

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

4 octombrie 2007*

În cauza C-179/06,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 5 aprilie 2006,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de doamna D. Recchia, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul G. Fiengo, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

* Limba de procedură: italiana.

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, domnul E. Juhász, doamna R. Silva de Lapuerta (raportor), domnii G. Arestis și J. Malenovský, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 21 iunie 2007,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul prevederilor coroborate ale articolului 6 alineatul (3) și ale articolului 7 din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109) ca urmare a aprobării de către comuna Altamura și Regione Puglia, începând cu luna decembrie

2000, a unei modificări a planului urbanistic constând într-o serie de operațiuni de construire cu caracter industrial de natură să aibă un efect semnificativ asupra ariei de protecție specială (denumită în continuare „APS”) și a sitului propus de importanță comunitară (denumit în continuare „SpIC”) IT9120007, Murgia Alta, fără a fi realizat în prealabil o evaluare a efectelor, cel puțin cu privire la APS menționată.

Cadrul juridic comunitar

- 2 Obiectul Directivei 92/43 este să contribuie la menținerea biodiversității prin conservarea habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de pe teritoriul european al statelor membre în care se aplică Tratatul CE.
- 3 Articolul 4 din această directivă reglementează procedura prin care se urmărește stabilirea rețelei denumite „Natura 2000”, prevăzută la articolul 3 din aceasta, precum și desemnarea de către statele membre a ariilor speciale de conservare.
- 4 Articolul 6 din directiva menționată, care stabilește măsurile de conservare pentru aceste arii, prevede:

„[...]”

(2) Statele membre iau măsurile necesare pentru a evita, pe teritoriul ariilor speciale de conservare, deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, precum

și perturbarea speciilor pentru care au fost desemnate respectivele arii, în măsura în care perturbările respective ar putea fi relevante în sensul obiectivelor prezentei directive.

(3) Orice plan sau proiect care nu are o legătură directă cu sau nu este necesar pentru gestionarea sitului, dar care ar putea afecta în mod semnificativ aria, *per se* sau în combinație cu alte planuri sau proiecte, trebuie supus unei evaluări corespunzătoare a efectelor potențiale asupra sitului, în funcție de obiectivele de conservare ale acestuia din urmă. În funcție de concluziile evaluării respective și în conformitate cu dispozițiile alineatului (4), autoritățile naționale competente aprobă planul sau proiectul doar după ce au constatat că nu are efecte negative asupra integrității sitului respectiv și, după caz, după ce au consultat opinia publică.

[...]"

- 5 Articolul 7 din Directiva 92/43 prevede că obligațiile care decurg din articolul 6 alineatele (2)-(4) din aceeași directivă înlocuiesc orice obligații care rezultă din articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO L 103, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 77) în ceea ce privește ariile clasificate în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din ultima directivă menționată sau recunoscute în mod similar în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din aceasta, începând cu data punerii în aplicare a Directivei 92/43 sau cu data clasificării sau a recunoașterii de către statul membru în conformitate cu Directiva 79/409, dacă aceasta din urmă are loc după prima.

Aria Murgia Alta

- 6 În 1998, situl Murgia Alta a fost clasificat ca APS în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva 79/409 (cod IT9120007). Acest sit aparține regiunii biogeografice mediteraneene. Suprafața acestuia este de 143 152 ha.

- 7 Această APS adăpostește numeroase păsări care figurează în anexa I la Directiva 79/409, în special cea mai importantă populație a speciei *Falco naumanni* din Italia.
- 8 Două habitate prioritare menționate în anexa I la Directiva 92/43 se situează în interiorul acestei APS, mai precis habitatul 6210, denumit „Pajiști uscate seminaturale și facies pentru tufărișuri pe substraturi calcaroase(*Festuco Brometalia*)”, și habitatul 6220, denumit „Pseudostepă cu ierburi și specii anuale de *Thero-Brachypodietea*”, precum și o plantă prioritară menționată în anexa II la Directiva 92/43, și anume *Stipa austroitalica* Martinovsky.
- 9 Situl Murgia Alta este descris în formularul stabilit în temeiul Deciziei 97/266/CE a Comisiei din 18 decembrie 1996 privind formularul-tip pentru siturile propuse ca situri Natura 2000 (JO L 107, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 4, p. 3) după cum urmează:

„Caracteristici generale ale sitului:

Clase de habitat	% pondere
Landă, tufărișuri, maquis și garigă, frigană	20,00
Pajiști uscate, stepe	65,00
Păduri veșnic verzi	15,00
Total suprafață habitat	100 %

Alte caracteristici ale sitului

Peisaj sugestiv constituit din lejere denivelări și depresiuni în formă de doline, cu fenomene carstice superficiale sub formă de polii și de lapiezuri. Substratul este format din calcar cretacic, în general acoperit de calcarenit din Pleistocen. Bioclimatul este mediteranean.

Calitate și importanță

Subregiune caracterizată puternic de vastul platou arid calcaros care atinge înălțimea de 679 m la Monte Caccia. Acesta se prezintă mai ales sub forma unui platou calcaros stâncos la înălțime. Aceasta este una dintre zonele de pseudostepă cele mai întinse din Italia cu vegetație erbacee datorită *Festuco Brometalia*. Flora ariei este foarte bogată, ajungând la aproape 1 500 de specii. Din punct de vedere al păsărilor care își fac cuib, au fost inventariate aproape 90 de specii, număr care plasează această arie pe locul doi la nivel regional, după Gargano. Formațiunile forestiere reziduale se caracterizează prin preponderența speciei *Quercus pubescens*, adeseori alături de *Fraxinus ornus*. Se remarcă rare exemplare de *Quercus cerris* și *Q. frainetto*.

Vulnerabilitate

Factorul principal de distrugere îl reprezintă exploatarea substratului calcaros care este ulterior transformat în praf prin mijloace mecanice. În acest mod, suprafețe vaste care conțin o vegetație de pseudostepă au fost distruse prin cultivarea unor noi zone. Operațiunea afectează deseori și pereți cu stânci aride și alte forme de delimitare, cu mari pericole de catastrofe hidrogeologice. Incendii recurente, legate de preponderența activității cerealiere; construirea de reședințe secundare în locurile cele mai atractive pentru turism. Utilizarea improprie a cavitațiilor carstice ca locuri de depozitare a deșeurilor solide urbane și a deșeurilor solide.”

Situația de fapt

- 10 La 27 decembrie 2000, comuna Altamura a aprobat, printr-o serie de decizii ale consiliului municipal al acesteia, acorduri de program în sensul articolului 27 din Legea nr. 142 privind organizarea autonomiei locale (legge n. 142, ordinamento delle autonomie locali) din 8 iunie 1990, (supliment ordinar la GURI nr. 135 din 12 iunie 1990), referitoare la aproximativ 100 de proiecte de construcții industriale, dintre care o mare parte se situau în interiorul APS și SpIC Murgia Alta. Aceste acorduri vizau, printre altele, 34 de situri, reprezentând 60 ha, prevăzute în cadrul proiectului propus de Consorzio di Sviluppo Murgiano, și 11 situri, reprezentând 8 ha, prevăzute în cadrul proiectului propus de Consorzio San Marco. Acordurile respective au fost ulterior aprobate printr-un decret al Giunta regionale (guvern regional) din regiunea Apulia.
- 11 În scopul de a favoriza ocuparea forței de muncă în unități de producție cu caracter industrial și artizanal, primarii comunelor interesate pot solicita de la Giunta regionale adoptarea unui acord de program pentru a autoriza realizarea unor complexuri care să aibă ca rezultat imediat niveluri semnificative de ocupare a forței de muncă.
- 12 Semnarea unui acord de program, care trebuie autorizată de Giunta regionale, nu este permisă decât dacă planul de urbanism în vigoare nu prevede o zonă cu destinație specifică, efectivă din punct de vedere operațional și juridic, pentru lucrările ce urmează a fi realizate sau dacă este necesar să se extindă structurile existente în zone învecinate care nu sunt destinate activităților industriale și artizanale.
- 13 În perioada dintre 1998 și 2001, un număr mare de întreprinderi au prezentat comunei Altamura cereri prin care se urmărea obținerea unor acorduri de program cu scop industrial și artizanal, dintre care unele implicau o modificare a planului

urbanistic general. Procedurile inițiate pe baza cererilor menționate nu includeau nicio fază de planificare generală, ci implicau diferite proceduri de modificare a planului respectiv.

