Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 3 april 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter — Direktiv 92/43/EEG — Områden av gemenskapsintresse — Omprövning av ett områdes status vid miljöförorening eller miljöförstöring — Nationell lagstiftning enligt vilken berörda personer inte kan begära en sådan omprövning — Behöriga nationella myndigheter ges en befogenhet att efter eget skön ex officio inleda förfarandet för omprövning av nämnda status”

I mål C-301/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Italien) genom beslut av den 29 maj 2012, som inkom till domstolen den 20 juni 2012, i målet

Cascina Tre Pini Ss

mot

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,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (referent), J.-C. Bonichot och A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 maj 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Cascina Tre Pini Ss, genom E. Cicigoi, avvocatessa,

* Rättegångsspråk: italienska.

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av A. De Stefano, avvocato dello Stato,

— Tjeckiens regering, genom M. Smolek och D. Hadroušek, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom F. Moro och L. Banciella, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 20 juni 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 9 och 11 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i dess lydelse enligt akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 2003, s. 33) (nedan kallat direktiv 92/43).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Cascina Tre Pini Ss (nedan kallat Cascina), ett bolag bildat enligt italiensk rätt, och å andra sidan Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet för miljö och landskapsskydd samt skydd för havsområden) (nedan kallat Ministero), Regione Lombardia (regionen Lombardiet), Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerämbetet), Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino (konsortiet för Parco Lombardo i Valle del Ticino) och Comune di Somma Lombardo (kommunen Somma Lombardo). Målet avser en begäran om omprövning av ett områdes status som område av gemenskapsintresse, inom vilket Cascina äger mark.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I artikel 2 i direktiv 92/43, där syftet med direktivet anges, föreskrivs följande:

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

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

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

4 I artikel 3 i direktivet, om inrättande av nätet Natura 2000, föreskrivs följande:

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

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med [rådets] direktiv 79/409/EEG [av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161)].

2. Varje medlemsstat skall bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper och habitat för de arter som anges i punkt 1. Varje medlemsstat skall därför, i enlighet med artikel 4 och med beaktande av de mål som anges i punkt 1, utse områden till särskilda bevarandeområden.

3. I fall då de anser det nödvändigt skall medlemsstaterna sträva efter att göra Natura 2000 mer ekologiskt sammanhängande genom att bibehålla och i förekommande fall utveckla de element i naturen som anges i artikel 10 och som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter.”

5 I artikel 4 i direktiv 92/43 beskrivs förfarandet för upprättande av listan över områden av gemenskapsintresse enligt följande:

”1. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. … Medlemsstaterna skall då detta är lämpligt föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning som avses i artikel 11.

Listan skall tillsammans med upplysningar om varje område överlämnas till kommissionen inom tre år efter anmälan av detta direktiv. …

2. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 2) skall kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, för var och en av de fem biogeografiska regioner som anges i artikel 1 c iii och för hela det område som avses i artikel 2.1 med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

…

Listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse och som anger på vilka av dessa det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21.

3. Den lista som avses i punkt 2 skall upprättas inom sex år efter anmälan av detta direktiv.

4. När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.

5. Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–4.”

6 I punkterna 2–4 i artikel 6 i direktivet, vilken är tillämplig på särskilda bevarandeområden, föreskrivs följande:

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

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

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

…”

7 I artikel 9 i direktivet föreskrivs följande:

”Kommissionen skall, i enlighet med förfarandet i artikel 19, med jämna mellanrum se över hur Natura 2000 bidrar till förverkligandet av målen i artiklarna 2 och 3. I detta sammanhang kan ett områdes status som särskilt skyddsområde upphävas, om övervakningen enligt artikel 11 visar att den naturliga utvecklingen gör detta berättigat.”

8 I artikel 11 i direktiv 92/43 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall övervaka bevarandestatusen hos de livsmiljöer och de arter som avses i artikel 2 och särskilt ta hänsyn till prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter.”

Italiensk rätt

9 I artikel 1 i presidentdekret nr 357 av den 8 september 1997 om genomförande av direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (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) (ordinarie tillägg till GURI nr 248 av den 23 oktober 1997), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad DPR nr 357/97), anges tillämpningsområdet för DPR nr 357/97 enligt följande:

”1. Dessa föreskrifter reglerar förfarandena för vidtagande av de åtgärder som föreskrivs i direktiv [92/43] om bevarande av naturliga och delvis naturliga livsmiljöer samt vilda djur och växter för att upprätthålla den biologiska mångfalden genom att bevara de naturliga livsområden som anges i bilaga A och de djur- och växtarter som nämns i bilagorna B, D och E till dessa föreskrifter.

2. De förfaranden som anges i dessa föreskrifter syftar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. De förfaranden som anges i dessa föreskrifter ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag.

…”

10 I artikel 3 i DPR nr 357/97 föreskrivs följande:

”1. Regionerna och de självstyrande provinserna Trento och Bolzano ska upprätta en lista över områden med livsmiljötyper som anges i bilaga A och habitat för de arter som anges i bilaga B. De ska lämna denna lista till ministeriet för miljö och landskapsskydd så att denna myndighet kan överlämna listan över föreslagna områden av gemenskapsintresse till … kommissionen och så att det sammanhängande europeiska ekologiska nätet av särskilda bevarandeområden, ’Natura 2000’, kan inrättas.

2. Ministeriet för miljö och landskapsskydd ska, i samförstånd med varje berörd region, genom dekret utse de områden som avses i punkt 1, det vill säga de särskilda bevarandeområdena, senast inom sex år från det att … kommissionen upprättat listan över områden.

…

4 bis. I syfte att säkerställa ett funktionellt införlivande av direktiv [92/43] och en uppdatering av uppgifter, även med avseende på ändringarna i de bilagor som nämns i artikel 19 i direktivet, ska regionerna och de självstyrande provinserna Trento och Bolzano, genom sådana övervakningsåtgärder som avses i artikel 7, löpande utvärdera huruvida områdena uppfyller de krav som ställs och därmed bidrar till att målet med direktivet uppnås. Mot bakgrund härav kan de lämna förslag till ministeriet för miljö och landskapsskydd om uppdatering av listan över områden, av avgränsningen av områdena och av innehållet i de administrativa uppgifterna avseende områdena. Ministern för miljö och landskapsskydd ska överlämna förslaget till … kommissionen för bedömning enligt artikel 9 i direktivet.”

11 I artikel 7 i DPR nr 357/97, vilken avser övervakningsförfarandet, föreskrivs följande:

”1. Ministeriet för miljö och landskapsskydd ska – efter att ha rådgjort med ministeriet för jord- och skogsbruk och det nationella institutet för vilda djur, i frågor som omfattas av deras behörighet, samt med den ständiga konferensen för relationerna mellan staten, regionerna och de självstyrande provinserna Trento och Bolzano – genom dekret upprätta riktlinjer för övervakning, provtagning och dispens när det gäller de djur- och växtarter som skyddas genom dessa föreskrifter.

2. Regionerna och de självstyrande provinserna Trento och Bolzano ska, utifrån de riktlinjer som avses i föregående punkt, vidta åtgärder för att säkerställa skyddet för och övervakningen av bevarandestatusen hos arter och livsmiljöer som har gemenskapsintresse, och särskilt prioriterade livsmiljöer och arter, varvid de ska underrätta de ministerier som nämnts i punkt 1.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Cascina äger ett markområde som ingår i området Brughiera del Dosso, vilket ligger i kommunen Somma Lombardo, nära flygplatsen Milano-Malpensa, i Lombardiet. År 2002 upptogs området Brughiera del Dosso som en del av naturparken Valle del Ticino, vilken hade inrättats genom en lag antagen av Regione Lombardia.

13 Området Brughiera del Dosso upptogs, genom beslut från Giunta regionale della Lombardia (den regionala regeringen i Lombardiet) av den 8 augusti 2003, på listan över föreslagna områden av gemenskapsintresse i enlighet med artikel 3 i DPR nr 357/97. Området upptogs därefter på listan över områden av gemenskapsintresse genom kommissionens beslut 2004/798/EG av den 7 december 2004 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en förteckning över områden av gemenskapsintresse i den kontinentala biogeografiska regionen (EUT L 382, s. 1). Området Brughiera del Dosso klassificerades även som område av gemenskapsintresse genom ministerdekret av den 25 mars 2005.

14 Under tiden byggdes flygplatsen Malpensa ut enligt vad som föreskrevs i detaljplanen för området Malpensa, vilken hade antagits år 1999 genom en lag från Regione Lombardia. Enligt Cascina är de områden som ligger i kommunen Somma Lombardo enligt planen förutbestämda för kommersiella och industriella anläggningar. Cascina har påstått att den gradvisa ökningen av flygtrafiken på flygplatsen med tiden kommer att medföra att miljön i området Brughiera del Dosso ödeläggs fullständigt.

15 Då Cascina ansåg att miljökvaliteten i området Brughiera del Dosso hade äventyrats hemställde bolaget år 2005 hos Consorzio Parco lombardo della Valle del Ticino, i egenskap av det konsortium som ansvarar för förvaltningen av området, om att konsortiet skulle vidta de åtgärder som krävdes för att förhindra miljöförstöringen i området.

16 Cascina fick inget svar på sin hemställan och skickade därför under år 2006 en formell begäran till Ministero med stöd av artikel 9 i direktiv 92/43 och artikel 3.4 bis i DPR nr 357/97 i syfte att få till stånd en ny avgränsning av det aktuella området eller ett upphävande av områdets status enligt listan över områden av gemenskapsintresse. Som grund härför anförde Cascina att de faktiska och rättsliga villkoren i den aktuella lagstiftningen inte längre var uppfyllda. Cascina gjorde härvid särskilt gällande att området inte längre uppfyllde kriterierna för ett utses till ett område av gemenskapsintresse i bilaga III till direktiv 92/43. Cascinas intresse av att få till stånd en sådan ny avgränsning eller upphävande av områdets status beror på att den tvingande lagstiftningen för områden av gemenskapsintresse, vilken reglerar all ändrad markanvändning, gör intrång i den äganderätt som bolaget har till sitt markområde i Brughiera del Dosso. Denna begränsning hindrar, enligt Cascinas påståenden, bolaget från att ändra markområdets användning, trots att sådana ändringar framgår av detaljplanen för området Malpensa.

17 Genom beslut av den 2 maj 2006 förklarade sig Ministero sakna befogenhet och anmodade Cascina att vända sig till Regione Lombardia. Som grund härför angavs att det enligt artikel 3 i DPR nr 354/97 är regionerna som utser områden av gemenskapsintresse, varefter de överlämnar listan till Ministero. Cascina ingav därför en ny begäran till Regione Lombardia, vilken dock avvisades genom beslut av den 26 juli 2006. Som skäl angavs att en sådan begäran ”inte kan behandlas förrän [Ministero] har anmodat regionerna att inleda det förfarande som anges i artikel 3.4 bis i [DPR nr 357/97]”.

18 Eftersom myndigheterna inte ansåg sig kunna pröva bolagets begäran överklagade Cascina dessa två beslut till Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (regional förvaltningsdomstol i Lombardiet), varvid bolaget gjorde gällande att Ministero och Regione Lombardia hade gjort sig skyldiga till passivitet. Cascina yrkade även skadestånd.

19 Tribunale amministrativo regionale della Lombardia ogillade, i dom av den 15 december 2009, överklagandet i dess helhet och uttalade att artikel 3.4 bis i DPR nr 357/97 ger regionerna en initiativrätt och en rätt att komma med förslag med avseende på utseende av områden av gemenskapsintresse och att någon passivitet därmed inte kunde läggas Ministero till last. Vidare fann Tribunale amministrativo regionale della Lombardia att beslutet från Regione Lombardia inte kunde anses utgöra en vägran att vidta åtgärder, utan att det skulle ses som ett uttryck för regionens avsikt

att, trots föroreningen, bibehålla området Brughiera del Dosso på listan över områden av gemenskapsintresse. Därmed kunde yrkandet om fastställande av passivitet inte heller bifallas såvitt avsåg Regione Lombardia.

20 Cascina överklagade domen till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen). Bolaget bestred särskilt den tolkning av artikel 3.4 bis i DPR nr 357/97 som hade gjorts i den överklagade domen och gjorde gällande att denna bestämmelse, tolkad mot bakgrund av direktiv 92/43, ger vid handen att det inte bara är regionerna utan även den berörda staten som har initiativrätt med avseende på omprövning av listan över områden av gemenskapsintresse, vilket innebär att Ministeros vägran att ta ställning till den begäran bolaget ingav år 2006 var rättsstridig.

21 Consiglio di Stato har, för att kunna angöra målet, att pröva huruvida denna argumentation är välgrundad och ställer sig härvid bland annat frågan huruvida bestämmelserna i direktiv 92/43 ger den berörda staten initiativrätt, på samma sätt som regionerna, när det gäller omprövning av listan över befintliga områden av gemenskapsintresse, och huruvida staten således, i förekommande fall, kan utöva denna initiativrätt i regionernas ställe. Consiglio di Stato önskar även ett klargörande av huruvida initiativrätten kan utövas inte bara ex officio av den behöriga myndigheten utan även på begäran av en enskild såsom ägare av ett markområde som ingår i ett område som är upptaget på nämnda lista och huruvida medlemsstaterna måste vidta åtgärder för att ompröva, eller till och med upphäva, områdets status om de får kännedom om en ändring i förhållande till den ursprungliga situationen inom detta område. Consiglio di stato hyser således tvivel avseende tolkningen av de bestämmelser i direktivet som är relevanta i detta hänseende.

22 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Utgör artiklarna 9 och [11] i direktiv [92/43] hinder mot en nationell lagstiftning (artikel 3.4 bis i DPR nr 357/97) som ger regionerna och de självstyrande provinserna en befogenhet att ex officio föreslå en omprövning av områdena av gemenskapsintresse, men som inte föreskriver att myndigheterna är skyldiga att göra en sådan omprövning när de mottar en motiverad begäran härom från en enskild ägare av ett markområde, vilket ingår i ett område av gemenskapsintresse, ens när den enskilde i samband med begäran hävdar att området har blivit föremål för miljöförstöring?

2) Utgör artiklarna 9 och [11] i direktiv [92/43] hinder mot en nationell lagstiftning (artikel 3.4 bis i DPR nr 357/97) som ger regionerna och de självstyrande provinserna en befogenhet att ex officio föreslå en omprövning av områdena av gemenskapsintresse efter en regelbundet återkommande översyn men som inte föreskriver något precist tidsintervall för utvärderingen (exempelvis vartannat år, vart tredje år eller liknande) och inte heller någon skyldighet att informera om inledandet av en sådan regelbundet återkommande översyn så att berörda personer får möjlighet att komma med förslag eller synpunkter?

3) Utgör artiklarna 9 och [11] i direktiv [92/43] hinder mot en nationell lagstiftning (artikel 3.4 bis i DPR nr 357/97) som ger regionerna och de självstyrande provinserna en befogenhet att föreslå en omprövning av områdena av gemenskapsintresse men som inte ens subsidiärt, i sådana fall då regionerna eller de självständiga provinserna förhåller sig passiva, ger staten samma befogenhet?

4) Utgör artiklarna 9 och [11] i direktiv [92/43] hinder mot en nationell lagstiftning (artikel 3.4 bis i DPR nr 357/97) som ger regionerna och de självstyrande provinserna en helt och hållet skönsmässig befogenhet att ex officio föreslå en omprövning av områdena av gemenskapsintresse, men som inte föreskriver att de är skyldiga att utöva denna befogenhet ens i sådana fall då det formellt har konstaterats föreligga förorening eller miljöförstöring?

5) … Ska det förfarande som avses i artikel 9 i direktiv [92/43] – vilket den nationella lagstiftaren har införlivat genom artikel 3.4 bis i [DPR nr 357/97] – tolkas så, att det nödvändigtvis måste avslutas genom en administrativ rättsakt eller är det ett förfarande, vars utgång är rent frivillig, [med hänsyn till att] ett 'förfarande som nödvändigtvis måste avslutas genom en administrativ rättsakt' [ska] förstås som ett förfarande enligt vilket, 'om villkoren är uppfyllda, ministern för miljö och landskapsskydd ska överlämna det regionala förslaget till … kommissionen', utan att det görs någon bedömning av huruvida förfarandet endast kan inledas av myndigheterna ex officio eller även på begäran av en enskild?

6) ... Utgör [unions]rätten, och i synnerhet direktiv [92/43], hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att det ska inledas ett förfarande för att upphäva ett områdes status, istället för att det ska vidtas nya åtgärder för övervakning och skydd, när en enskild anmäler att det föreligger miljöförstöring inom det aktuella området?

7) Utgör [unions]rätten, och i synnerhet direktiv [92/43], hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att det, när det gäller ett område som ingår i nätet Natura 2000, ska inledas ett förfarande för att upphäva områdets status enbart för att tillvarata privata ekonomiska intressen?

8) Utgör [unions]rätten, och i synnerhet direktiv [92/43], hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att det ska inledas ett förfarande för upphävande av ett områdes status istället för att vidta kompensationsåtgärder med avseende på det aktuella området så att koherensen i nätet Natura 2000 säkerställs när det är fråga om infrastrukturprojekt av allmänt socialt och ekonomiskt intresse, erkända även i … unionen, som kan skada en livsmiljö i den mening som avses i direktivet?

9) Utgör [unions]rätten, och i synnerhet direktiv [92/43], hinder för en nationell lagstiftning som, när det gäller livsmiljöer, beaktar enskilda markägares ekonomiska intressen av ett område genom att markägare ges möjlighet att få till stånd ett avgörande från nationell domstol om ny avgränsning av området?

10) Utgör [unions]rätten, och i synnerhet direktiv [92/43], hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att ett områdets status ska upphävas om det föreligger en miljöförstöring som beror på mänsklig påverkan och som inte har uppkomit på naturlig väg?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första, den fjärde och den femte frågan

23 Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den fjärde och den femte frågan – vilka ska behandlas gemensamt – för att få klarhet i huruvida artiklarna 4.1, 9 och 11 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är skyldiga att föreslå att kommissionen upphäver ett områdes status enligt listan över områden av gemsenskapsintresse när de mottar en begäran härom från en ägare av ett markområde som ingår i detta område, i vilken det påstås att det föreligger miljöförstöring inom området.

24 Innan det prövas huruvida detta direktiv föreskriver att ett områdes status enligt listan över områden av gemenskapsintresse ska upphävas erinrar domstolen om det förfarande som föreskrivs i direktivet för upptagande av ett område på listan. Enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktivet beslutar kommissionen om sådant upptagande på förslag från den berörda medlemsstaten. I detta hänseende anges i artikel 4.1 i direktiv 92/43 att medlemsstaterna, då detta är lämpligt, ska föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning av bevarandestatusen hos de berörda livsmiljöerna

och arterna som föreskrivs i artikel 11 i direktivet. Artikel 4.4 i direktivet medför i sin tur en skyldighet för medlemsstaterna att utse alla områden på listan över områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden.

25 Det är visserligen riktigt att det inte finns någon bestämmelse i direktivet som uttryckligen föreskriver att ett områdes status enligt listan över områden av gemenskapsintresse ska upphävas. Kommissionen får emellertid, enligt artikel 9 i direktiv 92/43, upphäva ett särskilt bevarandeområdes status om medlemsstaternas övervakning enligt artikel 11 i direktivet visar att den naturliga utvecklingen gör detta berättigat. Ett sådant upphävande innebär med nödvändighet att områdets status som område av gemenskapsintresse upphävs, eftersom medlemsstaterna, enligt artikel 4.4 i direktivet, måste utse alla områden av gemenskapsintresse till särskilda bevarandeområden.

26 Härav följer att den anpassning av listan över områden av gemenskapsintresse som medlemsstaterna enligt artikel 4.1 i direktivet ska föreslå kommissionen kan omfatta upphävande av ett områdes status enligt listan över områden av gemenskapsintresse. Ett sådant upphävande ska, i avsaknad av närmare reglering, genomföras i enlighet med det förfarande som gäller för upptagande på listan.

27 Det framgår visserligen av de bestämmelser i direktivet som avser förfarandet för att fastställa vilka områden som kan utses till särskilda skyddsområden, nämligen artikel 4.1 i direktiv 92/43, att medlemsstaterna har ett visst handlingsutrymme när de lämnar förslag på områden. Det krävs dock att medlemsstaterna härvid beaktar de kriterier som fastställs i direktivet (se, bland annat, dom kommissionen/Irland, C-67/99, EU:C:2001:432, punkt 33). Om medlemsstaternas övervakning enligt artikel 11 i direktiv 92/43 leder till slutsatsen att dessa kriterier oåterkalleligen inte längre kan uppfyllas måste medlemsstaterna följaktligen, enligt artikel 4.1 i direktiv 92/43, utarbeta ett förslag till anpassning av listan över områden av gemenskapsintresse som syftar till att listan åter ska bli förenlig med nämnda kriterier.

28 När det slutgiltigt kan konstateras att ett område som är upptaget på listan över områden av gemenskapsintresse inte längre kan bidra till uppfyllande av syftena med direktiv 92/43 och det därför inte längre är berättigat att området fortsättningsvis omfattas av reglerna i detta direktiv är den berörda medlemsstaten således skyldig att föreslå att kommissionen upphäver områdets status. Om medlemsstaten avstod från att föreslå ett sådant upphävande skulle den nämligen kunna fortsätta att utan nytta lägga ned resurser på skötseln och förvaltningen av området, vilka är onödiga för bevarandet av livsmiljöer och arter. Det är inte förenligt med kvalitetskraven för nätet natura 2000 att inom ramen för detta bibehålla områden som slutgiltigt har upphört att bidra till uppfyllandet av nämnda syfte.

29 Medlemsstaternas skyldighet att förslå att kommissionen upphäver ett områdes status enligt listan över områden av gemenskapsintresse, när detta område oåterkalleligen inte längre är ägnat att uppfylla syftet med direktiv 92/43, gäller särskilt när området sträcker sig över ett markområde som tillhör en fastighetsägare vars äganderätt är begränsad till följd av att området är upptaget på listan, fastän det inte längre är berättigat att området i fortsättningen omfattas av reglerna i direktivet. Såsom generaladvokaten har angett i punkt 39 i sitt förslag till avgörande är begränsningarna i äganderätten, så länge det berörda området har sådana egenskaper att det uppfyller villkoren för dess klassificering, nämligen i princip berättigade utifrån syftet med direktivet, det vill säga att skydda miljön (se, för ett liknande resonemang, dom Križan m.fl., C 416/10, EU:C:2013:8, punkterna 113–115). Om dessa egenskaper slutgiltigt bortfaller skulle en fortsatt begränsning av rätten att använda området emellertid kunna leda till en kränkning av äganderätten.

30 Blotta påståendet från ägaren av ett markområde som är beläget inom ett område av gemenskapsintresse att det föreligger miljöförstöring inom detta område räcker emellertid inte i sig för att vederbörande ska kunna få till stånd en anpassning av listan över områden av gemenskapsintresse. Det som är avgörande är att miljöförstöringen leder till att området oåterkalleligen förlorar sin förmåga att säkerställa bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter

eller inrättandet av nätet Natura 2000 på ett sådant sätt att det slutgiltigt kan konstateras att området inte längre kan bidra till att uppfylla syftet med direktiv 92/43, såsom det anges i artiklarna 2 och 3 i direktivet. Såsom framgår av artikel 4.1 och 4.2 i direktivet är det nämligen strävan efter att uppfylla detta tvingande behov av bevarande och av inrättandet av nätet Natura 2000 som har medfört att ett sådant område upptas på listan.

31 Det är således inte alla typer av miljöförstöring inom ett område på listan över områden av gemenskapsintresse som motiverar att områdets status upphävs.

32 Enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43, till vilken det hänvisas i artikel 4.5 i direktivet, är medlemsstaterna skyldiga att skydda områdena av gemenskapsintresse genom att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring när det gäller livsmiljöerna och de arter som finns där. Det förhållandet att en medlemsstat inte har uppfyllt sin skyldighet att säkerställa ett sådant skydd för ett visst område innebär inte nödvändigtvis att det är berättigat att upphäva områdets status (se, analogt, dom kommissionen/Irland, C-418/04, EU:C:2007:780, punkterna 83–86). Däremot ankommer det på denna stat att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda området.

33 Vidare kan en plan eller ett projekt som strider mot skyddssyftena i direktiv 92/43 endast lagenligt påverka ett område som är upptaget på listan över områden av gemenskapsintresse på ett betydande sätt om bestämmelserna i artikel 6.3 och 6.4 i direktivet, till vilken det hänvisas i artikel 4.5 i samma direktiv, iakttas. Dessa bestämmelser föreskriver att det ska göras en lämplig miljökonsekvensbedömning och att medlemsstaterna om det behövs ska vidta de kompensationsåtgärder som är nödvändiga för att skydda miljön.

34 När det gäller de planer eller projekt som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6.3 och 6.4 i direktiv 92/43 när de antas har domstolen slagit fast att det inte kan uteslutas att en medlemsstat, genom en analogi med undantagsförfarandet i artikel 6.4 i direktivet, i ett nationellt förfarande för miljökonsekvensbedömning av en plan eller ett projekt som på ett betydande sätt kan påverka intressena av att bevara ett område, åberopar ett skäl av allmänintresse och, om villkoren i sistnämnda bestämmelse huvudsakligen är uppfyllda, tillåter en verksamhet som därmed inte längre ska anses förbjuden enligt artikel 6.2. För att kunna avgöra huruvida villkoren i artikel 6.4 i direktiv 92/43 är uppfyllda måste emellertid planens eller projektets inverkan dessförinnan ha bedömts enligt artikel 6.3 i detta direktiv (se dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkterna 156 och 157).

35 Härav följer att de nationella behöriga myndigheterna således endast är skyldiga att föreslå ett upphävande av ett områdes status när detta område, trots att dessa bestämmelser iakttagits, oåterkalleligen inte längre är ägnat att uppfylla syftet med direktiv 92/43 på ett sådant sätt att det inte längre är motiverat att området klassificeras som ett område av gemenskapsintresse.

36 Mot bakgrund härav ska den första, den fjärde och den femte frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 4.1, 9 och 11 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är skyldiga att föreslå att kommissionen upphäver ett områdes status enligt listan över områden av gemenskapsintresse när de mottar en begäran härom från en ägare av ett markområde som ingår i detta område, i vilken det påstås att det föreligger miljöförstöring inom området, såvitt begäran grundar sig på den omständigheten att det, trots att bestämmelserna i artikel 6.2 och 6.4 i direktivet har iakttagits, slutgiltigt kan konstateras att området inte längre kan bidra till bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter eller till inrättandet av nätet Natura 2000.

Den andra frågan

37 Med hänsyn till svaret på den första, den fjärde och den femte frågan saknas det anledning att besvara den andra frågan. Ett svar på den andra frågan är nämligen inte längre oundgängligen nödvändigt för att avgöra tvisten i det nationella målet.

Den tredje frågan

38 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 4.1, 9 och 11 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken endast de lokala och regionala myndigheterna ges befogenhet att föreslå en omprövning av områdena av gemenskapsintresse och enligt vilken staten inte ens har en subsidiär befogenhet härtill om dessa myndigheter förhåller sig passiva.

39 I detta hänseende ska det noteras att direktiv 92/43 medför skyldigheter för medlemsstaterna, utan att det hänvisas till någon befogenhetsfördelning i nationell rätt för fullgörandet av dessa skyldigheter. Direktivet innehåller således inga närmare regler för hur befogenheten att föreslå anpassning av listan över områden av gemenskapsintresse ska tilldelas i nationell rätt.

40 I avsaknad av sådana regler ska bestämmelsen i artikel 288 tredje stycket FEUF följas. Enligt denna bestämmelse är ett direktiv bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat men det överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Utseendet av de nationella behöriga myndigheter som ska vara ansvariga för att fullgöra de skyldigheter som följer av direktiv 92/43 omfattas av denna bestämmanderätt.

41 Unionsrätten kräver således endast att införlivandet av direktiv 92/43 i nationell rätt, vilket även omfattar det ovannämnda fastställandet av vilka nationella behöriga myndigheter som ska vara ansvariga, verkligen säkerställer att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Österrike, C-507/04, EU:C:2007:427, punkt 89).

42 Även om det är riktigt att det står varje medlemsstat fritt att som den finner lämpligt fördela befogenheterna på ett inhemskt plan och genomföra ett direktiv genom åtgärder som vidtas av regionala eller lokala myndigheter befriar denna handlingsfrihet nämligen inte medlemsstaten från skyldigheten att se till att de skyldigheter som följer av direktivet till fullo fullgörs.

43 Det krävs således inte enligt unionsrätten att den befogenhet som de lokala och regionala myndigheterna har med avseende på fullgörande av de skyldigheter som följer av direktiv 92/43 kompletteras av en subsidiär befogenhet för staten. De skyldigheter som åvilar en medlemsstat enligt direktivet, och särskilt skyldigheten att föreslå anpassning av listan över områden av gemenskapsintresse, innebär i fråga om den nationella befogenhetsfördelningen inte att staten i förekommande fall måste träda i de lokala och regionala myndigheternas ställe om dessa myndigheter förhåller sig passiva. Unionsrätten kräver dock att de åtgärder som vidtas enligt det system som har införts i nationell rätt sammantaget är tillräckligt effektiva för att säkerställa en riktig tillämpning av reglerna i direktiv 92/43 (se, för ett liknande resonemang, dom Tyskland/kommissionen, C-8/88, EU:C:1990:241, punkt 13).

44 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras enligt följande: Artiklarna 4.1, 9 och 11 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som endast ger de lokala och regionala myndigheterna befogenhet att föreslå en omprövning av områdena av gemenskapsintresse och enligt vilken staten inte ens har en subsidiär befogenhet i denna fråga om dessa myndigheter förhåller sig passiva, såvida denna tilldelning av befogenhet säkerställer en riktig tillämpning av reglerna i direktivet.

Den sjätte till den tionde frågan

45 I det förfarande som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det uteslutande på den nationella domstol vid vilken målet anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som har ställts avser tolkningen av unionsrätten (se, bland annat, dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

46 Presumtionen att tolkningsfrågor från de nationella domstolarna är relevanta kan bara brytas i undantagsfall, närmare bestämt då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller då EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.

47 Såsom den hänskjutande domstolen själv har angett i sin begäran om förhandsavgörande står det emellertid i förevarande fall klart att den sjätte till den tionde frågan, vilka Regione Lombardia har ställt i det nationella målet, är hypotetiska. Enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen lämnat hänför sig dessa frågor nämligen till en nationell lagstiftning som för närvarande inte ingår i den italienska rättsordningen.

48 Den sjätte till den tionde frågan ska således avvisas.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 4.1, 9 och 11 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – i dess lydelse enligt akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen – ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är skyldiga att föreslå att Europeiska kommissionen upphäver ett områdes status enligt listan över områden av gemenskapsintresse när de mottar en begäran härom från en ägare av ett markområde som ingår i detta område, i vilken det påstås att det föreligger miljöförstöring inom området, såvitt begäran grundar sig på den omständigheten att det, trots att bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 i direktivet, i ändrad lydelse, har iakttagits, slutgiltigt kan konstateras att området inte längre kan bidra till bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter eller till inrättandet av nätet Natura 2000.**

2) **Artiklarna 4.1, 9 och 11 i direktiv 92/43 – i dess lydelse enligt akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till**

grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen – ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som endast ger de lokala och regionala myndigheterna befogenhet att föreslå en omprövning av områdena av gemenskapsintresse och enligt vilken staten inte ens har en subsidiär befogenhet i denna fråga om dessa myndigheter förhåller sig passiva, såvida denna tilldelning av befogenhet säkerställer en riktig tillämpning av reglerna i direktivet.

Underskrifter