SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 20. septembra 2007*

V zadevi C-304/05,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 29. julija 2005,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata M. van Beek in D. Recchia, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa G. Fiengo, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, E. Juhász, sodnik, R. Silva de Lapuerta, (poročevalka), sodnica, J. Malenovský in T. von Danwitz, sodnika,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi z dne 19. aprila 2007

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Italijanska republika, s tem ko v okviru projekta razširitve in izboljšanja smučarskega območja Santa Caterina Valfurva (progi „Bucaneve“ in „Edelweiss“) ter izvedbe odgovarjajoče smučarske infrastrukture za organizacijo svetovnih prvenstev v alpskem smučanju 2005 v posebnem območju varstva IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio (v nadaljevanju: park):

— je dopustila sprejetje ukrepov, za katere je verjetno, da bodo imeli pomemben vpliv na to območje, ne da bi opravila ustrezno presojo vplivov teh ukrepov na

to območje, glede na cilje ohranjanja le-tega, in v nobenem primeru ni upoštevala določb, ki dovoljujejo izvedbo projekta kljub negativni odločitvi pri presoji vpliva le ob pomanjkanju alternativnih rešitev in le zaradi nujnih razlogov prevladujočega interesa ter šele po tem, ko je sprejela vse potrebne nadomestne ukrepe za zagotovitev, da je globalna usklajenost Nature 2000 zaščitena, in o teh ukrepih obvestila Komisijo Evropskih skupnosti;

— ni sprejela ukrepov za preprečitev poslabšanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanja vrst, za katere je bilo to območje določeno, in

— ni podelila zaščitenega pravnega statusa, ki bi lahko zagotovil, zlasti preživetje in razmnoževanje vrst ptic, ki so navedene v Prilogi I k Direktivi 79/409/EGS o ohranjanju prostoživečih ptic (UL L 103, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva 79/409), in razmnoževanje, goljenje in prezimovanje migracijskih vrst, ki jih Priloga I ne zajema, vendar kraj redno obiskujejo,

ni izpolnila obveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) in člena 7 Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7, v nadaljevanju: Direktiva 92/43) in iz člena 4(1) in (2) Direktive 79/409.

Pravni okvir Skupnosti

2 Cilj Direktive 92/43 je prispevati k zagotavljanju biotske raznovrstnosti z ohranjanjem naravnih habitatov in prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst na evropskem ozemlju držav članic, za katerega se uporablja Pogodba.

3 Deseta uvodna izjava te direktive določa:

„ker je treba opraviti ustrezno presojo vsakega načrta ali programa, ki bi lahko pomembno vplival na cilje ohranjanja območja, ki je bilo ali bo določeno;".

4 Člen 3(1) te direktive določa:

„Vzpostavi se usklajeno evropsko ekološko omrežje posebnih ohranitvenih območij, imenovano Natura 2000. To omrežje, ki ga sestavljajo območja z naravnimi habitatnimi tipi iz Priloge I in habitati vrst iz Priloge II, omogoča, da se vzdržuje ali, če je to primerno, obnovi ugodno stanje ohranjenosti zadevnih naravnih habitatnih tipov in habitatov teh vrst na njihovem naravnem območju razširjenosti.

Omrežje Natura 2000 vključuje posebna območja varstva, ki so jih države članice določile na podlagi Direktive [79/409]."

5 Člen 4 Direktive 92/43 ureja postopek za vzpostavitev tega omrežja Natura 2000, države članice pa naj določijo posebna ohranitvena območja.

6 Člen 6 te direktive, ki za ta območja določa ohranitvene ukrepe, določa:

„[...]

2. Države članice storijo vse potrebno, da na posebnih ohranitvenih območjih preprečijo slabšanje stanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanje vrst, za katere so bila območja določena, kolikor bi tako vznemirjanje lahko pomembno vplivalo na cilje te direktive.

3. Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

4. Če je treba kljub negativni presoji posledic za območje izvesti načrt ali projekt iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno tistih socialne ali gospodarske narave, in ni drugih ustreznih rešitev, država članica izvede vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000. O sprejetih izravnalnih ukrepih obvesti Komisijo.

Če je zadevno območje s prednostnim naravnim habitatnim tipom in/ali prednostno vrsto, se lahko upoštevajo le razlogi, povezani z zdravjem ljudi ali javno varnostjo, ali koristnimi posledicami bistvenega pomena za okolje ali drugimi, po predhodnem mnenju Komisije nujnimi razlogi prevladujočega javnega interesa."

7 Člen 7 te direktive določa:

„Obveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) te direktive nadomestijo vse obveznosti iz prvega stavka člena 4(4) Direktive [79/409] za območja, določena na podlagi člena 4(1) ali podobno priznana po členu 4(2) navedene direktive, od datuma začetka izvajanja te direktive ali datuma, ko država članica določi ali prizna ta območja po Direktivi [79/409], če je slednji datum kasnejši."

8 Direktiva 79/409 vključuje varovanje, upravljanje in nadzor vseh prostoživečih vrst ptic, naravno prisotnih na evropskem ozemlju držav članic, kjer se uporablja Pogodba.

9 Člen 4 te direktive določa, da so vrste iz Priloge I k tej direktivi predmet posebnih ukrepov za ohranitev njihovih habitatov, da se zagotovi preživetje in razmnoževanje teh vrst na njihovem območju razširjenosti. Ta člen določa:

„1. Vrste iz Priloge I so predmet posebnih ukrepov za ohranitev njihovih habitatov, da se zagotovi preživetje in razmnoževanje teh vrst na njihovem območju razširjenosti.

V zvezi s tem se upoštevajo:

a) vrste, ki jim grozi izumrtje;

b) vrste, občutljive na določene spremembe v svojih habitatih;

c) vrste, za katere se šteje, da so redke, ker so njihove populacije majhne ali pa so omejeno lokalno razširjene;

d) druge vrste, ki zahtevajo posebno pozornost zaradi posebne narave svojih habitatov.

