

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

JULIANE KOKOTT

prezentate la 11 ianuarie 2007¹

I — Introducere

1. În cadrul prezentei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru, Comisia Comunităților Europene critică modul de transpunere a anumitor dispoziții din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică² (denumită în continuare „Directiva habitate”) în mai multe landuri austriece.

2. Procedura a fost inițiată la 13 aprilie 2000 printr-o invitație de a prezenta observații (scrisoare de punere în întârziere) și a continuat prin emiterea unui aviz motivat la 17 octombrie 2003. În sfârșit, la 8 decembrie 2004, Comisia a introdus prezenta acțiune.

3. Deoarece legislația austriacă a fost modificată în mai multe privințe pe parcursul procedurii, Comisia a solicitat în final Curții:

— constatarea faptului că, prin transpunerea incorectă și incompletă a articolului 1, a articolului 6 alineatele (1) și (2), a articolelor 12 și 13, a articolului 16 alineatul (1) și a articolului 22 litera (b) din Directiva habitate în dreptul austriac, Republica Austria nu și-a îndeplinit obligația de a transpune în mod corect și complet directiva amintită și

— obligarea Republicii Austria la plata cheltuielilor de judecată.

4. Republica Austria a solicitat Curții:

— respingerea acțiunii formulate de Comisie ca nefondată, cel puțin în măsura în care legislația în vigoare în Austria a fost modificată între timp, și

1 — Limba originală: germana.

2 — JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/62/CE a Consiliului din 27 octombrie 1997 (JO L 305, p. 42).

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

termenului stabilit prin avizul motivat, nu a fost operată modificarea legislației, trebuie să se considere că Austria a recunoscut în această privință neîndeplinirea obligațiilor ce decurg din tratat.

II — Aprecieri

5. Acțiunea trebuie apreciată din perspectiva dreptului aplicabil la data expirării termenului stabilit de Comisie prin avizul motivat. Deoarece Reprezentanța Permanentă a Republicii Austria a primit avizul motivat la 17 octombrie 2003, data relevantă în prezenta cauză este 17 decembrie 2003.

6. În măsura în care Comisia critică Austria pentru netranspunerea sau pentru transpunerea incompletă a articolelor 12 și 13 din Directiva habitate, Austria nu contestă acțiunea, ci anunță o modificare a legislației în vigoare. Aceeași este situația și în privința motivului privind transpunerea incorectă a articolului 16 alineatul (1) în landurile Styria³ și Tirol. Întrucât, până la expirarea

7. În plus, trebuie amintit deopotrivă că, astfel cum rezultă din al patrulea și al unsprezecelea considerent al Directivei habitate, habitatele și speciile amenințate fac parte din patrimoniul natural al Comunității, iar pericolele care le amenință sunt adesea de natură transfrontalieră, astfel încât statele membre au responsabilitatea comună de a adopta măsuri de conservare. Prin urmare, exactitatea transpunerii are o importanță deosebită într-un caz precum cel în speță, în care gestionarea patrimoniului comun este încredințată fiecărui stat membru pentru propriul teritoriu⁴.

A — Cu privire la articolul 1 din Directiva habitate

8. Comisia critică Austria pentru că landul Salzburg nu a transpus diferite definiții enunțate la articolul 1 din Directiva habitate: „stadiul de conservare a unui habitat natural”

3 — Faptul că, în pofida modificării aduse între timp legii criticate în ceea ce privește uciderea anumitor animale, Comisia și-a menținut această obiecție se explică prin aceea că măsurile autorizate de legea respectivă, destinate prevenirii daunelor provocate de vânat și care nu au ca scop uciderea animalelor, pot afecta anumite specii, protejate potrivit articolului 12 din directiva habitate, spre exemplu sub forma unei perturbări deliberate, fără a se înscrie în sfera unei derogări justificate din perspectiva articolului 16 din directiva respectivă.

4 — Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Comisia/Germania (conformitate) (C-98/03, Rec., p. I-53, punctul 59), și hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (conformitate) (C-6/04, Rec., p. I-9017, punctul 25).

[litera (e)], „specii de importanță comunitară” [litera (g)], „stadiul de conservare a unei specii” [litera (i)] și „arie specială de conservare” [litera (l)]. Curtea a hotărât deja că definițiile de la articolul 1 din Directiva habitate trebuie transpuse⁵.

9. Austria respinge această afirmație susținând că, prin coroborarea noțiunii de intervenție cu obiectivele de conservare, aceste definiții sunt acoperite în mod suficient.

1. Cu privire la articolul 1 literele (e) și (i) din Directiva habitate

10. Aceste două definiții au ca obiect stadiul de conservare a habitatelor naturale și a speciilor, precum și condițiile în care acest stadiu de conservare este considerat corespunzător. Acestea sunt redactate după cum urmează:

„(e) *stadiul de conservare a unui habitat natural* înseamnă efectul unui ansam-

blu de factori care influențează habitatul natural și speciile sale specifice, putând afecta aria de extindere naturală pe termen lung a habitatului, structura și funcțiile acestuia, precum și supraviețuirea pe termen lung a speciilor sale specifice pe teritoriul prevăzut la articolul 2.

Stadiul de conservare a unui habitat natural este considerat «corespunzător» dacă:

— aria sa de extindere naturală și teritoriile care se încadrează în această arie sunt stabile sau în creștere;

— structura și funcțiile sale specifice, necesare pentru menținerea sa pe termen lung, există și vor continua, probabil, să existe în viitorul apropiat și

5 — Hotărârea din 13 februarie 2003, Comisia/Luxemburg (conformitate) (C-75/01, Rec., p. I-1585, punctul 22 și următoarele), și hotărârea din 24 iunie 2003, Comisia/Portugalia (conformitate) (C-72/02, Rec., p. I-6597, punctul 17).

— stadiul de conservare a speciilor sale specifice este corespunzător, în conformitate cu definiția de la litera (i);

— specia dispune și este foarte probabilă că va continua să dispună de un habitat suficient de extins pentru a-și menține populația pe termen lung”.

[...]

(i) *stadiul de conservare a unei specii* înseamnă efectul unui ansamblu de factori care influențează specia respectivă, putând afecta aria de extindere naturală pe termen lung a speciei și abundența populației acesteia pe teritoriul prevăzut la articolul 2.

11. În opinia Austriei, aceste definiții sunt acoperite în mod suficient prin articolul 5 punctele 8 și 9 și prin articolul 22a alineatele 3 și 4 din Legea privind protecția naturii din landul Salzburg (Salzburger Naturschutzgesetz).

Stadiul de conservare este considerat «corespunzător» dacă:

12. Aceste dispoziții definesc noțiunile de intervenție și de obiective de conservare (articolul 5 punctele 8 și 9), conținutul regulamentelor privind ariile de conservare, precum și condițiile în care poate fi acordată o derogare de la interdicțiile prevăzute de acestea, în special evaluarea impactului (articolul 22a, alineatele 3 și 4). Expresia „stadiu corespunzător de conservare” este utilizată, chiar dacă nu este definită.

— datele de dinamică a populației pentru specia respectivă indică faptul că specia se menține pe termen lung ca element viabil al habitatelor sale naturale;

— aria de extindere naturală a speciei nu se reduce și nici nu amenință să se reducă în viitorul apropiat și

13. Prin urmare, definițiile de la articolul 1 literele (e) și (i) din Directiva habitate nu au fost transpuse, existența acestora fiind mai degrabă prezumată la articolele relevante.

Această tehnică legislativă nu garantează însă că toate elementele acestor definiții sunt în mod real luate în considerare în cadrul aplicării reglementării în cauză. Or, aceste elemente sunt determinante în privința întinderii protecției acordate habitatelor și speciilor.

„(g) *specii de importanță comunitară* înseamnă speciile care, pe teritoriul prevăzut la articolul 2, sunt:

14. Astfel, spre exemplu, evaluarea impactului asupra unui habitat trebuie să ia în considerare nu numai imaginea de ansamblu, ci, deopotrivă, speciile sale specifice, menționate la articolul 1 litera (e). Proiectele care, deși nici nu restrâng limitele unui tip de habitat în cadrul unei suprafețe date și nici nu pun în pericol existența acestuia, amenință anumite specii specifice au, incontestabil, un impact asupra stadiului de conservare a acestui tip de habitat.

(i) amenințate cu dispariția, cu excepția acelor specii a căror arie de extindere naturală este doar marginală în cadrul respectivului teritoriu și care nu sunt în pericol sau vulnerabile în regiunea paleartică occidentală;

15. De aceea, nu se poate considera că articolul 5 punctele 8 și 9 și articolul 22a alineatele 3 și 4 din Legea privind protecția naturii din landul Salzburg reprezintă o transpunere suficientă a articolului 1 literele (e) și (i) din Directiva habitate.

(ii) vulnerabile, adică specii care vor trece, foarte probabil, într-un viitor apropiat, în categoria speciilor amenințate dacă factorii care le amenință continuă să acționeze;

2. Cu privire la articolul 1 litera (g) din Directiva habitate

16. Articolul 1 litera (g) din Directiva habitate are următorul cuprins:

(iii) rare, adică au populații mici care nu sunt deocamdată amenințate sau vulnerabile, dar riscă să ajungă în această situație. Speciile respective trăiesc pe arii geografice reduse sau sunt răspândite în număr mic pe suprafețe întinse

sau

18. Austria susține că articolele 3a, 22a, 22b, 29 și 30 din Legea privind protecția naturii din landul Salzburg acoperă această definiție în mod suficient.

(iv) endemice și au nevoie de o atenție deosebită prin natura specială a habitatului lor și/sau prin impactul potențial al exploatării lor asupra habitatului propriu și/sau prin impactul potențial al exploatării lor asupra stadiului de conservare a speciei.

19. Cu toate acestea, dispozițiile respective privesc numai evaluarea intereselor și măsurile de compensare (articolul 3a), ariile europene de conservare (articolele 22a și 22b), precum și protecția plantelor (articolele 29 și 30). Noțiunea „specie de importanță comunitară” nu este menționată nici măcar o singură dată. Prin urmare, este exclus ca respectivele dispoziții să transpună articolul 1 litera (g) din Directiva habitate.

Aceste specii sunt sau ar putea fi enumerate în anexa II și/sau în anexele IV sau V.”

17. Transpunerea acestei noțiuni este necesară deoarece se înscrie în cadrul obiectivului prevăzut la articolul 2 alineatul (2) din Directiva habitate. Potrivit acestui articol, în temeiul directivei se adoptă măsuri de menținere sau readucere la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de importanță comunitară. La rândul său, acest obiectiv este important pentru domeniul de aplicare al supravegherii instituite la articolul 11 din Directiva habitate, care trebuie să facă obiectul unei transpuneri detaliate, clare și precise⁶.

3. Cu privire la articolul 1 litera (l) din Directiva habitate

20. Articolul 1 litera (l) din Directiva habitate are următorul cuprins:

„(l) *arie specială de conservare* înseamnă un sit de importanță comunitară desemnat de către un stat membru prin acte administrative sau clauze contractuale, în care se aplică măsurile de conservare

6 — Hotărârea Comisia/Regatul Unit, citată la nota de subsol 4 (punctul 65).

necesare pentru menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și/sau a populațiilor din speciile pentru care a fost desemnat respectivul sit.”

tul (1) din aceeași directivă. Aceasta nu împietează asupra exactitudinii transpunerii definiției, deoarece singura consecință a acestei măsuri este extinderea aplicării în timp – ceea ce este chiar de dorit – a protecției acordate „ariilor europene de conservare”.

21. Austria consideră că această definiție este transpusă în mod suficient prin articolul 5 punctul 9 și prin articolul 22a din Legea privind protecția naturii din landul Salzburg. Aceste prevederi sunt consacrate obiectivelor de conservare a ariilor europene de conservare (articolul 5 punctul 9) și regimului de protecție care trebuie instituit pentru aceste arii (articolul 22a). În afara prevederilor invocate de către Austria, este necesar să fie luată în considerare și definiția „ariilor europene de conservare” enunțată la articolul 5 punctul 10 din legea menționată.

22. Legea privind protecția naturii din landul Salzburg nu utilizează expresia „arie specială de conservare”. În schimb, aceasta folosește sintagma „arie europeană de conservare”. Spre deosebire de definiția cuprinsă la articolul 1 litera (l) din Directiva habitate, articolul 5 punctul 10 din această lege nu se referă la siturile desemnate de către statele membre prin acte administrative sau clauze contractuale, ci la siturile înscrise de Comisie pe lista siturilor de importanță comunitară în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Directiva habitate, precum și la siturile a căror înscris pe această listă a fost propusă de landul Salzburg, potrivit articolului 4 alinea-

23. În plus, este adevărat că articolul 5 punctul 10 din Legea privind protecția naturii din landul Salzburg nu conține decât o trimitere la siturile acoperite, nu și — astfel cum este cazul articolului 1 litera (l) din Directiva habitate — la măsurile care trebuie puse în aplicare în acestea. Cu toate acestea, dispoziția în cauză trebuie interpretată în coroborare cu articolul 5 punctul 9, care menționează cu titlu de obiective de conservare a unei arii europene de conservare „menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare”, între altele, a habitatelor naturale prevăzute în anexa I la Directiva habitate, precum și a speciilor de animale și de plante prevăzute în anexa II la această directivă. Articolul 22 alineatul 2 din Legea privind protecția naturii din landul Salzburg enumeră măsurile ce trebuie întreprinse în vederea realizării acestor obiective prin adoptarea unor regulamente de către guvernul landului respectiv.

24. Analizând prevederile articolului 5 punctele 9 și 10 în coroborare cu dispozițiile articolului 22a din Legea privind protecția naturii din landul Salzburg, rezultă o definiție a „ariei europene de conservare” care ține cu adevărat seama de toate elementele

definiției „ariei speciale de conservare” cuprinse la articolul 1 litera (l) din Directiva habitate. Așadar, definiția cuprinsă la articolul 1 litera (l) din Directiva habitate a fost transpusă în mod suficient în landul Salzburg.

a) Austria Inferioară

B — Cu privire la articolul 6 din Directiva habitate

1. Cu privire la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate

25. Articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate impune statelor membre să stabilească măsurile de conservare necesare pentru ariile speciale de conservare și prevede următoarele:

„Pentru ariile speciale de conservare, statele membre adoptă măsurile de conservare necesare, inclusiv, după caz, planuri de gestionare adecvate, speciale sau incluse în alte planuri de dezvoltare, precum și actele administrative sau clauzele contractuale adecvate în conformitate cu necesitățile ecologice ale tipurilor de habitate naturale din anexa I sau ale speciilor din anexa II prezente pe teritoriul respectivelor situri.”

26. Comisia susține că, potrivit articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, măsurile de conservare trebuie adoptate în toate cazurile, și nu numai „după caz”. Nu aceasta ar fi situația în landul Austria Inferioară. Articolul 9 alineatul 5 din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară (Niederösterreichisches Naturschutzgesetz) prevede că „[a]riile europene de conservare fac, după caz, obiectul unor măsuri adecvate de întreținere, dezvoltare și conservare, de natură publică sau privată”.

27. Austria declară în această privință că articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate indică doar „măsurile de conservare necesare” și că articolul 9 alineatul 5 din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară este interpretat în sensul că, în toate cazurile în care sunt necesare măsuri de conservare, se consideră că se aplică expresia „după caz” și că măsurile de conservare sunt, prin urmare, adoptate.

28. Atât articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate, cât și articolul 9 alineatul (5) din Legea privind protecția naturii din landul

Austria Inferioară utilizează expresia „după caz”. În prevederea de drept intern, această expresie se referă însă în mod general la măsurile de conservare, în timp ce, în cadrul directivei, aceasta privește diferitele măsuri de conservare.

29. Potrivit articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, măsurile de conservare trebuie, așadar, să fie adoptate atunci când sunt necesare. Nu există o marjă de apreciere decât în privința alegerii măsurilor ce trebuie adoptate. În schimb, potrivit textului articolului 9 alineatul 5 din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară, măsurile de conservare nu trebuie puse în aplicare în mod obligatoriu, ci numai „după caz”. Rămâne neclar când anume intervine un astfel de caz, mai exact când este necesar să se adopte măsuri de conservare.

30. Astfel, nu s-ar putea considera că articolul 9 alineatul (5) din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară transpune în mod suficient obligația de a adopta în toate cazurile măsurile de conservare necesare.

