Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 21 juli 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Direktiv 92/43/EEG — Bevarande av livsmiljöer — Särskilda bevarandeområden — Natura 2 000-området ’Schelde och Durmes flodmynning från den nederländska gränsen fram till Gent’ — Utveckling av ett hamnområde — Bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett skyddat område — Negativa konsekvenser uppkommer — Anläggandet på förhand av en yta av samma typ som den del som har förstörts har ännu inte genomförts — Genomförs efter bedömningen — Artikel 6.3 och 6.4”

I de förenade målen C-387/15 och C-388/15,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien), av den 13 juli 2015, som inkom till domstolen den 17 juli 2015, i målen

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15),

och

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (C-388/15)

mot

Vlaams Gewest,

ytterligare deltagare i rättegången:

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Toader (referent) samt domarna A. Prechal och E. Jarašiūnas,

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, genom S. Vernaillen och J. Geens, advocaten,

— Belgiens regering, genom L. Van den Broeck och S. Vanrie, båda i egenskap av ombud, biträdda av V. Tollenaere, advocaat,

— Europeiska kommissionen, genom E. Manhaeve och C. Hermes, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målen utan förslag till avgörande, följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6.3 och 6.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, Hilde Orleans, Rudi Van Buel och Marina Apers respektive Denis Malcorps, Myriam Rijssens och Guido Van De Walle och, å andra sidan, Vlaams Gewest (Regionen Flandern, Belgien). Målen rör den omständigheten att klagandena har bestritt giltigheten av de beslut som fastställer den regionala översiktsplanen ”Avgränsning av Antwerpens kusthamnsområde – Hamnutveckling på den vänstra flodstranden”.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I första och tredje skälen i livsmiljödirektivet anges följande:

”Bevarande, skydd och förbättring av miljön, inbegripet bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är ett väsentligt mål av allmänt intresse som gemenskapen strävar efter att uppnå, vilket slås fast i artikel [191 FEUF].

…

Eftersom huvudsyftet med detta direktiv är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, bidrar direktivet till det övergripande målet, som är en hållbar utveckling. För att upprätthålla den biologiska mångfalden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet.”

4 I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

e) *en livsmiljös bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom det territorium som anges i artikel 2.

En livsmiljös bevarandestatus anses ’gynnsam’ när

— dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande,

och

— den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid,

…

k) *område av gemenskapsintresse*: ett område som, i den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner det tillhör, väsentligt bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller någon av arterna i bilaga 2, och som också kan bidra väsentligt till att det i artikel 3 nämnda nätet Natura 2000 blir sammanhängande, och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner som avses.

…

l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

…”

5 I artikel 2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

6 Artikel 3.1 i samma direktiv har följande lydelse:

”Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

…”

7 Artikel 6 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

Belgisk rätt

8 I artikel 2.30 i decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (dekretet om bevarande av naturen och naturmiljön) av den 21 oktober 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 10 januari 1998, s. 599), definieras ”betydande skada på ett särskilt bevarandeområde” enligt följande:

”en skada som har mätbara och synliga konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde, såtillvida att det förekommer mätbara eller synliga konsekvenser för bevarandet av den art (eller de arter) eller den livsmiljö (de livsmiljöer) för vilka det särskilda bevarandeområdet har utsetts eller för bevarandet av den (de) art(er) som anges i bilaga III till detta dekret, i den mån som denna skada uppkommer i det berörda särskilda bevarandeområdet.”

9 I artikel 2.38 i dekretet beskrivs ”ett särskilt bevarandeområde” enligt följande:

”alla biotiska och abiotiska faktorer, och deras fysiska och ekologiska egenskaper och processer, som är nödvändiga för att bevara

a) de livsmiljöer och habitat för arter för vilka det berörda särskilda bevarandeområdet har utsetts och

b) de arter som anges i bilaga III.”

10 I artikel 36b i dekretet föreskrivs följande:

”§ 1. Inom ramen för sina befogenheter ska förvaltningsmyndigheten i de särskilda bevarandeområdena, oberoende av ändamålet med det berörda området, vidta de bevarandeåtgärder som är nödvändiga, vilka alltid ska motsvara de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper som anges i bilaga I till detta dekret och de arter som anges i bilagorna II, III och IV till detta dekret, samt de flyttfågelarter som inte anges i bilaga IV till detta dekret men som regelbundet förekommer i regionen Flandern. Den flamländska regeringen kan anta föreskrifter avseende de bevarandeåtgärder som är nödvändiga och de ekologiska behoven, samt avseende förfarandet för fastställande av bevarandemålen.

…

§ 3. En tillståndspliktig verksamhet, en plan eller ett program som, enskilt eller i kombination med en eller flera befintliga eller planerade verksamheter, planer eller program, kan orsaka en betydande skada på ett särskilt bevarandeområde, ska på lämpligt sätt bedömas med avseende på de betydande konsekvenserna för det särskilda bevarandeområdet.

…

Initiativtagaren ansvarar för att den lämpliga bedömningen genomförs.

…

§ 4. Den myndighet på vilken det ankommer att fatta ett beslut angående en ansökan om tillstånd, en plan eller ett program får bevilja tillståndet, planen eller programmet endast om planen eller programmet eller utförandet av verksamheten inte kan orsaka betydande skada på det berörda särskilda bevarandeområdet. Genom fastställandet av lämpliga villkor ska den behöriga myndigheten alltid sörja för att det inte kan uppstå någon betydande skada på det särskilda bevarandeområdet.

§ 5. Med undantag från vad som stadgas i bestämmelserna i 4 § får en tillståndspliktig verksamhet, en plan eller ett program som, enskilt eller i kombination med en eller flera befintliga eller planerade verksamheter, planer eller program, kan orsaka en betydande skada på ett särskilt bevarandeområde, godkännas endast

a) sedan det framgått att det inte finns någon alternativ lösning som medför mindre skada på det särskilda bevarandeområdet, och

b) det finns tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär. Om det berörda särskilda bevarandeområdet eller ett område som utgör en del av det innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Undantaget i stycket ovan får dessutom beviljas endast om följande villkor är uppfyllda:

1. Nödvändiga kompensationsåtgärder och nödvändiga aktiva bevarandeåtgärder har vidtagits eller kommer att vidtas för att säkerställa att det särskilda bevarandeområdet (eller de särskilda bevarandeområdena) totalt sett förblir sammanhängande.

2. Kompensationsåtgärderna är sådana att de i princip medför aktiv anläggning av en minst lika stor yta likvärdig livsmiljö eller naturlig miljö.

Den flamländska regeringen kan anta föreskrifter, enligt vilka konsekvenserna av verksamheten för livsmiljöer, en arts livsmiljö och den art eller de arter för vilka ett särskilt bevarandeområde har utsetts, ska bedömas på lämpligt sätt för att kunna bedöma alternativ som medför mindre skada, samt kompensationsåtgärder.

Den flamländska regeringen ska fatta beslut om huruvida det föreligger tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär.

Varje beslut om att tillämpa undantagsförfarandet i denna paragraf ska åtföljas av en motivering.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

11 Tvisterna vid den nationella domstolen rör den regionala översiktsplanen, i vilken det fastställs att en stor del av Antwerpens (Belgien) hamn på den vänstra flodstranden av Schelde ska utvecklas.

12 Det projektet påverkar det Natura 2000-område som har beteckningen ”Schelde och Durmes flodmynning från den nederländska gränsen fram till Gent” (nedan kallat det berörda Natura 2000-området), vilket har utsetts vara ett särskilt bevarandeområde bland annat avseende livsmiljötypen ”flodmynning”.

13 Den flamländska regeringen antog preliminärt förslaget till den regionala översiktsplanen genom beslut av den 27 april 2012, vilket fastställdes slutligt genom beslut av den 30 april 2013. Det beslutet blev föremål för ett överklagande till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien), med yrkande om inhibition och upphävande. I dom av den 3 december 2013 meddelade nämnda domstol delvist uppskov med verkställigheten av det överklagade beslutet, bland annat i den del verkställigheten avsåg kommunen Beveren (Belgien).

14 Till följd av det delvisa uppskovet med verkställigheten antog den flamländska regeringen den 24 oktober 2014 ett beslut om rättelse som medförde att innehållet i beslutet av den 30 april 2013 ändrades genom att bestämmelserna i det beslut som uppskovet med verkställighet avsåg återkallades och ersattes. Beslutet av den 24 oktober 2014 offentliggjordes i *Belgisch Staatsblad* den 28 november 2014.

15 Det framgår av besluten om hänskjutande att den regionala översiktsplan som avses i besluten av den 27 april 2012 respektive den 24 oktober 2014 på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-området, i den mån det planerade arbetet medför att markområden som omfattar vissa naturmiljötyper som finns på Natura 2000-området förstörs.

16 I synnerhet måste Doel-området i kommunen Beveren, i vilket klagandena i de aktuella målen bor, och polderna runtomkring lämna plats åt ”Saefthinge-området”, vilket omfattar Saefthinge-bryggan och en tidvattensbassäng.

17 Klagandena i de aktuella målen överklagade till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) och yrkade inhibition och upphävande av det beslutet. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) ogillade det första yrkandet i sina beslut att begära förhandsavgörande och har för närvarande att pröva giltigheten av besluten av den 30 april 2013 respektive den 24 oktober 2014.

18 Den hänskjutande domstolen har preciserat att avdelningen för lagstiftning inom Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) i sitt yttrande över förslaget till beslutet av den 24 oktober 2014 tvivlade på huruvida den regionala översiktsplanen var förenlig med de nationella åtgärderna för införlivande av artikel 6 i livsmiljödirektivet, såsom den bland annat tolkats av EU-domstolen i domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330).

19 Den flamländska regeringen har emellertid hävdat att dessa tvivel inte har någon grund. När det gäller de omständigheter som låg till grund för domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), ska det nämligen påpekas att den nya ytan med samma livsmiljö skulle anläggas först efter det att den befintliga ytan hade skadats. Vid den tidpunkt då beslutet avseende förslaget meddelades var det därför inte säkert att nämnda förslag skulle innebära att det särskilda bevarandeområdet inte skulle ta skada.

20 Nämnda regering anser i förevarande fall att det i den aktuella regionala översiktsplanen fastställs att utvecklingen av de påverkade områdena först är möjlig efter det hållbara upprättandet av livsmiljöer och habitat för arter i naturkärnområden. Den regeringen ska vidare i ett beslut fastställa att den hållbara och effektiva anläggningen av livsmiljöer i naturområdena har genomförts, vilket ska föregås av ett yttrande från myndigheten för natur och skog och även ansökan om bygglov för att förverkliga utvecklingen i det berörda området ska innehålla det beslutet.

21 Denna regering anser således att naturkärnområdena redan bidrar till att Natura 2000-området förblir intakt vid den tidpunkt då det blir möjligt att en befintlig yta tar skada. Den omständigheten att naturkärnområden har utsetts i den regionala översiktsplanen utgör således inte en kompensationsåtgärd utan en bevarandeåtgärd i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet.

22 Klagandena i de aktuella målen har till stöd för sitt överklagande med yrkande om upphävande i första hand hävdat att en plan eller ett projekt endast kan godkännas om den lämpliga bedömningen visar att nämnda plan eller projekt inte skadar det aktuella området. I detta hänseende menar de att bedömningen inte har gjorts i förhållande till den befintliga situationen för naturen, utan i förhållande till den som kommer att vara resultatet av de första åtgärderna. Klagandena anser att det bland annat framgår av domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), att skapandet av ett naturkärnområde i form av ”motståndskraftig natur” åtminstone delvis ska betraktas som en kompensationsåtgärd som inte kan beaktas i samband med den lämpliga bedömningen.

