

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 10 de enero de 2006 *

En el asunto C-98/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 28 de febrero de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. U. Wölker, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada por el Sr. M. Lumma y la Sra. C. Schulze-Bahr, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y el Sr. C. Gulmann (Ponente), la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. P. Kūris y G. Arestis, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de julio de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de noviembre de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 3 y 4, y de los

artículos 12, 13 y 16 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva»):

- al no someter determinados proyectos realizados fuera de zonas especiales de conservación (en lo sucesivo, «ZEC»), en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, a la obligación de evaluación del impacto medioambiental prevista en el artículo 6, apartados 3 y 4, de dicha Directiva, sin saber si tales proyectos pueden tener un impacto significativo sobre dichas zonas;

- al permitir emisiones en las ZEC, sin saber si pueden tener un impacto significativo sobre éstas;

- al excluir del ámbito de aplicación de las normas para la protección de las especies determinados perjuicios no intencionados ocasionados a animales protegidos;

- al no garantizar el cumplimiento de los requisitos previstos para la aplicación de las excepciones del artículo 16 de la Directiva, en lo que se refiere a determinados actos compatibles con la conservación de la zona;

- al establecer una normativa sobre el uso de productos fitosanitarios que no tiene suficientemente en cuenta la protección de las especies;

- al no haber comunicado las disposiciones en materia de regulación de la pesca y/o al no garantizar que dichas disposiciones impongan prohibiciones sobre capturas pesqueras adecuadas.

Marco jurídico

Derecho comunitario

- 2 De acuerdo con su artículo 2, apartado 1, la Directiva tiene por objeto «contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado».
- 3 El artículo 4 de la Directiva establece un procedimiento para la designación de los lugares en los que se encuentran las especies y los hábitats protegidos por aquella como ZEC.
- 4 A tenor del décimo considerando de la Directiva, «cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada». Este considerando encuentra su expresión en el artículo 6, apartado 3, de esta Directiva, que remite al apartado 4. Dichos apartados disponen:

«3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados

lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

5 De acuerdo con el artículo 12, apartado 1, de la Directiva:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;

- b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los periodos de reproducción, cría, hibernación y migración;
- c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;
- d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.»

6 El artículo 13 de dicha Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies vegetales que figuran en la letra b) del Anexo IV y prohibirán:

- a) recoger, así como cortar, arrancar o destruir intencionalmente en la naturaleza dichas plantas, en su área de distribución natural;
- b) la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes de dichas especies recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de que la presente Directiva surta efecto.

2. Las prohibiciones que se mencionan en las letras a) y b) del apartado 1 se aplicarán a todas las fases del ciclo biológico de las plantas a que se refiere el presente artículo.»

7 El artículo 16, apartado 1, de la Directiva tiene el siguiente tenor literal:

«Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15:

- a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales;

- b) para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad;

- c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente;

- d) para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas;

- e) para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el Anexo IV.»

Derecho nacional

- 8 La República Federal de Alemania adaptó su ordenamiento jurídico a la Directiva principalmente a través de la Ley federal relativa a la protección de la naturaleza y conservación del paisaje, de 21 de septiembre de 1998 (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. 1998 I, p. 2995; en lo sucesivo, «BNatSchG de 1998»).

- 9 Esta Ley fue derogada posteriormente y sustituida por la Ley Federal sobre protección de la naturaleza y conservación del paisaje, de 25 de marzo de 2002 (Gesetz über Naturschutz und der Landschaftspflege, BGBl. 2002 I, p. 1193; en lo sucesivo, «BNatSchG de 2002»).

- 10 El artículo 34, apartado 1, de la BNatSchG de 2002 incorporó al ordenamiento jurídico alemán la obligación, enunciada en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva, de someter los proyectos sobre los lugares protegidos, según los define dicha Directiva, a una evaluación del impacto medioambiental.

11 El artículo 10, apartado 1, punto 11, de la BNatSchG de 2002 define el concepto de «proyectos en el sentido de la Ley» como sigue:

- «a) proyectos y medidas previstas en un lugar de importancia comunitaria o un lugar europeo de protección de las aves, en la medida en que estén sometidos a la decisión de una autoridad o a una notificación a una autoridad o sean realizados por una autoridad;

- b) intervenciones en la naturaleza y el paisaje en el sentido del artículo 18, en la medida en que estén sometidas a una decisión de una autoridad, a una notificación a una autoridad o sean realizadas por una autoridad; e

- c) instalaciones sometidas a autorización conforme a la Ley federal relativa a la lucha contra la contaminación, así como la utilización de aguas sujeta a una autorización o aprobación con arreglo a la Ley sobre el régimen de aguas,

en la medida en que, individual o conjuntamente con otros proyectos o planes, puedan perjudicar de modo significativo un lugar de importancia comunitaria o un lugar europeo de protección de las aves [...]».