31. Nici obiecția Austriei potrivit căreia prevederea națională este interpretată în sensul că, în cazul în care măsurile de conservare sunt necesare, acestea sunt în mod efectiv adoptate nu poate modifica

constatarea de mai sus. Simpla interpretare a dispozițiilor de drept intern în acord cu o directivă nu poate avea claritatea și precizia necesare pentru a îndeplini cerința securității juridice⁷. Tot astfel, nu se poate considera că o serie de simple practici administrative, care pot, prin însăși natura lor, să fie modificate de administrație în mod arbitrar și care sunt lipsite de o publicitate adecvată, constituie o modalitate corectă de executare a obligațiilor impuse de dreptul comunitar⁸. Această regulă se aplică *a fortiori* într-un caz – precum cel al Directivei habitate – în care se cere o transpunere deosebit de exactă⁹.

b) Austria Superioară

32. Potrivit Comisiei, articolul 15 alineatul (2) prima teză din Legea privind protecția naturii și a peisajelor din landul Austria Superioară (Oberösterreichisches Natur- und Landschaftsschutzgesetz) nu reprezintă o transpunere adecvată a articolului 6

7 — Hotărârea din 19 septembrie 1996, Comisia/Grecia (C-236/95, Rec., p. I-4459, punctul 12 și următoarele), și hotărârea din 10 mai 2001, Comisia/Tările de Jos (C-144/99, Rec., p. I-3541, punctul 21); tot astfel, în domeniul mediului, a se vedea punctul 73 din concluziile avocatului general Stix-Hackl prezentate în cauza Comisia/Franța (hotărârea din 26 iunie 2003, C-233/00, Rec., p. I-6625).

8 — Hotărârea din 13 martie 1997, Comisia/Franța (C-197/96, Rec., p. I-1489, punctul 14), hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Italia (C-358/98, Rec., p. I-1255, punctul 17), hotărârea din 7 martie 2002, Comisia/Italia (C-145/99, Rec., p. I-2235, punctul 30), și hotărârea din 10 martie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-33/03, Rec., p. I-1865, punctul 25).

9 — A se vedea punctul 7 de mai sus.

alineatul (1) din Directiva habitate. Această prevedere are următorul cuprins:

habitate se referă nu numai la adoptarea planurilor de gestionare, ci și, deopotrivă, la „actele administrative sau clauzele contractuale adecvate”.

„Ariile de protecție a peisajelor (articolul 11), elementele peisajelor protejate (articolul 12) ariile europene de protecție (articolul 24) sau ariile de protecție a naturii (articolul 25) pot face obiectul unor planuri de întreținere a peisajelor întocmite de guvernul landului și ce prevăd măsuri care, în conformitate cu alineatul 1, sunt necesare în interes public și nu îngreunează în mod semnificativ exploatarea economică autorizată a terenurilor respective.”

33. Comisia susține că în acest mod este lăsată la aprecierea autorităților adoptarea planurilor de întreținere a peisajelor, mai exact adoptarea măsurilor de conservare. Or, potrivit articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, adoptarea actelor administrative sau a clauzelor contractuale, spre deosebire de stabilirea planurilor de gestionare, este obligatorie.

34. Austria declară în această privință că statele membre au libertatea de a alege natura măsurilor ce trebuie adoptate, atât timp cât precizarea „după caz” din cadrul articolului 6 alineatul (1) din Directiva

35. Este adevărat că – astfel cum invocă Austria – Directiva habitate acordă statelor membre o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea instrumentului juridic. Cu toate acestea, modul în care este formulat articolul 15 alineatul (2) din Legea privind protecția naturii și a peisajelor din landul Austria Superioară nu exclude posibilitatea ca puterea de apreciere a guvernului landului să includă și dreptul de a decide dacă să se adopte sau nu măsuri de conservare. Astfel cum am indicat deja, acest lucru nu este lăsat la aprecierea statelor membre¹⁰. Acest motiv este suficient pentru a se considera că dispoziția contestată nu transpune în mod corect articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

36. În plus, Comisia critică faptul că măsurile preconizate nu trebuie să îngreuneze în mod semnificativ exploatarea economică autorizată a terenurilor respective. Această excepție nu ar fi prevăzută la articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate. Austria indică în această privință faptul că exploatarea economică este „autorizată” exclusiv în cazul în care este conformă cu normele de protecție aplicabile ariei de conservare.

10 — A se vedea punctul 29 de mai sus.

37. Pe de o parte, prevederea de drept național citată anterior nu precizează ce se înțelege prin „exploatare economică autorizată”. Este adevărat că interpretarea propusă de către Austria pare plauzibilă, însă este tot atât de posibil ca exploatările economice legale să devină un obstacol în calea măsurilor de conservare necesare. Prin urmare, această normă este cel puțin echivocă și nu transpune articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate cu precizia necesară.

38. Pe de altă parte, modul de redactare ridică o întrebare cu privire la măsura în care, în general, criteriile economice pot fi luate în considerare la stabilirea măsurilor de conservare potrivit articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

39. Până în prezent, Curtea a fost sesizată să se pronunțe numai cu privire la posibilitatea de a lua în calcul alte interese decât cele ecologice la alegerea ariilor de protecție în conformitate cu articolul 4 din Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice¹¹ (denumită în continuare „Directiva păsări”), precum și cu articolul 4 alineatul (1) din Directiva habitate. La alegerea și la delimitarea unei arii speciale de protecție, nu pot fi avute în vedere alte cerințe decât cele cu caracter ecologic menționate de alte articole

din aceste două directive¹². În anumite opinii, această regulă este generalizată în sensul că, în principiu, alte interese decât cele ecologice nu ar putea fi luate în considerare în condițiile în care acest lucru nu este prevăzut expres în Directiva habitate – spre exemplu, în cadrul articolului 6 alineatul (1) din această directivă¹³.

40. În schimb, avocatul general Fennelly consideră în mod evident că, la adoptarea măsurilor de conservare necesare în temeiul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, statele membre trebuie să respecte un echilibru între cerințele ecologice și „condițiile economice, sociale și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale” prevăzute la articolul 2 alineatul (3) din Directiva habitate¹⁴.

41. Între altele, în favoarea acestei abordări pledează necesitatea de a putea lua în mod

12 — A se vedea, în ceea ce privește Directiva păsări, hotărârea din 2 august 1993, Comisia/Spania (mlaștina Santoña) (C-355/90, Rec., p. I-4221, punctul 17 și următoarele, precum și punctul 26), și hotărârea din 11 iulie 1996, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) (C-44/95, Rec., p. I-3805, punctul 25 și următoarele), precum și, în ceea ce privește directiva habitate, hotărârea din 7 noiembrie 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, Rec., p. I-9235, punctul 25).

