DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

23. april 2009 *

I sag C-362/06 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 4. september 2006,

Markku Sahlstedt m.fl. ved asianajaja K. Marttinen,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Huttunen og M. van Beek, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: finsk.

støttet af:

Kongeriget Spanien ved F. Díez Moreno, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i appelsagen,

Den Finske Republik,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af dommerne K. Schiemann, som fungerende formand for Anden Afdeling, J. Makarczyk, P. Kūris, L. Bay Larsen (refererende dommer) og C. Toader,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc-Sławiczek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. februar 2008,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. oktober 2008,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Sahlstedt m.fl. nedlagt påstand om ophævelse af den kendelse, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 22. juni 2006, Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen (sag T-150/05, Sml. II, s. 1851, herefter »den appellerede kendelse«), hvorved Retten afviste en sag, de havde anlagt med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2005/101/EF af 13. januar 2005 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det boreale biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT L 40, s. 1, herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

2 Ifølge sjette betragtning til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »»habitat«-direktivet«) bør man for at sikre genopretning eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter af fællesskabsbetydning udpege særlige bevaringsområder for at oprette et sammenhængende europæisk økologisk net i henhold til en fastlagt tidsplan.

3 »Habitat«-direktivets artikel 4 bestemmer følgende:

»1. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. For dyrearter, der lever inden for store områder, svarer disse lokaliteter til steder inden for disse arters naturlige udbredelsesområde, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion. […]

Listen sendes til Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet. Disse oplysninger skal omfatte et kort over lokaliteten, dens navn, beliggenhed og udstrækning samt data fremkommet ved anvendelse af de særlige kriterier i bilag III (etape 1) og indgives på en formular udarbejdet af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

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

[…]

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

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

4. Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.

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

4 Direktivets artikel 6 lyder således:

»[…]

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt

forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

Sagens baggrund

5 Kommissionen vedtog ved den anfægtede beslutning listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det boreale biogeografiske område.

6 Beslutningen integrerede i disse lokaliteter visse grunde tilhørende privatpersoner, heriblandt samtlige appellanter med undtagelse af Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry (herefter »MTK ry«). Sidstnævnte er en sammenslutning af ca. 163 000 land- og skovbrugere.

Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede kendelse

7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. april 2005 anlagde Sahlstedt m.fl. det søgsmål, der gav anledning til den appellerede kendelse.

8 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 5. juli 2005 har Kommissionen i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement fremsat en formalitetsindsigelse.

9 Ved den appellerede kendelse afviste Retten søgsmålet med den begrundelse, at Sahlstedt m.fl., der ikke var adressater for den anfægtede beslutning, ikke var umiddelbart berørt heraf.

10 Retten fastslog i den appellerede kendelses præmis 54, at den anfægtede beslutning, der som lokaliteter af fællesskabsbetydning udpeger områder i Finland, ikke i sig selv påvirker retsstillingen for sagsøgerne, der er ejere af grunde i disse områder. Ifølge Retten berører beslutningen, idet den ikke indeholder bestemmelser hvad angår ordningen til beskyttelse af lokaliteter af fællesskabsbetydning, såsom bevarelsesforanstaltninger eller godkendelsesprocedurer, der skal overholdes, hverken rettighederne og forpligtelserne for ejerne af fast ejendom eller udøvelsen af disse rettigheder. Retten fandt i modsætning til det af Sahlstedt m.fl. anførte, at optagelsen af nævnte områder på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning på ingen måde forpligter erhvervsdrivende eller privatpersoner.

11 Det fremgår af den appellerede kendelses præmis 59, at ingen af forpligtelserne i »habitat«-direktivets artikel 6, stk. 1-4, ifølge Retten finder umiddelbart anvendelse på Sahlstedt m.fl. Alle disse forpligtelser kræver nemlig en retsakt fra den pågældende medlemsstat, hvorved denne præciserer, hvorledes den tilsigter at gennemføre hver af disse, uanset om der er tale om nødvendige bevaringsforanstaltninger (»habitat«-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 en berørt lokalitet væsentligt (direktivets artikel 6, stk. 3 og 4).

