FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

fremsat den 19. april 2007 [1]

I — Indledning

1. I denne traktatbrudssag har Kommissionen anfægtet anvendelsen af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [2] (herefter »fugledirektivet«) og af Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [3] (herefter »habitatdirektivet«) i forbindelse med arbejder på en skipist i nationalparken Parco Nazionale dello Stelvio, som er udlagt som et særligt beskyttet område (herefter »SBO«) i den forstand, hvori udtrykket anvendes i fugledirektivet.

2. Sagen drejer sig især om, hvorvidt de kompetente italienske myndigheder før godkendelsen og gennemførelsen af dette projekt havde undersøgt dets virkninger på SBO'et tilstrækkeligt, og hvorvidt SBO'et er blevet skadet.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 103, s. 1.
3 — EFT L 206, s. 7.

II — Retsforskrifter

3. Natura 2000 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.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af direktiv 79/409/EØF.«

4. Fugledirektivets artikel 4 indeholder bestemmelser om, hvilke områder medlemsstaterne skal udlægge som SBO'er for fugle. Det var også her — i stk. 4, første punktum — at beskyttelsen af disse områder først blev reguleret:

»1. For arter, som er anført i bilag 1, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder

c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset

d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækstater. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

3. [...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forure-

ning eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. [...]«

5. Habitatdirektivets artikel 7 har ændret reguleringen om beskyttelsen af SBO'er:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere.«

6. Denne regulering forklares nærmere i habitatdirektivets syvende betragtning på følgende måde:

»Samtlige udpegede områder, herunder dem, der er udlagt som særligt beskyttede områder eller i fremtiden vil blive det i medfør af Rådets direktiv 79/409/EØF [...], bør indgå som led i det sammenhængende europæiske økologiske net.«

7. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, der er relevant i denne sag, har følgende ordlyd:

»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.

[...]«

8. Hertil anføres det i habitatdirektivets tiende betragtning:

»Alle planer eller projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt, som er udpeget eller i fremtiden vil blive det, må tages op til passende vurdering.«

III — De faktiske omstændigheder, den administrative procedure og påstandene

9. I 1998 [4] udlagde Italien Parco Nazionale dello Stelvio som et SBO i fugledirektivets forstand. SBO'et omfatter et areal på 59 809 hektar og ligger i Alperne. I henhold til den standardformular med oplysninger fra november 1998, som den italienske regering har indsendt, huser det en række fugle, som er opført i bilag I til fugledirektivet — kongeørn (*Aquila chrysaetos*), vandrefalk (*Falco peregrinus*), hvepsevåge (*Pernis apivorus*), hjerpe (*Bonasa bonasia*), fjeldrype (*Lagopus mutus helvetica*), urfugl (*Tetrao tetrix*), tjur (*Tetrao urogallus*) og sortspætte (*Dryocopus martius*) — samt trækfuglene spurvehøg (*Accipiter nisus*), musvåge (*Buteo buteo*) og murløber (*Tichodroma muraria*).

10. I yderligere en standardformular med oplysninger dateret 14. maj 2004 nævnes flere arter fra bilag I, nemlig lammegrib (*Gypaetus barbatus*), rød glente (*Milvus milvus*), pomeransfugl (*Charadrius morinellus*), perleugle (*Aegolius funereus*), spurve-

4 — I henhold til den af de italienske myndigheder udfyldte standardformular med oplysninger endda allerede i 1988, jf. s. 33 og 47 i bilagene til stævningen.

ugle (*Glaucidium passerinum*), stor hornugle (*Bubo bubo*), gråspætte (*Picus canus*) og stenhøne (*Alectoris graeca saxatilis*).

11. Kommission har kritiseret, at der blev udført arbejder inden for SBO'et. Nationalparken gav tilladelse til disse foranstaltninger den 14. februar 2003. Det drejede sig om ændring af to skipister og opbygning af den dermed forbundne infrastruktur. Dette skete som led i forberedelserne til verdensmesterskaberne i alpint skiløb 2005. I forbindelse med dette projekt blev der ryddet en korridor på 50 meters bredde og 500 meters længde i en skov. Omkring 2 500 træer — rødgran, cembrafyr og lærk — blev fældet. Ifølge en undersøgelse fra 2005, som Italien har fremlagt, skal dog kun ca. 7 000 m^2 være berørt [5].

12. Før denne tilladelse blev givet, blev der gennemført to vurderinger af indvirkningen på miljøet. Den første blev gennemført i 1999. Efter at der var blevet foretaget ændringer i de projekter, som blev undersøgt deri, fremlagde et institut for regionen Lombardiet, Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicate alle Aree Alpine (IREALP), i september 2002 yderligere en vurdering af det ændrede projekts indvirkning på miljøet. Denne undersøgelse drejede sig især om foranstaltninger til at kompensere for og mindske de skadelige indvirkninger på miljøet.

