FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 19 april 2007 [1]

I — Inledning

1. Kommissionen har i förevarande fördragsbrottsförfarande invänt mot tillämpningen av rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar [2] (nedan kallat fågeldirektivet) och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter [3] (nedan kallat livsmiljödirektivet), i samband med arbeten på en skidpist i nationalparken Stelvio som klassificeras som särskilt skyddsområde i den mening som avses i fågeldirektivet.

2. Frågan avser särskilt huruvida de behöriga italienska myndigheterna i tillräcklig omfattning hade undersökt projektets inverkan på det särskilda skyddsområdet innan projektet godkändes och genomfördes och om det berörda skyddsområdet påverkades.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161.

3 — EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114.

II — Tillämpliga bestämmelser

3. Natura 2000 definieras på följande sätt i artikel 3.1 i livsmiljödirektivet:

"Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med direktiv 79/409/EEG."

4. I artikel 4 i fågeldirektivet föreskrivs vilka områden som medlemsstaterna skall klassificera som särskilda skyddsområden för fåglar. I artikel 4.1 behandlades inledningsvis även skyddet för dessa områden enligt följande:

"1. För de arter som anges i bilaga 1 skall särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta skall hänsyn tas till

a) utrotningshotade arter,

b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,

c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,

d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering skall hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, skall medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

3. ...

4. Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ovan skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för

att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. ..."

5. Skyddet för särskilda skyddsområden har ändrats genom artikel 7 i livsmiljödirektivet enligt följande:

"Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2-4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409/EEG har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare."

6. Denna bestämmelse förklaras närmare i sjunde skälet i livsmiljödirektivet enligt följande:

"Alla de utsedda områdena, även de som nu eller i framtiden klassificeras som särskilda skyddsområden i enlighet med direktiv 79/409/EEG ..., måste införlivas med det sammanhängande europeiska ekologiska nätet."

7. De i förevarande fall tillämpliga bestämmelserna i artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

"2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller pro-

jektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

... "

8. Det tionde skälet i livsmiljödirektivet lyder härvid på följande sätt:

"En lämplig bedömning måste göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden."

III — Bakgrunden, det administrativa förfarandet och parternas yrkanden

9. Italien klassificerade år 1998 [4] nationalparken Stelvio som ett särskilt skyddsområde i den mening som avses i fågeldirektivet. Det särskilda skyddsområdet omfattar 59 809 hektar och är beläget i Alperna. Enligt den standardiserade datablankett som Italien skickade in i november 1998 förekommer flera av de fågelarter som förtecknas i bilaga 1 till fågeldirektivet inom skyddsområdet. Det rör sig om följande arter: kungsörn (*Aquila chrysaetos*), pilgrimsfalk (*Falco peregrinus*), bivråk (*Pernis apivorus*), järpe (*Bonasa bonasia*), fjällripa (*Lagopus mutus helvetica*), orre (*Tetrao tetrix*), tjäder (*Tetrao urogallus*) och spillkråka (*Dryocopus martius*) — samt följande flyttfåglar: sparvhök (*Accipiter nisus*), ormvråk (*Buteo buteo*) och murkrypare (*Tichodroma muraria*).

10. I en ytterligare standardiserad datablankett av den 14 maj 2004 angavs andra arter som finns förtecknade i bilaga 1, nämligen lammgam (*Gypaetus barbatus*), röd glada (*Milvus milvus*), fjällpipare (*Charadrius morinellus*), pärluggla (*Aegolius funereus*), sparvuggla (*Glaucidium passerinum*), berguv

4 — Enligt den standardiserade datablankett som de italienska myndigheterna har fyllt ut till och med redan år 1988. Se bilagor till ansökan, s. 33 och s. 47.

(*Bubo bubo*), gråspett (*Picus canus*) och stenhöna (*Alectoris graeca saxatilis*).

11. Kommissionen har riktat kritik mot arbeten som har utförts inom det särskilda skyddsområdet. Nationalparken godkände dessa åtgärder den 14 februari 2003. Det rörde sig om en ändring av två skidpister och det därmed förbundna uppförandet av en infrastruktur. Syftet därmed var att förbereda 2005 års alpina världsmästerskap. Inom ramen för detta projekt höggs i en skog ut en korridor som var 50 meter bred och 500 meter lång. Cirka 2 500 träd fälldes. Det rörde sig om gran, cembratall och lärkträd. Enligt en undersökning från år 2005, som har framlagts av Italien, skall emellertid endast cirka 7 000 m^2 ha berörts. [5]

12. Innan detta godkännande utfärdades genomfördes två undersökningar med avseende på miljöeffekterna. Den första var daterad år 1999. Till följd av ändringar av det projekt som hade undersökts presenterade ett institut i regionen Lombardiet, nämligen Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicate alle aree alpine (nedan kallat IREALP), en ytterligare undersökning i september 2002 avseende miljöeffekterna av det ändrade projektet. Denna undersökning avsåg särskilt åtgärder för att kompensera och minska miljöskador.

