva, že treba vymedziť právne skutočnosti umožňujúce odpovedať na otázku položenú v článku 6 ods. 3 a 4 tejto smernice.

43 Článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch upravuje posúdenie, ktorého cieľom je pomocou predchádzajúcej kontroly zabezpečiť, aby sa plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou dotknutej lokality alebo pre ňu nie je nevyhnutný, ale môže ju významne ovplyvniť, povolil len za predpokladu, že nebude mať nepriaznivý vplyv na integritu tejto lokality (rozsudok z 11. apríla 2013, Sweetman a i., C-258/11, EU:C:2013:220, bod 28, ako aj citovaná judikatúra).

44 Uvedené ustanovenie tak stanovuje dve fázy. Prvá fáza, opísaná v prvej vete toho istého ustanovenia, vyžaduje od členských štátov, aby vykonali primerané posúdenie vplyvu plánu alebo projektu na chránenú lokalitu, ak existuje pravdepodobnosť, že tento plán alebo projekt môže mať na túto lokalitu významný vplyv (rozsudok z 11. apríla 2013, Sweetman a i., C-258/11, EU:C:2013:220, bod 29, ako aj citovaná judikatúra).

45 Konkrétne, ak plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality alebo pre ňu nie je nevyhnutný, môže ohroziť ciele jej ochrany, musí sa považovať za taký, ktorý môže mať významný vplyv na túto lokalitu. Posúdenie uvedeného rizika sa musí vykonať vzhľadom na osobitné vlastnosti a podmienky životného prostredia príznačné pre lokalitu, ktorej sa takýto plán alebo projekt týka (rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i., C-521/12, EU:C:2014:330, bod 20, ako aj citovaná judikatúra).

46 Druhá fáza, uvedená v článku 6 ods. 3 druhej vete smernice o biotopoch, ktorá nasleduje po uvedenom primeranom posúdení, umožňuje taký plán alebo projekt povoliť len pod podmienkou, že nepriaznivo neovplyvní integritu dotknutej lokality, a s výhradou ustanovení odseku 4 tohto článku.

47 Súdny dvor tak rozhodol, že nepriaznivo neovplyvniť integritu lokality ako prirodzeného biotopu v zmysle článku 6 ods. 3 druhej vety smernice o biotopoch predpokladá zachovať ju v priaznivom stave ochrany, čo znamená trvalé zachovanie základných vlastností dotknutej lokality súvisiacich s prítomnosťou určitého typu prirodzeného biotopu, ktorého cieľ ochrany odôvodnil zaradenie tejto lokality do zoznamu lokalít s európskym významom v zmysle tejto smernice (rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i., C-521/12, EU:C:2014:330, bod 21, ako aj citovaná judikatúra).

48 Konkrétnejšie, čo sa týka odpovede, ktorú treba poskytnúť na položenú otázku, v prvom rade treba pripomenúť, že v bode 29 rozsudku z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330, bod 29), Súdny dvor usúdil, že ochranné opatrenia stanovené v projekte, ktorých cieľom je kompenzovať negatívne vplyvy tohto projektu na lokalitu sústavy Natura 2000, nemohli byť zohľadnené v rámci posudzovania vplyvov uvedeného projektu, ktoré stanovuje uvedený článok 6 ods. 3.

49 Je zrejmé, že vo veciach samých nie sú okolnosti totožné s okolnosťami, o ktoré išlo vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330), pretože opatrenia, ktorých sa týkajú tieto konania, sa majú vykonať predtým, ako budú spôsobené nepriaznivé vplyvy, zatiaľ čo v poslednej uvedenej veci mali byť opatrenia vykonané po tom, čo boli spôsobené nepriaznivé vplyvy.

50 Judikatúra Súdneho dvora však trvá na okolnosti, že posúdenie uskutočnené podľa článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch nemôže mať medzery a musí obsahovať úplné, presné a definitívne zistenia a závery, ktoré môžu odstrániť akúkoľvek dôvodnú vedeckú pochybnosť, pokiaľ ide o následky prác plánovaných v dotknutej chránenej lokalite (rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i., C-399/14, EU:C:2016:10, bod 50, ako aj citovaná judikatúra).

