DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

13. januar 2005 *

I sag C-117/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Consiglio di Stato (Italien) ved afgørelse af 17. december 2002, indgået til Domstolen den 18. marts 2003, i sagen:

Società Italiana Dragaggi SpA m.fl.

mod

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), J.-P. Puissochet, N. Colneric og J.N. Cunha Rodrigues,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Múgica Azarmendi,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. juni 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Società Italiana Dragaggi SpA, der handler i eget navn såvel som på vegne af Associazione Temporanea di Imprese Mantovani SpA og HAM BV ved avvocato R. Titomanlio

— Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia ved avvocato G. Marzi

— Den Franske Republik ved C. Mercier, som befuldmægtiget

— Kongeriget Sverige ved A. Kruse, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. van Beek og L. Cimaglia, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. juli 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 5, artikel 6, stk. 3, samt artikel 21 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »direktivet«).

2 Anmodningen er blevet fremsat under en sag anlagt af blandt andre Società Italiana Dragaggi SpA (herefter »Dragaggi«) mod Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministeriet for Infrastruktur og Transport) og mod Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia vedrørende den ordregivende myndigheds annullation af en kontrakt vedrørende opmudringsarbejde i Monfalcone havn og udtømning af sedimenter herfra på et opspulingsområde.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Det anføres i sjette betragtning til direktivet, at »for at sikre genopretning eller opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter af fællesskabsbetydning bør man udpege særlige bevaringsområder for at oprette et sammenhængende europæisk økologisk net i henhold til en fastlagt tidsplan«.

4 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer, at »[d]er 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«.

5 Direktivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»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. [...]

Listen sendes til Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet. [...]

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.

De medlemsstater, hvis lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper og en eller flere prioriterede arter i udstrækning udgør mere end 5% af deres område, kan i forståelse med Kommissionen anmode om, at kriterierne i bilag III (etape 2) anvendes mere smidigt ved udvælgelse af alle lokaliteter af fællesskabsbetydning på deres område.

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 [...]

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.«

6 Etape 2, punkt 1, i bilag III til direktivet bestemmer, at »[s]amtlige af medlemsstaterne i etape 1 udpegede lokaliteter, hvor der findes prioriterede naturtyper og/eller prioriterede arter, betragtes som lokaliteter af fællesskabsbetydning«.

7 Direktivets artikel 6 bestemmer følgende:

»[...]

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.«

8 Direktivets artikel 21 bestemmer, at de påtænkte foranstaltninger vedtages ved en udvalgsprocedure.

9 I henhold til direktivets artikel 23 skal det gennemføres af medlemsstaterne i national ret inden for en frist på to år fra dets meddelelse. Meddelelsen skete den 10. juni 1992.

De nationale bestemmelser

10 Direktivet er gennemført i italiensk ret ved dekret fra republikkens præsident nr. 357 af 8. september 1997 med overskriften »bestemmelser om gennemførelse af direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter« (GURI nr. 248, »supplemento ordinario nr. 219/L« af 23.10.1997, herefter »dekret nr. 357/97«).

11 Artikel 4 i dekret nr. 357/97 forbinder navnlig bevaringsforanstaltninger vedrørende lokaliteter med Kommissionens fastsættelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

12 Dragaggi fik den 14. maj 2001 tilslag på en kontrakt vedrørende opmudringsarbejde i Monfalcone havn og udtømning af sedimenter herfra på et opspulingsområde.

13 Fire måneder senere blev hele licitationsproceduren ophævet af den ordregivende myndighed med den begrundelse, at det opspulingsområde, hvorpå de ved de nævnte arbejder opsamlede sedimenter skulle placeres, var udpeget som lokalitet af fællesskabsbetydning, der skulle undergives en vurdering af virkningerne i henhold til de relevante nationale bestemmelser. Denne vurdering kunne ifølge de kompetente myndigheder ikke falde positivt ud.

14 Ved Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia (Italien) anfægtede Dragaggi gyldigheden af den ordregivende myndigheds beslutning om ophævelse. Dragaggi gjorde blandt andet gældende, at proceduren for udpegning af området »foce del Timavo« [Timavos udmunding] — hvor det af opmudringsarbejdet berørte opspulingsområde er beliggende — som lokalitet af fællesskabsbetydning endnu ikke var afsluttet. Uanset at de italienske myndigheder til Kommissionen havde fremsat forslag om en liste over lokaliteter, hvorpå Timavos udmunding var opført, havde Kommissionen nemlig endnu ikke vedtaget fælles-

skabslisten i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit. Forpligtelsen til at foretage en forudgående vurdering af de projekter, som kan påvirke lokaliteten væsentligt, var således endnu ikke anvendelig.