12 Retten fastslog dernæst i den appellerede kendelses præmis 61, dels at medlemmerne af MTK ry på samme måde som de sagsøgende borgere ikke kan anses for at være umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, dels at denne sammenslutning ikke havde godtgjort, at den har en selvstændig retlig interesse i søgsmålet, f.eks. på grund af dens stilling som et forhandlingsorgan, der er berørt af beslutningen.

13 Endelig fastslog Retten i den appellerede kendelses punkt 62, at det, eftersom sagsøgerne ikke var umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, ikke var nødvendigt at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt de var individuelt berørt.

14 Retten præciserede imidlertid i den appellerede kendelses præmis 63, at sagsøgerne, når de ikke kan påstå den anfægtede beslutning annulleret, kan anfægte de foranstaltninger, der er truffet i henhold til »habitat«-direktivets artikel 6, og som berører dem, hvorved de har mulighed for at påberåbe sig beslutningens ulovlighed ved de nationale domstole, som træffer afgørelse under overholdelse af artikel 234 EF.

Parternes påstande

15 Ved appellen har Sahlstedt m.fl. nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede kendelse såvel som af den omtvistede beslutning samt om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Kongeriget Spanien har ligeledes nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

Appellen

18 Sahlstedt m.fl. har i appellen fremsat tre anbringender om henholdsvis manglende begrundelse i den appellerede kendelse, en retlig fejl i Rettens bedømmelse, hvorefter appellanterne ikke var umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, og tilsidesættelse af retten til effektiv domstolsbeskyttelse.

Domstolens bemærkninger

19 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 230, stk. 4, EF kan enhver fysisk eller juridisk person 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«.

20 I det foreliggende tilfælde er der ingen tvivl om, at appellanterne ikke er adressater for den anfægtede beslutning.

21 Selv om Kommissionen også bestred, at appellanterne var individuelt berørt af beslutningen, udtalte Retten sig alene om spørgsmålet om, hvorvidt de var umiddelbart berørt heraf.

22 Herved skal det bemærkes, at det kriterium, som betinger realitetspåkendelse af sagsanlæg fra fysiske eller juridiske personer til prøvelse af en beslutning, som ikke er rettet til dem, af, at de er umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen, jf. artikel 230, stk. 4, EF, er en ufravigelig procesforudsætning, som Fællesskabets retsinstanser til enhver tid — selv af egen drift — kan efterprøve (jf. i denne retning bl.a. kendelse af 5.7.2001, sag C-341/00 P, Conseil national des professions de l'automobile m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5263, præmis 32, og dom af 29.11.2007, sag C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall m.fl. mod Kommissionen, præmis 18).

23 Selv om det antages, at Sahlstedt m.fl. kan anses for at være umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, skal de derfor derudover også være individuelt berørt heraf, for at deres sagsanlæg til prøvelse af denne beslutning kan antages til realitetsbehandling.

24 Som det er anført i den appellerede kendelses præmis 46, har appellanterne gjort gældende, at den anfægtede beslutning individuelt berører især alle de grundejere, som

ejer grunde, der er beliggende på de lokaliteter, der er nævnt på den af Kommissionen godkendte liste, og med hensyn til hvilken et forbud mod forringelse finder anvendelse.

25 Det følger af den appellerede kendelses præmis 25, 31, 33 og 34, at Kommissionen for Retten bestred, at appellanterne var individuelt berørt, og bl.a. herved anførte, at lokaliteterne opført på listen vedtaget ved den anfægtede beslutning udelukkende er omfattet på grundlag af biologiske kriterier, at det ikke er muligt på grundlag af denne beslutning eller i det mindste på grundlag af de oplysninger, som Kommissionen anvendte ved udfærdigelsen heraf, at identificere ejerne af disse lokaliteter, og at disse også har interesse for andre af samfundets sektorer end grundejerne, såsom byggefirmaer, ikke-statslige organisationer eller andre borgere.

26 Det skal herved bemærkes, at 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 (jf. bl.a. dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 39, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og af 13.12.2005, sag C-78/03 P, Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Sml. I, s. 10737, præmis 33).

27 En beslutning som den anfægtede er omfattet af »habitat«-direktivets artikel 4, der foreskriver en procedure for udlægning af naturlokaliteter som særlige bevaringsområder (herefter »SBO'er«), der — hvilket følger af samme direktivs artikel 3, stk. 2 — specielt skal muliggøre realiseringen af et sammenhængende europæisk økologisk net af SBO'er under betegnelsen »Natura 2000«, der består af lokaliteter, som omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i henholdsvis i direktivets bilag I og II, og som skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de berørte arter i deres udbredelsesområde (jf. i denne retning dom af 7.11.2000, sag C-371/98, First Corporate Shipping, Sml. I, s. 9235, præmis 19 og 20).

28 Den anfægtede beslutning, der vedrører en række områder, der er klassificeret som lokaliteter af fællesskabsbetydning med henblik på at realisere Natura 2000, har således i forhold til alle interesserede parter en generel rækkevidde, idet den gælder for samtlige aktører, der uanset formålet udøver eller har mulighed for på de omfattede områder at udøve aktiviteter, der kan skade de bevaringsformål, der forfølges i »habitat«-direktivet.

29 Det skal imidlertid bemærkes, at Domstolen flere gange har fastslået, at den omstændighed, at en bestemmelse på grund af sin art og rækkevidde har generel karakter, for så vidt som den finder anvendelse på de omhandlede erhvervsdrivende, ikke i sig selv udelukker, at den også kan berøre visse af disse individuelt (jf. i denne retning dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniu, Sml. I, s. 1853, præmis 19, og af 22.6.2006, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 58).

30 Domstolen fastslog herved, at når en beslutning 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 denne retsakt, da de indgår i en sluttet gruppe af erhvervsdrivende (jf. dom af 13.3.2008, sag C-125/06 P, Kommissionen mod Infront WM, Sml. I, s. 1451, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

31 Den omstændighed, at det er muligt med større eller mindre nøjagtighed at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som en foranstaltning finder anvendelse på, indebærer imidlertid ikke, at de pågældende retssubjekter må anses for individuelt berørt af foranstaltningen, når det kan fastslås, at denne retsvirkning som grundlag har objektive retlige eller faktiske kriterier, som er opstillet i den pågældende retsakt (jf. bl.a. dom af 22.11.2001, sag C-451/98, Antillean Rice Mills mod Rådet, Sml. I, s. 8949, præmis 52, samt kendelse af 25.4.2002, sag C-96/01 P, Galileo og Galileo International mod Rådet, Sml. I, s. 4025, præmis 38, og af 8.4.2008, sag C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2217, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

32 I det foreliggende tilfælde forholder det sig imidlertid således, at med undtagelse af MTK ry berører den anfægtede beslutning alene appellanterne, fordi disse har rettigheder over områder, der er omfattet af visse lokaliteter af fællesskabsbetydning, som er fastslået af Kommissionen med henblik på at iværksætte et sammenhængende europæisk økologisk net af SBO'er, dvs. i henhold til objektive faktiske og retlige omstændigheder, der er defineret i den omhandlede retsakt og ikke afhængigt af kriterier, der er særlige for kategorien af grundejere.

33 Eftersom den anfægtede beslutning desuden ikke blev vedtaget på baggrund af grundejernes særlige situation, kan den derfor ikke betragtes som en samling af individuelle beslutninger rettet til hver af grundejerne.

34 Det følger heraf, at appellanterne — med undtagelse af MTK ry — ikke kan anses for at være individuelt berørt af den anfægtede beslutning som omhandlet i artikel 230, fjerde afsnit, EF.

35 For så vidt angår MTK ry bemærkes, at varetagelse af en gruppe borgeres generelle og kollektive interesser ikke er tilstrækkeligt til at fastslå, at et annullationssøgsmål anlagt af en sammenslutning kan antages til realitetsbehandling. Medmindre der foreligger særlige omstændigheder, såsom den rolle, foreningen havde kunnet spille under en procedure frem til vedtagelsen af den omhandlede foranstaltning, har en sådan sammenslutning ikke kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation, når dens medlemmer ikke kan gøre dette individuelt (jf. bl.a. kendelse af 18.12.1997, sag C-409/96 P, Sveriges Betodlares og Henrikson mod Kommissionen, Sml. I, s. 7531, præmis 45).

36 Som det imidlertid er fastslået i denne doms præmis 34, er de fysiske og juridiske personer, som ejer de områder, der er omfattet af lokaliteterne af fællesskabsbetydning fastlagt ved den anfægtede beslutning, ikke individuelt berørt heraf. MTK ry kan derfor, selv om det antages, at sammenslutningen omfatter sådanne personer, ikke anses for at være individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

37 Det følger heraf, at Sahlstedt m.fl. ikke er individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

38 De to første anbringenderne om henholdsvis manglende begrundelse i den appellerede kendelse og en retlig fejl i Rettens bedømmelse, hvorefter appellanterne ikke er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning, må derfor forkastes som irrelevante.

39 Derfor skal det tredje anbringende om tilsidesættelse af retten til effektiv domstolsbeskyttelse undersøges.

Parternes argumenter

40 Ved det tredje anbringende har Sahlstedt m.fl. anført, at såfremt der benægtes dem en søgsmålsret, vil de ikke have nogen mulighed for at anfægte beslutningen, hvorved de områder, hvorpå deres ejendomme ligger, er blevet optaget i det økologiske net Natura 2000, og hvorved de er blevet pålagt begrænsninger i form af forbud mod forringelser og vurderingsforpligtelsen.

41 Kongeriget Spanien har anført, at det ikke er umuligt for Sahlstedt m.fl. — som hævdet af disse — at forsvare sig. Udlægningen som SBO'er kan nemlig anfægtes ved de nationale retsinstanser.

Domstolens bemærkninger

42 I modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende, svarer Rettens konstatering, hvorefter påstandene om annullation af den anfægtede beslutning må afvises, ikke til en retsnægtelse.

43 Herved bemærkes alene, at borgerne skal have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som tilkommer dem i medfør af Fællesskabets retsorden. Domstolsbeskyttelsen for fysiske eller juridiske personer, der på grund af formalitetsbetingelserne i artikel 230, stk. 4, EF ikke kan anfægte almengyldige fællesskabsretsakter — som f.eks. den anfægtede beslutning — direkte, skal sikres effektivt ved de retsmidler, der består ved de nationale domstole. De nationale domstole er i overensstemmelse med det princip om loyalt samarbejde, som følger af artikel 10 EF, forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende de nationale processuelle regler vedrørende søgsmålsadgang på en sådan måde, at disse personer får adgang til ved domstolene at anfægte lovligheden af enhver national afgørelse eller anden foranstaltning, der vedrører anvendelse af en almengyldig fællesskabsretsakt — såsom den i sagen omhandlede — over for dem, ved at påberåbe sig, at den omhandlede retsakt er ugyldig, og således få disse domstole til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom (dom af 22.3.2007, sag C-15/06 P, Regione Siciliana mod Kommissionen, Sml. I, s. 2591, præmis 39).

44 Det tredje anbringende skal derfor ligeledes forkastes.

45 Det følger heraf, at appellen må forkastes i sin helhed.

Sagens omkostninger

46 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, første punktum, der i henhold til procesreglementets artikel 118 finder anvendelse på appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

47 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Sahlstedt m.fl. tilpligtes at betale sagens omkostninger, og de har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger.

48 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første punktum, som ligeledes finder anvendelse på appelsager i medfør af samme reglements artikel 118, bærer de medlemsstater, der er interveneret i tvisten, deres egne omkostninger. Kongeriget Spanien og Republikken Finland bør derfor pålægges at bære deres egne omkostninger.

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

1) Appellen forkastes.

2) Markku Sahlstedt m.fl. betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien og Republikken Finland betaler deres egne omkostninger.

Underskrifter