Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 15. juni 2017 [1]

Sag C-281/16

Vereniging Hoekschewaards Landschap,
Anden part:
Staatssecretaris van Economische Zaken

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Miljølovgivning – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område – gyldighed af opførelsen af lokaliteten Haringvliet på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning uden at inddrage Leenheerenpolder – indskrænkning af lokalitetens overfladeareal – potentielle retableringsarealer«

I. Indledning

1. Kan en medlemsstat indskrænke et bevaringsområde i henhold til habitatdirektivet [2], når den ændrer sin strategi til retablering af bevaringsværdige naturtyper og ikke længere har brug for de pågældende arealer? Dette spørgsmål er udgangspunktet for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse fra den nederlandske Raad van State.

2. Konkret skal Domstolen undersøge, om en gennemførelsesafgørelse vedtaget af Kommissionen, hvorved Kommissionen bl.a. efter forslag fra Nederlandene besluttede at indskrænke den omhandlede nederlandske lokalitet af fællesskabsbetydning (herefter også »LAF«), er gyldig i så henseende. Denne beslutning støttede Kommissionen på den betragtning, at Nederlandene begik en »videnskabelig fejl«, da de oprindeligt foreslog de pågældende arealer som del af LAF'en. Det skal derfor diskuteres, om denne begrundelse er holdbar.

3. Derudover bør Domstolen imidlertid også behandle spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen i forbindelse med denne gennemførelsesafgørelse har opfyldt sin begrundelsespligt i henhold til artikel 296 TEUF, hvorvidt afgørelsen i det hele taget er tilstrækkeligt klar til at opfylde princippet om retssikkerhed, og – mere generelt – spørgsmålet om betingelserne for indskrænkning af en lokalitet på grund af ændringer i strategien for retablering af naturtyper.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7).

II. Retsforskrifter

4. Habitatdirektivets overordnede målsætning er fastsat i direktivets artikel 2, stk. 2:

»De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.«

5. Natura 2000, nettet af europæiske bevaringsområder, defineres i habitatdirektivets artikel 3, stk. 1:

»Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

[…]«

6. Habitatdirektivets artikel 3, stk. 2, beskriver medlemsstaternes forpligtelse til at deltage i Natura 2000:

»Hver medlemsstat bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne efter stk. 1, der er repræsenteret på dens område. I overensstemmelse med artikel 4 udpeger hver stat med henblik herpå lokaliteter som særlige bevaringsområder under hensyn til målene i stk. 1.«

7. Habitatdirektivets artikel 4 indeholder de konkrete regler for udpegning af lokaliteter:

»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. […] Medlemsstaterne foreslår eventuelt tilpasning af denne liste på baggrund af resultaterne af overvågningen efter artikel 11.

[…]

2. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 2) og for hver af de ni 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, […]

3. […]

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.«

8. På grundlag af habitatdirektivet fastsatte Kommissionen ved afgørelse 2004/813/EF[3] en foreløbig liste over LAF'er for det atlantiske biogeografiske område. På denne liste var lokaliteten »Haringvliet« (Natura 2000-kode NL1000015) opført med et areal på 11 107 hektar.

9. LAF'en »Haringvliet« har til formål at beskytte naturtyperne omhandlet i bilag I til habitatdirektivet »vandløb med mudrede bredder med bevoksning af *Chenopodion rubri p.p.* og *Bidention p.p.*« (Natura 2000-kode 3270) og »bræmmer med høje urter på fugtig jordbund på sletter og i bjerge« (Natura 2000-kode 6430), fiskearterne majsild (*Alosa alosa*) og stavsild (*Alosa fallax*) samt den prioriterede art nordisk mosegris (*Microtus oeconomus arenicola*).

10. Listen over LAF'er i det atlantiske biogeografiske område er i den forløbne periode blevet ajourført ti gange[4]. Genstanden for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse er den ottende ajourføring ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/72[5], hvori lokaliteten »Haringvliet« kun er opført med et areal på 10 988 hektar.

11. I fjerde betragtning til gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/72 omtales ændringer til oplysninger vedrørende lokaliteter:

»[…] Medlemsstaterne har desuden indgivet ændringer til oplysninger vedrørende lokaliteter, som optræder på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område.«

12. I sjette betragtning til gennemførelsesafgørelsen omtales det forbedrede kendskab:

»Kendskabet til forekomsten og fordelingen af naturtyperne og arterne bliver stadig bedre som følge af den overvågning, der finder sted i medfør af artikel 11 i direktiv 92/43/EØF. Derfor er lokaliteterne på EU-niveau blevet vurderet og udvalgt på grundlag af de bedste foreliggende oplysninger.«

13. Disse betragtninger findes f.eks. også i den tiende ajourførte udgave.

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

14. Haringvliet, der ligger i den nederlandske provins Sydholland, er en med en dæmning lukket havarm mellem Voorne-Putten og Hoeksche Waard i nord og Goeree-Overflakkee i syd. Haringvliet har nu kun forbindelse til Nordsøen via Spui, Oude Maas og Nieuwe Waterweg. Leenheerenpolder ligger mellem Goudswaard på Hoeksche Waard og Spui, der er en sidearm til Haringvliet. Leenheerenpolder har en overflade på omtrent 110 hektar.

