FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON

föredraget den 3 maj 2007 [1]

1. Kommissionen har yrkat att domstolen i enlighet med artikel 226 EG skall fastställa att Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i direktiv 79/409 [2] (fågeldirektivet) och artikel 6.2–4 och artikel 7 i direktiv 92/43 [3] (livsmiljödirektivet), genom att inte vidta lämpliga åtgärder för att i det särskilda skyddsområdet (SSO) Valloni e steppe pedegarganiche undvika en försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna. Detta väcker frågan om förhållandet mellan de ovannämnda bestämmelserna i de två direktiven.

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

Fågeldirektivet

2. I artikel 1 av fågeldirektivet anges att direktivet "behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer ... Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter ...". Enligt artikel 2 skall medlemsstaterna "med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå".

3. I artikel 3.1 föreskrivs att "mot bakgrund av kravet i artikel 2 skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161).

3 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

de fågelarter som avses i artikel 1. Enligt artikel 3.2a är en av de fyra primära åtgärderna för "skyddet, bevarandet och återställandet" av biotoper och livsmiljöer "att avsätta skyddade områden".

...

4. I artikel 4 i fågeldirektivet föreskrivs följande:

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. ..."

"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.

5. Enligt artikel 9 ges medlemsstaterna en möjlighet att frångå vissa av direktivets bestämmelser.[4] Denna möjlighet medges emellertid inte för artikel 4.

...

6. I artikel 13 föreskrivs att "genomförandet av de åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv [inte får] leda till en försämring av den nuvarande situationen beträffande bevarandet av de fågelarter som avses i artikel 1".

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.

7. Enligt artikel 18 ålades medlemsstaterna att sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa fågeldirektivet inom två år efter dagen för anmälan, det vill säga senast den 7 april 1981.

2. Medlemsstater skall vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 ...

4 — Det vill säga artiklarna 5, 6, 7 och 8.

Livsmiljödirektivet

8. Följande skäl i livsmiljödirektivet är tillämpliga

"[1] ... bevarande, skydd och förbättring av miljön, inbegripet bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är ett väsentligt mål av allmänt intresse som gemenskapen strävar efter att uppnå, vilket slås fast i artikel 130r i fördraget [5]

...

[6] ... för att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls hos livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse är det nödvändigt att utse särskilda bevarandeområden för att kunna skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt en fastställd tidsplan

[7] ... alla de utsedda områdena, även de som nu eller i framtiden klassificeras som [SSO] i enlighet med ... [fågeldirektivet] ..., måste införlivas med det sammanhängande europeiska ekologiska nätet

[10] ... 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."

9. Enligt artikel 1j i livsmiljödirektivet är ett område "ett geografiskt bestämt område vars utbredning är tydligt avgränsad".

10. Enligt artikel 1k är ett "område av gemenskapsintresse":

"... ett område som, i den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner det tillhör, väsentligt bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller någon av arterna i bilaga 2, och som också kan bidra väsentligt till att det i artikel 3 nämnda nätet Natura 2000 förblir sammanhängande, och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner som avses".

11. Enligt artikel 1l är ett "särskilt bevarandeområde":

"... ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och

5 — Nu artikel 174 EG.

andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts".

13. I artikel 2 anges följande:

"1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter...

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag."

13. Artiklarna 3, 4 och 5 behandlar upprättandet av ett "sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden" benämnt Natura 2000. I enlighet med artikel 3.1 andra stycket skall "Nätet Natura 2000 ... även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med [fågeldirektivet]".

14. I artikel 6.2–4 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

"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 projektet 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.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse."

15. I artikel 7 i livsmiljödirektivet föreskrivs 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 [fågeldirektivet] vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1[6] 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 [fågeldirektivet] har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare."

16. Enligt artikel 23 skall medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för anmälan, det vill säga senast juni 1994.[7]

Bakgrund och förfarande

17. Valloni e steppe pedegarganiche, beläget i regionen Apulien, är ett av de viktigaste stäppområdena i Italien. Området hyser sällsynta och skyddade arter av vilda fåglar

6 — Det vill säga som SSO.

7 — Att bestämma det exakta datumet är inte så enkelt som det kan synas: I dom av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, Kommissionen mot Frankrike (Seine Estuary) (REG 1999, s. I-1719), punkt 5, nämns endast juni 1994. I dom av den 26 juni 1997 i mål C-329/96, Kommissionen mot Grekland (REG 1997, s. I-3749), punkt 2, och av den 11 december 1997 i mål C-83/97, Kommissionen mot Tyskland (REG 1997, s. I-7191), punkt 2, kom domstolen fram till att tidsfristen löpte ut den 5 juni 1994. I SCADPlus anges emellertid 10 juni 1992 som dagen för både ikraftträdande och som frist för genomförande i medlemsstaterna. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i mål C-418/04, Kommissionen mot Irland, fotnot 55, ännu inte avgjort. I Eur-Lex anges 10 juni 1992 som dagen för anmälan och 10 juni 1994 som dagen för genomförande.

och har ett geologiskt substrat av krita från krit- och juraperioden. Området har stor biologisk mångfald och ett flertal eroderade floddalar som hyser en stenig miljö med sällsynta endemiska växtarter. [8] Det är den enda naturliga hemvisten på den italienska halvön för *Tetrax tetrax* (småtrapp) och är också hemvist för *Falco biarmicus* (slagfalk), *Neophron percnopterus* (smutsgam), *Burhinus oedicnemus* (tjockfot), *Melanocorypha calandra* (kalanderlärka), *Calandrella brachydactyla* ((större) [9] korttålärka) och *Falco peregrinus* (pilgrimsfalk). Samtliga fåglar finns angivna i bilaga 1 till fågeldirektivet.

18. I 1989 års förteckning "Important Bird Areas in Europe" (förteckningen IBA 89) framhölls Valloni e steppe pedegarganiche (under benämningen Promontorio del Gargano) som ett ornitologiskt viktigt område.

19. Nio år senare den 28 december 1998 klassificerade Italien området som SSO i enlighet med artikel 4.1 sista stycket i fågeldirektivet.

20. I februari 2001, informerade Lega Italiana Protezione Uccelli (italienska fågelskyddsförbundet) kommissionen om att ett antal industri- och byggnadsprojekt vilka var skadliga för den ekologiska balansen i denna SSO var under genomförande och att kommunen Manfredonia ingått en områdesöverenskommelse om industriell utveckling av regionen vilken bland annat inbegrep uppförandet av en turistanläggning kallad Magic Land. Det synes vara ostridigt att arbete på i alla fall en del av projekten påbörjades redan före den 28 december 1998 och fortfarande pågår.

21. Det område som är föremål för industrialisering, totalt 400 hektar, ligger längsmed riksväg 89 mellan byarna Posta Spiriticchio och Posta Predella i kommunen Manfredonia, sydväst om det tätbebyggda området Siponto.

22. Den 19 december 2003 riktade kommissionen en formell underrättelse till Italien där denna medlemsstat anmodades inkomma med ett yttrande. Kommissionen erhöll inte något svar och tillställde därför Italien den 9 juli 2004 ett motiverat yttrande i enlighet med artikel 226 EG, i vilket den anmodade denna medlemsstat att inom två månader från delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet.

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

9 — I bilaga 1 till fågeldirektivet benämns arten korttålärka men för att särskilja arten från *Calandrella rufescens* (mindre korttålärka) har uttrycket "större" här lagts till.

23. I skrivelse av den 9 november 2004 informerade Italien kommissionen om att man inom kort hade för avsikt att inkomma med ett utförligt svar angående de påtalade bristerna. Något svar inkom emellertid aldrig.

24. Den 24 oktober 2005 väckte kommissionen därför förevarande talan och yrkade att domstolen skall

(a) fastställa att Italien

— före den 28 december 1998, tidpunkten för klassificeringen av Valloni e steppe pedegarganiche som SSO, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet, genom att inte ha vidtagit lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöerna samt störningar som påverkat fåglarna och som inte var av ringa betydelse, såtillvida som planen i "områdesavtalet" och de projekt som däri beskrivs inverkat på livsmiljöerna och på arterna inom IBA (important bird area) nr 94 (i förteckningen IBA 89) Promontorio del Gargano eller nr 129 (i förteckningen IBA 98) Promontorio del Gargano och orsakat en försämring av livsmiljöerna och störningar som påverkat fåglar inom dessa IBA, och

— efter den 28 december 1998 har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med artiklarna 6.2–4 och 7 i livsmiljödirektivet, genom att inte i enlighet med

— artikel 6.2 ha vidtagit lämpliga åtgärder för att i SSO [10] Valloni e steppe pedegarganiche undvika försämring av livsmiljöerna och habitaten och störningar av arter för vilka området har utsetts. Störningar vilka härrör från de projekt som redan slutförts inom ramen för områdesöverenskommelsen vilken således bär ansvaret för försämringen av livsmiljön och arternas habitat samt för störningarna av arterna i det berörda området,

10 — I kommissionens talan används termen SSO för Valloni e steppe pedegarganiche medan artikel 6.2–4 i livsmiljödirektivet genomgående använder termen särskilt bevarandeområde. Som jag har antytt föreskrivs emellertid i artikel 3.1 andra stycket i livsmiljödirektivet att nätet Natura 2000 skall omfatta alla SSO som är angivna av medlemsstaterna i enlighet med fågeldirektivet och att det vid tillämpning av artikel 4 i livsmiljödirektivet jämförd med artikel 7 i samma direktiv är underförstått att särskilda skyddsområden angivna i enlighet med fågeldirektivet skall betecknas som, alternativt automatiskt behandlas som, särskilda bevarandeområden enligt livsmiljödirektivet.

— artikel 6.3 ha gjort en förhandsbedömning av de projekt vilka inom ramen för områdesöverenskommelsen redan slutförts och vilka kunde antas komma att ha stor inverkan på SSO,

25. Förhandling har inte begärts och inte heller hållits.

Bedömning

— artikel 6.4 ha tillämpat det förfarande som tillåter ett projekt att genomföras (trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området och då alternativa lösningar saknas) med hänvisning till tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär eller faktorer som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen eller andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse. Kommissionen har inte heller underrättats om de kompensationsåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande, avseende de projekt i områdesöverenskommelsen vilka godkänts (trots dess konsekvenser för SSO) för att bekämpa den socioekonomiska krisen och arbetslösheten som drabbat regionen Manfredonia, och

Inledande synpunkter

26. Italien har yrkat att kommissionen skall återkalla talan om fördragsbrott och hänvisat till de åtgärder som redan vidtagits eller planeras av regionen Apulien och andra behöriga myndigheter och då speciellt hänvisat till de möjliga kompensationsåtgärderna.

27. Kommissionen anser att Italiens argument är hypotetiska och att de inte rättar de överträdelser som kommissionen påtalat utan som bäst söker minska de framtida rättsverkningarna. Kommissionen har därför vidhållit sin talan.

(b) förplikta Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

28. Om den svarande medlemsstaten, då talan om fördragsbrott behandlas av domstolen, redan rättat det påstådda fördrags-

brottet (helt eller åtminstone delvis), har domstolen fastställt att kommissionen ändå har rätt att vidhålla sin talan. [11]

29. Kommissionen var enligt min mening helt berättigad att göra så i förevarande fall. Enligt de fakta som domstolen tagit del av förefaller det vara klarlagt att SSO Valloni e steppe pedegarganiche var tillfredsställande skyddat innan industri- och byggnadsprojekten påbörjades. De projekt som redan slutförts har i alla fall till viss del förstört livsmiljöer på stäppmark inom det berörda området. I kommissionens undersökningsrapport fastställdes att inga åtgärder fanns att vidta för att minska de befintliga byggnadernas inverkan och att de som föreslagits vid kommissionens undersökning av området, såsom att måla byggnaderna gröna, endast var kosmetiska.

30. De åtgärder som Italien beskrev i sin svarsskrivelse och de som åberopats vid domstolen i form av en bilaga till Italiens duplik [12] är inte sådana att de gör sannolikt att förhållandena nu har rättats eller nödvändigtvis kommer att rättas. [13]

31. I mål enligt artikel 226 EG skall enligt fast rättspraxis förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet. Domstolen skall inte beakta senare förändringar. [14] Utkastet till avtal som åberopats av Italien i dess duplik skall därför inte beaktas.

11 — Se bland annat, dom av den 17 juni 1987 i mål 154/85, Kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 2717), punkt 6, av den 20 juni 2002 i mål C-299/01, Kommissionen mot Luxemburg (REG 2002, s. I-5899), punkt 11, och av den 14 september 2004 i mål C-168/03, Kommissionen mot Spanien (REG 2004, s. I-8227), punkt 24.

12 — Dupliken som inkom efter en förlängning av tidsfristen är daterad den 30 maj 2006. Dess enda syfte var att förse kommissionen och domstolen med en kopia av (den preliminära överenskommelsen) "Avtal om relationerna mellan regionen Apulien — ekologisk sektor — och kommunen Manfredonia". I dupliken antyds att överenskommelsen skulle komma att godtas av kommunfullmäktige den 31 maj 2006. Det finns emellertid ingen antydan om huruvida den preliminära överenskommelsen verkligen godkänts och trätt i kraft.

13 — Av den preliminära överenskommelsen framgår det att de projekt som redan färdigställts har haft en skadlig inverkan på det särskilda skyddsområdet Valloni e steppe Pedegarganiche och, om än i mindre omfattning, även på två närliggande områden (det föreslagna särskilda bevarandeområdet Zone umide della Capitanata och det särskilda bevarandeområdet Palude di Frattarolo). Italien ger i sin duplik (vilken är avfattad i allmänna ordalag) ingen förklaring till hur överenskommelsen är tänkt att lindra den skada som redan tillfogats eller förhindra framtida skada.

14 — Se, bland annat, dom av den 11 januari 2007 i mål C-183/05, Kommissionen mot Irland (REG 2007, s. I-137), punkt 17, och av den 18 januari 2007 i mål C-104/06, Kommissionen mot Sverige (REG 2007, s. I-671), punkt 28.

32. Jag övergår till att bedöma kommissionens anmärkningar och yrkanden.

Tiden före den 28 december 1998: Påstått åsidosättande av artikel 4.4 i fågeldirektivet

33. I artikel 4.1 i fågeldirektivet föreskrivs att medlemsstaterna skall klassificera SSO för bevarande av de fågelarter som anges i bilaga 1 till direktivet. Enligt artikel 4.4 i samma direktiv skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna.

34. Medlemsstaterna har enligt fast rättspraxis ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid urvalet av SSO, men klassificeringen av dessa områden är emellertid avhängig vissa ornitologiska kriterier i fågeldirektivet, såsom förekomsten av de fåglar som finns angivna i bilaga 1 till direktivet. [15] Domstolen har dessutom funnit att "trots att förteckningen i IBA 89 inte är rättsligt bindande för de berörda medlemsstaterna kan den således med anledning av det vetenskapliga värde den tillskrivs i detta fall vid behov användas av domstolen som referensmaterial vid bedömningen av i vilken mån [medlemsstaten] har uppfyllt sin skyldighet att klassificera SSO". [16]

36. Italien skulle därför före den 28 december 1998 ha klassificerat området som SSO och vidtagit lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöerna samt störningar av fåglar i den mån sådan påverkan inte varit av ringa betydelse för området i fråga.

37. Fågeldirektivet innehåller ingen uttrycklig föreskrift om förhandsbedömning av planerna för utvecklingsprojekt. Likaledes saknas en uttrycklig föreskrift om att medlemsstaterna med hänvisning till allmänintresset kan bortse ifrån en negativ sådan bedömning av planerna. Fågeldirektivet kan i detta avseende ses som ett sämre utvecklat verktyg för miljöskydd än sin efterföljare, livsmiljödirektivet.

15 — Dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, Kommissionen mot Spanien (Santoña Marches) (REG 1993, s. I-4221), punkt 26, och av den 11 juli 1996 i mål C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) (REG 1996, s. I 3805), punkt 26.

16 — Dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96, Kommissionen mot Nederländerna (REG 1998, s. I-3031), punkt 70.

37. En medlemsstat måste emellertid vara beredd att utföra *någon* form av bedömning av planerna för ett område som har eller borde ha klassificerats som SSO. I artikel 4.4 i fågeldirektivet föreskrivs att medlemsstater skall "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". En medlemsstat skall därför bedöma om ett planerat utvecklingsprojekt kan komma att förorena eller orsaka försämring av livsmiljön eller kan komma att störa skyddade fågelarter. Om svaret på endera av frågorna är ja, skall medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder för att undvika att så sker.

38. Det är i förevarande mål ostridigt att de aktuella industri- och byggnadsprojekten har orsakat förorening och/eller försämring av livsmiljöer samt störningar av angivna fågelarter inom vad som (väl sent) kom att bli SSO Valloni e steppe pedegarganiche.

39. Italien har följaktligen före den 28 december 1998 (tidpunkten för klassificeringen) underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet.

Från och med den 28 december 1998: Påstått åsidosättande av artikel 6.2–4 i livsmiljödirektivet

40. Artikel 7 i livsmiljödirektivet länkar samman detta direktiv med fågeldirektivet. Där föreskrivs att förpliktelser enligt artikel 6.2–4 i livsmiljödirektivet skall ersätta dem som följer av artikel 4.4 i fågeldirektivet för områden som klassificerats som SSO i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 av fågeldirektivet. Detta från och med dagen för genomförandet av livsmiljödirektivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med [fågeldirektivet] har klassificerat eller erkänt ett område som SSO, om den dagen infaller senare.

41. Italien klassificerade den 28 december 1998 Valloni e steppe pedegarganiche som SSO i enlighet med artikel 4 i fågeldirektivet vilket i alla händelser var *efter* det att genomförandefristen för livsmiljödirektivet löpt ut. [17]

17 — Svårigheterna att bestämma det exakta datumet för genomförande av livsmiljödirektivet har förklarats ovan i fotnot 7.

42. I sin dom Basses Corbières [18] angav domstolen att "av en bokstavstolkning av denna [tillämpliga] del av artikel 7 i livsmiljödirektivet följer således att endast de områden som klassificerats som SSO faller under artikel 6.2-4 i samma direktiv". Domstolen angav även att "områden som inte har klassificerats som [SSO] fastän de borde ha klassificerats på sådant sätt fortsätter att omfattas av det system som följer av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet".

43. Således var artikel 4.4 i fågeldirektivet tillämplig fram till den 28 december 1998 och från och med nämnda datum var artikel 6.2–4 av livsmiljödirektivet tillämplig.

44. Medlemsstaterna skall i enlighet med artikel 6 i livsmiljödirektivet vidta nödvändiga åtgärder för att bevara de särskilda bevarandeområdena (artikel 6.1), undvika försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna och undvika störningar av angivna arter (artikel 6.2) samt, för alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett särskilt bevarandeområde, genomföra en förhandsbedömning med avseende på den påverkan som planen eller projektet kan tänkas ha på det särskilda bevarandeområdet (artikel 6.3).

18 — Dom av den 7 december 2000 i mål C-374/98, Kommissionen mot Frankrike (Basses Corbières) (REG 2000, s. I-10799), punkterna 44–47.

45. Enligt artikel 6.4 har medlemsstaterna en (begränsad) möjlighet att med hänvisning till tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, bortse ifrån en negativ förhandsbedömning och ge klartecken för planen eller projektet i fråga. En medlemsstat som använder sig av denna möjlighet skall emellertid vidta nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande och skall underrätta kommissionen om dessa åtgärder.

Artikel 6.2 i livsmiljödirektivet

46. Projekten som inom ramen för områdesöverenskommelsen redan slutförts är orsaken till försämringen av livsmiljön och habitaten för arterna samt den störning av arter som redan uppkommit. Projekten har en fortsatt negativ inverkan på det särskilda bevarandeområdet.

47. Republiken Italien har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.

Förhållandet mellan artikel 4.4 i fågeldirektivet och artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet. [19]

48. Artikel 7 i livsmiljödirektivet innebär en skyldighet att genomföra en förhandsbedömning enligt artikel 6.3 och en möjlighet att enligt artikel 6.4 åsidosätta bedömningen med hänvisning till allmänintresset. Detta från det att förpliktelserna enligt artikel 6.2–4 av livsmiljödirektivet har ersatt förpliktelserna enligt artikel 4.4 av fågeldirektivet.

49. I enlighet med domstolens dom i målet Basses Corbières [20] förelåg inte någon skyldighet att genomföra en förhandsbedömning förrän den 28 december 1998, det datum då Italien klassificerade Valloni e steppe pedegarganiche som SSO i enlighet med artikel 4 i fågeldirektivet.

50. Italien hade vid den tidpunkten redan påbörjat genomförandet av flera av projekten. Ett arbete som i skrivande stund fortgår.

51. Artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet skulle således inte tillämpas vid tidpunkten då en förhandsbedömning hade varit relevant och kan enligt min uppfattning inte rimligtvis tillämpas retroaktivt. [21] Italien kan därför inte med hänsyn till vad som redan har *planerats och genomförts* anses ha åsidosatt sina skyldigheter enligt denna artikel.

52. I de fall och i den mån som det finns ytterligare projekt eller ytterligare etapper av samma projekt som på ett naturligt sätt kan skiljas från tidigare etapper skall dessa omfattas av det som föreskrivs i artikel 6.3 och (i all fall potentiellt) av möjligheten till undantag i enlighet med artikel 6.4. Kommissionen har i sin talan emellertid inte sökt skilja etapperna åt och har inte heller lämnat de uppgifter om projekten som skulle vara nödvändiga för att domstolen på ett tillfredsställande sätt skall kunna genomföra en sådan analys.

19 — Den 6 februari 2007 uppmanade domstolen parterna att per den 2 mars 2007 inkomma med ett yttrande angående tillämpligheten av artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet. Genom skrivelse av den 14 februari 2007 avböjde kommissionen att svara på domstolens fråga och antydde att den övervägde om den skulle dra tillbaka sin talan vad gäller artikel 6.3 och 6.4 och att den inom kort skulle meddela domstolen sitt slutliga ställningstagande. Italien svarade genom skrivelse av den 20 februari 2007. Per den 30 april 2007, då detta förslag avfattades för överlämnande, hade kommissionens slutgiltiga ställningstagande inte inkommit till domstolen.

20 — Se ovan fotnot 19, punkterna 44–47, se punkt 42 ovan.

21 — Se, analogt, dom av den 23 mars 2006 i mål C-209/04, Kommissionen mot Österrike (REG 2006, s. I-2755), punkterna 53–62.

54. Följaktligen bör kommissionens yrkande avseende artikel 6.3 och 6.4 av livsmiljödirektivet ogillas.

Rättegångskostnader

55. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna. Även om jag anser att kommissionens yrkande enligt artikel 6.3 och 6.4 av livsmiljödirektivet inte bör bifallas har det huvudsakliga innehållet i fördragsbrottet kunnat fastställas. Jag ser därför inget skäl att avvika ifrån domstolens normala praxis. Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Förslag till avgörande

56. Jag föreslår därför att domstolen skall:

— fastställa att Republiken Italien före den 28 december 1998 har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i direktiv 79/409/EEG (fågeldirektivet), genom att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att i det område som ovannämnda datum klassificerades som det särskilda skyddsområdet Valloni e steppe pedegarganiche undvika förorening och försämring av livsmiljöerna samt störningar av fåglar i den mån denna påverkan inte saknat betydelse, och

— fastställa att Republiken Italien efter den 28 december 1998 har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43/EEG (livsmiljödirektivet), genom att inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att i det särskilda bevarandeområdet Valloni e steppe pedegarganiche undvika en försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, och

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.