13. I anslutning därtill presenterades år 2003, efter det att det omtvistade godkännandet hade utfärdats, ytterligare två undersökningar av Valfurvas kommun, varav den ena som var daterad den 1 december 2003 likaså avsåg det berörda området. Italien ingav slutligen ytterligare en undersökning från år 2005 i samband med dupliken.

14. Kommissionen fick kännedom om åtgärderna genom ett klagomål. Den ansåg att Italien hade åsidosatt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet samt artiklarna 6 och 7 i livsmiljödirektivet genom att godkänna och genomföra dessa åtgärder.

15. Kommissionen anmodade, genom en formell underrättelse av den 19 december 2003, Italien att inkomma med ett yttrande. Eftersom den italienska regeringen inte svarade inom den föreskrivna fristen på två månader, skickade kommissionen den 9 juli 2004 ett motiverat yttrande till Italien, i vilket den föreskrev en ytterligare frist på två månader inom vilken Italien skulle efterkomma de krav som uppställs i gemenskapsrätten.

16. Den italienska regeringen svarade genom skrivelse av den 8 september 2004 och av den 15 september 2004. Trots dessa svar vidhöll kommissionen sin uppfattning och väckte förevarande talan.

5 — Bilagor till dupliken, s. 24 och s. 54.

17. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

fastställa att Republiken Italien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 6.2–6.4, jämförd med artikel 7, i direktiv 92/43 och enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409, i samband med projektet för att utvidga och anpassa skidområdet Santa Caterina Valfurva (de skidpister som kallas Bucaneve och Edelweiss) samt för att uppföra härtill hörande skidinfrastruktur med avseende på 2005 års alpina världsmästerskap i det särskilda skyddsområdet IT 2040044 Nationalparken Stelvio, genom att

— tillåta att det vidtas åtgärder som kan ha betydande inverkan på det särskilda skyddsområdet IT 2040044 Nationalparken Stelvio, utan att göra en lämplig bedömning av dessa åtgärder med avseende på deras konsekvenser för målsättningen vad gäller bevarandet av området och i vart fall utan att iaktta de bestämmelser enligt vilka det, om det gjorts en negativ bedömning av konsekvenserna för området, är möjligt att genomföra ett projekt endast i det fall det saknas alternativa lösningar och endast efter att ha vidtagit och underrättat kommissionen om alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande,

— underlåta att vidta åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka det särskilda skyddsområdet IT 2040044 Nationalparken Stelvio har utsetts,

— underlåta att ge det särskilda skyddsområdet IT 2040044 Nationalparken Stelvio en skyddad rättslig ställning, som särskilt kan säkerställa överlevnaden och fortplantningen för de fågelarter som anges i bilaga 1 till direktiv 79/409 samt skydda häcknings-, ruggnings- och övervintringsområdena för de regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1, och

förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

18. Republiken Italien har inte framställt några yrkanden, men har begärt att kommissionen skall överväga att återkalla talan.

IV — Rättslig bedömning

19. Inledningsvis skall föremålet för talan preciseras. Kommissionen har ifrågasatt ett projekt för att utvidga och anpassa skidom-

rådet Santa Caterina Valfurva (de skidpister som kallas Bucaneve och Edelweiss) samt för att uppföra härtill hörande skidinfrastruktur med avseende på 2005 års alpina världsmästerskap.

20. Av de italienska undersökningar som har lämnats in framgår att en hel rad åtgärder planerades i detta sammanhang, särskilt anläggandet av en skidstadion, en kabinbana, en sittlift, en värmestuga samt arbeten för att ändra två skidpister som är anslutna till varandra (Bucaneve och Edelweiss).

21. Italien har i svaromålet emellertid med rätta betonat att kommissionen konkret endast har beskrivit arbetena för att ändra den andra skidpisten (Edelweiss), vilket krävde att cirka 2 500 träd fälldes. [6] Kommissionen har bekräftat detta i repliken genom att begränsa talan till att gälla de åtgärder som beviljades den 14 februari 2003. Följaktligen är enbart detta delprojekt föremål för förevarande talan.

22. Kommissionen har åberopat tre grunder till stöd för sin talan avseende arbetena för att ändra skidpisten, varvid den första grunden består av två separata delar.

23. Genom den första grunden har kommissionen gjort gällande att Italien har åsidosatt artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet i samband med att projektet godkändes. Artikel 6.3 har åsidosatts genom att godkännandet utfärdades utan att projektets inverkan på det särskilda skyddsområdet hade undersökts i tillräcklig omfattning (punkt A nedan). Vidare har artikel 6.4 åsidosatts genom att kraven för ett godkännande vid ett negativt resultat av denna bedömning inte hade iakttagits (punkt B nedan).