51 V tejto súvislosti primerané posúdenie vplyvov plánu alebo projektu na dotknutú lokalitu, ktoré treba vykonať podľa uvedeného článku 6 ods. 3, predpokladá, že vzhľadom na najlepšie vedecké poznatky v danej oblasti musia byť zistené všetky aspekty predmetného plánu alebo projektu, ktoré môžu samostatne alebo v spojení s inými plánmi alebo projektmi ovplyvniť ciele ochrany tejto lokality (rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i., C-399/14, EU:C:2016:10, bod 49, ako aj citovaná judikatúra).

52 Navyše treba uviesť, že vo všeobecnosti nemožno s istotou očakávať prípadné pozitívne vplyvy budúceho rozvoja nového biotopu, ktorý má kompenzovať stratu rozlohy a kvality toho istého typu biotopu v chránenej lokalite, pričom v každom prípade budú tieto vplyvy viditeľné až o niekoľko rokov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i., C-521/12, EU:C:2014:330, bod 32).

53 V druhom rade článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch zahŕňa tiež zásadu predchádzania škodám a umožňuje účinne predchádzať nepriaznivým vplyvom plánov alebo projektov na integritu chránených lokalít. Menej prísne kritérium na udelenie povolenia než to, ktoré stanovuje toto ustanovenie, by nemohlo rovnako účinne zabezpečiť dosiahnutie cieľa ochrany lokalít, ku ktorému uvedené ustanovenie smeruje (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i., C-399/14, EU:C:2016:10, bod 48, ako aj citovanú judikatúru).

54 Uplatnenie tejto zásady pri vykonaní článku 6 ods. 3 tejto smernice vyžaduje, aby príslušný vnútroštátny orgán posúdil vplyvy projektu na dotknutú lokalitu z hľadiska cieľov ochrany tejto lokality a vzhľadom na ochranné oparenia zahrnuté do uvedeného projektu, ktoré majú za cieľ vyhnúť sa prípadným negatívnym vplyvom priamo spôsobeným v tejto lokalite alebo ich znížiť, aby sa presvedčil, že nepoškodí uvedenú lokalitu (rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i., C-521/12, EU:C:2014:330, bod 28).

55 Na jednej strane v prejednávanej veci sú nepriaznivé vplyvy na dotknutú lokalitu sústavy Natura 2000 skutočné, pretože vnútroštátny súd ich môže kvantifikovať. Na druhej strane výhody vyplývajúce z rozvoja prírodných jadrových území boli už zohľadnené v rámci posúdenia a preukázania neexistencie významných nepriaznivých vplyvov na uvedenú lokalitu, hoci výsledok rozvoja týchto lokalít nie je istý, pretože tento rozvoj nebol dokončený.

56 V dôsledku toho sú okolnosti vo veciach samých a okolnosti, ktoré viedli k vyhláseniu rozsudku z 15. mája 2014, Briels a i. (C-521/12, EU:C:2014:330), podobné v rozsahu, v akom sa v čase posudzovania vplyvov plánu alebo projektu na dotknutú lokalitu zakladajú na rovnakom predpoklade budúcich výhod, ktoré zmiernia významné nepriaznivé vplyvy na túto lokalitu, hoci uvedené opatrenia na účely rozvoja neboli dokončené.

57 V treťom rade treba zdôrazniť, ako bolo pripomenuté v bode 32 tohto rozsudku, že znenie článku 6 smernice o biotopoch neobsahuje nijaký odkaz na pojem „opatrenia na zmiernenie“.

58 V tejto súvislosti, ako už uviedol Súdny dvor, cieľom potrebného účinku ochranných opatrení stanovených v článku 6 smernice o biotopoch je vyhnúť sa tomu, aby príslušný vnútroštátny orgán obišiel prostredníctvom tzv. opatrení na „zmiernenie“, ktoré sú však v skutočnosti kompenzačnými opatreniami, osobitné postupy stanovené v tomto článku tým, že podľa odseku 3 tohto článku povolí projekty, ktoré majú nepriaznivý vplyv na integritu dotknutej lokality (rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i., C-521/12, EU:C:2014:330, bod 33).

59 Z toho vyplýva, že nepriaznivé vplyvy plánu alebo projektu, ktorý priamo nesúvisí so správou osobitnej chránenej lokality alebo pre ňu nie je nevyhnutný a ktorý má vplyv na jej integritu, nepatria do pôsobnosti článku 6 ods. 3 smernice o biotopoch.

60 Pokiaľ ide o článok 6 ods. 4 smernice o biotopoch, treba pripomenúť, že ako ustanovenie upravujúce výnimku z kritéria povolenia stanoveného v článku 6 ods. 3 druhej vete smernice o biotopoch treba toto ustanovenie vykladať reštriktívne (rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i., C-399/14, EU:C:2016:10, bod 73, ako aj citovaná judikatúra) a musí sa uplatňovať až po tom, ako sa vplyv plánu alebo projektu posúdil podľa ustanovení uvedeného odseku 3 (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i., C-521/12, EU:C:2014:330, bod 35, ako aj citovanú judikatúru).

61 Nepriaznivé vplyvy na dotknutú lokalitu sa musia určiť presne, aby bolo možné určiť povahu prípadných kompenzačných opatrení. Znalosť týchto uvedených vplyvov s prihliadnutím na ciele ochrany týkajúce sa dotknutej lokality predstavuje nevyhnutný predpoklad uplatnenia článku 6 ods. 4

uvedenej smernice, pretože inak nemožno posúdiť žiadnu podmienku uplatnenia tejto výnimky. Preskúmanie prípadných naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu a existencie menej škodlivých alternatívnych riešení totiž vyžaduje zváženie týchto okolností v porovnaní s nepriaznivými vplyvmi, ktoré v uvedenej lokalite spôsobí skúmaný plán alebo projekt (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. januára 2016, Grüne Liga Sachsen a i., C-399/14, EU:C:2016:10, bod 57, ako aj citovanú judikatúru).

62 V súlade s článkom 6 ods. 4 smernice o biotopoch, ak sa aj napriek negatívnemu výsledku posúdenia vykonaného podľa článku 6 ods. 3 prvej vety tejto smernice a pri neexistencii alternatívnych riešení musí plán alebo projekt realizovať z naliehavých dôvodov vyššieho verejného záujmu vrátane záujmu spoločenskej alebo ekonomickej povahy, dotknutý členský štát prijme všetky kompenzačné opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby bola celková koherencia sústavy Natura 2000 chránená.

63 V dôsledku toho príslušné vnútroštátne orgány v tomto kontexte môžu vydať povolenie podľa článku 6 ods. 4 uvedenej smernice, ak sú splnené podmienky, ktoré sú v ňom stanovené (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. mája 2014, Briels a i., C-521/12, EU:C:2014:330, bod 37, ako aj citovanú judikatúru).

64 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na otázku odpovedať tak, že článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch sa má vykladať v tom zmysle, že opatrenia zahrnuté v pláne alebo projekte, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality s európskym významom alebo pre ňu nie je nevyhnutný a ktorý pred uskutočnením nepriaznivého zásahu do typu prirodzeného biotopu nachádzajúceho sa v tejto lokalite predpokladá budúci rozvoj územia tohto typu, pričom však jeho dokončenie je naplánované až po posúdení významu prípadného nepriaznivého vplyvu na integritu uvedenej lokality, nemôžu byť zohľadnené v rámci tohto posúdenia. Takéto opatrenia môžu byť v prípade potreby kvalifikované ako „kompenzačné opatrenia“ v zmysle odseku 4 tohto článku, len ak sú splnené podmienky, ktoré sú v ňom stanovené.

O trovách

65 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (siedma komora) rozhodol takto:

Článok 6 ods. 3 smernice Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín sa má vykladať v tom zmysle, že opatrenia zahrnuté v pláne alebo projekte, ktorý priamo nesúvisí so správou lokality s európskym významom alebo pre ňu nie je nevyhnutný a ktorý pred uskutočnením nepriaznivého zásahu do typu prirodzeného biotopu nachádzajúceho sa v tejto lokalite predpokladá budúci rozvoj územia tohto typu, pričom však jeho dokončenie je naplánované až po posúdení významu prípadného nepriaznivého vplyvu na integritu uvedenej lokality, nemôžu byť zohľadnené v rámci tohto posúdenia. Takéto opatrenia môžu byť v prípade potreby kvalifikované ako „kompenzačné opatrenia“ v zmysle odseku 4 tohto článku, len ak sú splnené podmienky, ktoré sú v ňom stanovené.

Podpisy