13. Efterfølgende blev der i 2003, efter at den omtvistede tilladelse var blevet givet, fremlagt yderligere to undersøgelser foretaget af Valfurva kommune, hvoraf den ene, dateret den 1. december 2003, ligeledes drejede sig om det pågældende areal. Endelig har den italienske regering i sin duplik fremlagt endnu en undersøgelse fra år 2005.

14. Kommissionen fik kendskab til foranstaltningerne som følge af en klage. Kommissionen var af den opfattelse, at den italienske regering med tilladelsen til og gennemførelsen af disse foranstaltninger har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i fugledirektivet samt artikel 6 og 7 i habitatdirektivet.

15. Den opfordrede ved sin åbningsskrivelse af 19. december 2003 Den Italienske Republik til at fremsætte sine bemærkninger til sagen. Da den italienske regering ikke havde svaret inden for den fastlagte frist på to måneder, tilsendte Kommissionen den 9. juli 2004 den italienske regering en begrundet udtalelse, hvori den fastsatte yderligere en frist på to måneder til at opfylde forpligtelserne i henhold til fællesskabsretten.

16. Den italienske regering svarede i meddelelser dateret den 8. september 2004 og 15. september 2004. Trods disse svar fastholdt Kommissionen sin opfattelse og anlagde denne sag.

5 — S. 24 og 54 i bilaget til duplikken.

17. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2-4, sammenholdt med artikel 7 i Rådets direktiv 92/43 og artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409, idet den i forbindelse med projektet om udvidelse og ændring af skiområdet Santa Caterina Valfurva (pisterne benævnt »Bucaneve« og »Edelweiss«) og i forbindelse med den hermed forbundne opbygning af infrastrukturen med henblik på afholdelsen af verdensmesterskabet i alpint skiløb 2005, i det særligt beskyttede område IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio,

— har tilladt, at der blev truffet foranstaltninger, der kan få væsentlig indvirkning på det særligt beskyttede område IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, uden at have underlagt disse foranstaltninger en passende undersøgelse med henblik på at vurdere deres indvirkning på området, henset til bevaringsmålsætningerne herfor, og i alle tilfælde uden at have overholdt de bestemmelser, der kun giver mulighed for at gennemføre et projekt — i tilfælde af, at virkningerne er vurderet negativt — såfremt der ikke findes nogen alternativ løsning, og kun efter at have underrettet Kommissionen om alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre opretholdelsen af den globale sammenhæng i Natura 2000

— ikke har truffet foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt forstyrrelser af de arter, for hvilke det særligt beskyttede område IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, er udpeget

— ikke har tillagt det særligt beskyttede område IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, en retlig stilling for beskyttelse, hvorved det særligt kan sikres, at de fuglearter, der er nævnt i bilag I til direktiv 79/409/EØF, kan overleve og yngle, og at de trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilag I, men som er regelmæssigt tilbagevendende, kan yngle, skifte fjer og trække.

2) Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Den Italienske Republik har ikke nedlagt nogen påstande, men har opfordret Kommissionen til at overveje at hæve sagen.

IV — Stillingtagen

19. Først skal jeg præcisere søgsmålets genstand. Kommissionen kritiserer et projekt til udvidelse og ændring af skiområdet Santa

Caterina Valfurva (pisterne benævnt »Bucaneve« og »Edelweiss«) og den hermed forbundne opbygning af infrastrukturen med henblik på afholdelsen af verdensmesterskabet i alpint skiløb 2005.

20. Af de fremlagte italienske undersøgelser fremgår, at man i denne forbindelse havde planlagt en hel række foranstaltninger, især opførelse af en skistation, en kabinelift, en stolelift, en beskyttelseshytte samt arbejder til ændring af to skipister (»Bucanave« og »Edelweiss«), som er indbyrdes forbundet.

21. Den italienske regering har imidlertid med rette anført i sit svarskrift, at Kommissionen konkret kun har beskrevet arbejderne til ændring af den anden skipiste (»Edelweiss«), som indebar fældning af ca. 2 500 træer [6]. Dette har Kommissionen bekræftet i sin replik, hvori den har begrænset sit sagsanlæg til de foranstaltninger, som blev tilladt den 14. februar 2003. Derfor er kun dette delprojekt genstand for det foreliggende søgsmål.

22. Med hensyn til arbejdet til ændring af skipisten har Kommissionen fremført tre anbringender, hvoraf det første anbringende består af to særskilte klagepunkter.

23. Med det første anbringende har Kommissionen foreholdt den italienske regering, for det første at den har tilsidesat artikel 6, stk. 3 og 4, i habitatdirektivet, idet den har givet tilladelse til projektet. Artikel 6, stk. 3, er tilsidesat, idet tilladelsen blev givet, uden at projektets indvirkninger på SBO'et var blevet undersøgt tilstrækkeligt (vedrørende dette klagepunkt se under punkt A nedenfor). For det andet har den italienske regering tilsidesat artikel 6, stk. 4, idet den ikke har opfyldt kravene til en tilladelse i tilfælde af, at indvirkningerne er vurderet negativt (vedrørende dette klagepunkt se under punkt B nedenfor).