15. På det tidspunkt, da forslaget om at optage »Haringvliet« på listen over LAF'er blev fremsat, havde de kompetente nederlandske instanser den opfattelse, at der på Leenheerenpolder ikke fandtes naturtyper eller arter, der kunne føre til, at Haringvliet måtte kvalificeres som LAF, men at Leenheerenpolder var egnet til at blive udviklet og retableret som bevaringsområde og levested. Da det af det anførte følger, at Leenheerenpolder ikke udgjorde en del af den foreslåede lokalitet på grund af sine faktisk forekommende naturtyper og arter, men på grund af de muligheder, som denne kog gav for at retablere naturen i »Haringvliet«, var kogen medvirkende til opfyldelsen af det tredje delkriterium for identifikation af bevaringsstatus for naturtyper og arter, dvs. retableringsmulighed.

3 – Afgørelse af 7.12.2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2004, L 387, s. 1).

4 – Senest ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/2335 af 9.12.2016 om vedtagelse af tiende ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område (EUT 2016, L 353, s. 533).

5 – Gennemførelsesafgørelse af 3.12.2014 om vedtagelse af ottende ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område (EUT 2015, L 18, s. 385).

16. Ved bekendtgørelse af 4. juli 2013 udpegede den nederlandske stat lokaliteten »Haringvliet« som beskyttet lokalitet i henhold til habitatdirektivet. Raad van State annullerede denne bekendtgørelse ved en afgørelse af 1. oktober 2014[6] i det omfang, Leenheerenpolder ikke længere var omfattet af denne lokalitet. Retten udtalte, at Leenheerenpolder var en del af »Haringvliet«, således som denne lokalitet var blevet optaget på listen over LAF'er. Den nederlandske stat havde derfor ikke opfyldt sin forpligtelse i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, til at udpege denne kog som omfattet af habitatdirektivet.

17. Derefter fremsendte de nederlandske instanser ved et brev af 30. september 2014 oplysninger til begrundelse af indskrænkningen af lokaliteten til Kommissionen. Herved gjorde de gældende, at Leenheerenpolder ikke længere havde naturværdi, og at planerne om at lade et naturområde udvikle sig der, var opgivet. Videre anførtes det, at den udvikling af området, der for en del allerede var sket [andetsteds], var tilstrækkelig til at gennemføre formålet med Natura 2000-området »Haringvliet«. Projektet om at overlade Leenheerenpolder til naturen, var opgivet af politiske, sociale og budgetmæssige grunde. Samtidig meddeltes det, at de nederlandske instanser nu ville anse antagelsen om, at arealerne kunne være af være af betydning for bevaring og retablering af naturtyper, for en videnskabelig fejl.

18. Kommissionen redegjorde i et brev til de nederlandske instanser af 24. oktober 2014 ligeledes for, at den på grundlag af brevet af 30. september 2014 var af den opfattelse, at det oprindelige forslag om at medtage Leenheerenpolder som en del af lokaliteten »Haringvliet« måtte betragtes som en videnskabelig fejl.

19. Derefter vedtog Kommissionen den omtvistede gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/72 af 3. december 2014 om vedtagelse af ottende ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område. På denne liste er lokaliteten »Haringvliet« fortsat opført, men Leenheerenpolder er ikke længere en del heraf.

20. Ved bekendtgørelse af 28. april 2015 udpegede de nederlandske instanser herefter lokaliteten »Haringvliet« som bevaringsområde i henhold til habitatdirektivet. Igen udgjorde Leenheerenpolder ikke en del heraf. Vereniging Hoekschewaards Landschap har anlagt sag til prøvelse af denne udpegning ved Raad van State.

21. Denne ret har lagt til grund, at udpegningen gennemfører gennemførelsesafgørelsen, men er i tvivl om, hvorvidt Kommissionen har accepteret indskrænkningen af lokaliteten »Haringvliet« i form af udelukkelsen af Leenheerenpolder med rette. Den har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Er […] gennemførelsesafgørelse […] 2015/72 […] gyldig, for så vidt som lokaliteten »Haringvliet« (NL1000015) herved sættes på [listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område], uden a[t] Leenheerenpolder udgør en del heraf?«

22. I sagen ved Domstolen har Vereniging Hoekschewaards Landschap, Kongeriget Nederlandene og Europa-Kommissionen afgivet skriftlige indlæg, ligesom de deltog i retsmødet den 11. maj 2017.