12 El artículo 18 de la BNatSchG de 2002 dispone:

«1. A efectos de la presente ley, por intervenciones en la naturaleza y el paisaje se entenderá las modificaciones de la forma o la utilización de las superficies de base, o las modificaciones del nivel de la capa freática relacionadas con la capa superficial del suelo, que puedan alterar considerablemente la capacidad y el funcionamiento del ecosistema o del paisaje.

2. La utilización de suelos en el marco de la agricultura, la silvicultura y la pesca no constituye una intervención, cuando tiene en cuenta los objetivos y principios de protección de la naturaleza y conservación del paisaje. La utilización de suelos en el marco de la agricultura, la silvicultura y la pesca no compromete, en principio, los objetivos y principios antes mencionados, si respeta los requisitos previstos en el artículo 5, apartados 4 a 6, y las normas de buena práctica profesional que se derivan de la Ley sobre la agricultura, la silvicultura y la pesca, así como del artículo 17, apartado 2, de la Ley federal de protección del suelo.»

- 13 El artículo 36 de la BNatSchG de 2002, titulado «Perjuicios materiales», prevé:

«Cuando sea previsible que una instalación sujeta a autorización conforme a la Ley federal relativa a la lucha contra la contaminación produzca emisiones que, incluso en combinación con otras instalaciones o medidas, tengan fuerte impacto, en la zona de influencia de dicha instalación, sobre elementos esenciales necesarios para la conservación de un lugar de importancia comunitaria o de un lugar europeo de protección de las aves, y si los perjuicios no pueden ser compensados conforme al artículo 19, apartado 2, no se concederá la autorización a menos que concurren los requisitos previstos en el apartado 3 en relación con el apartado 4 del artículo 34. El artículo 34, apartados 1 y 5, será aplicable *mutatis mutandis*. Las decisiones se adoptarán de acuerdo con las autoridades competentes en materia de protección de la naturaleza y de los lugares naturales.»

- 14 El artículo 39, apartado 2, primera frase, de la BNatSchG de 2002, titulado «Relación con otras disposiciones legislativas», dispone:

«Las disposiciones de la legislación sobre protección de los vegetales, sobre protección de los animales, sobre protección contra las epizootias así como la legislación sobre bosques, caza y pesca no se verán afectadas por las disposiciones de la presente sección ni por las disposiciones legales adoptadas en virtud y en el marco de ésta.»

- 15 El artículo 42, apartados 1 y 2, de la BNatSchG de 2002 tiene por objeto incorporar a la Ley las prohibiciones que figuran en los artículos 12 y 13 de la Directiva.
- 16 El artículo 43 de la BNatSchG de 2002, titulado «Excepciones», prevé, en su apartado 4, que «las prohibiciones enunciadas en el artículo 42, apartados 1 y 2, no se aplicarán a los actos destinados a utilizar el suelo para la agricultura, la silvicultura y la pesca, y realizados de modo que se atengan a la buena práctica profesional y a las exigencias previstas en el artículo 5, apartados 4 a 6, a los actos destinados a transformar los productos obtenidos en el marco de tales actividades o a realizar una intervención autorizada conforme al artículo 19, o una evaluación del impacto medioambiental con arreglo a la Ley relativa a la evaluación de los impactos medioambientales, o incluso a llevar a cabo una medida autorizada conforme al artículo 30, siempre que los animales, incluidos sus lugares de nidificación, incubación, hábitat o refugio, y las especies vegetales especialmente protegidas no sufran por ello una agresión intencionada. [...]».
- 17 El ordenamiento jurídico de la República Federal de Alemania se adaptó también a la Directiva a través de una serie de leyes sectoriales, entre las que se encuentra la Ley sobre protección de los vegetales (Pflanzenschutzgesetz, BGBl. 1998 I, p. 971; en lo sucesivo, «PflSchG»), de 14 de mayo de 1998, cuyo artículo 6, apartado 1, dispone:

«Los productos fitosanitarios deberán ser objeto de una utilización que se atenga a la buena práctica profesional. Dicha utilización estará prohibida si es previsible que produzca efectos nocivos sobre la salud humana o animal, sobre la capa freática o que tenga otros efectos nocivos graves, en particular sobre el equilibrio de la naturaleza. La autoridad competente podrá ordenar las medidas que sean necesarias para satisfacer las exigencias mencionadas en las frases primera y segunda del presente apartado.»

