



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
EVGENI TANCHEV
prezentate la 19 aprilie 2018¹

Cauza C-164/17

**Edel Grace
Peter Sweetman
împotriva
An Bord Pleanála**

interveniente:

**ESB Wind Development Limited,
Coillte,
The Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht**

[cerere de decizie preliminară formulată de Supreme Court (Curtea Supremă, Irlanda)]

„Cerere de decizie preliminară – Mediu – Directiva 92/43/CEE – Articolul 6 alineatul (3) – Directiva 2009/147/CE – Evaluarea efectelor unui proiect de parc eolian pentru o arie de protecție specială – Eretele vânăt (*Circus cyaneus*) – Măsuri de atenuare”

I. Introducere

1. Eretele vânăt (*Circus cyaneus*) este o pasăre emblematică, celebră printre altele pentru așa-numitul „dans aerian”, prin care execută acrobații aeriene, efectuând rotiri, întoarceri și tumbe în aer cu scopul de a atrage un partener².
2. ESB Wind Development și Coillte doresc să construiască un parc eolian la Keeper Hill, Comitatul Tipperary, într-o arie special desemnată pentru protecția eretelui vânăt, în temeiul Directivei 2009/147/CE (denumită în continuare „Directiva păsări”) ³.
3. Autoritatea irlandeză An Bord Pleanála le-a acordat o autorizație în acest sens, în parte pentru că în opinia sa măsurile propuse de dezvoltatori în cadrul unui plan de gestionare a speciilor și a habitatului respectă obligațiile prevăzute la articolul 6 alineatul (3) din Directiva 92/43/CEE (denumită în continuare „Directiva habitate”) ⁴, care impune An Bord Pleanála, în calitate de autoritate națională competentă, sarcina de a se asigura că proiectul de parc eolian nu va avea efecte negative asupra integrității ariei desemnate pentru eretele vânăt.

¹ Limba originală: engleza.

² A se vedea de exemplu filmul produs în cadrul „Skydancer Conservation Project” (Proiectul de conservare a „dansatorului aerian”, 2011-2015) al Royal Society for the Protection of Birds (Societatea regală britanică pentru protecția păsărilor), menit să promoveze conservarea eretelui vânăt în Anglia, film disponibil la adresa <https://www.rspb.org.uk/our-work/conservation/conservation-and-sustainability/safeguarding-species/skydancer>

³ Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (versiune codificată) (JO 2010, L 20, p. 7).

⁴ Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO 1992, L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109).

4. Edel Grace și Peter Sweetman (denumiți în continuare „reclamanții”) contestă autorizația menționată. Aceștia sunt de părere că, ținând seama de toate împrejurările relevante, cerințele prevăzute la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate nu au fost respectate. Ei au contestat autorizația acordată de An Bord Pleanála în fața instanțelor irlandeze. Litigiul a ajuns la Supreme Court [Curtea Supremă, Irlanda], care a sesizat Curtea cu o cerere de trimitere preliminară în vederea soluționării litigiului.

5. Curtea a avut deja ocazia să examineze domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. Situația de fapt din acțiunea principală este diferită de cea examinată în hotărârile anterioare, având în vedere particularitățile habitatului eretelui vânăt și modul în care se asigură nevoile acestuia prin intervenția omului.

6. În plus, nu este prima dată când Curtea este sesizată cu o cauză ce implică un conflict între promovarea energiei eoliene și protecția păsărilor, ambele constituind măsuri laudabile ce contribuie la protecția mediului⁵. Având în vedere necesitatea de a concilia utilizarea crescândă de către statele membre a energiei din resurse regenerabile precum energia eoliană și protecția conferită habitatelor și speciilor precum eretele vânăt, în temeiul Directivei păsări și al Directivei habitate, prezenta cauză conferă Curții o ocazie valoroasă și oportună pentru a-și dezvolta jurisprudența referitoare la articolul 6 din Directiva habitate.

II. Cadrul juridic

A. Directiva păsări

7. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva păsări prevede că statele membre desemnează cele mai adecvate teritorii pentru protecția păsărilor enumerate în anexa I la această directivă ca arii de protecție specială (denumite în continuare „APS”), după cum urmează:

„(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.”

8. Articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări conține cerințele privind protecția APS:

„Statele membre iau măsurile corespunzătoare pentru a evita, în zonele de protecție menționate la alineatele (1) și (2), poluarea sau deteriorarea habitatelor sau orice alt efect negativ asupra păsărilor, în măsura în care acestea au relevanță în contextul obiectivelor prezentului articol.”

⁵ Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Comisia/Bulgaria (C-141/14, EU:C:2015:528, punctul 1). A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 iulie 2011, Azienda Agro-Zootecnia Franchini și Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502), și Hotărârea din 14 ianuarie 2016, Comisia/Bulgaria (C-141/14, EU:C:2016:8).

B. Directiva habitate

9. Directiva habitate prevede stabilirea unor situri de importanță comunitară (denumite în continuare „SIC”), care sunt menite să asigure conservarea anumitor tipuri de habitate și a anumitor specii de animale și plante. SIC prevăzute în Directiva habitate, împreună cu APS prevăzute în Directiva păsări, formează rețeaua Natura 2000.

10. În cadrul părții intitulate „Conservarea habitatelor naturale și a habitatelor speciilor”, articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate prevede:

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

11. Articolul 7 din Directiva habitate prevede aplicabilitatea acestor dispoziții în privința APS prevăzute de Directiva păsări după cum urmează:

„Obligațiile care decurg din articolul 6 alineatele (2), (3) și (4) din prezenta directivă înlocuiesc orice obligații rezultând de la articolul 4 alineatul (4) prima teză din [Directiva păsări] în ceea ce privește ariile clasificate în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din [această] directivă sau recunoscute în mod similar în conformitate cu articolul 4 alineatul (2), începând cu data punerii în aplicare a [acestei] directive sau cu data clasificării sau recunoașterii de către statul membru în conformitate cu [Directiva păsări], dacă aceasta din urmă are loc după prima.”

III. Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

12. Eretele vânăt (*Circus cyaneus*) este o pasăre de pradă de talie medie, cu fața asemănătoare cu cea a bufniței, care se întâlnește în general în multe zone din Europa și din Asia⁶. Este o specie de pasăre a cărei conservare prezintă importanță internațională⁷, fiind menționată în anexa I la Directiva păsări⁸. În temeiul articolului 4 alineatul (1) din Directiva păsări, speciile menționate în anexa I la directivă constituie obiectul unor măsuri speciale de conservare a habitatelor acestora pentru a li se asigura supraviețuirea și reproducerea⁹, iar statele membre sunt obligate să desemneze cele mai adecvate teritorii ca ASP pentru conservarea acestor specii.

6 A se vedea de exemplu BirdWatchIreland, „The bird behind the headlines: getting to know the Hen Harrier” [Pasărea de dincolo de titlurile de pe prima pagină: să facem cunoștință cu eretele vânăt], *eWings*, numărul 64, ianuarie 2015, disponibil la adresa: <http://www.birdwatchireland.ie>

7 De exemplu, eretele vânăt este inclus în lista roșie a speciilor în pericol, întocmită de UICN (Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii și a Resurselor Naturale 2016), disponibilă la adresa <http://www.iucnredlist.org>

8 Eretele vânăt a fost inclus în anexa I la Directiva păsări încă de la adoptarea primei versiuni a acesteia [Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO 1979, L 103, Ediție specială, 15, vol. 001, p. 77-96)] și chiar anterior, în propunerea inițială de directivă a Comisiei. A se vedea Propunerea de directivă a Consiliului privind conservarea păsărilor, COM (76) 676 final, anexa I.

9 A se vedea de asemenea considerentul (8) al Directivei păsări, care prevede în partea relevantă: „Pentru anumite specii de păsări trebuie să se prevadă măsuri de conservare speciale în privința habitatelor acestora pentru a li se asigura supraviețuirea și reproducerea în aria de răspândire.”