Kot osnova za vrednotenje se upoštevajo trendi in nihanja populacijskih nivojev.

Države članice razvrstijo zlasti ozemlja, ki so glede na število in velikost najprimernejša, kot posebna območja varstva za ohranjanje teh vrst, upoštevaje varstvene zahteve teh vrst na geografskem območju morja in kopnega, kjer se uporablja ta direktiva.

2. Države članice sprejmejo podobne ukrepe za redno pojavljajoče se selitvene vrste, ki niso navedene v Prilogi I, upoštevaje njihovo potrebo po varstvu na geografskem območju morja in kopnega, kjer se uporablja ta direktiva, kar zadeva njihova območja za razmnoževanje, goljenje in prezimovanje ter počivališča na njihovih

selitvenih poteh. Države članice zato posvetijo posebno pozornost varovanju mokrišč ter zlasti mokrišč mednarodnega pomena.

[...]

4. V zvezi z območji varstva iz odstavkov 1 in 2 države članice sprejmejo primerne ukrepe, da ne pride do onesnaženja ali poslabšanja stanja habitatov ali kakršnih koli motenj, ki v taki meri vplivajo na ptice, da bi bilo to pomembno glede na cilje tega člena. Države članice si prizadevajo, da ne bi prišlo do onesnaženja ali poslabšanja stanja habitatov tudi izven teh območij varstva."

Park

Status parka v nacionalnem pravu

10 Park je bil prvotno ustanovljen z zakonom št. 740 z dne 24. aprila 1935 na območju Trentino in Bolzano z namenom varovanja in vzpodbujanja rastlinskih vrst, porasta živalskih vrst ter ohranjanja posebnih geoloških tvorb ter lepote pokrajine.

11 Z dekretom predsednika republike z dne 23. aprila 1977 se je ozemlje parka razširilo na območji Cancano in Livigno ter na gore Sobretta, Gavia in Serottini, ki ležijo na ozemlju Sondrio in Brescia v regiji Lombardiji.

12 Park je zaščiteno območje v smislu okvirnega zakona št. 394 z dne 6. decembra 1991 o nacionalnih območjih varstva. Ta zakon določa temeljna načela, ki ta območja urejajo z namenom, da bi se usklajeno varovalo in vzpodbujalo ohranjanje in uveljavljanje naravne dediščine države.

13 Z dekretom predsednika Sveta ministrov z dne 23. novembra 1993 je bil ustanovljen Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio (v nadaljevanju: Consorzio). S statutom so določene njegove pristojnosti in naloge.

14 Člen 4 tega statuta določa, da mora Consorzio pri upravljanju parka zagotavljati varstvo narave in ohranjanje pokrajine.

Status parka v pravu Skupnosti

15 Leta 1998 je bil park uvrščen med posebna območja varstva v smislu člena 4 Direktive 79/409. V poglavju „Regija Lombardija" je opredeljen pod številko IT 2040044.

16 Po standardnem obrazcu s podatki, ki ga je izdala Italijanska republika leta 1998 v skladu z Odločbo Komisije 97/266/ES z dne 18. decembra 1996 o obrazcu s podatki za predlagana območja Nature 2000 (UL L 107, str. 1), v parku biva enajst vrst ptic, zaščitenih na podlagi Priloge I k Direktivi 79/409 – in sicer planinski orel *(Aquila chrysaetos)*, sokol selec *(Falco peregrinus)*, sršenar *(Pernis apivorus)*, gozdni jereb *(Bonasa bonasia)*, belka *(Lagopus mutus helvetica)*, ruševec *(Tetrao tetrix)*, divji petelin *(Tetrao urogallus)* in črna žolna *(Dryocopus martius)* – prav tako pa tri vrste

ptic selivk – skobec *(Accipiter nisus)*, navadna kanja *(Buteo buteo)* in skalni plezalček *(Tichodroma muraria)*.

17 Drugi standardni obrazec z dne 14. maja 2004 izkazuje na tem območju prisotnost drugih vrst iz Priloge I k Direktivi 79/409, in sicer brkatega sera *(Gypaetus barbatus)*, rjavega škarnika *(Milvus mulvus)*, dularja *(Charadrius morinellus)*, koconogega čuka *(Aegolius funereus)*, malega skovika *(Glaucidium passerinum)*, velike uharice *(Bubo bubo)*, pivke *(Picus canus)* in kotorne *(Alectoris graeca saxatilis)*.

Dejansko stanje

18 Projekt del za preoblikovanje smučarskega območja Santa Caterina Valfurva z dne 4. oktobra 1999, kot tudi pripadajočih infrastruktur, je bil predložen pokrajinskim organom za organizacijo svetovnih smučarskih prvenstev leta 2005.

19 S tem projektom je bila določena izgradnja koridorja za smučarske proge v gozdnem pasu. Predvidena je bila tudi izgradnja kabinske žičnice, ki bi se pri vstopu Santa Caterina morala priključiti občini Plaghera in v drugem delu občini Valle dell'Alpe. Poleg tega je bila predvidena povezava med Valle dell'Alpe in Costo Sobretto z enokabelsko štirisedežnico. V ta projekt so bila vključena tudi druga dela, ki so bila zelo povezana s predvidenim preoblikovanjem, in sicer izgradnja začetne postaje, smučarskega stadiona, parkirišča v bližini odhodne postaje, sprememba proge „Edelweiss", izgradnja mostu nad hudournikom Frodolfo, koče v Valle dell'Alpe in inštalacij, programske naprave za izdelavo umetnega snega in prostor za vozila.

