CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 3 mei 2007 [1]

1. In de onderhavige procedure verzoekt de Commissie het Hof krachtens artikel 226 EG, vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door na te laten de juiste stappen te ondernemen om in de speciale beschermingszone (hierna: „SBZ") „Valloni e steppe pedegarganiche" de verslechtering van de natuurlijke leefgebieden en de leefgebieden van de soorten te voorkomen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 79/409/EEG [2] (hierna: „vogelrichtlijn") en krachtens artikel 6, leden 2, 3 en 4, en artikel 7, van richtlijn 92/43/EEG [3] (hierna: „habitatrichtlijn"). Dit roept de vraag op naar het verband tussen deze bepalingen van de twee richtlijnen.

Relevant gemeenschapsrecht

De vogelrichtlijn

2. Artikel 1 van de vogelrichtlijn bepaalt dat de richtlijn „betrekking [heeft] op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten [...]. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten [...]" Artikel 2 verplicht de lidstaten om „alle nodige maatregelen [te nemen] om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen."

3. Artikel 3, lid 1, bepaalt dat „[m]et inachtneming van de in artikel 2 genoemde eisen [...] de lidstaten alle nodige maatregelen [nemen] om voor alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een vol-

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1).

3 — Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7).

doende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen." Artikel 3, lid 2, sub a, voorziet in de „instelling van beschermingszones" als een van de vier primaire maatregelen voor „de bescherming, de instandhouding en het herstel" van biotopen en leefgebieden.

4. Artikel 4 van de vogelrichtlijn bepaalt vervolgens:

„1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

[...]

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels [...]

[...]

4. De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. [...]"

5. Artikel 9 staat de lidstaten toe om af te wijken van sommige bepalingen van de richtlijn[4], maar voorziet niet in enigerlei afwijking van artikel 4.

6. Artikel 13 bepaalt dat „[d]e toepassing van de krachtens deze richtlijn getroffen maatregelen [niet] mag [...] leiden tot verslechtering van de huidige situatie met betrekking tot de instandhouding van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten."

7. Artikel 18 verplichtte de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om binnen twee jaar na kennisgeving van de richtlijn aan deze richtlijn te voldoen, dat wil zeggen uiterlijk op 7 april 1981.

4 — Namelijk de artikelen 5, 6, 7 en 8.

De habitatrichtlijn

8. De volgende overwegingen van de considerans van de habitatrichtlijn zijn relevant:

„[1] [...] dat behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, een wezenlijk doel van algemeen belang is waarnaar de Gemeenschap overeenkomstig artikel 130 R van het Verdrag[5] streeft;

[...]

[6] [...] dat er speciale beschermingszones moeten worden aangewezen om volgens een welbepaald tijdschema een coherent Europees ecologisch netwerk tot stand te brengen, ten einde het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen;

[7] [...] dat alle aangewezen zones, inclusief die welke in het kader van [de vogelrichtlijn] als [SBZ] zijn aangewezen of in de toekomst zullen zijn aangewezen, in het coherente Europese ecologische netwerk moeten worden geïntegreerd;

[10] [...] dat elk plan of programma dat een significant effect kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een aangewezen gebied of een gebied dat in de toekomst aangewezen zal zijn, op passende wijze moet worden beoordeeld".

9. Artikel 1, sub j, van de habitatrichtlijn omschrijft een „gebied" als „een geografisch bepaalde zone, waarvan de oppervlakte duidelijk is afgebakend".

10. Artikel 1, sub k, omschrijft een „gebied van communautair belang" als „een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van bijlage I of een soort van bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het in artikel 3 bedoelde Natura 2000-netwerk, en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken biogeografische regio of regio's".

11. Artikel 1, sub l, omschrijft een „speciale beschermingszone" als „een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aange-

5 — Thans, na wijziging, artikel 174 EG.

wezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen".

12. Artikel 2 bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [...]

2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden."

