FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON

fremsat den 3. maj 2007 [1]

1. I denne sag har Kommissionen i medfør af artikel 226 EF nedlagt påstand om, at det fastslås, at Italien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 79/409 [2] (herefter »fugledirektivet«) og artikel 6, stk. 2, 3 og 4, samt artikel 7 i direktiv 92/43 [3] (herefter »habitatdirektivet«), idet medlemsstaten har undladt at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arter i det særligt beskyttede område (herefter »SBO«) »Valloni e steppe pedegarganiche«. Herved rejses spørgsmålet om forholdet mellem disse bestemmelser i de to direktiver.

Relevante fællesskabsbestemmelser

Fugledirektivet

2. I fugledirektivets artikel 1 fastslås det, at direktivet »vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som [har deres naturlige ophold] i vild tilstand [...]. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter [...]«. Artikel 2 kræver, at medlemsstater »træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn«.

3. Det følger af artikel 3, stk. 1, at »[m]edlemsstaterne [ud fra de i artikel 2 omhandlede hensyn] træffer [...] alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt for-

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1).

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

skelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter«. Artikel 3, stk. 2, litra a), ser »oprettelse af beskyttede områder« som en af de fire hovedforanstaltninger til »[b]eskyttelse, opretholdelse og genskabelse« af biotoper og levesteder.

4. Herefter fastslår fugledirektivets artikel 4 følgende:

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

[...]

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. [...] [M]edlemsstaterne [træffer] tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I [...]

[...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening 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. Artikel 9 gør det muligt for medlemsstaterne at fravige visse af direktivets bestemmelser[4], men tillader ikke, at artikel 4 fraviges.

6. Det følger af artikel 13, at »[g]ennemførelsen af de foranstaltninger, der træffes i henhold til dette direktiv, [ikke] må [...] medføre en forringelse af de nuværende forhold med hensyn til bevarelse af samtlige de i artikel 1 omhandlede fuglearter«.

7. Artikel 18 pålagde medlemsstaterne inden for en frist på to år fra dets meddelelse — dvs. den 7. april 1981 — at sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme fugledirektivet.

4 — Nemlig artikel 5, 6, 7 og 8.

Habitatdirektivet

8. Følgende betragtninger til habitatdirektivet er relevante:

»1. Bevaring, beskyttelse og forbedring af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, er et yderst vigtigt mål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger, og som er anført i traktatens artikel 130 R[5]

[...]

6. 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

7. samtlige udpegede områder, herunder dem, der er udlagt som [SBO'er] eller i fremtiden vil blive det i medfør af [fugledirektivet], bør indgå som led i det sammenhængende europæiske økologiske net

10. 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 [...]«.

9. Habitatdirektivets artikel 1, litra j), definerer en »lokalitet« som »et bestemt geografisk område, hvis areal er klart afgrænset«.

10. Artikel 1, litra k), definerer en »lokalitet af fællesskabsbetydning« som:

»en lokalitet, der i det eller de biogeografiske område(r), som den tilhører, bidrager væsentligt til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for en af naturtyperne i bilag I eller for en af arterne i bilag II, og som også kan bidrage væsentligt til at sikre sammenhængen i Natura 2000, jf. artikel 3, og/eller som bidrager væsentligt til at opretholde den biologiske diversitet i det eller de pågældende biogeografiske område(r)«.

11. Artikel 1, litra l), definerer et »særligt bevaringsområde« som:

»et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt,

5 — Efter ændring nu artikel 174 EF.

en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget«.

12. Artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter [...]

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

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

13. Artikel 3, 4 og 5 omhandler oprettelsen af det »sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder«, der kaldes »Natura 2000«. Artikel 3, stk. 1, andet afsnit, bestemmer, at »Natura 2000-nettet [ligeledes] omfatter [...] de [SBO'er], som medlemsstaterne har udlagt i medfør af [fugledirektivet].«

14. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, 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.

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.«

15. Habitatdirektivets artikel 7 bestemmer følgende:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i [fugledirektivets] artikel 4, stk. 4, første punktum, [...] for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1[6], 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 [fugledirektivet], hvis denne dato er senere.«

16. Artikel 23 pålagde medlemsstaterne inden for en frist på to år fra dets meddelelse — dvs. juni 1994 — at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme habitatdirektivet[7].

De relevante faktiske omstændigheder og traktatbrudsproceduren

17. »Valloni e steppe pedegarganiche«, som er beliggende i Puglia-regionen, er et af de væsentligste steppeområder i Italien og er opholdssted for sjældne og beskyttede vilde

6 — Dvs. som SBO'er.

7 — Det er ikke så enkelt, som man skulle tro, at fastsætte den eksakte dato. Dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig (Seine-udløbet), Sml. I, s. 1719, præmis 5, henviser kun til juni 1994. I dom af 26.6.1997, sag C-329/96, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3749, præmis 2, og af 11.12.1997, sag C-83/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 7191, præmis 2, konkluderede Domstolen, at fristudløbet var den 5.6.1994. Imidlertid henviser SCADPlus til den 10.6.1992 som værende både datoen for ikrafttræden og fristen for gennemførelsen i medlemsstaterne. Jf. også generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse fremsat den 14.9.2006 i den verserende sag C-418/04, fodnote 55. EUR-Lex henviser til den 10.6.1992 som meddelelsesdatoen og til den 10.6.1994 som gennemførelsesfristen.

fuglearter. Det har et geologisk underliggende lag, som består af kalk fra kridt- og juratiden. Lokaliteten har en anseelig biologisk diversitet og har en række eroderende slugter, som rummer et klippelandskab med sjældne endemiske plantesorter [8]. På den italienske halvø er lokaliteten den eneste plads for *Tetrax tetrax* (dværgtrappe), og lokaliteten er også levested for *Falco biarmicus* (lannerfalk), *Neophron percnopterus* (ådselgrib), *Burhinus oedicnemus* (triel), *Melanocorypha calandra* (kalanderlærke), *Calandrella brachydactyla* ((stor) [9] korttået lærke), og *Falco peregrinus* (vandrefalk). Alle disse fugle er opført i bilag I til fugledirektivet.

18. »Valloni e steppe pedegarganiche« blev i den europæiske ornitologiske fortegnelse »Important Bird Areas in Europe« 1989 (herefter »IBA-katalog 89«) opført som et vigtigt fugleområde (under navnet »Promontorio del Gargano« (forbjerget Gargano)).

19. Ni år senere, den 28. december 1998, udlagde Italien denne lokalitet som SBO i henhold til fulgledirektivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit.

8 — Jf. http://www.ecologia.puglia.it/natura2000/ppggfg/tabfogg/9110008.htm

9 — Bilag I til fugledirektivet kalder denne art »korttået lærke«, men ordet »stor« er her tilføjet for at skelne denne art fra *Calandrella rufescens* (dværglærke [som på engelsk hedder »Lesser short-toed lark«]).

20. I februar 2001 underrettede Lega Italiana Protezione Uccelli (det italienske fuglebeskyttelsesforbund) Kommissionen om, at der i det SBO var en række igangværende industrielle projekter og ejendomsprojekter, som ødelagde den økologiske ligevægt, og at Manfredonia kommune havde indgået en lokalaftale om den industrielle udvikling af regionen Manfredonia, som bl.a. omfattede opførelsen af et turistkompleks kaldet »Magic Land«. Det synes at være ubestridt, at arbejdet på i hvert fald visse af disse projekter allerede var påbegyndt før den 28. december 1998 og fortsætter.

21. Det område, som undergår en reindustrialisering og samlet udgør 400 hektar, ligger langs med hovedvej 89 mellem landsbyerne Posta Spiriticchio og Posta Predella, sydvest for byområdet Siponto, på Manfredonia kommunes område.

22. Den 19. december 2003 tilstillede Kommissionen Italien en åbningsskrivelse, hvori den anmodede Italien om at fremsætte sine bemærkninger. Åbningsskrivelsen blev ikke besvaret. Ved skrivelse af 9. juli 2004 tilstillede Kommissionen derfor Italien en begrundet udtalelse i henhold til artikel 226 EF, hvori Italien blev meddelt en frist på to måneder til at efterkomme udtalelsen.

23. I en skrivelse af 9. november 2004 underrettede Italien Kommissionen om, at medlemsstaten snarest havde til hensigt at besvare kritikken. Der kom imidlertid ikke noget svar.