15 I sin dom afviste Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia argumentet om, at proceduren til vurdering af virkningerne ikke fandt anvendelse på det omhandlede projekt. Denne ret fastslog, at når en medlemsstat som i det foreliggende tilfælde har udpeget en lokalitet, hvor der findes en prioriteret naturtype, og denne lokalitet er opført på den liste, som tilsendes Kommissionen, skal lokaliteten i henhold til direktivets bilag III, etape 2, nr. 1, anses for at være af fællesskabsbetydning. I henhold til direktivets artikel 4, stk. 5, er den således undergivet kravet om bevaringsforanstaltninger efter samme direktivs artikel 6, stk. 2-4, og navnlig kravet om en vurdering af virkningerne, som fastsat i stk. 3.

16 Ifølge nævnte ret var denne løsning den eneste, som kunne give direktivet mening, idet direktivet, for så vidt som det har til formål at beskytte områder eller arter, som er i fare for at forsvinde og uddø, skal kunne finde direkte anvendelse, i det mindste som bevaringsforanstaltning. Hvad dernæst angår de foranstaltninger, hvorved Timavos udmunding foreslås udpeget som prioriteret område, og navnlig Miljøministeriets dekret af 3. april 2000, er de ikke blevet anfægtet.

17 Da Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia var af den opfattelse, at det var nødvendigt at foretage en vurdering af virkningerne, tog retten Dragaggis øvrige indsigelser til følge. Med disse indsigelser gjordes det gældende, at der ikke var foretaget høring af de personer, som er berørt af projektets gennemførelse, at der ikke var blevet overvejet alternative løsninger til dem, som var angivet i projektet, inden licitationen blev ophævet, og at den ordregivende myndighed ikke havde vurderet muligheden for at foretage en positiv bedømmelse under fastsættelse af en række betingelser.

18 Dragaggi appellerede Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulias dom til Consiglio di Stato. For sidstnævnte instans gentog Dragaggi navnlig sit argument om, at direktivets artikel 4, stk. 5, først pålægger anvendelsen af bevaringsforanstaltninger som omhandlet i samme direktivs artikel 6, når fællesskabslisten er opstillet. Dette bekræftes af artikel 4 i dekret nr. 357/97, som bestemmer, at bevaringsforanstaltninger skal være vedtaget inden for tre måneder, efter at lokaliteten er optaget på den af Kommissionen fastsatte liste.

19 Consiglio di Stato har udtalt, at i det omfang opførelsen af lokaliteter af fællesskabsbetydning, hvor der findes prioriterede naturtyper, blot synes at have konstaterende karakter, der ikke forudsætter, at fællesskabsorganet udøver nogen skønsmæssig beføjelse, kan den af Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia anlagte fortolkning af direktivets artikel 4, stk. 5, ikke anses for åbenbart ugrundet.

20 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 4, stk. 5, i direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 fortolkes således, at foranstaltninger i henhold til artikel 6 og navnlig artikel 6, stk. 3, først er bindende for medlemsstaterne, efter at listen over lokaliteter er endeligt godkendt af Fællesskabet i henhold til artikel 21, eller skal der, ud over fastsættelsen af det tidspunkt, hvorfra bevaringsforanstaltninger normalt træder i kraft, sondres mellem konstaterende og retsstiftende angivelser (hvoriblandt de førstnævnte omfatter prioriterede naturtyper), og bør det ikke med henblik på at sikre direktivets effektive virkning, hvis formål er at bevare naturtyperne, antages, at der består en forpligtelse

til at underkaste planer og projekter, som kan påvirke lokaliteten væsentligt, såfremt en medlemsstat har udpeget en lokalitet, hvor der findes prioriterede naturtyper eller arter, som værende af fællesskabsbetydning, også før Kommissionen har udarbejdet et udkast til en liste over lokaliteter, eller før denne liste er endeligt vedtaget i henhold til direktivets artikel 21, nemlig i det væsentlige fra tidspunktet for opstillingen af den nationale liste?«

Om det præjudicielle spørgsmål

21 Det bemærkes, at i henhold til direktivets artikel 4, stk. 5, finder den ordning om beskyttelse af særlige bevaringsområder, som er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 2-4, anvendelse på en lokalitet, så snart denne 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.

22 Den omstændighed, at direktivets bilag III, etape 2, nr. 1, foreskriver, at samtlige af medlemsstaterne i etape 1 udpegede lokaliteter, hvor der findes prioriterede naturtyper og/eller prioriterede arter, betragtes som lokaliteter af fællesskabsbetydning, kan ikke indebære, at beskyttelsesordningen i henhold til direktivets artikel 6, stk. 2-4, finder anvendelse på disse lokaliteter, før de i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, er opført på den liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, som Kommissionen har vedtaget.

23 Det modsatte synspunkt, som den forelæggende ret har henvist til, hvorefter — når en medlemsstat i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede har udpeget en lokalitet, hvor der findes en prioriteret naturtype, og opført den på den liste, som den har foreslået Kommissionen i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1 — denne lokalitet under hensyn til direktivets bilag III, etape 2, nr. 1, skal anses for at være af fællesskabsbetydning og således i medfør af direktivets artikel 4, stk. 5, for at være undergivet bevaringsforanstaltninger som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 2-4, kan ikke lægges til grund.

