РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

20 септември 2007 година *

По дело C-304/05

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задълженията, предявен на основание член 226 ЕО на 29 юли 2005 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н M. van Beek и г-жа D. Recchia, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Италианска република, за която се явяват г-н I. M. Braguglia и г-н G. Fiengo, в качеството им на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

* Език на производството: италиански.

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-н E. Juhász, г-жа R. Silva de Lapuerta (докладчик), г-н J. Malenovský и г-н T. von Danwitz, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в хода на писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в заседанието от 19 април 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че в рамките на проекта за разширяване и преустройство на ски зоната на Santa Caterina Valfurva (писти, наречени „Bucaneve“ и „Edelweiss“) и за създаване на допълнителна инфраструктура за световните първенства по ски алпийски дисциплини през 2005 г. в специалната защитена зона IT 2040044 Parco Nazionale dello Stelvio (наричана по-нататък „парка“):

— като разрешава мерки, които могат да имат съществено отражение върху посочената зона, без да ги подлага на подходяща оценка на въздействието

им върху засегнатия обект по отношение на целите за неговото опазване и при всички случаи без да спазва разпоредбите, които допускат осъществяването на проект въпреки отрицателната оценката на въздействието и липсата на други разрешения, освен ако съществуват императивни съображения от значим обществен интерес и едва след като е приела и съобщила на Комисията за всяка компенсаторна мярка, необходима за гарантиране на защитата на цялостната кохерентност на Натура 2000,

— като не е взела мерки, за да се избегне влошаването на състоянието на естествените местообитания и местообитанията на видовете, както и обезпокояването на видовете, за които тази зона е била предвидена, и

— като не е предоставила на споменатата зона правен статут на защита, който може да осигури по-специално оцеляването и размножаването на видовете птици, посочени в приложение I към Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 77, наричана по-нататък „Директива 79/409“), както и размножаване, линеене и мигриране на редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в споменатото приложение,

Италианската република не е изпълнила задълженията си, които произтичат от член 6, параграфи 2—4 и от член 7 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109, наричана по-нататък „Директива 92/43“) и от член 4, параграфи 1 и 2 от Директива 79/409.

Общностна правна уредба

2 Директива 92/43 има за цел да допринесе за осигуряване на биологичното разнообразие чрез запазване на естествените местообитания, както и на дивата фауна и флора върху европейската територия на държавите-членки, в които се прилага Договорът за ЕО.

3 Десетото съображение от тази директива гласи:

„като има предвид, че трябва да бъде направена оценка на плановете и проектите, които могат да имат значителен ефект за целите на опазването, поставени с определянето на дадена територия [другаде в текста: „обект“] за защитена“

4 Член 3, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„Изгражда се единна европейска екологична мрежа на специалните защитени зони, наречена „Натура 2000“. Тази мрежа, състояща се от територии, обхващащи естествените местообитания от приложение I, както и местообитанията на видовете от приложение II, дава възможност за запазването или където е подходящо, възстановяването на благоприятно състояние на запазване на тези типове естествени местообитания и местообитанията на видовете в техния естествен район на разпространение.

Мрежата „Натура 2000“ обхваща също така специални защитени зони, класифицирани от държавите-членки в изпълнение на Директива 79/409/ЕИО“

5 Член 4 от Директива 92/43 урежда процедурата за изграждане на посочената мрежа Натура 2000, както и за обявяване на специални защитени зони от държавите-членки.

6 Член 6 от тази директива установява мерките за опазване на посочените зони и предвижда:

„[...]

2. Държавите-членки вземат подходящи мерки за предотвратяване в специалните защитени територии на влошаването на състоянието на естествените местообитания на видовете, както и обезпокояване на видовете, за които са определени териториите, доколкото това обезпокояване може да има значително въздействие с оглед на целите на настоящата директива.

3. Планове или проекти, които не са непосредствено свързани с управлението на територията или не са необходими за него, но които поотделно или във взаимодействие с други планове и проекти могат да окажат значително влияние, се подлагат на проверка, за да се оцени въздействието им върху територията от гледна точка на целите на съхраняването на тази територия. При съблюдаване на резултатите от изпитанието за въздействието върху територията и при спазване на разпоредбите на параграф 4 компетентните национални органи одобряват плана или проекта само след като установят, че той няма да има отрицателно влияние върху съответната територията и ако е подходящо, след като са получили мнението на обществеността.

4. Ако даден план или проект трябва да бъде осъществен въпреки негативната оценка на въздействието върху територията поради наложителни причини от по-важен обществен интерес [да се чете: „императивни съображения от значим обществен интерес"], включително и такива от социален или икономически характер, и поради липсата на алтернативно решение, държавата-членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на „Натура 2000". Държавата-членка информира Комисията за приетите от нея компенсаторни мерки.

Ако в съответната област има приоритетен природен тип местообитание и/или приоритетен вид, единствените съображения, които могат да бъдат посочени, са свързаните със здравето на човека или обществената безопасност, с благоприятни въздействия върху околната среда от първостепенно значение или други наложителни причини от приоритетен обществен интерес съгласно становището на Комисията".

7 Член 7 от посочената директива гласи:

„Задълженията съгласно член 6, параграфи 2, 3 и 4 от настоящата директива заменят задълженията, произтичащи от член 4, параграф 4, първо изречение от Директива 79/409/ЕИО, по отношение на областите, класифицирани съгласно член 4, параграф 1 или признати за такива съгласно член 4, параграф 2 от нея, от датата на влизане в сила на настоящата директива или от датата на класифициране или признаване от страна на държава-членка съгласно Директива 79/409/ЕИО, в случай че последната дата е по-късна."

8 Директива 79/409 има за предмет да гарантира защитата, управлението и контрола на всички видове естествено срещащи се в диво състояние птици на европейската територия на държавите-членки, за които се прилага Договорът.

9 За видовете птици, посочени в приложение I към тази директива, член 4 от нея предвижда специални мерки за опазването на местообитанията им, с оглед да се осигури тяхното оцеляване и размножаване в района на разпространението им. Този член гласи:

„1. Видовете, посочени в приложение I, са предмет на специални мерки по съхраняването на техните местообитания, за да се осигури тяхното оцеляване и размножаване в района на разпространението им.

Във връзка с това се взема предвид следното:

а) видове, застрашени от изчезване;

б) видове, чувствителни към специфичните промени в техните местообитания;

в) видове, считани за редки поради своите малочислени популации или ограничен район на разпространение;

г) други видове, изискващи особено внимание поради специфичния характер на техните местообитания.

Тенденциите и измененията в популационните нива се използват като база за оценка.

Държавите-членки подробно класифицират по-специално най-подходящите по брой и размери територии като специални защитени зони за запазването на тези видове, като взимат предвид изискванията за тяхната защита в географските територии и акватории, за които се прилага настоящата директива.

2. Държавите-членки предприемат подобни мерки за редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в приложение I, като се съобразяват с потребността от защитата им в териториите и акваториите, за които е в сила настоящата директива, по отношение на техните райони на размножаване,

линеене, зимуване и почивка по време на техните миграционни маршрути. За тази цел държавите-членки обръщат особено внимание на защитата на влажните зони и особено на влажните зони от международно значение.

[...]

4. По отношение на защитените зони, посочени в параграфи 1 и 2 по-горе, държавите-членки вземат подходящи мерки за избягване на замърсяването или влошаване на условията в местообитанията, или всякакво обезпокояване на птиците, доколкото те ще имат значение предвид целите на настоящия член. Извън тези защитени зони държавите-членки също така се стремят да избягват замърсяването и влошаване условията в местообитанията."

Паркът

Статут на парка по националното право

10 Паркът е бил създаден със Закон № 740 от 24 април 1935 г. първоначално на територията единствено на провинциите Trento и Bolzano, с цел да защитава и да насърчава развитието на флората, да увеличава фауната и да опазва специалните геологически образувания, както и красотата на ландшафта.

11 С указ на президента на републиката от 23 април 1977 г. територията на парка е била разширена чрез включване на зоните Cancano и Livigno, както и върховете Sobretta, Gavia и Serottini, намиращи се в провинциите Sondrio и Brescia, които са част от територията на регион Ломбардия.

12 Паркът е защитена зона по смисъла на рамковия Закон № 394 от 6 декември 1991 г. относно националните защитени зони. Този закон обявява основните принципи за уредба на споменатите зони, с цел да се гарантира и насърчава по координиран начин опазването и подобряването на природното наследство на страната.

13 С указ на председателя на Министерския съвет от 23 ноември 1993 г. е бил създаден Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio (наричан по-нататък „Consorzio"). Възложените на Consorzio правомощия и задачи се определят със статут.

14 Съгласно член 4 от посочения статут Consorzio има за задача при управлението на парка да гарантира защитата на природата и опазването на ландшафта.

Статут на парка по общностното право

15 През 1998 г. паркът е бил класифициран като специална защитена зона по смисъла на член 4 от Директива 79/409. Той е обозначен с номер IT 2040044 в глава „Regione Lombardia".

16 Според стандартния формуляр за данни, съставен от Италианската република през 1998 г. в съответствие с Решение 97/266/ЕО на Комисията от 18 декември 1996 година относно формуляра за предоставяне на информация за предложените в рамките на Натура 2000 обекти (ОВ L 107, стр. 1), паркът се обитава от много видове птици, защитени с приложение I към Директива 79/409 — скален орел (Aquila chrysaetos), сокол скитник (Falco peregrinus), осояд (Pernis apivorus), лещарка (Bonasa bonasia), бяла яребица (Lagopus mutus helvetica), тетрев (Tetrao tetrix), глухар (Tetrao urogallus) и черен кълвач

(Dryocopus martius), както и три вида мигриращи птици — малък ястреб (Accipiter nisus), обикновен мишелов (Buteo buteo) и скалолазка (Tichodroma muraria).

17 В друг стандартен формуляр за данни от 14 май 2004 г. се посочва присъствието в тази зона на други видове, посочени в приложение I към Директива 79/409, а именно брадат лешояд (Gypaetus barbatus), червена каня (Milvus mulvus), планински дъждосвирец (Charadrius morinellus), пернатонога кукумявка (Aegolius funereus), малка кукумявка (Glaucidium passerinum), бухал (Bubo bubo), сив кълвач (Picus canus) и планински кеклик (Alectoris graeca saxatilis).

Факти

18 На 4 октомври 1999 г. пред местните власти е представен проект за преустройство на ски зоната на Santa Caterina Valfurva, както и на допълнителната инфраструктура с оглед на световните първенства по ски алпийски дисциплини през 2005 г.

19 Този проект предвиждал построяването на коридор за ски писти в горска зона. Той включвал също построяването на кабинков лифт, който трябвало да започне от входа на Santa Caterina, достигайки до местността Plaghera, и втора отсечка от него — до местността Valle dell'Alpe. Освен това той предвиждал връзка между Valle dell'Alpe и Costa Sobretta благодарение на еднокабелен четириместен седалков лифт. Посоченият проект включвал и други строителни работи, тясно свързани с предвиденото преустройство, а именно начална станция, ски стадион, паркинг в близост до началната станция, изменение на пистата „Edelweiss", построяване на мост върху потока Frodolfo, на планински заслон във Valle dell'Alpe, както и на сервизни съоръжения, програмируема инсталация за изкуствен сняг и депо за превозни средства.