IV. Retlig bedømmelse

23. Prøvelsen af gyldigheden af gennemførelsesafgørelsen kræver, for så vidt som Kommissionen heri har besluttet, at LAF'en »Haringvliet« indskrænkes ved at udelukke Leenheerenpolder, at der først redegøres for proceduren og betingelserne for indskrænkning af en lokalitet (herom under A), inden de grunde, hvorpå Kommissionen støtter sig, kan behandles (herom under B). Derudover finder jeg det

6 – ECLI:NL:RVS:2014:3543.

nødvendigt at anføre nogle bemærkninger vedrørende formalia i forbindelse med Kommissionens afgørelse (herom under C). For at kunne bringe den konflikt, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, til ophør er det endelig nødvendigt at redegøre for de betingelser, hvorunder et område som Leenheerenpolder kan udelukkes fra en LAF (herom under D).

A. Procedure og retsgrundlag for indskrænkning af en lokalitet

24. Domstolen har allerede fastslået, at afklassificeringen af en lokalitet, der er opført på listen over LAF'er, i mangel af særlige bestemmelser skal gennemføres ifølge den samme procedure som opførelsen af en lokalitet på denne liste [7]. Denne procedure skal også anvendes på indskrænkningen af en LAF.

25. Følgelig skal den pågældende medlemsstat først fremsætte et forslag i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, hvorefter Kommissionen træffer afgørelse herom i henhold til artikel 4, stk. 2.

26. Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om det fremgår af bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, om den procedure, der skal følges ved fastlæggelsen af de lokaliteter, der kan udpeges som LAF'er, at medlemsstaterne råder over et vist skøn med hensyn til, hvilke lokaliteter der skal foreslås, forholder det sig ikke desto mindre således, at de skal udføre denne opgave under iagttagelse af de i dette direktiv fastlagte kriterier [8].

27. Dette indebar for den første udarbejdelse af listen over LAF'er, at Kommissionen måtte have en udtømmende oversigt over valgte lokaliteter, der på nationalt niveau har en relevant økologisk interesse med hensyn til det formål, som tilsigtes ved direktivet, nemlig bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [9]. Kun på denne måde er det muligt at realisere det formål, der tilsigtes med habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, første afsnit – opretholdelsen og genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levesteder i deres naturlige udbredelsesområde – for så vidt angår områder, der er beliggende på begge sider af Unionens indre grænser. Det følger nemlig af direktivets artikel 1, litra e) og i), sammenholdt med artikel 2, stk. 1, at en naturtypes eller arts gunstige bevaringsstatus skal vurderes i forhold til medlemsstaternes samlede område i Europa, hvor TEUF finder anvendelse [10].

28. Denne retspraksis bør også gælde for indskrænkning af LAF'er. Eftersom optagelsen af en lokalitet på listen giver anledning til en formodning om, at den i det hele er relevant med hensyn til direktivets formål om nemlig bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, vil en medlemsstats forslag om at fjerne visse lokaliteter fra listen eller indskrænke dem, kræve, at det godtgøres, at de pågældende arealer på nationalt niveau *ikke* har relevant økologisk interesse. Kommissionen må endvidere kun godkende eller gennemføre forslaget, såfremt den konkluderer, at disse arealer heller ikke er nødvendige ud fra en helhedsbetragtning på unionsplan.

7 – Dom af 3.4.2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, præmis 26).

8 – Domme af 11.9.2001, Kommissionen mod Irland (C-67/99, EU:C:2001:432, præmis 33), Kommissionen mod Tyskland (C-71/99, EU:C:2001:433, præmis 26) og Kommissionen mod Frankrig (C-220/99, EU:C:2001:434, præmis 30), samt dom af 3.4.2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, præmis 27).

9 – Dom af 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, præmis 22), samt domme af 11.9.2001, Kommissionen mod Irland (C-67/99, EU:C:2001:432, præmis 34), Kommissionen mod Tyskland (C-71/99, EU:C:2001:433, præmis 28) og Kommissionen mod Frankrig (C-220/99, EU:C:2001:434, præmis 31).

10 – Dom af 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, præmis 23), samt domme af 11.9.2001, Kommissionen mod Irland (C-67/99, EU:C:2001:432, præmis 35), Kommissionen mod Tyskland (C-71/99, EU:C:2001:433, præmis 27) og Kommissionen mod Frankrig (C-220/99, EU:C:2001:434, præmis 32).

B. Materiel prøvelse af Kommissionens afgørelse om indskrænkning af lokaliteten

29. Kommissionen har i en korrespondance med de nederlandske instanser begrundet sin afgørelse om at reducere arealet af LAF'en »Haringvliet« ved at udelukke Leenheerenpolder med, at Nederlandene i forbindelse med den oprindeligt foreslåede LAF begik en videnskabelig fejl. Denne begrundelse er imidlertid ikke overbevisende.