24 For det første er dette synspunkt i strid med ordlyden af direktivets artikel 4, stk. 5, som udtrykkeligt knytter anvendelsen af sådanne bevaringsforanstaltninger til den omstændighed, at den omhandlede lokalitet i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, er opført på den af Kommissionen vedtagne liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning. For det andet forudsætter dette synspunkt, at Kommissionen — når et område af en medlemsstat er blevet udpeget som en lokalitet, hvor der findes prioriterede naturtyper eller prioriterede arter, og det er blevet nævnt på den liste, der er foreslået til Kommissionen i medfør af direktivets artikel 4, stk. 1 — er forpligtet til at opføre dette område på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning, som den vedtager i henhold til proceduren i direktivets artikel 21, hvortil der henvises i direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit. Hvis dette var tilfældet ville Kommissionen — når den i forståelse med hver af medlemsstaterne opstiller et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2, første afsnit — være udelukket fra at overveje ikke på denne liste at optage ethvert område, som af en medlemsstat er blevet foreslået som en lokalitet, hvor der findes prioriterede naturtyper eller prioriterede arter, selv i det tilfælde hvor Kommissionen måtte antage, at en bestemt lokalitet, uanset den pågældende medlemsstats modsatte opfattelse, ikke er en lokalitet, hvor der findes prioriterede naturtyper og/eller prioriterede arter som omhandlet i direktivets bilag III, etape 2, nr. 1. En sådan situation ville navnlig være i strid med direktivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, sammenholdt med dets bilag III, etape 2, nr. 1.

25 Det følger således af ovenstående, at direktivets artikel 4, stk. 5, skal fortolkes således, at bevaringsforanstaltninger som fastsat i direktivets artikel 6, stk. 2-4, kun er påkrævet i forhold til lokaliteter, som i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, er opført på den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning og vedtaget af Kommissionen i henhold til proceduren efter direktivets artikel 21.

26 Heraf følger imidlertid ikke, at medlemsstaterne ikke skal beskytte lokaliteterne fra det tidspunkt, hvor de i medfør af direktivets artikel 4, stk. 1, foreslår dem som lokaliteter af fællesskabsbetydning på den nationale liste, der tilsendes Kommissionen.

27 I mangel på en behørig beskyttelse af disse lokaliteter fra dette tidspunkt vil opfyldelsen af bevaringsformålene med hensyn til naturtyper samt vilde dyr og planter, sådan som de navnlig er angivet i sjette betragtning til direktivet og i dets artikel 3, stk. 1, kunne blive bragt i fare. En sådan situation vil være så meget desto mere alvorlig, som det drejer sig om prioriterede naturtyper eller prioriterede arter, som på grund af truslerne mod dem — som præciseret i femte betragtning til direktivet — kan drage fordel af en hurtig gennemførelse af foranstaltninger med henblik på deres bevarelse.

28 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at de valgte lokaliteter, der på nationalt plan har en relevant økologisk interesse med hensyn til det formål, som tilsigtes ved direktivet, nemlig bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, skal være opført på de nationale lister over områder, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning (jf. dom af 7.11.2000, sag C-371/98, First Corporate Shipping, Sml. I, s. 9235, præmis 22).

29 Det kan derfor fastslås, at hvad angår områder, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning og er nævnt på de nationale lister, der tilsendes Kommissionen, og hvorpå navnlig kan opføres lokaliteter med prioriterede naturtyper eller prioriterede arter, er medlemsstaterne i medfør af direktivet forpligtet til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, der er egnede til at sikre denne økologiske interesse.

30 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares som følger:

— Direktivets artikel 4, stk. 5, skal fortolkes således, at bevaringsforanstaltninger som fastsat i direktivets artikel 6, stk. 2-4, kun er påkrævet i forhold til lokaliteter, som i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, er opført på den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning og vedtaget af Kommissionen i henhold til proceduren efter direktivets artikel 21.

— Hvad angår områder, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, som er opført på de nationale lister, der tilsendes Kommissionen, og navnlig lokaliteter med prioriterede naturtyper eller prioriterede arter, er medlemsstaterne i medfør af direktivet forpligtet til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, der under hensyn til det bevaringsformål, der forfølges med direktivet, er egnede til at sikre den økologiske interesse, som disse lokaliteter har på nationalt plan.

Sagens omkostninger

31 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 4, stk. 5, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal fortolkes således, at bevaringsforanstaltninger som fastsat i dette direktivs artikel 6, stk. 2-4, kun er påkrævet i forhold til lokaliteter, som i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, er opført på den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning og vedtaget af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til proceduren efter direktivets artikel 21.

Hvad angår områder, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, som er opført på de nationale lister, der tilsendes Kommissionen, og navnlig lokaliteter med prioriterede naturtyper eller prioriterede arter, er medlemsstaterne i medfør af direktiv 92/43 forpligtet til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, der under hensyn til det bevaringsformål, der forfølges med direktivet, er egnede til at sikre den økologiske interesse, som disse lokaliteter har på nationalt plan.

Underskrifter