



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

3. april 2014*

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter — direktiv 92/43/EØF — lokaliteter af fællesskabsbetydning — revision af en sådan lokalitets status i tilfælde af forurening eller forringelse af miljøet — national lovgivning, der ikke indeholder mulighed for de pågældende personer for at anmode om en sådan revision — tildeling af en skønsbeføjelse til de kompetente nationale myndigheder til at indlede en procedure om revision af den nævnte status«

I sag C-301/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (Italien) ved afgørelse af 29. maj 2012, indgået til Domstolen den 20. juni 2012, i sagen:

Cascina Tre Pini Ss

mod

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Regione Lombardia,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino,

Comune di Somma Lombardo,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (refererende dommer), J.-C. Bonichot og A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. maj 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Cascina Tre Pini Ss ved avvocatessa E. Cicigoi

* Processprog: italiensk.

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato A. De Stefano
 - den tjekkiske regering ved M. Smolek og D. Hadroušek, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved F. Moro og L. Banciella, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. juni 2013, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9 og 11 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), som ændret ved akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republik, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »direktiv 92/43«).
- 2 Anmodningen er indgivet under en sag mellem Cascina Tre Pini Ss (herefter »Cascina«), der er et italiensk selskab, og Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet for miljø og natur- og havbeskyttelse, herefter »Ministero«), Regione Lombardia (regionen Lombardiet), Presidenza del Consiglio dei Ministri (formandskabet i Ministerrådet), Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino (foreningen for parken Lombardo i Valle del Ticino) og Comune di Somma Lombardo (kommunen Somma Lombardo) vedrørende proceduren for revision af status som lokalitet af fællesskabsbetydning (herefter en »LAF«) for en lokalitet, der omfatter et område, som Cascina ejer.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 2 i direktiv 92/43, der definerer dettes formål, bestemmer:
 - »1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor [EF-]traktaten finder anvendelse.
 - 2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.
 - 3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«
- 4 Dette direktivs artikel 3 om etableringen af Natura 2000-nettet bestemmer:
 - »1. Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder [herefter »SBVO«] under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af [Rådets] direktiv [79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1)].

2. Hver medlemsstat bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne efter stk. 1, der er repræsenteret på dens område. I overensstemmelse med artikel 4 udpeger hver stat med henblik herpå lokaliteter som [SBVO] under hensyn til målene i stk. 1.

3. I de tilfælde, hvor medlemsstaterne finder det nødvendigt, bestræber de sig på at styrke den økologiske sammenhæng i Natura 2000 ved at opretholde eller i givet fald udvikle de landskabslementer, der er nævnt i artikel 10, og som er af afgørende betydning for vilde dyr og planter.«

5 Artikel 4 i direktiv 92/43 præciserer proceduren for udarbejdelsen af listen over LAF således:

»1. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. [...] Medlemsstaterne foreslår eventuelt tilpasning af denne liste på baggrund af resultaterne af overvågningen efter artikel 11.

Listen sendes til Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet [...]

2. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 2) og for hver af de fem biogeografiske områder, der er nævnt i artikel 1, litra c), nr. iii), og for hele det område, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over [LAF], hvoraf det fremgår, på hvilke lokaliteter der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter.

[...]

Den liste over lokaliteter, der er udvalgt som [LAF], og som viser lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper eller en eller flere prioriterede arter, vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

3. Den i stk. 2 nævnte liste opstilles inden seks år efter direktivets meddelelse.

4. Når en [LAF] er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som [SBVO] 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 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.

5. Så snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4.«

6 Direktivets artikel 6, der finder anvendelse på SBVO, bestemmer i stk. 2-4:

»2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i [SBVO] 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.

[...]«

7 Samme direktivs artikel 9 bestemmer:

»Kommissionen, der handler efter fremgangsmåden i artikel 21, vurderer regelmæssigt Natura 2000's bidrag til gennemførelsen af målene i artikel 2 og 3. I den forbindelse kan ophævelse af en lokalitets status som [SBVO] komme på tale, hvis overvågningen efter artikel 11 viser, at den naturlige udvikling berettiger dertil.«

8 Artikel 11 i direktiv 92/43 bestemmer:

»Medlemsstaterne overvåger de i artikel 2 nævnte naturtyper og arters bevaringsstatus og tager især hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter.«

Italiensk ret

9 Artikel 1 i decreto del Presidente della Repubblica n. 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (dekret nr. 357 fra republikkens præsident om gennemførelse af direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter) af 8. september 1997 (almindeligt tillæg til GURI nr. 248 af 23.10.1997) i den affattelse, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »DPR nr. 357/97«), definerer anvendelsesområdet for DPR nr. 357/97 således:

»1. Nærværende dekret fastsætter procedurerne for vedtagelse af de foranstaltninger, der er fastsat i direktiv [92/43] om bevaring af natur og semi-naturtyper samt vilde dyr og planter med henblik på at opretholde biodiversiteten ved bevarelsen af de naturtyper, der er nævnt i bilag A, samt de vilde dyr og planter, der er nævnt i forordningens bilag B, D og E.

2. De procedurer, der er fastsat i nærværende forordning, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De procedurer, der er fastsat i nærværende dekret, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.

[...]«

10 Artikel 3 i DPR nr. 357/97 er affattet således:

»1. Regionerne og de autonome provinser Trento og Bolzano udarbejder en liste over de lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag A, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag B. De fremsender denne liste til ministeriet for miljø og naturbeskyttelse, med henblik på at denne fremsender listen over foreslåede [LAF] [...] til Kommissionen [...] med henblik på at indføre et sammenhængende europæisk økologisk net af [SBVO] under betegnelsen »Natura 2000«.

2. Ved dekret udpeger ministeriet for miljø og naturbeskyttelse efter aftale med hver region de lokaliteter, der er nævnt i stk. 1, dvs. [SBVO], i løbet af højst seks år efter Kommissionens udarbejdelse af listen over lokaliteter.

[...]

4a. Med henblik på at sikre den praktiske gennemførelse af direktiv [92/43] og ajourføringen af oplysningerne også for så vidt angår ændringerne af de bilag, der er nævnt i direktivets artikel 19, gennemfører regionerne og de autonome provinser Trento og Bolzano på grundlag af de overvågningsforanstaltninger, der er nævnt i artikel 7, en periodisk evaluering af lokaliteternes overensstemmelse med henblik på at opfylde direktivets formål. På baggrund af denne evaluering kan de foreslå ministeriet for miljø og naturbeskyttelse en opdatering af listen over lokaliteter, af lokaliteternes afgrænsning og af indholdet af deres oplysningskort. Ministeriet for miljø og naturbeskyttelse fremsender forslaget til Kommissionen [...] med henblik på den i direktivets artikel 9 nævnte vurdering.«

11 Artikel 7 i DPR nr. 357/97 vedrørende overvågningsproceduren bestemmer:

»1. Ved dekret fastlægger ministeriet for miljø og naturbeskyttelse efter samråd med ministeriet for land- og skovbrugspolitik og det nationale institut for vilde dyr inden for rammerne af deres kompetencer og det permanente udvalg for forholdet mellem staten, regionerne og de autonome provinser Trento og Bolzano retningslinjerne for overvågning, afgifter og fravigelser vedrørende beskyttede dyre- og plantearter i henhold til nærværende forordning.

2. Regionerne og de autonome provinser Trento og Bolzano vedtager på grundlag af de retningslinjer, der er nævnt i foregående stykke, foranstaltninger, der skal sikre beskyttelse og overvågning af bevaringsstatus for naturtyper og arter af fællesskabsbetydning, navnlig dem, som anses for prioriterede, hvorved de informerer de ministerier, der er nævnt i stk. 1.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Cascina ejer et område, der er omfattet af lokaliteten »Brughiera del Dosso«, der er beliggende på Comune di Somma Lombardos område i nærheden af lufthavnen Milano-Malpensa i Lombardiet. Ved en lov vedtaget af Regione Lombardia blev denne lokalitet i 2002 omfattet af området for naturparken Lombardo i Valle del Ticino.

13 Ved afgørelse fra Giunta Regionale (det regionale udøvende organ) i Regione Lombardia af 8. august 2003 blev den nævnte lokalitet opført på listen over foreslåede LAF i overensstemmelse med artikel 3 i DPR nr. 357/97. Denne lokalitet blev efterfølgende opført på listen over LAF ved 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). Lokaliteten Brughiera del Dosso blev ligeledes udlagt som LAF ved dekret fra Ministero af 25. marts 2005.

- 14 I mellemtiden blev lufthavnen Malpensa udvidet i overensstemmelse med det i lokalplanen for Malpensa-området fastsatte, hvilken lokalplan blev godkendt ved en lov vedtaget af Regione Lombardia i 1999. Ifølge Cascina fastsætter denne lokalplan, at de områder, der befinder sig i Comune di Somma Lombardo, anvendes til »kommercielle og industrielle« faciliteter. Cascina hævdede, at den gradvise stigning i lufttrafikken fra denne lufthavn på lang sigt har medført en miljømæssig ødelæggelse af lokaliteten Brughiera del Dosso.
- 15 Cascina var af den opfattelse, at lokaliteten Brughiera del Dossos miljømæssige kvalitet var i fare, og anmodede i 2005 derfor Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino om i egenskab af ansvarlig for forvaltningen af denne lokalitet at gennemføre de nødvendige foranstaltninger for at hindre miljømæssig forringelse af denne lokalitet.
- 16 Da Cascina ikke modtog svar, rettede selskabet i 2006 en henvendelse, der gjaldt som en opfordring, til Ministero baseret på artikel 9 i direktiv 92/43 og artikel 3, stk. 4a, i DPR nr. 357/97 med henblik på at opnå en fornyet afgrænsning eller en afklassificering af denne lokalitet på listen over LAF, eftersom de faktiske og retlige betingelser, der er fastsat i gældende lovgivning, og navnlig de i nævnte direktivs bilag III anførte kriterier for udvælgelse af de lokaliteter, der kan udpeges som LAF, ifølge Cascina ikke længere var opfyldt. Cascinas interesse i at opnå denne fornyede afgrænsning eller afklassificering følger af den omstændighed, at ejendomsretten over selskabets område, der er omfattet lokaliteten Brughiera del Dosso, er blevet berørt af den bindende lovgivning om LAF, som al ændret arealanvendelse er underlagt. Dette krav forhindrer ændringer af områdernes formål, mens sådanne ændringer er fastsat i lokalplanen for Malpensa-området.
- 17 Ved afgørelse af 2. maj 2006 erklærede Ministero sig inkompetent og henviste Cascina til Regione Lombardia, idet det anførte, at i henhold til artikel 3 i DPR nr. 357/97 er det regionerne, der udpeger de pågældende lokaliteter og sender listen til Ministero. Cascina genfremsatte derfor sin anmodning over for Regione Lombardia, der afslog den ved afgørelse af 26. juli 2006, idet »der kun kan tages stilling til den i anmodningen indeholdte begæring, såfremt [Ministero] kræver, at regionerne iværksætter den i artikel 3, stk. 4a, i [DPR 357/97] fastsatte procedure«.
- 18 På grund af forvaltningens afslag på at tage stilling til Cascinas anmodning anlagde selskabet sag i første instans ved Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (den regionale forvaltningsdomstol for Lombardiet) til prøvelse af disse to afgørelser under påberøbelse af Ministeros og Regione Lombardias passivitet. Under dette søgsmål nedlagde selskabet endvidere påstand om erstatning.
- 19 Ved dom af 15. december 2009 frifandt denne ret Ministero og Regione Lombardia i det hele. Forvaltningsdomstolen udtalte i denne dom, at artikel 3, stk. 4a, i DPR 357/97 tildelte regionerne en initiativbeføjelse og en beføjelse til at fremsætte forslag om udpegelse af LAF, således at Ministero ikke kunne bebrejdes passivitet. Samme instans fortolkede desuden ikke Regione Lombardias afgørelse som et afslag på at handle, men som en tilkendegivelse af, at denne agtede at fastholde lokaliteten Brughiera del Dosso på listen over LAF uanset forureningen, således at påstanden om, at der blev fastslået passivitet i forhold til Regione Lombardia, heller ikke kunne tages til følge.
- 20 Cascina iværksatte appel af denne dom ved Consiglio di Stato (den øverste forvaltningsdomstol). Cascina anfægtede navnlig denne doms fortolkning af artikel 3, stk. 4a, i DPR 357/97 og gjorde gældende, at denne bestemmelse, sammenholdt med direktiv 92/43, fører til, at ikke alene regionerne, men også den pågældende stat råder over en initiativbeføjelse til at revidere listen over LAF, hvilket medfører, at Ministeros afslag på at tage stilling til Cascinas anmodning i 2006 er ulovligt.
- 21 Da Consiglio di Stato er opfordret til at vurdere, om denne argumentation er velbegrundet med henblik på tvistens afgørelse, ønsker denne instans bl.a. oplyst, om dette direktivs bestemmelser tildeler den pågældende stat, på samme måde som regionerne, en initiativbeføjelse til at revidere denne liste, som den nævnte stat i givet fald kan udøve på regionernes vegne. Consiglio di Stato ønsker

ligeledes oplyst, om denne beføjelse kan udøves ikke alene på den kompetente forvaltningsmyndigheds eget initiativ, men også på anmodning fra en privatperson, der ejer et areal, der er omfattet af en lokalitet, som er opført på den nævnte liste, og om medlemsstaterne skal reagere med en revision, eller endda afklassificering af denne lokalitet, såfremt de konstaterer en ændring i forhold til den nævnte lokalitets oprindelige situation. Den nævnte ret er således i tvivl om fortolkningen af de bestemmelser i nævnte direktiv, der er relevante i denne henseende.

22 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er en national bestemmelse (såsom artikel 3, stk. 4a, i DPR 357/97), der fastsætter en beføjelse for regionerne og de autonome provinser til af egen drift at foreslå revision af LAF'erne uden samtidig at fastsætte en forpligtelse for disse myndigheder til at træffe foranstaltninger, i tilfælde hvor private ejere af områder, der er omfattet af LAF'erne, fremsætter en begrundet anmodning om at udøve denne beføjelse, eller i det mindste i tilfælde, hvor private ejere hævder, at der har fundet en miljømæssig forringelse af området sted, til hinder for korrekt anvendelse af artikel 9 og [11] i direktiv [92/43]?
- 2) Er en national bestemmelse (såsom artikel 3, stk. 4a, i DPR 357/97), der fastsætter en beføjelse for regionerne og de autonome provinser til af egen drift at foreslå revision af LAF'erne, efter en regelmæssig vurdering, uden at fastsætte præcist, hvor hyppigt vurderingen skal foretages (eksempelvis hvert andet år, hver tredje år osv.), og uden at fastlægge, at den regelmæssige vurdering, som er overladt til regionerne og de autonome provinser, offentliggøres ved hjælp af kollektive kampagner, der har til formål at gøre det muligt for berørte parter at fremsætte bemærkninger eller forslag, til hinder for korrekt anvendelse af artikel 9 og [11] i direktiv [92/43]?
- 3) Er en national bestemmelse (såsom artikel 3, stk. 4a, i DPR 357/97), der tildeler regionerne og de autonome provinser initiativet til revision af LAF'erne, uden at fastsætte en initiativret også for staten, i det mindste som en subsidiær ret i tilfælde af passivitet fra regionerne og de autonome provinsers side, til hinder for korrekt anvendelse af artikel 9 og [11] i direktiv [92/43]?
- 4) Er en nationale bestemmelse (såsom artikel 3, stk. 4a, i DPR 357/97), der fastsætter en beføjelse for regionerne og de autonome provinser til af egen drift at foreslå revision af LAF'erne efter et fuldstændigt frit og uforpligtende skøn, selv om der er indtruffet – og formelt blevet påvist – tilfælde af forurening eller miljømæssig forringelse, til hinder for korrekt anvendelse af artikel 9 og [11] i direktiv [92/43]?
- 5) Skal den af artikel 9 i direktiv [92/43] regulerede procedure, som er fastlagt af den nationale lovgiver ved artikel 3, stk. 4a, i DPR 357/97, opfattes som en procedure, der nødvendigvis skal udmønte sig i en forvaltningsakt, eller som en procedure med et fakultativt resultat [idet] »procedure, der nødvendigvis skal udmønte sig i en forvaltningsakt« da [skal] forstås som en procedure, der »såfremt betingelserne er opfyldt, skal bestå i, at miljøministeriet videresender det regionale forslag til [...]Kommissionen«, og uden at dette indebærer nogen vurdering af, om den skal opfattes som en procedure, der kun kan iværksættes af egen drift, eller også på en parts anmodning?
- 6) Er [EU-]retten, og i særdeleshed direktiv [92/43], til hinder for lovgivningen i en medlemsstat, som foreskriver indledning af en afklassificeringsprocedure i stedet for iværksættelse af yderligere overvågnings- og bevaringsforanstaltninger, på baggrund af oplysninger fra en privatperson om omfanget af forringelse af lokaliteten?

- 7) Er [EU]-retten, og i særdeleshed direktiv [92/43], til hinder for lovgivningen i en medlemsstat, som foreskriver indledning af en procedure til afklassificering af en lokalitet, der er omfattet af Natura 2000-nettet, udelukkende for at varetage private økonomiske interesser?
- 8) Er [EU]-retten, og i særdeleshed direktiv [92/43], til hinder for lovgivningen i en medlemsstat, som i relation til infrastrukturprojekter af almen social og økonomisk interesse, der også er anerkendt af Unionen, og som kan påføre en i henhold til direktivet anerkendt naturtype skade, foreskriver indledning af en procedure til afklassificering af lokaliteten, i stedet for at træffe kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den overordnede sammenhæng i Natura 2000-nettet beskyttes?
- 9) Er [EU]-retten, og i særdeleshed direktiv [92/43], til hinder for lovgivningen i en medlemsstat, som med hensyn til naturtyper tillægger de enkelte ejeres økonomiske interesser betydning og således gør det muligt for dem at få en national[...] ret til at træffe en foranstaltning, som forpligter til en fornyet afgrænsning af lokaliteten?
- 10) Er [EU]-retten, og i særdeleshed direktiv [92/43], til hinder for lovgivningen i en medlemsstat, som foreskriver afklassificering af lokaliteten i tilfælde af en menneskeskabt og ikke naturlig forringelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første, det fjerde og det femte spørgsmål

- 23 Med det første, det fjerde og det femte spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om artikel 4, stk. 1, artikel 9 og 11 i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at medlemsstaternes kompetente myndigheder er forpligtede til at foreslå Kommissionen en afklassificering af en lokalitet, der er opført på listen over LAF, når disse myndigheder har modtaget en anmodning fra en ejer af et område, der er omfattet af denne lokalitet, der hævder, at der foreligger en miljømæssig forringelse af nævnte lokalitet.
- 24 Inden det undersøges, om dette direktiv foreskriver afklassificering af en lokalitet, der er opført på listen over LAF, skal der henvises til den procedure, der er fastsat i nævnte direktiv for opførelse af en lokalitet på denne liste. I henhold til samme direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, træffer Kommissionen således afgørelse om denne opførelse efter forslag fra den pågældende medlemsstat. Artikel 4, stk. 1, i direktiv 92/43 bestemmer i denne forbindelse, at medlemsstaterne foreslår eventuel tilpasning af denne liste på baggrund af resultaterne af den overvågning af de pågældende naturtypers og arters bevaringsstatus, som disse stater foretager i overensstemmelse med dette direktivs artikel 11. Nævnte direktivs artikel 4, stk. 4, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at udpege alle de lokaliteter, der er udvalgt på listen over LAF som SBVO.
- 25 Selv om det er korrekt, at direktivet ikke indeholder nogen bestemmelser, der udtrykkeligt fastsætter afklassificeringen af en lokalitet, der er opført på listen over LAF, bemærkes imidlertid, at artikel 9 i direktiv 92/43 giver Kommissionen mulighed for at overveje afklassificeringen af en SBVO, når den overvågning, som medlemsstaterne foretager i overensstemmelse med dette direktivs artikel 11, viser, at den naturlige udvikling berettiger dertil. En sådan afklassificering indebærer nødvendigvis afklassificeringen af en LAF, eftersom enhver LAF i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, skal være udpeget som SBVO af medlemsstaterne.

- 26 Det følger heraf, at den tilpasning af listen over LAF, som medlemsstaterne foreslår Kommissionen i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, kan omfatte afklassificeringen af en lokalitet, der er opført på listen over LAF, som i mangel af særlige bestemmelser skal gennemføres ifølge den samme procedure som opførelsen af en lokalitet på denne liste.
- 27 Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om det fremgår af bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, i direktiv 92/43 om den procedure, der skal følges ved fastlæggelsen af de lokaliteter, der kan udpeges som SBVO, at medlemsstaterne råder over et vist skøn med hensyn til, hvilke lokaliteter der skal foreslås, forholder det sig ikke desto mindre således, at de skal udføre denne opgave under iagttagelse af de i dette direktiv fastlagte kriterier (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Irland, C-67/99, EU:C:2001:432, præmis 33). Det følger heraf, at når resultaterne af den overvågning, som disse stater foretager i henhold til direktivets artikel 11, fører til den konklusion, at disse kriterier ikke længere opfyldes, og denne situation er uoprettelig, skal de nævnte stater i henhold til samme direktivs artikel 4, stk. 1, nødvendigvis fremlægge et forslag om tilpasning af listen over LAF, der sigter mod, at sidstnævnte igen opfylder de nævnte kriterier.
- 28 Når en lokalitet, der er opført på listen over LAF, således definitivt ikke længere kan bidrage til opfyldelsen af formålene med direktiv 92/43, og det derfor ikke længere er berettiget, at denne lokalitet er undergivet bestemmelserne i dette direktiv, er den pågældende medlemsstat forpligtet til at foreslå Kommissionen, at den nævnte lokalitet afklassificeres. Hvis denne medlemsstat således afholder sig fra at foreslå denne afklassificering, kunne den forgæves fortsat anvende ressourcer til forvaltningen af denne lokalitet, der viser sig unødvendige for bevaringen af naturtyper og arter. Bibeholdelsen af sådanne lokaliteter inden for Natura 2000-nettet, der definitivt ikke længere bidrager til opfyldelsen af de nævnte formål, opfylder desuden ikke dette nets kvalitetskrav.
- 29 Den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne til at foreslå afklassificeringen af en lokalitet, der er opført på listen over LAF, og som i uoprettelig grad er blevet uegnet til at opfylde formålene i direktiv 92/43, gælder så meget desto mere, når denne lokalitet omfatter et område, der tilhører en ejer, hvis udøvelse af ejendomsretten er begrænset som følge af denne opførelse, og det ikke længere er berettiget, at den nævnte lokalitet fortsat er undergivet bestemmelserne i dette direktiv. Som det er anført i punkt 39 i generaladvokatens forslag til afgørelse, er begrænsningerne af ejendomsretten således i princippet begrundet i formålet om beskyttelse af miljøet, der er nævnt i direktivet, så længe den pågældende lokalitet i kraft af sine kvaliteter opfylder de betingelser, der har muliggjort klassificeringen (jf. i denne retning dom Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 113-115). Hvis disse kvaliteter imidlertid definitivt bortfalder, kan en fortsat begrænsning af udnyttelsen af lokaliteten føre til en tilsidesættelse af ejendomsretten.
- 30 Det bør dog præciseres, at den omstændighed, at det blot gøres gældende af ejeren af et område, der er omfattet af en LAF, at der foreligger en miljømæssig forringelse af denne lokalitet, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at udløse en sådan tilpasning af listen over LAF. Det er afgørende, at denne forringelse i uoprettelig grad har gjort lokaliteten uegnet til at sikre bevaringen af naturtyper samt vilde dyr og planter eller til oprettelsen af Natura 2000-nettet, således at denne lokalitet definitivt ikke længere kan bidrage til opfyldelsen af det nævnte direktivs mål, der er nævnt i dets artikel 2 og 3. Som det fremgår af samme direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, er det således opfyldelsen af disse krav om bevaringen og oprettelsen af dette net, der har ført til opførelsen af en sådan lokalitet på denne liste.
- 31 Enhver forringelse af en lokalitet, der er opført på listen over LAF, begrundes således ikke dens afklassificering.
- 32 Det bemærkes i denne forbindelse, at artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43, hvortil der henvises i dette direktivs artikel 4, stk. 5, pålægger medlemsstaterne at beskytte LAF ved at vedtage passende foranstaltninger for at undgå forringelse af de naturtyper og arter, som findes på disse LAF. En medlemsstats undladelse af at opfylde denne forpligtelse til at beskytte en bestemt lokalitet berettiger

ikke nødvendigvis til afklassificeringen af denne lokalitet (jf. analogt dom Kommissionen mod Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 83-86). Det påhviler derimod denne medlemsstat at træffe de nødvendige foranstaltninger til at beskytte den nævnte lokalitet.

- 33 Det skal desuden bemærkes, at en lokalitet, der er opført på listen over LAF, kun lovligt kan berøres væsentligt af en plan eller et projekt, der er uforenelige med formålene om beskyttelse i direktiv 92/43, under overholdelse af bestemmelserne i dette direktivs artikel 6, stk. 3 og 4, hvortil der henvises i dette direktivs artikel 4, stk. 5, hvorved de førstnævnte bestemmelser pålægger, at der foretages en passende vurdering af indvirkningen på miljøet og i givet fald vedtages nødvendige kompensationsforanstaltninger til beskyttelse heraf.
- 34 Hvad angår de planer eller projekter, der ikke henhører under artikel 6, stk. 3 og 4, i direktiv 92/43 på tidspunktet for deres vedtagelse, har Domstolen desuden fastslået, at det ikke kan udelukkes, at en medlemsstat analogt med undtagelsesproceduren i dette direktivs artikel 6, stk. 4, i en national sag om vurdering af indvirkningen på miljøet af en plan eller projekt, som væsentligt kan påvirke bevaringsmålsætningerne for en lokalitet, påberåber sig et hensyn til væsentlige samfundsinteresser, og at den, såfremt betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt i tilstrækkelig grad, kan godkende en virksomhed, der ikke længere skal anses for forbudt i henhold til artikel 6, stk. 2. For at kunne afgøre, om betingelserne i artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43 er opfyldt, skal virkningerne af en plan eller et projekt imidlertid først have været genstand for en analyse i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3 (jf. dom Kommissionen mod Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 156 og 157).
- 35 Det følger heraf, at de kompetente nationale myndigheder kun er forpligtede til at foreslå afklassificeringen af en lokalitet, hvis denne til trods for, at disse bestemmelser overholdes, i uoprettelig grad er blevet uegnet til at opfylde formålene i direktiv 92/43, således at dens klassificering som LAF ikke længere forekommer berettiget.
- 36 Henset til ovenstående betragtninger skal det første, det fjerde og det femte spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, artikel 9 og 11 i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at medlemsstaternes kompetente myndigheder er forpligtede til at foreslå Kommissionen en afklassificering af en lokalitet, der er opført på listen over LAF, når disse myndigheder har modtaget en anmodning fra en ejer af et område, der er omfattet af denne lokalitet, der hævder, at der foreligger en miljømæssig forringelse af denne lokalitet, forudsat at denne anmodning er støttet på den omstændighed, at denne lokalitet til trods for, at bestemmelserne i dette direktivs artikel 6, stk. 2-4, overholdes, definitivt ikke længere kan bidrage til bevaringen af naturtyper samt vilde dyr og planter eller til oprettelsen af Natura 2000-nettet.

Det andet spørgsmål

- 37 Under hensyn til besvarelsen af det første, det fjerde og det femte spørgsmål er det uforholdent at besvare det andet spørgsmål, da besvarelsen af sidstnævnte ikke er strengt nødvendig for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

Det tredje spørgsmål

- 38 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 1, artikel 9 og 11 i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der alene fastlægger en kompetence for de lokale og regionale myndigheder til at foreslå tilpasning af listen over LAF og ikke, i det mindste som en subsidieret ret i tilfælde af passivitet fra de lokale og regionale myndigheders side, for staten.

- 39 Det bemærkes i denne forbindelse, at dette direktiv pålægger medlemsstaterne forpligtelser uden at henvise til en kompetencefordeling i national ret hvad angår opfyldelsen af disse forpligtelser. Det nævnte direktiv fastsætter således ikke retningslinjerne for tildelingen af kompetencen i national ret til at foreslå tilpasning af listen over LAF.
- 40 I mangel af en sådan præcisering følges reglen i artikel 288, stk. 3, TEUF, hvorefter direktivet med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Udpegning af de kompetente nationale myndigheder, som er ansvarlige for opfyldelsen af forpligtelserne i direktiv 92/43, henhører under denne kompetence.
- 41 EU-retten kræver alene i denne forbindelse, at gennemførelsen af direktiv 92/43 i national ret, herunder hvad angår denne udpegning, sikrer, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Østrig, C-507/04, EU:C:2007:427, præmis 89).
- 42 Selv om det er korrekt, at hver enkelt medlemsstat frit kan fordele kompetencen på nationalt plan, som den finder det hensigtsmæssigt, og gennemføre et direktiv ved foranstaltninger, der træffes af de regionale eller lokale myndigheder, kan denne mulighed således ikke fritage den fra forpligtelsen til at sikre en fuldstændig gennemførelse af de forpligtelser, der følger af dette direktiv.
- 43 EU-retten kræver følgelig ikke, at den kompetence, der er tildelt de lokale og regionale myndigheder med hensyn til opfyldelsen af det nævnte direktivs forpligtelser, suppleres af en subsidiær kompetence for staten. Hertil kommer, at de forpligtelser, der påhviler en medlemsstat i henhold til samme direktiv, og navnlig forpligtelsen til at foreslå tilpasning af listen over LAF, ikke for så vidt angår den interne kompetencefordeling indebærer, at staten i givet fald skal handle på de lokale og regionale myndigheders vegne ved sidstnævntes passivitet. EU-retten kræver imidlertid, at alle de foranstaltninger, der er truffet i henhold til de retningslinjer, der er fastsat i den nationale retsorden, er tilstrækkeligt effektive til at sikre en korrekt anvendelse af direktiv 92/43 (jf. i denne retning dom Tyskland mod Kommissionen, C-8/88, EU:C:1990:241, præmis 13).
- 44 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, artikel 9 og 11 i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, der alene fastlægger en kompetence for de lokale og regionale myndigheder til at foreslå tilpasning af listen over LAF og ikke, i det mindste som en subsidiær ret i tilfælde af passivitet fra de lokale og regionale myndigheders side, for staten, for så vidt som denne tildeling af kompetencer sikrer en korrekt anvendelse af det nævnte direktiv.

Det sjette til det tiende spørgsmål

- 45 Det skal bemærkes, at inden for rammerne af proceduren i artikel 267 TEUF tilkommer det udelukkende den nationale retsinstans, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Den formodning for, at de præjudicielle spørgsmål, som en national ret har forelagt, er relevante, kan kun undtagelsesvis afvises, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål.

- 47 I den foreliggende sag er det imidlertid ubestridt, således som den forelæggende ret selv anerkender, at det sjette til det tiende spørgsmål, der er rejst for den af Regione Lombardia, er af hypotetisk karakter. Ifølge oplysningerne fra den forelæggende ret henviser disse spørgsmål således til en national lovgivning, der på nuværende tidspunkt ikke findes i italiensk ret.
- 48 Det sjette til det tiende spørgsmål skal følgelig afvises.

Sagens omkostninger

- 49 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) **Artikel 4, stk. 1, og artikel 9 og 11 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, skal fortolkes således, at medlemsstaternes kompetente myndigheder er forpligtede til at foreslå Europa-Kommissionen en afklassificering af en lokalitet, der er opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning, når disse myndigheder har modtaget en anmodning fra en ejer af et område, der er omfattet af denne lokalitet, der hævder, at der foreligger en miljømæssig forringelse af denne lokalitet, forudsat at denne anmodning er støttet på den omstændighed, at denne lokalitet til trods for, at artikel 6, stk. 2-4, i dette direktiv, som ændret, overholdes, definitivt ikke længere kan bidrage til bevaringen af naturtyper samt vilde dyr og planter eller til oprettelsen af Natura 2000-nettet.**
- 2) **Artikel 4, stk. 1, og artikel 9 og 11 i direktiv 92/43, som ændret ved akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, der alene fastlægger en kompetence for de lokale og regionale myndigheder til at foreslå tilpasning af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning og ikke, i det mindste som en subsidiær ret i tilfælde af passivitet fra de lokale og regionale myndigheders side, for staten, for så vidt som denne tildeling af kompetencer sikrer en korrekt anvendelse af det nævnte direktiv.**

Underskrifter