1. Videnskabelig fejl

30. Muligheden for at indskrænke en LAF eller slette den helt fra listen over LAF'er på grund af en videnskabelig fejl følger efter Kommissionens opfattelse af Domstolens dom vedrørende et fuglereservat i den franske region Poitou. I dette tilfælde accepterede Domstolen medlemsstatens argument om, at visse arealer var blevet udpeget ved en fejltagelse. Medlemsstaten godtgjorde, at der umiddelbart inden, at lokaliteten blev meddelt til Kommissionen, på grundlag af en undersøgelse om indvirkning på miljøet var blevet truffet en positiv afgørelse om et vejanlægsprojekt på de pågældende arealer [11].

31. Deraf udleder Kommissionen, at arealers beskyttelsesmæssige status kan ophæves, såfremt den oprindelige afgørelse om beskyttelsen var baseret på den antagelse, at der på disse arealer findes naturtyper eller levesteder for arter, der skal beskyttes i henhold til habitatdirektivet, men disse ikke rent faktisk forekom eller i mellemtiden har udviklet sig på disse arealer [12].

32. Ved en nærmere betragtning støtter dommen vedrørende fuglereservatet i Poitou imidlertid ikke de konklusioner, som Kommissionen har draget. I den pågældende sag drejede det sig nemlig ikke om en fejl begået af medlemsstaten ved fastlæggelsen af lokaliteten, men om en fejl i kommunikationen med Kommissionen, der kan sammenlignes med en skrivefejl, hvorved en viljeserklæring får forkert indhold. For så vidt som der skete en fejl, lå denne hos Kommissionen, der som følge af en fejl i forbindelse med korttegningen misforstod medlemsstatens hensigter.

33. Ikke desto mindre er Kommissionens opfattelse af konsekvenserne af videnskabelige fejl principielt plausibel. Arealer, på hvilke der modsat det oprindeligt antagne ikke findes beskyttede naturtyper eller arter, kan ikke give det forventede bidrag til etablering af en gunstig bevaringsstatus. I denne sammenhæng kan det imidlertid lades ubesvaret, om denne opfattelse og de konkrete betingelser, som Kommissionen stiller i denne sammenhæng, i sidste ende er begrundede.

34. En sådan fejl ses nemlig ikke at foreligge i nærværende sag.

35. Tværtimod var Nederlandene fra begyndelsen bekendt med Leenheerenpolders egenskaber og inddrog på trods heraf kogen i LAF'en, idet Nederlandene oprindelig havde planer om at udvikle beskyttelsesværdige naturtyper under påvirkning fra tidevandet på denne kog. Ifølge forelæggelseskendelsen er Leenheerenpolder i særdeleshed velegnet til en sådan udvikling, fordi den efter en fjernelse af det lille dige til floden Spui ville være genstand for en udpræget tidevandsdynamik. Muligheden for en sådan udvikling er fortsat til stede, men Nederlandene har i mellemtiden opgivet denne plan.

11 – Dom af 25.11.1999, Kommissionen mod Frankrig (Poitou) (C-96/98, EU:C:1999:580, præmis 54).

12 – Jf. »Note to the Members of the Habitats Committee« af 21.6.2005, bilag 4 til Kommissionens skriftlige indlæg (tilgængelig på http://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/document-library/natura-2000/reporting-guidelines-for-natura-2000/reference-documents-relevant-for-the/habcomm2005-updating-of-the-natura).

2. Prognosefejl

36. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at fejlen i den foreliggende procedure består i, at Nederlandene indledningsvis antog, at de planlagte foranstaltninger i Leenheerenpolder var nødvendige for at opnå en gunstig bevaringsstatus for visse naturtyper og arter. I lyset af den senere udvikling har det dog vist sig, at dette mål også kunne nås uden de pågældende foranstaltninger.

37. Denne argumentation finder jeg ikke overbevisende, eftersom forslaget om indskrænkning af lokaliteten netop ikke er støttet på en fejl – hvilket endog Nederlandene fremførte under retsmødet.

38. Den 30. september 2014 meddelte de nederlandske instanser ganske vist Kommissionen, at de nu ville anse antagelsen om, at Leenheerenpolder kunne være af betydning for bevaring og retablering af naturtyper, for en videnskabelig fejl. Det er imidlertid ubestridt, at disse arealer fortsat er egnet til at bidrage til retableringen af beskyttelsesværdige naturtyper. Påstanden om en videnskabelig fejl synes derimod udelukkende at bero på, at Kommissionen tidligere, i et brev af 10. september 2014, afviste en indskrænkning af LAF'en »Haringvliet« og opfordrede de nederlandske instanser til at redegøre for, hvorfor den oprindelige udpegning af Leenheerenpolder som del af LAF'en nu anses for en videnskabelig fejl.