20 С Наредба № 13879 от 30 май 2000 г., въз основа на проучване, осъществено от архитект за дружествата Montagne di Valfurva и Santa Caterina Impianti, регион Ломбардия издава становище в полза на съвместимостта на проекта с околната среда, ако бъдат спазени редица условия от общ характер и специфични условия, свързани с осъществяване на различни елементи от проекта. В споменатия указ се уточнява, че в рамките на последващите производства по получаване на разрешително следва да се провери спазването на посочените условия, както и на някои предвидени забрани и компенсации, свързани с околната среда.

21 В преамбюла на проучването, на което се позовава посоченият указ, било посочено, че състоянието на ски инсталациите и на инфраструктурите в съответната зона било влошено и че било необходимо те да бъдат модернизирани, което също било посочено, с цел да се получи субсидия за предвидения проект.

22 Според това проучване не били взети предвид нито ефектът от увеличаване на антропогенния натиск върху видовете, чиято размножителна дейност се влияе от човешкото присъствие, а именно бялата яребица и алпийския сьсел, нито възможните последици за безгръбначните и амфибиите, нито въздействието върху миграционния маршрут на блатните птици.

23 Според споменатото проучване на въздействието върху околната среда и въпросите относно мерките за намаляване, компенсиране и наблюдаване на последиците от предвидената строителна дейност за различните компоненти на околната среда са били проучени накратко и компонентът „флора, растителност и местообитания“ бил анализиран само откъслечно. Ето защо това проучване стига до извода, че е необходимо да се предвиди проект за морфологично и екологично възстановяване, който да реши въпроса за озеленяването на местата след приключване на строителните работи.

24 Споменатото проучване съдържало следните изводи:

„[...]

Неосъществяването на строителните работи би могло да има за последица бавен, но неизбежен икономически упадък не само за регион Santa Caterina, но и за цялата ски зона. Поради това е важно да се подкрепи реализирането на предложението за развитие на лифтовете и за построяване на нови писти с допълнителна инфраструктура, тъй като то има социалноикономическа стойност по-специално от гледна точка на туризма.

[...]

Може да се приеме, че проектираните строителни работи са съобразени с околната среда, при следните условия:

— ако целият проект по обновяване на инсталациите и пускане в действие на новите инсталации и услуги се постави в зависимост от последващото изграждане на паркинг в центъра на град Santa Caterina като логична подкрепа за новите инсталации. Като се има предвид естеството и икономическото значение на проекта за паркинг и ограниченията в разрешените на общностно ниво помощи, трябва да се подчертае, че е възможно инсталациите да се финансират главно от самите молители,

[...]

— за да се ограничи максимално изсичането на дървета, преместването на земна маса и широчината на моста над Frodolfo, свързващата писта, предвидена първоначално с минимална широчина от 40 m, трябва да се намали до широчина от 20 m. [...]

[...]

— разположената в долината инфраструктура (трибуни, кабини на коментатори и на хронометристи) трябва да бъде предмет на специален проект. [...]

— широчината на ивицата, която подлежи на обезлесяване с оглед на построяването на лифтовите инсталации, трябва строго да се ограничи до широчината, определена от нормите за сигурност на инсталациите. [...]

— трябва да се променят размерите на пистата, свързваща съществуващите ски писти и новите начална и крайна станция, за да се намали преместването на земна маса,

[...]

— с оглед намаляване на преместването на земна маса и последващото неблагоприятно изменение на местността, което може да произтече от това, не трябва да се строят пътят, свързващ крайната станция и планинския заслон на Valle dell'Alpe, както и депото за кабините. [...]

— като се има предвид прекомерното неблагоприятно изменение на местността, което би предизвикал, не трябва да се строи новият шосеен път, предвиден за строежа на седалковия лифт Valle dell'Alpe—Costa Sobretta. [...]

— като се има предвид високото качество на природата в местността (растителност, покриваща естествени поляни, многогодишни растения, скална и моренна растителност, типичен характер на ландшафта, който съчетава масивните вертикални очертания на скални стени и отсечените очертания на хребетите) и посочените по-горе различни рискове за този ландшафт, окончателният проект [...] трябва да отговаря на всички указания в различните области (флора, фауна, екосистеми, геология, хидрогеология, стабилност на планинските склонове [...]), за да даде възможност за оценка на предвидената строителна дейност по отношение на високото ниво на защита на алпийската природа на местността.

Ако строителните работи могат да започнат, окончателният проект трябва да предвижда още [...] следното: [...]

— загубата в резултат на изсичането на гори трябва да се компенсира чрез засаждане на два пъти повече от изсечените дървета. [...]

— всички [места, където] земи [са били премествани] трябва да се благоустроят и озеленят отново. [...]

— сервизните съоръжения (водопроводи, дренажи, електричество, инсталации за изкуствен сняг) трябва да бъдат под земята. Поставянето на електрически кабели във въздуха в близост до лифтовите инсталации трябва да бъде забранено.

— необходимо и жизненоважно е да се предвиди проект за морфологично и екологично възстановяване, който да разреши окончателно въпроса за повторното озеленяване на местността след приключване на строителните работи. [...]

Преди да се пристъпи към изпълнение на окончателния проект, трябва да бъдат изпълнени следните условия:

— относно хидрогеологията трябва да се разрешат проблемите, свързани с последиците от построяване на ски писти и с отражението на строежите върху хидрогеологичното състояние на територията в Valle dell'Alpe и върху южния планински склон на Costa Sobretta,

— трябва да бъдат направени специфични анализи относно хидрогеологичното състояние и геомеханиката, заедно с проучвания на движението на подпочвените води. [...]

— трябва да се направи подходяща проверка на неблагоприятното изменение в геоморфологично отношение на образуванията, които са налице върху засегнатите стени. [...]

Относно екологичния състав на фауната абсолютно необходимо е да се направи повторна оценка на ефекта от строителната дейност в цялостния ѝ контекст [...]."

25 След това през септември 2000 г. регион Ломбардия възлага на Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicate alle Aree Alpine (Институт по изследване на прилаганите в алпийските области екология и икономика, наричан по-нататък „IREALP") да изготви доклад относно оценка на въздействието върху околната среда на въпросния проект.

26 Този доклад бил замислен като анализ на възможностите за реализиране, който трябва да обхване аспектите, свързани с подобряването на околната среда, възстановителните дейности, с дейностите във връзка с екологичното инженерство и повишаването на качеството на околната среда, които се считат за необходими с оглед на осъществяването на даден предварителен, а след това на окончателен проект.

27 След това спорният проект бил изменен, по-специално за да се включи в него разширяване на пистата „Edelweiss", чиято широчина била увеличена от 20 m на почти 50 m.

28 През септември 2002 г. IREALP оповестява своя доклад за оценката на въздействието на проектираните мерки. Този доклад описва накратко частта от обекта, за която се отнася съответният проект, като „много крехка смърчова гора, която се възстановява бавно и в която има редки видове, отличаващи се с голямо разнообразие, характерно за предалпийските гори".

29 В споменатия доклад се установява „присъствието на гнездящи в гората животни от особен интерес: ястреб, черен кълвач, пъстър кълвач, зелен кълвач".Сред основните отражения на посочения проект по време на фазата на строителните работи в него се отбелязва „намаляване на горските местообитания, в които се осъществява гнезденето на видовете, чието опазване представлява интерес".

30 От изводите на доклада на IREALP става ясно, че ръководните насоки, които проучването е могло да вземе предвид, не са били все още напълно определени, а са били прогресивно развити по-специално на основата на възникнали в процеса на осъществяване на съответния проект познания и уточнения. Посочено е също, че докладът представлявал повод да се направят други предложения за подобряване на екологичната равносметка от управлението на цялата ски зона.

31 В доклада се уточнява и следното:

„Макар че процесът може да се счита за положителен, от друга страна той крие в себе си по-малко положителни аспекти, тъй като отразява необходимостта да се установят други насоки за някои също така важни технически аспекти, които вероятно ще доведат до технически уточнения в хода на следващите фази. Очевидно е, че настоящото проучване също изразява това ограничение и следователно трябва да се счита по-скоро за документ за ориентиране при вземане на решенията, който изтъква рисковете и дава предложения за разрешаване на проблемите, отколкото за точно измерване на въздействието, което предвидените строителни работи ще имат върху околната среда. Поточни оценки на това въздействие [...] могат да се предоставят в бъдеще в проучванията относно въздействието върху околната среда, съпровождащи развитието на настоящите ръководни насоки [...]“.

32 Изводите на доклада излагат редица оценки относно възможностите за реализация на ръководните насоки на проучвания проект от гледна точка на околната среда. Те посочват следното:

„Във всеки случай при продължаване на дейностите по проектиране трябва да се предвиди значително намаление на въздействието върху околната среда по отношение на първоначалните хипотези, цел, за чието осъществяване могат да се използват също предложенията на настоящия доклад по този въпрос. Тази

цел трябва да се преследва неотклонно, що се отнася до строителните работи във Valle dell'Alpe, за които ще бъде необходимо да се направи друго специфично проучване на въздействието върху околната среда, след като се уточнят всички предвидени строителни работи."

33 На 3 октомври 2002 г. Consorzio обявява, че одобрява общите насоки и препоръчаните в доклада на IREALP мерки за действие, както и съдържащите се в него предложения.

34 На 14 февруари 2003 г. Consorzio предоставя разрешение относно проекта за разширяване и преустройство на пистите за алпийски ски „Bucaneve" и „Edelweiss", както и за допълнителната инфраструктура в местността на Santa Caterina Valfurva (наричано по-нататък „разрешението от 14 февруари 2003 г."). Consorzio счита, че предвидените строителни работи отговарят на съдържанието на този доклад. Той обаче уточнява, че това разрешение се предоставя само доколкото такова съответствие е налице. Освен това посоченото разрешение зависи от спазването на редица условия и изисквания.

35 От февруари 2003 г. близо 2 500 дървета били изсечени върху площ с широчина 50 m и с дължина 500 m, между 1 700 m и 1 900 m надморска височина. Освен това преустройството на пистите и на ски инфраструктурата в Santa Caterina Valfurva, във вътрешността на специалната защитена зона IT 2040044 довело до пълно разпокъсване на местообитанията на намиращите се в този обект птици.

36 На 19 юни 2003 г. след указанията, отбелязани в доклада на IREALP, е публикуван нов проект, придружен от допълнително проучване на община Valfurva относно въздействието върху околната среда. През юли 2003 г. започва процедура по оценяване на въздействието върху околната среда. Тя приключва със становище относно частта от проекта, разположена между Plaghera, Costa Sobretta и Valle dell'Alpe.

37 На 20 август 2003 г. Consorzio издава отрицателно становище относно съвместимостта на проекта с околната среда на основание неспазване на дадените в доклада на IREALP указания.

38 На 16 октомври 2003 г. е подписано споразумение между регион Ломбардия, Consorzio, комитета за организация на световните ски първенства и отговарящия за рамковата програма по проекта с оглед изясняване на спорните елементи от последния. Това споразумение предвижда:

— определяне на начините за получаване на становища с оглед на окончателно приключване на регионалните процедури по оценка,

— възприемане на обща концепция за дейностите, подлежащи на проверка, която да координира, доколкото е възможно, въпросните процедури,

— гарантиране на спазването на условията, определени от ръководния съвет на Consorzio,

— потвърждаване на местонахождението на междинната станция в Plaghera и планинския заслон в Valle dell'Alpe,

— повторна проверка и адаптиране на проектите относно дейностите в обекта Santa Caterina-Plaghera в зависимост от установените от Consorzio изисквания за извършване на контрол.

39 С Указ №°20789 от 28 ноември 2003 г. регион Ломбардия констатира, че проектът за преустройство на лифтовите инсталации и на свързаните с това услуги на територията на община Valfurva е съвместим с околната среда на специалната защитена зона IT 2040044.

40 Посоченият указ, който възпроизвежда изводите от оценката на въздействието, осъществена от Direzione Generale Agricoltura (генерална дирекция „Земеделие") на регион Ломбардия, възлага контрола върху спазване на поставените условия на община Valfurva както по време на фазата на одобряване на проектите, така и по време на фазата на тяхното изпълнение. Освен това той предвижда, че окончателните проекти трябва да се допълнят с редица предписания, включително представяне на оценка на въздействието на строителните работи.

Досъдебна процедура

41 В съответствие с член 226 ЕО, с писмо от 19 декември 2003 г. Комисията отправя покана до Италианската република да изложи своите съображения относно положението на специалната защитена зона IT 2040044.

42 Тъй като не получава отговор на това писмо, на 9 юли 2004 г. Комисията изпраща на Италианската република мотивирано становище.

43 Италианската република отговаря на формулираните от Комисията твърдения за нарушения, като изпраща няколко министерски съобщения.

44 Комисията счита, че предоставеният отговор не е задоволителен, и предявява настоящия иск.

По иска

45 Комисията формулира четири твърдения за нарушения на Италианската република, първите три от които се отнасят до Директива 92/43, а четвъртото — до Директива 79/409.

Относно първото твърдение за нарушение, изведено от разпоредбите на член 6, параграф 3 във връзка с член 7 от Директива 92/43

Доводи на страните

46 Комисията счита, че разрешението от 14 февруари 2003 г. не се основавало на подходяща оценка на въздействието върху околната среда на решението за разширяване на ски пистите „Bucaneve“ и „Edelweiss“ и за създаване на значителна допълнителна инфраструктура.

47 Комисията подчертава, че докладът на IREALP не съдържа необходимата оценка на последиците от предвидените строителни работи върху специалната защитена зона IT 2040044.

48 Тя изтъква, че споменатата зона се обитава от многобройни видове защитени птици, както е видно от посоченото в *Atlas of European Breeding Birds* — труд, който обединява проучвания, проведени от повече от 10 000 орнитолози от цяла Европа, и който се счита за изключително надежден източник за птиците, гнездящи в Европа.

49 Освен това Комисията отбелязва, че макар докладът на IREALP да съдържа полезни препоръки, те не са били надлежно взети предвид в рамките на разрешението от 14 февруари 2003 г.

50 Така Комисията стига до извода, че споменатото разрешение е предоставено, без националните власти да са били сигурни, че предвидените строителни работи няма да доведат до негативни последици за целостта на съответната специална защитена зона.

51 Италианската република твърди, че трябва да се разграничат два типа строителни работи, а именно, от една страна, такива, за които е извършена процедура по оценка на въздействието върху околната среда и за които са посочени мерки, необходими да се приемат за ограничаване на това въздействие, и от друга страна, такива, за които въз основа на доклада на IREALP били предвидени корекции.

52 Италианската република посочва, че за първата категория строителни работи, които включват строителството, осъществено между Plaghera и Valle dell'Alpe, трябва да се определи дали компетентните власти са направили оценка на съществуващите екологични интереси в специалната защитена зона IT 2040044. За другите строителни работи, а именно строителството, осъществено между Santa Caterina и Plaghera, трябвало да се установи дали е приложена същата процедура и дали отложеното на по-късен етап уточняване на проекта, за да се определят мерки за намаляване на въздействието върху околната среда, отговаря на разпоредбите на Директива 92/43.

53 Италианската република поддържа, че дори и да не се позовава изрично на оценката на въздействието върху околната среда, регионална наредба № 13879 от 30 май 2000 г. е приета след анализ на референтните елементи, посочени в тази директива.

54 По мнение на Италианската република от това следва, че оценката, която стои в основата на тази наредба, е неразривно свързана с всяко последващо решение за предоставяне на разрешение.

Преценка на Съда

55 Най-напред следва да се установи, че според страните дейността по преустройство на ски писти и изграждане на допълнителна инфраструктура може да породи задължението да се направи предварителна оценка на въздействието върху околната среда в съответствие с член 6, параграф 3 от Директива 92/43.

56 Тази разпоредба предвижда процедура по оценяване, която има за цел да гарантира посредством предварителен контрол, че за план или проект, който не е непосредствено свързан или необходим за управлението на съответния обект, но може съществено да го засегне, разрешение се дава само доколкото той не засяга целостта на този обект (вж. Решение от 7 септември 2004 г. по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Recueil, стр. I-7405, точка 34, наричано по-нататък „Решение по дело Waddenzee“, както и Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Комисия/Португалия, C-239/04, Recueil, стр. I-10183, точка 19, наречено по-нататък „Решение по дело Castro Verde“).

57 Относно понятието „подходяща оценка“ по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 92/43 следва да се изтъкне, че последната не определя никакъв специален метод за извършването на такава оценка.

58 Според Съда обаче това оценяване трябва да се предвиди по такъв начин, че компетентните власти да могат да се уверят, че даден план или проект няма да доведе до негативни последици за целостта на съответния обект, като се има предвид, че при несигурност относно липсата на такива последици посочените власти са длъжни да откажат предоставянето на искането разрешение (вж. в този смисъл Решение по дело Waddenzee, точки 56 и 57 и Решение по дело Castro Verde, точка 20, посочени по- горе).

59 Относно елементите, въз основа на които компетентните власти могат да получат необходимата сигурност, Съдът е уточнил, че трябва да се изключи съществуването на разумно съмнение от научна гледна точка, като споменатите власти трябва да се основат на най-добрите научни познания в съответната област (вж. Решение по дело Waddenzee, точки 59 и 61 и Решение по дело Castro Verde, точка 24, посочени по-горе).

60 Ето защо е важно в конкретния случай да се провери дали последиците от спорните строителни работи върху целостта на засегнатия обект са били проучени преди даването на разрешението от 14 февруари 2003 г. в съответствие с посочените по-горе параметри.

61 От предоставената на Съда преписка произтича, че преди даване на споменатото разрешение са били проведени известен брой подготвителни проучвания. Оценките, които могат да се считат за подходящи по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 92/43, са, от една страна, осъществено през 2000 г. проучване на въздействието върху околната среда, а от друга страна, представен през 2002 г. доклад (вж. точки 21—24, както и точки 25—32 от настоящото решение).

62 От една страна, относно гореспоменатото проучване, което е било осъществено от архитект за сметка на две предприятия за обществено строителство, следва да се отбележи, че макар да засяга въпроса за последиците от предвидените строителни работи върху фауната и флората в зоната, самото то подчертава общия и откъслечен характер на изследването на последиците върху околната среда от разширяването на ски пистите и от изграждането на допълнителна инфраструктура.

63 Освен това следва да се подчертае, че самото проучване разкрива значителен брой елементи, които не са били взети предвид. Ето защо то препоръчва по-специално допълнителни морфологични и екологични анализи, както и ново изследване на последиците от строителната дейност в цялостния ѝ контекст върху дивата фауна като цяло и върху положението на някои защитени видове, в частност в подлежащата на обезлесяване зона.

64 Освен това в споменатото проучване се приема, че при осъществяване на предвидените строителни работи, което е желателно от икономическа гледна точка, трябва да се спазят голям брой условия и изисквания за защита.

65 Налага се изводът, че споменатото проучване не представлява подходяща оценка, на която националните власти са можели да се основат при даване на разрешение за спорните строителни работи съгласно член 6, параграф 3 от Директива 92/43.

66 От друга страна, относно представения през 2002 г. доклад на IREALP следва да се отбележи, че той също описва предвидените строителни работи и изследва тяхното въздействие върху хидрологичната система и геоморфологията, както и растителността на зоната. Относно птиците, заради които обектът е бил класифициран като специална защитена зона, този доклад не съдържа изчерпателно изброяване на намиращите се в него диви птици.

67 Макар според доклада на IREALP основните проблеми, застрашаващи фауната, да произтичат от разрушаването на гнездата по време на фазата на обезлесяване и разпокъсване на местообитанията, той все пак съдържа многобройни предварителни констатации, а окончателни такива липсват. Всъщност този доклад изтъква значението на прогресивното оценяване по-специално въз основа на познанията и уточненията, които могат да се появят в хода на процеса на осъществяване на проекта. Споменатият доклад впрочем е бил замислен като повод за въвеждане на други предложения за подобряване на екологичната равносметка от предвидените операции.

68 От това следва, че докладът на IREALP не може повече да се счита за подходяща оценка на въздействието на спорните строителни работи върху специалната защитена зона IT 2040044.

69 От всички изложени дотук съображения произтича, че както проучването от 2000 г., така и докладът от 2002 г. се характеризират с празноти и с липса на пълни, точни и окончателни констатации и изводи, които могат да разсеят всяко разумно съмнение от научна гледна точка относно последиците от предвидените строителни работи за засегнатата специална защитена зона.

70 Впрочем констатациите и изводите от такова естество са били абсолютно необходими, за да бъдат компетентните власти в състояние да вземат решението за разрешение на споменатите строителни работи с необходимата сигурност.

71 При тези условия разрешението от 14 февруари 2003 г. е в противоречие с член 6, параграф 3 от Директива 92/43.

72 Относно другите проучвания е достатъчно да се отбележи, че те не се считат за подходящи, тъй като са били правени или в хода на строителните работи, или след тяхното реализиране, т.е. след даване на разрешението от 14 февруари 2003 г.

73 Поради това неизпълнението на задълженията, произтичащи от член 6, параграф 3 от Директива 92/43, трябва да се счита за установено.

Относно второто твърдение за нарушение, изведено от нарушение на разпоредбата на член 6, параграф 4 във връзка с разпоредбата на член 7 от Директива 92/43

Доводи на страните

74 Комисията счита за очевидно, че съществувал риск предвидените строителни работи да нанесат сериозни вреди на целостта на въпросната зона. Впрочем никаква алтернатива не била сериозно предвидена. Всъщност в регионална наредба № 13879 от 30 май 2000 г. била изтъкната възможността да не се преустройват ски пистите „Bucaneve" и „Edelweiss", а по-скоро да се запази, доколкото е възможно, съществуващото трасе, като тази възможност впоследствие е отхвърлена.

75 Това води Комисията до извода, че проектът е бил разрешен въпреки наличието на други разрешения, увреждащи в по-малка степен околната среда на споменатата зона, които обаче не са били взети предвид от националните власти.

76 Комисията изтъква също, че осъществяването на строителните работи не било оправдано от императивни съображения от значим обществен интерес. Освен това не били предвидени никакви компенсаторни мерки.

77 Италианската република поддържа, че спорните строителни работи са били предмет на двойна процедура за даване на разрешение. Така с регионална наредба № 13879 от 30 май 2000 г., допълнена с последващо положително становище на областния съвет на Ломбардия, се приема, че първоначалната част от трасетата и инсталациите между Santa Caterina и Plaghera е съвместима с околната среда. Вследствие на указанията на доклада на IREALP за частта от проекта, разположена между Plaghera и Valle dell'Alpe, започнала фаза на

преразглеждане на този проект с оглед на започване на процедура по оценка на въздействието върху околната среда.

78 Италианската република подчертава, че регион Ломбардия наложил като условие, предвидено в регионална наредба № 20789 от 28 ноември 2003 г., която съдържа оценка на въздействието върху природната среда относно разположената между Plaghera и Valle dell'Alpe зона, да се представи проучване на въздействието на всички строителни дейности, което да се отнася също за зоната между Santa Caterina и Plaghera.

79 Италианската република добавя, че компетентните власти са се уверили, че е необходимо да подложат всички строителни дейности, включително и разрешените със споменатата регионална наредба, на оценка на въздействието върху околната среда.

Преценка на Съда

80 С оглед на основателността на твърдението за нарушение, изведено от нарушение на член 6, параграф 3 от Директива 92/43, следва да се определи дали разрешението от 14 февруари 2003 г. е отговаряло на изискванията, изброени в член 6, параграф 4 от директивата.

81 Тази разпоредба предвижда, че когато въпреки негативните изводи от оценяването, осъществено в съответствие с член 6, параграф 3, първо изречение от тази директива, даден план или проект все пак трябва да бъде реализиран поради императивни съображения от значим обществен интерес, включително от социален или икономически характер, и когато не съществуват алтернативни решения, държавата-членка предприема всички необходими компенсаторни мерки, за да осигури цялостната кохерентност на Натура 2000.

82 Както Съдът е подчертал в точки 35 и 36 от горепосоченото решение по дело Комисия/Португалия, член 6, параграф 4 от тази директива, в качеството си на разпоредба, представляваща изключение от посочения във второто изречение от параграф 3 от същия член критерий за предоставяне на разрешение, трябва да се тълкува ограничително.

83 Освен това следва да се посочи, че член 6, параграф 4 от Директива 92/43 се прилага едва след като въздействието на даден план или проект е било анализирано в съответствие с член 6, параграф 3 от тази директива. Всъщност познаването на това въздействие от гледна точка на целите на опазване на въпросния обект представлява задължителна предпоставка за приложението на споменатия член 6, параграф 4, тъй като при липса на посочените елементи не може да бъде преценено нито едно условие за приложение на тази дерогираща разпоредба. Всъщност изследването на евентуални императивни съображения от значим обществен интерес и на наличие на увреждащи в по-малка степен алтернативи изисква съпоставяне с нанесените на обекта вреди от разглеждания план или проект. Освен това вредите върху посочения обект трябва да бъдат точно установени, за да може да се определи естеството на евентуалните компенсаторни мерки.

84 Впрочем от изложените дотук съображения произтича, че националните власти не са разполагали с тези данни към момента на вземане на решението за предоставяне на разрешението от 14 февруари 2003 г. Следователно това разрешение не би могло да е предоставено въз основа на член 6, параграф 4 от Директива 92/43.

85 Ето защо разрешението от 14 февруари 2003 г. не е съобразено с член 6, параграф 4 от Директива 92/43.

86 Следователно искът на Комисията е основателен и в тази му част.

Относно третото твърдение за нарушение, изведено от нарушение на разпоредбата на член 6, параграф 2 във връзка с разпоредбата на член 7 от Директива 92/43

Доводи на страните

87 Комисията изтъква, че националните власти не били оправомощени да разрешат строителните работи по разширяване и преустройство на зоната за алпийски ски, тъй като можело тези строителни работи да нанесат сериозни вреди на целостта на парка.

88 Комисията подчертава, че състоянието на въпросната зона било значително влошено вследствие на разрешените от Consorzio строителни работи. Тя напомня, че преустройството на пистите за алпийски ски „Bucaneve“ и „Edelweiss“ довело до изсичане на близо 2 500 дървета, които представлявали важно местообитание за много защитени видове птици.

89 Италианската република посочва факта, че осъществяването на спорните строителни работи съдържало някои критични аспекти и това, че те все още не били поправени, не означавало, че предвидените дейности не са били правилно оценени. Всъщност, когато е необходимо да се извърши обществено строителство, което има отрицателно въздействие върху околната среда, разпоредбите на Директива 92/43 не водели до забрана за осъществяване на тази строителни работи, а до задължението за предприемане на своевременни компенсаторни мерки.

90 Италианската република счита, че в зависимост от възможностите такива мерки трябва да се предприемат преди, по време и след реализацията на съответните строителни работи.

Преценка на Съда

91 С оглед определяне на основателността на изтъкнатото твърдение за нарушение следва да се проучи въпросът дали дейности, засягащи дадена специална защитена зона, могат да нарушат едновременно член 6, параграфи 3 и 4 от Директива 92/43, както в конкретния случай това бе установено в точки 73 и 85 от настоящото решение, както и параграф 2 от същия член.

92 В това отношение следва да се отбележи, че последната разпоредба създава задължение за предприемане на подходящи мерки за защита, които се изразяват в избягване на влошаване на състоянието, както и на обезпокояване, които могат да имат значителни последици с оглед на целите на Директива 92/43.

93 Посоченото задължение съответства на изтъкнатата в седмо съображение от тази директива цел, според която всяка специална защитена зона трябва да бъде включена в единна европейска екологична мрежа.

94 Когато както е видно в конкретния случай, при разглеждането на първото твърдение за нарушение разрешение за план или проект е било предоставено в противоречие с член 6, параграф 3 от Директива 92/43, може да се констатира нарушение на параграф 2 от посочения член по отношение на дадена специална защитена зона, ако е установено влошаване на състоянието на местообитание или обезпокояване на видовете, за които е била обявена въпросната зона.

95 Относно настоящото дело следва да се напомни, че около 2 500 дървета са били изсечени в горски масив във вътрешността на засегнатата зона, представляваща местообитание на защитени видове птици, по-специално на ястреба, бялата яребица, черния кълвач и на тетрева. Вследствие на това спорните строителни работи са довели до унищожаване на местата за размножаване на посочените видове.

96 Налага се изводът, че посочените строителни работи и предизвиканото от тях въздействие върху специалната защитена зона IT 2040044 са несъвместими с правния статут на защита, от който би трябвало да се ползва посочената зона по силата на член 6, параграф 2 от Директива 92/43.

97 Ето защо искът на Комисията следва да се уважи и в тази му част.

Относно четвъртото твърдение за нарушение, изведено от нарушението на член 4, параграфи 1 и 2 от Директива 79/409

Доводи на страните

98 Според Комисията анализът на взетите от националните власти мерки показва, че специалната защитена зона IT 2040044 не се ползвала с правен статут на защита по националното право, който може да гарантира по-специално оцеляването и размножаването на видовете животни, посочени в приложение I към Директива 79/409, както и размножаването, линеенето и презимуването на редовно срещащите се мигриращи видове, които не са посочени в това приложение.

99 Комисията счита, че предприетите след предоставяне на разрешението от 14 февруари 2003 г. строителни работи могат да нанесат сериозни вреди на видовете птици, намиращи се в тази специална защитена зона, по-конкретно по време на периода на размножаване.

100 Комисията уточнява, че макар споменатата зона да е подчинена на известен брой правила, решението от 14 февруари 2003 г. показва, че националните власти не са предприели необходимите мерки за установяване на правен режим, който може да осигури не само защитата на тази зона, но и ефективната защита на намиращите се в нея видове птици.

101 Италианската република твърди, че спорната зона е строго регламентирано пространство.

102 Тя посочва, че според правната уредба за създаване на парка тази зона се ползва от статут на защита, който е в състояние да гарантира предвидените в общностната правна уредба цели. Всъщност създаването на парка целяло да защити фауната посредством установяване на режим на управление, насочен към опазването на животински или растителни видове.

Преценка на Съда

103 Най-напред следва да се напомни, че зоната, предмет на настоящия иск, е била класифицирана като специална защитена зона в съответствие с разпоредбите на член 4 от Директива 79/409.

104 Следва също така да се посочи, че ако е вярно, че член 7 от Директива 92/43 води до това задълженията, изведени от член 6, параграфи 2—4 от посочената директива, да заместват тези, които произтичат от член 4, параграф 4 от Директива 79/409, то задълженията по параграфи 1 и 2 от посочения член 4 остават приложими в пълна степен. Последните задължения всъщност имат самостоятелен характер и преследват цели, различни от посочените в член 6, параграфи 2—4 от Директива 92/43.

105 За да може да се определи дали изтъкнатото твърдение за нарушение е основателно, е важно да се подчертае, че според постоянната съдебна практика Комисията следва да докаже наличието на твърдяното неизпълнение на задължения. Всъщност последната трябва да представи на Съда всички данни, които са му необходими, за да провери дали е налице неизпълнение на задължения, като Комисията не може да се основава на никаква презумпция (вж. по-специално Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Комисия/Обединено кралство, C-434/01, Recueil, стр. I-13239, точка 21, Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Португалия, C-117/02, Recueil, стр. I-5517, точка 80 и Решение от 26 април 2007 г. по дело Комисия/Италия, C-135/05, все още непубликувано в Recueil, точка 20).

106 В това отношение следва да се отбележи, както посочва и самата Комисия, че управлението на въпросната специална защитена зона е предмет на няколко италиански нормативни акта.

107 При тези условия Комисията следва да докаже, че правната уредба, очертана с посочените различни нормативни актове, не е в състояние да предостави съответен статут на защита на посочената зона.

108 Впрочем Комисията не е доказала с какво посочената правна уредба не е достатъчна по отношение на разпоредбите на член 4, параграфи 1 и 2 от Директива 79/409. Всъщност тя се ограничава с изтъкване на предоставеното от административния орган разрешение в противоречие с член 6, параграфи 2—4 от Директива 92/43, което обаче не е достатъчно, за да се установи несъвместимостта на посочената правна уредба с член 4 от Директива 79/409.

109 Налага се изводът, че четвъртото твърдение за нарушение на Комисията следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

110 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Италианската република и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) — **Като разрешава мерки, които могат да имат съществено отражение върху специалната защитена зона IT 2040044 Parco Nazionale dello Stelvio, без да ги подлага на подходяща оценка на въздействието им по отношение на целите на опазване на посочената зона,**

— **като разрешава такива мерки, без да спазва разпоредбите, които допускат осъществяването на проект въпреки отрицателната оценка на въздействието и липсата на други разрешения, само ако съществуват императивни съображения от значим обществен интерес и единствено след приемане и съобщаване на Комисията на Европейските общности за всяка компенсаторна мярка, необходима за гарантиране на защитата на цялостната кохерентност на Натура 2000, и**

— **като не е взела мерки, за да се избегне влошаването на състоянието на естествените местообитания и местообитанията на видовете, както и обезпокояването на видовете, за които специалната защитена зона IT 2040044 Parco Nazionale dello Stelvio е била предвидена,**

Италианската република не е изпълнила задълженията си, произтичащи от член 6, параграфи 2—4 от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна във връзка с член 7 от нея, както и от член 4, параграфи 1 и 2 от Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици.

2) **Отхвърля иска в останалата му част.**

3) **Осъжда Италианската република да заплати съдебните разноски.**

Подписи