23 För det fall att anläggandet av ett naturkärnområde bestående av ”motståndskraftig natur” inte skulle anses utgöra en kompensationsåtgärd utan en självständig utveckling av naturen har nämnda klaganden med stöd av skälen i domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), i andra hand gjort gällande att inte heller detta område bör beaktas.

24 Klagandena anser vidare att den teknik som används – vilken består av att nya naturområden som ska ha samma egenskaper som det berörda Natura 2000-området anläggs efter godkännande av den regionala översiktsplanen – strider mot EU-domstolens praxis avseende artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, i vilken försiktighetsprincipen har integrerats. De behöriga nationella myndigheterna bör därför vägra att godkänna den plan eller det projekt som är i fråga om det ännu inte är säkert att nämnda plan eller projekt inte kommer att skada det aktuella området.

25 Regionen Flandern har bemött klagandenas argument genom att hävda att det är fel av dem att utgå från att den regionala översiktsplanen skadar det aktuella området. Det är nämligen endast betydande skada som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

26 Regionen Flandern har vidare hävdat att de berörda områdena i deras nuvarande tillstånd inte är gynnsamma, vilket medför att ett bevarande av desamma inte är en valmöjlighet och att ett återställande är nödvändigt. Ett naturkärnområde bestående av motståndskraftig natur kommer dessutom i förevarande fall att anläggas innan utvecklingen av hamnen fortskrider. Omständigheterna i de nationella målen är således inte jämförbara med de som låg till grund för domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), eftersom skadan på den befintliga ytan med en skyddad livsmiljö i det målet uppkom utan att samma typ av yta hade anlagts på förhand.

27 Även Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (Antwerpens hamnmyndighet, Belgien) intervenient i de nationella målen, har anfört att varken någon minimeringsmetod eller kompensationsmetod ska tillämpas enligt den regionala översiktsplanen men att den emellertid omfattar bevarandeåtgärder. Antwerpens hamnmyndighet har preciserat att det i den regionala översiktsplanen anges att det är absolut nödvändigt att anläggandet av naturområden har genomförts innan en eventuell skada uppkommer på den befintliga livsmiljön. De nya livsmiljöområdena kommer nämligen, såsom har påpekats, att ha anlagts innan någon skada kan uppkomma utanför dessa områden. De steg som har integrerats i planbestämmelserna i den regionala översiktsplanen och kontroll- och anpassningsmomenten gör det möjligt att när som helst fastställa nämnda plans faktiska inverkan och att säkerställa att genomförandeperioden inte medför någon ekologisk minskning.

28 Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) anser att utgången i båda målen är beroende av hur bestämmelserna i livsmiljödirektivet ska tolkas och beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målen och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen. Frågan är identisk i båda målen.

”Den regionala översiktsplanen innehåller planbestämmelser i vilka det stadgas att utveckling av områden (närmare bestämt områden för hamn- och vattenbaserade företag, logistikparker, vattenvägsinfrastruktur och trafik- och transportinfrastruktur) som har naturvärden (en yta med en viss typ av livsmiljö eller habitat för en art för vilka det berörda särskilda bevarandeområdet har utsetts) som bidrar till bevarandemålen för de berörda särskilda bevarandeområdena först är möjlig efter skapandet av en hållbar livsmiljö i naturkärnområden (det vill säga inom Natura 2000-området) och efter ett beslut från den flamländska regeringen om att den hållbara anläggningen av naturkärnområdena har genomförts, vilket ska föregås av ett yttrande från den flamländska myndigheten med behörighet i frågor som rör bevarandet av naturen och utgöra en del av ansökan om bygglov för att förverkliga ovannämnda ändamål.

Ska dessa planbestämmelser med den däri angivna positiva utvecklingen av kärnnaturområden, beaktas vid det fastställande av eventuella betydande konsekvenser och/eller den lämpliga bedömning som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, eller ska dessa planbestämmelser enbart anses utgöra 'kompensationsåtgärder' i den mening som avses i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, för såvitt de uppfyller de villkor som anges i den bestämmelsen?"