39. De nederlandske instanser faktiske begrundelse er, at planerne for retableringstiltagene på Leenheerenpolder i 2011 blev opgivet af politiske, sociale og budgetmæssige grunde under hensyntagen til bevaringsmålsætningen for det særlige bevaringsområde »Haringvliet«. De har anført, at der andetsteds på lokaliteten findes tilstrækkelige muligheder for at retablere og udvide levesteder. Derefter nævnes forskellige tiltag.

40. Der er her ikke tale om en fejlagtig antagelse vedrørende retableringspotentialet, men om en ændring af udviklingsmålene inden for LAF'en »Haringvliet«. Dette tog Kommissionen ikke i betragtning, da den godkendte indskrænkningen af lokaliteten. Den har derfor navnlig undladt at undersøge, om Leenheerenpolder på denne baggrund ikke længere er nødvendig for målet om en gunstig bevaringsstatus ud fra en helhedsbetragtning på unionsplan.

41. Følgelig berettiger Kommissionens begrundelse ikke indskrænkningen af LAF'en »Haringvliet«.

3. Foreløbig konklusion

42. Raad van States tvivl angående Kommissionens afgørelse vedrørende LAF'en »Haringvliet« bør således tiltrædes. Kommissionens argumenter kan ikke begrunde dens afgørelse vedrørende indskrænkningen af LAF'en »Haringvliet«. Gennemførelsesafgørelsen er derfor ulovlig og bør annulleres, for så vidt som den indskrænker LAF'en.

C. Gennemførelsesafgørelsens formelle mangler

43. Jeg vil gerne tilføje, at gennemførelsesafgørelsen, for så vidt som den indeholder en afgørelse om indskrænkning af LAF'en »Haringvliet«, også er retsstridig af andre grunde, i og med den er i strid med retssikkerhedsprincippet, og begrundelsen af den ikke fremgår, hvis man ikke har kendskab til kommunikationen mellem Kommissionen og de nederlandske instanser.

1. Retssikkerhedsprincippet

44. Retssikkerhedsprincippet forudsætter, at en unionsbestemmelse giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til deres rettigheder og pligter og for at kunne handle derefter [13]. Da en ændring af omfanget af en LAF kan berøre de rettigheder og forpligtelser, der påhviler jordbrugere, men også berørte tredjeparter, herunder miljøorganisationer [14], skal den fremgå med tilstrækkelig klarhed.

45. Gennemførelsesafgørelsen er i sig selv ikke tilstrækkeligt klar. Den indeholder nemlig ingen udtrykkelig oplysning, end ikke i form af en kode, om, at LAF'en »Haringvliet« er blevet ændret. Kun ved en sammenligning med den tidligere gældende liste fremgår det, at lokalitetens areal er mindre end tidligere. En sådan sammenligning er imidlertid ikke nærliggende, eftersom den ajourførte liste indeholder *alle*, dvs. flere tusinde, LAF'er i det atlantiske biogeografiske område. Ingen vil imidlertid gennemgå alle opførte lokaliteter med henblik på, om deres størrelse er ændret.

46. Med hensyn til indskrænkningen af LAF'en »Harinvliet« i form af udelukkelsen af Leenheerenpolder mangler gennemførelsesafgørelsen derfor den nødvendige klarhed.

2. Begrundelsespligten

47. Desuden skal EU-retsakter i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF forsynes med en begrundelse. Det skal klart og utvetydigt fremgå af denne begrundelse, hvilke betragtninger ophavsmanden til retsakten har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol. Begrundelsen behøver dog ikke at omhandle alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men tillige i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, der gælder på det pågældende område [15]. Derfor er det afgørende ikke blot betragtningerne, men også den videre sammenhæng, hvori den pågældende foranstaltning indgår [16].

48. Følgelig er det ikke nødvendigt at begrunde alle ændringer af LAF'er i det atlantiske biogeografiske område i den pågældende afgørelse, såfremt det fremgår, hvor disse begrundelser findes. I overensstemmelse hermed var der grundlæggende ikke grund til at kritisere den oprindelige fastsættelse af Fællesskabets liste, eftersom begrundelserne i sidste ende skulle fremgå af standardformularen for de enkelte lokaliteter.

49. I det foreliggende tilfælde må det derimod desværre fastslås, at der i gennemførelsesafgørelsen mangler enhver antydning af en begrundelse, eftersom afgørelsen om indskrænkningen af LAF'en »Haringvliet« stort set ikke fremgår af gennemførelsesafgørelsen. Gennemførelsesafgørelsen giver således slet ikke anledning til at beskæftige sig med sammenhængen og derved – eventuelt – få kendskab til den ovenfor behandlede korrespondance om indskrænkning af lokaliteten.

50. Den omstændighed, at Nederlandene som berørt medlemsstat var informeret i dette tilfælde, og at mange berørte øjensynligt var blevet informeret om forløbet af nederlandske instanser, kan ikke fjerne begrundelsesmanglen. Disse tilfældige udviklinger kan ikke garantere, at alle berørte har kunnet få kendskab til begrundelserne.

13 – Dom af 21.6.2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, præmis 25), og af 10.3.2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, præmis 44).

14 – Jf. dom af 7.12.2000, Kommissionen mod Frankrig (C-374/98, EU:C:2000:670, præmis 54), af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 66 og 69), og af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, navnlig præmis 44).

15 – Jf. f.eks. dom af 19.11.2013, Kommissionen mod Rådet (C-63/12, EU:C:2013:752, præmis 98 og 99), og af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 70).

16 – Eksempelvis dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 71).

D. Betingelserne for indskrænkning af en LAF til udelukkelse af potentielle retableringsarealer

51. Det følger imidlertid ikke af de ovenstående betragtninger, at indskrænkningen af en LAF ville være udelukket under de i sagen foreliggende omstændigheder. De tilfælde, som Domstolen hidtil har anerkendt, dvs. en kommunikationsfejl i forbindelse med fastlæggelsen af lokaliteten [17] eller en uundgåelig forringelse af denne [18], kan ganske vist ikke danne grundlag herfor. Den af Kommissionen udviklede forklaring om en videnskabelig fejl med hensyn til lokalitetens egenskaber kan heller ikke tiltrædes. Det foreliggende – ret atypiske – tilfælde viser, at det er nødvendigt at anerkende en yderligere mulighed for indskrænkning af en lokalitet.

1. Forpligtelsen til at beskytte potentielle arealer for retableringstiltag

52. Udgangspunktet for en sådan anerkendelse må være den oprindelige begrundelse for at inddrage Leenheerenpolder i LAF'en »Haringvliet«. Begrundelsen var ikke beskyttelsen af eksisterende bevaringsværdige forekomster af naturtyper eller arter, men dette areals potentiale med henblik på at udvikle sådanne forekomster.

a) Forpligtelsen til retableringstiltag

53. En forpligtelse til at foreslå sådanne »potentielle arealer for retableringstiltag« som LAF kan højst udledes indirekte af habitatdirektivets artikel 4, stk. 1, første punktum, og bilag III (etape 1) hertil. I henhold til artikel 4, stk. 1, første punktum, skal medlemsstaterne oplyse, hvilke beskyttelseskrævende naturtyper og arter der findes på den enkelte foreslåede lokalitet. Man kunne fortolke dette således, at kun reelt eksisterende forekomster kan begrunde et forslag til en lokalitet. Ifølge bilag III (etape 1) kan muligheden for en retablering af forekomster dog også inddrages ved vurderingen af lokaliteter. Derudover kræves det i henhold til artikel 4, stk. 4, at der ved udpegningen af en LAF som særligt bevaringsområde fastsættes en prioritering i lyset af lokaliteternes betydning, herunder for genopretning af naturtyper og arter.

54. Inddragelsen af potentielle arealer for retableringstiltag i fastlæggelsen af LAF'er er i overensstemmelse med målsætningen i habitatdirektivets artikel 2, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, om at genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning. Såfremt de eksisterende forekomster af naturtyper eller arter ikke er tilstrækkelige til at sikre en gunstig bevaringsstatus, skal der ske en genopretning heraf.

b) Bevaringsstatussens betydning

55. Dette indebærer imidlertid ikke, at ethvert potentielt areal for retableringstiltag for beskyttede naturtyper eller arter skal foreslås som LAF og opføres på fællesskabslisten.

56. Det afgørende kriterium for, om et sådant areal skal udnyttes, er derimod naturtypen eller artens bevaringsstatus. Ifølge definitionerne i habitatdirektivets artikel 1, litra e) og i), kræver en gunstig bevaringsstatus i det væsentlige, at de omhandlede forekomster på langt sigt som minimum er stabil.

17 – Dom af 25.11.1999, Kommissionen mod Frankrig (Poitou) (C-96/98, EU:C:1999:580, præmis 52-55).

18 – Dom af 3.4.2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, præmis 27, 30 og 32-34).

57. Så længe og i det omfang bevaringsstatussen allerede er gunstig, og de pågældende forekomster således er stabile på langt sigt eller endog tiltagende, foreligger der ingen forpligtelse til retableringstiltag eller til inddragelse af potentielle arealer for retableringstiltag i forslagene til lokaliteter. Hvis en ugunstig bevaringsstatus derimod kun kan forbedres ved at udnytte et bestemt retableringspotentiale, ville det næppe kunne begrundes, hvis der ses bort fra de pågældende tiltag og arealer herfor.