24. Den 24. oktober 2005 anlagde Kommissionen den foreliggende sag. Den har nedlagt følgende påstande:

a) Det fastslås,

— at Italien forud for den 28. december 1998, hvor »Valloni e steppe pedegarganiche« blev udlagt som SBO, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 4, idet medlemsstaten har undladt at træffe passende foranstaltninger for at undgå forurening eller forringelse af levesteder eller andre forstyrrelser af fugle, som kan have væsentlig betydning, idet planen om »den regionale aftale« og de heri angivne projekter kunne påvirke levestederne og arter inden for IBA (Important Bird Area) nr. 94 (fra IBA-katalog 89) »forbjerget Gargano« eller nr. 129 (fra IBA-katalog 98) »forbjerget Gargano«, og som reelt har medført en forringelse af levesteder samt resulteret i alvorlige forstyrrelser af fuglene inden for ovennævnte IBA'er, og

— at Italien efter den 28. december 1998 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, og artikel 7, idet

— medlemsstaten i strid med artikel 6, stk. 2, ikke har truffet passende foranstaltninger til i SBO'et [10] »Valloni e steppe pedegarganiche« at undgå den forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt de forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, som udspringer af de af den regionale aftale omfattede projekter, der allerede er gennemført og er ansvarlige for forringelsen af naturtyperne og levestederne for arterne samt forstyrrelsen af arterne i det pågældende område

10 — Kommissionens påstande anvender konsekvent formuleringen SBO'et »Valloni e steppe pedegarganiche«, om end habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, ligeså konsekvent henviser til særlige bevaringsområder. Som jeg imidlertid har anført, bestemmes det udtrykkeligt i habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, andet afsnit, at Natura 2000-nettet »[ligeledes] omfatter [...]« alle SBO'er, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af fugledirektivet, og det følger implicit af de efterfølgende stykker i artikel 4, sammenholdt med artikel 7, at SBO'er, som er udlagt i henhold til fugledirektivet, i forhold til habitatdirektivet skal udlægges som eller eventuelt automatisk behandles som særlige bevaringsområder.

— medlemsstaten i strid med artikel 6, stk. 3, ikke har foretaget en forudgående vurdering af de af den regionale aftale omfattede projekter, som allerede er gennemført, og som med sandsynlighed ville kunne påvirke SBO'et væsentligt, og

— medlemsstaten i strid med artikel 6, stk. 4, ikke har anvendt den fremgangsmåde, som gør det muligt at gennemføre et projekt (til trods for, at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning) af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art eller af hensyn 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; Italien har heller ikke meddelt Kommissionen alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes i forhold til de af den regionale aftale omfattede projekter, som er godkendt (til trods for deres indvirkning på SBO'et) til bekæmpelse af den socioøkonomiske krise og arbejdsløshed, som regionen Manfredonia er ramt af.

b) Italien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25. Der er ikke blevet anmodet om afholdelse af et retsmøde, og intet retsmøde er blevet afholdt.

Bedømmelse

Indledende bemærkning

26. På baggrund af, at Puglia-regionen og andre kompetente myndigheder allerede havde truffet eller overvejede at træffe visse foranstaltninger, anmodede Italien Kommissionen om at undlade at fortsætte traktatbrudssproceduren, navnlig hvad angår mulige kompensationsforanstaltninger.

27. Kommissionen fandt, at de af Italien fremsatte argumenter kun var af hypotetisk karakter. Ifølge Kommissionen havde Italien ikke truffet nogen foranstaltninger for at bringe de af Kommissionen påpegede overtrædelser til ophør, men syntes i bedste fald at formindske deres skadevirkninger fremover. Følgelig har Kommissionen fastholdt sit søgsmål.

28. Domstolen har fastslået, at i forbindelse med situationer, hvor den sagsøgte medlemsstat på det tidspunkt, hvor traktatbrudssøgs-

målet verserer for Domstolen, allerede (helt eller i hvert fald delvis) har bragt det påtalte traktatbrud til ophør, er Kommissionen alligevel berettiget til at fastholde sit søgsmål [11].

29. Kommissionen var efter min mening i sin gode ret til at fastholde søgsmålet i den foreliggende sag. På baggrund af de for Domstolen fremlagte oplysninger synes det åbenbart, at SBO'et »Valloni e steppe pedegarganiche« forud for, at de industrielle projekter og ejendomsprojekter blev påbegyndt, var i en god bevaringsmæssig stand. De projekter i SBO'et, som allerede er færdige, har ødelagt (i hvert fald delvis) steppelevesteder i dette område. Kommissionens »Mission Report« konkluderede, at det ikke var muligt at træffe begrænsende foranstaltninger i forhold til de eksisterende bygninger, og at de foranstaltninger, som blev nævnt under Kommissionens besøg i området — såsom at male bygningerne grønne — alene var kosmetiske.

30. De foranstaltninger, som Italien for første gang foreslog til sit forsvar, og de foranstaltninger, som i form af bilag til Italiens duplik [12] er blevet forelagt Domstolen, er ikke af en sådan karakter, at de for alvor skaber tillid til, at situationen nu er blevet afhjulpet eller nødvendigvis vil blive afhjulpet i fremtiden [13].

31. I denne forbindelse følger det desuden af fast praksis i søgsmål efter artikel 226 EF, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen [14]. Det aftaleudkast, som Italien har støttet ret på i sin duplik, kan derfor ikke tages i betragtning.

11 — Jf. bl.a. dom af 17.6.1987, sag 154/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2717, præmis 6, af 20.6.2002, sag C-299/01, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 5899, præmis 11, og af 14.9.2004, sag C-168/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 8227, præmis 24.

12 — Duplikken, som blev indgivet efter en fristforlængelse, er dateret den 30.5.2006. Den tjener alene det formål at overdrage Kommissionen og Domstolen en kopi af (udkastet) »Aftale om grundlaget for forbindelserne mellem Puglia-regionen — Miljøsektoren — og Manfredonia kommune«. Det fremgår af duplikken, at aftalen skulle godkendes af kommunalbestyrelsen den 31.5.2006. Der er derfor ingen antydning af, hvorvidt aftaleudkastet reelt er blevet godkendt og er trådt i kraft.

13 — Aftaleudkastet gør det klart, at de allerede færdiggjorte projekter har skadet SBO'et »Valloni e steppe pedegarganiche«, og i et mindre omfang de to tilstødende beskyttede områder (det foreslåede særlige bevaringsområde »Zone umide della Capitanata« og SBO'et »Palude di Frattarolo«. Italien har ikke i sin duplik givet nogen yderligere forklaring på, hvordan aftalen (som er formuleret i meget generelle vendinger) præcist skulle kunne afbøde den skade, som allerede er forvoldt, eller forhindre fremtidig skade.

14 — Jf. bl.a. dom af 11.1.2007, sag C-183/05, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 137, præmis 17, og af 18.1.2007, sag C-104/06, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 671, præmis 28.

32. Jeg vil nu behandle Kommissionens specifikke klagepunkter og påstande.

Før den 28. december 1998: den påståede tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4

33. Fugledirektivets artikel 4, stk. 1, fastsætter medlemsstaternes pligt til at udlægge SBO'er til beskyttelse af de i bilag I til direktivet anførte arter. Samme direktivs artikel 4, stk. 4, forpligter medlemsstaterne til at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene.

34. Det følger af fast praksis, at medlemsstaterne har et vist skøn, når de skal fastlægge SBO'er, men udlæggelsen af disse områder er ikke desto mindre underkastet visse ornitologiske kriterier, der er fastlagt i fugledirektivet, nemlig at der skal forefindes fugle, som er anført i bilag I til dette direktiv [15]. Desuden har Domstolen fastslået, at IBA katalog 89, »der ganske vist ikke er retligt bindende for de berørte medlemsstater, i den foreliggende sag, på grund af sin anerkendte videnskabelige værdi, kan anvendes af Domstolen som grundlag for vurderingen af, i hvilket omfang [medlemsstaten] har opfyldt sin forpligtelse til at udlægge SBO['er]« [16].

35. Det er på baggrund af det ovennævnte klart, at Italien før den 28. december 1998 var underlagt en forpligtelse til at udlægge det pågældende område som SBO og dermed til at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, som kan have væsentlig betydning for det pågældende område.