24. Med det andet anbringende har Kommissionen foreholdt den italienske regering, at den har tilsidesat artikel 6, stk. 2, i habitatdirektivet. I forbindelse med projektet har den nemlig ikke truffet alle nødvendige foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt forstyrrelser af de arter, for hvilke SBO'et er udpeget (vedrørende dette anbringende se under punkt C nedenfor).

25. Endelig er genstanden for det tredje anbringende de nødvendige retlige beskyttelsesforanstaltninger, som skal træffes for SBO'et i medfør af artikel 4, stk. 1 og 2, i fugledirektivet. På grund af gennemførelsen af det omtvistede projekt har Kommissionen konkluderet, at de eksisterende retlige beskyttelsesforanstaltninger ikke er tilstrækkelige (vedrørende dette anbringende se under punkt D nedenfor).

6 — Se punkt 11 ovenfor.

A — *Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3*

26. Det bestemmes i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at de kompetente nationale myndigheder først giver tilladelse til en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, men kan påvirke lokaliteten væsentligt, når de ved hjælp af en vurdering af planen eller projektets virkning på lokaliteten har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden. Domstolen har derfor allerede fastslået, at denne bestemmelse indfører en fremgangsmåde, der ved en forudgående kontrol skal sikre, at sådanne planer eller projekter kun tillades, for så vidt som de ikke skader lokalitetens integritet [7].

27. Sagens parter er enige om, at de arbejder til ændring af skipisten, som blev tilladt ved afgørelsen af 14. februar 2004, krævede en sådan vurdering af deres virkning på lokaliteten.

Kravene til en vurdering af virkningerne på lokaliteten

28. I denne forbindelse har Domstolen også allerede fastslået, at der kun kan gives tilladelse til en plan eller et projekt som det omhandlede på betingelse af, at myndighederne har opnået vished for, at planen eller projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet. Dette er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke foreligger sådanne virkninger [8].

29. En vurdering af virkningerne kan derfor kun danne grundlag for myndighedernes tilladelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, såfremt den ud fra et videnskabeligt synspunkt udelukker enhver rimelig tvivl om, at planen eller projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet.

30. Dette forudsætter, at vurderingen af virkningerne på lokaliteten identificerer alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter ville kunne påvirke bevaringsmålsætningen, under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området [9].

31. For de områder, som skal udlægges i medfør af habitatdirektivet, har Domstolen

7 — Dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee), Sml. I, s. 7405, præmis 34, og af 26.10.2006, sag C-239/04, Kommissionen mod Portugal (Castro Verde), Sml. I, s. 10183, præmis 19.

8 — Waddenzee-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 56 og 59, og Castro Verde-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 20.

9 — Waddenzee-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 54.

allerede fastslået, at bevaringsmålsætningen, som det fremgår af habitatdirektivets artikel 3 og 4, og særligt af sidstnævnte bestemmelses stk. 4, kan bestemmes bl.a. i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I til direktivet eller en art i bilag II til direktivet og for sammenhængen i Natura 2000, samt af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for [10].

32. De nævnte bestemmelser kan ganske vist ikke anvendes direkte på SBO'er i henhold til fugledirektivet. Men på tilsvarende måde er medlemsstaterne i medfør af dette direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, ifølge Domstolens faste praksis forpligtet til at tillægge SBO'er en retlig stilling for beskyttelse, hvorved det bl.a. kan sikres, at de i bilag I til direktivet nævnte fuglearter kan overleve og yngle, og at de trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilaget, men som er regelmæssigt tilbagevendende, kan yngle, skifte fjer og overvintre [11].

33. Bevaringsmålsætningen i henhold til fugledirektivet drejer sig derfor om, at de fuglearter, som den pågældende lokalitet er udlagt til, kan overleve og yngle. Hvilke arter en lokalitet er udlagt til, fremgår principielt af den standardformular med oplysninger, som medlemsstaten sender til Kommissionen [12], såfremt andre dokumenter, som f.eks. reglementer for det beskyttede område, ikke dokumenterer mere vidtrækkende bevaringsmålsætninger.

34. I denne sag fremgår disse arter af den standardformular med oplysninger fra november 1998, som de italienske myndigheder har indsendt til Kommissionen. I denne formular nævnes følgende arter fra bilag I: kongeørn, vandrefalk, hvepsevåge, hjerpe, fjeldrype, urfugl, tjur og sortspætte. Derudover nævnes trækfuglene spurvehøg, musvåge og murløber. Spurvehøg og murløber er dog kategoriseret med et D, dvs. som ubetydelige. Derfor må man antage, at de ikke er omfattet af bevaringsmålsætningerne.

35. I princippet er det et spørgsmål, hvorvidt der også skal tages hensyn til de yderligere arter, som er opført i en standardformular med oplysninger, som Italien tilsendte Kom-

10 — Waddenzee-dommen, nævnt i fodnote 7, præmis 54.

11 — Dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig (Seinemunding), Sml. I, s. 1719, præmis 21, af 27.2.2003, sag C-415/01, Kommissionen mod Belgien (områdekort), Sml. I, s. 2081, præmis 15, af 6.3.2003, sag C-240/00, Kommissionen mod Finland (fuglebeskyttelsesområder), Sml. I, s. 2187, præmis 16, og af 23.3.2006, sag C-209/04, Kommissionen mod Østrig (Lauteracher Ried), Sml. I, s. 2755, præmis 32.

12 — Standardformularen er hjemlet i Kommissionens beslutning af 18.12.1996 om en formular for oplysninger vedrørende foreslåede Natura 2000-lokaliteter (EFT 1997 L 107, s. 1).

missionen den 14. maj 2004. Det drejer sig om lammegrib, rød glente, pomeransfugl, perleugle, spurveugle, stor hornugle, gråspætte og stenhøne.

36. Der er dog intet i sagens akter, som tyder på, at disse arter allerede året forinden, hvor den omtvistede tilladelse blev givet, var omfattet af de bevaringsmålsætninger, som Italien havde anerkendt for området. Derfor var der ingen forpligtelse til at inddrage dem i vurderingen af virkningerne på lokaliteten.

37. Dette indebærer dog ikke, at disse arter dermed er uden beskyttelse. Tværtimod er den nye standardformular med oplysninger en indikation for, at de allerede forekom på lokaliteten ved gennemførelsen af projektet, og at disse forekomster principielt også nødvendiggjorde, at denne lokalitet blev udlagt som et særligt beskyttet område til bevaring af de pågældende arter. Da lokaliteten imidlertid klart ikke var udlagt for disse arter før den 14. maj 2004, var de i det mindste underlagt den foreløbige beskyttelsesordning for områder, som skulle udlægges, men som indtil dette tidspunkt endnu ikke var blevet udlagt, dvs. artikel 4, stk. 4, første punktum, i fugledirektivet [13], som for så vidt angår undtagelser er strengere end beskyttelsesbestemmelserne i habitatdirektivet [14]. Da Kommission imidlertid ikke har nedlagt påstand herom, skal jeg ikke nærmere behandle dette i denne sag.

38. Jeg skal derfor undersøge, hvorvidt alle de aspekter af projektet, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter ville kunne påvirke bevaringen af de i standardformularen fra 1998 oplyste arter, er blevet identificeret under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området, før tilladelsen af 14. februar 2003 blev givet.

Vurderingen af indvirkningerne på miljøet fra 2000

39. Den italienske regering er af den opfattelse, at projektets indvirkninger var blevet

13 — Jf. dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig (Basses Corbières), Sml. I, s. 10799, præmis 47 og 57. For naturtyper og arter, som skal beskyttes i henhold til habitatdirektivet, men som ved fastlæggelsen af bevaringsmålsætningen ikke er blevet tilgodeset i et rimeligt omfang, er det i denne sammenhæng et spørgsmål, om den foreløbige beskyttelsesordning for foreslåede områder bør finde anvendelse; jf. i denne sammenhæng dom af 13.1.2005, sag C-117/03, Dragaggi m.fl., Sml. I, s. 167, præmis 26, og af 14.9.2006, sag C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern m.fl., Sml. I, s. 8445, præmis 35. I begge tilfælde er det en forudsætning for, at der forligger tilsidesættelse af beskyttelsesordningen, at eksistensen af de beskyttelsesværdige goder og den skadelige påvirkning af dem bliver dokumenteret, mens det i forbindelse med anvendelsesområdet for habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kun er nødvendigt at godtgøre muligheden for en skadelig påvirkning af bevaringsmålsætningerne for at udløse en forpligtelse til at foretage en vurdering af virkningerne på lokaliteten.

14 — Basses Corbières-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 50 ff.

vurderet på rimelig vis, allerede før det i 2000 blev fastslået, at miljøet kunne bære indvirkningerne. Som bevis har den italienske regering vedlagt bilaget til denne beslutning [15]. Dette er klart en sammenfatning og vurdering af de egentlige videnskabelige undersøgelser af indvirkningerne på miljøet.

40. I bilaget beskrives og undersøges en række projekter, som imidlertid, bortset fra ændringerne af skipisten, ikke er genstand for dette søgsmål. Ændringerne af skipisten beskrives kortfattet på s. 12.

41. Indvirkningerne af samtlige undersøgte projekter på fauna, vegetation, flora og økosystemer behandles samlet på s. 27-29. I henhold hertil går man ud fra, at der hverken vil forekomme væsentlige ændringer af de forekommende dyrearters levesteder eller grundlæggende ændringer af små fugle og pattedyrs muligheder for at finde føde og tilflugtssteder.