58. Ofte vil situationen imidlertid ikke være så entydig. Mellem videnskabelig usikkerhed om bevaringsstatussen for naturtyper eller arter på den ene side og effektiviteten af retableringstiltag på den anden ligger et vidt spænd for vanskelige prognosebeslutninger. Hvis der findes flere muligheder for retablering af forekomster, vil valget mellem disse muligheder antageligt endvidere hyppigt bero på et skøn, som i det væsentlige skal foretages af de nationale instanser. Derfor forekommer det ret usandsynligt, at *bestemte* retableringstiltag i praksis er obligatoriske. Principielt er det også muligt at ændre strategien for retablering af naturtyper og arter over tid.

c) Plan, hvorpå bevaringsstatus skal vurderes

59. Under den foreliggende sag er det navnlig blevet diskuteret, om der skal sikres en gunstig bevaringsstatus på unionsplan, i medlemsstaten eller på den pågældende lokalitet. I så henseende fremgår det af definitionerne i habitatdirektivets artikel 1, litra e) og i), og artikel 2, at disse tager sigte på en gunstig bevaringsstatus i hele Unionen. Dette bør i sidste ende være det primære kriterium for Kommissionens afgørelse.

60. Medlemsstaten kan derimod i reglen ikke foretage en endelig vurdering af situationen i hele Unionen [19]. Medlemsstaten skal i forbindelse med forslaget om indskrænkning af en lokalitet navnlig undersøge, om de arealer, der skal udelukkes, på nationalt plan er af relevant økologisk betydning for målet om at bevare naturtyper samt vilde dyr og planter. I denne forbindelse kan det dog være hensigtsmæssigt at tage hensyn til eventuelt foreliggende oplysninger om det europæiske plan, såfremt disse allerede viser, at det i al fald ud fra et europæisk synspunkt ikke er muligt at undvære arealerne.

61. Bevaringsstatussen for naturtyper og arter inden for bestemte lokaliteter kan dog ligeledes være af særlig interesse, hvis statussen er ugunstig i disse områder. I så fald kan en undladelse af at iværksætte retableringstiltag, der kunne forbedre bevaringsstatussen, være i strid med forbuddet mod forringelser i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 [20]. Det kan nemlig frygtes, at status for de pågældende naturtyper eller arter i lokaliteten forringes, hvis der ikke iværksættes retableringstiltag. Der kan navnlig ikke ses bort fra dette ved undersøgelsen af indskrænkningen af en lokalitet.

62. For så vidt angår enkelte lokaliteter er det imidlertid selv i tilfælde af en ugunstig bevaringsstatus ikke tvingende nødvendigt at udnytte ethvert retableringspotentiale og integrere det i lokaliteten. I reglen vil der netop i forbindelse med store områder som LAF'en »Haringvliet« kunne komme forskellige retableringstiltag på tale, hvorfor medlemsstaterne og i princippet også Kommissionen har valgmuligheder.

19 – Dom af 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, præmis 23).

20 – Jf. i denne retning dom af 20.10.2005, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-6/04, EU:C:2005:626, præmis 34).

63. Endelig skal det tilføjes, at de politiske, sociale og budgetmæssige grunde, som Nederlandene har anført, i det mindste i forbindelse med en indskrænkning af en lokalitet på grund af visse arealers manglende betydning for sikringen af en gunstig bevaringsstatus, ikke må spille nogen rolle [21]. Sådanne grunde kan højst få betydning, såfremt det bliver nødvendigt at indskrænke en lokalitet på grundlag af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, med henblik på at bestemte planer eller projekter kan gennemføres. I så fald skal konkrete projekter og planer tages i betragtning og alle yderligere betingelser i denne bestemmelse overholdes.

2. Kontrolkriteriet i forbindelse med indskrænkning af en lokalitet

64. Med henblik på den kontrol af en beslutning om at indskrænke en LAF, der udøves af Unionens retsinstanser, er den gældende skønsbeføjelse i så henseende af central betydning.

65. Både medlemsstatens forslag og Kommissionens afgørelse er i reglen kendetegnet ved stor faktuel og videnskabelig kompleksitet.

66. Når Unionens institutioner skal træffe sådanne afgørelser, skal de i reglen tillægges et vidt skøn [22]. Dette må i den foreliggende sag navnlig gælde for Kommissionens afgørelse.

67. Udøvelsen af dette skøn er dog ikke unddraget domstolskontrol. Unionens retsinstanser skal ved udøvelsen af deres kontrol efterprøve, om formforskrifterne er overholdt, om de faktiske omstændigheder, som Kommissionen har lagt til grund, er materielt rigtige, og om der er begået en åbenbar fejl i vurderingen af de faktiske omstændigheder eller er begået magtfordrejning. Navnlig skal Unionens retsinstanser, når en part gør gældende, at den kompetente institution har begået et åbenbart urigtigt skøn, efterprøve, om denne omhyggeligt og upartisk har undersøgt alle relevante forhold i den pågældende sag, som støtter den pågældende parts synspunkter [23].