24. Genom den andra grunden har kommissionen gjort gällande att Italien har åsidosatt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom projektet. I samband med projektet har nämligen inte alla nödvändiga åtgärder vidtagits för att förhindra en försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka det särskilda skyddsområdet har utsetts (punkt C nedan).

25. Den tredje grunden avser slutligen de rättsliga skyddsåtgärder som krävs enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet för det särskilda skyddsområdet. Av genomförandet av det omtvistade projektet har kommissionen dragit slutsatsen att de rättsliga skyddsåtgärder som vidtagits inte är tillräckliga (punkt D nedan).

6 — Se ovan punkt 11.

A — *Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet*

26. Enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, först efter det att de genom att på lämpligt sätt bedöma de konsekvenser som denna plan eller detta projekt har på detta område har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter det att de har hört allmänhetens åsikt. Domstolen har i tidigare rättspraxis slagit fast att det med denna bestämmelse inrättas ett förfarande, som genom föregående kontroller syftar till att säkerställa att planer eller projekt endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området. [7]

27. Parterna är i förevarande fall överens om att det var nödvändigt att företa en sådan konsekvensbedömning av de arbeten för att ändra skidpisten vilka godkändes genom beslut av den 14 februari 2004.

Kraven på en konsekvensbedömning

28. I detta avseende har domstolen redan slagit fast att de nationella myndigheterna endast skall godkänna en sådan plan eller ett sådant projekt som är i fråga efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan. [8]

29. En konsekvensbedömning kan följaktligen endast utgöra grunden för ett myndighetstillstånd i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet när den ur ett vetenskapligt perspektiv undanröjer alla rimliga tvivel om att planen eller projektet kommer att skada det berörda området.

30. Detta förutsätter att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka nämnda mål identifieras med hjälp av bästa vetenskapliga kunnande på området vid bedömningen av konsekvenserna. [9]

31. Vad gäller de områden som skall klassificeras enligt livsmiljödirektivet har dom-

7 — Se dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (Waddenzee) (REG 2004, s. I-7405), punkt 34, och av den 26 oktober 2006 i mål C-239/04, kommissionen mot Portugal (Castro Verde) (REG 2006, s. I-10183), punkt 19.

8 — Se domen i målet Waddenzee (ovan fotnot 7), punkterna 56 och 59, och domen i målet Castro Verde (ovan fotnot 7), punkt 20.

9 — Se domen i målet Waddenzee (ovan fotnot 7), punkt 54.

stolen i tidigare rättspraxis slagit fast att målsättningen att bevara, vilken framgår av artiklarna 3 och 4 i livsmiljödirektivet, och i synnerhet artikel 4.4 häri, kan fastställas mot bakgrund av bland annat områdets betydelse för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 i direktivet eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för. [10]

32. De ovannämnda bestämmelserna är visserligen inte direkt tillämpliga på de särskilda skyddsområdena enligt fågeldirektivet. Enligt artikel 4.1 och 4.2 i detta direktiv skall medlemsstaterna emellertid enligt domstolens fasta rättspraxis ge det särskilda skyddsområdet en rättsligt skyddad ställning som gör det möjligt att bland annat säkerställa överlevnad och fortplantning för de fågelarter som nämns i bilaga 1 samt fortplantning, ruggning och övervintring av regelbundet förekommande flyttfågelarter som inte anges i nämnda bilaga. [11]

33. Bevarandemålen enligt fågeldirektivet hänför sig därför till överlevnad och fortplantning av de fågelarter för vilka det berörda området har klassificerats. För vilka arter ett område har klassificerats framgår i princip av den standardiserade datablanketten som medlemsstaten lämnar in till kommissionen, [12] om inte längre gående bevarandemål dokumenteras i andra handlingar, till exempel i bestämmelser om skyddsområdet.

34. I förevarande fall kan dessa arter fastställas på grundval av den standardiserade datablankett från november 1998 som de italienska myndigheterna lämnade till kommissionen. Bland de arter som anges i bilaga 1 nämns kungsörn, pilgrimsfalk, bivråk, järpe, fjällripa, orre, tjäder och spillkråka i den standardiserade datablanketten. Dessutom nämns flyttfåglarna sparvhök, ormvråk och murkrypare. Sparvhök och murkrypare betecknas emellertid med bokstaven D, det vill säga de bedöms som obetydliga. Man kan därför utgå från att de inte omfattas av bevarandemålen.

35. I princip uppkommer frågan huruvida därutöver de ytterligare arter som har angetts i den standardiserade datablankett som Italien har lämnat till kommissionen den

10 — Se domen i målet Waddenzee (ovan fotnot 7), punkt 54.

11 — Se dom av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike (Seines mynning) (REG 1999, s. I-1719), punkt 21, av den 27 februari 2003 i mål C-415/01, kommissionen mot Belgien (områdeskartor) (REG 2003, s. I-2081), punkt 15, av den 6 mars 2003 i mål C-240/00, kommissionen mot Finland (fågelskyddsområden) (REG 2003, s. I-2187), punkt 16, och av den 23 mars 2006 i mål C-209/04, kommissionen mot Österrike (Lauteracher Ried) (REG 2006, s. I-2755), punkt 32.

12 — Den standardiserade datablanketten grundar sig på kommissionens beslut av den 18 december 1996 om ett formulär för upplysningar om områden som föreslagits som Natura 2000-områden (EGT L 107, 1997, s. 1).

14 maj 2004 skall beaktas. Det rör sig därvid om lammgam, röd glada, fjällpipare, pärluggla, sparvuggla, berguv, gråspett och stenhöna.

36. Det finns dock inget i handlingarna i målet som tyder på att dessa arter redan ett år tidigare när det omtvistade godkännandet utfärdades omfattades av de bevarandemål som Italien hade fastställt för området. Härav följer att det inte fanns någon skyldighet att beakta dessa vid konsekvensbedömningen.

37. Dessa arter berövas därigenom emellertid inte allt skydd. Den nya standardiserade datablanketten utgör i stället ett tecken på att de redan förekom i området då projektet genomfördes och att förekomsten av dessa i princip krävde att området klassificerades som ett särskilt skyddsområde för att bevara de berörda arterna. Eftersom området emellertid fram till den 14 maj 2004 uppenbarligen inte hade klassificerats för dessa arter, var åtminstone de preliminära skyddsbestämmelserna för områden som borde ha klassificerats men som vid denna tidpunkt ännu inte hade klassificerats tillämpliga på dessa arter, det vill säga artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet, [13] som innehåller strängare undantagsbestämmelser än skyddsbestämmelserna i livsmiljödirektivet. [14] Eftersom kommissionen emellertid inte har framställt anmärkning härom, behöver denna fråga inte prövas i förevarande fall.

38. Det skall följaktligen undersökas huruvida alla aspekter av projektet, som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kunde påverka bevarandet av de arter som har angetts i den standardiserade datablanketten av år 1998, har kunnat identifieras med hjälp av bästa vetenskapliga kunnande på området innan godkännandet utfärdades den 14 februari 2003.

Miljökonsekvensbeskrivningen från år 2000

39. Enligt den italienska regeringen hade det gjorts en lämplig bedömning av konsekven-

13 — Se dom av den 7 december 2000 i mål C-374/98, kommissionen mot Frankrike (Basses Corbières) (REG 2000, s. I-10799), punkterna 47 och 57. För de livsmiljötyper och de arter som skall skyddas enligt livsmiljödirektivet men som inte har beaktats på ett lämpligt sätt vid fastställandet av bevarandemålen uppkommer i detta sammanhang frågan om huruvida de preliminära skyddsbestämmelserna skulle kunna tillämpas på föreslagna områden. Se i detta avseende dom av den 13 januari 2005 i mål C-117/03, Dragaggi m.fl. (REG 2005, s. I-167), punkt 26, och av den 14 september 2006 i mål C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (REG 2006, s. I-8445), punkt 35. I båda fallen krävs att förekomsten av skyddsobjekten och inverkningarna på dessa har kunnat visas för att skyddsbestämmelsen skall anses ha åsidosatts, medan det inom tillämpningsområdet för artikel 6.3 i livsmiljödirektivet endast måste visas att bevarandemålen skulle kunna påverkas för att det skall kunna uppkomma en skyldighet att genomföra en konsekvensbedömning.

14 — Se domen i målet Basses Corbières (ovan fotnot 13), punkt 50 och följande punkter.

serna av projektet redan innan projektet godkändes från miljösynpunkt år 2000. För att styrka detta har den italienska regeringen ingett bilagan till detta beslut. [15] Det rör sig därvid uppenbarligen om en sammanfattning och bedömning av de vetenskapliga undersökningarna avseende miljökonsekvenserna.

40. En hel rad projekt har beskrivits och bedömts, vilka emellertid med undantag för ändringarna av skidpisten inte är föremål för förevarande förfarande. Ändringarna av skidpisten beskrivs kort på sidan 12.

41. Konsekvenserna av alla undersökta projekt på faunan, vegetationen, floran och ekosystemen beskrivs tillsammans på sidorna 27–29. Det undersökande organet har utgått från att det varken sker någon väsentlig ändring av livsmiljöerna för förekommande djurarter eller någon grundläggande ändring av förekomsten av näring och tillflyktsorter för små fåglar och däggdjur.

42. Såsom kommissionen med rätta har påpekat har emellertid de personer som har författat dokumentet i detta avsnitt gjort gällande att undersökningen är behäftad med betydande brister. Konsekvenserna har inte beaktats i någon större utsträckning. Arbetena har inte beskrivits fullständigt. Alla relevanta arter omfattas inte av undersökningen. Detta gäller särskilt för fjällripan, vars parnings- och häckningsplatser inte har undersökts. Uppgifterna om djurvärlden håller inte heller i övrigt hög kvalitet. Sålunda nämns tjäder som inte längre finns i detta område men däremot inte murkrypare, spillkråka, sparvhök och berguv.

43. På sidan 38 i dokumentet anges också att ändringarna av skidpisten inte får utföras inom en korridor som är mer än 40 meter bred. Korridorens bredd skall i stället begränsas till 20 meter. Denna begränsning beaktades inte när ändringarna därefter genomfördes. På sidan 40 uppmanades till ytterligare undersökningar av de fågelarter som förekom i regionen, särskilt i samband med skogsavverkningen.

44. Vad beträffar den italienska regeringens hänvisning till en biologisk undersökning från år 1994, som nämns i de källor som anges i dokumentet, och andra dokument som har åberopats samt de synpunkter som har framförts av de myndigheter som är parter i målet, är det svårt att se vilken betydelse de har för konsekvensbedömningen. Den uttryckligen omnämnda alter-

15 — Se bilaga 1 till svaromålet.

nativa prövningen är av intresse inom ramen för direktiv 85/337/EEG [16] och kan även vara av betydelse inom ramen för ett godkännande enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Den saknar emellertid betydelse för konsekvensbedömningen.

45. I de undersökningar på grundval av vilka projektet godkändes från miljösynpunkt år 2000 undersöktes följaktligen varken alla aspekter av projektet eller dess konsekvenser för de olika skyddade fågelarterna. Det kan på grundval av dessa invändningar inte antas att åtgärderna för att ändra skidpisten inte skadade det särskilda skyddsområdet. De utgör därför inte någon lämplig grund för att godkänna dessa arbeten enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

IREALP:s undersökning från år 2002

46. I IREALP:s undersökning från år 2002 beskrivs också projektet och den miljöpåverkan som det medför. I denna undersökning har IREALP relativt intensivt befattat sig med inverkan på vattenhushållningen, geomorfologin och vegetationen. Vad beträffar de fåglar för vilka det särskilda skyddsområdet har klassificerats har IREALP endast noterat att spillkråka förekommer i det berörda skogsområdet. [17] I samband med ett annat delprojekt som inte är föremål för förevarande mål nämns fjällpipare, vilken finns förtecknad i den standardiserade datablanketten av år 2004. [18]

47. Mot bakgrund av dessa uppgifter skulle man kunna dra slutsatsen att andra arter inte berörs och att de arter som berörs av de olika projekten fullständigt omfattas av denna undersökning. Förutsatt att detta är riktigt hade det emellertid varit nödvändigt att redogöra för och bedöma den inverkan som projektet har på spillkråkan. Det finns emellertid inte något som tyder på att detta har gjorts.

48. Därutöver utgör de ytterligare undersökningar som har lämnats in av Italien från år 2003 och år 2005 och ett meddelande från Italien till kommissionen från år 2004 [19] grund för tvivel om huruvida alla relevanta arter som berörs av projektet omfattades. Där nämns nämligen att särskilt orre skall anses som berörd.

49. Följaktligen kan det inte heller på grundval av IREALP:s undersökning från år 2002 antas att åtgärderna för att ändra skidpisten

16 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

17 — Bilagor till ansökan, s. 304.

18 — Bilagor till ansökan, s. 318.

19 — Bilagor till ansökan, s. 80 och följande sidor.

inte skadar det särskilda skyddsområdet. Den utgör därför inte heller någon tillräcklig grund för godkännande av dessa arbeten enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

51. Såsom kommissionen nämligen har betonat upprättades alla dessa dokument *efter* godkännandet av den 14 februari 2003. Enligt artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet skall ett godkännande emellertid ske med beaktande av konsekvensbedömningen. Detta var inte möjligt i förevarande fall. Redan av det skälet utgör dessa dokument inte någon lämplig grund i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet för godkännandet av den 14 februari 2003.

De efterföljande undersökningarna

Slutsats i denna del

50. Italien har såväl under det administrativa förfarandet som inför domstolen lämnat in ytterligare dokument som avser miljöpåverkan av de omtvistade åtgärderna. Det rör sig om en undersökning av den 1 december 2003, [20] ett meddelande från det italienska miljöministeriet daterat den 6 augusti 2004 [21] och en undersökning av den 21 december 2005. [22] Endast i den sistnämnda har de krav som ställs på en konsekvensbedömning följts, eftersom betydelsen av de berörda områdena för de relevanta arterna har undersökts i denna och den inverkan som projektet medför har bedömts. Det saknar emellertid betydelse huruvida formen av och innehållet i de enskilda dokumenten uppfyller de krav som ställs på en konsekvensbedömning.

52. Godkännandet av den 14 februari 2003 kunde inte utfärdas enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, eftersom det på grundval av de italienska myndigheternas undersökningar som getts in till domstolen inte kunde fastställas att varje rimligt vetenskapligt tvivel att projektet inte hade någon inverkan på det berörda områdets bevarandemål vid denna tidpunkt kunde uteslutas.

B — *Artikel 6.4 i livsmiljödirektivet*

53. Frågan uppkommer emellertid huruvida godkännandet kunde utfärdas enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Enligt denna kan en

20 — Bilagor till ansökan, s. 148 och följande sidor.
21 — Bilagor till ansökan, s. 84 och följande sida.
22 — Bilagor till Italiens duplik.

plan eller ett projekt genomföras trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området om det krävs av hänsyn till tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, under förutsättning att alternativa lösningar saknas och medlemsstaten vidtar alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande.

54. Normalt sett kan bestämmelsen endast tillämpas *efter* det att konsekvenserna av projektet har identifierats och fastställts enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, i vart fall såvida detta konstaterande är vetenskapligt möjligt. Det krävs kännedom om att bevarandemålen har påverkats för att artikel 6.4 i livsmiljödirektivet skall kunna tillämpas, eftersom inget av villkoren i denna undantagsbestämmelse kan prövas i annat fall. Vid bedömningen av om det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse krävs en avvägning mellan dessa intressen och inverkan på området. Huruvida det finns alternativ som påverkar området i mindre utsträckning kan också endast bedömas med beaktande av skadan. För att kompensationsåtgärder skall kunna vidtas krävs slutligen kännedom om den skada som skall kompenseras. [23]

55. Eftersom någon sådan kännedom inte fanns den 14 februari 2003 förefaller det vid ett första påseende uteslutet att åberopa artikel 6.4 i livsmiljödirektivet till stöd för det godkännande som utfärdades detta datum.

56. Det måste emellertid i särskilt brådskande fall även vara möjligt att godkänna ett projekt av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, utan att dessförinnan ha genomfört tidskrävande vetenskapliga undersökningar. I annat fall skulle det till exempel inte vara möjligt att vid överhängande risk för de viktigaste rättsliga intressena vidta åtgärder för förebyggande av risker, som förmodligen skulle beröra bevarandemålen för skyddsområdena.

57. I sådana fall skall det vid tillämpningen av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet antas att ingreppet medför största tänkbara skada och avvägas om tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse — den överhängande risken — kräver att just dessa skyddsåtgärder genomförs eller om de också kan tillgodoses genom andra alternativa åtgärder, till exempel genom att avvakta konsekvensbedömningen, som i mindre grad påverkar det särskilda skyddsområdet negativt. [24] Konsekvenserna skall i det fallet åtminstone identifieras i efterhand, för att nödvändiga kompensationsåtgärder skall kunna vidtas.

23 — Jämför mitt förslag till avgörande av den 27 oktober 2005 i mål C-209/04, kommissionen mot Österrike (Lauteracher Ried) (REG 2006, s. I-2755), punkt 83 och följande punkt.

24 — Se mitt förslag till avgörande av den 27 april 2006 i mål C-239/04, kommissionen mot Portugal (Castro Verde) (REG 2006, s. I-10183), punkt 46 och däri angiven rättspraxis.

58. Frågan huruvida det förestående alpina världsmästerskapet var ägnat att motivera att det inte gjordes någon lämplig konsekvensbedömning behöver inte besvaras i förevarande fall. Det finns nämligen inte någonting som tyder på att alternativa lösningar till ändringen av skidpisten har beaktats i tillräcklig utsträckning. Eftersom det åligger Italien att visa att villkoren för undantag enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet föreligger, [25] skall detta läggas Italien till last.

C — *Artikel 6.2 i livsmiljödirektivet*

59. Med hänsyn till vad som anförts kunde inte artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ligga till grund för godkännandet av den 14 februari 2003.

61. Enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet skall medlemsstaterna i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra en försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

60. Sammanfattningsvis kan således konstateras att Republiken Italien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 6.3 och 6.4, jämförd med artikel 7, i livsmiljödirektivet, i samband med projektet för att utvidga och anpassa skidområdet Santa Caterina Valfurva (den skidpist som kallas Edelweiss) samt för att uppföra härtill hörande skidinfrastruktur med avseende på 2005 års alpina världsmästerskap i det särskilda skyddsområdet IT 2040044 Nationalparken Stelvio, genom att godta åtgärder som kan ha betydande inverkan på detta särskilda skyddsområde, utan att göra en lämplig konsekvensbedömning av dessa åtgärder med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området eller i tillräcklig omfattning undersöka alternativen till dessa åtgärder.

62. Denna grund föranleder frågan om huruvida viss verksamhet kan innebära att inte bara artikel 6.2 utan även artikel 6.3 och 6.4 har åsidosatts. Jag har i detta sammanhang redan anfört [26] att både artikel 6.2 och artikel 6.3 enligt domen i målet Waddenzee syftar till att förhindra inverkan på målet att bevara ett skyddsområde. [27] När en plan eller ett projekt väl har godkänts enligt förfarandet i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är det emellertid inte nödvändigt att samtidigt

25 — Se domen i målet Castro Verde (ovan fotnot 7), punkt 36 och punkt 39 och följande punkt, samt mitt förslag till avgörande i målet Castro Verde (ovan fotnot 24), punkt 41, och domen i målet Lauteracher Ried (ovan fotnot 23), punkt 68.

26 — Se förslag till avgörande av den 14 september 2006 i mål C-418/04, kommissionen mot Irland (IBA-listan 2000) (målet anhängigt vid domstolen), punkt 173.

27 — Domen i målet Waddenzee (ovan fotnot 7), punkt 36.

bedöma ingreppet på det skyddade området mot bakgrund av den allmänna skyddsnorm som föreskrivs i artikel 6.2 i direktivet. [28] Har tillståndsförfarandet däremot inte genomförts korrekt kan inte bara bestämmelserna i artikel 6.3 och 6.4 i direktivet om förfarandet, utan även de sakliga krav på områdesskydd som följer av alla tre bestämmelserna, ha åsidosatts.

63. Domstolen kan endast fastställa att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet har åsidosatts med avseende på ett särskilt skyddsområde om försämringar eller störningar i den mening som avses i denna bestämmelse har fastställts föreligga. Det åligger i princip kommissionen att visa att dessa effekter förekommer och bevisa dem om de har bestritts.

64. Kommissionen har i förevarande fall visserligen anfört att cirka 2 500 träd hade fällts i det särskilda skyddsområdet Nationalparken Stelvio, men det är oklart huruvida denna åtgärd har haft någon inverkan på områdets bevarandemål. Skog som sådan kan nämligen enligt artikel 4 i fågeldirektivet inte vara föremål för ett särskilt skyddsområde utan endast i den mån som den är av betydelse för de skyddade fågelarterna som livsmiljö.

28 — Domen i målet Waddenzee (ovan fotnot 7), punkt 35.

65. Att det berörda skogsområdet möjligtvis utnyttjas av de skyddade fågelarterna framgår av en europeisk atlas över häckande fåglar, ur vilken kommissionen har lämnat utdrag. [29] Enligt denna rör det sig särskilt om bivråk, fjällripa och spillkråka. Sådan information kan medföra en skyldighet, vilken inte har bestritts här, att göra en konsekvensbedömning. Den räcker emellertid inte i sig för att visa att en faktisk skada har uppkommit.

66. Det enda dokument som innehåller specifika uppgifter om de skyddade arternas utnyttjande av de berörda områdena är en undersökning av den 21 november 2005 som Italien har ingett i samband med dupliken. [30] Enligt detta dokument är den största delen av projektets effekter försumbar eller obetydlig. Eftersom kommissionen inte har bestritt detta konstaterande, vilket hade varit möjligt vid en muntlig förhandling, skall de anses vara riktiga.

67. Enligt samma undersökning är det emellertid nödvändigt att kompensera förlusten av potentiella häckningsplatser för orrar genom att förbättra livsmiljöerna på en annan ort. [31] Bedömningen att Italien

29 — Se Hagemeijer/Blair, *The EBCC Atlas of European Breeding Birds*, i utdrag, bilaga 10 till ansökan.

30 — S. 6 och följande sidor i bilagan till dupliken.

31 — S. 63 och 65 i bilagan till dupliken.

måste kompensera för den negativa inverkan för orrar leder till slutsatsen att bevarandemålen för det särskilda skyddsområdet Nationalparken Stelvio har påverkats med avseende på denna art.

68. Det skall följaktligen fastställas att Republiken Italien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 6.2, jämförd med artikel 7, i livsmiljödirektivet i samband med projektet för att utvidga och anpassa skidområdet Santa Caterina Valfurva (den skidpist som kallas Edelweiss) samt för att uppföra härtill hörande skidinfrastruktur med avseende på 2005 års alpina världsmästerskap i det särskilda skyddsområdet IT 2040044 Nationalparken Stelvio, genom att vidta åtgärder som har medfört en försämring av livsmiljöerna för orre och därmed har påverkat bevarandemålen för det särskilda skyddsområdet.