42. Som Kommissionen med rette har anført, har dokumentets forfattere imidlertid i dette afsnit påtalt betydelige mangler ved undersøgelserne: Samlet set er indvirkningerne næsten ikke blevet behandlet. De egentlige arbejder er ikke beskrevet fuldstændigt. Ikke alle relevante arter er medtaget. Dette gælder især for fjeldrype, hvis yngle- og redepladser ikke er blevet beskrevet. Generelt er dataene om dyrelivet også af ringe kvalitet. Således nævnes tjuren, som ikke forekommer mere i dette område, men ikke murløber, sortspætte, spurvehøg og stor hornugle.

43. Derudover fastslås på s. 38 i dokumentet, at ændringerne af skipisten kun må gennemføres inden for en korridor på højst 40 meters bredde. Korridoren burde endda begrænses til 20 meters bredde. Denne begrænsning blev ikke tilgodeset ved den senere gennemførelse. Endvidere blev der på s. 40 påtalt mangler ved andre undersøgelser af fuglefaunaen, især i forbindelse med fældningerne i skoven.

44. For så vidt som den italienske regering henviser til en undersøgelse fra 1994, som nævnes i dokumentets kildehenvisninger, og til andre anvendte dokumenter samt udtalelser fra involverede myndigheder, fremgår det ikke, hvilket bidrag disse yder til vurderingen af indvirkningerne på miljøet. Den ligeledes udtrykkeligt nævnte vurdering af

15 — Bilag 1 til svarskriftet.

alternative løsninger er interessant i forbindelse med VVM-direktivet [16], og den kan også spille en rolle i forbindelse med en tilladelse i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, men for vurderingen af indvirkningerne på miljøet er den irrelevant.

45. Således har man i de undersøgelser, på hvis grundlag det i 2000 blev fastslået, at miljøet kunne bære indvirkningerne, hverken undersøgt alle aspekter af projektet eller disses indvirkninger på de forskellige beskyttede fuglearter. På baggrund af denne kritik kan man ikke på grundlag af disse undersøgelser antage, at foranstaltningerne til ændring af skipisten ikke ville skade SBO'ets integritet. De udgør derfor ikke noget egnet grundlag for at give tilladelse til disse arbejder i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

IREALP's undersøgelse fra 2002

46. IREALP's undersøgelse fra 2002 beskriver også projektet og dets indvirkninger på miljøet. Den omhandler forholdsvis intensivt indvirkningerne på vandmiljøet og geomorfologien samt vegetationen. Med hensyn til de fugle, som SBO'et er udlagt for, indeholder denne undersøgelse kun en henvisning til, at sortspætten forekommer i det omhandlede skovområde [17]. I forbindelse med et andet delprojekt, som ikke er omhandlet i denne sag, nævnes pomeransfuglen, som er opført i standardformularen med oplysninger fra år 2004 [18].

47. På grundlag af disse oplysninger kan man konkludere, at andre arter ikke er berørte, og at denne undersøgelse således er udtømmende for så vidt angår de arter, som er berørt af de forskellige projekter. Under denne forudsætning ville det imidlertid være nødvendigt at beskrive og vurdere projektets indvirkninger på sortspætte. Dette har man dog så vidt ses ikke gjort.

48. Derudover rejser de yderligere undersøgelser fra 2003 og 2005, som den italienske regering har fremlagt, samt den italienske regerings meddelelse til Kommissionen fra 2004 [19] tvivl om, at samtlige arter, som er relevante, og som er berørt af projektet, reelt er blevet undersøgt. Deri nævnes nemlig især urfugl som berørt.

49. Følgelig kan man heller ikke på grundlag af IREALP's undersøgelse fra 2002 antage, at foranstaltningerne til ændring af skipisten

16 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT L 175, s. 40.

17 — Bilagene til stævningen, s. 304.

18 — Bilagene til stævningen, s. 318.

19 — Bilagene til stævningen, s. 80 ff.

ikke ville skade SBO'ets integritet. Den udgør derfor heller ikke et tilstrækkeligt grundlag for at give tilladelse til disse arbejder i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

De efterfølgende undersøgelser

50. Under både den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen har den italienske regering fremlagt yderligere dokumenter, som vedrører de omtvistede foranstaltningers indvirkninger på miljøet. Det drejer sig om en undersøgelse af 1. december 2003 [20], en meddelelse fra det italienske miljøministerium dateret 6. august 2004 [21] og en undersøgelse af 21. december 2005 [22]. Kun den sidstnævnte overholder indholdsmæssigt kravene til en vurdering af indvirkningerne på lokaliteten, da den vedrører de berørte arealers betydning for de relevante arter og på den baggrund indeholder en vurdering af projektets indvirkninger. I sidste ende er det imidlertid usikkert, om de enkelte dokumenter formelt og indholdsmæssigt opfylder kravene til en vurdering af indvirkningerne.

51. Som Kommissionen nemlig har understreget, blev alle disse dokumenter udarbejdet *efter* tilladelsen af 14. februar 2003. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, skal en tilladelse imidlertid gives på baggrund af vurderingen af virkningerne på lokaliteten. Dette var ikke muligt i det foreliggende tilfælde. Allerede af den grund er disse dokumenter ikke et egnet grundlag som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, for tilladelsen af 14. februar 2003.

Foreløbig konklusion

52. Tilladelsen af 14. februar 2003 kunne ikke udstedes i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet det på grundlag af de italienske myndigheders undersøgelser, som er forelagt Domstolen, på det pågældende tidspunkt ikke uden enhver rimelig videnskabelig tvivl kunne udelukkes, at projektet ikke ville skade den pågældende lokalitet for så vidt angår dens bevaringsmålsætning.

B — *Habitatdirektivets artikel 6, stk. 4*

53. Det er imidlertid et spørgsmål, om tilladelsen kunne udstedes i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. I henhold

20 — Bilagene til stævningen, s. 148 ff.

21 — Bilagene til stævningen, s. 84 f.

22 — Bilaget til den italienske regerings duplik.

hertil kan en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, såfremt der ikke findes nogen alternativ løsning, og medlemsstaten træffer alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes.

54. Normalt finder denne bestemmelse kun anvendelse, *efter at* projektets virkninger er blevet undersøgt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og disse således er klarlagt, i hvert fald for så vidt som denne klarlægning er videnskabelig mulig. Det er nødvendigt at have kendskab til påvirkningen af bevaringsmålsætningen, for at habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, kan finde anvendelse, da der ellers ikke foreligger nogen forudsætning for denne undtagelsesbestemmelse, som kan undersøges. Undersøgelsen af de bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser kræver nemlig, at disse interesser afvejes mod påvirkningen af lokaliteten. Hvorvidt der er alternative løsninger, som påvirker lokaliteten mindre, kan også kun undersøges på grundlag af påvirkningen af lokaliteten. Endelig er det en forudsætning for kompensationsforanstaltninger, at man har kendskab til den påvirkning, som der skal kompenseres for [23].

55. Da man ikke havde et sådant kendskab den 14. februar 2003, synes det umiddelbart udelukket, at tilladelsen udstedt denne dag kunne støttes på habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.

56. Det bør imidlertid i særligt presserende tilfælde også være muligt at give tilladelse til projekter af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser uden forinden at gennemføre tidsrøvende videnskabelige undersøgelser. Ellers ville det f.eks. være umuligt i tilfælde af umiddelbart truende farer for vigtige retlige interesser med henblik på at afværge disse farer at iværksætte foranstaltninger, som sandsynligvis ville påvirke bevaringsmålsætningerne for beskyttede områder.

57. I sådanne tilfælde bør man ved anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, tage udgangspunkt i den værst tænkelige skade, som indgrebet kan forårsage, og vurdere, om bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser — den truende fare — kræver gennemførelse af netop disse beskyttelsesforanstaltninger, eller om disse hensyn også kan tilgodeses ved andre alternative foranstaltninger, som skader SBO'et mindre [24], f.eks. ved at afvente vurderingen af virkningerne på lokaliteten. Virkningerne skal i dette tilfælde i det mindste identificeres efterfølgende, for at de nødvendige kompensationsforanstaltninger kan iværksættes.

23 — Jf. mit forslag til afgørelse af 27.10.2005 i sagen Lauteracher Ried, nævnt ovenfor i fodnote 11, punkt 83 f.

24 — Jf. mit forslag til afgørelse af 27.4.2006 i sagen Castro Verde, nævnt ovenfor i fodnote 7, punkt 46 med yderligere henvisninger.

58. Det kan forblive uafklaret her, hvorvidt de forestående verdensmesterskaber i skiløb var egnede til at begrunde, at der ikke blev foretaget en passende vurdering af virkningerne på lokaliteten. Der er nemlig især intet, som tyder på, at man i tilstrækkeligt omfang overvejede alternativer til at ændre skipisten. Da det påhviler den italienske regering at godtgøre, at betingelserne for en undtagelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, var overholdt [25], taler dette forhold imod den italienske regering.

59. Heraf følger, at tilladelsen af 14. februar 2003 ikke kunne støttes på habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.

60. Sammenfattende kan således fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 3 og 4, sammenholdt med artikel 7 i habitatdirektivet, idet den i forbindelse med projektet om udvidelse og ændring af skiområdet Santa Caterina Valfurva (pisten benævnt »Edelweiss«) og i forbindelse med den hermed forbundne opbygning af infrastrukturen med henblik på afholdelsen af verdensmesterskabet i alpint skiløb 2005, i SBO'et IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, har tilladt foranstaltninger, der kan få væsentlig indvirkning på dette SBO, uden at have underlagt disse foranstaltninger en passende undersøgelse med henblik på at vurdere deres indvirkning på området, henset til bevaringsmålsætningerne for dette område, eller i tilstrækkeligt omfang at have undersøgt alternativer til disse foranstaltninger.

C — Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

61. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, træffer medlemsstaterne 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 som disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

62. Dette anbringende rejser tvivl om, hvorvidt bestemte aktiviteter kan være i strid med både artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 3 og 4. Hvad dette angår har jeg allerede redegjort for [26], at både stk. 2 og stk. 3 ifølge Waddenzee-dommen har til formål at forhindre negativ påvirkning af bevaringsmålsætningerne for et beskyttet område [27]. Men den omstændighed, at der er givet tilladelse til en plan eller et projekt i henhold til fremgangsmåden i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, overflødiggør — med hensyn til indgriben på den beskyttede lokalitet, der er omhandlet i planen eller projektet — en

25 — Castro Verde-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 36 og 39 f., samt mit forslag til afgørelse i sagen Castro Verde, punkt 41, og i sagen Lauteracher Ried, nævnt ovenfor i fodnote 11, punkt 68.

26 — Forslag til afgørelse af 14.9.2006, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland (IBA-Liste 2000), punkt 173.

27 — Waddenzee-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 36.

samtidig anvendelse af den generelle beskyttelsesnorm, der er fastsat i artikel 6, stk. 2 [28]. Hvis godkendelsesproceduren derimod ikke er blevet gennemført korrekt, kan såvel procedurebestemmelserne i artikel 6, stk. 3 og 4, som de indholdsmæssige krav til beskyttelsen af områder, som kommer til udtryk i alle tre bestemmelser, være tilsidesat i forbindelse med den pågældende plan eller det pågældende projekt.

63. Domstolen kan kun fastslå, at der er sket en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, for så vidt angår et SBO, såfremt der er sket forringelser eller forstyrrelser i disse bestemmelsers forstand. Disse indvirkninger skal Kommissionen principielt redegøre for og, såfremt de bestrides, føre bevis for.

64. I denne sag har Kommissionen ganske vist påpeget, at der blev fældet ca. 2 500 træer inden for SBO'et Parco Nazionale dello Stelvio, men det er uklart, om denne foranstaltning har påvirket bevaringsmålsætningerne for området negativt. En skov som sådan kan nemlig ikke være genstand for et særligt beskyttet område i henhold til fugledirektivets artikel 4, men kan kun være det, for så vidt som den som naturtype har betydning for de beskyttede fugle.

28 — Waddenzee-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 35.

65. Holdepunkter for, at det pågældende skovområde muligvis benyttes af beskyttede fuglearter, fremgår af et europæisk ynglefugleatlas, som Kommissionen har fremlagt uddrag af [29]. Ifølge dette atlas kommer især i betragtning, at hvepsevåge, fjeldrype og sortspætte benytter området. Sådanne oplysninger er egnede til at udløse den her uomtvistede forpligtelse til at foretage en vurdering af virkningerne på lokaliteten. Disse oplysninger alene er dog ikke tilstrækkelige som dokumentation for, at der faktisk foreligger en skade.

66. Det eneste dokument, som indeholder specifikke oplysninger om beskyttede arters benyttelse af de omhandlede arealer, er undersøgelsen af 21. november 2005, som den italienske regering har fremlagt sammen med duplikken [30]. Ifølge dette dokument kan de fleste af projektets indvirkninger lades ude af betragtning, og/eller de er ubetydelige. Da Kommissionen ikke har gjort indsigelse mod disse konstateringer, hvilket havde været muligt under et retsmøde, må de betragtes som korrekte.

67. Ifølge den samme undersøgelse er det imidlertid nødvendigt at kompensere for tabet af mulige ynglepladser for urfugl ved at forbedre naturtyperne et andet sted [31]. Da den italienske regering har anerkendt nød-

29 — Hagemeijer/Blair, *The EBCC Atlas of European Breeding Birds*, i uddrag, bilag 10 til stævningen.

30 — S. 6 ff. i bilaget til duplikken.

31 — S. 63 og 65 i bilaget til duplikken.

vendigheden af at kompensere for den skadelige påvirkning af urfuglen, må man nødvendigvis drage den konklusion, at bevaringsmålsætningerne for SBO'et Parco Nazionale dello Stelvio er blevet skadet for så vidt angår denne art.

68. Jeg kan derfor fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 7 i habitatdirektivet, idet den i forbindelse med projektet om udvidelse og ændring af skiområdet Santa Caterina Valfurva (pisten benævnt »Edelweiss«) og i forbindelse med den hermed forbundne opbygning af infrastrukturen med henblik på afholdelsen af verdensmesterskabet i alpint skiløb 2005, i SBO'et IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, har gennemført foranstaltninger, som har medført en forringelse af naturtyperne for urfugl og dermed har skadet bevaringsmålsætningerne for SBO'et.

D — *Fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2*

69. Genstanden for det tredje anbringende er de nødvendige retlige beskyttelsesforanstaltninger, som skal træffes for SBO'et i medfør af artikel 4, stk. 1 og 2, i fugledirektivet. Disse bestemmelser forpligter først og fremmest medlemsstaterne til at udlægge områder som SBO'er, hvilket ikke er omtvistet her [32].

70. Derudover skal medlemsstaterne efterfølgende ifølge Domstolens faste praksis tillægge SBO'er en retlig stilling for beskyttelse, hvorved det bl.a. kan sikres, at de i bilag I til direktivet nævnte fuglearter kan overleve og yngle, og at de trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilaget, men som er regelmæssigt tilbagevendende, kan yngle, skifte fjer og overvintre [33].

71. Eftersom habitatdirektivets artikel 7 bestemmer, at forpligtelserne i samme direktivs artikel 6, stk. 2, træder i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, for så vidt angår de særligt beskyttede områder, skal disse områder have en retlig beskyttelsesstatus, der ligeledes garanterer, at man dér undgår forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt betydelige forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget [34].

72. Således skal der udstedes visse bestemmelser, som sikrer tilstrækkelig beskyttelse af SBO'er.

73. Kommissionen har ganske vist ikke rejst konkrete indsigelser hverken mod de almindelige lovmæssige bestemmelser til beskyttelse af særligt beskyttede områder i Italien

32 — Dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien (Santoña), Sml. I, s. 4221, præmis 20.

33 — Se henvisningerne i fodnote 11.

34 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien (områdekort), nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 16.

og Lombardiet eller mod de specifikke bestemmelser, som er blevet udstedt med henblik på at beskytte SBO'et Parco Nazionale dello Stelvio. Men Kommissionen har på grundlag af gennemførelsen af det omtvistede projekt konkluderet, at de eksisterende retlige beskyttelsesforanstaltninger ikke er tilstrækkelige.

74. Mod denne konklusion har den italienske regering indvendt, at det forhold, at beskyttelsesforpligtelser er blevet tilsidesat, ikke beviser, at lovbestemmelser, som skal sikre beskyttelsen, er mangelfulde. I den forbindelse har den italienske regering dog underkendt, at forpligtelserne i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, ikke opfyldes udtømmende, ved at man udsteder visse bestemmelser. De beskyttelsesforanstaltninger, som disse forpligtelser indebærer, skal også sikre beskyttelse af bestemte områder *i praksis*.

75. I denne sag er bevaringsmålsætningerne for SBO'et Parco Nazionale dello Stelvio under alle omstændigheder tilsidesat for så vidt angår urfuglen. Denne skade indikerer, at man ikke har truffet alle foranstaltninger for at sikre beskyttelse af området.

76. Det er ganske vist muligt, at områder bliver skadet, selv om en medlemsstat har truffet alle forholdsregler, der med rimelighed kunne træffes, for at undgå denne skade. I sådan et tilfælde ville skaden ikke begrunde en tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2.

77. I det foreliggende tilfælde blev de omtvistede foranstaltninger imidlertid gennemført med tilladelse fra de kompetente myndigheder, uden at dette undtagelsesvist var berettiget i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Derfor er det muligt på grund af skaden at konkludere, at der foreligger en tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2.

78. Herefter skal jeg fastslå, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, idet den i forbindelse med projektet om udvidelse og ændring af skiområdet Santa Caterina Valfurva (pisten benævnt »Edelweiss«) og i forbindelse med den hermed forbundne opbygning af infrastrukturen med henblik på afholdelsen af verdensmesterskabet i alpint skiløb 2005, i SBO'et IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, har tilladt foranstaltninger, som har medført en forringelse af naturtyperne for urfugl og dermed har skadet bevaringsmålsætningerne for SBO'et.

V — Sagens omkostninger

79. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen i denne sag har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

80. Derfor foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, 3 og 4, sammenholdt med artikel 7 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, idet den i forbindelse med projektet om udvidelse og ændring af skiområdet Santa Caterina Valfurva (pisten benævnt »Edelweiss«) og i forbindelse med den hermed forbundne opbygning af infrastrukturen med henblik på afholdelsen af verdensmesterskabet i alpint skiløb 2005, i det særligt beskyttede område IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, har givet tilladelse til foranstaltninger,

— som kan få væsentlig indvirkning på dette særligt beskyttede område, uden at have underlagt disse foranstaltninger en passende undersøgelse med henblik på at vurdere deres indvirkning på området, henset til bevaringsmålsætningerne for dette område, eller i det mindste i tilstrækkeligt omfang at have undersøgt alternativer til disse foranstaltninger, og

— som har medført en forringelse af naturtyperne for urfugl (*Tetrao tetrix*) og dermed har skadet bevaringsmålsætningerne for det særligt beskyttede område.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«