13 — Acest punct de vedere este susținut, spre exemplu, de către Ennöckl, D., *Natura 2000 – Die Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitatrichtlinie und ihre Umsetzung im österreichischen Naturschutzrecht*, Viena, 2002, p. 66; pentru o opinie contrară, a se vedea, spre exemplu, Comisia Comunităților Europene, *Gestionarea siturilor Natura 2000 – Dispozițiile articolului 6 din directiva habitate (92/43/CEE)*, 2000, p. 20 și 21.

14 — Punctul 22 din concluziile prezentate în cauza Comisia/Franța (conformitate) (hotărârea din 6 aprilie 2000, C-256/98, Rec., p. I-2487).

corespunzător în calcul principiul proporționalității cu ocazia stabilirii măsurilor de conservare, principiu care, potrivit unei jurisprudențe constante, face parte dintre principiile generale de drept comunitar¹⁵. Prin urmare, este necesar, după caz, să se aplice în cadrul articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate, ca și în cazul alineatului (2) al aceluiași articol¹⁶, criteriile cuprinse la alineatul (4) al articolului menționat. Astfel, cerințele economice, ca și celelalte interese menționate la articolul 2 alineatul (3) din Directiva habitate, mai precis condițiile economice și culturale, precum și caracteristicile regionale și locale, ar putea fi avute în vedere la stabilirea măsurilor de conservare necesare.

42. Cu toate acestea, nu decurge din cele de mai sus că exploatarea economică legală primează în mod automat asupra obiectivelor de protecție, cum s-ar putea deduce de la articolul 15 alineatul (2) prima teză din Legea privind protecția naturii și a peisajelor din landul Austria Superioară. Dimpotrivă, este întotdeauna necesar să se examineze alternativele și să se efectueze o apreciere concretă, în fiecare caz, precum și, dacă este cazul, să se adopte alte măsuri pentru a garanta coerența rețelei Natura 2000. Pentru acest motiv deopotrivă, prevederea în cauză

nu constituie o transpunere suficientă a articolului 6 alineatul (1) din Directiva habitate.

2. Cu privire la articolul 6 alineatul (2) din Directiva habitate

43. Articolul 6 alineatul (2) din Directiva habitate prevede:

„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.”

44. Comisia susține că niciuna dintre prevederile Legii privind protecția naturii din landul Tirol (Tiroler Naturschutzgesetz) nu permite să se considere că această dispoziție a Directivei habitate a fost transpusă. Aceasta atrage atenția asupra faptului că articolul 14 alineatul (1) din legea menționată, adăugat prin legea din LGBl. 50/2004, reprezintă, la rândul său, o prevedere generală care cuprinde un obiectiv comparabil, din punctul de vedere al conținutului, cu considerentele Directivei habitate.

15 — A se vedea, spre exemplu, hotărârea din 2 aprilie 1998, *Norbrook Laboratories* (C-127/95, Rec., p. I-1531, punctul 89), hotărârea din 12 martie 2002, *Omega Air* și alții (C-27/00 și C-122/00, Rec., p. I-2569, punctul 62), și hotărârea din 6 decembrie 2005, *ABNA* și alții (C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 68).

16 — Cu privire la aceasta, a se vedea punctul 27 din concluziile pe care le-am prezentat în cauza *Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging* (hotărârea din 7 septembrie 2004, C-127/02, Rec., p. I-7405).

45. Austria admite că, într-adevăr, Legea privind protecția naturii din landul Tirol nu conține dispoziții care să prevadă în mod expres interdicția de a deteriora. Articolul 14 alineatul (1) din această lege, adăugat în legătură cu siturile Natura 2000, ar urmări în special să se ia în considerare interdicția de a deteriora.

46. Pentru început, remarcăm că articolul 14, ca și, spre exemplu, articolul 22a din Legea privind protecția naturii din landul Tirol, nu a fost adăugat decât prin legea de modificare din LGBL. 50/2004, și anume după expirarea termenului stabilit prin avizul motivat. Aceste prevederi nu au, prin urmare, nicio incidență asupra prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor. Argumentația Comisiei în această privință nu poate servi, în mod evident, decât ca motivare complementară, ceea ce reiese în mod special din faptul că, în cererea introductivă, aceasta evidențiază data intrării în vigoare a articolului 14, astfel cum a fost modificat, din Legea privind protecția naturii din landul Tirol. Prin urmare, acest motiv invocat de Comisie trebuie interpretat ca fiind un motiv admisibil prin care se urmărește constatarea faptului că articolul 6 alineatul (2) din Directiva habitate a fost transpus în mod incorect prin dispozițiile Legii privind protecția naturii din landul Tirol, astfel cum a fost modificată ultima dată prin legea din LGBL. 89/2002.

47. În ceea ce privește legislația în vigoare înainte de inserarea articolului 14 din Legea

privind protecția naturii din landul Tirol, Austria nu contestă motivul privind transpunerea incorectă a articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate; prin urmare, acțiunea trebuie să fie admisă în această privință.

48. În plus, trebuie să se constate că, nici în versiunea rezultată din legea de modificare din LGBL. 50/2004, Legea privind protecția naturii din landul Tirol nu constituie o transpunere suficientă a articolului 6 alineatul (2) din Directiva habitate. Cu privire la articolul 6 alineatul (2) din Directiva habitate, Curtea s-a pronunțat în sensul că dreptul intern trebuie să conțină o prevedere expresă prin care autoritățile competente să fie obligate să evite deteriorarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, deoarece, în caz contrar, acesta ar include un element de insecuritate juridică în ceea ce privește obligațiile ce incumbă acestor autorități¹⁷. Aceeași constatare este valabilă și în privința interdicției de a perturba speciile, instituită la articolul 6 alineatul (2) din această directivă.

49. Nici articolul 14 și nici articolele 22-24 din Legea privind protecția naturii din landul Tirol nu răspund acestei cerințe. Articolul 14 alineatul (1) din legea amintită nu prevede decât obiectivul general de a „asigura menținerea sau, dacă este necesar, readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a tipurilor de habitate naturale și de habitate ale speciilor în cadrul ariei naturale de extindere a acestora”. Această dispoziție nu redă nici interdicția de a perturba speciile, în condițiile

17 — Hotărârea Comisia/Regatul Unit (conformitate), citată la nota de subsol 4 (punctul 37).

în care articolul 6 alineatul (2) din Directiva habitate impune evitarea deteriorărilor și a perturbărilor pentru fiecare sit în parte. Nici articolul 23 din Legea privind protecția naturii din landul Tirol nu transpune interdicția de a perturba speciile, dat fiind că aceasta nu se aplică speciilor din interiorul ariilor de conservare, mai precis speciilor menționate în anexa II la Directiva habitate și speciilor specifice tipurilor de habitate, ci speciilor menționate la punctul (a) din anexa IV la această directivă, care trebuie protejate în temeiul articolului 12 din Directiva habitate.

în care nu există o alternativă satisfăcătoare la derogare, în următoarele scopuri:

- (a) pentru a proteja fauna și flora sălbatică și pentru a conserva habitatele naturale;
- (b) pentru a evita daunele grave asupra recoltelor, efectivelor de animale, pădurilor, exploatațiilor piscicole, apelor și altor forme de proprietate;

C — Cu privire la articolul 16 din Directiva habitate

- (c) în folosul sănătății și siguranței publice sau pentru alte motive cruciale de interes public major, inclusiv din rațiuni de ordin social sau economic și în situații care ar avea efecte benefice de importanță majoră asupra mediului;

50. Articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate se referă la derogările de la protejarea speciilor. Acesta prevede:

- (d) în scopuri educative și de cercetare, pentru repopulare sau pentru reintroducerea anumitor specii, precum și pentru operațiunile de reproducere necesare acestor scopuri, inclusiv propagarea artificială a plantelor;

„Statele membre pot deroga de la dispozițiile articolelor 12, 13, 14 și 15 literele (a) și (b), cu condiția ca derogarea să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală și în măsura

- (e) pentru a permite, în condiții de strictă supraveghere, după criteriile selective și la un nivel limitat, prelevarea sau deține-

rea de anumite specimene din speciile enumerate în anexa IV, în număr limitat, stabilit de autoritățile naționale competente.”

1. Austria Inferioară

51. În privința articolului 20 alineatul (4) și a articolului 21 din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară, Comisia critică, în afară de faptul că aceste prevederi nu fac referire la criteriul „menținerii la un stadiu corespunzător de conservare”, și faptul că acestea nu enumeră în mod exhaustiv condițiile care trebuie îndeplinite pentru a deroga de la articolele 12-15 din Directiva habitate.

52. Austria declară că protecția impusă prin Directiva habitate este asigurată, în măsura în care autoritățile naționale sunt obligate să acționeze într-un mod care să fie conform directivei și, în plus, acestea respectă, potrivit principiului aplicării uniforme a legii, criteriile definite de legislația privind vânatoarea. În consecință, în practică, nu s-ar acorda derogări decât în mod foarte restrictiv. De altfel, jurisprudența instanțelor supreme ar reprezenta de asemenea o garanție în acest sens.

53. Am amintit deja că o simplă practică administrativă conformă cu o directivă nu este suficientă pentru a asigura transpunerea acesteia¹⁸. Astfel cum a decis deja Curtea, atât cu privire la articolul 16 din Directiva habitate¹⁹, cât și cu privire la articolul 9 din Directiva păsări²⁰, care este comparabil cu primul, criteriile pe baza cărora statele membre pot deroga de la interdicțiile prevăzute în directiva amintită trebuie, dimpotrivă, să fie redată prin dispoziții naționale precise. Articolul 16 din Directiva habitate trebuie astfel să fie interpretat în mod restrictiv, deoarece definește în mod precis condițiile în care statele membre pot deroga de la articolele 12-15 literele (a) și (b) din aceasta²¹.

54. Legea privind protecția naturii în Austria Inferioară prevede la articolul 20 alineatul (4) că pot fi acordate derogări „atunci când nu există riscul ca populația protejată să fie amenințată în mod semnificativ”. Or, articolul 16 din Directiva habitate impune ca derogarea să nu afecteze negativ „menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare”. Astfel cum este redactat articolul 20 alineatul (4), există riscul ca anumite vătămări, care ar trebui să fie interzise, să fie autorizate pentru motivul că nu sunt „semnificative”, chiar

18 — A se vedea punctul 31 de mai sus.

19 — Hotărârea Comisia/Germania (conformitate), citată la nota de subsol 4 (punctul 57 și următoarele).

20 — Hotărârea din 15 martie 1990, Comisia/Tările de Jos (C-339/87, Rec., p. I-851, punctul 28).

21 — Hotărârea Comisia/Regatul Unit (conformitate), citată la nota de subsol 4 (punctul 111); a se vedea de asemenea hotărârea Comisia/Germania (conformitate), citată la nota de subsol 4 (punctul 61).

dacă populațiile respective nu se află într-un stadiu corespunzător de conservare. Vătămările de acest fel sunt însă incompatibile cu articolul 16 din Directiva habitate în cazul în care stadiul de conservare nu este corespunzător.

55. Desigur, pot exista circumstanțe excepționale în care, chiar dacă stadiul de conservare nu este unul corespunzător, este permisă derogarea, pentru rațiuni superioare de interes general, de la interdicțiile prin care se urmărește protejerea speciilor²², însă criteriul amenințării nesemnificative pentru populații nu impune existența unor astfel de circumstanțe.

56. În plus, cu privire la motivele de derogare admise, articolul 20 alineatul (4) din legea amintită se limitează la a reda un exemplu, și anume acordarea derogării „în special în scopuri științifice și pedagogice”. Lipsesc, prin urmare, o enumerare exhaustivă a motivelor de derogare.

57. Austria invocă, pe de altă parte, articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate. În mod similar celui prevăzut la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Directiva

păsări, statele membre pot, în temeiul acestei prevederi, să acorde derogări pentru a permite, în condiții de strictă supraveghere, după criterii selective și la un nivel limitat, prelevarea sau deținerea de anumite specimene din speciile enumerate în anexa IV la această directivă, în număr limitat, stabilit de autoritățile naționale competente. Austria constată în mod corect că respectiva prevedere nu impune niciun motiv pentru ca derogarea să fie posibilă.

58. Potrivit articolului 16 din Directiva habitate, se poate recurge la această derogare cu condiția ca derogarea să nu afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală și numai în măsura în care nu există o alternativă satisfăcătoare. Articolul 20 alineatul (4) din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară nu cuprinde aceste condiții.

59. În plus, ar trebui ca articolul 20 alineatul (4) să impună respectarea criteriilor specifice prevăzute la articolul 16 alineatul (1) litera (e) din Directiva habitate, și anume ca prelevarea sau deținerea să se desfășoare în condiții de strictă supraveghere, după criterii selective de adoptare a măsurii și la un nivel limitat. Ar fi în mod deosebit necesar ca

22 — A se vedea punctul 51 și următoarele din concluziile pe care le-am prezentat la 30 noiembrie 2006 în cauza Comisia/Finlanda (vânătoarea de lupi) (C-342/05, pendinte în fața Curții).

„nivel[ul] limitat” să fie definit prin intermediul unui indicator²³. Articolul 20 alineatul (4) nu îndeplinește nici aceste cerințe.

60. Austria nu ar putea înlătura motivele referitoare la articolul 20 alineatul (4) din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară prin invocarea prevederilor legislației privind vânătoarea. Desigur, sunt în vigoare norme privitoare la metodele și mijloacele de vânătoare, dar acestea nu au în vedere decât domeniul vânătorii și, de altfel, nu sunt criticate de către Comisie sub acest aspect. Aplicarea articolului 20 alineatul (4) sus-menționat poate, cu toate acestea, să încalce articolele 12-16 din Directiva habitate în afara domeniului vânătorii.

61. Articolul 21 din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară, contestat la rândul său, exclude utilizarea comercială, agricolă sau silvică dintre interdicțiile care au ca obiectiv protejerea speciilor. Totuși, se precizează în mod expres că aceste dispoziții derogatorii nu se aplică dacă sunt afectate în mod intenționat plante și animale protejate.

62. Articolul 16 din Directiva habitate nu prevede derogări de la interdicțiile care au ca

obiectiv protejerea speciilor în scopul utilizării comerciale, agricole sau silvice. Pe calea excepțiilor de la excepție, derogările de la articolul 21 din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară nu acoperă totuși cazul în care sunt afectate în mod intenționat plante și animale protejate. Or, toate interdicțiile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) literele (a)-(c), precum și la articolele 13-15 din Directiva habitate presupun, explicit sau implicit, un act săvârșit cu intenție²⁴. Prin urmare, fiind limitate la actele săvârșite fără intenție, derogările cuprinse la articolul 21 nu pot avea ca rezultat încălcarea dispozițiilor menționate din directivă. Prin urmare, nu este necesar să se analizeze condițiile pe care trebuie să le îndeplinească derogările în temeiul articolului 16 din Directiva habitate²⁵.

63. Situația este diferită în cazul articolului 12 alineatul (1) litera (d) din Directiva habitate. Interdicția instituită la acest articol privind orice deteriorare sau distrugere a ariilor de reproducere sau de odihnă nu impune săvârșirea faptei cu intenție²⁶. În această privință, derogările de la interdicțiile care au ca obiect protecția speciilor cuprinse la articolul 21 din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară impun existența unei justificări, potrivit articolului 16 din Directiva habitate. Articolul 21 nu

23 — În privința articolului 9 alineatul (1) din Directiva păsări, comparabil, a se vedea hotărârea din 8 iunie 2006, WWF Italia și alții (C-60/05, Rec., p. I-5083, punctul 36).

24 — Cu privire la noțiunea de intenție în acest context, a se vedea hotărârea din 18 mai 2006, Comisia/Spania (vânătoarea cu lațuri) (C-221/04, Rec., p. I-4515, punctul 71).

25 — Cu privire la normele corespondente din Directiva păsări, a se vedea punctul 130 din concluziile pe care le prezentăm tot astăzi în cauza Comisia/Austria (C-507/04, pendinte în fața Curții).

26 — Hotărârile Comisia/Regatul Unit (conformitate), citată la nota de subsol 4 (punctul 79), și Comisia/Germania (conformitate), citată la nota de subsol 4 (punctul 55).

îndeplinește aceste cerințe, deoarece nu menționează lipsa unei alternative satisfăcătoare, menținerea populației la un stadiu corespunzător de conservare și derogările specifice de la articolul 16 alineatul (1) literele (a)-(e) din Directiva habitate.

64. În sfârșit, Austria invocă, și în ceea ce privește articolul 21 din Legea privind protecția naturii din landul Austria Inferioară, prevederile din legislația privind vânatoarea care trebuie respectate. Or, chiar în cazul în care autoritățile naționale respectă și criteriile definite de legislația privind vânatoarea, situația juridică astfel creată nu este comparabilă, din punctul de vedere al nivelului de protecție și al securității juridice, cu o normă care enumeră în mod exhaustiv motivele pentru care pot fi admise derogări. Articolul 95 din legea privind vânatoarea invocat de Austria nu conține o astfel de listă de motive, interzicând numai anumite metode de vânatoare a unor specii de animale. Prin urmare, motivul privind transpunerea insuficientă a articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate este întemeiat în totalitate în ceea ce privește landul Austria Inferioară.

2. Landul Salzburg

65. Comisia critică faptul că derogările acordate potrivit articolului 34 din Legea privind protecția naturii din landul Salzburg și articolului 104 alineatul (4) din Legea

privind vânatoarea din landul Salzburg (Salzburger Jagdgesetz) nu trebuie să îndeplinească condiția menținerii populațiilor la un stadiu corespunzător de conservare, ci condiția ca populațiile menționate de specii de animale sau de plante, respectiv de vânat, să nu fie deteriorate. Comisia consideră că această formulare este contrară obligației ce decurge de la articolul 2 alineatul (2) din Directiva habitate, de readucere a habitatelor, dacă este necesar, la un stadiu corespunzător de conservare.

66. Pentru a combate afirmațiile Comisiei, Austria susține că termenul „menținere” de la articolul 16 alineatul (1) din Directiva habitate se referă exclusiv la păstrarea, iar nu la readucerea la un stadiu corespunzător de conservare. Ar fi contrar logicii sistemului instituit și incomprehensibil să se solicite ca acordarea unei derogări să fie însoțită de o obligație de readucere la un stadiu corespunzător de conservare.

67. Termenul „menținere” sugerează, la prima vedere, că se referă la păstrarea stadiului. Or, stadiul care trebuie păstrat este stadiul corespunzător de conservare, astfel cum este acesta definit la articolul 1 litera (i) din Directiva habitate. Prin urmare, dacă nu a fost obținut un stadiu corespunzător de conservare în acest sens, ca regulă – mai

puțin în cazul unor circumstanțe excepționale –, nu pot fi acordate derogări în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva habitate.

D — *Cu privire la articolul 22 din Directiva habitate*

71. Articolul 22 din Directiva habitate prevede:

68. Prevederea de drept național nu respectă această cerință, întrucât impune, pentru acordarea de derogări, numai condiția ca „populațiile de specii de animale sau de plante sau, respectiv, de vânat menționate [să nu fie] deteriorate”, fără a menționa și obiectivul absolut de menținere a populației la un stadiu corespunzător de conservare.

„Pentru a pune în aplicare dispozițiile prezentei directive, statele membre:

[...]

69. Comisia susține în plus că, potrivit articolului 34 din Legea privind protecția naturii din landul Salzburg, pot fi acordate derogări în vederea producerii de băuturi [alineatul (1) punctul 2)] și a construirii de instalații [alineatul (1) punctul 9]. Austria nu contrazice acest motiv, ci, dimpotrivă, anunță o modificare a legislației.

(b) se asigură că introducerea deliberată în natură a unei specii neindigene pentru un anumit teritoriu este reglementată astfel încât să nu afecteze negativ speciile de faună și floră sălbatică sau habitatele naturale în aria lor de extindere naturală și, dacă este necesar, interzic introducerea respectivă. Rezultatele evaluării efectuate în acest sens sunt transmise comitetului, spre informare;

[...]”

70. Prin urmare, este necesar să se admită acest motiv în totalitate.

72. Comisia susține că articolul 17 alineatul (5) din Legea privind protecția naturii din

landul Austria Inferioară permite acordarea de derogări de la interdicția de principiu de a planta sau de a facilita dezvoltarea plantelor sau a animalelor neindigene, cu condiția ca particularitățile naturale (genetice) ale speciilor de animale sau de plante indigene ori frumusețea și specificitatea peisajului să nu fie „afectate în mod durabil”. Aceasta ar echivala cu introducerea unui criteriu suplimentar, neprevăzut în directivă.

73. Susținem această concluzie. Spre deosebire de Directiva habitate, această prevedere de drept intern nu conține o interdicție absolută de a prejudicia în orice mod, ci se limitează la a interzice afectarea în mod durabil a habitatelor naturale sau a faunei și a florei sălbatice indigene prin introducerea intenționată a unor specii neindigene. Aceasta nu constituie o transpunere corectă a regulii impuse prin directiva amintită.

III — Cu privire la cheltuielile de judecată

74. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În măsura în care Curtea este în continuare sesizată cu soluționarea acțiunii, Comisia are în mare parte câștig de cauză; prin urmare, se impune obligarea Austriei la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 69 alineatul (5) din Regulamentul de procedură, aceeași constatare este valabilă și în privința motivelor la care Comisia a renunțat. Sub acest aspect, Austria se află la originea acțiunii, dat fiind că legislația națională a fost modificată cu întârziere pentru a răspunde exigențelor dreptului comunitar. Prin urmare, se impune obligarea Republicii Austria la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

IV — Concluzie

75. Având în vedere considerațiile ce precedă, propunem Curții să hotărască după cum urmează:

„1) Prin transpunerea în mod incorect a următoarelor prevederi din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatice:

- articolul 1 literele (e), (g) și (i), în ceea ce privește landul Salzburg;

- articolul 6 alineatul (1), în ceea ce privește landurile Austria Inferioară și Austria Superioară;

- articolul 6 alineatul (2), în ceea ce privește landul Tirol;

- articolul 12, în ceea ce privește landurile Styria și Tirol;

- articolul 13, în ceea ce privește landurile Carintia, Styria și Tirol;

- articolul 16 alineatul (1), în ceea ce privește landurile Austria Inferioară, Salzburg, Styria și Tirol, precum și

- articolul 22 litera (b), în ceea ce privește landul Austria Inferioară,

Republica Austria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 10 CE și 249 CE, precum și al articolului 23 din directiva amintită.

- 2) Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.

- 3) Obligă Republica Austria la plata cheltuielilor de judecată.”