68. Ved undersøgelsen af alle relevante forhold skal der tages hensyn til, at medlemsstatens forslag til potentielle arealer til retablering af naturtyper og/eller artsforekomster og Kommissionens accept af forslaget begrunder en formodning om, at de påtænkte retableringstiltag er nødvendige for en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og arter.

69. Derfor skal medlemsstaten, når den foreslår en indskrænkning af en lokalitet i form af udelukkelse af sådanne arealer, afkræfte formodningen om nødvendigheden af disse retableringstiltag. Med henblik herpå er det ikke tilstrækkeligt blot at fremsætte en påstand herom, som det var tilfældet i de kompetente nederlandske instansers oplysninger, som Kommissionen støttede sig til, da den traf afgørelse om indskrænkningen af lokaliteten. Tværtimod bør medlemsstaten på overbevisende måde og på grundlag af de bedste foreliggende videnskabelige resultater redegøre for, hvorfor medlemsstaten er af den opfattelse, at en god bevaringsstatus også kan sikres eller vil blive opnået uden disse arealer og de tilsvarende tiltag.

70. Navnlig så længe det endnu ikke er fastslået, at bevaringsstatussen for de pågældende naturtyper og arter inden for den berørte LAF er gunstig, kan valgmuligheden med hensyn til beskyttelsen af potentielle retableringsarealer endog lades helt ude af betragtning. I så fald må medlemsstat som følge af forbuddet mod forringelse i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, i reglen ikke på dette tidspunkt se bort

21 – Dom af 7.11.2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, præmis 23 og 24).

22 – Dom af 9.9.2004, Spanien mod Kommissionen (C-304/01, EU:C:2004:495, præmis 23), af 18.7.2007, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen (C-326/05 P, EU:C:2007:443, præmis 75), af 22.11.2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, præmis 82), af 19.12.2012, Brookfield New Zealand og Elaris mod CPVO og Schniga (C-534/10 P, EU:C:2012:813, præmis 50), af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 68), og af 8.9.2016, Borealis m.fl. (C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 45).

23 – Dom af 18.7.2007, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen (C-326/05 P, EU:C:2007:443, præmis 76 og 77), af 6.11.2008, Nederlandene mod Kommissionen (C-405/07 P, EU:C:2008:613, præmis 55 og 56), og af 9.7.2015, Tyskland mod Kommissionen (C-360/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:457, præmis 37).

fra den økologiske betydning for målet om bevaring af naturtyper og vilde dyr og planter af de arealer, der blev inddraget i LAF'en på grund af deres retableringspotentiale. Det kan nemlig ikke udelukkes, at der vil blive brug for dem, såfremt det viser sig, at andre retableringstiltag ikke er tilstrækkelige. Derfor må de ikke miste deres beskyttelsesstatus på dette tidspunkt.

71. Kommissionen må kun tiltræde en medlemsstats forslag om indskrænkning af en lokalitet, såfremt medlemsstaten ved hjælp af tilstrækkelig, solid videnskabelig dokumentation overbeviser Kommissionen om, at de pågældende arealer ud fra et nationalt synspunkt ikke er af væsentlig betydning for målet om bevaring af naturtyper og arter, og der heller ikke ud fra en helhedsbetragtning på unionsplan er noget, der taler imod at indskrænke lokaliteten ved at udelukke disse områder.

3. Foreløbig konklusion

72. Sammenfattende kan det fastslås, at Kommissionen i henhold til habitatdirektivets artikel 4 efter forslag fra den kompetente medlemsstat kan indskrænke en LAF, såfremt de pågældende arealer udelukkende er en del af LAF'en med henblik på fremtidige tiltag til retablering af naturtyper og/eller artsforekomster, og medlemsstaten indgiver oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at fastslå, at tiltag på disse arealer ikke er nødvendige for at sikre en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og/eller arter.

V. Forslag til afgørelse

73. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

»1) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/72 af 3. december 2014 om vedtagelse af ottende ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område er ugyldig, for så vidt som Leenheerenpolder ikke længere udgør en del af lokaliteten »Haringvliet« (NL1000015).

2) Kommissionen kan i henhold til artikel 4 i direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter efter forslag fra den kompetente medlemsstat indskrænke en lokalitet af fællesskabsbetydning, såfremt de pågældende arealer udelukkende er en del af lokaliteten med henblik på fremtidige tiltag til retablering af naturtyper og/eller artsforekomster, og medlemsstaten indgiver oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at fastslå, at tiltag på disse arealer ikke er nødvendige for at sikre en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og/eller arter.«