

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

JULIANE KOKOTT

prezentate la 26 aprilie 2007¹**I — Introducere**

1. Cauza de față privește aplicarea articolului 4 din Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice² (denumită în continuare „Directiva păsări”) în privința unor planuri de irigare a unei arii caracterizate până în prezent prin habitate stepice și prin specii rare de păsări care trăiesc în special în aceste habitate. Având în vedere că, la data relevantă în cauză, această arie nu fusese clasificată încă drept arie de protecție specială pentru păsări de stepă, regimul de conservare pentru așa-numitele arii de protecție *de facto* a păsărilor se aplică pentru prima dată de la adoptarea Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică³ (denumită în continuare „Directiva habitate”). Ariile de protecție *de facto* a păsărilor sunt arii care ar fi trebuit să fie desemnate ca arii de protecție specială (denumite în continuare „APS”) în sensul articolului 4 din Directiva păsări, dar care nu au fost

desemnate încă în acest mod⁴. În afară de o serie de probleme cu privire la situația de fapt, trebuie să se clarifice în special dacă și în ce măsură ar fi justificate intervenții prin măsuri compensatorii în cadrul acestui regim de protecție.

II — Cadrul juridic

2. În sensul articolului 1 din Directiva păsări, aceasta se referă la conservarea tuturor speciilor de păsări care se găsesc în stare sălbatică pe teritoriul european. Articolul 2 reglementează în acest sens obligația fundamentală a statelor membre:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a menține populația speciilor menționate la articolul 1 la un nivel care să îndeplinească condițiile ecologice, științifice

1 — Limba originală: germana.

2 — JO L 103, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 77.

3 — JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109.

4 — A se vedea Hotărârea din 7 decembrie 2000, Comisia/Franța (Basses Corbières) (C-374/98, Rec., p. I-10799, punctele 47 și 55).

și culturale, ținând seama în același timp de condițiile economice și de recreere sau pentru a adapta populația acestor specii la nivelul respectiv.”

(b) specii vulnerabile la anumite schimbări ale habitatului lor;

3. Articolul 3 prevede măsurile care pot fi adoptate în acest scop de statele membre, în special crearea unor arii protejate și întreținerea habitatelor.

(c) specii considerate rare din cauza efectivului redus al populațiilor sau a distribuției locale limitate;

4. Articolul 4 cuprinde prevederi cu privire la ariile pe care statele membre trebuie să le clasifice ca APS pentru anumite specii de păsări pentru care se impune o protecție specială. La alineatul (4) prima teză din această dispoziție se reglementează protecția acestor arii:

(d) alte specii care necesită o atenție specială din cauza naturii specifice a habitatului lor.

Tendențele și variațiile efectivului populațiilor sunt luate în considerare ca bază pentru evaluare.

„(1) Speciile menționate în anexa I constituie obiectul unor măsuri speciale de conservare a habitatelor acestora pentru a li se asigura supraviețuirea și reproducerea în aria de răspândire.

Statele membre clasifică în special cele mai adecvate teritorii, ca număr și suprafață, ca arii de protecție specială pentru conservarea acestor specii, ținând seama de condițiile de protecție din zona geografică maritimă și de uscat în care se aplică prezenta directivă.

În acest context, se ține seama de următoarele specii de păsări:

(a) specii pe cale de dispariție;

[...]

(4) Cu privire la zonele de protecție menționate anterior la alineatele (1) și (2), statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a evita poluarea sau deteriorarea habitatelor sau orice alt efect negativ asupra păsărilor, atât timp cât acestea au relevanță în contextul obiectivelor prezentului articol. [...]"

III — Situația de fapt, procedura pre-concenzioasă și concluziile părților

5. Potrivit articolului 7 din Directiva habitate, obligațiile care decurg din articolul 6 alineatele (2), (3) și (4) din Directiva habitate înlocuiesc orice obligații rezultând de la articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări, începând cu data punerii în aplicare a Directivei habitate – respectiv din iunie 1994⁵ – sau ulterior, de la data clasificării sau a recunoașterii de către un stat membru a ariei respective ca APS, în conformitate cu Directiva păsări.

5 — Hotărârea din 18 martie 1999, Comisia/Franța (C-166/97, Rec., p. I-1719, punctul 5) face de asemenea referire numai la luna iunie 1994. Într-adevăr, este dificil să se determine cu precizie expirarea termenului de transpunere a Directivei habitate. Conform articolului 191 alineatul (2) din Tratatul CEE, în vigoare în acel moment [devenit, după modificare, articolul 191 alineatul (2) CE, devenit la rândul său articolul 254 CE alineatul (2)], expirarea termenului depinde de data la care această directivă a fost comunicată către statele membre. Eur-Lex menționează 10 iunie 1994 ca dată de expirare a termenului, în timp ce Curtea, în Hotărârea din 26 iunie 1997, Comisia/Grecia (C-329/96, Rec., p. I-3749, punctul 2), și în Hotărârea din 11 decembrie 1997, Comisia/Germania (C-83/97, Rec., p. I-7191, punctul 2), a avut în vedere data de 5 iunie 1994.

6. În provincia catalană Lleida există numeroase habitate stepice extinse care oferă condiții de viață corespunzătoare păsărilor care trăiesc în această arie. În speță, este vorba în special despre populații din speciile acvila porumbacă (*Hieraaetus fasciatus*), spurcaci (*Tetrax tetrax*), ciocârlia de Bărăgan (*Melanocorypha calandra*), pescărușul lui Dupont (*Chersophilus duponti*), dumbrăveanca (*Coracias garrulus*) și ciocârlia de stol (*Calandrella brachydactyla*).

7. Din acest motiv, inventarul ariilor ornitologice importante din Spania, care a fost publicat în anul 1998 de societatea spaniolă de ornitologie (Sociedad Española de Ornitología)⁶, prevede două arii care sunt în mod special adecvate protecției acestor specii de păsări: IBA nr. 142 „Secanos de Lérida”, cu o suprafață de 62 500 de hectare, și IBA nr. 144 „Cogul-Alfes”, cu o suprafață de 18 000 de hectare [IBA fiind abrevierea pentru Important Bird Area (arie importantă pentru păsări) sau Important Bird Areas (arii importante pentru păsări)].

6 — Carlota Viada (Ed.), *Áreas importantes para las aves en España*, Madrid 1998. Acest document figurează în anexele la cererea introductivă din cauza C-235/04, Comisia/Spania, pendinte în fața Curtii.

8. În 1988, Spania a desemnat pe suprafața IBA nr. 144 o APS în sensul articolului 4 alineatul (1) din Directiva păsări, și anume APS „Mas de Melons”, cu o suprafață de 1 462 de hectare (în prezent, 6 418 hectare, după extindere). Inițial, suprafața celor două IBA nu cuprindea nicio APS.

9. În 2001, Comisia a primit o plângere cu privire la un proiect de irigare a unei suprafețe agricole de aproximativ 110 000 hectare în această arie. Proiectul respectiv urma să asigure o irigare suplimentară cu 1 500, 3 500 sau 6 500 mc de apă la hectar. Pentru punerea în aplicare a acestui proiect, se impunea executarea unor lucrări de construcții. Prin Legea nr. 42/1994 din 30 septembrie 1994⁷, Spania a declarat acest proiect de interes general (public).

10. La 26 septembrie 2002, autoritățile competente din regiune au formulat o declarație de impact de mediu cu privire la acest proiect. În același an, au demarat primele lucrări. Durata preconizată a tuturor lucrărilor necesare este de aproximativ 10 ani. Activitatea efectivă de irigare nu a început încă.

11. La 1 aprilie 2004, întrucât a considerat, pe baza informațiilor suplimentare oferite de Spania și de autorul plângerii, că

Directiva păsări ar fi încălcată prin acest proiect, Comisia a invitat Spania să își prezinte observațiile conform articolului 226 CE. În pofida răspunsului Spaniei, Comisia și-a menținut poziția și a formulat la 14 decembrie 2004 un aviz motivat, înregistrat la Misiunea Permanentă a Regatului Spaniei la Bruxelles la 22 decembrie 2004. Comisia a acordat Spaniei un ultim termen de două luni, și anume până la 22 februarie 2005, pentru a respecta cerințele prevăzute în Directiva păsări.

12. Conform răspunsului Spaniei, înregistrat de Comisie la 7 martie 2005, în aria în cauză au fost create încă din anul 2003 alte APS cu o suprafață suplimentară de 20 475 de hectare. Este vorba probabil despre ariile „Anglesola-Vilagrasa” (857 de hectare), „Bellmunt-Almenara” (3 466 de hectare), „Plans de Sió” (în prezent, 5 298 de hectare, după extindere), „Granyena” (6 646 de hectare), „Valls del Sió-Llobregós” (27 791 de hectare, numai parțial în aria proiectului) și „Secans de la Noguera” (în afara ariei proiectului) în IBA nr. 142, precum și despre „Secans del Segrià i Utxesa”, care coincide probabil cu suprafețe din IBA nr. 144.

⁷ — BOE din 31 decembrie 1994.

13. În pofida răspunsului Spaniei, Comisia a introdus prezenta acțiune la 11 aprilie 2006 și a solicitat:

- să se constate că, în ceea ce privește proiectul de irigare a zonei irigabile a canalului Segarra-Garrigues, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 2, 3 și al articolului 4 alineatele (1) și (4) din Directiva 79/409/CEE a Consiliului privind conservarea păsărilor sălbatice;

- obligarea Regatului Spaniei la plata cheltuielilor de judecată.

14. Regatul Spaniei solicită:

- respingerea acțiunii și

- obligarea instituției reclamante la plata cheltuielilor de judecată.