Procedimiento administrativo previo

- 18 El 10 de abril de 2000, la Comisión dirigió a la República Federal de Alemania un escrito de requerimiento en el que le pedía que presentase sus observaciones sobre la aplicación del artículo 6, apartados 3 y 4, y de los artículos 12, 13 y 16 de la Directiva.
- 19 Tras conocer la respuesta que le dirigió la República Federal de Alemania el 11 de agosto de 2000, la Comisión emitió, el 25 de julio de 2001, un dictamen motivado instando a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.
- 20 En este dictamen motivado, la Comisión consideró, refiriéndose concretamente a la BNatSchG de 1998, que la República Federal de Alemania no había adoptado las medidas necesarias para adaptar su Derecho interno a las disposiciones de la Directiva citadas anteriormente.
- 21 La República Federal de Alemania rechazó las imputaciones de la Comisión mediante escrito de 21 de noviembre de 2001, con posterioridad al plazo fijado en el dictamen motivado.
- 22 A continuación, entró en vigor la BNatSchG de 2002.
- 23 En estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre la admisibilidad del recurso

- 24 El Gobierno alemán alega, con carácter preliminar, la inadmisibilidad del recurso de la Comisión basándose en que ésta no tuvo suficientemente en cuenta todas las nuevas disposiciones introducidas por la BNatSchG de 2002 ni otras disposiciones nacionales específicas. Afirma que éstas garantizan que las disposiciones controvertidas de la normativa alemana se apliquen de conformidad con la Directiva.
- 25 A este respecto, procede destacar que la cuestión de determinar si la Comisión tuvo o no en cuenta determinadas modificaciones legislativas al valorar la compatibilidad de la normativa alemana con la Directiva se refiere al fondo del asunto y, por consiguiente, a la procedencia del recurso, y no a su admisibilidad.
- 26 Procede también subrayar que el hecho de que en su escrito de interposición del recurso, la Comisión haya basado sus motivos en determinadas disposiciones de la BNatSchG de 2002, mencionando las antiguas disposiciones correspondientes de la BNatSchG de 1998 entre paréntesis, mientras que el dictamen motivado sólo se refería a las antiguas, no implica la inadmisibilidad del recurso.
- 27 Si bien es cierto que el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 226 CE está circunscrito por el procedimiento administrativo previo y, en consecuencia, la demanda no puede basarse en disposiciones distintas de las indicadas durante dicho procedimiento, esta exigencia no puede conducir a imponer en todos los casos una coincidencia perfecta entre las disposiciones nacionales mencionadas en el dictamen motivado y las que aparecen en el recurso. Cuando, entre estas dos fases del procedimiento, se produce un cambio legislativo, basta efectivamente que el sistema establecido por la legislación aludida en el curso del procedimiento administrativo previo haya sido mantenido en su totalidad por las

nuevas medidas adoptadas por el Estado miembro con posterioridad al dictamen motivado y contra las que se dirige el recurso (sentencia de 22 de septiembre de 2005, Comisión/Bélgica, C-221/03, Rec. p. I-8307, apartados 38 y 39).

- 28 En este caso, las disposiciones de la BNatSchG de 2002 a que se refiere la Comisión en su recurso son esencialmente idénticas a las de la BNatSchG de 1998, criticadas en su dictamen motivado.
- 29 De todo ello se deduce que debe declararse la admisibilidad del recurso.

Sobre el fondo

- 30 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca seis motivos.

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

- 31 La Comisión acusa a la República Federal de Alemania de realizar una adaptación incompleta de su Derecho nacional al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva, en la medida en que el concepto de «proyecto» que figura en el artículo 10, apartado 1, punto 11, letras b) y c), de la BNatSchG de 2002, aplicable a los proyectos que se

realizan fuera de las ZEC es demasiado restrictivo y exige a determinadas intervenciones y otras actividades potencialmente nocivas para los lugares protegidos de la obligación de someterse a una evaluación del impacto medioambiental.

- 32 Refiriéndose a los proyectos en el sentido del artículo 10, apartado 1, punto 11, letra b), de la BNatSchG de 2002, la Comisión alega que, en la medida en que sólo incluyen las intervenciones en la naturaleza y el paisaje en el sentido del artículo 18 de esa misma Ley, determinados proyectos que pueden afectar de forma significativa a los lugares protegidos no están sometidos a la previa evaluación del impacto medioambiental prevista en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva. En efecto, el apartado 1 del citado artículo 18 sólo regula las modificaciones de la forma o la utilización de las superficies de base, pero no tiene en cuenta las demás actividades o medidas que no están centradas en la superficie de base de un lugar protegido, ni las que no realizan ninguna modificación la misma, aunque puedan afectar a tal lugar de forma significativa. En realidad, el concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 10, apartado 1, punto 11, letra b), de la BNatSchG de 2002, que comprende las intervenciones realizadas fuera de las ZEC, es más restrictivo que el concepto de proyecto que aparece en la letra a) del mismo artículo, que se refiere a proyectos realizados en una ZEC. Pues bien, en su definición de las medidas que deben someterse a una evaluación del impacto medioambiental, la Directiva no establece ninguna diferencia según si tales medidas se adoptan fuera o dentro de un lugar protegido.
- 33 Además, la Comisión destaca que el artículo 18, apartado 2, de la BNatSchG de 2002 excluye del concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 10, apartado 1, punto 11, letra b), de la misma Ley, la utilización de suelos en el marco de la agricultura, la silvicultura y la pesca cuando tiene en cuenta los objetivos y principios de protección de la naturaleza y conservación del paisaje.
- 34 En cuanto al artículo 10, apartado 1, punto 11, letra c), de dicha Ley, la Comisión critica el hecho de que la definición del concepto de «proyecto» esté limitada, por una parte, a las instalaciones sometidas a autorización conforme a la Ley federal relativa a la lucha contra la contaminación (Bundes-Immissionsschutzgesetz; en lo sucesivo, «BImSchG») y, por otra, a la utilización de aguas, sujeta a autorización o

aprobación con arreglo a la Ley sobre el régimen de aguas (Wasserhaushaltsgesetz; en lo sucesivo, «WHG»). De esta forma, las instalaciones y la utilización de aguas no sujetas a tales autorizaciones o aprobaciones están excluidas de la obligación de someterse a la evaluación del impacto medioambiental prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva, sin saber si pueden o no tener un impacto significativo sobre los lugares protegidos.

- 35 El Gobierno alemán destaca, en primer lugar, que la Comisión interpreta el concepto de «proyecto» de forma demasiado amplia, en la medida en que no admite ninguna limitación a la obligación de realizar una evaluación del impacto medioambiental de las actividades contempladas por la normativa alemana. Según este Gobierno, tal concepto debe interpretarse en relación con la definición concreta que figura en la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40).
- 36 A continuación, este Gobierno sostiene que el concepto de «intervención» en el sentido del artículo 18, apartado 1, de la BNatSchG de 2002 exige un examen individualizado a la luz de los objetivos de la Directiva. Así, en la práctica, dicho artículo 18, apartado 1, no limita el concepto de «proyecto» en el sentido de la Directiva. Esta norma no presupone que se produzca una modificación de la forma o de la utilización de las superficies de base, sino que indica que existe una intervención cuando una actividad tiene una influencia sobre las superficies de base que repercute en el lugar protegido.
- 37 En cuanto a la excepción prevista en el artículo 18, apartado 2, de la BNatSchG de 2002, el Gobierno alemán alega que esta norma exige de forma imperativa que los objetivos y principios de protección de la naturaleza y conservación del paisaje se tengan en cuenta para que la utilización de suelos en el marco de la agricultura, la silvicultura y la pesca no constituya un proyecto que deba ser objeto de una evaluación del impacto medioambiental.

- 38 Para finalizar, refiriéndose al artículo 10, apartado 1, punto 11, letra c), de la BNatSchG de 2002, el Gobierno alemán señala que las instalaciones que no están sometidas a autorización o a aprobación en virtud de la BImSchG deben también respetar requisitos que tienen en cuenta la Directiva. En efecto, esta Ley obliga, en particular, a verificar que se impidan los efectos nocivos sobre el medio ambiente que el estado de la técnica permita evitar y que los que el estado de la técnica no permita evitar se reduzcan al máximo. En cuanto a la utilización de las aguas que no requiere una autorización en virtud de la WHG, el Gobierno alemán alega fundamentalmente que se trata de una utilización que afecta a volúmenes de agua reducidos, compatible con la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327, p. 1). Según este Gobierno, si estas utilizaciones que no tienen un impacto significativo sobre el estado de una masa de agua, en virtud de la Directiva 2000/60 no deben tomarse en consideración y no precisan autorización, tampoco pueden tener un impacto significativo sobre las ZEC próximas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 39 Debe recordarse que, a tenor del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva, cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, debe someterse a una adecuada evaluación del impacto medioambiental sobre el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de éste.
- 40 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que la exigencia de una adecuada evaluación del impacto medioambiental de un plan o de un proyecto está supeditada a la condición de que haya una probabilidad o un riesgo de que afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Pues bien, teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela, tal riesgo existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable (véase la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, C-6/04, Rec. p. I-9017, apartado 54).

- 41 Por consiguiente, la condición a la que está supeditada la evaluación del impacto de un plan o proyecto sobre un lugar determinado, que implica que en caso de duda sobre la inexistencia de efectos significativos, debe efectuarse dicha evaluación, no permite que se sustraigan a ésta, como hacen, por una parte, el artículo 10, apartado 1, punto 11, letra b), de la BNatSchG en 2002, en relación con el artículo 18 de la misma Ley y, por otra, el artículo 10, apartado 1, punto 11, letra c), determinadas categorías de proyectos sobre la base de criterios inadecuados para garantizar que éstos no puedan afectar a los lugares protegidos de forma significativa.
- 42 Debe señalarse, en particular, que el artículo 10, apartado 1, punto 11, letras b) y c), de la BNatSchG de 2002 exime de la obligación de evaluación a los proyectos que consistan, por una parte, en intervenciones en la naturaleza y el paisaje que no sean modificaciones de la forma o la utilización de las superficies de base, o modificaciones del nivel de la capa freática relacionadas con la capa superficial del suelo, así como, por otra parte, los proyectos relacionados con instalaciones o la utilización de aguas, por el hecho de no estar sujetas a autorización. Pues bien, no parece que estos criterios de exención de la obligación de realizar una evaluación puedan garantizar de forma sistemática que dichos proyectos no afecten de forma significativa a los lugares protegidos.
- 43 Por lo que se refiere concretamente a las instalaciones que no están sometidas a autorización en virtud de la BImSchG, el hecho de que este texto obligue a verificar que se impidan los efectos nocivos sobre el medio ambiente que el estado de la técnica permita evitar y que los que el estado de la técnica no permita evitar se reduzcan al máximo no basta para garantizar el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva. En efecto, el deber de verificación que establece la BImSchG no garantiza, en absoluto, que un proyecto relativo a una instalación de ese tipo no cause un perjuicio a la integridad del lugar protegido. En particular, la obligación de verificar que los efectos nocivos sobre el medio ambiente que el estado de la técnica no permita evitar se reduzcan al máximo no garantiza que tal proyecto no produzca dicho perjuicio.

- 44 En cuanto a la utilización de las aguas que no requiere autorización en virtud de la WHG, el hecho de que se trate de una utilización que se refiere a volúmenes reducidos de agua no puede por sí misma descartar que algunas de estas utilidades puedan afectar de forma significativa a un lugar protegido. Incluso suponiendo que tal utilización del agua no produzca ningún impacto significativo sobre el estado de una masa de agua, de ello no se deduce que tampoco pueda producir un impacto significativo sobre los lugares protegidos próximos.
- 45 Habida cuenta de todo lo anterior, procede declarar que la República Federal de Alemania no ha adaptado correctamente su legislación nacional al artículo 6, apartado 3, de la Directiva en lo que se refiere a determinados proyectos realizados fuera de las ZEC.

Sobre el segundo motivo

Alegaciones de las partes

- 46 La Comisión alega que el artículo 36 de la BNatSchG de 2002 no es una adaptación correcta del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva, en la medida en que sólo prohíbe la autorización de las instalaciones que provoquen emisiones cuando haya razones para imaginar que éstas afectarán especialmente a una ZEC situada en la zona de explotación de tales instalaciones.
- 47 De ello resulta que, por el contrario, los perjuicios materiales ocasionados fuera de una zona de este tipo no se tomarán en consideración, lo que constituye una vulneración de las citadas disposiciones de la Directiva.

- 48 El Gobierno alemán señala que el control de los perjuicios materiales ocasionados por los contaminantes de la atmósfera o por ruidos en la zona de influencia de una instalación debe efectuarse caso por caso, teniendo en cuenta todos los datos locales, así como los distintos elementos contaminantes emitidos por la instalación. Asimismo, en la práctica, sólo se concederá autorización a un proyecto que produzca perjuicios materiales si no tiene efectos nocivos sobre elementos protegidos por la Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 49 Procede destacar que, en la medida en que, en virtud del artículo 36 de la BNatSchG de 2002, sólo se prohíbe la autorización de las instalaciones que provoquen emisiones únicamente cuando parezca que éstas puedan afectar en particular a un lugar protegido situado en la zona de influencia de las mismas, aquellas cuyas emisiones alcancen un lugar protegido situado fuera de dicha zona podrán ser autorizadas sin que se tomen en consideración los efectos de esas emisiones sobre dicho lugar.
- 50 A ese respecto, debe señalarse que no parece que el sistema implantado por la normativa alemana pueda garantizar que se respeta el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva, en la medida que tiene por objeto las emisiones dentro de una zona de influencia, tal como la definen las circulares técnicas en función, especialmente, de criterios generales relacionados con las instalaciones.
- 51 Pues bien, a falta de criterios científicamente probados, que el Gobierno alemán no ha mencionado y que permitirían excluir *a priori* que las emisiones que alcancen un lugar protegido situado fuera de la zona de influencia de la instalación afectada puedan afectar a este lugar de forma significativa, el sistema implantado por el Derecho nacional en el ámbito en cuestión no garantiza, en absoluto, que los proyectos o los planes relativos a instalaciones causantes de emisiones que alcancen lugares protegidos situados fuera de la zona de influencia de tales instalaciones no causarán un perjuicio a la integridad de los lugares en cuestión, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva.

52 En consecuencia, procede declarar que la legislación nacional no ha sido correctamente adaptada al artículo 6, apartado 3, de la Directiva.

Sobre el tercer motivo

53 La Comisión imputa a la República Federal de Alemania no haber incorporado correctamente a su Derecho interno la obligación contenida en el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva de adoptar las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de determinadas especies animales, prohibiendo el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso. Según la Comisión, esta disposición obliga a los Estados miembros a prohibir no sólo los actos intencionados, sino también los no intencionados. Alega que el artículo 43, apartado 4, de la BNatSchG de 2002 no respeta el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva, en la medida en que autoriza determinadas excepciones a las normas que protegen los lugares «siempre que los animales, incluidos sus lugares de nidificación, incubación, hábitat o refugio, [...] no sufran por ello una agresión intencionada».

54 El Gobierno alemán destaca que la adaptación del ordenamiento jurídico alemán al artículo 12, apartado 1, letra d) de la Directiva se limita, en todo el territorio de la República Federal de Alemania, a los actos intencionados, lo que, según él, es conforme con esta norma, que no ordena incluir la destrucción o el deterioro no intencionados de dichos lugares en el sistema de protección que impone. Opina que una interpretación que prohibiera también los actos no intencionados sería, en todo caso, contraria al principio de proporcionalidad.

55 A este respecto, basta señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva se refiere no sólo a los actos intencionados, sino también a los que no lo son (véase la sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada, apartados 73 a 79). Al no limitar la prohibición prevista en el

artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva, a los actos intencionados, al contrario de lo que ha hecho respecto de los actos contemplados en las letras a) a c) de dicho artículo, el legislador comunitario ha demostrado su voluntad de conferir a los lugares de reproducción o a las zonas de descanso una mayor protección contra los actos que puedan causar su deterioro o su destrucción. Habida cuenta de la importancia de los objetivos de protección de la biodiversidad que la Directiva pretende alcanzar, no resulta en absoluto desproporcionado que la prohibición prevista en el artículo 12, apartado 1, letra d), no se limite a los actos intencionados.

- 56 En estas circunstancias, procede estimar el motivo basado en una incorrecta adaptación del Derecho interno al artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva.

Sobre el cuarto motivo

- 57 La Comisión imputa a la República Federal de Alemania haber introducido en el artículo 43, apartado 4, de la BNatSchG de 2002 dos excepciones a las prohibiciones previstas en el artículo 42, apartado 1, de esa Ley, que no tienen suficientemente en cuenta los requisitos a que están sometidas las excepciones autorizadas en virtud del artículo 16 de la Directiva. A este respecto, la Comisión se refiere más concretamente a las excepciones que establece el Derecho alemán respecto de los regímenes de protección de las especies que afectan, respectivamente, a los actos de ejecución de una intervención autorizada conforme al artículo 19 de la BNatSchG de 2002 y a la aplicación de medidas autorizadas en virtud del artículo 30 de la misma Ley.
- 58 El Gobierno alemán responde que las intervenciones y las medidas que son objeto de las dos excepciones previstas en el artículo 43, apartado 4, de la BNatSchG de 2002 están sujetas a decisiones administrativas en cuya adopción las autoridades competentes están, en todo caso, obligadas a respetar los requisitos previstos en el artículo 16 de la Directiva.

- 59 A este respecto, es preciso recordar que de los considerandos cuarto y undécimo de la Directiva resulta que los hábitats y las especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Comunidad Europea y que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo un carácter transfronterizo, de forma que la adopción de medidas de conservación constituye una responsabilidad común de todos los Estados miembros. Por consiguiente, la exactitud de la adaptación tiene una particular importancia en un caso como el de autos, en el que la gestión del patrimonio común está confiada, para sus respectivos territorios, a los Estados miembros (véase la sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada, apartado 25).
- 60 De ello se deduce que, en virtud de la Directiva, que impone reglas complejas y técnicas en el ámbito del Derecho del medio ambiente, los Estados miembros están especialmente obligados a velar por que su legislación destinada a efectuar la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva sea clara y precisa (véase la sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada, apartado 26).
- 61 Por consiguiente, incluso suponiendo que las dos excepciones controvertidas deban ser objeto de decisiones administrativas en cuya adopción las autoridades competentes respeten de hecho los requisitos a los que el artículo 16 de la Directiva subordina la autorización de excepciones, resulta obligado señalar que el artículo 42, apartado 4, de la BNatSchG de 2002 no prevé un marco legal conforme con el régimen de excepciones previsto por dicho artículo 16. En efecto, esta norma de Derecho nacional no condiciona la concesión de las dos excepciones en cuestión al conjunto de los requisitos previstos en el artículo 16 de la Directiva. A este respecto, basta señalar que el artículo 43, apartado 4, de la BNatSchG de 2002 prevé como único requisito para la autorización de dichas excepciones que los animales, incluidos sus lugares de nidificación, incubación, hábitat o refugio, y las especies vegetales especialmente protegidas no sufran por ello una agresión intencionada.
- 62 Por consiguiente, debe estimarse el motivo basado en la adaptación incorrecta del Derecho alemán al artículo 16 de dicha Directiva.