- 14 Administrația regională a supus proiectele propuse de Consorzio di Sviluppo Murgiano unei proceduri de verificare în ceea ce privește necesitatea unei evaluări a impactului asupra mediului, considerând însă că nu era necesar să supună unei astfel de proceduri alte proiecte, precum cele ale Consorzio San Marco. Pe baza acordurilor menționate, comuna Altamura a acordat un anumit număr de autorizații de construire.

Procedura precontencioasă

- 15 În conformitate cu articolul 226 CE, la 9 iulie 2004, Comisia a adresat Republicii Italiene o scrisoare de punere în întârziere, invitând-o să îi comunice observațiile cu privire la situația ariei respective în raport cu obligațiile prevăzute la articolul 6 alineatul (3) și la articolul 7 din Directiva 92/43.
- 16 Republica Italiană a răspuns acestei scrisori de punere în întârziere prin comunicările din 14 octombrie 2004 și din 9 iunie 2005, la care erau anexate note ale Ministerului Mediului și Protecției Teritoriului.
- 17 Ulterior, Comisia a transmis un aviz motivat Republicii Italiene, cu data de 13 iulie 2005, prin care invita acest stat membru să adopte măsurile necesare pentru a se conforma avizului într-un termen de două luni de la data primirii acestuia.

- 18 Republica Italiană a răspuns acestui aviz transmițând două noi note ministeriale date 3 și 7 octombrie 2005.
- 19 Considerând că situația era în continuare nesatisfăcătoare, Comisia a introdus prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

- 20 Comisia arată că nu a fost efectuată nicio procedură de evaluare a efectelor în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva 92/43 cu privire la toate operațiunile prevăzute în respectivele acorduri de program, care pot avea un efect semnificativ asupra ariei respective.
- 21 Aceasta susține că diferitele decizii administrative prin care au fost aprobate operațiunile menționate sunt contrare articolului 6 alineatul (3), în măsura în care intervențiile vizate, deși puteau avea un efect semnificativ asupra APS și SpIC Murgia Alta, nu au fost supuse unor proceduri de evaluare a efectelor de mediu.
- 22 Comisia arată că natura juridică a acordurilor de program și a actelor care rezultă din acestea nu are relevanță în ceea ce privește obligațiile care le revin statelor membre în temeiul acestei dispoziții.

- 23 Aceasta afirmă, în plus, că există o continuitate între părțile de teritoriu afectate de proiectele respective și, prin urmare, este posibil să existe efecte globale semnificative.
- 24 Comisia adaugă că nu este relevant că numai un număr limitat de autorizații de construire a fost acordat de comuna Altamura, că în 2003 nu a fost acordată nicio altă autorizație de construire, că celelalte cereri de autorizații de construire sunt supuse unei proceduri de evaluare a efectelor și că este în derulare o misiune pentru a proceda la o evaluare globală în ceea ce privește siturile care fac obiectul unor instalații deja programate.
- 25 Aceasta constată de asemenea că nu a fost prezentat niciun motiv pentru a justifica lipsa evaluării efectelor și că nu a fost furnizată nicio informație pentru a demonstra că operațiunile de construire cu caracter industrial și artizanal în cauză nu puteau avea efecte semnificative asupra ariei protejate.
- 26 Republica Italiană arată că un acord de program nu este nici un act care definește o situație juridică, nici un act administrativ, nici un contract, ci reprezintă o etapă procedurală în cadrul căreia persoanele publice și private definesc în prealabil comportamentele și angajamentele ce trebuie respectate pentru a atinge un rezultat final. Prin urmare, ar fi necesare și alte măsuri administrative pentru ca lucrările vizate în acordurile de program care fac obiectul prezentei acțiuni să fie efectiv realizate.
- 27 Acest stat membru arată, pe de altă parte, că dispozițiile legislative referitoare la promovarea ocupării forței de muncă nu pot deroga de la regulile în domeniul protecției teritoriului și a mediului. Or, în dreptul italian, APS și siturile de importanță comunitară ar beneficia de un regim foarte asemănător regimului juridic restrictiv al parcurilor și al altor arii naturale.

28 După cum remarcă Republica Italiană, comună Altamura nu a acordat decât un număr limitat de autorizații de construire pentru proiecte individuale, care în parte privesc extinderea uzinelor existente și dintre care unele sunt situate în zone destinate instalațiilor industriale. Ulterior lunii iunie 2003, nu ar fi fost acordată nicio altă autorizație de construire și nu ar fi fost emisă nicio autorizație pentru proiectele propuse de Consorzio di Sviluppo Murgiano și de Consorzio San Marco.

29 Acest stat membru subliniază că numai 15 proiecte au fost efectiv realizate, proiecte care privesc părți diferite ale teritoriului și realizate prin modalități diferite, fie că este vorba, de exemplu, de construcții noi sau de extinderi. Nu ar exista nicio legătură între aceste proiecte, după cum nu ar exista un plan general sau teritorial referitor la acestea. Câteva dintre aceste proiecte ar fi fost supuse unei evaluări a efectelor, în timp ce altele ar fi făcut obiectul unor diverse autorizații cu privire la aspectele de mediu și de peisaj.

30 Republica Italiană arată că, pentru ansamblul proiectelor, comuna Altamura este pregătită să efectueze o evaluare globală a efectelor și să promoveze inițiative ce urmăresc reducerea eventualelor efecte asupra mediului.

31 Acest stat membru adaugă că toate procedurile referitoare la cererile de construire cu caracter industrial în comuna Altamura au fost întrerupte în așteptarea rezultatelor studiilor științifice referitoare la evaluarea efectelor proiectelor respective asupra mediului.

Aprecierea Curții

- 32 În prealabil, se impune să se constate că dispoziția a cărei încălcare o pretinde Comisia face parte dintr-o serie complexă de norme al căror obiect este stabilirea și gestionarea ariilor care aparțin rețelei europene Natura 2000, astfel cum rezultă din cel de al treilea, cel de al patrulea, cel de al cincilea și cel de al șaselea considerent al directivei.
- 33 Articolul 6 alineatul (3) din Directiva 92/43 subordonează obligația de a efectua o evaluare corespunzătoare a efectelor unui plan sau ale unui proiect asupra unui sit protejat condiției ca planul sau proiectul respectiv să poată afecta acest sit în mod semnificativ (a se vedea Hotărârea din 7 septembrie 2004, *Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, Rec., p. I-7405, punctul 40).
- 34 Curtea a subliniat totodată, la punctul 43 din hotărârea menționată, că declanșarea mecanismului de protecție a mediului prevăzut la articolul 6 alineatul (3) din Directiva 92/43 impune existența unei probabilități sau a unui risc ca un plan sau un proiect să afecteze situl respectiv în mod semnificativ.
- 35 În ceea ce privește acest ultim criteriu, la punctele 46-48 din aceeași hotărâre, Curtea a precizat că, după cum reiese din articolul 6 alineatul (3) prima teză din directiva menționată coroborat cu cel de al doilea considerent al acesteia, caracterul semnificativ al efectului unui plan sau al unui proiect asupra unui sit trebuie corelat cu obiectivele de conservare a acestui sit. Prin urmare, atunci când un plan sau un proiect, chiar dacă are un efect asupra sitului, nu riscă să compromită obiectivele de conservare a acestuia, acest plan sau proiect nu trebuie considerat ca putând afecta în mod semnificativ situl respectiv. Aprecierea unui astfel de risc trebuie realizată în lumina caracteristicilor și a condițiilor de mediu specifice ale sitului vizat de un astfel de plan sau proiect.

36 Pentru a stabili dacă motivul formulat împotriva Republicii Italiene este întemeiat, se impune ca obligația care rezultă din articolul 6 alineatul (3) din Directiva 92/43, astfel cum a fost detaliată la punctele precedente, să fie apreciată în contextul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introduse de Comisie în temeiul articolului 226 CE.

37 În această privință, se impune în primul rând să se amintească faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul unei astfel de acțiuni, revine Comisiei sarcina de a stabili existența preinsei neîndepliniri a obligațiilor. Într-adevăr, Comisia este cea care trebuie să prezinte Curții elementele necesare pentru ca aceasta să verifice existența neîndeplinirii obligațiilor, fără a se putea întemeia pe vreo prezumție (a se vedea Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda, C-342/05, Rep., p. I-4713, punctul 23 și jurisprudența citată).

38 În plus, sarcina probei care revine Comisiei în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor trebuie determinată în funcție de tipurile de obligații impuse de directivele statelor membre și, prin urmare, de rezultatele care trebuie obținute de acestea din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 2002, Comisia/Franța, C-60/01, Rec., p. I-5679, punctul 25).

39 În ceea ce privește articolul 6 alineatul (3) din Directiva 92/43, Comisia este, prin urmare, cea care trebuie să probeze că, prin prisma caracteristicilor și a condițiilor de mediu specifice ale sitului respectiv, un plan sau un proiect poate afecta în mod semnificativ acest sit în raport cu obiectivele de conservare stabilite pentru acesta.

40 În ceea ce privește măsurile care fac obiectul acestei acțiuni și pentru a aprecia temeinicia acesteia, se impune să se facă o distincție între diferitele acorduri de program, pe de o parte, și lucrările realizate în urma emiterii autorizațiilor de construire de către comuna Altamura, pe de altă parte.

41 În primul rând, în ceea ce privește acordurile de program care se află în diferite stadii de elaborare, având în vedere argumentele pârâtei potrivit cărora acordurile respective nu prezintă caracteristicile juridice ale unui plan sau ale unui proiect în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva 92/43, se impune să se observe că, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor referitoare la obligațiile prevăzute de dispoziția menționată, Comisia nu se poate limita să invoce simpla existență a unor astfel de acorduri, ci trebuie de asemenea să furnizeze elemente suficient de concrete pentru a putea concluziona că aceste acorduri depășesc stadiul unei analize administrative preliminare și prezintă un grad de detaliere a planificării care impune o evaluare de mediu a efectelor acestora.

42 Or, fără a fi necesar să se determine urmările și consecințele juridice care decurg, în temeiul dreptului național, din acordurile de program în litigiu, se impune să se constate că, întrucât s-a limitat la simpla invocare a unor astfel de acorduri, Comisia nu a prezentat elemente suficient de precise care să permită Curții să aprecieze că erau în discuție măsuri care puteau afecta în mod semnificativ situl respectiv în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva 92/43.

43 În al doilea rând, în ceea ce privește lucrările realizate și elementele cu privire la care există sarcina probei referitoare la obligația de a realiza o evaluare a efectelor de mediu, se impune să se constate că, în ceea ce privește amplasarea geografică și întinderea construcțiilor realizate în raport cu acest sit, Comisia nu a furnizat Curții informații precise. Comisia a admis, de altfel, în cursul ședinței că nu dispune de aceste informații.

44 Comisia nu a furnizat nici informații referitoare la natura tehnică a lucrărilor în cauză și nici nu a prezentat detalii cu privire la măsura în care lucrările menționate ar fi putut afecta în mod semnificativ situl respectiv, prin prisma caracteristicilor și a condițiilor de mediu specifice ale sitului.

45 În aceste condiții, se impune să se concluzioneze că obligația de probă cu privire la pretinsa neîndeplinire a obligațiilor nu a fost îndeplinită de către Comisie.

46 Ca urmare, acțiunea trebuie respinsă în întregime ca nefondată.

Cu privire la cheltuielile de judecată

47 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Italiană a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia Comunităților Europene la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături