

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

4 октомври 2007 година*

По дело С-179/06

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 5 април 2006 г.,

Комисия на Европейските общности, за която се явява г-жа D. Recchia, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Италианска република, за която се явява г-н I. M. Braguglia, в качеството на представител, подпомаган от г-н G. Fiengo, avvocato dello Stato, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

* Език на производството: италиански.

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н К. Lenaerts, председател на състав, г-н Е. Juhász, г-жа R. Silva de Lapuerta (докладчик), г-н G. Arestis и г-н J. Malenovský, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и на съдебното заседание от 21 юни 2007 г.,

предвид взетото решение след изслушване на генералния адвокат делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 С иска си Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че Италианската република не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 3 във връзка с 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) вследствие на одобрението от страна на община Altamura и на Regione Puglia на изменение на градоустройствения план, считано от месец декември

2000 г., състоящо се от поредица от дейности по промишлено строителство, които могат да окажат значително въздействие върху специалната защитена зона (наричана по-нататък СЗЗ) и предложената за територия от значение за Общността (наричана по-нататък пТЗО) IT9120007 Murgia Alta, без да е извършена предварителна оценка на въздействието, най-малкото по отношение на посочената СЗЗ.

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, за които се прилага Договорът за ЕО.
- 3 Член 4 от посочената директива урежда процедурата, насочена към изграждането на мрежата, предвидена в член 3 от нея, наречена „Натура 2000“, както и към определянето на специални защитени зони от държавите-членки.
- 4 Член 6 от посочената директива, който постановява мерките по опазване за посочените зони, 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.

[...]“

- 5 Член 7 от Директива 92/43 предвижда, че задълженията съгласно член 6, параграфи 2—4 от нея заменят задълженията, произтичащи от член 4, параграф 4, първо изречение от Директива 79/409/ЕИО на Съвета от 2 април 1979 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 103, стр. 1) по отношение на областите, класифицирани съгласно член 4, параграф 1 от последната или признати за такива съгласно член 4, параграф 2 от нея, от датата на влизане в сила на Директива 92/43 или от датата на класифициране или признаване от страна на държава-членка съгласно Директива 79/409, в случай че последната дата е по-късна.

Зона Murgia Alta

- 6 През 1998 г. територията Murgia Alta е класифицирана като С33 съгласно член 4, параграф 1 от Директива 79/409 (код IT9120007). Тя е част от Средиземноморския биогеографски район. Нейната площ е 143 152 ha.

- 7 Тази СЗЗ е обитавана от многобройни птици, които са включени в приложение I към Директива 79/409, по-специално от най-значимата популация на вида *Falco naumanni* в Италия.
- 8 В посочената СЗЗ се намират две приоритетни местообитания, посочени в приложение I към Директива 92/43, а именно местообитание 6210, наречено „Полуестествени сухи тревни и храстови съобщества върху варовикови субстрати (*Festuco-Brometalia*)“, и местообитание 6220, наречено „Псевдостепа с трева и едногодишни растения *Thero-Brachypodietea*“, както и едно посочено в приложение II към Директива 92/43 растение с приоритетно значение, а именно *Stipa austroitalica* Martinovsky.
- 9 Във формуляра с данни, установен съгласно 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; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 4, стр. 3), територията Murgia Alta е описана както следва:

„Общи характеристики на обекта

Класове местообитания	% покритие
Пущинаци, шубраци, маки и гарига, фригана	20,00
Сухи пасища, степи	65,00
Широколистни вечнозелени гори	15,00
Общо покритие на местообитанието	100 %

Други характеристики на обекта

Живописен пейзаж, съставен от леки възвишения и низини във формата на карстови долини, с карстови релефни образувания във вид на валози и въртопи. Субстратът се състои от варовик от кредния период, общо покрит с пясъчен варовик от плеистоцена. Биоклиматът е субсредиземноморски.

Качество и значение

Субрегион, характеризирани с обширно сухо варовиково плато, което при Monte Saccia достига максималната си височина от 679 m. То е предимно във вид на високо каменисто варовиково плато. Това е една от най-обширните псевдостепенни зони с тревиста растителност, която се дължи на *Festuco brometalia*. Флората в зоната е особено богата, като обхваща около 1 500 вида. От гледна точка на гнездящата птича фауна са преброени близо 90 вида, брой, който поставя зоната на второ място на регионално равнище след Gargano. За остатъчните горски образувания е характерно преобладаването на *Quercus pubescens*, често придружени от *Fraxinus ornus*. Забелязани са редки *Quercus cerris* и *Q. frainetto*.

Уязвимост

Основният разрушителен фактор се състои в свличането на варовиковия субстрат, който впоследствие се превръща в прах чрез механични въздействия. По този начин посредством обработването на нови територии са унищожени обширни повърхности с псевдостепенна растителност. Процесът често включва и образуването на сухи каменни стени и други разграничителни форми, което е свързано със сериозна опасност от хидроложко бедствие. Чести пожари, свързани с преобладаващата зърнопроизводствена дейност; изграждане на втори жилища в най-привлекателните за туризъм места. Използване не по предназначение на карстовите пещери като депа за твърди градски отпадъци и твърди отпадъци.“

Фактически обстоятелства

- 10 На 27 декември 2000 г. с поредица от решения на своя общински съвет община Altamura одобрява програмни споразумения по смисъла на член 27 от Закон № 142 относно организацията на местното самоуправление (*legge n. 142, ordinamento delle autonomie locali*) от 8 юни 1990 г. (редовна притурка на GURI № 135 от 12 юни 1990 г.) във връзка със стотина проекта за строеж на промишлени обекти, голяма част от които са разположени в СЗЗ и в пТЗО Murgia Alta. Споразуменията се отнасят до 34 обекта, с площ 60 ha, предвидени в рамките на проект на Consorzio di Sviluppo Murgiano, и до 11 обекта, с площ 8 ha, предвидени в рамките на проект на Consorzio San Marco. По-късно посочените споразумения са одобрени с наредба на Giunta regionale (областно управление) на област Пулия.
- 11 С цел да се благоприятства трудовата заетост в производствените единици в промишления и занаятчийския сектор кметовете на заинтересованите общини могат да поискат от Giunta regionale да приеме програмно споразумение, за да разреши изграждането на комплекси, като по този начин се постигне незабавно значително равнище на трудова заетост.
- 12 Подписването на програмно споразумение трябва да бъде разрешено от Giunta regionale и се допуска само ако действащият градоустройствен план не предвижда територия със специално предназначение, която е използвана и в която е юридически допустимо да се извършат планираните работи, или ако е необходимо, да се разширят наличните съоръжения в съседни непредназначени за промишлени и занаятчийски дейности територии.
- 13 През периода 1998—2001 г. голям брой предприятия подават молби до община Altamura с цел да се постигнат програмни споразумения с предмет промишлени и занаятчийски дейности, като някои от тези споразумения налагат изменение

на общия градоустройствен план. Откритите въз основа на посочените молби процедури не включват нито един етап на общо планиране, но предполагат различни процедури за изменение на посочения план.

- 14 Областната администрация подлага проектите от компетентността на Consorzio di Sviluppo Murgiano на процедура за проверка с цел да се установи необходимостта от оценка на въздействието върху околната среда, като обаче счита, че не е необходимо на тази процедура да се подлагат други проекти като тези на Consorzio San Marco. Въз основа на посочените споразумения община Altamura предоставя определен брой разрешения за строеж.

Досъдебна процедура

- 15 Съгласно член 226 ЕО на 9 юли 2004 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до Италианската република, като я кани да я информира за становището си относно положението във въпросната зона с оглед на задълженията, посочени в член 6, параграф 3 и член 7 от Директива 92/43.
- 16 Италианската република отговаря на официално уведомително писмо с кореспонденция от 14 октомври 2004 г. и от 9 юни 2005 г., към които са приложени ноти на министъра на околната среда и опазване на територията.
- 17 Впоследствие Комисията изпраща до Италианската република мотивирано становище от 13 юли 2005 г., като кани държавата-членка в двумесечен срок от получаването му да приеме необходимите мерки, за да се съобрази с него.

18 Италианската република отговаря на посоченото становище като изпраща нови министерски ноти от 3 и от 7 октомври 2005 г.

19 Тъй като счита, че положението продължава да е незадоволително, Комисията предявява настоящия иск.

По иска

Доводи на страните

20 Комисията твърди, че по отношение на съвкупността от предвидените в спорните програмни споразумения дейности, които могат да окажат значително въздействие върху въпросната територия, не е проведена никаква процедура за оценка на въздействието по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 92/43.

21 Комисията твърди, че различните административни решения, с които посочените дейности са одобрени, противоречат на посочения член 6, параграф 3 от директивата, доколкото предвидените мерки не са били подложени на процедура за оценка на въздействието върху околната среда, въпреки че могат да окажат значително въздействие върху СЗЗ и пТЗО Murgia Alta.

22 Комисията посочва, че правният характер на програмните споразумения и на производните на тях актове не е от значение по отношение на задълженията на държавите-членки по силата на тази разпоредба.

- 23 Тя твърди освен това, че е налице непосредствена близост между части от територията, до които се отнасят спорните проекти, и поради това е възможно да е налице значително общо въздействие.
- 24 Комисията счита също за нерелевантни обстоятелствата, че община Altamura е предоставила само ограничен брой разрешения за строеж, че през 2003 г. не е предоставено нито едно друго разрешение, че другите молби за разрешения за строеж са подложени на процедура за оценка на въздействието, както и че понастоящем се осъществява дейност за извършване на обща оценка по отношение на териториите, в които вече са планирани съоръжения.
- 25 Тя установява също, че не е изтъкнат нито един довод, за да се обоснове непровеждането на оценка на въздействието, както и че не е предоставена никаква информация, за да се докаже, че въпросните дейности по промишлено и занаятчийско строителство не могат да имат значителни последици върху защитената зона.
- 26 Италианската република отбелязва, че програмното споразумение не е нито акт, който определя дадено правно положение, нито административен акт, нито договор, а представлява процедурна мярка, в чиито рамки субекти на публичното и на частното право предварително определят поведението и задълженията, които следва да се спазват, за да се постигне даден краен резултат. Поради това са необходими други административни мерки, за да бъдат действително извършени посочените в програмните споразумения работи, предмет на иска.
- 27 Държавата-членка посочва освен това, че със законодателните разпоредби относно насърчаването на трудовата заетост не могат да се дерогират правилата в областта на опазване на територията и на околната среда. По италианското право обаче СЗЗ и териториите от значение за Общността се ползвали от режим, подобен на ограничителния правен режим за паркове и други природни зони.

28 Италианската република отбелязва, че община Altamura е предоставила само ограничен брой разрешения за строеж за индивидуални проекти, отчасти свързани с разширяването на съществуващи заводи, някои от които са разположени в зони, предназначени за промишлени съоръжения. След месец юни 2003 г. не е предоставено нито едно друго разрешение за строеж и не е издавано нито едно разрешение за проектите, предложени от Consorzio di Sviluppo Murgiano, както и от Consorzio San Marco.

29 Държавата-членка подчертава, че в действителност е започнало изпълнението само на петнадесет проекта, които се отнасят до различни части от територията и се осъществяват при различни условия и ред, че става въпрос например за ново строителство или за разширяване. Между проектите нямамо непосредствена близост, още повече че не бил налице общ или териториален план, който се отнася до тях. Определен брой от тях щели да бъдат подложени на оценка на въздействието, докато други били обект на различни разрешения във връзка с аспектите на околната среда и ландшафта.

30 Италианската република посочва, че за всички проекти община Altamura се готви да извърши обща оценка на въздействието и да насърчава инициативите, насочени към ограничаване на евентуалните последици върху околната среда.

31 Държавата-членка добавя, че всички процедури, свързани с молбите за изграждане на заводи в община Altamura, са преустановени в очакване на резултатите от научните изследвания относно оценката на въздействието на съответните проекти върху околната среда.

Съображения на Съда

- 32 На първо място следва да се отбележи, че разпоредбата, чието нарушаване Комисията твърди, се вписва в комплексна съвкупност от правила, които, както е видно от третото до шестото съображение на директивата, имат за цел установяването и управлението на зоните, включени в европейската мрежа „Натура 2000“.
- 33 Член 6, параграф 3 от Директива 92/43 поставя задължението да се извърши подходяща оценка на въздействието на определен план или проект върху дадена защитена територия в зависимост от условието планът или проектът да могат да окажат значително влияние върху нея (вж. Решение от 7 септември 2004 г. по дело Waddenvereniging и Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Recueil, стр. I-7405, точка 40, наричано по-нататък „решението по дело Waddenzee“).
- 34 В точка 43 от посоченото решение Съдът подчертава също, че за да се задейства предвиденият в член 6, параграф 3 от Директива 92/43 механизъм за опазване на околната среда, е необходимо да е налице вероятност или опасност даден план или проект да окаже значително влияние върху съответната територия.
- 35 По отношение на последния критерий Съдът уточнява в точки 46—48 от същото решение, че както е видно от член 6, параграф 3, първо изречение от посочената директива, разглеждан във връзка с десетото съображение от нея, значителният характер на въздействието на даден план или проект върху дадена територия трябва да се постави във връзка с целите за опазване на територията. Следователно, когато няма опасност даден план или проект да попречи на постигането на целите за опазването на територията, макар да оказва въздействие върху нея, не може да се счита, че този план или проект оказва значително влияние върху посочената територия. Оценката на тази опасност трябва да бъде извършена именно с оглед на специфичните природни характеристики и условия на територията, до която се отнася подобен план или проект.

- 36 За да се определи дали отправеното срещу Италианската република твърдение за нарушения е основателно, задължението по член 6, параграф 3 от Директива 92/43, чието съдържание е уточнено в предшестващите точки от настоящото решение, следва да се разгледа в контекста на предявения от Комисията иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание на член 226 ЕО.
- 37 В това отношение е необходимо на първо място да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика при иски за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка Комисията е длъжна да установи наличието на твърдяното неизпълнение. Тя трябва да представи на Съда необходимите доказателства, въз основа на които последният да провери дали е налице неизпълнение на задължения, без да може да се позовава на предположения (вж. Решение от 14 юни 2007 г. по дело Комисия/Финландия, C-342/05, Сборник, стр. I-4713, точка 23 и цитираната в него съдебна практика).
- 38 По-нататък, доказателствената тежест, която носи Комисията в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка, трябва да се определи в зависимост от видовете задължения, наложени по силата на директивите на държавите-членки, и следователно от резултатите, които трябва да бъдат постигнати от тях (вж. в този смисъл Решение от 18 юни 2002 г. по дело Комисия/Франция, C-60/01, *Rescueil*, стр. I-5679, точка 25).
- 39 Във връзка с член 6, параграф 3 от Директива 92/43 Комисията следва да представи доказателство, че предвид специфичните природни характеристики и условия на съответната територия даден план или проект може да окаже значително влияние върху същата, като се има предвид поставената цел територията да бъде опазена.
- 40 По отношение на разглежданите в настоящото производство мерки и с оглед на преценката на неговата обосновааност, следва да се направи разграничение между различните програмни споразумения, от една страна, и обектите, изградени след издаденото от община Altamura разрешение за строеж, от друга страна.

- 41 На първо място, по отношение на програмните споразумения, които се намират на различен етап на изготвяне, и предвид доводите на ответника, че посочените споразумения не притежават правните белези на план или проект по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 92/43, следва да се посочи, че в рамките на производство по иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка във връзка със задълженията, предвидени в посочената разпоредба, Комисията не може да се ограничава да твърди простото наличие на подобни споразумения, а трябва да предостави и доказателства, които са достатъчно конкретни, за да може да се направи изводът, че споразуменията са преминали етапа на предварително обмисляне на административно ниво и се отличават с определена степен на точност на съответното планиране, което налага екологична оценка на последиците им.
- 42 Без да е необходимо да се определя обхватът и правните последици, произтичащи по силата на националното право от спорните програмни споразумения, се налага обаче изводът, че като се ограничава до това да се позове на споразуменията, Комисията не обосновава наличието на достатъчно конкретни обстоятелства, които да позволят на Съда да приеме, че става въпрос за мерки, които могат да окажат значително влияние върху съответната територия по смисъла на член 6, параграф 3 от Директива 92/43.
- 43 На второ място, във връзка с изградените обекти и обстоятелствата, до които се отнася доказателствената тежест във връзка със задължението да се извърши оценка на екологичното въздействие, следва да се установи, че Комисията не е предоставила на Съда точни данни относно географското местонахождение и площта на изградените строежи по отношение на територията. Освен това тя признава в съдебното заседание, че не разполага с тези сведения.
- 44 Комисията не е предоставила и сведения относно техническото естество на спорните обекти, нито е уточнила доколко те могат да окажат значително влияние върху територията с оглед на специфичните за нея природни характеристики и условия.

45 При тези условия следва да се заключи, че Комисията не е изпълнила задължението да докаже твърдяното неизпълнение на задължения.

46 Следователно искът следва да се отхвърли изцяло като неоснователен.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Отхвърля иска.

2) Осъжда Комисията на Европейските общности да заплати съдебните разноски.

Подписи