Sobre el quinto motivo

- 63 La Comisión se refiere al artículo 6, apartado 1, de la PflSchG, que prohíbe la utilización de productos fitosanitarios cuando sea previsible que produzca efectos nocivos sobre la salud humana o animal, sobre la capa freática o que tenga otros efectos nocivos graves, en particular sobre el equilibrio de la naturaleza, concepto que abarca también las especies animales y vegetales, en el sentido del artículo 2, punto 6, de la PflSchG. La Comisión alega que, a causa de esta prohibición, la República Federal de Alemania no ha adaptado de forma suficientemente clara su Derecho interno a los artículos 12, 13 y 16 de la Directiva.
- 64 El Gobierno alemán rechaza esta imputación por infundada, subrayando que la norma a que se refiere la Comisión contiene una prohibición general que permite respetar las prohibiciones previstas en los artículos 12 y 13 de la Directiva. Se refiere también al hecho de que, según el artículo 6, apartado 1, de la PflSchG, los productos fitosanitarios deben ser objeto de una utilización que se atenga a la buena práctica profesional y que la autoridad competente podrá ordenar las medidas que sean necesarias para satisfacer las exigencias mencionadas en esta norma.
- 65 A este respecto, tal como se ha recordado en el apartado 60 de la presente sentencia, en el marco de la Directiva, los Estados miembros están especialmente obligados a velar por que su legislación, destinada a efectuar la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva, sea clara y precisa.
- 66 De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los artículos 12, 13 y 16 de la Directiva forman un conjunto coherente de normas (véase la sentencia Comisión/ Reino Unido, antes citada, apartado 112). Dichos artículos 12 y 13 obligan a los Estados miembros a instaurar un sistema de protección riguroso de las especies animales y vegetales.

- 67 Procede señalar que, al enumerar los casos en que está prohibida la utilización de los productos fitosanitarios, el artículo 6, apartado 1, de la PflSchG, no recoge de modo claro, preciso y estricto las prohibiciones de ocasionar daños a las especies protegidas previstas en los artículos 12 y 13 de la Directiva.
- 68 En concreto, no parece que la prohibición de utilizar productos fitosanitarios cuando sea previsible que produzca efectos nocivos sobre el equilibrio de la naturaleza, sea tan clara, precisa y estricta como la prohibición de deterioro de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies animales protegidas prevista en el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva o como la prohibición de destruir intencionalmente en la naturaleza las especies protegidas, prevista en el artículo 13, apartado 1, letra a), de la Directiva.
- 69 Por consiguiente, procede estimar el quinto motivo en la medida en que se refiere a los artículos 12 y 13 de la Directiva.

Sobre el sexto motivo

Alegaciones de las partes

- 70 La Comisión imputa a la República Federal de Alemania haber infringido los artículos 12 y 16 de la Directiva al no haberle notificado las disposiciones en materia de regulación de la pesca o al no garantizar que dichas disposiciones impusieran prohibiciones sobre capturas pesqueras adecuadas.

- 71 La Comisión alega que la normativa pesquera en los tres Länder no es conforme con la Directiva. Así, en Baviera, el pez conocido con el nombre científico de *coregonus oxyrhynchus* no figura entre las especies protegidas durante todo el año. En Brandemburgo, esta misma especie, así como el molusco denominado *unio crassus*, no están protegidos. La legislación del Land de Bremen no incluye en la lista de prohibiciones de capturas pesqueras las tres especies que deben protegerse en ese Land, a saber, las dos especies citadas anteriormente y el pez llamado *acipenser sturio*. Por añadidura, autoriza expresamente la pesca de especímenes de esta especie cuya longitud sea de 100 cm como mínimo y de los de la especie *coregonus oxyrhynchus* de una longitud de 30 cm como mínimo. Además, no existe ninguna información disponible relativa a posibles prohibiciones de capturas pesqueras en los Länder de Berlín, de Hamburgo, de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, de Baja Sajonia, de Renania del Norte-Westfalia, de Sarre Sajonia y de Sajonia-Anhalt. En consecuencia, no puede considerarse que la normativa de esos Länder contenga las prohibiciones necesarias en materia de capturas pesqueras para cumplir las disposiciones de los artículos 12 y 16 de la Directiva.
- 72 El Gobierno alemán sostiene que, si bien las disposiciones de Derecho federal autorizan a los Länder a dictar disposiciones más concretas en materia de Derecho pesquero, no es menos cierto que éstas deban interpretarse conforme a la Directiva. En el caso en que las disposiciones en materia de pesca de los Länder vulnerasen la protección de las especies de peces y moluscos impuesta jurídicamente por el Derecho comunitario, serían nulas por violar el Derecho federal. En este sentido, la BNatSchG de 2002 es una ley que prevalece sobre el Derecho de los Länder. Se aplica, en consecuencia, la prohibición de capturas pesqueras enunciada en el artículo 42, apartado 1, punto 1, de la BNatSchG de 2002, que afecta también a las especies mencionadas en el anexo IV de la Directiva. Por lo tanto, según el Gobierno alemán, no es necesario comunicar las disposiciones de los Länder en esta materia.
- 73 Este Gobierno señala que velará por que se modifiquen rápidamente las normas de los Länder en materia de pesca, en la medida en que no respeten los requisitos de la Directiva o del Derecho Federal, como es el caso, por ejemplo, de la normativa del Land de Bremen impugnada por la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 74 Es cuestión pacífica, en el caso de autos, que el *coregonus oxyrhynchus*, el *unio crassus* así como el *acipenser sturio*, que figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva, son especies que se encuentran en Alemania.
- 75 Deben, por lo tanto, estar sometidas a un sistema de protección rigurosa que prohíba cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza, en virtud del artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva.
- 76 De los autos se desprende que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, la normativa del Land de Baviera autorizaba, en particular, la captura de peces durante todo el año siempre que no se hubieran dictado prohibiciones sobre capturas pesqueras. Pues bien, el *coregonus oxyrhynchus* no era objeto de una prohibición de captura. En el Land de Brandemburgo, tampoco estaba prohibida la pesca de esta especie ni del *unio crassus*. El Gobierno alemán ha reconocido que tampoco la normativa del Land de Bremen era conforme con la Directiva.
- 77 Si bien es cierto, como señala el Gobierno alemán, que el artículo 42, apartado 1, de la BNatSchG de 2002 prohíbe, en particular, la captura y el sacrificio de especies animales que sean objeto de un régimen de protección rigurosa, como las mencionadas en el apartado 74 de la presente sentencia, no es menos cierto que, en aplicación de la Ley federal, las disposiciones de la legislación sobre la protección de los animales, la caza y la pesca no se ven afectadas por las disposiciones de la presente sección. Pues bien, esa sección comprende el artículo 42 de la BNatSchG de 2002.

- 78 En tales circunstancias, resulta obligado hacer constar que el marco normativo en vigor en Alemania, en el que conviven disposiciones regionales contrarias al Derecho comunitario y una norma federal conforme con el mismo, no resulta adecuado para garantizar de forma efectiva, clara y precisa, la protección rigurosa de las tres especies animales de que se trata en el presente asunto, prevista en el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva, en lo que se refiere a cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza.
- 79 En el presente asunto, la normativa alemana no resulta conforme con el artículo 12, apartado 1, letra a), de la Directiva y no cumple los requisitos para la aplicación de las excepciones del artículo 16 de la Directiva.
- 80 En cuanto a las normativas de pesca de los demás Länder, que no han sido comunicadas a la Comisión, no puede constatarse que no cumplen las disposiciones de los artículos 12 y 16 de la Directiva, al no disponerse de ninguna información sobre posibles prohibiciones de capturas pesqueras en esos Länder, tanto más cuanto que, como se recuerda en el apartado 77 de la presente sentencia, el artículo 42, apartado 1, punto 1, de la BNatSchG de 2002 prohíbe la captura y sacrificio de especímenes de las especies *coregonus oxyrhynchus*, *unio crassus* y *acipenser sturio*.
- 81 Procede recordar que el artículo 23, apartado 3, de la Directiva dispone que los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por esa Directiva. Sin embargo, la Comisión no ha fundamentado su recurso en esta disposición.
- 82 Resulta de lo anterior que debe estimarse el sexto motivo dentro de los límites señalados en los apartados anteriores de la presente sentencia.

83 En consecuencia, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, y los artículos 12, 13 y 16 de la Directiva:

- al no someter determinados proyectos realizados fuera de las ZEC, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, a la obligación de evaluación del impacto medioambiental prevista en el artículo 6, apartados 3 y 4, de dicha Directiva, sin saber si tales proyectos pueden tener un impacto significativo sobre dichas zonas;

- al permitir emisiones en las ZEC, sin saber si pueden tener un impacto significativo sobre éstas;

- al excluir del ámbito de aplicación de las normas para la protección de las especies determinados perjuicios no intencionados ocasionados a animales protegidos;

- al no garantizar el cumplimiento de los requisitos previstos para la aplicación de las excepciones del artículo 16 de la Directiva, en lo que se refiere a determinados actos compatibles con la conservación de la zona;

- al establecer una normativa sobre el uso de productos fitosanitarios que no tiene suficientemente en cuenta la protección de las especies y

- al no garantizar que las disposiciones en materia de regulación de la pesca impongan prohibiciones sobre capturas pesqueras adecuadas.

Costas

- ⁸⁴ A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Federal de Alemania y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, y de los artículos 12, 13 y 16 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres,**

- **al no someter determinados proyectos realizados fuera de zonas especiales de conservación, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, a la obligación de evaluación del impacto medioambiental prevista en el artículo 6, apartados 3 y 4, de dicha Directiva, sin saber si tales proyectos pueden tener un impacto significativo sobre dichas zonas;**

- **al permitir emisiones en zonas especiales de conservación, sin saber si pueden tener un impacto significativo sobre éstas;**

- al excluir del ámbito de aplicación de las normas para la protección de las especies determinados perjuicios no intencionados ocasionados a animales protegidos;

- al no garantizar el cumplimiento de los requisitos previstos para la aplicación de las excepciones del artículo 16 de la Directiva, en lo que se refiere a determinados actos compatibles con la conservación de la zona;

- al establecer una normativa sobre el uso de productos fitosanitarios que no tiene suficientemente en cuenta la protección de las especies y

- al no garantizar que las disposiciones en materia de regulación de la pesca impongan prohibiciones de capturas pesqueras adecuadas.

2) **Condenar en costas a la República Federal de Alemania.**

Firmas