20 Z dekretom št. 13879 z dne 30. maja 2000 je regija Lombardija na podlagi študije, ki jo je izdelal arhitekt za družbi Montagne di Valfurva in Santa Caterina Impianti, izdala odobritveno mnenje glede združljivosti projekta z okoljem, pod pogoji spoštovanja splošnih in posebnih pogojev, povezanih z izvajanjem različnih delov projekta. V temu dekretu je bilo določeno, da bi bilo treba v okviru nedavnih postopkov za odobritev preveriti, ali so se upoštevali ti pogoji in tudi določene prepovedi ter nadomestila, ki so določena na področju okolja.

21 V uvodu študije, na katero se sklicuje dekret št. 13879, je bilo ugotovljeno, da je bilo stanje smučarskih inštalacij in infrastrukture na tem območju že slabo in je bila potrebna modernizacija, kar je pomembno za dodelitev pomoči za ta projekt.

22 S to študijo je bilo ugotovljeno, da se niso upoštevali niti antropogen pritisk na vrste, katerih razmnoževanje je občutljivo na prisotnost človeka, med drugim na belko in svizca, niti možne posledice na nevretenčarje in dvoživke, niti učinki na selitev ptic močvirnic.

23 Ta študija pravi, da so se vplivi na okolje in vprašanja glede ukrepov modernizacije, nadomestila in nadzora nad deli, predvidenimi na različnih okoljskih sestavinah, ocenili na kratko, sestavina „živalski svet, rastlinski svet in habitat“ pa se je analizirala le po točkah. S to študijo je bilo ugotovljeno, da je treba predvideti projekt morfološke in okoljske obnove, kamor spada vprašanje ozelenitve krajev, ko bodo dela končana.

24 Ta študija vsebuje naslednje sklepe:

„[...]

Če dela ne bodo izvedena, bi lahko počasi, vendar neizogibno prišlo do gospodarskega upadanja, ne le v regiji Santa Caterina, temveč na celotnem smučarskem območju. Zato je nujno, da se izvedejo dela predloga nadgradnje žičnic in izgradnje novih smučarskih prog, s pripadajočimi infrastrukturami zaradi njenega sociogospodarskega pomena, zlasti zaradi turizma.

[...]

Šteje se, da načrtovana dela spoštujejo okolje, pod naslednjimi pogoji:

— če se vsi projekti prekvalifikacije inštalacij in izgradnje novih inštalacij in služb podredijo izgradnji parkirišča pod mestnim jedrom Santa Caterine, kot logični podpori za izgradnjo novih inštalacij. Glede na naravo in gospodarsko pomembnost projekta parkirišče in glede na meje, ki jih dopušča Skupnost, je treba poudariti, da je mogoče, da inštalacije v glavnem financirajo prosilci sami.

[...]

— zaradi največje možne omejitve podiranja dreves, zemeljskih premikov in širine mostu nad hudournikom Frodolfo je treba povezovalno progo, katere širina je bila prvotno predvidena na 40 metrov, zmanjšati na 20 metrov. [...]

[...]

— infrastrukture v dolini (tribune, komentatorske kabine in kronometre) je treba obravnavati v posebnem projektu. [...]

— širina pasu, ki ga je treba izkrčiti za izgradnjo žičnice, mora biti strogo omejena na širino, ki jo določajo varnostne norme za inštalacije. [...]

— združitveno progo med obstoječimi smučarskimi progami in novo začetno/končno postajo Plaghera je treba predimenzionirati, da se zmanjša zemeljski premik.

[...]

— zaradi zmanjšanja zemeljskih premikov in sprememb krajev, ki naj bi iz tega sledile, se ne smeta izvesti niti povezava med začetno postajo in kočo Valle dell'Alpe niti skladišče za kabine. [...]

— nova prevozna pot, ki je določena za gradbišče sedežnice Valle dell'Alpe - Costa Sobretta, se zaradi prekomerne spremembe krajev, ki naj bi jo povzročila, ne sme izvesti. [...]

— glede na bogato naravo krajev (rastlinska pokritost naravnih travnikov, trajnic, skalna vegetacija in morena, tipična podeželska narava, ki združuje masivne vertikalne linije skalnih sten in nazobčane linije grebenov) in glede na razna tveganja za to okolje, našteta zgoraj, mora končni projekt [...] upoštevati vse zahteve na različnih področjih (rastlinski svet, živalski svet, ekosistemi, geologija, hidrogeologija, stabilnost pobočja [...]), da se lahko oceni predvidene intervencije glede na visoke stopnje varstva gorske narave krajev.

Če se dela lahko izvedejo, mora končni projekt vsebovati [...] naslednje napovedi: [...]

— izgubo gozdne dediščine, do katere je prišlo zaradi izkrčenja gozda, je treba ponovno nasaditi z dvakratno količino izkrčenih dreves. [...]

— vse [kraje ali] zemljišča [ki se bodo premaknili] bo treba urediti in ozeleniti. [...]

— inštalacije (vodovod, osuševalne naprave, elektriko, sistem za umetno zasneževanje) morajo biti pod zemljo. Električne žice v zraku v bližini žičnic se prepove.

— nujno in neizogibno je predvideti projekt morfološke in okoljske obnovitve, ki dokončno upošteva vprašanje ponovne ozelenitve krajev, ko bodo dela končana. [...]

Preden se lahko nadaljuje končni projekt, je treba izpolniti naslednje pogoje:

— glede hidrogeologije je treba obravnavati problematiko glede posledic izgradnje smučarskih prog in vpliva gradbišč na hidrogeološko ravnotežje ozemlja v Valle dell'Alpe in na južno pobočje Costa Sobretta;

— treba je izvesti posebne analize glede hidrogeološkega ravnotežja in geomehanike, s študijami kroženja podzemnih voda. [...]

— treba je ustrezno preveriti spremembe geomorfološkega ravnotežja izstopajočih tvorb na zadevnih stenah. [...]

Glede okoljske sestavine živalskih vrst je nujno, da se še enkrat izmeri učinek del v njihovem celotnem kontekstu [...]."

25 Septembra 2000 je regija Lombardija Raziskovalnemu inštitutu za ekologijo in gospodarstvo v alpskih regijah (Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicate alle Aree Alpine, v nadaljevanju: IREALP) naročila, naj izdela poročilo o presoji vplivov zadevnega projekta na okolje.

26 To poročilo je bilo zasnovano kot analiza zmogljivosti, ki bi morala pokriti vidike, povezane z okoljskim uveljavljenjem, popravljalnimi dejanji, deli v okoljskem duhu in okoljsko revalorizacijo, ki so potrebni za uresničitev najprej predhodnega, nato končnega projekta.

27 Sporni projekt je bil nato spremenjen, med drugim glede razširitve smučarske proge „Edelweiss", katere širina se je povečala z 20 na skoraj 50 metrov.

28 Septembra 2002 je IREALP za javnost izdal poročilo o presoji vplivov načrtovanih ukrepov. V tem poročilu je bil strnjeno opisan del območja, na katerega se je zadevni projekt nanašal, kot „smrekov gozd, ki nima veliko redkih vrst, ima pa zelo raznovrstne značilnosti subalpskih gozdov, je zelo delikaten in se počasi obnavlja".

29 V tem poročilu je bilo ugotovljeno, da je „gozd zelo pomembno gnezditveno območje za kragulja, črno žolno, detla in zeleno žolno". To poročilo je med glavnimi vplivi tega projekta v času del omenjalo „zmanjšanje gozdnega habitata, ki nudi gnezdenje vrstam, ki jih je treba ohranjati".

30 Iz sklepov poročila IREALP izhaja, da smernice, ki jih je študija lahko upoštevala, še niso bile popolnoma določene, ampak so se postopno razvijale, med drugim na podlagi znanj in pojasnil, ki so se pojavila v postopku izvedbe zadevnega projekta. Določeno je bilo tudi, da je bilo poročilo priložnost, da se uvede druge predloge izboljšanja okoljskega ravnovesja te operacije in koordinacije pri upravljanju celotnega smučarskega področja, ki se ne more upoštevati ločeno od bolj splošnih predlogov za trajen razvoj tega območja.

31 V poročilu je bilo zapisano tudi naslednje:

„Če se lahko proces šteje kot pozitiven, lahko skriva tudi manj pozitivne vidike, če odraža potrebo, da se izkažejo ostale določitve določenih tehničnih vidikov, ki so tudi pomembni, za katere se bodo verjetno v naslednjih fazah zahtevale tehnične podrobnosti. Očitno ta študija izraža tudi to mejo in jo je treba zato obravnavati bolj kot usmeritveni dokument pri odločitvah, ki izkazuje tveganja in predloge za rešitev problemov, kot pa dokument o učinkih, ki jih bodo imela predvidena dela na okolje. Bolj natančne presoje teh vplivov [...] se bodo lahko v bodoče predložile v študije o okoljskih vplivih, ki bodo spremljale razvoj sedanjih smernic. [...]“

32 Sklepi mnenja navajajo presoje glede izvedljivosti s stališča okolja smernic preučevanega projekta. Iz njih izhaja naslednje:

„V vsakem primeru mora nadaljevanje dejavnosti voditi k znatnem zmanjšanju vplivov na okolje glede na začetne predpostavke, cilj [za uresničitev katerega] bomo lahko uporabili tudi predloge glede tega, kar je vsebovano v tem mnenju. [Ta cilj je treba zasledovati] z vztrajnostjo glede del v Valle dell'Alpe, za katera bo treba izdelati

drugo posebno študijo vpliva na okolje, takoj ko bodo vsa ta dela natančno določena."

33 Consorzio je 3. oktobra 2002 izjavil, da se strinja s splošnimi smernicami in ukrepi, ki jih priporoča mnenje IREALP, kot tudi s predlogi, ki jih vsebuje.

34 Consorzio je 14. februarja 2003 izdal dovoljenje za projekt razširitve in ureditve alpskih smučarskih prog „Bucaneve" in „Edelweiss" kot tudi pripadajočih infrastruktur v lokalni skupnosti Santa Caterina Valfurva. Consorzio je menil, da so bila predvidena dela v skladu z vsebino tega mnenja. Pojasnil je tudi, da je bilo dovoljenje izdano za toliko časa, kolikor bo ta skladnost obstajala. Dovoljenje pa je bilo sicer podrejeno nekaterim pogojem in predpisom.

35 Od februarja 2003 je bilo posekanih okoli 2500 dreves na površini 50 metrov širine na 500 metrov dolžine med nadmorsko višino 1700 in 1900 metrov. Poleg tega je ureditev prog in smučarskih infrastruktur v Santi Caterini Valfurva, v posebnem območju varstva IT 2040044, povzročila popolno razcepitev habitata ptic, ki so prisotne na tem območju.

36 Po podatkih iz poročila IREALP je bil 19. junija 2003 objavljen nov projekt, skupaj z dodatno študijo občine Valfurva glede okoljskega vpliva. Julija 2003 se je začel postopek presoje okoljskega vpliva. Zaključil se je z mnenjem glede dela projekta, ki leži med Plaghero, Costa Sobretto in Valle dell'Alpe.

37 Consorzio je 20. avgusta 2003 izdal negativno mnenje glede skladnosti projekta z okoljem zaradi neupoštevanja podatkov iz poročila IREALP.

38 Med regijo Lombardija, Consorzijem, organizacijskim odborom za smučarsko svetovno prvenstvo in odgovornim za okvirni program je bil 16. oktobra 2003 podpisan sporazum za ureditev nasprotujočih dokumentov projekta. Ta sporazum je zagotovil:

— določitev načinov zbiranja mnenj za dokončanje regionalnih postopkov presoje;

— sprejetje skupnega stališča glede intervencij, ki se preučujejo in ki, kot je le mogoče, usmerjajo zadevne postopke;

— zagotovitev spoštovanja pogojev, ki jih je določil vodstveni svet Consorzija;

— potrditev lokacije sredinske postaje Plaghera in koče v Valle dell'Alpe;

— ponovna ocena in prilagoditev projektov glede intervencij na območju Santa Caterina-Plaghera glede na zahteve po nadzoru, ki jih je določil Consorzio.

39 Z dekretom št. 20789 z dne 28. novembra 2003 je regija Lombardija ugotovila, da je projekt preoblikovanja instalacij žičnice in pripadajočih storitev na ozemlju občine Valfurva skladen z okoljem posebnega območja varstva IT 2040044.

40 Ta dekret, ki povzema zaključke presoje posledic, ki jo je izdelala Direzione General Agricoltura (splošna direkcija za kmetijstvo) regije Lombardija, je poveril nadzor nad spoštovanjem pogojev, določenih tako med fazo odobritve projektov kot med fazo njihovega izvajanja, občini Valfurva. Poleg tega je določal, da bi morali biti končni projekti dopolnjeni z napovedmi, med katerimi naj bi bila tudi predstavitev študije vplivov del.

Predhodni postopek

41 V skladu s členom 226 ES je Komisija Italijo z dopisom z dne 19. decembra 2003 pozvala, naj poda svoje stališče glede situacije posebnega območja varstva IT 2040044.

42 Ker ni prejela odgovora, je Komisija Italijanski republiki 9. julija 2004 poslala obrazloženo mnenje.

43 Italijanska republika je na očitke Komisije v tem obrazloženem mnenju odgovorila z obvestili ministrstva.

44 Ker Komisija s predloženimi odgovori ni bila zadovoljna, je vložila to tožbo.

Tožba

45 Komisija je zoper Italijansko republiko uveljavljala štiri očitke, med katerimi se prvi trije nanašajo na Direktivo 92/43, četrti pa na Direktivo 79/409.

Prvi očitek: kršitev povezanih določb členov 6(3) in 7 Direktive 92/43

Trditve strank

46 Komisija ocenjuje, da dovoljenje, ki ga je izdal Consorzio 14. februarja 2003, ni bilo utemeljeno z ustrezno presojo okoljskih vplivov odločbe o razširitvi smučarskih prog „Bucaneve" in „Edelweiss" in o izvedbi nekaterih pripadajočih infrastruktur.

47 Komisija poudarja, da poročilo IREALP ne vsebuje ustrezne presoje učinkov predvidenih del na posebno območje varstva IT 2040044.

48 Navaja, da na tem območju bivajo različne zaščitene vrste, kot izhaja iz podatkov, ki jih navaja *Atlas of European Breeding Birds*, v katerem so zbrane študije več kot 10.000 ornitologov iz vse Evrope in ki velja za zelo zanesljiv dokument glede ptic, ki gnezdijo v Evropi.

49 Komisija poleg tega navaja, da čeprav poročilo IREALP vsebuje koristna priporočila, se le-ta niso pravilno upoštevala pri izdaji dovoljenja Consorzia.

50 Komisija iz tega sklepa, da je bilo to dovoljenje izdano, ne da bi se pristojni nacionalni organi prepričali, da predvidena dela ne vplivajo škodljivo na celovitost zadevnega posebnega območja varstva.

51 Italijanska republika navaja, da je treba obe vrsti del razlikovati, in sicer po eni strani tista, za katera se je izvedel postopek presoje vplivov na okolje, in za katera so bili navedeni ukrepi, ki jih je treba sprejeti za omejitev teh vplivov, in po drugi strani tista, za katera so bile na podlagi poročila IREALP določene izravnave.

52 Italijanska republika navaja, da je za prvo kategorijo del, kamor spadajo dela med Plaghero in Valle dell'Alpe, treba določiti, ali so pristojni organi izvedli presojo okoljskih interesov posebnega območja varstva IT 2040044. Za ostala dela, in sicer dela, izvedena med Santa Caterino in Plaghero, bi bilo treba preveriti, ali je šlo za isti postopek in če je napotitev na zadnjo fazo izboljšanja projekta za določitev ukrepov za zmanjšanje resnih posledic na okolje v skladu z Direktivo 92/43.

53 Italijanska republika trdi, da je bil pokrajinski dekret št. 13879 z dne 30. maja 2000, čeprav se ne sklicuje izrecno na presojo okoljskih vplivov, sprejet po analizi referenčnih dokazov, naštetih v tej direktivi.

54 Iz mnenja Italijanske republike naj bi izhajalo, da ima presoja, ki je podlaga za ta dekret, neobhodno vrednost za vsako kasnejše dovoljenje.

Presoja Sodišča

55 Uvodoma je treba povedati, da se stranki strinjata glede dejstva, da so ureditvena dela smučarskih prog in postavitev povezanih infrastruktur lahko naložila obveznost, da se izvede predhodna presoja vplivov na okolje v skladu s členom 6(3) Direktive 92/43.

56 Ta določba določa postopek presoje, katerega namen je s predhodnim nadzorom zagotoviti, da se načrt ali projekt, ki ni neposredno povezan z upravljanjem zadevnega območja ali zanj potreben, vendar lahko nanj pomembno vpliva, dovoli le, če ne škoduje celovitosti zadevnega območja (glej sodbi z dne 7. septembra 2004 v zadevi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, ZOdl., str. I-7405, točka 34, v nadaljevanju: sodba Waddenzee, ter z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-239/04, ZOdl., str. I-10183, točka 19, v nadaljevanju: sodba Castro Verde).

57 Glede izraza „ustrezna presoja" v smislu člena 6(3) Direktive je treba povedati, da ta direktiva ne določa nobene posebne metode za izvedbo te presoje.

58 Sodišče je presodilo, da mora biti presoja zasnovana tako, da se pristojni organi lahko prepričajo, da tak načrt ali projekt ne vpliva škodljivo na celovitost zadevnega območja, če niso prepričani, da teh škodljivih učinkov ni, morajo ti organi zavrniti dovoljenje zanj (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Waddenzee, točki 56 in 57, in Castro Verde, točka 20).

59 Glede dokazov, na podlagi katerih se lahko pristojni organi prepričajo, je Sodišče pojasnilo, da je treba izključiti, da z znanstvenega stališča obstaja razumen dvom, upoštevajoč, da ti organi upoštevajo najboljša znanstvena dognanja na tem področju (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Waddenzee, točki 59 in 61, in Castro Verde, točka 24).

60 Zato je treba preveriti, ali so se v tem primeru učinki spornih del na celovitost zadevnega območja presojali pred izdajo dovoljenja, 14. februarja 2003, v skladu z zgoraj naštetimi merili.

61 Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, izhaja, da je pred izdajo tega dovoljenja prišlo do nekaterih uvodnih razmišljanj. Presoje, ki bi se lahko obravnavale kot primerne v smislu člena 6(3) Direktive 92/43, so po eni strani študija vplivov na okolje, izdelana leta 2000, in po drugi strani poročilo, predstavljeno leta 2002 (glej točke od 21 do 24 ter točke od 25 do 32 te sodbe).

62 Po eni strani je glede zgoraj navedene študije, ki jo je izvedel arhitekt za dve podjetji za javna dela, treba povedati, da čeprav se omejuje na vprašanje učinkov predvidenih del na živalske in rastlinske vrste območja, sama poudarja to, da se je presoja okoljskih posledic širitve smučarskih prog in izgradnje pripadajočih infrastruktur izvedla na kratko in po točkah.

63 Prav tako je treba poudariti, da ta študija sama navaja nekaj elementov, ki se niso upoštevali. Med drugim priporoča morfološke analize in dodatne analize okolja in tudi novo presojo učinkov del v celotnem kontekstu na prostoživeče živalske vrste na splošno in na položaj določenih zavarovanih vrst, zlasti na območju gozda, ki bo izkrčen.

64 Poleg tega je v tej študiji ugotovljeno, da mora izvedba predvidenih del, ki je priporočljiva z gospodarskega stališča, spoštovati mnogo pogojev in varstvenih predpisov.

65 Naj sklenemo, da ta študija ne pomeni ustrezne presoje, s katero bi nacionalni organi utemeljili izdajo dovoljenj za sporna dela na podlagi člena 6(3) Direktive.

66 Po drugi strani je treba glede poročila IREALP, ki je bilo predstavljeno leta 2002, povedati, da s tem ko presoja posledice teh del na vodni režim in geomorfologijo ter na vegetacijo območja, opisuje tudi predvidena dela. Glede ptic, zaradi katerih je bilo območje opredeljeno kot posebno območje varstva, to poročilo ne vsebuje taksativnega seznama tam prisotnih prostoživečih ptic.

67 Čeprav je res, da poročilo IREALP navaja, da glavna vznemirjanja, ki ogrožajo živalski svet, nastajajo zaradi uničenja gnezd v fazi izkrčevanja in razdrobitve habitata, vsebuje številne uvodne ugotovitve brez končnih sklepov. To poročilo namreč poudarja pomembnost presoj, ki jih je treba izvesti postopoma, med drugim tudi na podlagi znanj in natančnih navedb, ki se lahko pojavijo v postopku izvedbe projekta. To poročilo je bilo med drugim zasnovano kot priložnost, da se uvedejo ostali predlogi za izboljšanje okoljskega ravnovesja predvidenih operacij.

68 Iz tega izhaja, da se poročila IREALP ne sme obravnavati kot ustrezne presoje posledic spornih del na posebnem območju varstva IT 2040044.

69 Iz vseh teh razmišljanj izhaja, da tako študija iz leta 2000 kot tudi poročilo iz leta 2002 vsebujeta praznine in pomanjkanje ugotovitev ter popolnih, natančnih in dokončnih sklepov, ki lahko odstranijo vsak razumen znanstveni dvom glede učinkov del, ki so bila predvidena na posebnem območju varstva.

70 Take ugotovitve in sklepi pa so vendar nepogrešljivi, da bi se lahko pristojni organi z gotovostjo prepričali pri odločanju glede izdaje dovoljenja za ta dela.

71 V takih okoliščinah dovoljenje, ki ga je izdal Consorzio 14. februarja 2003, ni bilo v skladu s členom 6(3) Direktive.

72 Glede kasnejših študij naj povemo, da jih ne moremo upoštevati, ker so bile izdelane bodisi med deli, bodisi po izvedbi le-teh, torej po izdaji spornega dovoljenja.

73 Zato je treba ugotoviti, da neizpolnitev člena 6(3) Direktive 92/43 obstaja.

Drugi očitek: kršitev povezanih določb členov 6(4) in 7 Direktive 92/43

Trditve strank

74 Komisija meni, da je bilo očitno, da je obstajalo tveganje, da bodo predvidena dela hudo škodovala celovitosti zadevnega območja. Vendar ni bila resno predvidena nobena druga rešitev. Pokrajinski dekret št . 13879 z dne 30. maja 2000 naj bi navedel možnost, da se ne uredita smučarski progi „Bucaneve" in „Edelweiss", ampak da se kolikor je mogoče vzdržuje sedanjo traso, ki se jo kasneje razširi.

75 Komisija iz tega sklepa, da je bil projekt odobren, čeprav so obstajale druge rešitve, ki so za okolje tega območja manj škodljive, vendar jih nacionalni organi niso upoštevali.

76 Komisija zatrjuje tudi, da izvedbe del niso upravičili nujni razlogi prevladujočega javnega interesa. Poleg tega ni bil določen noben izravnalni ukrep.

77 Italijanska republika trdi, da so bila sporna dela predmet dvojnega postopka za izdajo dovoljenja. Tako naj bi se začetni del tras in instalacij med Santa Caterino in Plaghero štel kot skladen z okoljem na podlagi pokrajinskega dekreta št. 13879 z dne 30. maja 2000, dopolnjen s kasnejšim ugodnim mnenjem Pokrajinskega sveta Lombardije. Za del projekta, ki leži med Plaghero in Valle dell'Alpe, naj bi se začela

revizija projekta zaradi podatkov, ki jih je vsebovalo poročilo IREALP, da bi se v postopek presoje dodal okoljski učinek.

78 Italijanska republika opozarja, da je regija Lombardija določila kot pogoj, določen s pokrajinskim dekretom št. 20789 z dne 28. novembra 2003, ki vsebuje presojo okoljskih vplivov na območju med Plaghero in Valle dell'Alpe, naj se predstavi študija učinka za vsa dela, ki se nanaša tudi na območje med Santa Caterino in Plaghero.

79 Italijanska republika dodaja, da so se pristojni organi z gotovostjo prepričali, da je bilo treba za vsa dela, tudi tista, ki jih je dovolil ta pokrajinski dekret, izvesti presojo.

Presoja Sodišča

80 Glede utemeljenosti očitka glede kršitve člena 6(3) Direktive 92/43 je treba določiti, ali je bilo dovoljenje, ki ga je 14. februarja 2003 izdal Consorzio, v skladu z zahtevami, določenimi v členu 6(4) Direktive.

81 Ta določba določa, da pod predpostavko, da je treba kljub negativni presoji posledic v skladu s členom 6(3), prvi stavek, te direktive izvesti načrt ali projekt iz nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa, vključno iz tistih socialne ali gospodarske narave, in če ni drugih ustreznih rešitev, država članica izvede vse izravnalne ukrepe, potrebne za zagotovitev varstva celovite usklajenosti Nature 2000.

82 Kot je poudarilo Sodišče v točkah 35 in 36 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Portugalski, je treba člen 6(4) te direktive, kot izjemo pri merilu za dovoljenje, navedeno v drugem stavku odstavka 3 tega člena, strogo razlagati.

83 Poleg tega je treba povedati, da se člen 6(4) Direktive 92/43 lahko uporablja le po tem, ko so bile posledice načrta ali projekta analizirane v skladu s členom 6(3) te direktive. Poznavanje teh posledic glede na cilje ohranjanja zadevnega območja predstavlja nepogrešljivo predpostavko za uporabo člena 6(4), ker se ob neobstoju teh elementov noben pogoj za uporabo te določbe o odstopanju ne sme oceniti. Presoja morebitnih nujnih razlogov prevladujočega javnega interesa in presoja obstoja manj škodljivih ustreznih rešitev zahtevata namreč uravnoteženje glede na ogrožanja, ki jih za območje predstavljata zadevni načrt ali projekt. Za določitev narave morebitnih izravnalnih ukrepov je treba ogrožanje tega območja zelo natančno opredeliti.

84 Iz zgornjih razmišljanj izhaja, da nacionalni organi v času, ko je bilo izdano dovoljenje z dne 14. februarja 2003, niso razpolagali s temi podatki. Iz tega izhaja, da to dovoljenje ne more imeti podlage v členu 6(4) Direktive.

85 Zato dovoljenje, ki ga je 14. februarja 2003 izdal Consorzio, ni bilo v skladu s členom 6(4) Direktive.

86 Tožba Komisije je torej tudi glede tega utemeljena.

Tretji očitek: kršitev povezanih določb členov 6(2) in 7 Direktive 92/43

Trditve strank

87 Komisija zatrjuje, da nacionalni organi niso bili pristojni za izdajo dovoljenja za razširitvena dela in ureditev območja za alpsko smučanje, ker bi ta dela lahko hudo škodovala celovitosti parka.

88 Komisija poudarja, da je zadevno območje utrpelo znatno poslabšanje zaradi del, ki jih je dovolil Consorzio. Opozarja, da je ureditev alpskih smučarskih prog „Bucaneve" in „Edelweiss" povzročila izkrčenje skoraj 2500 dreves, ki so predstavljala pomemben habitat za številne zaščitene vrste.

89 Italijanska republika navaja, da dejstvo, da je izvedba spornih del uvedla določene kritične vidike in da ti še niso bili odpravljeni, ne pomeni, da predvidene intervencije niso bile pravilno ocenjene. Če so javna dela, ki povzročijo negativne posledice, dejansko potrebna, naj določbe Direktive 92/43 ne bi zahtevale prepovedi izvedbe teh del, ampak obveznost, da se sprejmejo primerni izravnalni ukrepi.

90 Italijanska republika ocenjuje, da je treba te ukrepe izvesti glede na zmožnosti pred izvedbo zadevnih del, med njo in po njej.

Presoja Sodišča

91 Za utemeljenost tega očitka je treba presoditi, ali dejavnosti, ki se nanašajo na posebno območje varstva, lahko kršijo hkrati člen 6(3) in (4) Direktive 92/43, kot je bilo to ugotovljeno v tem primeru v točkah 74 in 87 te sodbe, in odstavek 2 tega člena.

92 Glede tega je treba povedati, da zadnja določba ustvarja obveznost, da se sprejmejo ustrezni varstveni ukrepi za preprečitev nastanka poslabšanja in vznemirjanja, ki imajo lahko očitne učinke glede ciljev Direktive 92/43.

93 Ta obveznost ustreza cilju, navedenem v sedmi uvodni izjavi te direktive, da je treba vsako posebno območje varstva vključiti v usklajeno evropsko ekološko omrežje.

94 Če, kot izhaja iz presoje prvega očitka, dovoljenje za načrt ni bilo izdano v skladu s členom 6(3) Direktive 92/43, se lahko ugotovi kršitev odstavka 2 tega člena glede posebnega območja varstva, ker so se ugotovila poslabšanja habitata ali vznemirjanja vrst, za katere je bilo zadevno območje določeno.

95 Glede te zadeve je treba opozoriti, da je bilo na tem območju, ki predstavlja habitat za zaščitene vrste ptic, med drugim za kragulja, belko, črno žolno in ruševca, posekanih skoraj 2500 dreves. Sporna dela so uničila reprodukcijska območja teh vrst.

96 Treba je ugotoviti, da ta dela in učinki na posebnem območju varstva IT 2040044, ki so iz njih izhajali, niso bili v skladu s pravnim statusom varstva, ki bi ga moralo imeti to območje na podlagi člena 6(2) Direktive 92/43.

97 Zato je treba tožbi Komisije ugoditi tudi s tega stališča.

Četrti očitek: kršitev člena 4(1) in (2) Direktive 79/409

Trditve strank

98 Komisija ocenjuje, da analiza ukrepov, ki so jih sprejeli nacionalni organi, prikazuje, da posebno območje varstva IT 2040044 ni imelo pravnega statusa varstva po nacionalnem pravu, ki zagotavlja med drugim preživetje in razmnoževanje vrst ptic, navedenih v Prilogi I, ter razmnoževanje, goljenje in prezimovanje redno pojavljajočih se selitvenih vrst, ki niso navedene v Prilogi I.

99 Komisija meni, da dela, do katerih je prišlo po dovoljenju, ki ga je izdal Consorzio, lahko hudo škodujejo vrstam ptic, ki se nahajajo na tem posebnem območju varstva, zlasti v obdobju razmnoževanja.

100 Komisija navaja, da čeprav za to območje veljajo določena pravila, odločitev Conzorzia, da dovoli urejanje smučarskih prog in izvedbo povezanih infrastruktur na tem območju, dokazuje, da nacionalni organi niso sprejeli potrebnih ukrepov za vzpostavitev pravne ureditve, ne samo za zagotovitev varstva tega območja, ampak tudi za učinkovito varstvo tam živečih vrst ptic.

101 Italijanska republika navaja, da je sporno območje strogo urejen prostor.

102 Navaja, da iz ureditve o nastanku parka izhaja, da to območje uživa status varstva, ki lahko zagotovi cilje, določene z zakonodajo Skupnosti. Status parka naj bi namreč zaščitil živalske vrste, s tem ko je uvedel tako upravljanje, ki je usmerjeno k ohranitvi živalskih ali rastlinskih vrst.

Presoja Sodišča

103 Uvodoma je treba opomniti, da je bilo območje, na katerega se nanaša ta tožba, opredeljeno kot posebno območje varstva v skladu z Direktivo 79/409.

104 Treba je povedati tudi, da čeprav je res, da je učinek člena 7 Direktive 92/43 to, da se obveznosti, ki izhajajo iz člena 6(2), (3) in (4) te direktive nadomestijo z obveznostmi iz člena 4(4) Direktive 79/409, obveznosti iz člena 4(1) in (2) ostajajo polno v veljavi. Te zadnje obveznosti so avtonomne narave in zasledujejo cilje, ki so drugačni kot tisti iz člena 6(2), (3) in (4) Direktive 92/43.

105 Za ugotovitev utemeljenosti očitka je treba poudariti, da je po ustaljeni sodni praksi Komisija tista, ki mora dokazati obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti. Komisija mora Sodišču predložiti vse dokaze, ki so potrebni za to, da lahko Sodišče preizkusi, ali je ta neizpolnitev podana, pri čemer se ne more sklicevati na kakršno koli domnevo (glej zlasti sodbe z dne 6. novembra 2003 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu, C-434/01, Recueil, str. I-13239, točka 21, z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-117/02, Recueil, str. I-5517, točka 80, in z dne 26. aprila 2007 v zadevi Komisija proti Italiji, C-135/05, ZOdl., str. I-3475, točka 20).

106 Glede tega je treba povedati, da se, kot je Komisija navedla, upravljanje s posebnim območjem varstva ureja z nekaterimi instrumenti notranjega pravnega reda.

107 V teh okoliščinah je morala Komisija predložiti dokaz, da tako oblikovan pravni okvir temu območju ne more nuditi ustreznega varstva.

108 Komisija ni dokazala, zakaj ta pravni okvir ni bil zadosten glede na določbe člena 4(1) in (2) direktive. Sklicevala se je namreč na to, da je upravni organ sprejel odločitev glede dovoljenja v nasprotju s členom 6 Direktive 92/43, kar ne more zadostovati za ugotovitev neskladja tega pravnega okvira s členom 4 Direktive 79/409.

109 Zato je treba četrti očitek Komisije zavrniti.

Stroški

110 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi v bistvenem ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Italijanska republika, s tem ko:

— **je dopustila sprejetje ukrepov, za katere je verjetno, da bodo imeli pomemben vpliv na posebno območje varstva IT 2040044 Parco Nazionale dello Stelvio, ne da bi opravila ustrezno presojo vplivov glede na cilje ohranjanja tega območja;**

— **je dovolila, ne da bi upoštevala določbe, ki dovoljujejo izvedbo projekta kljub negativni odločitvi pri presoji vpliva in ob neobstoju drugih rešitev le zaradi nujnih razlogov prevladujočega interesa in to šele po tem, ko je sprejela vse potrebne nadomestne ukrepe za zagotovitev, da je globalna usklajenost Nature 2000 zaščitena, in o teh ukrepih obvestila Komisijo Evropskih skupnosti, in**

— **ni sprejela ukrepov za preprečitev poslabšanja naravnih habitatov in habitatov vrst ter vznemirjanja vrst, za katere je bilo posebno območje varstva IT 2040044 Parco Nazionale dello Stelvio določeno,**

ni izpolnila obveznosti iz člena 6(2), (3) in (4) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst v povezavi s členom 7 te direktive in iz člena 4(1) in (2) Direktive 79/409.

2. V preostalem se tožba zavrne.

3. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi