

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

19 september 2006 *

In zaak T-122/05,

Robert Benkö, wonende te Kohfidisch (Oostenrijk),

Nikolaus Draskovich, wonende te Güssing (Oostenrijk),

Alexander Freiherr von Kottwitz-Erdödy, wonende te Kohfidisch,

Peter Masser, wonende te Deutschlandsberg (Oostenrijk),

Alfred Prinz von und zu Liechtenstein, wonende te Deutschlandsberg,

Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha (Oostenrijk),

Gemeinde Ebergassing (Oostenrijk),

Ernst Harrach, wonende te Bruck an der Leitha (Oostenrijk),

Schlossgut Schönbühel-Aggstein AG, gevestigd te Vaduz (Liechtenstein),

* Procestaal: Duits.

Heinrich Rüdiger Fürst Starhemberg'sche Familienstiftung, gevestigd te Vaduz,

vertegenwoordigd door M. Schaffgotsch, advocaat,

verzoekers,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. van Beek en B. Schima als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 2004/798/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio (PB L 382, blz. 1),

geeft

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, J. D. Cooke en V. Trstenjak, rechters,

griffier: E. Coulon,

de navolgende

Beschikking

Rechtskader en feiten

- 1 De Raad heeft op 21 mei 1992 richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn”) vastgesteld.
- 2 De habitatrichtlijn heeft volgens artikel 2, lid 1, tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.
- 3 De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen, aldus artikel 2, lid 2, de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.
- 4 Volgens de zesde overweging van de considerans van de habitatrichtlijn moeten speciale beschermingszones worden aangewezen om volgens een welbepaald tijdschema een coherent Europees ecologisch netwerk tot stand te brengen, teneinde het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen.

- 5 Artikel 1, sub l, van de habitatrichtlijn definieert de speciale beschermingszone als „een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen”.
- 6 Volgens artikel 3, lid 1, eerste alinea, van de habitatrichtlijn wordt een coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones gevormd, „Natura 2000” genaamd. Dit netwerk, bestaande uit gebieden met in bijlage I bij de richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II daarbij genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.
- 7 Bijlage I bij de habitatrichtlijn bepaalt de typen natuurlijke habitats van communautair belang, voor de instandhouding waarvan de aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is; bijlage II bepaalt de dier- en plantensoorten van communautair belang, voor de instandhouding waarvan de aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is.
- 8 Artikel 4 van de habitatrichtlijn voorziet in een procedure in drie fases voor de aanwijzing van speciale beschermingszones. Volgens lid 1 stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen. De lijst wordt binnen drie jaar na kennisgeving van de habitatrichtlijn aan de Commissie toegezonden met informatie over elk gebied.

- 9 Volgens artikel 4, lid 2, van de habitatrichtlijn werkt de Commissie aan de hand van deze lijsten, op basis van de in bijlage III bij de richtlijn vermelde criteria en met instemming van iedere lidstaat, een ontwerp-lijst van de gebieden van communautair belang uit. De lijst van gebieden van communautair belang wordt door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.
- 10 Artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn bepaalt dat wanneer een gebied volgens de procedure van lid 2 tot een gebied van communautair belang is verklaard, de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aanwijst als speciale beschermingszone en tevens de prioriteiten vaststelt gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.
- 11 In artikel 4, lid 5, van de habitatrichtlijn wordt gepreciseerd dat zodra een gebied op de door de Commissie opgestelde lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst, voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, gelden.
- 12 Artikel 6 van de habitatrichtlijn betreft de voor de speciale beschermingszones nodige instandhoudingsmaatregelen. Het bepaalt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijkeordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

13 De Commissie heeft op 7 december 2004 op basis van artikel 4 van de habitatrichtlijn beschikking 2004/798/EG tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio (PB L 382, blz. 1; hierna: „bestreden beschikking”) vastgesteld. Deze lijst, die in bijlage I bij de bestreden beschikking is opgenomen, vermeldt de volgende gebieden:

— AT1114813 Südburgenländisches Hügel- und Terrassenland;

— AT1205A00 Wachau;

— AT1220000 Feuchte Ebene — Leithaauen;

— AT2242000 Schwarze und Weiße Sulm;

— AT3120000 Waldaist und Naarn;

— AT3122000 Oberes Donau- und Aschachtal.

14 Verzoeker P. Masser werkt sinds verschillende jaren aan plannen voor de bouw van een kleine elektriciteitscentrale in gebied AT2242000. Dit geldt ook voor Alfred Prinz von und zu Liechtenstein, die tevens eigenaar van de betrokken gronden is.

- 15 Gebied AT1220000 ligt op het grondgebied van de Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha en de Gemeinde Ebergassing. Deze twee gemeenten bevinden zich in de deelstaat Niederösterreich. Zij hebben niet gesteld, eigenaar van terreinen te zijn in de gebieden waarop de bestreden beschikking betrekking heeft.
- 16 De andere verzoekers, ten slotte, zijn eigenaren van terreinen in de door de bestreden beschikking bedoelde gebieden en exploiteren daarop land- en bosbouwbedrijven: R. Benkö, N. Draskovich en A. Freiherr von Kottwitz-Erdödy in gebied AT1114813, E. Harrach in gebied AT1220000, Schlossgut Schönbühel-Aggstein AG in gebied AT1205A00 en Heinrich Rüdiger Fürst Starhemberg'sche Familienstiftung in gebied AT3122000.

Procesverloop

- 17 Bij op 21 maart 2005 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben verzoekers het onderhavige beroep ingesteld.
- 18 Bij op 25 juli 2005 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft verweerster een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Verzoekers hebben op 2 september 2005 opmerkingen over deze exceptie ingediend.
- 19 Bij wege van maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht de Republiek Oostenrijk en de Commissie schriftelijke vragen gesteld. De tijdig gegeven antwoorden op deze vragen zijn meegedeeld aan alle verzoekers, die opmerkingen erover hebben ingediend.

Conclusies van partijen

- 20 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:
- het beroep ontvankelijk te verklaren;

 - de bestreden beschikking in haar geheel nietig te verklaren;

 - subsidiair, de bestreden beschikking voor alle Oostenrijkse gebieden van communautair belang (Code AT in bijlage I bij de bestreden beschikking) nietig te verklaren;

 - meer subsidiair, de opneming van de gebieden AT1114813, AT2242000, AT1220000, AT1205A00, AT3122000 en AT3120000 als gebieden van communautair belang nietig te verklaren;

 - nog meer subsidiair, de indeling van de in bijlage I bij de bestreden beschikking aangewezen gebieden als gebieden van communautair belang voor habitats en soorten met een mate van representativiteit en een algemene beoordeling van B, C en D (subsidiair C en D, of meer subsidiair enkel D) overeenkomstig de standaardinformatieformulieren van de lidstaten, nietig te verklaren voor:
 - alle in de bestreden beschikking (bijlage I) opgenomen gebieden;

- subsidiair, alle Oostenrijkse gebieden (Code AT in bijlage I);

- subsidiair, enkel de gebieden AT 1114813, AT 2242000, AT 1220000, AT 1205A00, AT 3122000 en AT 3120000;

- de Commissie te verwijzen in de kosten.

21 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

- verzoekers te verwijzen in de kosten.

In rechte

22 Krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht, indien een partij daarom verzoekt, uitspraak doen over de niet-ontvankelijkheid zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan. Volgens lid 3 van dit artikel geschiedt de verdere behandeling van het verzoek mondeling, tenzij het Gerecht anders beslist. In casu acht het Gerecht zich door de stukken in het dossier voldoende ingelicht om zonder mondelinge behandeling te kunnen beslissen.

- 23 De Commissie bestrijdt het procesbelang van verzoekers, de gemeenten uitgezonderd, en de vatbaarheid van de bestreden beschikking voor een beroep krachtens artikel 230, eerste alinea, EG. Vervolgens spitst zij haar exceptie van niet-ontvankelijkheid toe op de rechtstreekse en individuele geraaktheid van verzoekers in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. Daarop dient eerst nader te worden ingegaan.
- 24 Volgens artikel 230, vierde alinea, EG, kan „iedere natuurlijke of rechtspersoon [...] beroep instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken”.
- 25 Aangezien de bestreden beschikking onbetwist niet tot verzoekers, maar tot de lidstaten is gericht, dient te worden nagegaan of deze beschikking hen rechtstreeks en individueel raakt.
- 26 Aangezien de rechtspositie van de verzoekende particulieren aanzienlijk verschilt van die van de verzoekende gemeenten, die geen eigenaar van percelen zijn in de gebieden die door de bestreden beschikking als gebieden van communautair belang zijn ingedeeld, dient de situatie van deze twee categorieën verzoekers afzonderlijk te worden onderzocht.

De geraaktheid van de verzoekende particulieren

Argumenten van partijen

- 27 Volgens de Commissie heeft de bestreden beschikking een algemene normatieve inhoud en dus een algemene strekking, zodat de verzoekende particulieren er niet

rechtstreeks door worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. Aangezien met de rechtspositie en niet met de feitelijke situatie rekening moet worden gehouden (arrest Gerecht van 27 juni 2000, Salamander e.a./Parlement en Raad, T-172/98, T-175/98–T-177/98, Jurispr. blz. II-2487, punt 62), kan een eventuele uit de bestreden beschikking voortvloeiende waardevermindering van hun percelen geen afdoende grond voor hun rechtstreekse geraaktheid opleveren.

- 28 Volgens de Commissie komen de litigieuze bepalingen in wezen overeen met richtlijnbevestigingen, die particulieren geen verplichtingen kunnen opleggen. Artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn, bijvoorbeeld, legt alleen de lidstaten en niet de particulieren verplichtingen op.
- 29 De Commissie herinnert eraan dat om vast te stellen of een verzoeker rechtstreeks wordt geraakt, moet worden nagegaan of de inhoud van het optreden van de lidstaten kan worden afgeleid uit de bestreden bepalingen, zonder dat zij over een beoordelingsbevoegdheid beschikken. In casu kan niet worden vastgesteld of en in voorkomend geval hoe de bestreden beschikking de rechten van de verzoekende particulieren wijzigt. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn laat de lidstaten namelijk een beoordelingsmarge op ten minste twee punten: wanneer een verstoring een significant effect kan hebben, en welke maatregelen passend zijn om verslechteringen en verstoringen te voorkomen. Ook artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn verleent de lidstaten een beoordelingsmarge, aangezien de eis van toetsing van de verenigbaarheid aan de instandhoudingsdoelstellingen noodzakelijkerwijze eerst in de context van een concreet plan of project rechtsgevolgen kan hebben.
- 30 Met een beroep naar analogie op de beschikking van 10 september 2002, Japan Tobacco en JT International/Parlement en Raad (T-223/01, Jurispr. blz. II-3259) stelt de Commissie dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn de verzoekende particulieren geen beperkingen oplegt. Voordat er sprake kan zijn van beperkingen voor particulieren krachtens de habitatrichtlijn, moet de lidstaat steeds eerst de

noodzaak van maatregelen nagaan en bevestigen en vervolgens over de passende soort maatregelen beslissen. Wanneer het bijvoorbeeld om een bepaald gebruik van een terrein gaat, kan hij dit volledig verbieden dan wel met of zonder voorwaarden toestaan, of zelf of via derden maatregelen ter compensatie van de nadelen van het litigieuze gebruik treffen. Uit al het voorgaande volgt, aldus de Commissie, dat de verzoekende particulieren niet rechtstreeks worden geraakt door de bestreden beschikking.

- 31 De verzoekende particulieren menen dat zij rechtstreeks worden geraakt, daar de lidstaten met betrekking tot de wezenlijke beslissingen geen beoordelingsbevoegdheid hebben. De selectie en definitie van de betrokken gebieden is in de bestreden beschikking geregeld, terwijl in de habitatrichtlijn de beslissende instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgelegd, zonder dat de lidstaten ter zake over enige speelruimte beschikken. Volgens de verzoekende particulieren houdt artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn namelijk een verslechteringsverbod in.
- 32 Krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn kunnen de lidstaten weliswaar de maatregelen nemen die zij passend achten om de gestelde doelen te bereiken, maar liggen deze volgens de verzoekende particulieren reeds vast. Huns inziens moeten de lidstaten, om de bestreden beschikking om te zetten, maatregelen treffen die voor hen ongunstig zijn, gebonden als zij zijn aan ten minste het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn en de in artikel 6, lid 3, voorgeschreven milieueffectbeoordeling, zonder daarbij over een beoordelingsbevoegdheid te beschikken. Een plan of project kan namelijk slechts worden aanvaard op voorwaarde dat wetenschappelijk vaststaat dat er geen ongunstige effecten zullen zijn; dit betekent een wetenschappelijk onderzoek en niet een beoordelingsbevoegdheid. De habitatrichtlijn maakt het de lidstaten overigens niet mogelijk om de toepasselijke regels te versoepelen of ervan af te wijken. Dit heeft ongunstige gevolgen voor de verzoekende particulieren.

- 33 De verzoekende particulieren voegen eraan toe dat de particulieren de in het kader van de habitatrichtlijn vastgestelde beschermingsdoelstellingen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen in acht moeten nemen. Zij kunnen de door de habitatrichtlijn en de bestreden beschikking vastgestelde normen en doelstellingen niet ontwijken door een beroep op het ontbreken van nationale omzettingsmaatregelen, waarvan de vaststelling een pure formaliteit is.
- 34 Op de overweging van de Commissie dat verzoekers in geval van niet-ontvankelijkverklaring van het onderhavige beroep de beschikking nog steeds kunnen aanvechten voor de nationale rechter, die gehouden is het Hof krachtens artikel 234 EG te verzoeken om de geldigheid ervan te toetsen, repliceren de verzoekende gemeenten alsook de verzoekende particulieren dat deze rechtsgang de feitelijke vragen niet kan ophelderen en te lang duurt, aangezien hij ongeveer zes jaar in beslag neemt. De lidstaten zijn namelijk gehouden, de habitatrichtlijn om te zetten en de relevante regeling toe te passen op gebieden die ten onrechte als gebied van communautair belang zijn ingedeeld, zodat de toetsing van de geldigheid van de bestreden beschikking in een prejudiciële procedure te laat zou komen. Zij menen derhalve dat hun een effectieve rechterlijke bescherming wordt ontzegd in strijd met de beginselen van rechtszekerheid en doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht.

Beoordeling door het Gerecht

- 35 Volgens de rechtspraak van het Hof wordt een particulier slechts rechtstreeks geraakt wanneer de bestreden communautaire maatregel rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie en aan de adressaat die met de uitvoering ervan is belast, geen beoordelingsbevoegdheid overlaat, omdat die uitvoering zuiver automatisch is en uit de communautaire regeling alleen voortvloeit, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden toegepast (zie arrest Hof van 5 mei 1998, Dreyfus/Commissie, C-386/96 P, Jurispr. blz. I-2309, punt 43, en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Salamander e.a./Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 52).

- 36 Hetzelfde geldt wanneer de mogelijkheid dat de adressaat geen gevolg zal geven aan de communautaire handeling, louter theoretisch is omdat hun wil om deze na te komen buiten twijfel staat (arrest Dreyfus/Commissie, reeds aangehaald, punt 44).
- 37 De verzoekende particulieren stellen met name dat de beschermingsregeling van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn waaraan de bestreden beschikking hun terreinen onderwerpt, rechtstreekse ongunstige gevolgen voor hen meebrengt, zoals het verbod van verslechtering en de verplichting tot evaluatie van de effecten van de aldaar uitgevoerde projecten.
- 38 Weliswaar bepaalt artikel 4, lid 5, van de habitatrichtlijn dat zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, van dit artikel bedoelde lijst is geplaatst, voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4 van de habitatrichtlijn gelden, maar nagegaan moet worden of deze laatste bepalingen een beoordelingsbevoegdheid aan de nationale autoriteiten overlaten.
- 39 Volgens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn treffen de lidstaten in de speciale beschermingszones „passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten [...] niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben”. Het in deze bepaling gebruikte adjectief „passende” wijst er duidelijk op dat de lidstaten per geval moeten beoordelen of en, zo ja, welke soort maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. Bovendien mogen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat geen storende factoren voor de habitats en de soorten optreden waarvoor de zones zijn aangewezen, slechts worden genomen „voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben”. De vraag of storende factoren een significant effect kunnen hebben gelet op de doelstellingen van de habitatrichtlijn, is dus aan de beoordeling van de nationale autoriteiten overgelaten.

- 40 Uit het voorgaande volgt dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, anders dan de verzoekende particulieren stellen, de lidstaten een beoordelingsbevoegdheid laat (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van het Hof van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, I-7409, punt 133).
- 41 Krachtens artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn moet voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor dat gebied, een passende beoordeling van de gevolgen voor het betrokken gebied worden verricht, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Uit deze bepaling vloeit voort dat alleen plannen of projecten die significante gevolgen voor een gebied kunnen hebben, moeten worden beoordeeld. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn stelt namelijk het vereiste van een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project afhankelijk van de voorwaarde dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied (arrest Hof van 20 oktober 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-6/04, Jurispr. blz. I-9017, punt 54).
- 42 Dit risico bestaat wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied (arresten Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 44 en 45, en Commissie/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, punt 54). Of en op basis van welke criteria een plan of project aan deze voorwaarden voldoet, moet echter noodzakelijkerwijze door de nationale autoriteiten worden beoordeeld (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Hof van 10 januari 2006, Commissie/Duitsland, C-98/03, Jurispr. blz. I-53, I-57, punt 38). Bijgevolg hoeven de lidstaten niet alle plannen of projecten van de verzoekende particulieren te beoordelen op hun gevolgen voor het betrokken gebied.

- 43 Wanneer de nationale autoriteiten van mening zijn dat een project significante gevolgen voor de betrokken gebieden kan hebben, moeten zij krachtens artikel 6, lid 3, eerste zin, juncto de tiende overweging van de considerans van de habitatrichtlijn overgaan tot een passende beoordeling van de gevolgen van dit project voor de betrokken gebieden. Het adjectief „passende” wijst op een beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten ten aanzien van de aard van de te verrichten beoordeling. Artikel 6, lid 3, tweede zin, van de habitatrichtlijn luidt: „Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.” De bevoegde nationale instanties verlenen dus slechts toestemming voor een plan of project nadat zij, gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen ervan voor het betrokken gebied, de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van deze gebied niet zal aantasten. Dienaangaande hebben de nationale autoriteiten een beoordelingsmarge die zij op de in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bepaalde wijze uitoefenen (zie in die zin arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 67 en 70).
- 44 Bovendien voorziet artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, dat een beperking op artikel 6, lid 3, tweede zin, ervan inhoudt, onder bepaalde voorwaarden in de mogelijkheid, om dwingende redenen van groot openbaar belang toestemming te geven voor een plan of project ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. De nationale autoriteiten beschikken klaarblijkelijk over een beoordelingsmarge wat de vraag betreft of een plan of project om dwingende redenen van groot openbaar belang moet worden verwezenlijkt.
- 45 Bijgevolg zijn de lidstaten niet gehouden de plannen of projecten van de verzoekende particulieren te verbieden. Een eventueel verbod van een van deze projecten vloeit niet voort uit de habitatrichtlijn, maar uit de beslissing van de betrokken lidstaat om de bestreden beschikking en de habitatrichtlijn in het concrete geval op een bepaalde wijze uit te voeren (zie in die zin beschikkingen Gerecht van 22 juni 2006, Freiherr von Cramer-Klett en Rechtlerverband Pfronten/Commissie, T-136/04, Jurispr. blz. II-1805, punten 47 en 52; Mayer e.a./Commissie, T-137/04, Jurispr. blz. II-1825, punten 60 en 65, en Sahlstedt e.a./Commissie,

T-150/05, Jurispr. blz. II-1851, punten 54 en 59; zie ook in die zin en naar analogie arrest Salamander e.a./Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 68, en beschikking Gerecht Japan Tobacco en JT International/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punten 51 e.v.).

- 46 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de opneming van een gebied in de lijst van gebieden van communautair belang geen nauwkeurige indicatie geeft van de maatregelen die de nationale autoriteiten overeenkomstig de bepalingen van de habitatrichtlijn zullen nemen.
- 47 Volgens de verzoekende particulieren heeft de bestreden beschikking ernstige economische gevolgen alsook juridische nadelen, namelijk hogere administratiekosten en waardevermindering van hun vastgoed. Deze gevolgen — gesteld dat zij het rechtstreekse gevolg van de habitatrichtlijn en van de bestreden beschikking en niet van de verwachting van de marktdeelnemers van de toepassing ervan door de lidstaten zijn — betreffen evenwel niet de rechtspositie van de verzoekende particulieren, maar alleen hun feitelijke situatie (zie in die zin arrest Salamander e.a./Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 62; beschikkingen Freiherr von Cramer-Klett en Rechtlerverband Pfronten/Commissie, reeds aangehaald, punt 47; Mayer e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 60, en Sahlstedt e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 54).
- 48 De verzoekende particulieren — alsook de verzoekende gemeenten — beroepen zich ten slotte in wezen op hun recht op effectieve rechterlijke bescherming.
- 49 Het EG-Verdrag heeft in de artikelen 230 EG en 241 EG enerzijds en artikel 234 EG anderzijds een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures voor het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen in het leven geroepen, dat aan de gemeenschapsrechter is opgedragen (zie in die zin arrest Hof van 23 april 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Jurispr. blz. 1339, punt 23). In dit stelsel kunnen

natuurlijke of rechtspersonen die wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 230, vierde alinea, EG geen rechtstreeks beroep kunnen instellen tegen gemeenschapshandelingen van algemene strekking, naargelang van het geval de ongeldigheid van dergelijke handelingen inroepen, hetzij incidenteel voor de gemeenschapsrechter krachtens artikel 241 EG, hetzij voor de nationale rechter, die weliswaar niet bevoegd is om zelf de ongeldigheid van die handelingen vast te stellen (arrest Hof van 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, Jurispr. blz. 4199, punt 20), maar daarover prejudiciële vragen kan stellen aan het Hof (arrest Hof van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 40).

- 50 De lidstaten moeten dan ook voorzien in een stelsel van rechtsmiddelen en procedures waarmee het recht op een effectieve rechterlijke bescherming kan worden gegarandeerd (arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punt 41).
- 51 In dit kader moet de nationale rechter overeenkomstig het in artikel 10 EG vervatte beginsel van loyale samenwerking de nationale regels van procesrecht betreffende het instellen van beroepen zoveel mogelijk aldus uitleggen en toepassen, dat natuurlijke en rechtspersonen tegen iedere beschikking of enigerlei andere nationale maatregel waarmee een gemeenschapshandeling van algemene strekking op hen wordt toegepast, in rechte kunnen opkomen door de ongeldigheid van deze gemeenschapshandeling in te roepen (arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punt 42).
- 52 Ofschoon verzoekers geen nietigverklaring van de bestreden handeling kunnen vorderen, kunnen zij derhalve nog altijd opkomen tegen hen rakende nationale uitvoeringsmaatregelen van de habitatrichtlijn en de bestreden beschikking, en in dat verband behouden zij de mogelijkheid de onwettigheid ervan in te roepen voor de nationale rechter, die rechtspreekt met inachtneming van artikel 234 EG (zie in die zin arrest Hof van 17 november 1998, Kruidvat/Commissie, C-70/97 P, Jurispr. blz. I-7183, punt 49; beschikking Gerecht van 12 juli 2000, Conseil national des professions de l'automobile e.a./Commissie, T-45/00, Jurispr. blz. II-2927, punt 26).

- 53 Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende particulieren niet rechtstreeks worden geraakt door de bestreden beschikking, zonder dat hoeft te worden onderzocht of zij individueel erdoor worden geraakt.

De geraaktheid van de verzoekende gemeenten

Argumenten van partijen

- 54 Wat de individuele geraaktheid van de verzoekende gemeenten betreft, stelt de Commissie, na te hebben gewezen op de verschillen tussen de onderhavige zaak en die welke aanleiding hebben gegeven tot het arrest van het Hof van 18 mei 1994, Codorníu/Raad (C-309/89, Jurispr. blz. I-1853) en het arrest van het Gerecht van 11 september 2002, Pfizer Animal Health/Raad (T-13/99, Jurispr. blz. II-3305), dat het algemene belang dat een rechtspersonen als een gemeente, als bevoegde instantie voor de economische en sociale vraagstukken op haar grondgebied, erbij kan hebben om een voor de economische welvaart van dit gebied gunstig resultaat te bereiken, op zich niet volstaat om haar als individueel geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG te beschouwen (arrest Hof van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen, C-142/00 P, Jurispr. blz. I-3483, punt 69). Volgens de Commissie kan elke gemeenschapsrechtelijke handeling van algemene strekking die de lidstaten verplichtingen oplegt, naargelang van de institutionele structuur van deze laatste meebrengen dat verschillende nationale territoriale lichamen deze verplichtingen in acht moeten nemen. In casu verschilt de situatie van de verzoekende gemeenten niet van de situatie van andere nationale publiekrechtelijke organisaties die territoriaal bevoegd zijn voor gebieden die in de bestreden beschikking als gebieden van communautair belang worden ingedeeld.

- 55 De verzoekende gemeenten Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha en Gemeinde Ebergassing stellen dat hun woongebieden worden bedreigd door de aanwijzing van de beschermingszones en de -doelstellingen. Zij worden individueel geraakt als lokale lichamen belast met de ruimtelijke ordening en de bescherming van de

woongebieden waarop de bestreden beschikking betrekking heeft. Door de bestreden beschikking worden zij — willekeurig en ten onrechte — onderworpen aan de rechtsregeling van de habitatrichtlijn, waardoor hun institutionele bevoegdheden worden geschonden.

- 56 Zij beroepen zich bovendien op het arrest Codornú/Raad, reeds aangehaald, alsook op hun recht te worden gehoord.
- 57 Ten slotte stellen zij op de in punt 34 van de onderhavige beschikking uiteengezette gronden dat zij bij niet-ontvankelijkverklaring van het onderhavige beroep geen afdoende rechterlijke bescherming hebben. De Commissie stelt op basis van de in punt 34 van de onderhavige beschikking uiteengezette overwegingen het tegendeel.

Beoordeling door het Gerecht

- 58 Nagegaan dient te worden of de verzoekende gemeenten door de bestreden beschikking worden geraakt uit hoofde van een bepaalde bijzondere hoedanigheid of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen daardoor op soortgelijke wijze individualiseert als een adressaat van de bestreden beschikking (arrest Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 197, 223, en arrest Commissie/Nederlandse Antillen, reeds aangehaald, punt 65).
- 59 De verzoekende gemeenten baseren hun individuele geraaktheid met name op hun bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en bescherming van het grondgebied waarop de locaties zich bevinden die door de bestreden beschikking worden aangewezen.

- 60 Zoals de Republiek Oostenrijk in haar antwoord van 6 april 2006 op een vraag van het Gerecht stelt, vallen de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn naar Oostenrijks recht binnen de wetgevings- en uitvoeringsbevoegdheid van de deelstaten, uitgezonderd in de deelstaten Wenen en Oberösterreich, waar althans gedeeltelijk en in bepaalde gevallen de gemeenten bevoegd zijn. Verzoekers hebben dit niet betwist in hun opmerkingen van 16 mei 2006 over het antwoord van de Republiek Oostenrijk. Bijgevolg zijn de verzoekende gemeenten, die zich in de deelstaat Niederösterreich bevinden, niet bevoegd voor de uitvoering van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn. Het is derhalve uitgesloten dat een dergelijke bevoegdheid hen in de zin van artikel 230, lid 4, EG individualiseert.
- 61 Ook al waren de verzoekende gemeenten echter bevoegd voor de uitvoering van de habitatrichtlijn, zou die bevoegdheid hen hoe dan ook niet kunnen individualiseren in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. Hun rechtspositie in dit opzicht verschilt namelijk niet van die van elke andere nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de habitatrichtlijn en in het bijzonder van haar artikel 6, leden 2, 3 en 4.
- 62 Het is juist dat de op nationaal niveau voor de uitvoering van de habitatrichtlijn bevoegde instanties krachtens artikel 6 van de richtlijn de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten treffen, in het bijzonder maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert (lid 2), en maatregelen voor een passende beoordeling van de gevolgen van plannen of projecten met significante gevolgen voor een aangewezen gebied (lid 3). De gebieden van communautair belang worden in de bestreden beschikking evenwel algemeen en abstract bepaald, daar niet wordt uitgegaan van concrete personen, maar van gebiedsdelen. Ook al zijn deze laatste sterk beperkt, zij worden niettemin alleen aan de hand van de benaming, de oppervlakte en de geografische coördinaten van een gebied, dus van algemene en abstracte criteria, bepaald.

- 63 Gelet op de algemene en abstracte aard van de bepaling van de in de bestreden beschikking aangewezen gebieden is de invloed die de uit de habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen kunnen hebben op de uitoefening van de bevoegdheid van de verzoekende gemeenten, niet anders dan bij elke andere gemeente op het grondgebied waarvan zich een in de bestreden beschikking aangewezen gebied bevindt. Voor het overige kan, zoals de Commissie in haar exceptie van niet-ontvankelijkheid terecht stelt, iedere algemene gemeenschapsrechtelijke handeling die de lidstaten verplichtingen oplegt, naargelang van hun institutionele structuur meebrengen dat verschillende nationale territoriale lichamen deze verplichtingen in acht moeten nemen. Bijgevolg verschilt de situatie van de verzoekende gemeenten niet van die van andere nationale publiekrechtelijke instellingen die territoriaal bevoegd zijn voor gebieden die in de bestreden beschikking als gebieden van communautair belang worden ingedeeld.
- 64 Het algemene belang dat een regionaal of lokaal bestuurslichaam, als bevoegde instantie voor de economische en sociale vraagstukken op haar grondgebied, erbij kan hebben om een voor de economische welvaart van dit gebied gunstig resultaat te bereiken, kan op zich niet volstaan om het als in de zin van artikel 230, vierde alinea, van het Verdrag geraakt te beschouwen door handelingen van algemene strekking (zie in die zin arresten Hof van 20 november 2001, Nederlandse Antillen/Raad, C-452/98, Jurispr. blz. I-8973, punt 64, en Commissie/Nederlandse Antillen, reeds aangehaald, punt 69).
- 65 De verzoekende gemeenten beroepen zich voor hun procesbevoegdheid voorts op het arrest Codornú/Raad, reeds aangehaald. Zij hebben evenwel niet aangetoond dat de bestreden beschikking hen aantast op een wijze die hun de uitoefening van een specifiek recht in de zin van dat arrest belet.
- 66 De verzoekende gemeenten stellen dat zij door de bestreden beschikking willekeurig en ten onrechte worden onderworpen aan de bepalingen van de habitatrichtlijn. Deze vermeende vergissing van de Commissie bij de aanwijzing van een deel van het grondgebied van de verzoekende gemeenten als gebieden van communautair belang,

betreft evenwel slechts de grond van het onderhavige beroep en kan hen dus niet individualiseren in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG zoals uitgelegd door de rechtspraak.

- 67 Bovendien beschikken de verzoekende gemeenten niet over een recht op deelneming aan de procedure, dat hen in de zin van het arrest van het Hof van 2 februari 1988, Van der Kooy e.a./Commissie (67/85, 68/85 en 70/85, Jurispr. blz. 219, punt 22) of het arrest van het Gerecht van 11 juli 1996, Métropole télévision/Commissie (T-528/93, T-542/93, T-543/93 en T-546/93, Jurispr. blz. II-649, punten 61 en 62) kan individualiseren.
- 68 Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat — in beginsel — noch het proces van totstandkoming van handelingen van algemene strekking, noch deze handelingen zelf, op grond van algemene beginselen van gemeenschapsrecht zoals het recht van hoor en wederhoor vereisen dat de belanghebbende personen bij de totstandkoming ervan worden betrokken, aangezien hun belangen moeten worden geacht behartigd te worden door de politieke instanties die bevoegd zijn deze handelingen vast te stellen (beschikkingen Gerecht van 15 september 1998, Molkerei Großbraunschweig en Bene Nahrungsmittel/Commissie, T-109/97, Jurispr. blz. II-3533, punt 60, en 9 november 1999, CSR Pampryl/Commissie, T-114/99, Jurispr. blz. II-3331, punt 50).
- 69 Uit de rechtspraak van het Hof (arrest van 14 mei 1998, Windpark Groothusen/Commissie, C-48/96 P, Jurispr. blz. I-2873, punt 47; zie ook in die zin arrest Hof van 29 juni 1994, Fiskano/Commissie, C-135/92, Jurispr. blz. I-2885, punten 39 en 40) volgt ook dat het vereiste om betrokkenen te horen voordat een hen betreffende handeling wordt vastgesteld, slechts van toepassing is wanneer de Commissie voornemens is een sanctie op te leggen of een maatregel te nemen die hun rechtspositie kan aantasten. Het recht van hoor en wederhoor in een administratieve procedure betreffende een bepaalde persoon kan niet worden geacht ook te gelden in een wetgevingsprocedure die tot vaststelling van maatregelen van algemene strekking leidt. De vaste rechtspraak in mededingingszaken, volgens welke ondernemingen die ervan worden verdacht de regels van het Verdrag te hebben overtreden, moeten worden gehoord alvorens maatregelen, met name sancties,

jegens hen worden getroffen, moet in haar specifieke context worden gezien en kan niet worden uitgebreid tot een communautaire wetgevingsprocedure leidend tot de vaststelling van normatieve maatregelen die een economische beleidskeuze impliceren en van toepassing zijn op alle betrokken marktdeelnemers (arrest Gerecht van 11 december 1996, Atlanta e.a./EG, T-521/93, Jurispr. blz. II-1707, punt 70).

- 70 De verzoekende gemeenten evenals de verzoekende particulieren beroepen zich voor hun procesbevoegdheid ten slotte in wezen op hun recht op effectieve rechterlijke bescherming.
- 71 Om de in de punten 48 en volgende van de onderhavige beschikking uiteengezette redenen kan dit argument niet worden aanvaard.
- 72 Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende gemeenten niet individueel worden geraakt door de bestreden beschikking, zodat niet hoeft te worden nagegaan of zij rechtstreeks worden geraakt.
- 73 Derhalve moet het onderhavige beroep niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

- 74 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer)

beschikt:

- 1) **Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.**

- 2) **Verzoekers worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Commissie.**

Luxemburg, 19 september 2006.

De griffier

E. Coulon

De president van de Eerste kamer

R. García-Valdecasas