

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

9 iunie 2011 *

În cauza C-383/09,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 25 septembrie 2009,

Comisia Europeană, reprezentată de doamnele O. Beynet și D. Recchia, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Franceze, reprezentată de domnii G. de Bergues și S. Menez, în calitate de agenți,

pârâtă,

* Limba de procedură: franceza.

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, domnii K. Schiemann, L. Bay Larsen (raportor), doamna A. Prechal și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,
grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 21 octombrie 2010,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 20 ianuarie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin ne-introducerea unui program de măsuri care să permită o protecție riguroasă a speciei *Cricetus cricetus* (hârciogul comun), Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (d) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2006/105/CE a Consiliului din 20 noiembrie 2006 (JO L 363, p. 368, Ediție specială, 15/vol. 18, p. 147, denumită în continuare „Directiva habitate”).

Cadrul juridic

- 2 Directiva habitate are drept scop principal, astfel cum se arată în al treilea considerent al acesteia, promovarea menținerii biodiversității.
- 3 Articolul 1 literele (a)-(i) din directiva menționată prevede:

„În sensul prezentei directive:

(a) conservare înseamnă o serie de măsuri necesare pentru a menține sau a readuce un habitat natural și populațiile de faună și floră sălbatică la un stadiu corespunzător, în conformitate cu definițiile de la literele (e) și (i);

[...]

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

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

sau

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

sau

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

sau

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

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

[...]

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

Stadiul de conservare este considerat «corespunzător» dacă:

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

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

 - specia dispune și este foarte probabil că va continua să dispună de un habitat suficient de extins pentru a-și menține populația pe termen lung.”
- 4 Articolul 2 alineatul (2) din Directiva habitate prevede că măsurile adoptate de aceasta urmăresc să asigure menținerea sau readucerea la un stadiu corespunzător de conservare a habitatelor naturale și a speciilor de floră și faună sălbatică de importanță comunitară.
- 5 Hârciogul comun face parte din speciile înscrise la litera (a) din anexa IV la Directiva habitate. Această anexă privește în special speciile de animale „de importanță comunitară care au nevoie de o protecție riguroasă”.

6 Articolul 12 alineatul (1) din Directiva habitate prevede:

„Statele membre iau măsurile necesare pentru a institui un sistem de protecție riguroasă a speciilor de animale enumerate în anexa IV litera (a) în aria lor de extindere, interzicând:

- (a) orice formă de capturare sau ucidere deliberată a speciilor din aceste specii în natură;
- (b) perturbarea deliberată a speciilor respective, în special în timpul perioadei de reproducere, cuibărire, hibernare și migrare;
- (c) distrugerea deliberată sau culegerea ouălor din natură;
- (d) deteriorarea sau distrugerea ariilor de reproducere sau de odihnă.”

Situația de fapt și procedura precontencioasă

- 7 Comisiei i s-a atras atenția asupra stadiului de conservare a hârciogului comun în Alsacia printr-o plângere, cu privire la care a informat autoritățile franceze în cursul unei întâlniri care a avut loc la 15 ianuarie 2007.

- 8 Acestea din urmă și-au transmis observațiile în această privință prin notele din 15 februarie și din 14 septembrie 2007, prin care au informat Comisia cu privire la măsurile adoptate în cadrul planului de acțiune pentru conservarea speciei în cauză pentru perioada 2007-2011.
- 9 Prin scrisoarea de punere în întârziere din 23 octombrie 2007, Comisia a arătat, pe de o parte, că recensământul hârciogului comun a pus în evidență împrejurarea că specia era amenințată cu dispariția completă în foarte scurt timp și, pe de altă parte, a solicitat Republicii Franceze să își prezinte observațiile în această privință.
- 10 Prin scrisorile din 24 decembrie 2007 și din 11 martie 2008, autoritățile franceze au expus măsurile de protecție deja adoptate, precum și pe cele prevăzute în vederea salvării speciei menționate.
- 11 Prin scrisoarea din 5 iunie 2008, Comisia a adresat Republicii Franceze un aviz motivat, în care susținea că, prin neadoptarea unui program de măsuri care să permită protecția riguroasă a hârciogului comun, acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (d) din Directiva habitate. Prin urmare, Comisia solicita Republicii Franceze să adopte măsurile necesare pentru a se conforma aceluiași aviz motivat într-un termen de două luni de la notificarea acestuia.
- 12 Republica Franceză a răspuns la avizul motivat amintind constrângerile de ordin geografic care limitează posibilitățile de protecție a hârciogului comun, dar arătând totodată că în anul 2008 a fost observată într-o parte a teritoriului Alsaciei o încetare a scăderii efectivelor acestei specii. În plus, acest stat membru a informat Comisia cu privire la stadiul de avansare a măsurilor puse în aplicare în cadrul planului de acțiune pentru anii 2007-2011 în vederea conservării acestei specii.

- 13 Considerând că modalitățile de conservare a speciei menționate puse în aplicare de Republica Franceză rămâneau insuficiente, Comisia a formulat prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

- 14 Comisia susține că, în Alsacia, specia hârciogului comun este amenințată cu dispariția. Astfel, recensământul ar scoate în evidență o scădere importantă a efectivelor între anii 2001 și 2007. Cauzele acestei deteriorări ar fi urbanizarea și evoluția practicilor agricole.
- 15 Or, măsurile adoptate de Republica Franceză ar fi insuficiente și nu ar fi interzis deteriorarea ariilor de reproducere și de odihnă ale speciei menționate. Unul dintre motivele esențiale ale acestei insuficiențe, care ar privi atât măsurile referitoare la urbanism, cât și măsurile agricole, ar fi caracterul prea limitat al teritoriului, în special al zonelor de acțiune prioritară (denumite în continuare „ZAP”) și al „ariei de reintroducere” care fac obiectul acestor măsuri. În plus, acestea din urmă ar fi la rândul lor insuficiente. Astfel, obiectivul care urmărește existența în ZAP a 22 % culturi favorabile hârciogului comun nu ar fi fost atins decât în una dintre cele trei ZAP existente. Pe de altă parte, programul de acțiune privind limitarea poluării cu nitrați în perioada 2008-2010 ar fi insuficient. În sfârșit, posibilitățile de urbanizare în „aria de reintroducere” nu ar fi suficient de limitate.
- 16 Republica Franceză răspunde că măsurile pe care le-a adoptat constituie un ansamblu coerent, proporționat și adaptat obiectivului protecției riguroase a hârciogului

comun, în conformitate cu cerințele Directivei habitate. În special, programul de acțiuni pentru perioada 2007-2011 ar fi permis să se procedeze la definirea precisă a mediului propriu acestei specii și să se determine trei teritorii de acțiune distincte, și anume cele trei ZAP, în care s-ar fi renunțat la toate schimbările în utilizarea solului, cu excepția celor legate de agricultură, „aria de reintroducere”, în care pentru orice proiect cu o întindere de peste un hectar trebuie să se dovedească inocuitatea acestuia pentru specie printr-un studiu specific, și aria de extindere tradițională, în cadrul căreia toate localitățile trebuie să prevadă, cu ocazia reînnoirii documentului de planificare urbanistică, un studiu specific consacrat hârciogului comun.

- 17 Republica Franceză arată că, de la punerea în aplicare a programului de acțiune menționat, evoluția indicelui de abundență a efectivelor speciei în cauză în „zonele-nucleu” este de natură să pună în evidență o încetare a scăderii efectivelor acestei specii, dacă nu chiar o ușoară creștere a acestora. Cu toate acestea, ar trebui să treacă mai mulți ani pentru a se putea evalua, cu un grad suficient de certitudine, impactul măsurilor adoptate de autoritățile franceze asupra stadiului de conservare a populației speciei menționate. În orice caz, Comisia nu ar dovedi că habitatul acestei specii s-ar fi deteriorat în continuare în ZAP după 2007 și nici nu ar demonstra că poluarea cu nitrați este dăunătoare acesteia. În sfârșit, Republica Franceză susține că, în „aria de reintroducere”, obligația de a supune orice proiect unei verificări privind impactul asupra specimenelor și a ariilor de reproducere sau de odihnă ale hârciogului comun cuprinde în plus necesitatea efectuării unui studiu special, care trebuie să fie realizat pentru toate proiectele care privesc o suprafață mai mare de un hectar, în vederea verificării eventualelor prejudicii cauzate speciei respective printr-un astfel de proiect.

Aprecierea Curții

- 18 Trebuie amintit că articolul 12 alineatul (1) litera (d) din Directiva habitate impune statelor membre să adopte măsurile necesare pentru a institui un sistem de protecție

riguroasă a speciilor de animale enumerate la litera (a) din anexa IV la aceeași directivă, în aria lor de extindere, interzicând deteriorarea sau distrugerea ariilor de reproducere sau de odihnă.

- 19 Transpunerea acestei dispoziții impune statelor membre nu numai să creeze un cadru legislativ complet, ci și să pună în aplicare măsuri concrete și specifice de protecție (Hotărârea din 11 ianuarie 2007, Comisia/Irlanda, C-183/05, Rep., p. I-137, punctul 29).
- 20 Tot astfel, sistemul de protecție riguroasă presupune adoptarea de măsuri coerente și coordonate, cu caracter preventiv (Hotărârea din 16 martie 2006, Comisia/Grecia, C-518/04, punctul 16, și Hotărârea Comisia/Irlanda, citată anterior, punctul 30).
- 21 Un astfel de sistem de protecție riguroasă trebuie să permită, așadar, să se evite deteriorarea sau distrugerea ariilor de reproducere sau de odihnă ale speciilor animale enumerate la litera (a) din anexa IV la Directiva habitate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 ianuarie 2002, Comisia/Grecia, C-103/00, Rec., p. I-1147, punctul 39).
- 22 În sfârșit, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de către Curte (a se vedea printre altele Hotărârea din 30 ianuarie 2002, Comisia/Grecia, citată anterior, punctul 23, și Hotărârea din 19 mai 2009, Comisia/Italia, C-531/06, Rep., p. I-4103, punctul 98).

- 23 Este cert că termenul de două luni stabilit de Comisie în avizul motivat pentru a permite Republicii Franceze să se conformeze acestuia a expirat la 5 august 2008.
- 24 În această privință, din înscrisurile de la dosar rezultă că, între 2001 și 2007, numărul vizuinilor de hârciog comun în „zonele-nucleu” care au servit drept referință pentru observarea populației acestei specii a scăzut de la mai mult de 1 160 la mai puțin de 180. În plus, potrivit recensământului pentru anul 2009, întocmit de Office national de la chasse et de la faune sauvage (Oficiul Național pentru Vânătoare și Faună Sălbatică) și al cărui conținut nu este contestat de Republica Franceză, nicio populație din specia menționată nu a atins în Alsacia pragul minim de populație viabilă, care este estimat la 1 500 de exemplare răspândite într-o zonă nefragmentată cu sol favorabil de 600 de hectare.
- 25 Într-o scrisoare din 28 august 2009, adresată de secretarul de stat cu atribuții în domeniul ecologiei prefectului regiunii Alsacia (denumită în continuare „scrisoarea din 28 august 2009”), se arată că „[î]n pofida aplicării măsurilor consemnate în programul de refacere în favoarea [hârciogului comun] (2007-2011) și a angajamentelor luate de fiecare dintre părțile interesate de salvarea speciei, rezultatele biologice obținute până în acest moment sunt insuficiente pentru salvarea acestei specii în Franța” și că, prin urmare, „este necesar ca dispozitivul în favoarea hârciogului comun să fie îmbunătățit în mod substanțial și în scurt timp, astfel încât să se obțină în termen scurt rezultate biologice care să dovedească refacerea speciei”.
- 26 Republica Franceză recunoaște că dezvoltarea culturii porumbului, care se produce în detrimentul diversității culturilor, a fost nefastă hârciogului comun, care este dependent de pășunile artificiale, în special de cele plantate cu lucernă, și a constituit unul dintre factorii importanți care au condus la scăderea efectivelor populației acestei specii. Este cert că, chiar și în cursul ultimilor ani, o astfel de dezvoltare nu a fost complet oprită în Alsacia, care în Franța este singura regiune în care este prezentă această specie.

- 27 Printre măsurile care urmăresc îmbunătățirea acestei situații se numără în special crearea a trei ZAP, care sunt zone în care s-a renunțat la orice modificare în utilizarea solului, cu excepția celor legate de agricultură, și pentru care s-a stabilit un obiectiv de 22 % culturi favorabile hârciogului comun, și anume 2 % lucernă și 20 % cereale păioase, în vederea ajungerii, la un moment dat, la o populație viabilă de circa 1 200-1 500 de exemplare în fiecare zonă.
- 28 În această privință, trebuie precizat că, potrivit datelor științifice utilizate pentru definirea obiectivului de 22 % culturi favorabile în ZAP, date pe care Republica Franceză le-a deșus la dosar, „[c]u ocazia unui studiu întreprins în anul 1997 de [Office national de la chasse et de la faune sauvage], pe 12 suprafețe reprezentative situate în teren de tip loes, [...] s-a observat că pe cele trei suprafețe care erau cultivate cu lucernă în proporție de peste 2-4%, precum și cu cereale păioase în proporție de 20-30% se găseau populațiile de hârciog comun cele mai numeroase. S-a remarcat o creștere a numărului de vizuini între primăvară și vară, ceea ce conduce la presupunerea că este un mediu favorabil conservării și reproducerii speciei. Nu aceasta era situația celorlalte nouă suprafețe rămase, în care cultura lucernei era nesemnificativă sau inexistentă, iar cerealele păioase erau în mod evident minoritare”.
- 29 Or, deși Comisia nu contestă că măsurile numite de agromediu adoptate în vederea atingerii obiectivului de culturi favorabile speciei în cauză în proporție de 22 %, în special suportul financiar acordat agricultorilor pentru ca aceștia să privilegieze cultura lucernei și a cerealelor de iarnă, sunt de natură să orienteze practicile agricole într-un sens favorabil acestei specii, din cuprinsul dosarului rezultă că, la data de 5 august 2008, acest obiectiv constând în 22 % culturi favorabile speciei menționate nu fusese atins decât în una dintre cele trei ZAP, care nu reprezintă, de altfel, decât 2 % din ansamblul terenurilor propice pentru hârciogul comun.
- 30 În această privință trebuie precizat, de altfel, că autoritățile franceze erau conștiente de caracterul insuficient al acestor măsuri, întrucât, pe de o parte, în scrisoarea din 28 august 2009, secretarul de stat cu atribuții în domeniul ecologiei a solicitat

prefectului regiunii Alsacia să elaboreze, pentru luna septembrie a aceluși an, o propunere de modificare a perimetrelor ZAP, în special pentru a se acoperi sectoarele situate în vecinătatea acestora și în care se găseau hârciogii.

- 31 Pe de o parte, în ceea ce privește „aria de reintroducere”, autoritățile franceze au arătat, în scrisorile adresate Comisiei după notificarea avizului motivat, că dinamica adaptării practicilor agricole, care a contribuit la stabilizarea definitivă a efectivelor hârciogului comun în localitățile în care, în mod tradițional, această specie este prezentă din abundență, urma să fie extinsă și amplificată, în special prin punerea în aplicare a măsurilor de agromediu adaptate teritoriului vizând ajungerea, în cursul anului 2011, la o proporție de 22 % culturi favorabile acestei specii din totalitatea spațiului vital al acesteia.
- 32 Republica Franceză recunoaște de asemenea că dezvoltarea urbanizării și a infrastructurilor inerente acesteia, contribuind la dispariția și fragmentarea terenurilor agricole, a constituit un alt factor determinant care a condus la scăderea efectivelor populației de hârciog comun.
- 33 În ceea ce privește măsurile adoptate de acest stat membru în domeniul urbanismului în vederea opririi deteriorării sau a distrugerii ariilor de reproducere sau de odihnă ale speciei menționate, trebuie constatat, în primul rând, că interzicerea oricăror noi acțiuni de urbanizare în ZAP, chiar presupunând că are un caracter cu adevărat obligatoriu, nu privește, astfel cum s-a arătat la punctul 29 din prezenta hotărâre, decât 2 % din terenurile propice pentru hârciogul comun.
- 34 Trebuie precizat în al doilea rând că, deși în „aria de reintroducere”, care include, potrivit afirmațiilor Republicii Franceze, 49 % din aceste terenuri propice pentru specia menționată, orice proiect de urbanizare cu o întindere de cel puțin un hectar trebuie

să facă dovada inocuității asupra acestei specii printr-un studiu specific și, în cazul în care nu este adusă această dovadă, nu poate fi realizat decât cu condiția de a se fi obținut o derogare din partea ministerului, nu este mai puțin adevărat că înscrisurile de la dosar nu au putut contrazice afirmațiile Comisiei potrivit cărora, pe de o parte, condițiile de acordare a unei derogări nu sunt stabilite cu precizie și, pe de altă parte, nu este cerută nicio altă măsură compensatorie în cazul în care este acordată o astfel de derogare.

35 În al treilea rând, este cert că proiectele de urbanizare cu o întindere de mai puțin de un hectar nu erau supuse, la data de 5 august 2008, niciunei formalități care să permită să se verifice lipsa lor de impact asupra conservării speciei în cauză. De altfel, din scrisoarea din 28 august 2009 rezultă că secretarul de stat cu atribuții în domeniul ecologiei a solicitat prefectului regiunii Alsacia să instituie un dispozitiv care să permită monitorizarea exhaustivă a acestor proiecte și analiza acestora cu scopul de a se confirma că nu prezintă un astfel de impact. Acesta a cerut de asemenea să fie amintit faptul că includerea hârciogilor în cadrul acestor proiecte „justifică acțiuni de evitare sau o cerere de derogare”, și aceasta indiferent care este întinderea proiectului.

36 Pe de altă parte, în scrisoarea menționată se arată că un decret complementar referitor la condițiile de depunere a unei cereri de derogare de la protecția riguroasă a hârciogului comun, care preia termenii acordului-cadru cu privire la administrarea mediului propriu speciei, era în curs de finalizare, urmând să fie publicat în luna septembrie a anului 2009.

37 Din cele expuse mai sus rezultă că măsurile puse în aplicare la expirarea termenului stabilit în avizul motivat nu erau suficiente pentru a se evita în mod efectiv deteriorarea sau distrugerea ariilor de reproducere sau de odihnă ale hârciogului comun.

- 38 Pe de altă parte, în ceea ce privește pretinsul caracter insuficient al programului de acțiuni pentru perioada 2008-2010 vizând limitarea poluării cu nitrați, în orice caz Comisia nu a demonstrat corespunzător cerințelor legale existența unei legături între utilizarea nitraților în agricultură și deteriorarea sau distrugerea ariilor de reproducere sau de odihnă ale speciei în cauză.
- 39 Ținând seama de cele expuse anterior, trebuie să se admită acțiunea Comisiei, sub rezerva celor expuse la punctul precedent din prezenta hotărâre.
- 40 Prin urmare, trebuie constatat că, prin neintroducerea unui program de măsuri care să permită o protecție riguroasă a speciei hârciogului comun, Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (d) din Directiva habitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 41 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Franceze la plata cheltuielilor de judecată, iar apărările esențiale invocate de Republica Franceză au fost respinse, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

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

- 1) Prin neintroducerea unui program de măsuri care să permită o protecție riguroasă a speciei hârciogului comun (*Cricetus cricetus*), Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (d) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2006/105/CE a Consiliului din 20 noiembrie 2006.

- 2) Obligă Republica Franceză la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături