

RETTENS KENDELSE (Første Afdeling)

19. september 2006 *

I sag T-22/05,

Robert Benkö, Kohfidisch (Østrig),

Nikolaus Draskovich, Güssing (Østrig),

Alexander Freiherr von Kottwitz-Erdödy, Kohfidisch,

Peter Masser, Deutschlandsberg (Østrig),

Alfred Prinz von und zu Liechtenstein, Deutschlandsberg,

Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha (Østrig),

Gemeinde Ebergassing (Østrig),

Ernst Harrach, Bruck an der Leitha (Østrig),

Schlossgut Schönbühel-Aggstein AG, Vaduz (Liechtenstein),

* Processprog: tysk.

Heinrich Rüdiger Fürst Starhemberg'sche Familienstiftung, Vaduz,

ved avocat M. Schaffgotsch,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved M. van Beek og B. Schima,
som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2004/798/EF af 7. december 2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT L 382, s. 1),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne J.D. Cooke og V. Trstenjak,

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

Kendelse

Retsforskrifter og faktiske omstændigheder

- 1 Den 21. maj 1992 udstedte Rådet direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).
- 2 Formålet med habitatdirektivet er ifølge dets artikel 2, stk. 1, at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område, hvor EF-traktaten finder anvendelse.
- 3 I artikel 2, stk. 2, præciseres, at de foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.
- 4 Ifølge habitatdirektivets sjette betragtning bør man for at sikre genopretning eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter af fællesskabsbetydning udpege særlige bevaringsområder for at oprette et sammenhængende europæisk økologisk net i henhold til en fastlagt tidsplan.

- 5 I henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra I), defineres et særligt bevaringsområde som »et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget«.
- 6 Habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen »Natura 2000«, som består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, som er nævnt i habitatdirektivets bilag I, samt de levesteder for de arter, der er nævnt i direktivets bilag II, og som skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.
- 7 I habitatdirektivets bilag I fastlægges de naturtyper af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver, at der udpeges særlige bevaringsområder. I bilag II fastlægges de dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver, at der udpeges særlige bevaringsområder.
- 8 I habitatdirektivets artikel 4 fastlægges en procedure i tre etaper for udpegningen af særlige bevaringsområder. I henhold til stk. 1 i denne bestemmelse foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter habitatdirektivets bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. Inden tre år fra direktivets meddelelse sendes listen til Kommissionen sammen med oplysninger om de enkelte lokaliteter.

- 9 Ifølge habitatdirektivets artikel 4, stk. 2, opstiller Kommissionen ud fra disse lister og på grundlag af kriterierne i habitatdirektivets bilag III i forståelse med hver af medlemsstaterne et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning. Listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i habitatdirektivets artikel 21.
- 10 Habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, bestemmer, at når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i samme artikels stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000-nettet og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.
- 11 I habitatdirektivets artikel 4, stk. 5, præciseres, at en lokalitet, så snart den er opført på den af Kommissionen udfærdigede liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, er omfattet af artikel 6, stk. 2-4.
- 12 Artikel 6 i habitatdirektivet omhandler de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre beskyttelsen af de særlige bevaringsområder. Den bestemmer:

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

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

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

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

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

- 13 Kommissionen vedtog den 7. december 2004 i henhold til habitatdirektivets artikel 4 beslutning 2004/798/EF om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område (EUT L 382, s. 1, herefter »den anfægtede beslutning«). Listen i bilag I til den anfægtede beslutning omfatter følgende lokaliteter:

— AT1 114 813 Südburgenländisches Hügel- und Terrassenland

— AT1 205A00 Wachau

— AT1 220 000 Feuchte Ebene — Leithauen

— AT2 242 000 Schwarze und Weiße Sulm

— AT3 120 000 Waldaist und Naarn

— AT3 122 000 Oberes Donau- und Aschachtal.

- 14 En af sagsøgerne, Peter Masser, har gennem flere år ledet et projekt om oprettelse af et mindre kraftværk på lokaliteten med referencen AT2 242 000. Det samme gælder for Alfred Prinz von und zu Liechtenstein, som derudover også er grundejer.

- 15 Lokaliteten med referencen AT1 220 000 er beliggende i Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha og i Gemeinde Ebergassing. Disse to kommuner er beliggende i Niederösterreich. De gør ikke krav på at være ejere af jordlodder beliggende på de lokaliteter, der er klassificeret ved den anfægtede beslutning.
- 16 Endelig er de øvrige sagsøgere ejere af jordlodder beliggende på lokaliteter, som er omfattet af den anfægtede beslutning, og forvalter her land- og skovbrugsvirksomhed. Det drejer sig om Robert Benkö, Nikolaus Draskovich og Alexander Freiherr von Kottwitz-Erdödy for lokaliteten med referencen AT1114813, Ernst Harrach for lokaliteten med referencen AT1 220 000, Schlossgut Schönbühel-Aggstein AG for lokaliteten med referencen AT1 205A00 og Heinrich Rüdiger Fürst Starhemberg'sche Familienstiftung for lokaliteten med referencen AT3 122 000.

Retsforhandlinger

- 17 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. marts 2005 anlagde sagsøgerne dette søgsmål.
- 18 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 25. juli 2005 har Kommissionen nedlagt påstand om afvisning i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement. Sagsøgerne har indgivet deres bemærkninger til formalitetsindsigelsen den 2. september 2005.
- 19 Som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten stillet Republikken Østrig og Kommissionen skriftlige spørgsmål. De svar, som er blevet afgivet på disse spørgsmål inden for den fastsatte frist, er blevet meddelt samtlige sagsøgere, som har indgivet bemærkninger hertil.

Parternes påstande

20 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

- Sagen antages til realitetsbehandling.

- Den anfægtede beslutning annulleres i sin helhed.

- Subsidiært annulleres den anfægtede beslutning for så vidt angår alle de østrigske lokaliteter af fællesskabsbetydning (med referencen AT i den anfægtede beslutnings bilag I).

- Mere subsidiært annulleres den anfægtede beslutnings klassificering af lokaliteter med referencen AT1 114 813, AT2 242 000, AT1 220 000, AT1 205A00, AT3 122 000 eller AT3 120 000 som lokaliteter af fællesskabsbetydning.

- Endnu mere subsidiært annulleres klassificeringen af visse lokaliteter i bilag I til den anfægtede beslutning som lokaliteter af fællesskabsbetydning for levesteder og arter med en repræsentativitet og en global vurdering af B, C og D (subsidiært C og D, og mere subsidiært alene D) i henhold til medlemsstaternes standard og oplysningsformular for så vidt angår:
 - alle de i den anfægtede beslutning optagne lokaliteter (jf. bilag I)

- subsidiært alle østrigske lokaliteter (med referencen AT i bilag I)

- endnu mere subsidiært alene lokaliteterne AT1 114 813, AT2 242 000, AT1 220 000, AT1 205A00, AT3 122 000 og AT3 120 000.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises.

- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

22 Procesreglementets artikel 114, stk. 1, bestemmer, at såfremt en part ønsker det, kan Retten tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet. I henhold til samme artikels stk. 3 forhandles der mundtligt om begæringen, medmindre Retten bestemmer andet. For så vidt angår denne sag finder Retten, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og beslutter, at det er ufornuddent at indlede den mundtlige forhandling.

- 23 Efter at Kommissionen har bestridt sagsøgernes søgsmålsinteresse — med undtagelse af kommunernes — såvel som den anfægtede beslutnings karakter af retsakt i henhold til artikel 230, stk. 1, EF — har den nedlagt påstand om sagens afvisning, fordi sagsøgerne ikke er umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen i henhold til artikel 230, stk. 4, EF. Denne sidstnævnte påstand skal undersøges først.
- 24 Artikel 230, stk. 4, EF bestemmer, at »[e]nhver fysisk eller juridisk person kan [...] indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt«.
- 25 Det er ubestridt, at sagsøgerne ikke er adressater for den anfægtede beslutning, idet denne alene er rettet til medlemsstaterne, hvorfor det bør undersøges, om beslutningen berører dem umiddelbart og individuelt.
- 26 Retsstillingen for de sagsøgere, der er privatpersoner, er forskellig fra de sagsøgende kommuners retsstilling, idet kommunerne ikke ejer jordlodder beliggende på lokaliteter, der i den anfægtede beslutning er klassificeret som lokaliteter af fællesskabsbetydning. Det findes derfor hensigtsmæssigt at undersøge disse to grupper af sagsøgere hver for sig.

Er de sagsøgende privatpersoner berørt?

Parternes argumenter

- 27 Efter at Kommissionen har kvalificeret den anfægtede beslutnings indhold som generelle regler af normativ karakter og derfor den anfægtede beslutning i sig selv

som værende almengyldig, har den fastholdt, at de sagsøgende privatpersoner ikke er umiddelbart berørt i henhold til artikel 230, stk. 4, EF. Eftersom det er retsstillingen og ikke den faktiske situation, der skal tages i betragtning (Rettens dom af 27.6.2000, forenede sager T-172/98, T-175/98 — T-177/98, Salamander m.fl. mod Parlamentet og Rådet, Sml. II, s. 2487, præmis 62), vil en eventuel forringelse af de sagsøgende privatpersoners aktiver som følge af den anfægtede beslutning ikke være tilstrækkeligt til, at de er umiddelbart berørt.

- 28 Ifølge Kommissionen svarer de omtvistede bestemmelser i det væsentlige til bestemmelserne i et direktiv, der ikke kan pålægge borgerne pligter. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, skaber således alene pligter for medlemsstaterne og ikke for borgerne.
- 29 Kommissionen har anført, at ved afgørelsen af, om en sagsøger er umiddelbart berørt, skal det undersøges, om indholdet af medlemsstaternes handlinger kan udledes af de anfægtede beslutninger, uden at medlemsstaterne har en skønsbeføjelse. I denne sag kan det imidlertid ikke fastslås, hvornår og i givet fald hvorledes den anfægtede beslutning ændrer de sagsøgende privatpersoners rettigheder. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, indrømmer medlemsstaterne en skønsbeføjelse på mindst to punkter, nemlig for så vidt angår spørgsmålet om, hvornår en forstyrrelse kan have betydelige konsekvenser og spørgsmålet om at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelser og forstyrrelser. Tilsvarende indrømmer habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, medlemsstaterne en skønsbeføjelse, idet det netop er i forbindelse med et konkret projekt eller en konkret plan, at kravet om undersøgelse af overensstemmelse med bevaringsmålsætningerne kan have retlige virkninger.
- 30 Kommissionen har henvist til Rettens kendelse af 10. september 2002, Japan Tobacco og JT International mod Parlamentet og Rådet (sag T-223/01, Sml. II, s. 3259), og anført, at de sagsøgende privatpersoner i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, ikke er underlagt begrænsninger. Ifølge Kommissionen skal medlemsstaten, for at kunne underlægge borgerne begrænsninger i henhold til

habitatdirektivet, altid først undersøge og godkende nødvendigheden af et indgreb og derefter beslutte sig for en passende foranstaltning. Er der f.eks. tale om en særlig anvendelse af fast ejendom, kan medlemsstaten nedlægge et fuldstændigt forbud, godkende anvendelsen eventuelt med en tilføjelse om pligter eller betingelser, eller den kan selv eller ved tredjemands mellemkomst træffe foranstaltninger med henblik på at kompensere for ulemperne ved den omtvistede anvendelse. Heraf følger ifølge Kommissionen, at de sagsøgende privatpersoner ikke er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning.

- 31 De sagsøgende privatpersoner mener at være umiddelbart berørt, fordi medlemsstaterne ikke har skønsbeføjelser for så vidt angår de væsentlige beslutninger. For det første fastlægger den anfægtede beslutning udvælgelsen og definitionen af lokaliteterne. For det andet fastlægger habitatdirektivet de afgørende bevaringsmålsætninger og giver derved ikke medlemsstaterne nogen handlefrihed. Ifølge de sagsøgende privatpersoner indeholder habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, således et forbud mod forringelse.
- 32 De sagsøgende privatpersoner anerkender, at medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, kan træffe de foranstaltninger, som de finder passende for at opfylde de nævnte målsætninger, men understreger imidlertid, at disse sidstnævnte allerede er fastsat. Ifølge de sagsøgende privatpersoner er medlemsstaterne nødt til at træffe foranstaltninger, som er til ulempe for dem, for at gennemføre den anfægtede beslutning, idet medlemsstaterne under alle omstændigheder uden nogen skønsbeføjelse skal gennemføre forbuddet mod forringelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og pligten til at foretage en vurdering af virkningerne på miljøet over for de sagsøgende privatpersoner i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Godkendelse af en plan eller et projekt er således betinget af videnskabelig sikkerhed for, at godkendelsen ikke har skadelige konsekvenser. Der er altså tale om en videnskabelig undersøgelse og ikke en skønsbeføjelse. Desuden har medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivet ikke mulighed for at lempe eller fravige reglerne. Dette medfører skadelige konsekvenser for de sagsøgende privatpersoner.

- 33 De sagsøgende privatpersoner har tilføjet, at borgerne skal respektere de beskyttelsesmålsætninger, der er fastsat i forbindelse med habitatdirektivet og de forpligtelser, der følger heraf. Borgerne kan ikke omgå de regler og målsætninger, der er fastsat i habitatdirektivet og i den anfægtede beslutning, under henvisning til manglende udstedelse af nationale gennemførelsesbestemmelser, hvilket er et simpelt formspørgsmål.
- 34 De sagsøgende kommuner såvel som de sagsøgende privatpersoner har vedrørende Kommissionens argument om, at sagsøgerne stadig kan anfægte den anfægtede beslutnings lovlighed ved de nationale retter, der herefter skal anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF for så vidt angår dens lovlighed, anført, at dette retsmiddel ikke bidrager til belysning af de foreliggende faktiske omstændigheder, og at en sådan sag er for langvarig, idet sagsbehandlingen varer omkring seks år. Medlemsstaterne vil være forpligtet til at gennemføre habitatdirektivet og anvende de regler, der er relevante for de områder, som er udpeget som lokaliteter af fællesskabsbetydning på en fejlagtig måde, således at legalitetskontrollen med den anfægtede beslutning i form af en præjudiciel forelæggelse vil ske for sent. De mener derfor, at de i strid med retssikkerhedsprincippet og fællesskabsrettens effektivitet ikke råder over en effektiv domstolsbeskyttelse.

Rettens bemærkninger

- 35 Det fremgår af Domstolens praksis, at for at en sagsøger kan anses for at være umiddelbart berørt, skal den anfægtede fællesskabsforanstaltning umiddelbart have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og foranstaltningen må ikke overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsretsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. Domstolens dom af 5.5.1998, sag C-386/96 P, Dreyfus mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis, og dommen i sagen Salamander m.fl. mod Parlamentet og Rådet, præmis 52).

- 36 Det samme gælder, når adressaterne kun har en rent teoretisk mulighed for at undlade at efterkomme fællesskabsretsakter; og der ikke er nogen tvivl om, at de vil give retsакten virkninger efter dens indhold (dommen i sagen Dreyfus mod Kommissionen, præmis 44).
- 37 De sagsøgende privatpersoner har bl.a. gjort gældende, at den beskyttelsesordning, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, og som deres jordlodder i henhold til den anfægtede beslutning er underlagt, medfører direkte skadelige konsekvenser for dem, såsom forbuddet mod forringelse og pligten til at vurdere virkningerne af de projekter, der er gennemført på lokaliteterne.
- 38 Eftersom habitatdirektivets artikel 4, stk. 5, imidlertid bestemmer, at en lokalitet, som er opført på den i samme artikel, stk. 2, tredje afsnit, nævnte liste, er underlagt bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, skal det undersøges, om disse bestemmelser indrømmer de nationale myndigheder skønsbeføjelser.
- 39 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, forpligter medlemsstaterne til i særlige bevaringsområder at træffe »passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne [...] samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger«. Tillægsordet »passende«, der anvendes i denne bestemmelse, viser tydeligt, at medlemsstaterne konkret skal vurdere, om der skal træffes foranstaltninger og i givet fald, hvilken type foranstaltninger der skal træffes for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arterne samt forstyrrelser af typer og arter, for hvilke områderne er udpeget i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Endvidere skal de passende foranstaltninger for at undgå forstyrrelser for de naturtyper og arter, for hvilke områderne er udpeget, kun træffes, såfremt betingelsen om, at »disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger«, er opfyldt. Spørgsmålet om, hvorvidt en forstyrrelse har betydelige konsekvenser for habitatdirektivets målsætninger, er således overladt til de nationale myndigheders vurdering.

- 40 Det følger heraf, at i modsætning til de sagsøgende privatpersoners påstande, indrømmer habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, medlemsstaterne en skønsbeføjelse (jf. i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sagen, der gav anledning til Domstolens dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, punkt 133).
- 41 Det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for en lokalitets forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke lokaliteten væsentligt, skal vurderes med hensyn til deres virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. Det følger heraf, at det alene er planer eller projekter, der kan påvirke en lokalitet betydeligt, som er genstand for en vurdering. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, gør således kravet om en vurdering med hensyn til en plan eller et projekts virkninger betinget af, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at planen eller projektet påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt (Domstolens dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 54).
- 42 Der er følgelig en risiko for, at det ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at en plan eller et projekt kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt (Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging-dommen, præmis 44 et 45, og dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 54). Imidlertid medfører spørgsmålet om, hvorvidt og på grundlag af hvilke kriterier en plan eller et projekt opfylder denne betingelse, nødvendigvis en vurdering fra de nationale myndigheders side (jf. i denne retning forslag til afgørelse fra generaladvokat Tizzano i den sag, der gav anledning til Domstolens dom af 10.1.2006, sag C-98/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 53, punkt 38). Det følger heraf, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at underlægge alle de sagsøgende privatpersoners planer og projekter en passende vurdering af deres virkninger på den omhandlede lokalitet.

- 43 Hvis de nationale myndigheder vurderer, at et projekt kan påvirke de omhandlede lokaliteter væsentligt, skal de i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, sammenholdt med dets tiende betragtning, foretage en passende vurdering af det pågældende projekts virkninger på de omhandlede lokaliteter. Tillægsordet »passende«, der anvendes i denne bestemmelse, indebærer, at medlemsstaterne råder over et skøn, for så vidt angår hvilken vurdering der skal foretages. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, bestemmer følgende: »På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden«. Det påhviler de kompetente nationale myndigheder, henset til konklusionen af vurderingen af virkningerne af planen eller projektet på den omhandlede lokalitet, kun at godkende en sådan plan eller et sådant projekt efter at have sikret sig, at det ikke skader lokalitetens integritet. De nationale myndigheder har således en skønsmæssig beføjelse, som de udøver efter fremgangsmåden defineret i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (jf. i denne retning Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging-dommen, præmis 67 og 70).
- 44 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, tager bl.a. forbehold for artikel 6, stk. 4, hvorefter der under visse betingelser er mulighed for at godkende en plan eller et projekt af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, selv hvor virkningerne på lokaliteten vurderes negativt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Det er derfor klart, at de nationale myndigheder råder over et skøn for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en plan eller et projekt skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.
- 45 Medlemsstaterne er derfor ikke forpligtet til at forbyde de sagsøgende privatpersoners planer eller projekter. Et eventuelt forbud mod et af disse projekter følger ikke af habitatdirektivet, men af hver medlemsstats beslutning om at gennemføre den anfægtede beslutning og habitatdirektivet konkret på den ene eller anden måde (jf. i denne retning Rettens kendelser af 22.6.2006, sag T-136/04, Freiherr von Cramer-Klett og Rechtlerverband Pfronten mod Kommissionen, Sml. II, s. 1805, præmis 47 og 52, sag T-137/04, Mayer m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1825, præmis 60 og

65, og sag T-150/05, Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1851, præmis 54 og 59, jf. ligeledes i denne retning analogt dommen i sagen Salamander m.fl. mod Parlamentet og Rådet, præmis 68, og kendelsen i sagen Japan Tobacco og JT International mod Parlamentet og Rådet, præmis 51 ff.).

46 Det følger heraf, at optagelse af en lokalitet på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning ikke giver nogen præcis indikation for så vidt angår de foranstaltninger, som de nationale myndigheder skal træffe i overensstemmelse med habitatdirektivets bestemmelser.

47 De sagsøgende privatpersoner har anført, at den anfægtede beslutning vil medføre alvorlige økonomiske konsekvenser såvel som retlige ulemper, nemlig en forøgelse af udgifterne til forvaltning og nedsættelse af deres faste ejendoms værdi. Herom bemærkes, at selv om disse virkninger forudsættes at være den direkte følge af habitatdirektivet og den anfægtede beslutning og ikke af, at de erhvervsdrivende foregriber medlemsstaternes anvendelse heraf, påvirker de under alle omstændigheder ikke de sagsøgende privatpersoners retsstilling, men udelukkende deres faktiske situation (jf. i denne retning dommen i sagen Salamander m.fl. mod Parlamentet og Rådet, præmis 62, kendelsen i sagen Freiherr von Cramer-Klett og Rechtlerversband Pfronten mod Kommissionen, præmis 47, i sagen Mayer m.fl. mod Kommissionen, præmis 60, og i sagen Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen, præmis 54).

48 De sagsøgende privatpersoner såvel som de sagsøgende kommuner har endelig påberåbt sig deres ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

49 Det skal hertil bemærkes, at der dels ved traktatens artikel 230 EF og 241 EF, dels ved traktatens artikel 234 EF er oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og procedure-system, som skal sikre kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Fællesskabets retsinstanser (jf. i denne retning Domstolens dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod

Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 23). Fysiske eller juridiske personer, der på grund af betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte almengyldige fællesskabsretsakter direkte, har inden for rammerne af dette system efter omstændighederne mulighed for at gøre gældende, at sådanne retsakter er ugyldige, enten for Fællesskabets retsinstanser i form af en indsigelse i medfør af traktatens artikel 241 EF eller for de nationale retter, og at foranledige disse, som ikke er beføjet til selv at fastslå ugyldigheden af sådanne retsakter (jf. Domstolens dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 20), til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom (Domstolens dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 40).

50 Det påhviler således medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og procedure-system, som sikrer overholdelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 41).

51 I denne forbindelse er de nationale retter, i overensstemmelse med det princip om loyalt samarbejde, som følger af artikel 10 EF, forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende de nationale processuelle regler vedrørende søgsmålsadgang på en sådan måde, at fysiske og juridiske personer får adgang til ved domstolene at anfægte lovligheden af enhver national afgørelse eller anden foranstaltning, der vedrører anvendelse af en almengyldig fællesskabsretsakt over for dem, ved at påberåbe sig, at den omhandlede retsakt er ugyldig (dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 42).

52 Sagsøgerne kan derfor, når de ikke kan påstå den anfægtede retsakt annulleret, anfægte de nationale handlinger til gennemførelse af habitatdirektivet og den anfægtede beslutning, som berører dem, og de har herved mulighed for at påberåbe sig ulovligheden for de nationale domstole, som træffer afgørelse under overholdelse af artikel 234 EF (jf. i denne retning Domstolens dom af 17.11.1998, sag C-70/97 P, Kruidvat mod Kommissionen, Sml. I, s. 7183, præmis 49, og Rettens kendelse af 12.7.2000, sag T-45/00, Conseil national des professions de l'automobile m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2927, præmis 26).

- 53 Det følger heraf, at de sagsøgende privatpersoner ikke er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, uden at det er nødvendigt at undersøge, om beslutningen berører dem individuelt.

Er de sagsøgende kommuner berørt?

Parternes argumenter

- 54 Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de sagsøgende kommuner er individuelt berørt, har Kommissionen, efter at have understreget forskellene mellem denne sag og de sager, der gav anledning til Domstolens dom af 18. maj 2004, Codorníu mod Rådet (sag C-309/89, Sml. I, s. 1853), og Rettens dom af 11. september 2002, Pfizer Animal Health mod Rådet (sag T-13/99, Sml. II, s. 3305), anført, at den almene interesse, som en juridisk person som en kommune som den enhed, der er kompetent med hensyn til økonomiske eller sociale spørgsmål inden for sit område, kan have i at opnå et gunstigt resultat for dette områdes økonomiske velfærd, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at betragte denne som værende individuelt berørt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF (Domstolens dom af 10.4.2003, sag C-142/00 P, Kommissionen mod Nederlandse Antillen, Sml. I, s. 3483, præmis 69). Ifølge Kommissionen kan alle almengyldige fællesskabsretsakter, der pålægger medlemsstaterne forpligtelser, i henhold til medlemsstaternes institutionelle struktur medføre, at forskellige nationale territoriale myndigheder skal opfylde disse forpligtelser. I denne sag er de sagsøgende kommuners situation ikke anderledes end situationen for andre nationale offentligretlige organer, der er territorielt kompetente i henhold til lokaliteter, der i den anfægtede beslutning er klassificeret som lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 55 De sagsøgende kommuner Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha og Gemeinde Ebergassing har anført, at deres boligområder er truet af udpegningen af bevaringsområder og af beskyttelsesmålsætninger. Disse kommuner er individuelt berørt, idet de som lokal myndighed er ansvarlige for planlægningen og beskyttelsen

af de boligområder, som den anfægtede beslutning vedrører. På grund af den anfægtede beslutning vil de — vilkårligt og med urette — være underlagt habitatdirektivets bestemmelser, hvilket indebærer en tilsidesættelse af deres institutionelle beføjelser.

- 56 De sagsøgende kommuner har herved henvist til bl.a. dommen i sagen Codorniu mod Rådet såvel som til deres ret til at blive hørt.
- 57 Endelig har de under henvisning til betragtningerne i denne kendelses præmis 34 anført, at afvisning af denne sag ikke vil sikre dem en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse. Kommissionen har under henvisning til samme præmis 34 fremført den modsatte opfattelse.

Rettens bemærkninger

- 58 Det skal efterprøves, om de sagsøgende kommuner er berørt af den anfægtede beslutning på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten for den anfægtede beslutning (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandse Antillen, præmis 65).
- 59 De sagsøgende kommuner påstår, at de er individuelt berørt bl.a. på grundlag af deres beføjelse til at planlægge og beskytte området, hvor de lokaliteter, der er udpeget ved den anfægtede beslutning, er beliggende.

- 60 Som Republikken Østrig har anført i sit svar af 6. april 2006 på et spørgsmål stillet af Retten, hører bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, efter østrigsk lovgivning under delstaternes lovgivnings- og gennemførelsesbeføjelser, med undtagelse af delstaterne Wien og Oberösterreich, for hvilke en sådan beføjelse i hvert fald delvist og i visse tilfælde tilkommer kommunerne. Sagsøgerne bestrider i deres stillingtagen af 16. maj 2006 i henhold til Republikken Østrigs svar ikke denne opfattelse. Heraf følger, at de sagsøgende kommuner, som ligger i provinsen Niederösterreich, ikke har beføjelse til at gennemføre habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4. Det er derfor udelukket, at en sådan kompetence individualiserer dem i henhold til artikel 230, stk. 4, EF.
- 61 Selv om det antages, at de sagsøgende kommuner har beføjelse til at gennemføre habitatdirektivet, vil en sådan beføjelse under alle omstændigheder ikke individualisere dem i henhold til artikel 230, stk. 4, EF. Deres retsstilling er i den henseende ikke anderledes end retsstillingen for alle andre nationale myndigheder, der skal gennemføre habitatdirektivet, herunder dets artikel 6, stk. 2-4.
- 62 Det er korrekt, at de kompetente myndigheder på nationalt plan for at gennemføre habitatdirektivet er forpligtet til — i henhold til habitatdirektivets artikel 6 — at træffe de nødvendige bevaringsforanstaltninger, herunder de foranstaltninger, der tilsigter at undgå forringelser af naturtyper og levesteder for arter (stk. 2) og foranstaltninger, der tilsigter på en passende måde at vurdere virkningerne på de klassificerede lokaliteter af planer og projekter, der kan påvirke en lokalitet væsentligt (stk. 3). Definitionen af lokaliteter af fællesskabsbetydning i den anfægtede beslutning er imidlertid af generel og abstrakt karakter, idet den ikke vedrører bestemte personer, men dele af områder. Selv om disse områder er meget begrænsede, er de imidlertid alene fastsat ud fra lokalitetens betegnelse, areal og geografiske koordinater, som er generelle og abstrakte kriterier.

- 63 Den eventuelle indvirkning, som forpligtelserne i habitatdirektivet har på udøvelsen af de sagsøgende kommuners kompetence til at forvalte og beskytte området, udøves — henset til den generelle og abstrakte karakter af definitionen af de lokaliteter, der er klassificeret i den anfægtede afgørelse — på samme måde som for alle andre kommuner, hvis område omfatter en lokalitet, der er klassificeret ved den anfægtede beslutning. Som Kommissionen med rette har anført i dens formalitetsindsigelse, kan alle almindelige fællesskabsretsakter, der pålægger medlemsstaterne pligter, afhængigt af medlemsstaternes institutionelle struktur, medføre at forskellige nationale territoriale myndigheder skal overholde disse pligter. Den foreliggende situation adskiller altså på ingen måde de sagsøgende kommuner fra situationen for andre nationale offentligretlige organer, der har territoriale beføjelser i forhold til lokaliteter, der er klassificeret som lokaliteter af fællesskabsbetydning i den anfægtede beslutning.
- 64 Det bemærkes herved, at den almene interesse, som en regional eller lokal administrativ myndighed, der er kompetent med hensyn til økonomiske og sociale spørgsmål inden for sit område, kan have i at opnå et gunstigt resultat for dette områdes økonomiske velfærd, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at betragte denne region som værende berørt af almengyldige retsakter i artikel 230, stk. 4, EF's forstand (jf. i denne retning Domstolens dom af 22.11.2001, sag C-452/98, Nederlandse Antillen mod Rådet, Sml. I, s. 8973, præmis 64, og dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandse Antillen, præmis 69).
- 65 De sagsøgende kommuner har henvist til dommen i sagen Codorníu mod Rådet til støtte for deres søgsmålskompetence. De har imidlertid ikke godtgjort, at den anfægtede beslutning har medført skade, der forhindrer udøvelsen af en bestemt rettighed i denne doms forstand.
- 66 De sagsøgende kommuner påstår, at den anfægtede beslutning vilkårligt og med urette underlægger dem habitatdirektivets retlige orden. Denne påståede fejl, som Kommissionen skulle have begået ved at udpege dele af de sagsøgende kommuners områder som lokaliteter af fællesskabsbetydning, vedrører alene realiteten i denne

sag og kan ikke individualisere de sagsøgende kommuner i henhold til artikel 230, stk. 4, EF som fortolket i retspraksis.

- 67 De sagsøgende kommuner har bl.a. ikke en ret til at deltage i proceduren, der kan individualisere dem i henhold til Domstolens dom af 2. februar 1988, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen (forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Sml. s. 219, præmis 22), eller Rettens dom af 11. juli 1996, Métropole télévision m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-528/93, T-542/93, T-543/93 og T-546/93, Sml. II, s. 649, præmis 61 og 62).
- 68 I den forbindelse følger det af fast retspraksis, at hverken proceduren for udarbejdelse af generelle retsakter eller disse generelle retsakter selv i deres egenskab af almengyldige foranstaltninger — i princippet — kræver deltagelse i medfør af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger af de berørte personer, såsom retten til at blive hørt, da disses interesser anses for repræsenteret af de politiske instanser, som har til opgave at vedtage de nævnte retsakter (Rettens kendelse af 15.9.1998, sag T-109/97, Molkerei Großbraunshain og Bene Nahrungsmittel mod Kommissionen, Sml. II, s. 3533, præmis 60, og af 9.11.1999, sag T-114/99, CSR Pampryl mod Kommissionen, Sml. II, s. 3331, præmis 50).
- 69 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis (dom af 14.5.1998, sag C-48/96 P, Windpark Groothusen mod Kommissionen, Sml. I, s. 2873, præmis 47, jf. ligeledes i denne retning Domstolens dom af 29.6.1994, sag C-135/92, Fiskano mod Kommissionen, Sml. I, s. 2885, præmis 39 og 40), at kravet om, at personer, der kan blive berørt, skal have lejlighed til at tilkendegive deres synspunkter forud for udstedelsen af den pågældende retsakt, kun gælder, når Kommissionen påtænker at pålægge en sanktion eller at træffe en foranstaltning, der kan påvirke deres retsstilling. Retten til at blive hørt i forbindelse med en administrativ procedure vedrørende en bestemt person kan ikke overføres til en lovgivningsprocedure, der fører til vedtagelsen af en almengyldig retsakt. Fast retspraksis på konkurrencerettens område, hvorefter de virksomheder, der formodes at have overtrådt traktatens regler, skal høres, før der træffes foranstaltninger over for dem, navnlig

sanktioner, skal ses i sin egen sammenhæng og kan ikke udvides til en fællesskabsretlig lovgivningsprocedure, der fører til vedtagelse af generelle foranstaltninger, som indebærer et økonomisk-politisk valg og gælder for de berørte erhvervsdrivende i almindelighed (Rettens dom af 11.12.1996, sag T-521/93, Atlanta m.fl. mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. II, s. 1707, præmis 70).

- 70 De sagsøgende kommuner såvel som de sagsøgende privatpersoner har endelig påberåbt sig deres ret til en effektiv domstolsbeskyttelse til støtte for deres søgsmålskompetence.
- 71 Af de grunde, der allerede er fremhævet i præmis 48 og følgende i denne kendelse, kan dette argument ikke tiltrædes.
- 72 Det følger heraf, at de sagsøgende kommuner ikke er individuelt berørt af den anfægtede beslutning, uden at det er nødvendigt at undersøge, om beslutningen berører dem umiddelbart.
- 73 Det følger af det anførte, at søgsmålet bør afvises.

Sagens omkostninger

- 74 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Afdeling)

- 1) **Sagen afvises.**

- 2) **Sagsøgerne tilpligtes, ud over deres egne omkostninger, at betale Kommissionens omkostninger.**

Således bestemt i Luxembourg den 19. september 2006.

E. Coulon

Justitssekretær

R. García-Valdecasas

Afdelingsformand