



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

18. oktober 2018*

»Traktatbrud – miljø – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 4, stk. 1 – bilag II og III – udpegning af særlige bevaringsområder – almindeligt marsvin«

I sag C-669/16,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 23. december 2016,

Europa-Kommissionen ved J. Norris-Usher og C. Hermes, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved G. Brown, som befuldmægtiget, bistået af barristers R. Palmer og M. Armitage,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af formanden for Femte Afdeling, E. Regan, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne C.G. Fernlund og S. Rodin (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«), og bilag II og III hertil, ved ikke at have udpeget lokaliteter med henblik på beskyttelse af det almindelige marsvin (*phocoena phocoena*), og at Det Forenede Kongerige i denne sammenhæng ligeledes har tilsidesat dette direktivs artikel 3, stk. 2, ved ikke at have bidraget til oprettelsen af Natura 2000-netværket i forhold til andelen af levesteder for denne art på dens område.

Retsforskrifter

- 2 I overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 2, stk. 1, er formålet med dette direktiv 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 traktaten finder anvendelse.

- 3 Direktivets artikel 1, som definerer de vigtigste begreber, der anvendes i dette direktiv, fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

- g) arter af fællesskabsbetydning: de arter, der inden for det i artikel 2 nævnte område er:
 - i) truet, med undtagelse af dem, hvis naturlige udbredelsesområde dækker en marginal del af området, og som derfor hverken er truede eller sårbare inden for det vestlige palæoarktiske område, eller
 - ii) sårbare, dvs. som antages i nær fremtid at ville kunne overgå til kategorien af truede arter, hvis de forhold, der er skyld i truslen, fortsat gør sig gældende, eller
 - iii) sjældne, dvs. at deres bestande er små og ganske vist ikke i øjeblikket er truede eller sårbare, men risikerer at blive det; disse arter findes i begrænsede geografiske områder eller sparsomt spredt over et større areal, eller
 - iv) endemiske og kræver særlig opmærksomhed på grund af deres særlige levested og/eller de mulige følger, som en udnyttelse af dem kan have for deres bevaringsstatus.

Disse arter er opført eller kunne opføres i bilag II og/eller bilag IV eller bilag V

[...]

- j) lokalitet: et bestemt geografisk område, hvis areal er klart afgrænset
- k) lokalitet af fællesskabsbetydning: en lokalitet, der i det eller de biogeografiske område(r), som den tilhører, bidrager væsentligt til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for en af naturtyperne i bilag I eller for en af arterne i bilag II, og som også kan bidrage væsentligt til at sikre sammenhængen i Natura 2000, jf. artikel 3, og/eller som bidrager væsentligt til at opretholde den biologiske diversitet i det eller de pågældende biogeografiske område(r).

For så vidt angår dyrearter, der kræver et stort område, svarer lokaliteterne af fællesskabsbetydning til de steder inden for den pågældende arts naturlige udbredelsesområde, der frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er afgørende for artens liv og reproduktion

- l) særligt bevaringsområde: 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

[...]«

- 4 Direktivets artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder 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 1979, 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 særlige bevaringsområder under hensyn til målene i stk. 1.«

- 5 Fremgangsmåden ved udpegning af særlige bevaringsområder, der er fastsat i direktivets artikel 4, har fire etaper.
- 6 Hvad for det første angår en udpegning af lokaliteter og meddelelse herom til Kommissionen bestemmer direktivets artikel 4, stk. 1, følgende:

»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. For dyrearter, der lever inden for store områder, svarer disse lokaliteter til steder inden for disse arters naturlige udbredelsesområde, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion. For akvatiske arter, som lever inden for store områder, foreslås disse lokaliteter kun, hvis det er muligt klart at udpege et område, som frembyder de fysiske og biologiske elementer, der er afgørende for arternes liv og reproduktion. 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. Disse oplysninger skal omfatte et kort over lokaliteten, dens navn, beliggenhed og udstrækning samt data fremkommet ved anvendelse af de særlige kriterier i bilag III (etape 1) og indgives på en formular udarbejdet af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.«

- 7 Når den berørte medlemsstat har indsendt listen over lokaliteter med angivelse af, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter, skal Kommissionen dernæst i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, første og andet afsnit, på grundlag af denne liste og i forståelse med den pågældende medlemsstat for det andet opstille et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning. Samme direktivs artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, og artikel 4, stk. 3, bestemmer for det tredje, at listen over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21. For det fjerde

fremgår det af habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, at når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter denne fremgangsmåde, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde.

- 8 Bilag II til habitatdirektivet, som indeholder en liste over dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver udpegning af særlige bevaringsområde, nævner i dets punkt a) med overskriften »Dyr« det almindelige marsvin blandt »pattedyrene« på listen over »Cetacea«.
- 9 Bilag III til dette direktiv har overskriften »Kriterier for udvælgelse af de lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning og som særlige bevaringsområder. Under overskriften »Étape 1: National vurdering af lokaliteternes relative betydning for hver naturtype i bilag I og hver art i bilag II (herunder prioriterede naturtyper og prioriterede arter)« findes punkt B, hvori »Kriterier[ne] for vurdering af lokaliteten for en given art i bilag II« er angivet som følger:
 - »a) Størrelse og tæthed af den bestand af arten, der findes på lokaliteten, i forhold til de bestande, der findes på det nationale område.
 - b) Bevaringsgraden af og retableringsmuligheden for de levestedselementer, der er vigtige for den pågældende art.
 - c) Isolationsgrad af den bestand, der findes på lokaliteten, i forhold til artens naturlige udbredelsesområde.
 - d) Samlet vurdering af lokalitetens værdi for bevaringen af den pågældende art.«
- 10 Denne del af bilag III til dette direktiv indeholder ligeledes et punkt C, hvori det er præciseret, at efter kriterierne i punkt B »klassificerer medlemsstaterne de lokaliteter, som de foreslår til den nationale liste, som lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, efter deres relative værdi for bevaringen af hver naturtype i bilag I eller hver art i bilag II«.

Den administrative procedure

- 11 I 2012 modtog Kommissionen en klage fra den ikke-statslige organisation World Wildlife Fund UK, der bl.a. vedrørte Det Forenede Kongeriges manglende udpegning af særlige bevaringsområder for det almindelige marsvin.
- 12 Til støtte for klagen vedlagde World Wildlife Fund UK en rapport med overskriften »Beskyttelse af det almindelige marsvin i de britiske farvande«, der var udarbejdet af Peter Evans og Sian Prior, som er eksperter på området (herefter »Evans og Prior-rapporten«). Rapporten udpegede seks lokaliteter, som på baggrund af tilgængelig videnskabelig dokumentation burde have været udpeget som særlige bevaringsområder for denne art. Der er tale om lokaliteterne »Western Scotland and Inner Hebrides«, »North & West Anglesey«, »South-west Llyn«, »South Cardigan Bay«, »Pembrokeshire Marine/Sir Benfro Forol« og »Outer Bristol Channel«. Ifølge rapporten var der fem andre lokaliteter, som ville kunne indgå i nettet af særlige bevaringsområder, nemlig »Northern Isle«, »Moray Firth«, der strækker sig til East Grampian, »Eastern England«, »Dogger Bank« og »Skerries and Causeway«, i Nordirland. Evans og Prior-rapporten omfattede udkast til standardformularer med oplysninger vedrørende enhver af de således udpegede lokaliteter.
- 13 I september 2012 konstaterede Det Forenede Kongerige, at der fandtes almindelige marsvin på 34 af de Natura 2000-områder, som det havde foreslået i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, men tildelte kun arten et »D« som kriterium for bestanden, hvilket indebærer, at der af de 34 foreslåede Natura 2000-områder var 33, der ikke kunne tages i betragtning med hensyn til denne art i henhold

til direktivets artikel 4, stk. 2, med henblik på at udpege lokaliteter af fællesskabsbetydning og derefter som særlige bevaringsområder. Der var kun en lokalitet i Det Forenede Kongerige, som opfyldte kriteriet for bestanden »C«, nemlig lokaliteten UK0030383 »Skerries and Causeway«.

- 14 Den 25. oktober 2012 sendte Kommissionen formelt spørgsmål til Det Forenede Kongeriges regering inden for rammerne af EU Pilot-mekanismen.
- 15 Den 17. december 2012 afgav Det Forenede Kongerige officielt et svar inden for rammerne af denne mekanisme.
- 16 Eftersom Kommissionen med henvisning til bl.a. Evans og Prior-rapporten var af den opfattelse, at det ikke var tilstrækkeligt kun at udpege en lokalitet, fremsendte den den 21. juni 2013 en åbningsskrivelse til Det Forenede Kongerige, hvori den gjorde gældende, at Det Forenede Kongerige havde tilsidesat sin forpligtelse til at foreslå lokaliteter for det almindelige marsvin i henhold til habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1.
- 17 Ved skrivelse af 19. august 2013 besvarede Det Forenede Kongerige åbningsskrivelsen og bestred i det væsentlige, at Evans og Prior-rapporten indeholdte tilstrækkelig beviser på, at der fandtes andre lokaliteter, som på grundlag af relevante videnskabelige oplysninger burde udpeges. Det Forenede Kongerige angav imidlertid, at det ville foretage flere undersøgelser med henblik på at foreslå andre lokaliteter til det almindelige marsvin i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1.
- 18 Eftersom der ikke blev foreslået andre lokaliteter på dette grundlag, fremsendte Kommissionen den 17. oktober 2014 en begrundet udtalelse til Det Forenede Kongerige i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, hvori den foreholdt Det Forenede Kongerige at have tilsidesat forpligtelsen til at udpege et tilstrækkeligt antal lokaliteter til det almindelige marsvin i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1.
- 19 I denne begrundede udtalelse påpegede Kommissionen for det første, at den eneste lokalitet, der på tidspunktet for udtalelsens fremsendelse var foreslået i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, var lokaliteten »Skerries and Causeway«, og for det andet, at de beviser, som fremgik af udkastet til standardformularer, og som var omfattet af Evans og Prior-rapporten, var »de bedst mulige tilgængelige beviser« hvad angår udpegning af de lokaliteter, som skal foreslås i henhold til denne bestemmelse. Kommissionen angav endvidere, at den frygtede, at den manglende opfyldelse af denne forpligtelse – og dermed, at de omhandlede lokaliteter ikke opnår den beskyttelse, som de er berettigede til i henhold til dette direktivs artikel 6 – bl.a. konkret vil bevirke, at ansøgninger vedrørende offshore vindmølleparker vil kunne blive behandlet uden hensyn til disse ansøgningers indvirkning på bestanden af almindelige marsvin.
- 20 Fristen for at efterkomme den begrundede udtalelse var den 16. december 2014.
- 21 I sit svar af 16. december 2014 redegjorde Det Forenede Kongerige for, hvilke foranstaltninger der var blevet truffet for at udpege og foreslå lokaliteter for det almindelige marsvin, og en vejledende tidsplan for gennemførelsen af de foranstaltninger, der var nødvendige med henblik herpå, heriblandt afholdelse af en offentlig høring.
- 22 Den 29. januar 2015 blev der afholdt et møde i Bruxelles (Belgien) mellem tjenestemænd fra Kommissionen og fra Det Forenede Kongerige for nærmere at drøfte, hvilke foranstaltninger Det Forenede Kongerige havde truffet som opfølgning på den begrundede udtalelse. I denne forbindelse fremlagde denne medlemsstat et kort over de udvalgte områder med henblik på en offentlig høring.

- 23 Ved e-mail af 28. maj 2015 sendte Det Forenede Kongerige en kopi af den oprindelige udtalelse fra dets offentlige rådgivende organ og en skriftlig redegørelse for, hvordan kriterierne i habitatdirektivet var blevet anvendt i forbindelse med den indledende vurdering til Kommissionen. I disse dokumenter var der afgrænset otte lokaliteter, som var udpeget med henblik på en eventuel offentlig høring, og som var fordelt på tre »forvaltningsenheder« for at opnå et repræsentativt net af lokaliteter.
- 24 Den 3. december 2015 fremsendte Det Forenede Kongerige en opdateret tidsplan, hvoraf det fremgik, at der var beregnet en yderligere forsinkelse på mindst otte måneder, og den 19. januar 2016 oplyste denne medlemsstat Kommissionen om, at der var indledt en offentlig høring vedrørende udpegelsen af de lokaliteter, som den eventuelt ville foreslå til det almindelige marsvin for så vidt angår fem foreslåede lokaliteter i England, Wales og Nordirland.
- 25 Den 23. marts 2016 blev der indledt en særskilt offentlig høring vedrørende en lokalitet i Skotland.
- 26 Den 22. september 2016 foreslog Det Forenede Kongerige officielt, at området »Inner Hebrides and Minches«, som er beliggende i de skotske farvande, skulle udpeges som et særligt bevaringsområde for det almindelige marsvin i Vestskotland.
- 27 Eftersom Kommissionen var af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1, har den den 23. december 2016 anlagt denne sag.

Om søgsmålet

Om formaliteten

- 28 Ved særskilt dokument af 14. marts 2017 fremsatte Det Forenede Kongerige en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 151 i Domstolens procesreglement.
- 29 Ved afgørelse af 26. september 2017 blev formalitetsindsigelsen henskudt til afgørelsen af sagens realitet, og Det Forenede Kongerige blev opfordret til at afgive et svarskrift.

Parternes argumenter

- 30 Det Forenede Kongerige har nærmere bestemt gjort gældende, at søgsmålet skal afvises, eftersom klagepunkterne i stævningen hovedsageligt vedrører foranstaltninger, som først blev vedtaget efter udløbet af den frist, der var fastsat for at efterkomme den begrundede udtalelse, heriblandt denne medlemsstats forslag af 22. september 2016 om oprettelse af et yderligere særligt bevaringsområde kaldet »Inner Hebrides and Minches« i de skotske farvande.
- 31 Af stævningens punkt 33 fremgår det desuden udtrykkeligt, at der ikke er udpeget tilstrækkeligt mange »lokaliteter« for det almindelige marsvin, mens den begrundede udtalelse er begrundet med, at Det Forenede Kongerige kun har foreslået en eneste lokalitet som et eventuelt særligt bevaringsområde. I stævningens punkt 57 og 58 gjorde Kommissionen gældende, at Det Forenede Kongeriges udpegelse af lokaliteten »Inner Hebrides and Minches« ikke bevirker, at Det Forenede Kongerige har opfyldt sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1.
- 32 Ifølge Det Forenede Kongerige burde Kommissionen med henblik på at kunne gøre gældende over for dette, at det har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til dette direktiv ved at have foreslået lokaliteten »Inner Hebrides and Minches« som et eventuelt særligt bevaringsområde, have indledt en administrativ procedure herom.

- 33 Dermed omfatter stævningen – i strid med de principper, der er fastsat i Domstolens praksis i denne henseende – nye klagepunkter i forhold til klagepunkterne i den begrundede udtalelse vedrørende nationale foranstaltninger vedtaget efter den begrundede udtalelse.
- 34 For ikke at bringe de grundlæggende garantier, som medlemsstaterne er omfattet af i henhold til artikel 258, stk. 1, TEUF, i fare, bør nærværende sag afvises, uden at det er nødvendigt at behandle sagens realitet.
- 35 Ifølge Kommissionen svarer de forhold, som er nævnt i dens stævning, til klagepunkterne i den begrundede udtalelse, hvilket er i overensstemmelse med kravene i artikel 258 TEUF og de principper, som er fastslået i Domstolens praksis. Formalitetsindsigelsen bør derfor forkastes.
- 36 Det traktatbrud, som er konstateret i den motiverede udtalelse, og det, der er konstateret i stævningen, vedrører nemlig i det væsentlige samme tilsidesættelse fra Det Forenede Kongeriges side, nemlig den omstændighed, at Det Forenede Kongerige ikke foreslog et tilstrækkeligt antal lokaliteter til det almindelige marsvin i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, og i sammenhæng hermed tilsidesættelse af forpligtelsen til at bidrage til oprettelsen af Natura 2000-nettet. Grunden til, at Kommissionen nævner de forskellige lokaliteter i stævningen, er snarere for at påvise, at Det Forenede Kongerige fortsat ikke opfylder sin forpligtelse til at foreslå et tilstrækkeligt antal lokaliteter. Det er i lyset heraf, at stævningen som helhed skal forstås, herunder dens punkt 33.
- 37 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at det med al tydelighed fremgår af stævningen, at henvisningerne til faktiske forhold og omstændigheder, som er indtrådt efter den 16. december 2014, alene tjener til at give Domstolen et fuldstændigt billede af de faktiske forhold og omstændigheder og »for fuldstændighedens skyld« at præcisere, at Kommissionen var af den opfattelse, at traktatbruddet fortsat bestod på datoen for stævningen.
- 38 Selv hvis Domstolen måtte fastslå, at stævningen har en større rækkevidde end klagepunkterne i den begrundede udtalelse, med henvisning til, at der i stævningen henvises til forhold og omstændigheder, som indtrådte efter den 16. december 2014, fører denne omstændighed ikke til, at sagen kan afvises i det hele.

Domstolens bemærkninger

- 39 Det skal bemærkes, at efter Domstolens faste praksis fastlægges genstanden for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF af Kommissionens begrundede udtalelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som denne udtalelse (dom af 8.7.2010, Kommissionen mod Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, præmis 25, og af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 37).
- 40 Det følger ligeledes af Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i den berørte medlemsstat, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (dom af 4.9.2014, Kommissionen mod Grækenland, C-351/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2150, præmis 20, og af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 40).
- 41 Det må i den foreliggende sag konstateres, at Kommissionen såvel i den begrundede udtalelse som i stævningen har gjort gældende, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1, ved ikke at have udpeget lokaliteter til beskyttelse af arten det almindelige marsvin og som følge heraf ikke har bidraget til oprettelsen af Natura 2000-nettet.

- 42 For så vidt som der i stævningen henvises til de »lokaliteter«, der er foreslået for det almindelige marsvin, skal det i denne forbindelse for det første bemærkes, at denne henvisning i flertal blot i det væsentlige afspejler ordlyden af disse bestemmelser i habitatdirektivet.
- 43 For det andet bemærkes, at selv om det, således som fremhævet af Det Forenede Kongerige, er korrekt, at Kommissionen i den begrundede udtalelse kun omtalte »Skerries and Causeway« – som er den eneste lokalitet, der blev foreslået inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse – hvorimod den i stævningens punkt 57 og 58 udtaler sig om den foreslåede lokalitet »Inner Hebrides and Minches«, som desuden blev foreslået efter udløbet af nævnte frist, fremgår det af læsningen af disse passager i stævningen i den sammenhæng, hvori de indgår, at Kommissionen blot henviste til sidstnævnte lokalitet for fuldstændighedens skyld, uden at den dermed har udvidet søgsmålets genstand, således som den er defineret på tilsvarende måde såvel i påstandene i den begrundede udtalelse som i stævningen.
- 44 Med henvisning til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 40, vil det andet forslag til en lokalitet ikke blive taget i betragtning i forbindelse med Domstolens prøvelse af det påståede traktatbrud (jf. analogt dom af 10.11.2016, Kommissionen mod Grækenland, C-504/14, EU:C:2016:847, præmis 69).
- 45 Heraf følger, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

- 46 Kommissionen har gjort gældende, at Det Forenede Kongeriget har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 1, samt bilag II og III til dette direktiv, for så vidt som disse forpligtelser vedrører beskyttelsen af det almindelige marsvin.
- 47 I henhold til disse bestemmelser var de medlemsstater, på hvis områder der findes lokaliteter med almindelige marsvin, forpligtet til senest den 10. juni 1995 at fremsende en liste over lokaliteter, der er foreslået som lokaliteter til beskyttelse af denne art. Henset til, hvor kompliceret det er at oprette et Natura 2000-net bestående af diverse særlige bevaringsområder i havmiljøet, anlagde Kommissionen ikke umiddelbart nogen sager mod de medlemsstater, som ikke havde overholdt denne frist. Af Kommissionens meddelelse (KOM(2006) 216) af 22. maj 2006 med titlen »Stop for tab af biodiversitet inden 2010 og fremover — Opretholdelse af økosystemfunktioner til gavn for menneskeheden« fremgår det imidlertid, at der senest i 2012 skulle være oprettet et Natura 2000-net i havmiljøet, og at alle medlemsstater, hvor der findes almindelige marsvin i Atlanterhavsområdet, med undtagelse af Det Forenede Kongerige, havde været i stand til at udpege lokaliteter i deres havområder inden for denne frist.
- 48 Den 16. december 2014 havde Det Forenede Kongerige imidlertid kun foreslået en enkelt lokalitet for det almindelige marsvin, nemlig lokaliteten »Skerries and Causeway«, hvilket ikke er tilstrækkeligt til at overholde kravet om udarbejdelse af en udtømmende liste over lokaliteter, således som foreskrevet i habitatdirektivets artikel 4, stk. 1. Eftersom den manglende opfyldelse af denne forpligtelse har bevirket, at der ikke er blevet oprettet et Natura 2000-net som krævet i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 1, har Det Forenede Kongerige ligeledes tilsidesat denne sidstnævnte forpligtelse.

- 49 En liste, som alene omfatter en eneste lokalitet, er utilstrækkelig, hvilket ifølge Kommissionen for det første følger af den omstændighed, at de oplysninger, som Kommissionen på baggrund af de rapporter, som er omhandlet i habitatdirektivets artikel 17, råder over, viser, at 56% af den berørte arts udbredelsesområde i Atlanterhavsområdet er beliggende i Det Forenede Kongeriges havområde, mens den af denne medlemsstat foreslåede lokalitet kun dækker knap 0,1% af dette område.
- 50 I Evans og Prior-rapporten blev der for det andet udpeget seks lokaliteter, med hensyn til hvilke Det Forenede Kongerige på baggrund af de relevante oplysninger, der var tilgængelige på tidspunktet for offentliggørelsen af denne rapport i 2012, burde have foreslået lokaliteter som eventuelle særlige bevaringsområder, og fem andre lokaliteter, som burde kunne optages i nettet af særlige bevaringsområder.
- 51 For det tredje bekræfter andre kilder, såsom konklusionerne fra det biogeografiske seminar om Natura 2000-nettet for Atlanterhavsområdet, der blev afholdt i Galway (Irland) den 24. og den 25. marts 2009, og den oprindelige udtalelse fra Joint Nature Conservation Committee (udvalget for naturbevarelse), som udpegede otte mulige lokaliteter for det almindelige marsvin i Det Forenede Kongeriges havområde, at en liste, som kun indeholder en lokalitet for det almindelige marsvin i Det Forenede Kongerige, er utilstrækkelig.
- 52 For det fjerde lykkedes det andre medlemsstater at udpege lokaliteter for det almindelige marsvin, som befinder sig i umiddelbar nærhed af en lokalitet, som ifølge Evans og Prior-rapporten bør foreslås som særligt bevaringsområde, men som ikke er blevet foreslået af Det Forenede Kongerige.
- 53 Kommissionen kan ikke tiltræde Det Forenede Kongeriges argumentation, hvorved der stilles spørgsmål ved relevansen og korrektheden af de oplysninger, som Kommissionen har lagt til grund, heriblandt navnlig Evans og Prior-rapporten. Det Forenede Kongerige kan heller ikke med rette henvise til kompleksiteten og de vanskeligheder, som er forbundet med at udpege disse havområder. Denne medlemsstat har desuden flere gange undladt at følge sin egne foreløbige tidsplaner.
- 54 Kommissionen har endvidere anført, at det yderligere område, som Det Forenede Kongerige udpegede efter den 16. december 2014, nemlig lokaliteten »Inner Hebrides and Minches«, heller ikke er tilstrækkeligt til at sikre opfyldelsen af forpligtelserne i habitatdirektivet, idet det samlede areal af denne lokalitet og lokaliteten »Skerries and Causeway« dækker mindre end 3% af det udbredelsesområde, som det vurderes, at det almindelige marsvin befinder sig i, i den del af Atlanterhavsområdet, som udgør Det Forenede Kongeriges havområde.
- 55 I svarskriftet har Det Forenede Kongerige indledningsvis fremhævet, at det er yderst vanskeligt at udpege særlige bevaringsområder, der er egnede til det almindelige marsvin, navnlig fordi habitatdirektivet udtrykkeligt kræver, at lokaliteter alene skal foreslås som særlige bevaringsområder, hvis det er »muligt klart« at udpege dem, fordi vurderingen af, om en lokalitet er egnet til at blive udpeget som et særligt bevaringsområde, skal foretages på baggrund af en streng videnskabelig evaluering, og fordi der ikke forgæves skal anvendes ressourcer på lokaliteter, som med al sandsynlighed aldrig vil være medvirkende til opfyldelsen af målene med habitatdirektivet og Natura 2000-nettet. En afgrænsning af lokaliteter som eventuelle særlige bevaringsområder er navnlig vanskelig for så vidt angår det almindelige marsvin, eftersom der er tale om en hvalsort med et meget stort udbredelsesområde, hvis yngleadfærd er relativt ukendt. Det Forenede Kongerige har ikke desto mindre gjort væsentlige fremskridt med hensyn til en sådan afgrænsning efter datoen for den begrundende udtalelse og efterfølgende efter datoen for dette søgsmål.
- 56 Det Forenede Kongerige har imidlertid anerkendt, at den omstændighed, at denne medlemsstat på datoen for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist for at efterkomme den begrundede udtalelse kun havde udpeget og foreslået en liste, som alene omfattede en eneste lokalitet som et eventuelt særligt bevaringsområde, nemlig lokaliteten »Skerries and Causeway«, ikke er tilstrækkelig til

at sikre opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, for så vidt angår det almindelige marsvin. Det Forenede Kongerige har i denne henseende anerkendt, at det ligeledes – på denne dato – havde undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 2, om at bidrage til oprettelsen af Natura 2000-nettet i forhold til andelen af almindelige marsvin, der er repræsenteret på dets område.

- 57 Det Forenede Kongerige har derimod rejst indvendinger mod Kommissionens kritik vedrørende den metode, som er anvendt til at udpege og foreslå lokaliteter. Domstolen skal imidlertid ikke tage stilling til disse spørgsmål, eftersom denne medlemsstat – som det fremgår af denne doms foregående præmis – har anerkendt traktatbruddet, således som dette er beskrevet i den begrundede udtalelse.

Domstolens bemærkninger

- 58 Det skal bemærkes, at habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, foreskriver oprettelsen af et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen »Natura 2000«, der skal bestå af lokaliteter, som omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I til dette direktiv, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II hertil, såsom det almindelige marsvin, der er genstand for dette søgsmål.
- 59 Habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, pålægger medlemsstaterne at bidrage til oprettelsen af Natura 2000-nettet i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne, der er repræsenteret på dens område, og i overensstemmelse med artikel 4 og den i direktivet foreskrevne procedure skal hver stat med henblik herpå udpege lokaliteter som særlige bevaringsområder.
- 60 Proceduren for udpegning af særlige bevaringsområder omfatter i henhold til habitatdirektivets artikel 4 fire etaper, hvoraf den første ifølge denne artikels stk. 1 består i, at hver medlemsstat på grundlag af kriterierne for udpegning i bilag III til dette direktiv foreslår en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter henholdsvis bilag I og II der findes på disse lokaliteter, hvorefter medlemsstaten sender listen til Kommissionen.
- 61 Det skal bemærkes, at de af medlemsstaterne foreslåede lister over lokaliteter ifølge habitatdirektivets artikel 4, stk. 2, danner grundlag for Kommissionens opstilling af et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning.
- 62 Domstolen har i denne henseende allerede fremhævet, at Kommissionen – for at kunne opstille et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning med henblik på at oprette et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder – skal have en udtømmende oversigt over valgte lokaliteter, der på nationalt niveau har en relevant økologisk interesse med hensyn til det formål, som tilsigtes med habitatdirektivet, nemlig bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (jf. bl.a. dom af 7.11.2000, *First Corporate Shipping*, C-371/98, EU:C:2000:600, præmis 22, og af 11.9.2001, *Kommissionen mod Frankrig*, C-220/99, EU:C:2001:434, præmis 31).
- 63 I øvrigt er det kun på denne måde muligt at realisere det formål, der tilsigtes med habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, første afsnit – opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levesteder for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde – for så vidt angår områder, der er beliggende på begge sider af en eller flere af Den Europæiske Unions indre grænser. Det følger nemlig af dette direktivs artikel 1, litra e) og i), sammenholdt med direktivets artikel 2, stk. 1, at en naturtypes eller arts gunstige bevaringsstatus skal vurderes i forhold til medlemsstaternes samlede område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse (dom af 11.9.2001, *Kommissionen mod Tyskland*, C-71/99, EU:C:2001:433, præmis 28).

- 64 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Det Forenede Kongerige ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse den 16. december 2014 med henblik på opstilling af den i habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, omhandlede liste over lokaliteter på sin liste kun havde opstillet en enkelt lokalitet med det almindelige marsvin, nemlig »Skerries and Causeway«.
- 65 I sit svarskrift har Det Forenede Kongerige anerkendt, at udpegelsen og forslaget vedrørende denne lokalitet var utilstrækkelige til at sikre overholdelsen af denne medlemsstats forpligtelse i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, til at opstille en liste over lokaliteter, hvor der findes almindelige marsvin, og dermed bidrage til oprettelsen af Natura 2000-nettet i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2.
- 66 Kommissionen har desuden fremlagt tilstrækkelige beviser med henblik på at godtgøre, at den af Det Forenede Kongerige fremsendte liste over lokaliteter var utilstrækkelig, og det skal dermed fastslås, at ved ikke inden for den fastsatte frist at have foreslået og fremsendt en liste i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, og bilag II og III hertil, over et tilstrækkeligt antal lokaliteter med det almindelige marsvin, og derved ikke, i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 2, have bidraget til oprettelsen af Natura 2000-nettet i forhold til andelen af levesteder for denne art på dets område, har Det Forenede Kongerige tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de nævnte bestemmelser.

Sagsomkostninger

- 67 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Det Forenede Kongerige har tabt sagen, pålægges det dette at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Sjette Afdeling):

- 1) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og bilag II og III hertil, idet det ikke inden for den fastsatte frist har foreslået og fremsendt en liste over et tilstrækkeligt antal lokaliteter med det almindelige marsvin (*Phocoena phocoena*), og idet det derved ikke, i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 2, har bidraget til oprettelsen af Natura 2000-nettet i forhold til andelen af levesteder for denne art på dets område.**
- 2) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter