FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 23. oktober 2008 [1]

1. Nærværende sag vedrører en appel indgivet af flere grundejere [2] og en sammenslutning af land- og skovbrugere [3] (herefter samlet »appellanterne«) til prøvelse af kendelse afsagt den 22. juni 2006 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen [4].

2. Ved den appellerede kendelse afviste Retten et annullationssøgsmål anlagt af appellanterne til prøvelse af Kommissionens beslutning 2005/101/EF af 13. januar 2005 om vedtagelsen, i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF [5], af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det boreale biogeografiske område [6]. Retten fandt således i forbindelse med sin undersøgelse af, om søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, at appellanterne ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF og afviste derfor søgsmålet.

3. Betingelsen, hvorefter en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af en fællesskabsakt for at have søgsmålsinteresse i forbindelse med et annullationssøgsmål, indeholder to elementer. For det første skal den anfægtede akt umiddelbart have indvirkning på sagsøgerens retstilling. For det andet må de nationale myndigheder, der skal gennemføre akten, ikke være overladt et skøn [7]. I den appellerede kendelse fastslog Retten, at disse to elementer ikke var opfyldt.

4. I forbindelse med denne appel skal Domstolen derfor undersøge indvirkningerne på sagsøgernes retsstilling af en beslutning,

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Blandt disse grundejere er der 13 fysiske personer og en fond med navnet MTK:n säätiö (herefter »grundejerne«).

3 — Der er tale om Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry (herefter »MTK«). Denne sammenslutning repræsenterer 163 000 land- og skovbrugeres interesser.

4 — Sag T-150/05, Sml. II, s. 1851, herefter »den appellerede kendelse«.

5 — Direktiv af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 (EUT L 284, s. 1, herefter »direktivet«).

6 — EUT L 40, s. 1, herefter »den omtvistede beslutning«.

7 — Jf. navnlig dom af 13.3.2008, Kommissionen mod Infront WM (sag C-125/06 P, Sml. I, s. 1451, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

der udlægger visse områder som lokaliteter af fællesskabsbetydning. Den skal ligeledes vurdere omfanget af det skøn, som medlemsstaterne har ved gennemførelsen af en sådan beslutning.

5. I dette forslag til afgørelse skal jeg foreslå, at Domstolen giver appellanterne medhold i appellen, ophæver den appellerede kendelse og træffer en endelig afgørelse om, hvorvidt sagen i første instans skal antages til realitetsbehandling.

I — Retsforskrifter og faktiske omstændigheder

6. Jeg skal anføre, at Retten har begået en retlig fejl i forbindelse med undersøgelsen af, hvorvidt sagen skulle antages til realitetsbehandling, idet den fastslog, at sagsøgerne ikke er umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning.

7. Jeg skal angive begrundelserne for, hvorfor en sådan beslutning, der udlægger områder, som grundejerne har rettigheder over, som lokaliteter af fællesskabsbetydning, derimod berører deres retsstilling og kun giver de medlemsstater, der skal gennemføre denne beslutning, et meget begrænset skøn. Jeg skal dernæst redegøre for, hvorfor grundejerne efter min opfattelse ligeledes er individuelt berørt af den omtvistede beslutning, og hvorfor MTK også har kompetence til at anlægge sag.

8. Direktivet tilsigter, at der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net, benævnt »Natura 2000«. Dette net skal fremme opretholdelse og genopretning af naturtyper samt vilde dyr og planter på området for De Europæiske Fællesskabers medlemsstater [8].

9. Nævnte net består af »særlige bevaringsområder«. I henhold til direktivets artikel 1, litra l), er et særlig bevaringsområde »et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevarings-

8 — Første og tredje til sjette betragtning.

foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget«.

10. Disse områder udpeges efter en fremgangsmåde i tre etaper, jf. direktivets artikel 4.

11. I forbindelse med den første etape foreslår medlemsstaterne Kommissionen en liste over de lokaliteter af fællesskabsbetydning, der findes på deres område, med henblik på at beskytte naturtyper eller dyr og planter, der er omfattet af direktivet. Denne liste vedlægges alle anvendelige oplysninger — ikke alene af videnskabelig og økologisk [9] og geografisk art [10], men også af økonomisk og social art [11] — og tilsendes Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse.

12. I anden etape vedtager Kommissionen i forbindelse med en procedure med deltagelse af et ad hoc-udvalg [12] listen over lokaliteter, der er valgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning. Denne liste opstilles inden seks år efter direktivets meddelelse.

13. Endelig er den tredje etape beskrevet i direktivets artikel 4, stk. 4. Den fastsætter fremgangsmåden for udpegning af særlige bevaringsområder.

14. Bestemmelsen foreskriver, at når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt af Kommissionen, »udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde«.

9 — Såsom kategoriseringen af dyrebestande efter de ornitologiske kriterier, der er omfattet af bilag I til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), men også oplysningerne om trækfugle, der regelmæssigt kan findes på området, og som ikke er omfattet af dette bilag, kategoriseringen af pattedyr, krybdyr, amfibier, fisk, bløddyr samt planter omfattet af bilag II til direktivet og de andre vigtige arter af planter og dyr, der ikke er omfattet af dette bilag.

10 — Som lokalitetens beliggenhed og kortet over denne.

11 — Medlemsstaterne anbefales således at give meddelelse om »indvirkninger og aktiviteter i og omkring området«. Til dette formål anmodes medlemsstaterne om at give oplysninger om aktiviteter forbundet med navnlig land- og skovbrug, fiskeri, jagt og indsamling; urbanisering, industrialisering; transport og infrastruktur (jf. punkt 6.1. og tillæg E i Kommissionens beslutning 97/266/EF af 18.12.1996 om en formular for oplysninger vedrørende foreslåede Natura 2000-lokaliteter (EFT 1997 L 107, s. 1, og navnlig s. 37)).

12 — Direktivets artikel 20 og 21. Dette udvalg, hvis formand er en repræsentant fra Kommissionen, består af repræsentanter for medlemsstaterne.

15. Derudover gælder i henhold til direktivets artikel 4, stk. 5, at så snart en lokalitet er opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning, er den omfattet af bestemmelserne i direktivets artikel 6, stk. 2-4.

16. Direktivets artikel 6 fastlægger den ordning, som medlemsstaterne skal vedtage for at sikre bevaring og forvaltning af Natura 2000-lokaliteterne.

17. Direktivets artikel 6, stk. 1, foreskriver en generel bevaringsordning, som medlemsstaterne skal indføre for de særlige bevaringsområder. Denne ordning kan udgøres af retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler og i givet fald forvaltningsplaner.

18. Modsat denne bestemmelse finder direktivets artikel 6, stk. 2-4, anvendelse, så snart en lokalitet er opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning.

19. I henhold til direktivets artikel 6, stk. 2, skal medlemsstaterne træffe alle passende foranstaltninger for at undgå forringelse af typerne og forstyrrelser af de beskyttede arter. Denne bestemmelse er derfor i det væsentlige forebyggende.

20. Direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, fastlægger betingelserne for, hvornår planer og projekter, der kan påvirke en lokalitets integritet, kan tillades.

A — *Den omtvistede beslutning*

21. Den omtvistede beslutning fastlægger i henhold til direktivet listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det boreale biogeografiske område. Denne liste blev vedtaget i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit.

22. Blandt de lokaliteter af fællesskabsbetydning, som er udvalgt på listen i den omtvistede beslutnings bilag I, er følgende lokaliteter:

A	B	C	D		E	
[LAF [13]]-kode	Navn på [LAF]	*	[LAF]'s areal (ha)	[LAF]'s længde (km)	[LAF]'s geografiske beliggenhed	
					Længde-grad	Bredde-grad
[…]						
FI0100040	Nuuksio	*	5 643		E 24 29	N 60 19
[…]						
FI0100050	Haaviston alueet	*	59		E 24 24	N 60 32
[…]						
FI0200011	Varesharju	*	271		E 23 42	N 60 26
[…]						
FI0900013	Hietasyrjänkangas-Sirkkaharju		378		E 25 59	N 62 29

13 — Lokalitet af fællesskabsbetydning.

23. Lokaliteterne, der er omfattet af den omtvistede beslutning, omfatter grundejernes områder [14].

II — Sagen for Retten

24. Den 18. april 2005 anlagde appellanterne sag ved Retten med henblik på at få annulleret den omtvistede beslutning helt eller delvist.

25. Kommissionen har ved akt indgivet til Rettens Justitskontor den 5. juli 2005 fremsat en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement.

26. Ved kendelse afsagt den 27. september 2005 af formanden for Første Afdeling i Retten fik Republikken Finland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

14 — Visse grundejere er nævnt. Disse er angivet i punkt 6.2.2.7 i stævningen indleveret til Retten.

III — Den appellerede kendelse

27. I forbindelse med undersøgelsen af, om søgsmålet skulle antages til realitetsbehandling, fastslog Retten, at sagsøgerne ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF, og afviste derfor sagen.

28. Retten henviste indledningsvis til ordlyden af artikel 230, stk. 4, EF, hvorefter »[e]nhver fysisk eller juridisk person kan […] indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt«.

29. Efter at Retten havde konstateret, at den omtvistede beslutning ikke var rettet til sagsøgerne, undersøgte den, om den berørte dem umiddelbart og individuelt.

A — *Spørgsmålet om, hvorvidt grundejerne er umiddelbart berørt*

30. Efter at Retten i den appellerede kendelses præmis 52 og 53 havde redegjort for Domstolens praksis på dette område, undersøgte Retten den omtvistede beslutnings indvirkninger på retstillingen for de grundejere, der er fysiske personer [15]. Den fastslog følgende:

»54 Retten finder ikke, at det kan antages, at den [omtvistede] beslutning, der som lokaliteter af fællesskabsbetydning udpeger områder i Finland, hvorpå sagsøgerne [de grundejere, der er fysiske personer] ejer grunde, i sig selv påvirker sagsøgernes [de grundejere, der er fysiske personer] retsstilling. Den [omtvistede] beslutning indeholder ingen bestemmelse hvad angår ordningen til beskyttelse af lokaliteter af fællesskabsbetydning, såsom bevarelsesforanstaltninger eller godkendelsesprocedurer. Beslutningen berører således hverken rettighederne og forpligtelserne for ejerne af fast ejendom eller udøvelsen af disse rettigheder. I modsætning til det af sagsøgerne [de grundejere, der er fysiske personer] anførte forpligter optagelsen af disse lokaliteter på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning på ingen måde erhvervsdrivende eller privatpersoner.«

15 — Retten har tilsyneladende ikke undersøgt retsstillingen for sammenslutningen MTK:n säätiö, der ligeledes ejer områder omfattet af den omtvistede beslutning.

31. Dernæst undersøgte Retten den anden betingelse, der kan udledes af retspraksis, hvorefter gennemførelsen af den anfægtede akt skal ske automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsreglerne. Den undersøgte således i den appellerede kendelses præmis 55-58 de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4 og 5, og artikel 6. Retten fastslog følgende:

»59 Ved læsningen af førnævnte forpligtelser, som påhviler de pågældende medlemsstater, når lokaliteterne af fællesskabsbetydning er blevet udpeget ved den [omtvistede] beslutning, må det konstateres, at ingen af disse forpligtelser finder umiddelbar anvendelse på sagsøgerne [de grundejere, der er fysiske personer]. Alle disse forpligtelser kræver nemlig en retsakt fra den pågældende medlemsstat, hvorved denne præciserer, hvorledes den tilsigter at gennemføre den pågældende forpligtelse, hvad enten der er tale om nødvendige bevaringsforanstaltninger (direktivets artikel 6, stk. 1), passende foranstaltninger for at undgå forringelse af lokaliteten (direktivets artikel 6, stk. 2) eller den tilslutning, de kompetente nationale myndigheder skal give til et projekt, der kan påvirke lokaliteten væsentligt (direktivets artikel 6, stk. 3 og 4).

60 Det fremgår derfor af direktivet, i henhold til hvilket den [omtvistede] beslutning er blevet vedtaget, at dette binder medlemsstaten med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader de natio-

nale myndigheder kompetencen med hensyn til de bevaringsforanstaltninger, der skal træffes, og de godkendelsesprocedurer, der skal følges. Denne konklusion kan ikke ændres ved, at det skøn, som således indrømmes medlemsstaterne, bør udøves i overensstemmelse med direktivets målsætninger.«

32. Retten konkluderede således, at de grundejere, der er fysiske personer, ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF, og fandt, at det derfor ikke var nødvendigt at undersøge, om de var individuelt berørt af denne fællesskabsakt.

B — *Spørgsmålet om, hvorvidt MTK er umiddelbart berørt*

33. I den appellerede kendelses punkt 61 og henset til konklusionerne om grundejernes — de fysiske personers — umiddelbare interesse fastslog Retten, at medlemmerne af MTK ikke kunne anses for at være umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning. Retten bemærkede endvidere, at denne sammenslutning ikke havde godtgjort, at den har en selvstændig retlig interesse i søgsmålet.

34. Retten afviste derfor sagen.

IV — Retsforhandlingerne ved Domstolen og parternes påstande

35. Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. september 2006 har appellanterne iværksat denne appelsag.

36. Kongeriget Spanien blev tilladt at intervenere til støtte for Kommissionens påstand ved en kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16. januar 2007.

37. Ved appellen nedlægger appellanterne påstand om ophævelse af den appellerede kendelse samt den omtvistede beslutning. De påstår endvidere, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger i begge instanser.

38. Kommissionen har støttet af Kongeriget Spanien nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og om at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

V — Appellen

39. Appellanterne har gjort tre anbringender gældende til støtte for appellen, for det første om manglende begrundelse i den appellerede kendelse, for det andet om, at Retten foretog en urigtig bedømmelse, hvorefter appellanterne ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF, og for det tredje om manglende effektiv domstolsbeskyttelse.

A — *Det første anbringende om manglende begrundelse i den appellerede kendelse*

1. Parternes argumenter

40. Appellanterne har i appellens punkt 57-60 gjort gældende, at Retten ikke har behandlet argumentet om retsvirkningerne af pligten til at vurdere planerne, jf. direktivets artikel 6, stk. 3. Ifølge appellanterne fremgår dette argument imidlertid klart af punkt 21-29 i deres skriftlige indlæg indgivet efter Kommissionens formalitetsindsigelse.

2. Stillingtagen

41. Dette anbringende vedrører det formelle begrundelseskrav. Med anbringendet tilsigtes, at Domstolen sanktionerer en manglende begrundelse af den appellerede kendelse.

42. For så vidt angår appeller over Rettens afgørelser har Domstolen konsekvent fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt Retten har behandlet parternes påstande og retmæssigt har begrundet sin afgørelse, er et retsspørgsmål, der kan rejses under en appelsag [16].

43. Det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen ikke pålægger Retten i sin fremstilling udtømmende og konkret at behandle alle de argumenter, der er fremført af parterne i sagen. Begrundelsen kan således fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, hvorfor de pågældende foranstaltninger blev iværksat, og såfremt den kompetente retsinstans kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret [17]. Hvad angår et søgsmål efter artikel 230 EF inde-

16 — Jf. bl.a dom af 20.11.1997, Kommissionen mod V (sag C-188/96 P, Sml. I, s. 6561, præmis 24), og af 7.5.1998, Somaco mod Kommissionen (sag C-401/96 P, Sml. I, s. 2587, præmis 53).

17 — Jf. i denne retning dom af 25.10.2007, Komninou m.fl. mod Kommissionen (sag C-167/06 P, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

bærer kravet om begrundelse, at Retten behandler sagsøgerens annullationsanbringender og gør rede for de grunde, der fører til forkastelse heraf eller annullation af den anfægtede retsakt.

44. Selv om Retten ikke skal tage nærmere stilling til hvert eneste anbringende, som er påberåbt af en part, navnlig når dette ikke er tilstrækkeligt klart og præcist og ikke er underbygget af udførlige beviser, finder Domstolen, at Retten i hvert fald skal undersøge alle de påståede overtrædelser af rettigheder [18].

45. Herefter skal jeg tage stilling til, om Retten ikke har behandlet det omhandlede argument fremført af sagsøgerne, og i givet fald om Retten var forpligtet til at behandle dette argument.

46. I det foreliggende tilfælde kan jeg konstatere, at appellanterne klart har fremført begrundelserne for, hvorfor de mener, at de er umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning. De har bl.a. særdeles detaljeret i deres skriftlige indlægs afsnit 2.2 [19], og navnlig i punkt 21-29, henvist til de nye forpligtelser, der påhviler grundejerne på grund af pligten til at vurdere de planer og projekter, der er omfattet af direktivets artikel 6, stk. 3.

47. Dette argument er fremsat til støtte for anbringendet om appellanternes umiddelbare interesse. Der er ikke tale om et retligt anbringende, der er forskelligt herfra, således som det sammendrag, appellanterne har vedlagt deres indlæg, samt det resume af anbringender, der er påberåbt til støtte for appellen, har til formål at godtgøre [20].

48. Rettens begrundelser vedrørende den umiddelbare interesse hos de grundejere, der er fysiske personer, fremgår af den appellerede kendelses punkt 54 og 59 og er affattet som følger:

»54 Retten finder ikke, at det kan antages, at den [omtvistede] beslutning, […] i sig selv påvirker sagsøgernes [de grundejere, der er fysiske personer] retsstilling. Den [omtvistede] beslutning indeholder ingen bestemmelse hvad angår ordningen til beskyttelse af lokaliteter af fællesskabsbetydning, såsom bevarelsesforanstaltninger eller godkendelsesprocedurer. Beslutningen berører således hverken rettighederne og forpligtelserne for ejerne af fast ejendom eller udøvelsen af disse rettigheder. I modsætning til det af sagsøgerne [de grundejere, der er

18 — Ibid.

19 — Der henvises til de skriftlige indlæg indgivet som følge af Kommissionens formalitetsindsigelse i første instans.

20 — Jf. henholdsvis de skriftlige indlæg, punkt 68-70, og appelskriftet, s. 4.

fysiske personer] anførte forpligter optagelsen af disse lokaliteter på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning på ingen måde erhvervsdrivende eller privatpersoner.

[…]

59 Ved læsningen af førnævnte forpligtelser, som påhviler de pågældende medlemsstater, når lokaliteterne af fællesskabsbetydning er blevet udpeget ved den [omtvistede] beslutning, må det konstateres, at ingen af disse forpligtelser finder umiddelbar anvendelse på sagsøgerne [de grundejere, der er fysiske personer]. Alle disse forpligtelser kræver nemlig en retsakt fra den pågældende medlemsstat, hvorved denne præciserer, hvorledes den tilsigter at gennemføre den pågældende forpligtelse, hvad enten der er tale om nødvendige bevaringsforanstaltninger (direktivets artikel 6, stk. 1), passende foranstaltninger for at undgå forringelse af lokaliteten (direktivets artikel 6, stk. 2) eller den tilslutning, de kompetente nationale myndigheder skal give til et projekt, der kan påvirke lokaliteten væsentligt (direktivets artikel 6, stk. 3 og 4).«

49. I den appellerede kendelses punkt 61 har Retten herefter fastslået, at MTK derfor ikke kunne være umiddelbart berørt.

50. Det er tilstrækkeligt at læse den appellerede kendelse for at konstatere, at Retten har taget stilling til anbringendet om appellanternes umiddelbare interesse. Det er korrekt, at Retten ikke detaljeret har undersøgt virkningerne af direktivets artikel 6, stk. 3, på grundejernes retsstilling. Jeg beklager kun, at Retten er så kortfattet i begrundelsen herom, idet Retten som bekendt har truffet afgørelse om en ufravigelig procesforudsætning.

51. Ikke desto mindre er jeg af den opfattelse, at den appellerede kendelses begrundelse giver Domstolen mulighed for at udøve sin retlige prøvelse og desuden giver appellanterne mulighed for at kende begrundelserne for Rettens afgørelse om, at de ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning. Som det således klart fremgår af den appellerede kendelse, har Retten taget udgangspunkt i konstateringen af, at den omtvistede afgørelse ikke indeholder bestemmelser om beskyttelsesordningen i direktivets artikel 6 og derudover indrømmer medlemsstaterne, der skal gennemføre denne, en skønsmargen.

52. Jeg foreslår derfor Domstolen at forkaste det første anbringende.

B — *Andet anbringende om Rettens fejlagtige vurdering af grundejernes umiddelbare interesse*

1. Parternes argumenter

53. Appellanterne har gjort gældende, at Retten med urette fandt, at de ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF og i Domstolens praksis. Ifølge appellanterne begik Retten en retlig fejl ved undersøgelsen af de to betingelser, der fremgår af retspraksis, og hvorefter den omtvistede retsakt skal have indvirkning på sagsøgerens retsstilling, og dens gennemførelse skal ske helt automatisk [21].

54. For så vidt angår den første betingelse har appellanterne anført, at Retten anlagde en fejlfortolkning af direktivets artikel 6, idet den fastslog, at den omtvistede beslutning ikke medførte nogen umiddelbar retsvirkning i forhold til dem.

55. For det første medfører den omtvistede beslutning uundgåeligt, at de udvalgte lokaliteter udlægges som lokaliteter af fællesskabsbetydning i særligt beskyttede områder. Nævnte beslutning regulerer altså endeligt spørgsmålet om, hvorvidt disse lokaliteter indgår i Natura 2000-nettet.

56. For det andet afføder den omtvistede beslutning et forbud mod beskadigelse af lokaliteter udlagt som lokaliteter af fællesskabsbetydning samt en pligt til at vurdere de planer og projekter, der kan gennemføres på disse lokaliteter, som foreskrevet ved direktivets artikel 6, stk. 3. Den omstændighed, at den omtvistede beslutning ikke i sig selv medfører pligter eller begrænsninger i forbindelse med brugen af ejendommene, er uden betydning.

57. Til støtte for denne påstand har appellanterne anført, at Retten har undersøgt den omtvistede beslutnings retsvirkninger uden at tage hensyn til de forskellige etaper i fremgangsmåden for udvælgelsen af lokaliteter.

58. For så vidt angår den anden betingelse har appellanterne anført, at Retten endvidere har fortolket direktivets artikel 6 fejlagtigt, idet den fastslog, at den omtvistede beslutning kun har retsvirkninger, hvis medlemsstaten træffer foranstaltninger, i forbindelse med hvilke de har et skøn.

21 — Appelskriftet, punkt 8-56.

59. Kommissionen har gjort gældende, at den appellerede kendelse er forenelig med Domstolens praksis vedrørende artikel 230, stk. 4, EF. Ifølge Kommissionen berører den omtvistede beslutning ikke appellanterne umiddelbart, idet den ikke indeholder bestemmelser for så vidt angår den beskyttelsesordning, som medlemsstaterne skal vedtage på grundlag af direktivet. Desuden er hverken direktivets artikel 6, stk. 3, eller den omtvistede beslutning på nogen måde til hinder for, at appellanterne gennemfører projekter om fast ejendom, skovbrug eller landbrug i de særligt beskyttede områder. Bestemmelsens ordlyd er klar og forudsætter alene, at vurderingsprocedurer finder anvendelse, og at de nationale myndigheder organiserer en høring før godkendelse af projektet. Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at besvare appellanternes argumenter om, at den omtvistede beslutning også berører dem umiddelbart.

60. Kongeriget Spanien, der har interveneret til støtte for Kommissionens påstande, har tilføjet, at den omtvistede beslutning alene konstaterer en tilstand, nemlig at særlig miljømæssige betingelser er opfyldt på et fastlagt område. Det præciserer desuden, at virkningerne af direktivets artikel 6, stk. 3, ikke følger af den omtvistede beslutning, men af den erklæring om særlige bevaringsområder, som foretages af medlemsstaterne.

2. Stillingtagen

61. Den omtvistede beslutning er i overensstemmelse med dens artikel 2 alene rettet til medlemsstaterne. De fysiske personer, i dette tilfælde visse grundejere, eller juridiske personer, her sammenslutningen MTK:n säätiö, der ønsker at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af denne beslutning, skal derfor opfylde betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF. De skal således godtgøre, at beslutningen berører dem umiddelbart og individuelt. Hvis den omtvistede beslutning ikke opfylder disse betingelser, kan en sag anlagt til prøvelse heraf af en fysisk eller juridisk person ikke antages til realitetsbehandling.

62. Dette er den foreliggende sags genstand.

63. Betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt, indebærer efter fast retspraksis og som anført af Retten i den appellerede kendelses punkt 52 følgende to elementer. For det første skal retsakten have indvirkning på den pågældendes retsstilling. For det andet må nævnte retsakt ikke overlade

et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, gennemførelsen skal derfor ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsretsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler [22].

64. I forbindelse med denne sag skal jeg derfor undersøge, om disse to betingelser er opfyldt.

a) Angående den første betingelse om den omtvistede beslutnings indvirkning på grundejernes retsstilling

65. Som anført fandt Retten i den anfægtede kendelses punkt 54, at den omtvistede beslutning, *»der som lokaliteter af fællesskabsbetydning udpeger områder i Finland, hvorpå sagsøgerne [de grundejere, der er fysiske personer] ejer grunde* [23], [ikke] i sig selv påvirker [disse sidstnævntes] retsstilling«. Ifølge Retten indeholder den omtvistede beslutning ingen bestemmelse angående ordningen til beskyttelse af lokaliteter af fællesskabsbetydning, og den berører således hverken rettighederne og forpligtelserne for ejerne af fast ejendom eller udøvelsen af disse rettigheder. Efter Rettens opfattelse forpligter optagelsen af disse lokaliteter på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning på ingen måde erhvervsdrivende eller privatpersoner.

22 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Infront WM (præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

23 — Min fremhævelse.

66. Jeg er ikke enig i denne opfattelse.

67. Jeg mener derimod, at den omtvistede beslutning i sig selv medfører umiddelbare konsekvenser for grundejernes retsstilling, også selv om den pågældende medlemsstat ikke vedtager beskyttelsesforanstaltninger.

68. I modsætning til det af Kongeriget Spanien anførte er den omtvistede beslutning en retsakt, der kan anfægtes. Denne beslutning er ikke en »konstaterende retsakt« eller en simpel foreløbig foranstaltning, idet den endeligt fastsætter Kommissionens stillingtagen for så vidt angår lokaliteter af fællesskabsbetydning omfattet af Natura 2000-nettet [24].

69. Den omtvistede beslutning er derudover en bebyrdende retsakt. Ved at udlægge områder, som grundejerne har rettigheder over, som lokaliteter af fællesskabsbetydning, fratager denne beslutning dem muligheden for frit at råde over disse områder [25].

24 — Dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen (sag 60/81, Sml., s. 2639, præmis 10).

25 — Jeg skal henvise til professor G. Isaac, som er af den opfattelse, at »le requérant n'est directement concerné que si l'acte attaqué a par lui-même pour effet immédiat de le priver d'un droit ou de lui imposer une obligation, de telle sorte qu'il le met dans une situation analogue à laquelle il se trouverait s'il en était destinataire« [sagsøgeren alene er umiddelbart berørt, hvis den anfægtede retsakt i sig selv fører til, at sagsøgeren med det samme fratages en rettighed eller pålægges en pligt, således at vedkommende stilles i en situation, der svarer til, at vedkommende var adressat for retsakten] (G. Isaac, *Droit communautaire général*, 7. udg., Colin, Paris, 1999, s. 266).

70. Nævnte beslutning fører nemlig til, at grundejernes rettigheder pålægges nye begrænsninger, som ikke forelå på det tidspunkt, hvor de fik disse rettigheder, og som gør udøvelsen af dem vanskeligere. I henhold til den omtvistede beslutning kan grundejerne ikke længere udnytte eller sælge deres grunde, uden at der tages hensyn til, at deres ejendom er udlagt som lokaliteter af fællesskabsbetydning. Den omtvistede beslutnings betydning for deres situation kan derfor siges at være et økonomisk og socialt tab i form af nedgang i områdernes værdi eller helt eller delvist ophør af landbrugs- og skovaktiviteter. Den kan også indebære en række begrænsninger i udøvelsen af de prærogativer, der er tilknyttet ejendommen, idet disse områder, når de først er udlagt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, er behæftet med nye pligter.

71. For det første er de nævnte områder i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, udlagt til særligt bevaringsområde.

72. For det andet skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4, stk. 5, etablere en beskyttelsesordning for lokaliteter omfattet af den omtvistede beslutning i overensstemmelse med direktivets artikel 6, stk. 1-4 [26]. Medlemsstaterne skal f.eks. vedtage alle de nødvendige bevaringsforanstaltninger for lokaliteterne [27]. De kan således forbyde visse aktiviteter inden for de beskyttede områder som rydning og afskovning eller begrænse anlægs- eller bedriftsarbejder. Medlemsstaterne skal desuden underlægge alle planer og projekter, der kan påvirke lokaliteterne af fællesskabsbetydning, som projekter til udtagning af vand, udstedelsen af en forudgående administrativ tilladelse på grundlag af en vurdering af deres virkning på den berørte lokalitet [28].

73. Disse foranstaltninger begrænser ejendomsretten og er direkte forbundet med udlægningen af grundejernes områder som lokaliteter af fællesskabsbetydning.

74. I sagen, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Infront WM, som forekommer sammenlignelig, har Domstolen fastslået, at sagsøgeren var umiddelbart berørt. Den anfægtede retsakt var en beslutning truffet af Kommissionen om foreneligheden mellem fællesskabsretten og britiske bestemmelser, der i overensstemmelse med

26 — Jf. dom af 13.1.2005, Dragaggi m.fl. (sag C-117/03, Sml. I, s. 167). Domstolen fastslog i denne doms præmis 21, at de bevaringsforanstaltninger, der er omfattet af direktivets artikel 6, stk. 2-4, finder anvendelse for så vidt angår de lokaliteter, der i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, er opført på den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning som vedtaget af Kommissionen i henhold til proceduren efter direktivets artikel 21.

27 — Direktivets artikel 6, stk. 1 og 2.

28 — Direktivets artikel 6, stk. 3.

direktiv 89/552/EØF [29] fastsætter krav til retransmission af væsentlige begivenheder ved tv-spredningsforetagender. Domstolen fastslog, at en virksomhed, i det foreliggende tilfælde Infront WM AG, hvis aktivitet bestod i køb og salg af transmissionsrettigheder for sportsbegivenheder, var umiddelbart berørt af denne retsakt, idet den lovgivning, der var vedtaget af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og godkendt ved nævnte retsakt pålagde disse foretagender en vis række begrænsninger, når de ønskede at retransmittere de angivne begivenheder, hvortil Infront WM AG havde erhvervet eneretten. Domstolen fastslog, at »[i] det omfang denne begrænsning [vedrørte] de betingelser, som gælder for [nævnte] foretagender ved deres erhvervelse fra Infront af tv-rettighederne […], har de foranstaltninger, der er truffet af Det Forenede Kongerige, og den anfægtede retsakt til virkning, at selskabets rettigheder møder begrænsninger, der ikke eksisterede på det tidspunkt, hvor selskabet erhvervede disse tv-rettigheder, og som gør det vanskeligere at udnytte disse rettigheder; [d]en anfægtede retsakt berører således umiddelbart Infront [WM AG's] retsstilling« [30].

75. Denne retspraksis forekommer i det hele at kunne overføres til denne sag.

76. Under disse omstændigheder og henset til disse elementer forekommer det mig, at den omtvistede beslutning berører grundejernes retsstilling umiddelbart.

77. Jeg skal derfor undersøge, om de gennemførelsesforanstaltninger, som er nødvendige i henhold til den omtvistede beslutning, sker helt automatisk, eller om de nationale myndigheder modsat har et skøn i denne henseende.

b) Angående den anden betingelse om rækkevidden af medlemsstaternes skøn ved gennemførelsen af den omtvistede beslutning

78. Det fremgår af fast retspraksis, at i det tilfælde, hvor en institutions fællesskabsretsakt er rettet til en medlemsstat, og den handling, som medlemsstaten skal udføre til gennemførelse af retsakten, sker automatisk, eller hvor konsekvenserne af den nævnte retsakt på den ene eller anden måde gælder entydigt, berører retsakten således umiddelbart enhver person, som er berørt af handlingen [31].

29 — Rådets direktiv af 3.10.1989 om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende udøvelse af tv-spredningsvirksomhed (EFT L 298, s. 23), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 97/36/EF af 30.6.1997 (EFT L 202, s. 60).

30 — Præmis 47-52.

31 — Dom af 5.5.1998, Dreyfus mod Kommissionen (sag C-386/96 P, Sml. I, s. 2309, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis), og Rettens kendelse af 10.9.2002, Japan Tobacco og JT International mod Parlamentet og Rådet (sag T-223/01, Sml. II, s. 3259, præmis 46).

79. I tilfælde, hvor en national gennemførelsesforanstaltning består imellem den anfægtede retsakt og sagsøgeren, har Domstolen fastslået, at der ikke som sådan er tale om, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, hvis denne foranstaltning sker helt automatisk, eller hvis dens mening er forudsigelig og kan udledes af fællesskabsretten [32]. Domstolen fandt f.eks., at dette var tilfældet i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Infront WM. Skønt der forelå en vis handlefrihed ved gennemførelsen af den anfægtede retsakt, konstaterede Domstolen, at de nationale myndigheder ikke havde noget skøn med hensyn til det tilsigtede mål, idet dette alene var fastlagt ved denne retsakt [33].

80. Hvis derimod den anfægtede retsakt giver den medlemsstat, som retsakten er rettet til, et reelt valg, således at denne har mulighed for at handle eller undlade at handle eller ikke er forpligtet til at handle på en bestemt måde, finder Domstolen, at en borger ikke kan påstå at have umiddelbar kompetence til at anfægte den [34].

81. Som anført undersøgte Retten i den appellerede kendelses præmis 55-58 indholdet af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4 og 5, og artikel 6. Den udledte heraf, at alle disse forpligtelser kræver en retsakt fra den pågældende medlemsstat, hvori det præciseres, hvorledes den tilsigter at gennemføre de pågældende forpligtelser på sit område. Dernæst anførte Retten følgende:

»60 Det fremgår derfor af direktivet, i henhold til hvilket den [omtvistede] beslutning er blevet vedtaget, *at dette binder medlemsstaten med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader de nationale myndigheder kompetencen med hensyn til de bevaringsforanstaltninger, der skal træffes, og de godkendelsesprocedurer, der skal følges* [35]. Denne konklusion kan ikke ændres ved, at det skøn, som således indrømmes medlemsstaterne, bør udøves i overensstemmelse med direktivets målsætninger.«

82. Det er på grundlag af denne sidste konstatering, at Retten afviste grundejernes annullationssøgsmål.

83. Jeg er ikke enig i denne begrundelse af de følgende grunde.

32 — Jf. bl.a. dom af 13.5.1971, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen (forenede sager 41/70-44/70, Sml. s. 411, præmis 25), og af 23.11.1971, Bock mod Kommissionen (sag 62/70, Sml. s. 897, præmis 7 og 8).

33 — Præmis 59-63.

34 — Jf. bl.a. dom af 21.1.1999, Frankrig mod Comafrica m.fl. (sag C-73/97 P, Sml. I, s. 185). I denne sag fastslog Domstolen, at Kommissionens forordning (EF) nr. 3190/93 af 19. november 1993 om fastsættelse af den fælles nedsættelseskoefficient til beregning af den mængde bananer, der skal tildeles hver erhvervsdrivende i kategori A og B af det årlige toldkontingent i 1994 (EFT L 285, s. 28), ikke umiddelbart berørte de erhvervsdrivende, idet det reelt tilkom de kompetente nationale myndigheder endeligt at fastsætte den mængde bananer, som de kunne indføre i løbet af denne periode, på grundlag af denne forordning.

35 — Min fremhævelse.

84. For det første har den omtvistede beslutning karakter af en beslutning, der gælder for samtlige medlemsstater, uden at disse kan ændre udlægningen af områder i Natura 2000-nettet.

85. For det andet har medlemsstaterne efter min opfattelse alene et meget begrænset skøn ved gennemførelsen af denne beslutning.

86. I denne sag følger det punkt, som parterne er uenige om, af den omstændighed, at den omtvistede beslutning kræver gennemførelsesforanstaltninger fra en medlemsstats side for at kunne iværksættes. Som jeg imidlertid har anført, er det forhold, at der består nationale anvendelsesforanstaltninger mellem den anfægtede retsakt og sagsøgeren, ikke i sig selv grundlag for at afvise søgsmålet. I en sådan situation undersøger Domstolen rækkevidden af det skøn, som medlemsstaterne har ved gennemførelsen af den anfægtede retsakt.

87. I denne sag er disse gennemførelsesforanstaltninger imidlertid fastsat ved et direktiv, som pr. definition har til opgave at overlade medlemsstaterne et skøn. Som bekendt er medlemsstaterne i henhold til artikel 249, stk. 3, EF forpligtet af det tilsigtede mål, men har et vist råderum for så vidt angår formen og midlerne, hvormed dette mål søges opnået [36].

88. I denne sag er spørgsmålet derfor, om medlemsstaterne henset til direktivets forskrifter har et tilstrækkeligt skøn i gennemførelsen af den omtvistede beslutning, der giver dem mulighed for at handle eller undlade at handle, eller om de derimod er forpligtede til at handle på en bestemt måde.

89. Måden hvorpå og betingelserne for, hvorledes den omtvistede beslutning skal gennemføres, er fastlagt i direktivets artikel 4, stk. 4 og 5, og artikel 6.

90. For det første skal medlemsstaterne, når listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning er vedtaget af Kommissionen, udpege disse lokaliteter som særlige bevaringsområder hurtigst muligt og inden for højst seks år. Som appellanterne har anført, er ordlyden af direktivets artikel 4, stk. 4, klar, og medlemsstaterne har ingen skønsmargen i denne henseende [37].

36 — Jf. ligeledes dom af 18.12.1997, Inter-Environnement Wallonie (sag C-129/96, Sml. I, s. 7411, præmis 45).

37 — Jf. appelskriftet, afsnit 2.2.

91. For det andet skal medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 4, stk. 5, anvende beskyttelsesordningen i direktivets artikel 6, stk. 2-4, på de lokaliteter, der er opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning [38]. Som Domstolen bemærkede i dommen i sagen Dragaggi m.fl., er opførelsen af en lokalitet på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning og anvendelsen af beskyttelsesforanstaltninger i nævnte bestemmelse udtrykkeligt forbundne [39].

92. Det er klart, at de nationale myndigheder ikke er helt uden handlefrihed ved gennemførelsen af direktivets artikel 6 og den omtvistede beslutning. For at opfylde de betingelser, der følger heraf, kan de nationale myndigheder netop foreskrive en passende beskyttelsesordning for lokaliteterne, der kan afhænge af de økonomiske, sociale og kulturelle behov og de regionale og lokale særpræg for hver af medlemsstaterne [40].

93. Ikke desto mindre forekommer det skøn, der er overladt dem, at være meget begrænset.

94. De nationale myndigheder skal således sikre, at ejerne af de områder, der er udlagt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, ikke forringer de naturtyper, der befinder sig på deres ejendom, og ikke forstyrrer de arter, der lever på dette område i et omfang, der er i strid med direktivets krav. Med henblik herpå skal de nationale myndigheder vedtage beskyttelsesforanstaltninger, der efter min opfattelse i det store hele er forudsigelige og går i en retning, der nemt kan fastlægges. Disse foranstaltninger skal således give mulighed for at opretholde og genoprette en »gunstig bevaringsstatus« for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning [41]. De skal ligeledes sikre, at enhver risiko for forringelse eller forstyrrelse af lokaliteterne undgås. Nævnte foranstaltninger udgør iværksættelsen af den omtvistede beslutning. Det er disse, og derfor i denne sag den omtvistede beslutning, der fastlægger det tilsigtede mål. Hvad angår dette mål har de nationale myndigheder altså ingen skønsmargen.

95. Den skade, som er pågået grundejernes retsstilling, er imidlertid forårsaget af kravet om at nå dette mål.

96. Derudover fastlægger fællesskabsinstitutionerne stadigt snævrere grænser for de kompetente nationale myndigheders skøn.

38 — Jf. dom af 14.9.2006, Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (sag C-244/05, Sml. I, s. 8445, præmis 35).

39 — Præmis 24.

40 — Jf. hertil direktivets artikel 2, stk. 3.

41 — Jf. direktivets artikel 1, litra e) og i), og artikel 2, stk. 2. En naturtypes bevaringsstatus anses for at være gunstig, når det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, samt når den bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter direktivets artikel 1, litra i).

97. Kommissionen har således udarbejdet en fortolkningsvejledning for direktivets artikel 6, hvori den anfører udstrækningen og indholdet af hver af bestemmelserne heri [42]. F.eks. præciserer Kommissionen angående iværksættelsen af direktivets artikel 6, stk. 2, betydningen af begreberne forstyrrelser og forringelser af lokaliteterne og angiver bl.a., hvorledes medlemsstaterne skal vurdere disse risici. Kommissionen fastlægger desuden betingelserne og fristerne for, hvorledes og hvornår medlemsstaterne skal vedtage bevaringsforanstaltninger [43]. Hvad derefter angår iværksættelsen af direktivets artikel 6, stk. 4, præciserer Kommissionen, hvad der skal forstås ved »bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser« og »kompensationsforanstaltninger«. Den angiver bl.a., hvornår disse foranstaltninger skal træffes, hvem der skal betale omkostningerne, og hvem der skal have meddelelse herom.

98. Derudover udøver Kommissionen gennem traktatbrudsprocedurer og Domstolen i forbindelse med sin domstolskontrol en meget vidtgående kontrol med de foranstaltninger, som medlemsstaterne vedtager i henhold til direktivets artikel 6. Antallet af retssager om direktivets iværksættelse viser dette. I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at en punktlig gennemførelse har »en særlig betydning, [i det omfang] forvaltningen af det fælles eje derved er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier« [44]. Ifølge Domstolen og i det omfang direktivet opstiller »komplicerede og tekniske regler«, »er [medlemsstaterne] særligt forpligtede til at påse, at deres lovgivning til sikring af dette direktivs gennemførelse er klar og præcis, herunder de væsentlige forpligtelser til overvågning og kontrol« [45].

99. Domstolen har således ikke tøvet med at præcisere fremgangsmåderne for beskyttelsesmekanismen i direktivets artikel 6, stk. 3. Ifølge Domstolen medfører ordet »vurderes« i den forstand, hvori det er anvendt i bestemmelsen, at de kompetente nationale myndigheder skal identificere alle aspekter af de planlagte planer, der kan påvirke bevaringsmålsætningerne for den pågældende lokalitet. Dernæst kan der kun gives tilladelse til planen eller projektet, såfremt de kompetente nationale myndigheder har opnået vished for, at planen eller projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet. Som Domstolen ligeledes har præciseret, »skal den kompetente myndighed afvise at give tilladelse hertil, såfremt der er usikkerhed om, hvorvidt der er skadelige virkninger […]« [46]. Som appellanterne med rette har anført, overlader en godkendelse på grundlag af disse kriterier kun medlemsstaterne et meget begrænset skøn [47].

42 — Denne vejledning har titlen *Forvaltning af Natura 2000-områder. Habitatdirektivets artikel 6, 92/43/EØF* (Luxembourg, 2000).

43 — Jf. ligeledes dom af 13.2.2003, Kommissionen mod Luxembourg (sag C-75/01, Sml. I, s. 1585, præmis 41 og 42), og af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (sag C-6/04, Sml. I, s. 9017, præmis 29-39).

44 — Dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (præmis 25).

45 — Ibid. (præmis 26).

46 — Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (sag C-127/02, Sml. I, s. 7405, præmis 52-60).

47 — Appelskriftet, punkt 30.

100. Jeg er derfor af den opfattelse, at fra det tidspunkt, hvor Kommissionen har udvalgt et område som lokalitet af fællesskabsbetydning, har medlemsstaterne ikke andet valg end at udpege denne lokalitet som særligt bevaringsområde og vedtage en beskyttelsesordning, der giver mulighed for at bevare nævnte lokalitet i overensstemmelse med direktivets krav. Den omstændighed, at medlemsstaterne har skøn, hvor begrænset det end er, for så vidt angår de bevaringsforanstaltninger, der skal vedtages, og de godkendelsesprocedurer, der skal følges, bør efter min mening ikke som sådan have betydning for virkningerne af den omtvistede beslutning.

101. På denne baggrund mener jeg, at de to betingelser jf. retspraksis for at en fysisk eller juridisk person er umiddelbart berørt af en fællesskabsretsakt, i det foreliggende tilfælde er opfyldt.

102. Jeg er derfor af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at grundejerne ikke er umiddelbart berørt af den omtvistede beslutning. Jeg foreslår derfor, at Domstolen ophæver den appellerede kendelse.

103. Under disse betingelser finder jeg det ikke nødvendigt at behandle det tredje anbringende om manglende effektiv domstolsbeskyttelse.

104. Jeg mener desuden, at Domstolen kan træffe endelig afgørelse om formaliteten i appellanternes søgsmål i første instans i overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i Domstolens statut [48].

VI — Formaliteten vedrørende annullationssøgsmålet i første instans

105. Eftersom Retten ikke har vurderet dette i den appellerede kendelse, skal jeg undersøge, i hvilket omfang grundejerne kan være individuelt berørt af den omtvistede beslutning. Herefter skal jeg behandle formaliteten af MTK's annullationssøgsmål.

48 — I henhold til denne bestemmelse ophæver Domstolen den af Retten trufne afgørelse, hvis appellanten får medhold. I dette tilfælde kan den enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

A — *Formaliteten vedrørende grundejernes annullationssøgsmål*

1. Parternes argumenter

106. I formalitetsindsigelsen fremsat ved første instans har Kommissionen gjort gældende, at grundejerne ikke er individuelt berørt af den omtvistede beslutning. Kommissionen har indledningsvis anført, at denne beslutning ikke berører dem på en måde, som fratager dem brugsretten til deres ejendom. Beslutningen tillægger dem ingen rettigheder og pålægger dem ingen pligter. Kommissionen understreger derefter, at de lokaliteter, som den omtvistede beslutning vedrører, alene er defineret på grundlag af biologiske kriterier i overensstemmelse med direktivets artikel 1, litra k). I denne forbindelse er Kommissionen af den opfattelse, at det er umuligt at identificere ejerne af de lokaliteter, der er udlagt som lokaliteter af fællesskabsbetydning på grundlag af den omtvistede beslutning eller de oplysninger, der blev anvendt til dens udarbejdelse. Endelig har Kommissionen anført, at lokaliteterne i denne beslutning har interesse for andre aktører end grundejerne, så som byggefirmaer, ikke-statslige organisationer (NGO) eller »almindelige borgere«.

107. Appellanterne er derimod af den opfattelse, at de befinder sig i en ganske særlig situation, der adskiller dem fra alle andre personer, idet den omtvistede beslutning vedrører områder, som de er ejere af, og berører deres retsstilling.

2. Stillingtagen

108. Det følger af fast retspraksis, at andre personer end en beslutnings adressat kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten [49].

109. Det følger også af fast retspraksis, at når beslutningen berører en gruppe personer, som var identificerede eller kunne identificeres på tidspunktet for vedtagelsen af retsakten og på grundlag af kriterier, som er specifikke for medlemmerne af denne gruppe, kan disse antages at være individuelt berørt af nævnte retsakt, da de indgår i en sluttet gruppe af erhvervsdrivende [50]. Domstolen har fastslået, at dette er tilfældet, når beslutningen ændrer vedkommendes rettigheder, der er erhvervet før dens vedtagelse [51].

110. I denne sag mener jeg, at grundejerne er en del af en lukket kreds, hvis medlemmer er

49 — Jf. bl.a. dom af 15.7.1963, Plaumann mod Kommissionen (sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411; org.ref.: Rec. s. 197, navnlig s. 223), af 13.12.2005, Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (sag C-78/03 P, Sml. I, s. 10737, præmis 33), og dommen i sagen Kommissionen mod Infront WM (præmis 70).

50 — Jf. bl.a. dom af 17.1.1985, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen (sag 11/82, Sml. s. 207, præmis 31), af 22.6.2006, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen (forenede sager C-182/03 og C-217/03, Sml. I, s. 5479, præmis 60), og dommen i sagen Kommissionen mod Infront WM (præmis 71).

51 — Dommen i sagen Kommissionen mod Infront WM (præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

særligt berørt af den omtvistede beslutning, og dette af tre årsager.

111. For det første er de i en særlig situation, fordi de har ejendomsrettigheder over lokaliteterne i den omtvistede beslutning.

112. For det andet havde Kommissionen mulighed for at identificere grundejerne på tidspunktet for beslutningens vedtagelse. Lokaliteterne i den omtvistede beslutning kan således identificeres ved hjælp af geografiske koordinater (breddegrad og længdegrad). Disse oplysninger, der er foreslået, sendt og derefter godkendt af medlemsstaten, giver mulighed for at identificere de parceller, på hvilke der findes ejendomsrettigheder. Endvidere er alle ejendomsrettigheder registreret, i princippet af de nationale myndigheder, i registre.

113. For det tredje berører den omtvistede beslutning, som det er godtgjort, grundejernes retsstilling og navnlig den frie rådighed over deres rettigheder.

114. Under disse omstændigheder mener jeg, at formaliteten vedrørende sidstnævntes annullationssøgsmål kan henføres under fast retspraksis, hvorefter en privatperson kan anfægte en fællesskabsretsakts lovlighed, når retsakten ændrer vedkommendes rettigheder, der er erhvervet før dens vedtagelse.

115. Som anført i punkt 99-102 i forslaget til afgørelse i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Kommissionen mod Infront WM, fastslog Domstolen i dommen i sagen Toepfer og Getreide-Import Gesellschaft mod Kommissionen [52] for første gang, at en privatperson kunne være individuelt berørt af en beslutning rettet til en medlemsstat. Domstolen kom frem til samme løsning i dommen i sagen Bock mod Kommissionen, i sagen Agricola commerciale olio m.fl. mod Kommissionen og i sagen Savma mod Kommissionen [53]. I dommen i sagen CAM mod Kommissionen [54] fastslog Domstolen ligeledes, at sagsøgeren havde søgsmålsadgang, da den anfægtede foranstaltning drejede sig om situationer, der bestod på tidspunktet for dens vedtagelse, og rejste tvivl om muligheden for at drage fordel af velerhvervede rettigheder i forbindelse med fremtidige forretninger. Domstolen traf ligeledes afgørelse i overensstemmelse hermed i dommen i sagen Kommissionen mod Infront WM.

52 — Dom af 1.7.1965 (forenede sager 106/63 og 107/63, Sml. 1965-1968, s. 67; org.ref.: Rec. s. 525).

53 — Domme af 27.11.1984 (sag 232/81, Sml. s. 3881, og sag 264/81, Sml. s. 3915).

54 — Dom af 18.11.1975 (sag 100/74, Sml. s. 1393).

116. Det er efter min mening endvidere klart, at når den pågældende rettighed er en af de grundlæggende rettigheder i Fællesskabets retsorden, som ejendomsretten [55], skal en overtrædelse heraf kunne gøres til genstand for en effektiv retslig prøvelse ved Fællesskabets retsinstanser.

117. Denne opfattelse har støtte i Fællesskabets retspraksis og navnlig i dommen i sagen Codorniu mod Rådet [56]. I denne sag nedlagde et spansk selskab, der var indehaver af ordmærket Gran Cremant de Codorniu siden 1924, påstand om annullation af den artikel i en forordning fra Rådet, der forbød selskabet at anvende benævnelsen »crémant«. Domstolen antog søgsmålet til realitetsbehandling trods den anfægtede retsakts normative karakter ud fra et ønske om at beskytte selskabets ejendomsret over dette varemærke i henhold til spansk lovgivning.

118. Denne retspraksis forekommer mig at kunne overføres til denne sag, eftersom grundejernes rettigheder var erhvervet før vedtagelsen af den omtvistede beslutning.

119. Jeg er derfor henset til det anførte af den opfattelse, at grundejerne er individuelt berørt af denne beslutning.

120. Grundejerne opfylder altså betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF for at indbringe et annullationssøgsmål til prøvelse af en sådan beslutning. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

121. Jeg skal herefter undersøge, om annullationssøgsmålet indbragt af MTK til prøvelse af den omtvistede beslutning skal antages til realitetsbehandling.

55 — Jf. bl.a dom af 26.11.1996, T. Port (sag C-68/95, Sml. I, s. 6065, præmis 40), og af 10.7.2003, Booker Aquaculture og Hydro Seafood (forenede sager C-20/00 og C-64/00, Sml. I, s. 7411, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

56 — Dom af 18.5.1994 (sag C-309/89, Sml. I, s. 1853). Jf. til støtte for denne opfattelse P. Cassias afhandling, *L'accès des personnes physiques ou morales au juge de la légalité des actes communautaires,* Dalloz, Paris, 2002, s. 752, punkt 968 ff.

B — *Formaliteten vedrørende MTK's annullationssøgsmål*

122. Som det fremgår af sagsakterne, repræsenterer MTK 163 000 land- og skovbrugeres interesser, herunder grundejernes [57].

123. Formaliteten vedrørende en sag anlagt af en sammenslutning, der varetager kollektive interesser, ved Fællesskabets retsinstanser er også reguleret af artikel 230, stk. 4, EF. Bestemmelsen gør som bekendt søgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en beslutning, som ikke er rettet til ham, betinget af, at beslutningen berører ham umiddelbart og individuelt.

124. En sammenslutning til varetagelse af kollektive interesser kan således kun påstå en beslutning annulleret, som ikke er rettet til den, hvis beslutningen berører den eller dens medlemmer umiddelbart og individuelt. Det følger heraf, at ifølge fast retspraksis har en sammenslutning ikke kompetence til at rejse søgsmål til prøvelse af en sådan retsakt som følge af varetagelsen af almene og kollektive interesser for de medlemmer, den repræsenterer [58]. Dette forhindrer således, at enkeltpersoner ved at oprette en sådan sammenslutning kan omgå procedurekravene i artikel 230, stk. 4, EF [59].

125. Som det fremgår af Domstolens retspraksis, kan en sammenslutning som MTK altså kun anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af en kommissionsbeslutning i to situationer. For det første kan dens søgsmål fremmes til realitetsbehandling, hvis de medlemmer, som den repræsenterer, eller nogle af dem, selv har retlig interesse i søgsmålet [60]. I dette tilfælde anses sammenslutningen da for at træde i stedet for sine medlemmer. For det andet kan dens søgsmål også realitetsbehandles, hvis den kan gøre en

57 — Punkt 3 og 6 i stævningen indleveret til Retten og punkt 66 i appellanternes skriftlige indlæg som følge af Kommissionens formalitetsindsigelse.

58 — Dom af 14.12.1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet (forenede sager 16/62 og 17/62, Sml. 1954-1964, s. 359; org.ref.: Rec. s. 901, 919 og 920), kendelse af 18.12.1997, Sveriges Betodlares og Henrikson mod Kommissionen (sag C-409/96 P, Sml. I, s. 7531, præmis 45), samt Rettens dom af 11.2.1999, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen og Hapag-Lloyd mod Kommissionen (sag T-86/96, Sml. II, s. 179, præmis 55), og Rettens kendelse af 29.4.1999, Unione provinciale degli agricoltori di Firenze m.fl. mod Kommissionen (sag T-78/98, Sml. II, s. 1377, præmis 36).

59 — Jf. i denne retning P. Cassias opfattelse, op.cit., punkt 1226 ff.

60 — Domstolens dom af 7.12.1993, Federmineraria m.fl. mod Kommissionen (sag C-6/92, Sml. I, s. 6357, præmis 17), samt Rettens dom af 6.7.1995, AITEC m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-447/93 — T-449/93, Sml. II, s. 1971, præmis 62), Rettens kendelse af 30.9.1997, Federolio mod Kommissionen (sag T-122/96, Sml. II, s. 1559, præmis 61), og dom af 29.9.2000, CETM mod Kommissionen (sag T-55/99, Sml. II, s. 3207, præmis 23 og 24).

egen interesse gældende. Ifølge retspraksis kan dette være tilfældet, når sammenslutningens stilling som forhandlingspartner er blevet berørt af den retsakt, der påstås annulleret [61].

126. I forbindelse med nærværende tvist har appellanterne gjort gældende, at MTK's søgsmål kan antages til realitetsbehandling, idet hovedparten af dens medlemmer selv har en retlig interesse i søgsmålet.

127. Jeg deler denne opfattelse.

128. Ved dette søgsmål forekommer det mig, at MTK ønsker at forsvare visse af dens medlemmers individuelle interesser og navnlig grundejernes. Som påvist er jeg af den opfattelse, at disse medlemmer er umiddelbart og individuelt berørt af den omtvistede beslutning. Jeg mener derfor, at MTK's søgsmål skal antages til realitetsbehandling, idet den repræsenterer disse.

129. Henset til Domstolens praksis er denne omstændighed tilstrækkelig til at begrunde, at det af MTK indbragte søgsmål fremmes til realitetsbehandling.

130. På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at forkaste Kommissionens formalitetsindsigelse mod appellanternes søgsmål ved Retten.

131. Desuden foreslår jeg Domstolen at hjemvise sagen til Retten, således at denne kan træffe afgørelse om realiteten og udsætte afgørelsen om sagens omkostninger [62].

61 — Dom af 2.2.1988, Kwekerij van der Kooy m.fl. mod Kommissionen (forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Sml. s. 219, præmis 21-24), og af 24.3.1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen (sag C-313/90, Sml. I, s. 1125, præmis 28-30).

62 — Dom af 15.5.2003, Pitsiorlas mod Rådet og ECB (sag C-193/01 P, Sml. I, s. 4837).

VII — Forslag til afgørelse

132. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Kendelsen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 22. juni 2006, Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen (sag T-150/05), ophæves.

2) Formalitetsindsigelsen rejst af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans forkastes.

3) Sagen hjemvises til De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, således at denne kan træffe afgørelse om realiteten.

4) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.«