13. În 2007, Irlanda a desemnat ca arie de protecție specială (APS) zona cuprinsă între Slieve Felim și Munții Silvermines¹⁰, care cuprinde o zonă cu puțin peste 20 900 de hectare, situată în Comitatele Tipperary și Limerick¹¹. Obiectivul de conservare a APS este de a menține sau de a restabili condițiile favorabile de conservare a eretelui vânăt¹². APS în discuție este considerată a fi „unul dintre refugiile” eretelui vânăt în Irlanda și se află printre cele mai importante 5 situri din Irlanda pentru această specie¹³. Desemnarea APS de către Irlanda a fost consecința unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva sa de Comisie, în cadrul căreia Curtea a declarat, prin Hotărârea din 13 decembrie 2007, că Irlanda nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul Directivei păsări, printre altele pentru că nu a desemnat suficiente APS pentru mai multe specii de păsări, inclusiv eretele vânăt¹⁴.

14. În cauza principală, reclamantii contestă acordarea autorizației de construire de către autoritatea irlandeză An Bord Pleanála (denumită în continuare „An Bord”) pentru dezvoltarea unui parc eolian alcătuit din 16 turbine eoliene și din infrastructura aferentă (denumit în continuare „parcul eolian”), situat în întregime în interiorul APS¹⁵. Parcul eolian acoperă o suprafață de 832 de hectare de teren deținută de Coillte, societate aflată în proprietatea statului care desfășoară activități de silvicultură comercială și care, împreună cu ESB Wind Development Limited, entitate de stat din sectorul energetic, sunt dezvoltatorii parcului eolian (denumiți în continuare, împreună, „dezvoltatorii”), având calitatea de interveniente în cauză.

15. Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht [Ministerul Artelor, Patrimoniului și Regiunii de Limbă Galică (denumit în continuare „Ministerul”)] este ministerul din cadrul guvernului irlandez responsabil cu National Parks and Wildlife Service [Serviciul pentru Parcuri Naționale și Animale Sălbatică, denumit în continuare „SPNAS”), însărcinat cu protecția habitatelor și a anumitor specii de păsări, desemnat în calitate de parte intervenientă în cauza principală. Acesta a participat la procesul de amenajare a parcului eolian.

16. Potrivit informațiilor prezentate Curții, în anul 2013 dezvoltatorii au prezentat North Tipperary County Council [Consiliul comitatului North Tipperary, denumit în continuare „Consiliul comitatului”) o cerere de autorizare pentru construirea parcului eolian. Acesta a refuzat acordarea autorizației de construire pe motiv că parcul eolian, care ar conduce la o reducere semnificativă a habitatului ce oferă resurse de hrană pentru eretele vânăt, ar avea un impact extrem de nefast asupra stadiului de conservare a APS.

17. Dezvoltatorii au contestat decizia Consiliului comitatului în fața An Bord. Ulterior contestației au urmat mai multe schimburi între dezvoltatori și Minister și a fost emis raportul inspectorului An Bord.

10 S.I. Nr. 587/2011 – Comunitățile Europene [Conservarea păsărilor sălbatice (Aria de Protecție Specială 004165 Slievefelim-Munții Silvermines)], anexa 3, disponibilă la <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2011/si/588/made/en/print>

11 Din ordonanța de trimitere rezultă că APS are o suprafață totală de 20 935 de hectare. A se vedea de asemenea Formularul standard Natura 2000 pentru situl IE0004165, APS Slievefelim-Munții Silvermines, disponibil la adresa <https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/natura2000/NF004165.pdf> (denumit în continuare „Formularul standard Natura 2000”).

12 Obiectivele de conservare pentru APS Slievefelim-Munții Silvermines [004165] din 15 august 2016, disponibile la adresa https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/conservation_objectives/CO004165.pdf

13 A se vedea de asemenea Formularul standard Natura 2000, Sinteza a sitului APS Slievefelim-Munții Silvermines, disponibilă la adresa <https://www.npws.ie/sites/default/files/protected-sites/synopsis/SY004165.pdf>

14 Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, punctul 105); a se vedea de asemenea punctele 170 și 175. De reținut că eretele vânăt a fost menționat și în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Irlandei; a se vedea Concluziile avocatului general La Pergola prezentate în cauza Comisia/Irlanda (C-392/96, EU:C:1998:612, punctul 45), precum și în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva Franței; a se vedea Hotărârea din 7 decembrie 2000, Comisia/Franța (C-374/98, EU:C:2000:670, punctul 16), și Concluziile prezentate de avocatul general Alber în cauza Comisia/Franța (C-374/98, EU:C:2000:86, punctul 35).

15 În observațiile scrise, ESB Wind Development și Coillte afirmă că electricitatea generată de parcul eolian va fi direcționată către rețeaua națională de energie electrică și va înlocui electricitatea generată din combustibili fosili, în cadrul angajamentului guvernului irlandez de a combate schimbările climatice și de a reduce emisiile de gaze cu efect de seră.

18. La 22 iulie 2014, An Bord a acordat dezvoltatorilor parcului eolian autorizația de construire. În cadrul unei evaluări considerate corespunzătoare în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, An Board a concluzionat că, sub rezerva unor măsuri de atenuare identificate în propunerea dezvoltatorilor, care includeau punerea în aplicare a Planului de gestionare a habitatelor și a speciilor (denumit în continuare „planul de gestionare”), parcurile eoliene nu vor afecta integritatea APS.

19. Reclamanții au contestat decizia An Board în fața High Court [Înalta Curte, Irlanda], care a respins cererea pentru mai multe motive. Reclamanții au obținut apoi autorizația de a formula un recurs în fața Supreme Court of Ireland [Curtea Supremă, Irlanda], care a decis să adreseze Curții o întrebare preliminară.

20. Instanța de trimitere consideră că dificultatea de interpretare care apare în prezenta cauză rezultă din faptul că o parte a habitatului eretelui vânăt, esențială pentru menținerea integrității APS, nu este statică, ci se modifică în timp, astfel că eretele vânăt populează diferitele părți ale sitului în momente diferite, situație care depinde de modul în care este administrat situl prin intervenția omului.

21. Pentru a furniza contextul situației de fapt din speță, o anexă care preia situația de fapt stabilită de instanța de trimitere este anexată la ordonanța de trimitere (denumită în continuare „anexa”). Anexa oferă informații privind, printre altele, habitatul eretelui vânăt, potențialul impact al parcului eolian asupra eretelui vânăt și măsurile prevăzute în planul de gestionare în vederea soluționării acestui impact. Întrucât aspectele respective constituie nucleul prezentei cauze, considerăm util să prezentăm informațiile relevante referitoare la aceste aspecte.

22. În ceea ce privește habitatul eretelui vânăt, anexa precizează că eretele vânăt este o pasăre care trăiește în general în zonele rurale și necesită vaste zone de teren adecvate pentru căutarea hranei. Turbăria și pajiștile necultivate au fost considerate în mod tradițional habitatul de bază al eretelui vânăt, însă, odată cu dezvoltarea silviculturii comerciale, căutarea hranei în cadrul noilor plantații forestiere a devenit mai răspândită. Habitatele preferate pentru căutarea hranei de către eretele vânăt sunt turbăriile și pajiștile, culturile agricole de munte, noile plantații forestiere în care copacii au sub 2 m înălțime și etapele mai târzii ale celei de a doua rotații a plantațiilor de predesiș. Eretele vânăt evită terenurile pe care se practică agricultura intensivă, plantațiile forestiere ajunse la maturitate și plantațiile forestiere recent defrișate. Astfel, o pădure care nu a fost rarefiată sau tăiată, ci pur și simplu lăsată să se maturizeze până ce va forma un coronament închis¹⁶, nu va reprezenta o zonă adecvată de căutare a hranei pentru eretele vânăt.

23. Conform anexei, populația de erete vânăt din cadrul APS va depinde tot mai mult de prezența turbăriilor și a pajiștilor și de plantațiile de predesiș aflate la a doua rotație. Se pare că suprafața zonei de turbării și de pajiști va rămâne relativ constantă, însă cantitatea de predesiș la a doua rotație se va schimba. Rezultă că localizarea efectivă a zonei de căutare a hranei pentru eretele vânăt în cadrul APS are o natură mai degrabă dinamică decât statică, întrucât se modifică în mod constant prin gestionarea activă a pădurilor, efectuată în prezent. O carență în gestionarea activă a plantațiilor forestiere ar determina ea însăși pierderea habitatului de căutare a hranei.

24. Anexa identifică patru potențiale impacturi cauzate de parcul eolian asupra eretelui vânăt. *Primo*, va exista o *dispariție permanentă și directă a habitatului*, estimată la 9 hectare, ceea ce reprezintă puțin peste 1 % din totalul suprafeței sitului. Această pierdere include:

- aproximativ 1 hectar de turbărie tăiată și de pajiști umede care constituie în prezent un habitat adecvat de căutare a hranei ar dispărea în favoarea unei turbine și a căii de acces aferente;

¹⁶ În general, o pădure este cu coronament închis atunci când coroanele copacilor se suprapun, formând practic un strat continuu, în timp ce în pădurea cu coronament deschis copacii sunt mai depărtați, lăsând astfel zone deschise, însoțite. A se vedea de exemplu Allaby, M., editor, *A Dictionary of Plant Sciences*, ediția a III-a, Oxford University Press, 2012/2013.

- alte 2 hectare de turbărie tăiată ar dispărea în favoarea unei zone de depozitare pentru parcul eolian (sub forma unei berme pentru piatră excavată, improprie pentru utilizarea în construcții), dar „se estimează că acestea vor fi recuperate într-o anumită măsură pe termen mediu și lung”; și
- restul de suprafață, de aproximativ 6 hectare, constituită în cea mai mare parte din păduri de conifere mature, nu prezintă interes actualmente pentru eretele vânat, dar ar putea prezenta dacă sau când aceasta va fi replantată.

25. *Secundo*, se presupune că *efectul de deplasare* a eretelui vânat pe o rază de 250 de metri în jurul turbinelor eoliene va determina o pierdere de 162,7 hectare de habitate pentru căutarea hranei pe toată durata proiectului.

26. *Tertio*, se preconizează că *activitatea de construcții* din cadrul parcului eolian va descuraja căutarea hranei.

27. *Quarto*, *riscul de coliziune* a eretilor cu turbinele este considerat redus, conform studiilor disponibile.

28. Anexa descrie măsurile propuse în planul de gestionare pentru modificarea regimului de gestionare aplicat în prezent și pentru remedierea potențialului impact al parcului eolian asupra eretelui vânat¹⁷. În primul rând, planul de gestionare va reconverti 3 suprafețe, în prezent plantate, în turbării de acoperire, înainte de construirea parcului eolian, cuprinzând un total de 41,2 hectare, din care 14,2 hectare se află la mai puțin de 250 de metri de o turbină.

29. În al doilea rând, pe durata proiectului, planul de gestionare va supune alte 137,3 hectare de pădure aflate la cea de a doua rotație unei gestionări „atente”. Această gestionare „atentă” prevede tăierea și înlocuirea pădurii cu coronament închis din prezent, astfel încât să garanteze prezența permanentă a 137,3 hectare de pădure cu coronament permanent deschis ca habitat destinat hrănirii, cu scopul de a asigura un habitat permanent pentru căutarea hranei și un coridor ecologic între două zone de turbărie deschisă. Această operațiune s-ar efectua în etape, începând cu anul de dinaintea începerii construcției.

30. În al treilea rând, lucrările de construcții ar fi limitate în general la perioadele din afara sezonului principal de împerechere.

31. În consecință, instanța de trimitere arată că, astfel cum rezultă din anexă, o proporție semnificativă a APS este reprezentată de o zonă utilizată pentru silvicultura comercială care nu asigură un habitat adecvat pentru eretele vânat decât într-o perioadă a ciclului de viață al coniferelor. Dacă în lipsa unei gestionări a silviculturii comerciale, toți copacii ar fi lăsați să ajungă la maturitate în loc să fie tăiați și înlocuiți cu plantații noi, habitatul din părțile împădurite ale APS ar înceta să mai fie benefic pentru eretele vânat. Astfel, obiectivul esențial care a stat la baza desemnării APS poate fi îndeplinit dacă pădurea se află într-o fluctuație dinamică constantă ca rezultat al activității de silvicultură comercială, astfel încât părțile din aceasta care oferă un habitat adecvat eretelui vânat la un moment dat se află în continuă schimbare.

32. Pe baza acestor date, instanța de trimitere concluzionează că habitatul care va fi pierdut ca urmare a construirii parcului eolian nu va face parte în mod necesar din habitatul adecvat în orice moment, ci va face parte doar din habitatul care ar putea fi adecvat în funcție de regimul de silvicultură comercială adoptat. Or, instanța de trimitere susține că este discutabil dacă pierderea permanentă, pe durata

¹⁷ Conform anexei, planul de gestionare are trei obiective principale: (1) să restabilească suprafețele de turbărie de acoperire și de pajiști umede (habitate naturale ale zonei) în două locuri specifice din cadrul sitului; (2) să asigure arii de habitat optim pentru eretele vânat, cocoșul de munte și alte animale sălbatice din cadrul sitului, pe durata proiectului; și (3) să asigure un pasaj de legătură între ariile de habitat de turbărie adecvate pentru eretele vânat.

proiectului, a unei arii importante din habitatul potențial presupune că integritatea esențială a unei APS este compromisă, chiar dacă gestionarea în ansamblu a sitului va fi realizată într-un mod care să mențină, dacă nu chiar să îmbunătățească, capacitatea acestuia de a oferi un habitat pentru eretele vânat.

33. Având în vedere cele ce precedă, instanța de trimitere consideră că planul de gestionare cel puțin va menține sau chiar va crește suprafața de habitat adecvat disponibilă. Cu toate acestea, consideră că nu este clar, în vederea interpretării corecte a articolului 6 din Directiva habitate, având în vedere natura dinamică a sitului, dacă este posibil în temeiul dreptului Uniunii și al jurisprudenței Curții ca planul de gestionare să fie considerat măsură de atenuare, astfel cum susține An Board, iar nu compensatorie, astfel cum susțin reclamantii, prima dintre măsuri fiind reflectată la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, iar cea de a doua la articolul 6 alineatul (4) din aceeași directivă.

34. În aceste circumstanțe, Supreme Court of Ireland [Curtea Supremă, Irlanda] a adresat Curții următoarele întrebări:

„În cazul în care

- (a) obiectivul esențial al unui sit protejat este de a asigura un habitat unei anumite specii,
- (b) natura habitatului adecvat pentru specia respectivă presupune că partea sitului care este adecvată se va modifica în timp, în mod necesar, și
- (c) în cadrul unui proiect de dezvoltare propus urmează a fi pus în aplicare un plan de gestionare a sitului în ansamblul său (cuprinzând inclusiv modificările privind gestionarea părților sitului care nu sunt direct afectate de proiect ca atare), cu scopul de a garanta că, în orice moment, partea din sit adecvată pentru a oferi un habitat, astfel cum acesta a fost menționat anterior, nu se va reduce ci, chiar se va putea extinde; dar
- (d) pe durata existenței proiectului de dezvoltare, o parte a sitului nu va avea potențialul de a asigura un habitat corespunzător,

măsuri precum cele descrise la litera (c) pot să fie considerate, în mod corect, ca fiind măsuri de atenuare?”

35. Reclamantii, dezvoltatorii, An Board, guvernul neerlandez și Comisia au depus observații scrise. Toate părțile au participat la ședința care s-a desfășurat la 1 februarie 2018.

IV. Observațiile părților

36. Reclamantii și Comisia susțin că măsurile propuse în planul de gestionare sunt insuficiente pentru a fi considerate măsuri de protecție (de atenuare)¹⁸ în sensul jurisprudenței Curții care interpretează articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, deoarece nu evită sau nu reduc efectele adverse asupra integrității APS generate de parcul eolian. Acest argument a fost formulat cu invocarea hotărârilor pronunțate de Curte în special în cauzele Sweetman¹⁹, Briels²⁰, Orleans²¹ și Comisia/Germania

18 A se vedea punctele 56 și 57 din prezentele concluzii.

19 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220).

20 Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330).

21 Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583).

(„centrala Moorburg”)²². Reclamanții și Comisia subliniază în special că natura dinamică a habitatului și modul în care acesta este administrat nu sunt determinante întrucât există părți ale habitatului (zonele de turbării și de pajști) care nu sunt deloc dinamice, iar APS trebuie apreciată în integralitatea sa, ținând seama de toate activitățile eretelui vânat în ansamblul ariei protejate.

37. Reprezentantul reclamanților a subliniat în ședință, printre altele, că APS trebuie privită ca un ansamblu compus din ariile care au potențialul de a oferi un habitat adecvat, iar nu doar ca o zonă alcătuită din „bucăți individuale” care constituie habitatul eretelui vânat la un moment dat. Prin urmare, nu este posibil să se construiască și să se exploateze turbinele eoliene fără a reduce suprafața care are potențialul de a furniza un habitat adecvat pentru eretele vânat pe durata de viață a proiectului și, prin urmare, va exista o pierdere semnificativă de habitat adecvat pentru eretele vânat, care constituie un efect negativ direct asupra integrității APS și care nu va fi evitat sau minimizat prin măsurile propuse în planul de gestionare.

38. Reprezentantul Comisiei a susținut de asemenea în cadrul ședinței că o abordare bazată pe „lipsa unei pierderi nete” a habitatului existent și, prin urmare, fără a lua în considerare ariile care au potențial de habitat destinat hrănirii, ar conduce la acordarea unei protecții mai reduse pentru speciile desemnate decât pentru tipurile de habitate desemnate, aspect care nu intră în obiectivul Directivei habitate.

39. Mai mult, Comisia afirmă că principalele două obligații impuse de articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența Curții, măsurilor propuse în planul de gestionare, nu au fost îndeplinite. În primul rând, nu există nicio măsură în cadrul planului de gestionare care să atenueze impactul negativ rezultat din pierderea directă și permanentă a unui hectar de turbărie tăiată și de pășune umedă și pierderea directă și temporară a două hectare suplimentare de turbărie tăiată; măsura propusă în planul de gestionare pentru a reface ariile de turbărie de acoperire și de pășuni umede poate compensa pierderea respectivă în alte zone ale APS, dar nu o reduce și nici nu o evită. De asemenea, în ceea ce privește pierderea directă și permanentă a 6 hectare de pădure ajunsă la maturitate și indisponibilitatea unei suprafețe suplimentare de 162,7 hectare de habitat de căutare a hranei ca urmare a efectului de deplasare generat de turbine, măsura propusă în planul de gestiune privind gestionarea „atentă” a altor arii împădurite nu vizează remedierea acestei pierderi a potențialelor zone adecvate pentru căutarea hranei, ci mai degrabă compensarea efectului respectiv. În al doilea rând, măsurile stabilite în planul de gestionare nu puteau fi estimate cu certitudinea necesară, conform jurisprudenței Curții, în momentul în care autoritățile au autorizat proiectul.

40. Guvernul neerlandez, An Board și dezvoltatorii susțin că articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate a fost respectat. Astfel, măsurile propuse în planul de gestionare sunt suficiente pentru a constitui măsuri de protecție (de atenuare) care evită sau reduc efectele negative asupra integrității APS. Aceștia mai susțin că hotărârile pronunțate de Curte în cauzele Sweetman, Briels, Orleans și Comisia/Germania („centrala Moorburg”) sunt diferite de prezenta cauză și subliniază că litigiul principal are ca obiect protecția unei specii, iar nu a unui tip de habitat, fiind astfel necesar să fie luate în considerare obiectivele de conservare și caracteristicile constitutive ale APS în raport cu speciile respective. Aceștia contestă de asemenea afirmația Comisiei potrivit căreia măsurile propuse în cadrul planului de gestionare nu aveau nivelul de certitudine necesar la momentul autorizării acestor măsuri de către An Board.

41. În special, guvernul neerlandez susține că testul aplicat efectelor negative asupra integrității sitului în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate este diferit atunci când este vorba despre un habitat pentru anumite specii (de păsări), în raport cu un tip de habitat natural, deoarece trebuie să ia în considerare obiectivele APS pentru speciile vizate. În această privință, guvernul afirmă că trebuie să

²² Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301).

se facă distincție și între un potențial habitat adecvat și un habitat efectiv utilizat, cu rezultatul că pierderea unei părți a habitatului care nu este utilizată nu poate fi considerată în sine efect negativ semnificativ, având în vedere natura dinamică a sitului și mobilitatea eretelui vânat, și că aria utilizată efectiv ca habitat de eretele vânat nu va fi redusă.

42. An Board susține printre altele că era obligată să analizeze dacă proiectul preconizat va afecta în mod negativ caracterul durabil esențial al APS, respectiv dacă acesta ar reduce protecția oferită de APS pentru eretele vânat și în special dacă ar afecta caracterul de habitat adecvat pentru căutarea hranei. În acest context, pierderea unui habitat adecvat și a unui habitat neadecvat nu constituie neapărat un efect negativ în sine, întrucât habitatul are întotdeauna o evoluție dinamică. Prin urmare, pierderea unei părți din habitatul din cadrul APS trebuie analizată în contextul ansamblului proiectului preconizat, care include gestionarea activă a habitatului de atenuare propus în cadrul planului de gestionare.

43. În opinia An Board, și contrar argumentelor prezentate de reclamant, această gestionare activă nu compensează, după eveniment, efectele adverse ale acestuia. Mai degrabă, ea garantează că, pe întreaga durată a proiectului autorizat, gestionarea comercială a pădurii este de asemenea natură încât cantitatea de habitat adecvat pentru eretele vânat se menține sau chiar crește. Astfel, măsurile propuse în planul de gestionare care, astfel cum subliniază An Board, fac parte integrantă din proiectul preconizat, sunt destinate evitării oricăror efecte adverse produse de parcul eolian asupra eretelui vânat, garantând că habitatul de căutare a hranei nu va suferi nicio pierdere netă, acesta urmând de fapt a beneficia de o creștere netă. În special, reprezentantul An Board a subliniat în ședință că nu există nicio pierdere permanentă în acest caz, întrucât habitatele nu au ele însele o valoare intrinsecă, iar gestionarea pădurilor asigură un habitat continuu, acest lucru fiind valabil și pentru zonele de turbării și de pajiști, iar faptul că nu s-a produs „nicio pierdere netă” este doar un aspect de fapt invocat de An Board în circumstanțele specifice ale procedurii.

44. Dezvoltatorii afirmă, printre altele, că pierderea care rezultă din dispariția directă și permanentă a 9 hectare de habitat și din indisponibilitatea a 162,7 hectare de habitat de căutare a hranei ca urmare a efectului de deplasare trebuie analizată în contextul său. Ea nu înseamnă că nu vor exista arii corespunzătoare pentru hrănirea și cuibăritul eretelui vânat în alte părți din cadrul APS, iar măsurile propuse în planul de gestionare garantează că va exista mereu o arie disponibilă pentru hrănirea și cuibăritul eretelui vânat, cu o suprafață cel puțin egală cu cea disponibilă în prezent. Reprezentantul dezvoltatorului a susținut de asemenea în ședință că măsurile propuse în planul de gestiune sunt foarte departe de a fi lipsite de gradul de certitudine cerut în jurisprudența Curții și că, în orice caz, problema incertitudinii este o chestiune de fapt a cărei analiză nu este de competența Curții.

V. Analiză

45. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, în împrejurări ce implică un sit desemnat pentru protecția și conservarea unei specii, care este parțial modificat în timp prin intervenție umană pentru a răspunde nevoilor speciei, articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate trebuie interpretat în sensul că un proiect care împiedică, pe durata acestuia, o parte din zona protejată să devină habitat adecvat pentru o specie căreia situl îi este destinat în prezent, dar care este însoțit de un plan destinat să garanteze că suprafața totală de habitat adecvat pentru specia respectivă nu este redusă și poate fi chiar extinsă, produce efecte negative asupra integrității sitului.

46. Prin urmare, întrebarea instanței de trimitere vizează în esență evaluarea măsurilor propuse în planul de gestionare cu privire la dispariția habitatului eretelui vânăt ca urmare a pierderii directe și permanente a 9 hectare de habitat și a indisponibilității a 162,7 hectare de habitat ca urmare a efectului de deplasare al turbinelor²³.

47. Considerăm că, atunci când urmează să se stabilească dacă o autoritate națională competentă a respectat obligațiile care îi reveneau în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, trebuie să se țină seama de ansamblul sitului desemnat drept APS în beneficiul unei anumite specii. Excluderea ariilor care nu au fost încă invocate pentru a furniza un habitat (ariile potențiale) din aprecierea chestiunii dacă măsurile propuse pentru atenuarea efectelor negative ale proiectului preconizat sunt suficiente nu este în conformitate cu jurisprudența Curții care a interpretat această dispoziție. În cadrul procedurii principale, aceasta înseamnă că măsurile propuse prin intermediul planului de gestionare nu îndeplinesc cerința privind caracterul suficient al măsurilor de protecție (de atenuare) prevăzută la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

48. Analiza noastră cuprinde trei părți. În primul rând, vom furniza câteva observații preliminare cu privire la anumite obligații impuse autorităților naționale competente în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența Curții, și care sunt pertinente pentru prezenta cauză. În al doilea rând, vom examina hotărârile relevante ale Curții privind domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate. În al treilea rând, vom examina aplicarea lor la împrejurările din prezenta cauză.

A. Observații preliminare

49. În ceea ce privește ariile clasificate drept APS, articolul 7 din Directiva habitate prevede că obligațiile rezultând din articolul 4 alineatul (4) prima teză din Directiva păsări sunt înlocuite cu obligațiile care decurg din articolul 6 alineatele (2)-(4) din Directiva habitate, începând cu data punerii în aplicare a acesteia sau cu data clasificării în conformitate cu Directiva păsări, dacă aceasta din urmă are loc după prima²⁴. Aceasta înseamnă că planurile sau proiectele care afectează siturile clasificate ca APS în temeiul Directivei păsări, precum în cazul parcului eolian din prezenta cauză, sunt supuse cerințelor prevăzute, printre altele, la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

50. Pe scurt, articolul 6 din Directiva habitate prevede cele ce urmează. Articolul 6 alineatul (1) din Directiva habitate urmărește să garanteze luarea unor măsuri pozitive în mod constant, în scopul de a asigura menținerea sau restabilirea stadiului de conservare a sitului respectiv, în timp ce alineatele (2)-(4) ale aceluiași articol au o finalitate diferită, în sensul că urmăresc să prevină apariția unui prejudiciu adus sitului sau, în cazurile excepționale în care prejudiciul trebuie tolerat, să minimizeze acest prejudiciu. Articolul 6 alineatul (2) impune autorităților competente din statele membre o obligație generală care constă în evitarea deteriorărilor sau a perturbărilor. Articolul 6 alineatele (3) și (4) se aplică numai atunci când există un plan sau un proiect care nu are o legătură directă cu gestionarea sitului sau nu este necesar pentru aceasta²⁵.

23 Observăm că întrebarea preliminară nu se referă la potențialul impact al parcului eolian enunțat în anexă în ceea ce privește activitățile de construcție și efectele legate de coliziuni (a se vedea punctele 26, 27 și 30 din prezentele concluzii). În consecință, nu vom continua analiza lor.

24 A se vedea de exemplu Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Spania (C-404/09, EU:C:2011:768, punctul 97 și jurisprudența citată).

25 Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Sweetman (C-258/11, EU:C:2012:743, punctele 41-45).

51. Curtea a stabilit că dispozițiile articolului 6 din Directiva habitate trebuie interpretate ca un ansamblu coerent, în lumina obiectivelor de conservare urmărite de această directivă. Astfel, alineatele (2) și (3) ale acestui articol urmăresc asigurarea aceluiași nivel de protecție a habitatelor naturale și a habitatelor speciilor, în timp ce alineatul (4) al articolului respectiv nu constituie decât o dispoziție derogatorie de la a doua teză a alineatului (3) menționat²⁶, permițând astfel autorității naționale competente să autorizeze un plan sau un proiect, în anumite circumstanțe, în pofida unui rezultat negativ al evaluării efectuate în temeiul articolului 6 alineatul (3).

52. Articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate prevede o procedură de evaluare de către autoritățile naționale competente prin care se urmărește să se garanteze, prin intermediul unui control prealabil, că un plan sau proiect care nu are o legătură directă cu gestionarea sitului respectiv sau nu este necesar pentru gestionarea sa, dar care l-ar putea afecta în mod semnificativ, nu va fi autorizat decât în măsura în care nu va aduce atingere integrității acestui sit. Dispoziția menționată prevede, astfel, două faze. Prima fază, menționată în prima teză a alineatului (3) al articolului 6 din Directiva habitate, impune autorităților naționale competente obligația de a efectua o evaluare corespunzătoare a efectelor unui plan sau ale unui proiect asupra sitului protejat atunci când există probabilitatea ca planul sau proiectul respectiv să afecteze acest sit în mod semnificativ²⁷.

53. Cea de a doua fază, relevantă pentru prezenta cauză, vizată la articolul 6 alineatul (3) a doua teză din Directiva habitate, care intervine ca urmare a evaluării corespunzătoare menționate, limitează autorizarea unui astfel de plan sau proiect de către autoritățile naționale competente la condiția ca acesta să nu aibă efecte negative asupra integrității sitului vizat, sub rezerva dispozițiilor alineatului (4) al articolului 6 (a se vedea punctele 57 și 58 din prezentele concluzii)²⁸.

54. În consecință, Curtea a stabilit că, în temeiul celei de a doua teze a articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, autoritățile naționale competente pot autoriza un plan sau un proiect numai dacă *sunt convinse* că acesta nu va avea efecte negative asupra integrității sitului respectiv, adică atunci când nu există nicio îndoială rezonabilă din punct de vedere științific cu privire la absența unor asemenea efecte²⁹. Curtea a clarificat de asemenea că la momentul adoptării deciziei de autorizare a realizării proiectului nu trebuie să se mențină nicio îndoială rezonabilă din punct de vedere științific în ceea ce privește lipsa efectelor negative asupra integrității sitului vizat³⁰.

55. Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe constante, autoritățile naționale competente trebuie să refuze autorizarea planului sau a proiectului atunci când persistă o incertitudine cu privire la lipsa efectelor negative asupra integrității sitului respectiv. Curtea a stabilit că acest criteriu de autorizare prevăzut la articolul 6 alineatul (3) a doua teză din Directiva habitate include principiul precauției și permite prevenirea eficientă a efectelor negative asupra integrității siturilor protejate ca urmare a planurilor sau a proiectelor vizate. Un criteriu de autorizare mai puțin strict, a subliniat Curtea, nu ar putea să asigure la fel de eficient îndeplinirea obiectivului de protejare a sitului vizat de această dispoziție³¹.

26 A se vedea în special Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 32 și jurisprudența citată).

27 A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctele 43 și 44).

28 A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 46 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2012:743, punctele 45-51).

29 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punctul 33 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră. A se vedea de asemenea, de exemplu, Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 27 și jurisprudența citată), și Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Comisia/Polonia (C-441/17, EU:C:2018:80, punctul 154).

30 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punctul 42 și jurisprudența citată).

31 A se vedea de exemplu Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelsbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punctele 57 și 58).

56. Aplicarea principiului precauției în cadrul punerii în aplicare a articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate impune autorității naționale competente evaluarea efectelor proiectului asupra sitului în cauză având în vedere *obiectivele de conservare a acestui sit și ținând cont de „măsurile de protecție incluse în proiectul respectiv care urmăresc evitarea sau reducerea eventualelor efecte nocive cauzate în mod direct acestuia, pentru a se asigura că nu afectează integritatea sitului respectiv”*³². Măsurile pe care tocmai le-am descris desemnează în esență ceea ce se înțelege în mod obișnuit prin măsuri de atenuare, sintagmă utilizată de instanța de trimitere în ordonanța de trimitere³³.

57. Până în prezent, Curtea a preferat să nu utilizeze sintagma „măsuri de atenuare” pentru a desemna obligațiile prevăzute la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate pentru motivul că „textul articolului 6 din Directiva habitate nu conține nicio referință la noțiunea «măsură de atenuare»”³⁴. Mai mult, Curtea a subliniat că efectul util al măsurilor de protecție prevăzute la articolul 6 din Directiva habitate urmărește să evite ca, prin măsurile „de atenuare”, dar care în realitate corespund unor măsuri compensatorii, autoritatea națională competentă să eludeze procedurile specifice enunțate la acest articol, autorizând, în temeiul alineatului (3) al acestuia, proiecte care afectează integritatea sitului respectiv³⁵.

58. Prin urmare, din obligațiile care revin autorităților naționale competente în temeiul articolului 6 din Directiva habitate, astfel cum a fost interpretat în jurisprudența Curții, rezultă că trebuie stabilită o distincție între măsurile de protecție care fac parte dintr-un plan sau dintr-un proiect, care evită sau reduc orice efecte negative directe asupra integrității unui sit și care pot fi autorizate în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, pe de o parte, și măsurile compensatorii care compensează sau contracarează efectele negative ale planului sau proiectului asupra integrității unui sit într-un cadru mai larg care pot fi autorizate în temeiul articolului 6 alineatul (4) din această directivă, pe de altă parte³⁶. În acest context se înscrie jurisprudența relevantă a Curții cu privire la domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

B. Jurisprudența relevantă cu privire la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate

59. Astfel cum s-a menționat mai sus, Curtea a avut deja ocazia să examineze domeniul de aplicare al articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, în special în Hotărârile pronunțate în cauzele Sweetman, Briels, Orleans și Comisia/Germania („centrala Moorburg”). Întrucât aceste hotărâri sunt menționate în argumentele părților în fața Curții, vom expune raționamentul Curții în mod detaliat.

60. Cererea de decizie preliminară formulată de Supreme Court of Ireland [Curtea Supremă, Irlanda] în cauza Sweetman viza evaluarea anumitor măsuri propuse în cadrul unui proiect de amenajare rutieră care implica pierderea permanentă și irecuperabilă a unei părți din lapiezurile unui sit desemnat, un tip de habitat natural prioritar prin Directiva habitate³⁷. Prin hotărârea pronunțată,

32 A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 et C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 54 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

33 Sintagma „măsuri de atenuare” este utilizată în doctrină și în textele actelor Uniunii, în special în documentele de orientare ale Comisiei privind articolul 6 din Directiva habitate, disponibile la http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

34 Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 57). A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 aprilie 2018, People Over Wind și Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, punctul 25).

35 Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 33), și Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 58).

36 A se vedea Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 29), și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în această cauză (C-521/12, EU:C:2014:113, punctele 29-36 și 46-51). A se vedea de asemenea, de exemplu, Documentul de orientare privind articolul 6 alineatul (4) din Directiva 92/43/CEE (Directiva habitate) (2007/2012), disponibil pe site-ul indicat la nota de subsol 33, punctul 1.4. În conformitate cu articolul 6 alineatul (4) din Directiva habitate, dacă, în ciuda unui rezultat negativ al evaluării efectelor asupra sitului și în lipsa unei soluții alternative, planul sau proiectul trebuie realizat, cu toate acestea, din motive cruciale de interes public major, autoritățile din statul membru vor lua toate „măsurile compensatorii” necesare pentru a proteja coerența globală a sistemului Natura 2000 și vor informa Comisia cu privire la măsurile compensatorii adoptate. Astfel, autoritățile naționale pot acorda o autorizație în temeiul articolului 6 alineatul (4) din directiva menționată doar în măsura în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute în cadrul acestui alineat. A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctele 60-63 și jurisprudența citată).

37 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220, punctele 11-12 și 26).

Curtea a statuat că faptul de a nu se aduce atingere integrității unui sit, din perspectiva calității sale de habitat natural, în sensul articolului 6 alineatul (3) a doua teză din Directiva habitate, presupune menținerea acestuia într-un stadiu de conservare corespunzător, ceea ce implică „menținerea durabilă a *caracteristicilor constitutive* ale sitului vizat, legate de prezența unui tip de habitat natural, *obiectivul de conservare a acestuia justificând includerea acestui sit*” pe lista siturilor de importanță comunitară, în sensul acestei directive³⁸.

61. Pe baza acestor elemente, Curtea a stabilit că aria în discuție a fost desemnată drept sit care adăpostește un tip de habitat prioritar tocmai ca urmare a prezenței lapiezurilor pe acest sit, acestea constituind o resursă naturală care nu poate fi înlocuită odată ce este distrusă³⁹. Obiectivul de conservare a sitului corespunde astfel menținerii într-un stadiu de conservare corespunzător a caracteristicilor constitutive ale acestui sit, respectiv prezența lapiezurilor⁴⁰. Curtea a concluzionat că, dacă, în urma evaluării adecvate, autoritatea națională competentă concluzionează că acest plan sau proiect va determina pierderea definitivă și ireparabilă, integrală sau parțială, a unui tip de habitat natural prioritar, al cărui obiectiv de conservare justifică desemnarea sitului vizat, este necesar să se considere că un astfel de plan sau de proiect va aduce atingere integrității sitului respectiv și nu poate fi autorizat în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate⁴¹.

62. Cauza Briels privea evaluarea anumitor măsuri incluse într-o propunere de proiect de extindere a unui drum în Țările de Jos care afectau un sit desemnat în temeiul Directivei habitate pentru protejarea tipului de habitat natural de pajiști cu iarbă-albastră, al cărui obiectiv de conservare consta în extinderea ariei acestui habitat și în ameliorarea calității acestuia⁴². Măsurile în discuție aveau ca scop crearea în cadrul acestui sit a unei arii de dimensiuni egale sau mai mari cu acest tip de habitat, într-un alt amplasament al acestui sit, pentru înlocuirea sau extinderea celor afectate.⁴³

63. În hotărârea sa, Curtea a considerat că aceste măsuri nu urmăreau nici să evite, nici să reducă efectele negative semnificative cauzate în mod direct acestui tip de habitat, ci tindeau să compenseze aceste efecte ulterior, neputând garanta astfel că proiectul nu va afecta integritatea sitului respectiv⁴⁴. Mai mult, Curtea a reținut că, „în general, eventualele efecte pozitive ale dezvoltării viitoare a unui nou habitat, care urmărește să compenseze reducerea ariei și a calității aceluiași tip de habitat de pe un sit protejat, chiar cu o arie mai mare și de calitate superioară, nu sunt decât dificil previzibile și, în orice caz, nu vor fi vizibile decât peste câțiva ani”⁴⁵. În consecință, Curtea a reținut că măsurile propuse nu pot fi luate în considerare în cadrul procedurii prevăzute la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate⁴⁶.

64. De reținut că, în Concluziile prezentate în cauza Briels, avocatul general Sharpston a respins argumentul prezentat de guvernul neerlandez și de guvernul Regatului-Unit, argument conform căruia integritatea sitului trebuie considerată în ansamblul său, sub aspectul „pierderilor sau beneficiilor nete”, însemnând că nu contează că se pierde un habitat anume într-o parte a sitului dacă se creează altundeva în cadrul sitului același tip de habitat cu suprafața și calitatea cel puțin echivalente (și preferabil mai mari)⁴⁷. Deși avocatul general a fost de acord că integritatea sitului trebuie privită ca un

38 Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220, punctul 39). Sublinierea noastră. A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 21), și Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 47).

39 A se vedea Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220, punctul 45).

40 A se vedea Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220, punctul 45).

41 A se vedea Hotărârea din 11 aprilie 2013, Sweetman și alții (C-258/11, EU:C:2013:220, punctele 46-48).

42 A se vedea Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctele 9 și 10).

43 A se vedea Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctele 12, 13 și 18).

44 A se vedea Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 31).

45 A se vedea Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 32). A se vedea de asemenea, de exemplu, Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 52).

46 A se vedea Hotărârea din 15 mai 2014, Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:330, punctul 32).

47 Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:113, punctul 40).

ansamblu, ea a subliniat că în orice caz, articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate impune ca evaluarea să se facă în funcție de obiectivele de conservare ale sitului și, chiar dacă se prevede un efect benefic net, există totuși un efect negativ – poate chiar ireparabil – asupra habitatului natural existent și astfel asupra integrității sitului⁴⁸.

65. În Hotărârea pronunțată în cauza Orleans, Curtea era confruntată cu evaluarea măsurilor propuse în cadrul unui proiect de dezvoltare a unui port, care prevedea crearea unui tip de habitat natural care să fie amenajat înainte de producerea oricăror efecte negative eventuale asupra habitatului existent, dar care să fie realizat ulterior evaluării caracterului semnificativ al efectelor negative eventuale asupra integrității sitului respectiv⁴⁹.

66. În hotărârea pronunțată, Curtea a constatat, în primul rând, că efectele negative asupra sitului Natura 2000 în cauză erau certe, întrucât instanța de trimitere, care a constatat că măsurile propuse vor face să dispară un ansamblu de 20 de hectare de terase de maree și de terenuri intermareice, a putut să le cuantifice⁵⁰. În al doilea rând, Curtea a constatat că beneficiile care rezultau din dezvoltarea noilor habitate erau deja luate în considerare în evaluarea efectuată de autoritatea națională și în demonstrarea lipsei unor efecte negative semnificative asupra sitului menționat, în condițiile în care rezultatul dezvoltării acestor zone era incert, întrucât nu era finalizat⁵¹.

67. În consecință, Curtea a considerat că circumstanțele cauzei respective și cele din cauza Briels erau asemănătoare prin aceea că se întemeiau, în momentul evaluării efectelor planului sau ale proiectului asupra sitului în cauză, pe o premisă identică de beneficii viitoare care ar atenua efectele negative semnificative produse asupra acestui sit, în condițiile în care măsurile de dezvoltare respective nu au fost finalizate⁵². Rezulta că efectele negative ale unui plan sau ale unui proiect care nu are legătură directă cu gestionarea unei arii speciale de conservare sau nu este necesar pentru gestionarea sa și care îi afectează integritatea nu intră sub incidența articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate⁵³.

68. În cauza Comisia/Germania („centrala Moorburg”), Comisia a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Germaniei pentru motivul că, printre altele, ar fi considerat în mod eronat o măsură drept măsură de atenuare în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate⁵⁴. Măsura privea o scară de pești instalată în apropierea centralei Moorburg, destinată să contracareze pierderile de specimene în timpul funcționării mecanismului de răcire a centralei respective, care presupune prelevarea unor cantități importante de apă dintr-un râu din apropiere. Râul reprezenta o rută migratorie pentru anumite specii de pești protejate de o serie de zone Natura 2000 situate în amonte⁵⁵.

69. În hotărârea pronunțată, Curtea a statuat că scara de pești ar permite o creștere a stocurilor de pești migratori, oferind acestor specii posibilitatea de a ajunge mai rapid în zonele lor de reproducere, considerându-se că aceasta ar compensa pierderile din apropierea centralei Moorburg și, ca urmare a acestui fapt, obiectivele de conservare a zonelor Natura 2000 situate în amonte ale acestei centrale nu ar fi afectate în mod semnificativ⁵⁶. Evaluarea efectelor realizată de autoritățile germane nu cuprindea însă constatări definitive în ceea ce privește eficacitatea scării de pești, ci se limita să precizeze că această eficacitate nu ar fi confirmată decât după mai mulți ani de supraveghere⁵⁷. Rezulta că, la momentul

48 Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Briels și alții (C-521/12, EU:C:2014:113, punctele 41 și 42).

49 A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctele 11-16, 20, 21 și 30).

50 A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctele 37 și 55).

51 A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 55).

52 A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 56).

53 A se vedea Hotărârea din 21 iulie 2016, Orleans și alții (C-387/15 și C-388/15, EU:C:2016:583, punctul 59).

54 A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punctele 9 și 14).

55 A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punctele 6 și 7).

56 A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punctul 36).

57 A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punctul 37).

eliberării autorizației, scara de pești, chiar dacă urmărea reducerea efectelor semnificative direct cauzate în zonele Natura 2000, nu era de natură să garanteze, dincolo de orice îndoială rezonabilă, că, împreună cu celelalte măsuri destinate să prevină efectele negative ale prelevării apei din râu, centrala respectivă nu va avea efecte negative asupra integrității sitului, în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate⁵⁸.

70. Pe baza elementelor ce precedă, observăm că în niciuna dintre hotărârile anterioare Curtea nu a constatat că măsurile propuse în cadrul planului sau al proiectului de dezvoltare în cauză erau suficiente pentru a fi considerate măsuri de protecție prin care se pot evita sau se pot reduce toate efectele negative directe asupra integrității sitului în cauză, în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

C. Aplicare în raport cu împrejurările din cauza principală

71. Considerăm că, deși împrejurările în discuție în hotărârile susmenționate nu sunt identice cu cele din prezenta cauză, anumite principii elaborate în aceste hotărâri susțin concluzia conform căreia măsurile propuse în planul de gestionare sunt insuficiente pentru a constitui măsuri de protecție prin care se pot evita sau se pot reduce efectele negative directe asupra integrității APS în cauză în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate, astfel cum a fost interpretat de Curte, atunci când planul de gestionare exclude luarea în considerare a habitatului potențial adecvat pentru eretele vânăt.

72. Recunoaștem că hotărârile susmenționate vizau obligațiile prevăzute la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate în contextul evaluării măsurilor propuse în cadrul unui plan sau al unui proiect care a avut efecte negative asupra integrității unui sit desemnat pentru un tip de habitat protejat în temeiul acestei directive. Totuși, subliniem că, începând cu Hotărârea Sweetman (a se vedea punctul 60 din prezentele concluzii), Curtea a pus accentul pe caracteristicile constitutive ale sitului, legate de obiectivele care au justificat includerea acestui sit în evaluarea aspectului dacă se poate considera că măsurile propuse în cadrul unui plan sau al unui proiect urmăresc evitarea sau reducerea tuturor efectelor negative asupra integrității sitului respectiv.

73. De asemenea, în Hotărârile pronunțate în cauzele Briels, Orleans și Comisia/Germania („centrala Moorburg”), Curtea a considerat în esență că măsurile care compensau pierderile cuantificabile în altă zonă a sitului nu puteau fi considerate măsuri care să atenueze suficient efectele negative asupra integrității sitului în discuție. În plus, Curtea a statuat, începând cu Hotărârea pronunțată în cauza Briels că, în principiu, beneficiile care decurg din crearea de noi zone de habitat ce urmăresc să compenseze efectele negative ale pierderii unei anumite zone și a calității aceluiași habitat pe un sit protejat sunt foarte dificil de prevăzut cu certitudine (a se vedea punctul 63 din prezentele concluzii).

74. În prezenta cauză, observăm că obiectivul de conservare a APS este de a menține sau de a restabili condițiile favorabile de conservare a eretelui vânăt (a se vedea punctul 13 din prezentele concluzii). Considerăm de asemenea că acele caracteristici constitutive ale APS urmăresc așadar să asigure un habitat suficient pentru eretele vânăt în conformitate cu obiectivul de conservare a APS.

75. Astfel cum indică anexa, parcul eolian va determina pierderea unei zone de habitat din cadrul APS destinate alimentării eretelui vânăt. Această pierdere corespunde în cadrul anexei unei pierderi directe permanente a 9 hectare de habitat, precum și indisponibilității a 162,7 hectare de habitat ca urmare a efectului de deplasare produs de turbine (a se vedea punctele 24 și 25 din prezentele concluzii). Ca atare, parcul eolian va elimina o parte din habitatul existent și potențial pentru eretele vânăt. Se susține că, în ansamblu, măsurile propuse în planul de gestionare vor menține aceeași cantitate de habitat în cadrul APS, evitând astfel efectele negative asupra integrității APS.

⁵⁸ A se vedea Hotărârea din 26 aprilie 2017, Comisia/Germania (C-142/16, EU:C:2017:301, punctele 35 și 38).

76. În opinia noastră, măsurile propuse în planul de gestionare se aseamănă cu măsurile examinate în Hotărârile pronunțate în cauzele *Briels și Orleans*, întrucât pot asigura un habitat „existent” suficient pentru eretele vânat, dar nu soluționează problema inițială, respectiv pierderea de terenuri utile. De asemenea, conform jurisprudenței Curții, întrucât beneficiile preconizate ca urmare a măsurilor propuse în cadrul planului de gestionare urmează să aibă loc pe întreaga durată de viață a proiectului, considerăm că nu este îndeplinită obligația de a garanta dincolo de orice îndoială rezonabilă certitudinea faptului că măsurile pot evita orice efecte negative asupra integrității APS în momentul autorizării de către autoritatea competentă.

77. De asemenea, considerăm că, în circumstanțele speciale ale prezentei proceduri, habitatul potențial al eretelui vânat face parte din caracteristicile constitutive ale APS și contribuie la un stadiu de conservare favorabil eretelui vânat. Astfel, pierderea semnificativă a unui habitat potențial pentru eretele vânat trebuie luată în considerare în evaluarea aspectului dacă măsurile propuse în planul de gestionare sunt suficiente pentru a evita sau pentru a reduce efectele negative ale parcului eolian asupra integrității APS. Ariile potențiale din interiorul zonei protejate în temeiul dreptului Uniunii nu reprezintă nimic altceva decât zone care nu au fost încă gestionate pentru că nevoile în schimbare ale habitatului eretelui vânat nu au generat încă această necesitate sau pentru că nu sunt încă pregătite să găzduiască eretele vânat.

78. Eretele vânat este o specie de păsări care se regăsește în anexa I la Directiva păsări și, prin urmare, are nevoie de măsuri speciale de conservare a habitatului său, în temeiul considerentului (8) și al articolului 4 din directivă, pentru a-și asigura supraviețuirea și reproducerea în aria de răspândire⁵⁹. Astfel cum a reținut Curtea, „articolul 4 din Directiva păsări prevede un regim consolidat și care vizează în mod specific atât speciile menționate în anexa I la această directivă, cât și speciile migratoare, regim care se justifică prin faptul că privește speciile cele mai amenințate, respectiv speciile care constituie un patrimoniu comun al Uniunii Europene”⁶⁰. De asemenea, obligațiile de protecție a unor astfel de specii care le revin autorităților naționale competente există chiar înainte de a se constata o diminuare a numărului de păsări sau înainte de a se concretiza riscul de dispariție a unei specii de păsări protejate⁶¹.

79. Jurisprudența Curții subliniază importanța acordată principiului precauției în evaluarea măsurilor în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate (a se vedea punctele 55 și 56 din prezentele concluzii). În opinia noastră, acest fapt este valabil cu atât mai mult în cazul eretelui vânat, care a fost inclus într-o anexă la un recent document de orientare al Comisiei ce vizează specii de păsări considerate drept deosebit de vulnerabile în raport cu parcurile eoliene, care include deplasarea habitatului⁶².

59 A se vedea punctul 12 din prezentele concluzii. A se vedea de asemenea, în acest sens, „Commission-funded Case studies compilation report on the Article 6.3 permit procedure under the Habitats Directive” (June 2013) [Compilație de studii de caz privind procedura de autorizare prevăzută la articolul 6 alineatul (3) din Directiva habitate, finanțată de Comisia Europeană, disponibilă exclusiv în engleză, iunie 2013]; a se vedea nota de subsol 33, „Case Study 1: Adopting a systematic approach to the screening and AA [Appropriate Assessment] of plans and projects relating to forest activities (Ireland), p. 10 (noting that the hen harrier is one of the key species found in areas where forestry related decision-making is important and ‘continue[s] to be seriously at risk, with the [hen harrier] in decline in SPAs’)” [Studiul de caz nr. 1: Adoptarea unei abordări sistematice cu privire la examinarea și la evaluarea adecvată a planurilor și a proiectelor legate de activitățile forestiere (Irlanda), p. 10 (unde se reține că eretele vânat este una dintre principalele specii care se regăsește în ariile în care procesul decizional în domeniul forestier are o importanță deosebită și „continuă să fie supus unor riscuri considerabile, această specie fiind în declin în cadrul APS”)].

60 A se vedea de exemplu Hotărârea din 14 octombrie 2010, *Comisia/Austria* (C-535/07, EU:C:2010:602, punctul 57 și jurisprudența citată).

61 A se vedea de exemplu Hotărârea din 24 noiembrie 2016, *Comisia/Spania* (C-461/14, EU:C:2016:895, punctul 83 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza *Comisia/Spania* (C-461/14, EU:C:2016:110, punctul 72).

62 Documentul de orientare al Comisiei privind dezvoltarea energiei eoliene în cadrul rețelei Natura 2000 (2011) disponibil la nota de subsol 33, anexa II. De reținut că acest aspect este discutat și în cadrul proiectului de cercetare mai recent „Windharrier – Interactions between hen harriers and wind turbines” (2012-2014) [Windharrier – Interacțiuni între eretele vânat și turbinele eoliene, 2012-2014] care analizează problemele esențiale ridicate de interacțiunea dintre eretele vânat și turbinele eoliene în Irlanda, disponibil la <https://www.ucc.ie/en/forestecology/research/windharrier/>

80. Prin urmare, concluzionăm că, în circumstanțele cauzei principale, măsurile propuse în cadrul unui plan de gestionare ca parte a unui proiect de dezvoltare, măsuri care sunt destinate să garanteze că, indiferent în ce moment, suprafața sitului, al cărei rol esențial este acela de habitat adecvat pentru o specie protejată, nu va fi redusă, ci va putea chiar să fie extinsă, dar în cadrul căruia o parte a sitului nu va mai avea potențialul de habitat adecvat pentru specia respectivă pe durata proiectului de dezvoltare, nu reprezintă măsuri de protecție (de atenuare) suficiente în sensul acceptat în jurisprudența Curții care interpretează dispozițiile articolului 6 alineatul (3) din Directiva habitate.

VI. Concluzie

81. În lumina tuturor considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebarea adresată de Supreme Court of Ireland [Curtea Supremă, Irlanda] după cum urmează:

„În cazul în care

- (a) obiectivul esențial al unui sit protejat este de a asigura un habitat unei anumite specii,
- (b) natura habitatului adecvat pentru specia respectivă presupune că partea sitului care este adecvată se va modifica în timp, în mod necesar, și
- (c) în cadrul unui proiect de dezvoltare propus urmează a fi pus în aplicare un plan de gestionare a sitului în ansamblul său (cuprinzând inclusiv modificările privind gestionarea părților sitului care nu sunt direct afectate de proiect ca atare), cu scopul de a garanta că, în orice moment, partea din sit adecvată pentru a oferi un astfel de habitat precum cel menționat anterior, nu se va reduce ci chiar va putea fi extins; dar
- (d) pe durata existenței proiectului de dezvoltare, o parte a sitului nu va avea potențialul de a asigura un habitat corespunzător,

măsuri precum cele descrise la litera (c) nu pot fi considerate drept măsuri de protecție care fac parte din acest plan sau din acest proiect destinate să evite sau să reducă orice efecte negative directe asupra integrității sitului, pentru a garanta că planul sau proiectul respectiv nu afectează în mod negativ integritatea sitului în sensul articolului 6 alineatul (3) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică”.