29 Domstolens ordförande har genom beslut av den 18 september 2015 förenat målen C-387/15 och C-388/15 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågan

30 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 6 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att åtgärder, som ingår i en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område av gemenskapsintresse, enligt vilka en yta med samma livsmiljötyp som finns på nämnda område ska anläggas i framtiden – innan det uppkommit negativa konsekvenser för den livsmiljötypen på det området – trots att genomförandet av detta kommer att ske först efter bedömningen av huruvida den skada som eventuellt kan påverka området är betydande, ska beaktas vid nämnda bedömning i enlighet med artikel 6.3 i direktivet eller om dessa åtgärder ska anses utgöra ”kompensationsåtgärder” i den mening som avses i artikel 6.4 i samma direktiv.

31 Det ska inledningsvis erinras om att artikel 6 i livsmiljödirektivet innebär att medlemsstaterna åläggs ett antal skyldigheter och att det föreskrivs särskilda förfaranden vilkas syfte, såsom framgår av artikel 2.2 i direktivet, är att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer, och i synnerhet inom särskilda bevarandeområden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

32 Bestämmelserna i artikel 6 i livsmiljödirektivet ska, med avseende på direktivets bevarandemål, tolkas som en sammanhängande enhet. Syftet med artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet är nämligen att säkerställa en lika hög skyddsnivå för livsmiljöer och habitat för arter, medan artikel 6.4 i direktivet endast utgör ett undantag till den andra meningen i artikel 6.3 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

33 Artikel 6 i livsmiljödirektivet delar således upp åtgärderna i tre kategorier, nämligen bevarandeåtgärder, förebyggandeåtgärder och kompensationsåtgärder, vilka föreskrivs i punkterna 1, 2 och 4 i den artikeln.

34 Antwerpens hamnmyndighet och den belgiska regeringen anser att planbestämmelserna i den regionala översiktsplanen utgör bevarandeåtgärder i den mening som avses i artikel 6.1 i livsmiljödirektivet. Nämnda regering anser att sådana åtgärder eventuellt skulle kunna omfattas av artikel 6.2 i direktivet.

35 Det ska i detta hänseende påpekas att det följer av artikel 1 e i livsmiljödirektivet att en livsmiljös bevarandestatus anses ”gynnsam” när bland annat dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid.

36 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att bestämmelserna i detta direktiv syftar till att medlemsstaterna ska vidta lämpliga skyddsåtgärder för att upprätthålla de ekologiska särdragen i områden där det finns prioriterade livsmiljötyper (dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

37 Den hänskjutande domstolen har i förevarande fall konstaterat att den regionala översiktsplanen bland annat medför att sammanlagt 20 hektar tidvattenvåtmarker och marskland inom det berörda Natura 2000-området kommer att försvinna.

38 Det ska därför påpekas att nämnda domstols konstateranden avseende omständigheterna visar att de åtgärder som är i fråga i de nationella målen bland annat medför att en del av nämnda område kommer att försvinna. Härav följer att sådana åtgärder inte kan anses utgöra åtgärder som säkerställer att det området bevaras.

39 Vad vidare gäller förebyggandeåtgärder har domstolen redan slagit fast att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet möjliggör uppfyllandet av det väsentliga målet att bevara och skydda miljön, till vilket bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter hör, och föreskriver en allmän skyddsnorm, i form av en skyldighet att förhindra försämringar och störningar som kan få betydande konsekvenser för målen med direktivet (dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

40 En förebyggandeåtgärd är således förenlig med artikel 6.2 i nämnda direktiv endast om det säkerställs att den inte förorsakar sådana störningar som kan få betydande konsekvenser för målsättningarna med direktivet, i synnerhet direktivets bevarandemål (dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

41 Härav följer att artikel 6.1 och 6.2 i livsmiljödirektivet inte är tillämplig under sådana omständigheter som de som är i fråga i de nationella målen.

42 De rättsliga omständigheter som gör det möjligt att besvara tolkningsfrågan ska följaktligen avgränsas till artikel 6.3 och 6.4.

43 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs ett förfarande för bedömning. Syftet med förfarandet är att med hjälp av en förhandskontroll säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett påtagligt sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området (dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

44 I denna artikel föreskrivs således ett förfarande i två steg. Det första steget, vilket anges i den första meningen i denna artikel, innebär att medlemsstaterna ska göra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser om planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda området (dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

45 När en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller inte är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område riskerar att äventyra bevarandemålen för området ska planen eller projektet anses kunna påverka området på ett betydande sätt. Bedömningen av denna risk ska göras bland annat med hänsyn till särarten av och miljömässiga förhållandena inom det område som berörs av en sådan plan eller ett sådant projekt (dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 20 och där angiven rättspraxis).

46 Det andra steget, vilket anges i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet och följer efter den lämpliga bedömningen, innebär att en sådan plan eller ett sådant projekt endast kan godkännas under förutsättning att det berörda området inte kommer att ta skada, om inte annat följer av bestämmelserna i punkt 4 i denna artikel.

47 Domstolen har således slagit fast att ett område i egenskap av livsmiljö inte ska anses ta skada, i den mening som avses i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet, när en gynnsam bevarandestatus bibehålls inom detta område. Detta förutsätter ett bibehållande på lång sikt av områdets grundläggande

särdrag, vilka har samband med den livsmiljötyp vars bevarande har motiverat att detta område har angetts på listan över områden av gemenskapsintresse, i den mening som avses i direktivet (dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

48 Vad närmare bestämt gäller svaret på tolkningsfrågan ska det för det första påpekas att domstolen i punkt 29 i domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330) fann att skyddsåtgärder som integrerats i ett projekt i syfte att kompensera för dess negativa konsekvenser för ett Natura 2000-område inte kan beaktas i samband med bedömningen av projektets konsekvenser, vilken föreskrivs i artikel 6.3 i direktivet.

49 Omständigheterna i de nationella målen är visserligen inte desamma som de som gav upphov till domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), eftersom de åtgärder som avses i de aktuella målen ska genomföras innan skada uppkommer medan åtgärderna i målet Briels m.fl. skulle genomföras efter det att skada hade uppkommit.

50 Det följer emellertid av domstolens praxis att bedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte får innehålla brister och att den ska innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det berörda skyddade området (dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

51 Härvid följer att den lämpliga bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda området, enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, förutsätter att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen att bevara området, identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga rön på området (dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

52 Det ska dessutom påpekas att det i allmänhet endast är med svårighet som det går att förutse de eventuella positiva effekterna av en framtida anläggning av ett nytt habitat som är tänkt att kompensera för förlusten av en yta med denna livsmiljötyp och kvaliteten på denna i ett skyddat område. Dessa effekter blir under alla omständigheter inte synliga förrän efter ett par år (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 32).

53 För det andra är försiktighetsprincipen integrerad i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet vilket möjliggör att planers eller projekts skadliga inverkan på skyddade områden effektivt kan förebyggas. Målsättningen att skydda områden, som denna bestämmelse syftar till, skulle inte lika effektivt kunna säkerställas genom ett mindre restriktivt tillståndskrav än det som föreskrivs i denna bestämmelse (se för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

54 För att försiktighetsprincipen ska kunna tillämpas vid genomförandet av artikel 6.3 i detta direktiv krävs således att den behöriga nationella myndigheten bedömer projektets konsekvenser för det berörda området mot bakgrund av bevarandemålen för nämnda område och med beaktande av de skyddsåtgärder som integrerats i projektet i syfte att undvika eller minska eventuella negativa konsekvenser för området som projektet direkt orsakar, för att säkerställa att det området inte tar skada (dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 28).

55 Påverkan på det berörda Natura 2000-området är i förevarande fall fastställd, eftersom den hänskjutande domstolen har kunnat bedöma den. De fördelar som följer av att naturkärnområden anläggs har vidare redan beaktats vid bedömningen och när det styrks att nämnda område inte kommer att ta skada på ett betydande sätt trots att resultatet av att dessa områden anläggs är osäkert, eftersom detta inte har genomförts än.

56 Omständigheterna i de nationella målen och de som låg till grund för domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330) är jämförbara i den mån de vid bedömningen av en plan eller ett projekts konsekvenser för det berörda området grundas på samma premiss, nämligen de framtida fördelar som kommer att minska den betydande skada som orsakats på området trots att sådana åtgärder ännu inte har genomförts.

57 Det ska för det tredje understrykas att ordalydelsen i artikel 6 i livsmiljödirektivet, såsom påpekats ovan i punkt 33, inte innehåller någon som helst hänvisning till begreppet ”begränsande åtgärd”.

58 Domstolen har i detta hänseende redan slagit fast att den ändamålsenliga verkan med skyddsåtgärderna i artikel 6 i livsmiljödirektivet syftar till att undvika att den behöriga nationella myndigheten – genom så kallade begränsande åtgärder som i själva verket är kompensationsåtgärder – kringgår de särskilda förfaranden som föreskrivs i denna artikel genom att med stöd av artikel 6.3 i direktivet godkänna projekt som innebär att det berörda området tar skada (dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 33).

59 Härav följer att de negativa konsekvenserna av en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett särskilt bevarandeområde och som påverkar nämnda område inte omfattas av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

60 Angående artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, ska det påpekas att denna artikel i egenskap av undantag från tillståndskravet i artikel 6.3 andra meningen i nämnda direktiv ska tolkas restriktivt (dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 73 och där angiven rättspraxis) och endast ska tillämpas efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har bedömts i enlighet med bestämmelserna i nämnda artikel 6.3 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

61 Denna påverkan på det berörda området ska dessutom undersökas noggrant, så att det på så sätt kan avgöras vilka eventuella kompensationsåtgärder som ska vidtas. En absolut nödvändig förutsättning för att tillämpa artikel 6.4 är kännedom om dessa konsekvenser med avseende på bevarandemålen för området i fråga, eftersom villkoren för att tillämpa undantagsbestämmelsen, i avsaknad av sådana uppgifter, annars inte kan bedömas. Vid bedömningen av huruvida det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och huruvida det finns alternativa lösningar som påverkar området i mindre utsträckning, ska en avvägning göras mot den skada på området som planen eller projektet i fråga kan medföra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

62 Det följer av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet att om en plan eller ett projekt – trots att den bedömning som gjorts i enlighet med artikel 6.3 första meningen i det direktivet är negativ – måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och det inte finns alternativa lösningar, ska den berörda medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande.

63 De behöriga nationella myndigheterna kan således under dessa förhållanden utfärda tillstånd med stöd av artikel 6.4 i nämnda direktiv endast under förutsättning att de villkor som föreskrivs däri är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

64 Mot denna bakgrund ska frågan besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att åtgärder, som ingår i en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område av gemenskapsintresse, enligt vilka en yta med samma livsmiljötyp som finns på nämnda område ska anläggas i framtiden – innan det uppkommit negativa konsekvenser för den livsmiljötypen på det området – trots att genomförandet av detta först kommer att ske efter bedömningen av huruvida den skada som eventuellt kan påverka

området är betydande, inte ska beaktas vid nämnda bedömning. Sådana åtgärder kan i förekommande fall endast anses utgöra ”kompensationsåtgärder” i den mening som avses i artikel 6.4 i direktivet om de villkor som föreskrivs däri är uppfyllda.

Rättegångskostnader

65 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

Artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter ska tolkas så, att åtgärder, som ingår i en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område av gemenskapsintresse, enligt vilka en yta med samma livsmiljötyp som finns på nämnda område ska anläggas i framtiden – innan det uppkommit negativa konsekvenser för den livsmiljötypen på det området – trots att genomförandet av detta först kommer att ske efter bedömningen av huruvida den skada som eventuellt kan påverka området är betydande, inte ska beaktas vid nämnda bedömning. Sådana åtgärder kan i förekommande fall endast anses utgöra ”kompensationsåtgärder” i den mening som avses i artikel 6.4 i direktivet om de villkor som föreskrivs däri är uppfyllda.

Underskrifter