15. În cursul procedurii contencioase, la 5 septembrie 2006, Catalonia a procedat la desemnarea unor suprafețe suplimentare ca APS în cadrul ambelor IBA nr. 142 și

nr. 144. În afară de extinderea APS existente, trebuie să se menționeze și APS „Secans de Belianes-Preixana” (1 925 de hectare) în aria IBA nr. 142. În total, ar fi clasificate 38 150 de hectare din teritoriul proiectului ca APS.

IV — **Apreciere juridică**

A — *Cu privire la admisibilitatea acțiunii*

16. În primul rând, Spania arată că, în avizul motivat și în cererea introductivă, Comisia a extins obiectul procedurii, având în vedere că, în scrisoarea de punere în întârziere, Spania nu fusese invitată să prezinte observații decât cu privire la încălcarea articolului 4 alineatele (1) și (4) din Directiva păsări, și nu cu privire la încălcarea articolelor 2 și 3 din această directivă. Comisia nu își prezintă expres punctul de vedere cu privire la acest argument.

17. Obiecțiunea Spaniei este justificată. Obiectul acțiunii în sensul articolului 226 CE este stabilit în procedura contencioasă prevăzută de această dispoziție⁸. Această

⁸ — Hotărârea din 24 iunie 2004, Comisia/Țările de Jos (C-350/02, Rec., p. I-6213, punctul 20).

funcție revine în special invitației de a prezenta observații, care oferă în plus statului membru elementele necesare pentru pregătirea apărării⁹, dar care, pe de altă parte, îi permite acestuia să se conformeze înainte de a fi sesizată Curtea¹⁰. În consecință, avizul motivat și acțiunea Comisiei trebuie să se întemeieze pe aceleași obiecții precum cele din scrisoarea de punere în întârziere care declanșează procedura precontencioasă¹¹. Astfel, obiecțiile Comisiei trebuie să fie invocate într-o formă generală în scrisoarea de punere în întârziere¹².

în întârziere. În această privință, avizul motivat și acțiunea cuprind o extindere inadmisibilă a obiectului acțiunii.

19. Prin urmare, acțiunea este inadmisibilă în măsura în care Comisia invocă încălcarea articolelor 2 și 3 din Directiva păsări.

B — *Cu privire la temeinicia acțiunii*

18. Conform afirmațiilor Spaniei, invitația de a prezenta observații menționează în dispozitiv, ca dispoziție încălcată, numai articolul 4 alineatele (1) și (4) din Directiva păsări. Articolul 2 nu a fost menționat de Comisie. Este menționat pe scurt articolul 3¹³, dar nu există nicio trimitere la modul în care ar fi fost încălcată această prevedere. Din acest motiv, obiecțiile de încălcare a articolelor 2 și 3 din Directiva păsări nu au fost invocate nici măcar cu titlu general în scrisoarea de punere

1. Cu privire la temeiul juridic al acțiunii

20. În măsura în care acțiunea este admisibilă, Comisia reproșează Spaniei încălcarea articolului 4 alineatele (1) și (4) din Directiva păsări în ceea ce privește proiectul de irigare a zonei irigabile a canalului Segarra-Garrigues.

9 — Hotărârea din 17 septembrie 1996, Comisia/Italia (C-289/94, Rec., p. I-4405, punctul 15), și Hotărârea din 15 februarie 2001, Comisia/Franța (C-230/99, Rec., p. I-1169, punctul 31).

10 — Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia (C-365/97, Rec., p. I-7773, punctele 23 și 24).

11 — Hotărârea din 29 septembrie 1998, Comisia/Germania (C-191/95, Rec., p. I-5449, punctul 55), și Hotărârea Comisia/Italia (citată la nota de subsol 10, punctul 23).

12 — Hotărârile Comisia/Germania (citată la nota de subsol 11, punctul 54) și Comisia/Italia (citată la nota de subsol 10, punctul 26).

13 — Traducerea provizorie a proiectului scrisorii de punere în întârziere menționează la acest punct și articolul 2, dar această trimitere nu apare în versiunea finală în limba spaniolă.

21. Potrivit articolului 4 alineatul (1) prima teză din Directiva păsări, speciile menționate în anexa I constituie obiectul unor măsuri speciale de conservare a habitatelor acestora

pentru a li se asigura supraviețuirea și reproducerea în aria de răspândire. Conform articolului 4 alineatul (1) a patra teză, statele membre clasifică în special cele mai adecvate teritorii, ca număr și suprafață, ca arii de protecție specială pentru conservarea acestor specii. Acest aspect special a reprezentat până în prezent în jurisprudență cel mai important domeniu de aplicare al articolului 4 alineatul (1).

alineatul (4) prima teză din Directiva păsări nu exclude posibilitatea încălcării simultane a ambelor prevederi¹⁵. Dimpotrivă, se poate concluziona, ca urmare a încălcării articolului 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări, că a fost încălcat în același timp și articolul 4 alineatul (1) prima teză din Directiva păsări.

22. Cu toate acestea, părțile sunt de acord că prezenta procedură nu are ca obiect clasificarea anumitor APS¹⁴, ci afectarea suprafețelor care ar fi trebuit să fie clasificate ca APS. În consecință, trebuie să se stabilească dacă Spania, independent de clasificare, a adoptat măsuri speciale adecvate de protecție în sensul articolului 4 alineatul (1) prima teză din Directiva păsări.

23. Cu privire la APS, acesta este domeniul specific de aplicare al articolului 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări, concretizat prin articolul 4 alineatul (1) prima teză. Astfel, în temeiul primei dispoziții, statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a evita poluarea sau deteriorarea habitatelor sau orice alt efect negativ asupra păsărilor în ariile de protecție menționate la alineatele (1) și (2), atât timp cât acestea au relevanță în contextul obiectivelor articolului respectiv. Faptul că articolul 4 alineatul (1) prima teză este concretizat prin articolul 4

24. Articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări se aplica inițial pentru APS clasificate. Hotărârea Mlaștinile din Santoña a extins domeniul de aplicare asupra ariilor de protecție *de facto* a păsărilor¹⁶. Potrivit articolului 7 din Directiva habitate, obligațiile care decurg din articolul 6 alineatele (2), (3) și (4) din Directiva habitate înlocuiesc orice obligații rezultând de la articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări. Această prevedere se aplică începând cu data punerii în aplicare a directivei – respectiv din iunie 1994 – sau de la data clasificării sau a recunoașterii de către statul membru a ariei respective ca APS, în sensul Directivei

14 — În această privință, este pendinte o cauză având ca obiect clasificarea insuficientă în ansamblu de APS de către Spania. A se vedea în acest sens Concluziile din 14 septembrie 2006 prezentate în cauza Comisia/Spania (C-235/04, Rep., p. I-5415).

15 — A se vedea Concluziile din 19 aprilie 2007 prezentate în cauza Comisia/Italia (C-304/05, Rep., p. I-7495, punctul 74 și următoarele).

16 — Hotărârea din 2 august 1993, Comisia/Spania (Mlaștinile Santoña) (C-355/90, Rec., p. I-4221, punctul 22).

păsări. În Hotărârea Bases Corbières, Curtea a apreciat în această privință că ariile de protecție *de facto* a păsărilor sunt reglementate în continuare prin articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări¹⁷.

25. Având în vedere că articolul 6 alineatele (2)-(4) din Directiva habitate se aplică în prezent la APS clasificate, încălcarea invocată de Comisie se referă exclusiv la arii de protecție *de facto* a păsărilor. Comisia trebuie să dovedească faptul că proiectul de irigare afectează funcția acestor arii, ca habitat pentru păsări protejate.

2. Cu privire la obiectul acțiunii

26. Comisia nu se referă la daune deja produse, ci consideră că încălcarea este justificată prin faptul că Spania a planificat și a realizat formalitățile necesare pentru aprobarea proiectului. În acest context, Comisia se referă la două acte, și anume declarația de interes general formulată prin Legea 42/1994 și declarația de impact de mediu din anul 2002. În consecință, este necesar să se determine dacă astfel de acte sunt susceptibile să încalce articolul 4 alineatul (4) prima teză și articolul 4 alineatul (1) din Directiva păsări.

27. Pentru avocatul general Van Gerven a fost evident că articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări nu poate fi încălcat prin proiecte care nu sunt transpuse în practică, ci numai prin proiecte realizate¹⁸. Astfel, s-ar putea concluziona că numai un prejudiciu efectiv determină încălcarea. Acest argument este susținut de faptul că, înainte de realizarea unui proiect, nu poate fi identificat efectul negativ asupra unei arii. În acest context, avocatul general a subliniat că anumite proiecte reclamate au fost abandonate între timp.

28. În fapt, cazurile de aplicare a articolului 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări au privit întotdeauna proiecte care, în mare parte, poate chiar integral, fuseseră deja puse în aplicare și, așadar, afectau ariile respective¹⁹.

29. Cu toate acestea, articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări nu ar fi adecvat din punct de vedere practic să ofere o protecție eficientă ariilor dacă o încălcare ar putea fi constatată numai în prezența unor prejudicii efective, nu însă și în cazul unor

¹⁷ — Punctele 47 și 57.

¹⁸ — Concluziile din 9 iunie 1993 prezentate în cauza Comisia/Spania, citată anterior, punctul 50.

¹⁹ — A se vedea Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 16, punctul 35 și următoarele), Hotărârea din 18 martie 1999, Comisia/Franța, citată anterior (punctul 27 și următoarele), precum și Ordonanța președintelui Curții din 16 august 1989, Comisia/Germania (C-57/89 R, Rec., p. 2849, punctul 16).

acțiuni statale care constituie temeiul juridic al prejudiciului sau care chiar promovează o astfel de acțiune.

30. De aceea, Curtea nu a condiționat analiza sa de producerea unor daune²⁰. Președintele Curții a respins acordarea de măsuri provizorii în cazul proiectului de construcție a digului din Leybucht, Germania, întrucât Comisia formulase cererea abia după doi ani de la acordarea autorizației, iar proiectul fusese realizat deja în mare parte²¹. *Per a contrario*, rezultă că, în interesul unei protecții juridice eficiente, deciziile administrative sunt suficiente pentru încălcarea articolului 4 alineatul (4) prima teză din Directiva „păsări” și pot face obiectul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, inclusiv al unei cereri de măsuri provizorii.

31. În speță, atât Legea 42/1994, cât și declarația de impact de mediu sunt adecvate în principiu să contribuie la afectarea ariilor în cauză, deoarece contribuie la transpunerea în practică a proiectului în cauză.

20 — A se vedea în special Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 16, punctul 42 și următoarele), cu privire la care avocatul general Van Gerven a prezentat argumentul menționat la punctul 27 din prezentele concluzii.

21 — Ordonanța Comisia/Germania (citată la nota de subsol 19, punctul 16 și următoarele).

32. Cu privire la Legea 42/1994, ceea ce se cunoaște este numai faptul că aceasta reglementează interesul general în ceea ce privește irigația. Din dosar nu rezultă dacă acest interes are prioritate în raport cu protecția păsărilor. Astfel, existența acestei legi nu justifică concluzia în sensul că măsurile de protecție pentru ariile în cauză nu respectă cerințele prevăzute la articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări.

33. În schimb, declarația de impact de mediu are în vedere preocupările legate de protecția mediului și, în special, interesele speciilor protejate de păsări. Potrivit acestei declarații, necesitatea de a proteja păsările nu se opune realizării proiectului, în limitele admise prin declarația de impact de mediu.

34. În consecință, această declarație trebuie examinată pentru a determina dacă a respectat articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări. Încălcarea există în situația în care, fără o justificare corespunzătoare, sunt afectate arii de protecție *de facto* a păsărilor.

3. Cu privire la existența ariilor de protecție *de facto* a păsărilor

35. Părțile sunt de acord că nu fuseseră clasificate suprafețe suficiente ca APS la data publicării declarației de impact de mediu. Din declarația de impact de mediu rezultă clar această situație, din moment ce autoritățile competente au fost însărcinate să identifice și să clasifice alte arii²².

36. Este incontestabil că această concluzie este valabilă pentru cel puțin 36 688 de hectare, reprezentând diferența dintre suprafața de 38 150 de hectare clasificată între timp în zona aferentă proiectului și cele 1 462 de hectare clasificate inițial.

37. Susținerile Comisiei ar putea fi interpretate în sensul că ar fi necesar să se clasifice suprafețe suplimentare. Aceasta face referire la suprafețele din ambele IBA în cauză, care cuprind împreună peste 80 000 de hectare.

38. Referirea la inventarul IBA nu este totuși suficientă pentru a constata necesitatea de a clasifica suprafețe suplimentare în zona

aferentă proiectului. Cu privire la un inventar similar aplicabil în Franța, Curtea a concluzionat că simplul fapt că aria în cauză era menționată în inventarul ariilor importante pentru conservarea păsărilor nu ar fi suficient pentru a dovedi necesitatea clasificării acesteia ca APS²³. Datele din inventarul IBA reprezintă, până la proba contrară, numai un indiciu că ariile respective trebuie să fie clasificate.

39. În speță, hărțile cu ariile de răspândire a celor mai importante specii de păsări, prezentate chiar de Comisie, susțin că nu este necesară clasificarea tuturor ariilor IBA. Acestea nu indică faptul că toate ariile celor două IBA sunt utilizate de speciile respective. Comisia nu a argumentat în ce măsură se impune necesitatea de a clasifica suprafețe suplimentare în zona aferentă proiectului, conform acestor hărți cu ariile de răspândire.

40. În plus, prezentarea celor două IBA conduce la concluzia că acestea nu sunt cuprinse integral în zona aferentă proiectului, ci includ și suprafețe din afara zonei respective. De asemenea, Comisia nu indică nici suprafețele respective.

22 — Pagina 54 din anexele la memoriul în apărare.

23 — Hotărârea din 18 martie 1999, Comisia/Franța (citată la nota de subsol 5, punctul 42).

41. În consecință, în cauza de față, vom considera, la fel ca Spania, că, la data publicării declarației de impact de mediu, în zona aferentă proiectului existau arii de protecție *de facto* a păsărilor cu o suprafață de 36 688 de hectare.

4. Cu privire la deteriorare

42. În etapa următoare este necesar să se verifice dacă, la formularea declarației de impact de mediu cu privire la aceste arii de protecție *de facto* a păsărilor, Spania a respectat cerința de protecție a ariilor impusă de articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări. Astfel, conform acestei prevederi, trebuie luate măsurile corespunzătoare pentru a evita poluarea sau deteriorarea habitatelor sau orice alt efect negativ asupra păsărilor, atât timp cât acestea au relevanță în contextul obiectivelor respectivului articol.

43. Irigarea habitatelor stepice și o intensificare corespunzătoare a exploatărilor agricole afectează caracteristicile acestor habitate. Se presupune că suprafețele irigate sunt mai puțin adecvate speciilor adaptate la habitatele stepice. În consecință, irigarea ar afecta ariile de protecție *de facto* a păsărilor.

44. Regatul Spaniei susține că această presupunere este pur ipotetică și subliniază că va limita eventuale deteriorări prin măsuri de reducere a prejudiciilor și de compensare. Acest argument contrazice totuși declarația de impact de mediu. Astfel cum recunoaște expres guvernul spaniol²⁴, autoritățile competente ajung la concluzia că, în *pofida* măsurilor preventive, corective și compensatorii preconizate, efectele ar prezenta un caracter grav („*carácter severo*”)²⁵.

45. În plus, dacă măsurile de diminuare a daunelor ar putea limita sau exclude o deteriorare, situația ar fi diferită, prin definiție, în privința măsurilor compensatorii. Acestea presupun producerea unui prejudiciu, care urmează a fi remediat prin alte măsuri.

46. În speță, ca măsură de diminuare a daunei, este luată în calcul în principiu numai excluderea de la irigarea suplimentară a ariilor care trebuie clasificate. Or, conform declarației de impact de mediu, se au în vedere în acest scop numai aproximativ 18 000 de hectare²⁶. În această suprafață se

24 — Punctele 40 și 42 din memoriul în apărare.

25 — Pagina 52 din anexele la memoriul în apărare. Deteriorări semnificative sunt deduse și din documentele autorităților de mediu cu privire la impactul de mediu, prezentate de Comisie în anexa 5 la cererea introductivă.

26 — Pagina 55 din anexele la memoriul în apărare.

pare că este inclusă integral Mas de Melons, clasificată atunci ca APS. Astfel, vor fi irigate suplimentar cel puțin 20 000 de hectare de arii de protecție *de facto* a păsărilor, ceea ce înseamnă peste jumătate din totalul acestora.

47. Având în vedere importanța acestei suprafețe, trebuie să se precizieze că respectiva deteriorare are relevanță în contextul obiectivelor articolului menționat. Concluzia nu este contrazisă nici de faptul că, în temeiul declarației de impact de mediu, ținând seama de măsurile compensatorii, nu dispăre niciuna dintre speciile relevante. Reducerea numărului de exemplare este deja în sine semnificativă.

48. Prin urmare, se constată că, prin declarația de impact de mediu, autoritățile competente au confirmat că există o deteriorare a ariilor de protecție *de facto* a păsărilor. Astfel, nu au fost adoptate măsurile corespunzătoare pentru a evita poluarea sau deteriorarea habitatelor sau orice alt efect negativ asupra păsărilor.

5. Cu privire la justificare

49. Guvernul spaniol invocă totuși diferite argumente pentru a justifica deteriorările.

50. În opinia Curții, o excepție de la articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări se justifică numai pentru motive excepționale de interes general, prioritare în raport cu obiectivul ecologic urmărit de directivă²⁷. Această situație presupune în special inexistența unei alternative la deteriorare, ceea ce înseamnă că aceasta din urmă nu trebuie să depășească limitele necesare pentru atingerea obiectivului urmărit²⁸.

51. În speță, proiectul de irigare este realizat din considerente economice. Conform jurisprudenței constante, cerințele economice nu pot justifica totuși deteriorarea ariilor de protecție *de facto* a păsărilor²⁹. Cu toate acestea, întrebarea este dacă măsurile compensatorii și avantajele ecologice prezentate de Spania pot reprezenta o justificare.

52. În Hotărârea Leybucht, Curtea a admis că se poate justifica deteriorarea din motive economice a unei arii protejate prin interme-

27 — Hotărârea din 28 februarie 1991, Comisia/Germania (C-57/89, Rec., p. I-883, punctul 21 și următoarele), și Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 16, punctul 19).

28 — Menționat expres la articolul 6 alineatul (4) și la articolul (16) din Directiva habitate, precum și la articolul 9 din Directiva păsări. Cu privire la justificarea restricției libertăților fundamentale prin obiectivele nescrise și corespunzătoare interesului general, a se vedea Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții (C-6/01, Rec., p. I-8621, punctul 86), Hotărârea din 24 noiembrie 2005, Schwarz (C-366/04, Rec., p. I-10139, punctul 33), Hotărârea din 15 decembrie 2005, Nadin și Nadin-Lux (C-151/04 și C-152/04, Rec., p. I-11203, punctul 39), și Hotărârea din 23 februarie 2006, A-Punkt Schmuckhandel (C-441/04, Rec., p. I-2093, punctul 26 și următoarele).

29 — Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 27, punctul 22) și Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 16, punctele 19 și 45).

diul compensațiilor ecologice³⁰. Hotărârea ar putea fi interpretată în sensul că măsurile compensatorii ar putea justifica în principiu intervenția asupra ariilor protejate.

53. Justificarea intervențiilor prin măsuri de compensare trebuie privită cu rezervă, întrucât, în principiu, succesul acestora nu poate fi garantat anticipat. Acesta depinde de procese naturale care pot fi rar înțelese și previzibile în întregime. Prin măsurile compensatorii se riscă astfel deprecierea efectivă a patrimoniului natural european, în timp ce crearea de valori noi reprezintă numai o speranță. Astfel, compensarea ar trebui să reprezinte numai *ultima ratio*, în cazul în care intervenția este obligatorie³¹.

54. O examinare mai atentă a Hotărârii Leybucht arată că, în cauza respectivă, era vorba despre o situație excepțională, care nu se poate transpune fără restricții în alte situații. Acea cauză a avut ca obiect construcția și mutarea digurilor de la Marea Nordului. Au dispărut astfel lunci cu apă sărată și zone de uscat apărute în timpul

refluxului, habitate importante pentru conservarea diferitelor specii de păsări. În principiu, această deteriorare a fost totuși justificată prin motive imperative de interes public, în speță de pericolul inundațiilor și de protecția coastelor³².

55. Curtea a examinat compensările ecologice numai pentru că proiectul avea în vedere interese economice care, în mod izolat, nu sunt de natură să constituie justificare³³. Fără a ține seama de aceste aspecte, efectele proiectului asupra cerințelor de protecție a păsărilor ar fi fost mai reduse, dar ar fi cauzat probleme economice semnificative. Astfel, deteriorarea ariei de protecție a păsărilor nu trebuie să ofere noi posibilități economice, ci să evite o intervenție asupra pozițiilor existente.

56. În această situație, avocatul general Van Gerven a considerat că interesele economice ar putea fi luate în calcul la realizarea unui proiect impus de un interes prioritar în raport cu cerințele de mediu, cu condiția ca efectele negative cauzate ca urmare a intereselor economice să nu fie disproporționate în raport cu dezavantajul semnificativ care ar rezulta, pentru interesele respective, dacă

30 — Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 27, punctul 26).

31 — A se vedea Concluziile din 27 aprilie 2006 prezentate în cauza Comisia/Portugalia (C-239/04, Rec., p. I-10183, punctul 35).

32 — Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 27, punctul 23).

33 — Hotărârea Comisia/Spania (citată la nota de subsol 27, punctul 24).

acestea nu ar fi luate în considerare³⁴. Cu alte cuvinte, anumite elemente ale unui proiect de ansamblu susținut de motive excepționale pot fi justificate de argumente economice în cazul în care acestea au caracter prioritar în raport cu efectul negativ asupra mediului, iar acest efect negativ este compensat. Considerăm că această teză se află la baza Hotărârii Leybucht.

57. Această concluzie este confirmată și de deciziile ulterioare ale Curții, în care aceasta a subliniat că regimul de protecție prevăzut la articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări ar fi mai strict decât cel instituit prin articolul 6 alineatele (3) și (4) din Directiva habitate³⁵, având în vedere că Directiva păsări oferă un număr mai redus de posibilități de justificare a intervenției³⁶.

58. Această apreciere nu ar fi valabilă în cazul în care intervențiile în ariile de protecție *de facto* a păsărilor ar putea fi justificate în toate cazurile prin măsuri compensatorii, fără îndeplinirea unor condiții

suplimentare. Articolul 6 alineatul (4) din Directiva habitate nu prevede numai simpla compensare, ci, *în plus*, motive imperative justificate în principal de interesul public și de lipsa alternativelor.

59. Astfel, teza avocatului general Van Gerven, pe care, în această privință, o susținem în speță, corespunde integral opiniei Curții. În acest sens, o compensare nu este suficientă pentru a reprezenta o justificare nici în sensul articolului 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări. Este necesar, *în plus*, ca proiectul în ansamblul său să fie justificat de motive excepționale. Numai în această situație compensarea poate justifica eventual intervenții asupra intereselor de protecție a păsărilor, necesare pentru a limita perturbarea pe care o cauzează proiectul global asupra pozițiilor economice existente. În sensul acestei interpretări, este mai ușor să se justifice un proiect în temeiul articolului 6 alineatul (4) din Directiva habitate decât prin invocarea articolului 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări.

60. Cu toate acestea, în speță, Curtea nu trebuie să expună în detaliu condițiile și sfera de aplicare a acestei excepții restrânse de la conservarea ariilor în sensul articolului 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări. Într-adevăr, situația de fapt diferă de cea din Hotărârea Leybucht. Nu sunt identificate

34 — Concluziile din 5 decembrie 1990 prezentate în cauza Comisia/Germania (Leybucht, C-57/89, Rec., p. I-883, punctul 39).

35 — Hotărârea Basses Corbières (citată la nota de subsol 4, punctul 50).

36 — Hotărârea din 11 iulie 1996, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank, C-44/95, Rec., p. I-3805, punctul 37).

motive excepționale pentru proiectul de irigare. De aceea, nu este posibilă o justificare prin măsurile compensatorii.

61. În plus, este îndoielnică posibilitatea de a compensa pierderea iminentă a habitatelor stepice prin măsurile compensatorii preconizate. Argumentul susținut de Spania, în sensul utilizării câmpurilor irigate de spurcaci, nu pare în niciun caz adecvat pentru a justifica o compensare a deteriorărilor. Dimpotrivă, trebuie reamintit că, în pofida tuturor măsurilor preconizate, efectele proiectului sunt grave, în sensul declarației de impact de mediu.

62. În plus, Spania subliniază că va asigura continuarea exploatării agricole a suprafețelor prin irigare. Această măsură ar fi necesară pentru că, în lipsa exploatării, suprafețele ar pierde caracteristicile speciale pentru protecția păsărilor.

63. În fapt, este posibil, chiar foarte probabil, să fie necesar să se continue exploatarea agricolă pentru a menține condițiile favorabile pentru protecția păsărilor. În aceste condiții, Spania ar avea obligația să procedeze în acest

sens³⁷, potrivit articolului 4 din Directiva păsări.

64. Cu toate acestea, nu este cert că proiectul de irigare ar asigura în mod independent continuarea exploatării. Mai degrabă, proiectul ar determina o modificare a exploatării care, ca urmare a irigării suplimentare și a intensificării agriculturii, ar afecta condițiile oferite de suprafețele care sunt destinate protecției păsărilor. În consecință, ar fi necesare alte măsuri pentru a garanta continuarea exploatării actuale, de exemplu subvenții corespunzătoare³⁸.

65. Prin urmare, nu rezultă că deteriorarea este justificată.

6. Cu privire la eliminarea încălcării

66. În sfârșit, la data relevantă, și anume la 22 februarie 2005, data expirării termenului

37 — A se vedea Concluziile prezentate în cauza Comisia/Italia (citată la nota de subsol 15, punctul 75) și Concluziile din 23 februarie 2006 prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 13 iulie 2006, Comisia/Portugalia (C-191/05, Rec., p. I-6853, punctul 14), precum și, pentru APS clasificate, Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-6/04, Rec., p. I-9017, punctul 33 și următoarele).

38 — A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 2005, Comisia/Finlanda (C-344/03, Rec., p. I-11033, punctele 35, 38 și 40), și Concluziile noastre din 11 ianuarie 2007 prezentate în cauza Comisia/Austria (C-507/04, Rep., p. I-5939, punctul 61).

acordat de Comisie în avizul motivat, Spania nu pusese capăt încălcării articolului 4 din Directiva păsări.

cazuri. Din acest motiv, la data relevantă, Spania nu încetase încălcarea.

67. Până în acel moment, Spania a desemnat și alte APS pe teritoriul proiectului. Independent de clasificarea altor suprafețe după expirarea termenului, desemnarea de APS nu este totuși suficientă pentru a pune capăt încălcării. Astfel cum subliniază părțile în mod repetat, prezenta cauză nu are ca obiect obligația de clasificare a ariilor, ci urmărește să se stabilească dacă arii de protecție *de facto* a păsărilor au fost afectate prin declarația de impact de mediu.

69. În concluzie, se constată că, prin declarația de impact de mediu cu privire la proiectul de irigare a zonei irigabile a canalului Segarra-Garrigues, Spania nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatele (1) și (4) din Directiva păsări.

V — Cu privire la cheltuielile de judecată

68. O încetare a încălcării ar fi implicat, așadar, renunțarea la proiect, cel puțin pentru ariile de protecție *de facto* a păsărilor, sau, alternativ, clasificarea acestor arii și punerea în aplicare a procedurii conform articolului 7 coroborat cu articolul 6 alineatele (3) și (4) din Directiva habitate. În speță, nu se regăsește niciunul dintre cele două

70. Conform articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Deși acțiunea este inadmisibilă în parte, Comisia și-a probat pretențiile cu privire la proiectul în litigiu. În consecință, Spania va fi obligată la plata cheltuielilor de judecată.

VI — Concluzie

71. Prin urmare, propunem Curții să decidă după cum urmează:

- 1) Prin declarația de impact de mediu cu privire la proiectul de irigare a zonei irigabile a canalului Segarra-Garrigues, Regatul Spaniei nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 4 alineatele (1) și (4) din Directiva 79/409/CEE a Consiliului privind conservarea păsărilor sălbatice.

- 2) Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.

- 3) Obligă Regatul Spaniei la plata cheltuielilor de judecată.