13. De artikelen 3, 4 en 5 hebben betrekking op de vorming van een coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Artikel 3, lid 1, tweede alinea, bepaalt dat „[h]et Natura 2000-netwerk [...] ook de door de lidstaten overeenkomstig [de vogelrichtlijn] aangewezen [SBZ's] bestrijkt."

14. Artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn bepaalt:

„2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

15. Artikel 7 van de habitatrichtlijn bepaalt:

„De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van [de vogelrichtlijn], voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen [6] of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig [de vogelrichtlijn], indien deze datum later valt."

16. Artikel 23 verplichtte de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om binnen twee jaar na kennisgeving van de habitatrichtlijn aan deze richtlijn te voldoen, dat wil zeggen uiterlijk in juni 1994. [7]

Relevante feiten en procedure

17. De „Valloni e steppe pedegarganiche", gelegen in de regio Apulië, is een van de belangrijkste steppegebieden in Italië, en herbergt zeldzame en beschermde in het wild levende vogelsoorten. Het gebied heeft

6 — Dat wil zeggen als SBZ's.

7 — Het vaststellen van de exacte datum is niet zo simpel als men zou denken: het arrest Commissie/Frankrijk [C-166/97 (Seinemonding), Jurispr. blz. I-1719, punt 5] verwijst enkel naar juni 1994. In de arresten Commissie/Griekenland (C-329/96, Jurispr. blz. I-3749, punt 2, en Commissie/Duitsland (C-83/97, Jurispr. blz. I-7191, punt 2, heeft het Hof geoordeeld dat de termijn op 5 juni 1994 was verstreken. SCADPlus noemt echter 10 juni 1992 als datum van inwerkingtreding en als uiterste datum voor omzetting door de lidstaten. Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Ierland (C-418/04, aanhangig bij het Hof, voetnoot 55). Eur-Lex noemt 10 juni 1992 als de datum van kennisgeving en 10 juni 1994 als datum van omzetting.

een geologische ondergrond die bestaat uit kalk welke dateert uit het Krijt- en Juratijdperk. Het vertoont een aanzienlijke biodiversiteit en bevat een reeks door erosie ontstane ravijnen met een rotsachtig milieu en zeldzame inheemse plantensoorten. [8] Het is het enige leefgebied op het Italiaanse schiereiland van de *Tetrax tetrax* (kleine trap), en het is eveneens de habitat voor de *Falco biarmicus* (lannervalk), *Neophron percnopterus* (aasgier), *Burhinus oedicnemus* (griel), *Melanocorypha calandra* (kalanderleeuwerik), *Calandrella brachydactyla* [(grote) [9] kortteenleeuwerik], en de *Falco peregrinus* (slechtvalk). Al deze vogels zijn opgenomen in bijlage I bij de vogelrichtlijn.

18. De „Valloni e steppe pedegarganiche" kwamen als een Important Bird Area (gebied van belang voor vogels, onder de naam „Promontorio del Gargano" (kaap Gargano) voor in de in 1989 gepubliceerde Inventory of Important Bird Areas in the European Community (lijst van gebieden die van belang zijn voor de vogels in de Europese Gemeenschap; hierna: „IBA-89 lijst").

19. Negen jaar later, op 28 december 1998, heeft Italië het gebied krachtens artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de vogelrichtlijn, als een SBZ geclassificeerd.

20. In februari 2001 heeft de Lega Italiana Protezione Uccelli (Italiaanse vogelbescherming) de Commissie geïnformeerd dat een aantal industriële en onroerend goed ontwikkelingsprojecten in de SBZ werden uitgevoerd, waardoor het ecologisch evenwicht ervan werd beschadigd; en dat de gemeente Manfredonia een territoriaal pact voor de industriële ontwikkeling van de regio Manfredonia had gesloten, dat onder andere de realisatie van een toeristisch complex onder de naam „Magic Land" omvatte. Het schijnt onbetwist dat de werkzaamheden met betrekking tot tenminste sommige van deze projecten reeds vóór 28 december 1998 zijn aangevangen en nog voortduren.

21. Het gebied van in totaal 400 hectare dat industrieel opnieuw wordt ontwikkeld, ligt langs nationale weg 89, tussen de dorpen Posta Spiriticchio en Posta Predella, in het zuidwesten van de agglomeratie Siponto, op het grondgebied van de gemeente Manfredonia.

22. De Commissie heeft de Italiaanse Republiek bij brief van 19 december 2003 aangemaand, haar opmerkingen in te dienen. Hierop is niet geantwoord. De Commissie heeft dus bij schrijven van 9 juli 2004 overeenkomstig artikel 226 EG een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin de Italiaanse Republiek een termijn van twee maanden werd gegeven om aan dit advies te voldoen.

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

9 — Bijlage I bij de vogelrichtlijn noemt deze soort „kortteenleeuwerik", maar de term „grote" is hier toegevoegd teneinde deze soort te onderscheiden van de *Calandrella rufescens* (kleine kortteenleeuwerik).

23. Bij brief van 9 november 2004 heeft de Italiaanse Republiek de Commissie geïnformeerd dat zij van plan was op korte termijn inhoudelijk te antwoorden op de grieven van de Commissie. Een verder antwoord bleef echter uit.

24. De Commissie heeft bijgevolg op 24 oktober 2005 het onderhavige beroep ingesteld. Zij concludeert dat het het Hof behage:

a. vast te stellen dat de Italiaanse Republiek

— vóór 28 december 1998, tijdstip van aanwijzing van de „Valloni e steppe pedegarganiche" als SBZ, artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn heeft geschonden, aangezien zij, voor zover het als „territoriaal pact" aangeduide plan en de daarin vastgestelde projecten binnen IBA (Important Bird Area) nr. 94 „Promontorio del Gargano" (IBA-89 lijst) of nr. 129 „Promontorio del Gargano" (IBA-98 lijst) een invloed op de woongebieden en de soorten konden hebben en daadwerkelijk de verslechtering van de woongebieden hebben veroorzaakt en de vogels binnen bedoelde IBA's hebben gestoord, niet de passende maatregelen heeft genomen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing van wezenlijke invloed zijn;

— sinds 28 december 1998 de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, leden 2, 3, 4 en artikel 7, van de habitatrichtlijn, voor zover zij

— in strijd met artikel 6, lid 2, geen passende maatregelen heeft getroffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de SBZ [10] „Valloni e steppe pedegarganiche" niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor deze is aangewezen, als gevolg van de projecten in het territoriaal pact die reeds zijn voltooid en die de verslechtering van de natuurlijke habitat en de habitats van de soorten en de verstoring van de soorten in het betrokken gebied, hebben veroorzaakt;

10 — In de schrifturen van de Commissie wordt doorlopend de term SBZ „Valloni e steppe pedegarganiche" gebruikt, terwijl artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn net zo consistent verwijzen naar SAC's (Special Areas of Conservation). Zoals ik echter heb gezegd, bepaalt artikel 3, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn uitdrukkelijk dat het Natura 2000-netwerk ook de door de lidstaten overeenkomstig de vogelrichtlijn aangewezen SBZ's bestrijkt; en het blijkt stilzwijgend uit de verschillende leden van artikel 4 juncto artikel 7 van de habitatrichtlijn dat overeenkomstig de vogelrichtlijn aangewezen SBZ's moeten worden aangewezen dan wel automatisch moeten worden behandeld als SAC's als bedoeld in de habitatrichtlijn.

— in strijd met artikel 6, lid 3, geen beoordeling vooraf heeft gemaakt van de projecten in het territoriaal pact die reeds zijn voltooid en die significante gevolgen konden hebben voor de SBZ;

— in strijd met artikel 6, lid 4, niet de procedure heeft toegepast waardoor een project kan worden gerealiseerd, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang; evenmin heeft zij de Commissie op de hoogte gesteld van alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, met betrekking tot de projecten in het territoriaal pact die (ondanks de gevolgen ervan voor de SBZ) zijn goedgekeurd ter bestrijding van de sociaal-economische crisis en de werkloosheid welke de regio Manfredonia treffen;

b. de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

25. Er is niet verzocht om een mondelinge behandeling en deze heeft ook niet plaatsgevonden.

Bespreking

Opmerking vooraf

26. De Italiaanse Republiek heeft de Commissie verzocht, afstand te doen van haar beroep in het licht van bepaalde door de regio Apulië en andere bevoegde autoriteiten reeds ondernomen of voorgenomen acties, met name met betrekking tot mogelijke compenserende maatregelen.

27. De Commissie heeft het standpunt ingenomen dat de door de Italiaanse Republiek aangevoerde punten hypothetisch waren. Zij vormden geen correctie van de door de Commissie geconstateerde schendingen, maar leken naar verwachting hoogstens de schadelijke gevolgen ervan voor de toekomst te beperken. De Commissie heeft bijgevolg haar beroep gehandhaafd.

28. Het Hof heeft geoordeeld dat de Commissie desalniettemin gerechtigd is de actie voort te zetten in gevallen waarin de

betrokken lidstaat het verzuim waarover wordt geklaagd reeds (geheel of tenminste gedeeltelijk) heeft opgeheven op het moment dat de niet-nakomingsprocedure dient voor het Hof. [11]

29. Naar mijn mening was de Commissie in het onderhavige geval ruimschoots gerechtigd dat te doen. Uit het dossier blijkt duidelijk dat de SBZ „Valloni e steppe pedegarganiche" goed geconserveerd was vóór de aanvang van de industriële en onroerend goed ontwikkelingsprojecten. De in de SBZ reeds voltooide projecten hebben in die zone (tenminste gedeeltelijk) steppehabitats woongebieden vernietigd. In het „onderzoeksverslag" van de Commissie is geconcludeerd dat er voor de bestaande bouwwerken geen schadebeperkende maatregelen mogelijk waren en dat de maatregelen die tijdens het bezoek van de Commissie aan de locatie zijn genoemd, zoals het groen schilderen van de bouwwerken, louter cosmetisch waren.

30. De door de Italiaanse Republiek in haar verweerschrift voor het eerst genoemde maatregelen en de maatregelen die aan het Hof zijn voorgelegd in bijlage bij haar dupliek [12] zijn niet van dien aard dat zij echt het vertrouwen wekken dat de situatie thans is rechtgetrokken of in de toekomst noodzakelijk zal worden rechtgetrokken. [13]

31. Het is bovendien vaste rechtspraak dat in procedures krachtens artikel 226 EG het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden. [14] De ontwerp-overeenkomst waar de Italiaanse Republiek zich in haar dupliek op baseert, kan bijgevolg niet in aanmerking worden genomen.

11 — Zie onder andere arresten Commissie/Italië (154/85, Jurispr. blz. 2717, punt 6), Commissie/Luxemburg (C-299/01, Jurispr. blz. I-5899, punt 11), en Commissie/Spanje (C-168/03, Jurispr. blz. I-8227, punt 24).

12 — De dupliek, die na een verlenging van de termijn is ingediend, is gedateerd 30 mei 2006. Zij dient enkel om de Commissie en het Hof een exemplaar te verschaffen van de (ontwerp-) „overeenkomst betreffende de verhouding tussen de regio Apulië — dienst Ecologie — en de gemeente Manfredonia". In de dupliek wordt gesteld dat de overeenkomst op 31 mei 2006 door de gemeenteraad zou moeten worden goedgekeurd. Het is derhalve niet bekend of de ontwerp-overeenkomst in feite is goedgekeurd en in werking is getreden.

13 — De ontwerp-overeenkomst maakt duidelijk dat de reeds voltooide projecten een nadelige invloed hebben gehad op de SBZ „Valloni e steppe Pedegarganiche" en in geringere mate op twee naburige beschermde gebieden (de voorgestelde SBZ „Zone umide della Capitanata" en de SBZ „Palude di Frattarolo"). De Italiaanse Republiek verschaft in haar dupliek geen nadere uitleg omtrent de vraag hoe de overeenkomst (die in zeer algemene bewoordingen is gesteld) precies de reeds aangerichte schade zal verlichten of in de toekomst verdere schade zal voorkomen.

14 — Zie onder andere arresten van 11 januari 2007, Commissie/Ierland (C-183/05, Jurispr. blz. I-137, punt 17), en 18 januari 2007, Commissie/Zweden (C-104/06, Jurispr. blz. I-671, punt 28).

32. Ik richt mij thans op de specifieke grieven en conclusies van de Commissie.

Vóór 28 december 1998: gestelde schending van artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn

33. Artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn vereist van de lidstaten dat zij SBZ's aanwijzen om de in bijlage I bij de richtlijn vermelde vogelsoorten in stand te houden. Artikel 4, lid 4, van dezelfde richtlijn verplicht de lidstaten passende maatregelen te nemen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord.

34. Het is vaste rechtspraak dat, hoewel de lidstaten bij de keuze van de SBZ's over een zekere beoordelingsmarge beschikken, voor de aanwijzing van die zones bepaalde in de vogelrichtlijn aangegeven ornithologische criteria gelden, zoals de aanwezigheid van de in bijlage I genoemde vogelsoorten. [15] Daarenboven heeft het Hof geoordeeld dat de IBA-89 lijst „hoewel voor de betrokken lidstaten niet verbindend, [...] gelet op de in dit geding erkende wetenschappelijke waarde ervan, in casu door het Hof als maatstaf [kan] worden gebruikt om te beoordelen, in hoeverre [de lidstaat] zijn aanwijzingsverplichting is nagekomen". [16]

35. Gelet op de hierboven uiteengezette feiten is het duidelijk dat de Italiaanse Republiek vóór 28 december 1998 verplicht was om het litigieuze gebied als SBZ aan te wijzen en dus passende maatregelen te nemen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing van wezenlijke invloed zijn.

36. De vogelrichtlijn bevat geen bepaling die uitdrukkelijk voorziet in een beoordeling vooraf van plannen voor ontwikkelingsprojecten. De richtlijn bevat evenmin een uitdrukkelijke bepaling die de lidstaten toestaat, wanneer er sprake is van voldoende „maatschappelijke voordelen" van een project dat waarschijnlijk een negatieve invloed zal hebben op een SBZ, in het algemeen belang de negatieve beoordeling van een dergelijk plan terzijde te schuiven. Wat dat betreft, kan de vogelrichtlijn worden beschouwd als een minder ontwikkeld instrument ter bescherming van het milieu dan de opvolger ervan, de habitatrichtlijn.

15 — Arresten van 2 augustus 1993, Commissie/Spanje (Santoña Moerassen) (C-355/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 26), en 11 juli 1996, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) (C-44/95, Jurispr. blz. I-3805, punt 26).

16 — Arrest van 19 mei 1998, Commissie/Nederland (C-3/96, Jurispr. blz. I-3031, punt 70).

37. Een lidstaat dient niettemin noodzakelijk bereid te zijn om een zekere beoordeling te verrichten van de projecten betreffende een gebied dat is, of had moeten worden, aangewezen als SBZ. Artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn verplicht de lidstaten om „passende maatregelen [te nemen] om vervuiling en verslechtering van de woongebieden [...] te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn". De lidstaat moet, wanneer hij wordt geconfronteerd met een voorgenomen ontwikkeling, beoordelen of deze het woongebied zou kunnen vervuilen of een verslechtering daarvan zou kunnen veroorzaken of beschermde vogelsoorten zou kunnen verstoren. Indien het antwoord op een van deze vragen bevestigend luidt, is de lidstaat verplicht om passende maatregelen te nemen teneinde te voorkomen dat dat gebeurt.

38. Dat gezegd zijnde, staat het in deze zaak vast dat de bestaande industriële en onroerend goed ontwikkelingsprojecten vervuiling en/of verslechtering van de woongebieden hebben veroorzaakt en op de lijst geplaatste vogelsoorten hebben verstoord in wat (te laat) de SBZ „Valloni e steppe pedegarganiche" is geworden.

39. Vóór 28 december 1998 (de datum van aanwijzing) is de Italiaanse Republiek derhalve de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn.

Vanaf 28 december 1998: gestelde schending van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn

40. Artikel 7 van de habitatrichtlijn vormt de verbindende bepaling tussen de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn. Het bepaalt dat de uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen van de habitatrichtlijn in de plaats komen van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn, voor wat betreft de SBZ's die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend. Deze substitutie van verplichtingen geldt vanaf de datum van toepassing van de habitatrichtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning van een bepaald gebied als SBZ door een lidstaat overeenkomstig de vogelrichtlijn, indien deze datum later valt.

41. Op 28 december 1998 heeft de Italiaanse Republiek de „Valloni e steppe pedegarganiche" krachtens artikel 4 van de vogelrichtlijn aangewezen als SBZ. Dit was, hoe dan ook, *na* het verstrijken van de termijn voor de tenuitvoerlegging van de habitatrichtlijn. [17]

17 — De moeilijkheden bij de vaststelling van de precieze begindatum voor de toepassing van de habitatrichtlijn zijn hierboven in voetnoot 7 uiteengezet.

42. Het Hof heeft in het arrest Basses Corbières [18] geoordeeld dat „volgens een letterlijke uitlegging van [de relevante] passage van artikel 7 van de habitatrichtlijn alleen de als SBZ aangewezen zones onder de werkingssfeer van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van die richtlijn vallen." Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat „de ten onrechte niet als SBZ aangewezen zones onder het specifieke stelsel van artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn, blijven vallen."

43. Hieruit volgt dat tot 28 december 1998 de relevante verplichtingen voortvloeiden uit artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn. Vanaf die datum was artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn toepasselijk.

44. Artikel 6 van de habitatrichtlijn verplicht de lidstaten, voor de SBZ's de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen (artikel 6, lid 1) om er in de SBZ's voor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de SBZ's niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen (artikel 6, lid 2) en om voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van de SBZ een passende beoordeling vooraf te maken van de gevolgen voor de SBZ (artikel 6, lid 3).

18 — Arrest Commissie/Frankrijk, C-374/98, Jurispr. blz. I-10799, punten 44-47.

45. Artikel 6, lid 4, voorziet in een (beperkte) mogelijkheid voor een lidstaat om een negatieve beoordeling vooraf terzijde te schuiven en het betrokken plan of project goed te keuren, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. De lidstaat is dan echter verplicht alle nodige compenserende maatregelen te nemen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft en dient de Commissie op de hoogte te stellen van de genomen compenserende maatregelen.

Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn

46. De projecten in het territoriaal pact die reeds zijn voltooid, hebben de verslechtering van de natuurlijke habitat en de habitats van de soorten en de verstoring van de soorten veroorzaakt. Zij blijven een negatieve invloed uitoefenen op de SBZ.

47. De Italiaanse Republiek is derhalve de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.

Verband tussen artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn en artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn [19]

48. Artikel 7 van de habitatrichtlijn heeft tot gevolg dat vanaf het moment waarop de uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen van de habitatrichtlijn in de plaats komen van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn, de lidstaten verplicht zijn krachtens artikel 6, lid 3, een passende beoordeling vooraf te maken en krachtens artikel 6, lid 4, over de mogelijkheid beschikken om deze beoordeling in het openbaar belang terzijde te schuiven.

49. Uit het arrest van het Hof in de zaak Basses Corbières [20] volgt, dat de verplichting om een passende beoordeling vooraf te maken, pas is ontstaan op 28 december 1998, de datum waarop de Italiaanse Republiek de „Valloni e steppe pedegarganiche" overeenkomstig artikel 4 van de vogelrichtlijn als SBZ heeft aangewezen.

50. Op dat moment was de Italiaanse Republiek reeds begonnen met werkzaamheden voor verschillende projecten — werkzaamheden die echter nog immer voortduren.

51. Hieruit volgt dat artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn niet toepasselijk was op het tijdstip waarop een passende beoordeling vooraf relevant zou zijn geweest. Naar mijn mening kan het logischerwijs niet met terugwerkende kracht worden toegepast. [21] Met betrekking tot datgene wat reeds is *voorgenomen en uitgevoerd*, kan de Italiaanse Republiek derhalve niet worden geacht deze bepalingen te hebben geschonden.

52. Indien en voor zover er sprake is van *verdere* projecten, of verdere stadia van hetzelfde totale project die zonder kunstgrepen kunnen worden onderscheiden van eerdere stadia, dan zouden deze echter onder de verplichting van artikel 6, lid 3, vallen. Zij zouden (op zijn minst mogelijkerwijs) eveneens onder de uitzonderingsbepaling van artikel 6, lid 4, kunnen vallen. De Commissie maakt in haar conclusies echter geen dergelijk onderscheid. Zij specificeert de projecten evenmin zodanig dat het Hof met enig vertrouwen een dergelijke beoordeling zou kunnen verrichten.

19 — Op 6 februari 2007 heeft het Hof partijen bij brief verzocht om uiterlijk op 2 maart 2007 hun standpunt met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 6, lid 3, respectievelijk artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn uiteen te zetten. Bij brief van 14 februari 2007 heeft de Commissie geweigerd te antwoorden op de vraag van het Hof en heeft zij aangegeven dat zij onderzocht of zij haar vorderingen met betrekking tot artikel 6, lid 3, en artikel 6, lid 4, zou moeten intrekken en dat zij het Hof spoedig zou inlichten over haar uiteindelijke besluit dienaangaande. De Italiaanse Republiek heeft bij brief van 20 februari 2007 geantwoord. Per 30 april 2007, toen deze conclusie werd voltooid, had geen nader bericht van de Commissie het Hof bereikt.

20 — Aangehaald in voetnoot 19, punten 44-47; zie punt 41 hierboven.

21 — Zie, naar analogie, arrest Commissie/Oostenrijk, C-209/04, Jurispr. blz. I-2755, punten 53-62.

53. Hieruit volgt dat de conclusies van de Commissie met betrekking tot artikel 6, lid 3 en artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn ongegrond zijn.

Kosten

54. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. De Commissie heeft zulks gevorderd. Hoewel ik van mening ben dat de conclusies van de Commissie met betrekking tot artikel 6, lid 3, en artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn ongegrond zijn, is de essentie van de schending vastgesteld. Ik zie derhalve geen reden om af te wijken van de gebruikelijke praktijk van het Hof. De Italiaanse Republiek dient te worden verwezen in de kosten.

Conclusie

55. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof derhalve in overweging:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek vóór 28 december 1998, tijdstip van aanwijzing van de „Valloni e steppe pedegarganiche" als speciale beschermingszone, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 79/409/EEG (de vogelrichtlijn), door geen passende maatregelen te treffen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing van wezenlijke invloed zijn met betrekking tot het aangewezen gebied;

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek sinds 28 december 1998 de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43/EEG (de habitatrichtlijn), door geen passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszone „Valloni e steppe pedegarganiche" niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor deze zone is aangewezen;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.