36. Der er ingen bestemmelser i fugledirektivet, som udtrykkeligt fastsætter en forudgående vurdering af projektplaner. Tilsvarende er der ingen udtrykkelig bestemmelse, der af hensyn til almenvellet gør det muligt for medlemsstaterne at tilsidesætte en negativ vurdering af en sådan plan, hvis et projekt, der kan have negativ indvirkning på en SBO, indebærer tilstrækkelige »fordele af social art«. I disse henseender kan fugledirektivet anses for at være en mindre sofistikeret anordning til miljøbeskyttelse end dets efterfølger, habitatdirektivet.

15 — Dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien (Santoña-sumpene), Sml. I, s. 4221, præmis 26, og af 11.7.1996, sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank), Sml. I, s. 3805, præmis 26.

16 — Dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 70.

37. Ikke desto mindre skal en medlemsstat nødvendigvis være forberedt på at foretage *en eller anden form for* vurdering af, hvad der forslås udført i et område, som er eller burde være udpeget som et SBO. Fugledirektivets artikel 4, stk. 4, pålægger medlemsstaterne at »[træffe] egnede foranstaltninger med henblik på [...] at undgå forurening 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.« Stillet over for et planlagt projekt skal medlemsstaten vurdere, hvorvidt det vil kunne forurene eller indebære forringelse af levestedet eller forstyrre beskyttede fuglearter. Hvis svaret på nogle af disse spørgsmål er bekræftende, er medlemsstaten forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå, at dette sker.

38. Når det er sagt, er det i den foreliggende sag ubestridt, at de eksisterende industrielle projekter og ejendomsprojekter inden for det, der (for sent) blev SBO'et »Valloni e steppe pedegarganiche«, har forårsaget forurening og/eller forringelse af habitater og forstyrrelse af opførte fuglearter.

39. Indtil den 28. december 1998 (datoen for udlægningen) har Italien derfor tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 4.

Den 28. december 1998 og herefter: den påståede tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4

40. Habitatdirektivets artikel 7 er den bestemmelse, som er bindeled mellem habitatdirektivet og fugledirektivet. Bestemmelsen fastslår, at forpligtelser i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, træder i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, for så vidt angår de områder, der er udlagt som SBO'er efter fugledirektivets artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri. De nye forpligtelser erstatter de gamle fra datoen for habitatdirektivets gennemførelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat i henhold til fugledirektivet har udlagt eller anerkendt et særligt område som SBO, afhængig af hvilken dato der ligger senest.

41. Den 28. december 1998 udlagde Italien i henhold til fugledirektivets artikel 4 »Valloni e steppe pedegarganiche« som SBO i henhold til fugledirektivets artikel 4. Dette var efter min opfattelse *efter* udløbet af fristen for habitatdirektivets gennemførelse [17].

17 — Problemerne med at fastsætte den præcise dato for anvendelsen af habitatdirektivet er forklaret i fodnote 7 ovenfor.

42. I sin dom i sagen Basses Corbières [18] fastslog Domstolen, at »[efter] en fortolkning med udgangspunkt i ordlyden af [den relevante] del af habitatdirektivets artikel 7 falder derfor alene de områder, der er udlagt som SBO, ind under samme direktivs artikel 6, stk. 2-4«. Domstolen fastslog også, at »de områder, der skulle have været udlagt til SBO, men som ikke er blevet det, fortsat henhører under ordningen i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum«.

43. Heraf følger, at de relevante forpligtelser indtil den 28. december 1998 var forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4. På denne dato og derefter fandt habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, anvendelse.

44. Habitatdirektivets artikel 6 forpligter medlemsstaterne til at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger for særlige bevaringsområder (artikel 6, stk. 1), at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de opførte arter (artikel 6, stk. 2) og at foretage en forudgående vurdering af indvirkningen af alle planer eller projekter — undtagen forvaltningsplaner for et særligt bevaringsområde — på det særlige bevaringsområde (artikel 6, stk. 3).

18 — Dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig (Basses Corbières), Sml. I, s. 10799, præmis 44-47.

45. Artikel 6, stk. 4, giver en medlemsstat (begrænset) adgang til af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, at tilsidesætte en negativ forudgående vurdering og tillade den pågældende plan eller det pågældende projekt. Imidlertid påhviler det da medlemsstaten at træffe alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes, og den skal underrette Kommissionen om disse foranstaltninger.

Om habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

46. De i den regionale aftale indeholdte projekter, som allerede er gennemført, er ansvarlige for forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt for de forstyrrelser af disse arter, som allerede er indtrådt. De har fortsat en skadelig virkning på det særlige bevaringsområde.

47. Den Italienske Republik har derfor tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

Om forholdet mellem fugledirektivets artikel 4, stk. 4, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4 [19]

48. Virkningen af habitatdirektivets artikel 7 er fra det tidspunkt, da forpligtelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, erstatter forpligtelserne i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 4, at pålægge forpligtelsen til at foretage en forudgående vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, og give mulighed for af hensyn til samfundsinteresser at tilsidesætte denne vurdering i henhold til artikel 6, stk. 4.

49. Det følger af Domstolens dom i Basses Corbières-sagen [20], at pligten til at foretage en forudgående vurdering først blev en realitet den 28. december 1998, da Italien i henhold til fugledirektivets artikel 4 udlagde »Valloni e steppe pedegarganiche« som SBO.

50. På dette tidspunkt havde Italien allerede påbegyndt arbejdet med forskellige projekter — arbejde som imidlertid fortsætter.

51. Heraf følger, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, ikke fandt anvendelse, da den forudgående vurdering ville have haft relevans. Efter min opfattelse er det ikke logisk at anvende disse bestemmelser med tilbagevirkende kraft [21]. Italien kan således ikke i forhold til, hvad der allerede er både *planlagt og gennemført*, dømmes for tilsidesættelse af disse artikler.

52. Hvis og i det omfang der er *flere* projekter eller *flere* faser i det samme samlede projekt, som kan adskilles fra tidligere faser, uden at dette ville virke mærkværdigt, vil disse projekter eller faser imidlertid være underlagt forpligtelsen i artikel 6, stk. 3. Disse projekter eller faser vil også (i hvert fald i princippet) være omfattet af muligheden i artikel 6, stk. 4, for at tilsidesætte en negativ vurdering. Kommissionen har imidlertid ikke i sit indlæg forsøgt at foretage en sådan sondring. Kommissionen har heller ikke identificeret projekterne på en sådan måde, at Domstolen har mulighed for at foretage en sådan efterprøvelse.

19 — Den 6.2.2007 sendte Domstolen en skrivelse til parterne, hvori den anmodede dem om inden den 2.3.2007 at redegøre for deres synspunkter vedrørende anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Ved skrivelse af 14.2.2007 afslog Kommissionen at besvare Domstolens spørgsmål, idet den anførte, at den var i færd med at vurdere, om den skulle frafalde sin påstand vedrørende artikel 6, stk. 3 og 4, og at den snart ville underrette Domstolen om sin endelige afgørelse heraf. Italien svarede ved skrivelse af 20.2.2007. Den 30.4.2007, da dette forslag til afgørelse var færdiggjort, var der ikke fra Kommissionen indkommet yderligere til Domstolen.

20 — Nævnt i fodnote 18, præmis 44-47, jf. punkt 42 ovenfor.

21 — Jf. analogt dom af 23.3.2006, sag C-209/04, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 2755, præmis 53-62.

53. Heraf følger, at Kommissionens traktatbrudspåstande vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, ikke kan tages til følge.

Sagens omkostninger

54. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger. Uanset at jeg ikke mener, at Kommissionens traktatbrudspåstande vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, kan tages til følge, er traktatbruddet i det væsentlige godtgjort. Jeg kan derfor ikke se nogen grund til at fravige Domstolens normale praksis. Den Italienske Republik bør pålægges at betale sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

55. Jeg mener derfor, at Domstolen bør fastslå følgende:

»— Den Italienske Republik har indtil den 28. december 1998 tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 79/409/EØF (fugledirektivet), idet den har undladt at træffe passende foranstaltninger for at undgå forurening eller forringelse af levesteder eller andre forstyrrelser af fugle, som kan have væsentlig betydning i forhold til de områder, der på denne dato blev udlagt som det særligt beskyttede område »Valloni e steppe pedegarganiche«.

— Den Italienske Republik har den 28. december 1998 og herefter tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43/EØF (habitatdirektivet), idet den ikke har truffet passende foranstaltninger til i det særlige bevaringsområde »Valloni e steppe pedegarganiche« at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt forstyrrelser af de arter, for hvilke området er udpeget.

— Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«