D — *Artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet*

69. Den tredje grunden avser de rättsliga skyddsåtgärder som enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet skall vidtas inom det särskilda skyddsområdet. I dessa bestämmelser föreskrivs inledningsvis en skyldighet att utse särskilda skyddsområden, vilken inte har ifrågasatts i förevarande fall. [32]

70. Därutöver skall medlemsstaterna, enligt domstolens rättspraxis, enligt dessa bestämmelser ge det särskilda skyddsområdet en rättsligt skyddad ställning som gör det möjligt att bland annat säkerställa överlevnad och fortplantning för de fågelarter som nämns i bilaga 1 samt fortplantning, ruggning och övervintring av regelbundet förekommande flyttfågelarter som inte anges i nämnda bilaga. [33]

71. Eftersom det i artikel 7 i livsmiljödirektivet föreskrivs att de förpliktelser som bland annat följer av artikel 6.2 i samma direktiv skall ersätta de förpliktelser som följer av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet vad gäller det särskilda skyddsområdet, skall det rättsliga skyddet för dessa områden även säkerställa att försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt betydande störningar av de arter för vilka områdena har utsetts förhindras. [34]

72. Därmed skall särskilda bestämmelser antas som avser att säkerställa ett tillräckligt skydd för det särskilda skyddsområdet.

73. Kommissionen har emellertid inte framfört några konkreta invändningar mot den allmänna lagstiftningen om skydd för särskilda skyddsområden i Italien och Lombar-

32 — Se dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien (Santoña) (REG 1993, s. I-4221), punkt 20.

33 — Se hänvisningarna ovan i fotnot 11.

34 — Se domen i målet kommissionen mot Belgien (områdeskartor) (ovan fotnot 11), punkt 16.

diet eller mot den specifika lagstiftningen som antogs för att skydda det särskilda skyddsområdet Nationalparken Stelvio. Kommissionen har i stället, av den omständigheten att det omtvistade projektet genomfördes, dragit slutsatsen att gällande rättsliga skyddsåtgärder inte är tillräckliga.

74. Italien har mot denna slutsats anfört att den omständigheten att skyldigheten att skydda områdena har åsidosatts inte innebär att de rättsliga bestämmelserna som avser att säkerställa skyddet är undermåliga. Därvid har Italien emellertid bortsett från att de skyldigheter som föreskrivs i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet inte endast hänför sig till antagandet av särskilda bestämmelser. De skyddsåtgärder som krävs enligt dessa bestämmelser måste även *praktiskt* säkerställa skyddet av bestämda områden.

75. I förevarande fall har bevarandemålen för det särskilda skyddsområdet Nationalparken Stelvio åtminstone åsidosatts med avseende på orre. Denna skada är ett tecken på att alla åtgärder för att säkerställa skyddet för området inte hade vidtagits.

76. Det kan visserligen förhålla sig på det sättet att områden skadas trots att en medlemsstat har vidtagit alla de åtgärder som kan begäras för att förhindra denna skada. I det fallet kan inte skadan åberopas till stöd för att artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet har åsidosatts.

77. I förevarande fall har de omtvistade åtgärderna emellertid vidtagits med godkännande av de behöriga myndigheterna, utan att detta undantagsvis har motiverats enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Av det skälet är det möjligt att av skadan dra slutsatsen att artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet har åsidosatts.

78. Mot bakgrund av det ovan anförda kan fastställas att Republiken Italien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet i samband med projektet för att utvidga och anpassa skidområdet Santa Caterina Valfurva (den skidpist som kallas Edelweiss) samt för att uppföra härtill hörande skidinfrastruktur med avseende på 2005 års alpina världsmästerskap i det särskilda skyddsområdet IT 2040044 Nationalparken Stelvio, genom att godta åtgärder som har medfört en försämring av livsmiljöerna för orre och därmed har påverkat bevarandemålen för det särskilda skyddsområdet.

V — Rättegångskostnader

79. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionens talan har vunnit bifall på alla grunder i förevarande fall, skall Republiken Italien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

VI — Förslag till avgörande

80. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen beslutar följande:

1. Republiken Italien har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 6.2–6.4, jämförd med artikel 7, i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och enligt artikel 4.1 och 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, i samband med projektet för att utvidga och anpassa skidområdet Santa Caterina Valfurva (den skidpist som kallas Edelweiss) samt för att uppföra härtill hörande skidinfrastruktur med avseende på 2005 års alpina världsmästerskap i det särskilda skyddsområdet IT 2040044 Nationalparken Stelvio, genom att godta åtgärder

   — som kan ha betydande inverkan på detta särskilda skyddsområde, utan att göra en lämplig konsekvensbedömning av dessa åtgärder med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området eller i tillräcklig omfattning undersöka alternativen till dessa åtgärder, och

   — som har medfört en försämring av livsmiljöerna för orre (*Tetrao tetrix*) och därmed har påverkat bevarandemålen för det särskilda skyddsområdet.

2. Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.