

Asunto C-474/19

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

18 de junio de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Tribunal de Primera Instancia en materia de suelo y medio ambiente de Vänersborg, Suecia)

Fecha de la resolución de remisión:

13 de junio de 2019

Partes recurrentes:

Naturskyddsföreningen i Härryda

Göteborgs Ornitologiska Förening

Partes recurridas:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Junta Administrativa Regional de Västra Götaland)

U.T.B.

Litigio principal

Recurso interpuesto por dos entidades sin ánimo de lucro contra la resolución de la Junta Administrativa Regional de no adoptar ninguna medida de ejecución en relación con una notificación de tala en una zona forestal que alberga los hábitats de varias especies animales protegidas en virtud de la Directiva 92/443/CEE y la Directiva 2009/147/CE.

Marco fáctico y jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE relativa a la interpretación del artículo 12 de la Directiva 92/43 y el artículo 5 de la Directiva 2009/147.

Petición de decisión prejudicial

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 5 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres en el sentido de que se opone a una práctica nacional con arreglo a la cual la prohibición solo abarca las especies incluidas en la lista del anexo I de la Directiva 2009/147, las que se encuentran en peligro, o las que sufren un declive a largo plazo de la población?
- 2) ¿Deben interpretarse los términos «muerte o sacrificio, perturbación y destrucción intencionados o deliberados» del artículo 5, letras a) a d), de la Directiva 2009/147 y del artículo 12, letras a) a c), de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el sentido de que se oponen a una práctica nacional con arreglo a la cual, en caso de que las medidas no tengan claramente como objetivo la muerte o la perturbación de las especies (por ejemplo, medidas forestales u ordenación del territorio), debe existir un riesgo de que estas causen un perjuicio en el estado de conservación de las especies para imponer las prohibiciones?

Las cuestiones primera y segunda se plantean teniendo en cuenta, en particular:

- el hecho de que el artículo 5 de la Directiva 2009/147 se refiere a la protección de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1, apartado 1, y la manera en que el artículo 1, letra m), de la Directiva 92/43 define el término «especimen»;
- el hecho de que la cuestión del estado de conservación de las especies se considera relevante principalmente en cuanto al establecimiento de excepciones según lo previsto en el artículo 16 de la Directiva 92/43 (que exige que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural) o en el artículo 9 de la Directiva 2009/147 (las excepciones no podrán ser incompatibles con dicha Directiva que, en el artículo 2, dispone que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales).

- 3) Si la respuesta a cualquiera de las partes de la segunda cuestión es que se ha de evaluar el perjuicio a un nivel distinto del individual para imponer la prohibición, ¿la evaluación se llevará a cabo, por lo tanto, en alguna de las siguientes escalas o niveles:
- a) una determinada área geográfica limitada de la población conforme a la letra a), por ejemplo, dentro de los límites de la región, el Estado miembro o la Unión Europea;
 - b) la población local de que se trate (biólogicamente aislada de otras poblaciones de la especie);
 - c) la metapoblación ¹ de que se trate;
 - d) la población total de la especie dentro del área de distribución de su región biogeográfica pertinente?
- 4) ¿Debe interpretarse la expresión «deterioro o destrucción» de los lugares de reproducción de los animales incluida en el artículo 12, letra d), de la Directiva 92/43 en el sentido de que excluye una práctica nacional conforme a la cual, a pesar de que las medidas preventivas no impidan la pérdida de funcionalidad ecológica continua del hábitat de la especie de que se trate, ya sea por daño, destrucción o deterioro, directa o indirectamente, de forma aislada o acumulativa, solo se impone la prohibición en caso de que sea probable que se deteriore el estado de conservación de la especie de que se trate, en uno de los niveles a que se hace referencia en la tercera cuestión?
- 5) Si la respuesta a la cuarta cuestión es negativa, es decir, que el perjuicio es de un nivel distinto del que conduce a que se evalúe el hábitat en la zona concreta a fin de imponer la prohibición, ¿la evaluación se llevará a cabo, por lo tanto, en alguna de las siguientes escalas o niveles:
- a) una determinada área geográfica limitada de la población conforme a la letra a), por ejemplo, dentro de los límites de la región, el Estado miembro o la Unión Europea;
 - b) la población local de que se trate (biólogicamente aislada de otras poblaciones de la especie);
 - c) la metapoblación de que se trate;
 - d) la población total de la especie dentro del área de distribución de su región biogeográfica pertinente?

¹ Por «metapoblación» se entenderá un conjunto de subpoblaciones con escaso contacto, en el que determinadas subpoblaciones se extinguen y otras se fortalecen con el tiempo, y los sitios de las subpoblaciones extintas se pueden recolonizar con subpoblaciones adyacentes.

Las cuestiones segunda y cuarta planteadas por el mark- och miljödomstolen (Tribunal de Primera Instancia en materia de suelo y medio ambiente) incluyen la cuestión de si las especies para las que se haya logrado el objetivo de la Directiva (estado de conservación favorable) dejan de estar amparadas por la protección rigurosa prevista en las directivas.

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocadas

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7).

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7).

Documento de orientación de la Comisión Europea sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario prevista por la Directiva 92/43 («Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the “Habitats” Directive 92/43/EEC»), versión definitiva, febrero de 2007.

Sentencia de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, C-103/00, EU:C:2002:60.

Sentencia de 18 de mayo de 2006, Comisión/España, C-221/04, EU:C:2006:329.

Sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341.

Sentencia de 9 de junio de 2011, Comisión/Francia, C-383/09, EU:C:2011:369.

Sentencia de 10 de noviembre de 2016, Comisión/Grecia, C-504/14, EU:C:2016:847.

Sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia, C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 237.

Conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Reino Unido, C-6/04, EU:C:2005:372.

Conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España, C-221/04, EU:C:2005:777.

Disposiciones del Derecho interno y jurisprudencia de los tribunales nacionales invocadas

Skogsvårdslag (1979:429) (Ley 1979:429 de bosques)

Miljöbalk (1998:809) [Código de Medio Ambiente (1998:809)], capítulo 8, artículo 1.

Artskyddsförordning (2007:845) [Ordenanza sobre la protección de las especies (2007:845)], artículo 4, anexo 1.

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKFS 2011:7) [Reglamento y orientaciones generales de la Agencia Forestal (SKFS 2011:7)], de acuerdo con la redacción del SKSFS 2013:2.

Naturvårdsverkets, *Handbok för artskyddsförordningen*, 2009:2 (Manual para la regulación de la protección de las especies de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente 2009:2), primera edición, abril de 2009.

Sentencia del mark- och miljööverdomstolen (Tribunal de Apelación en materia de suelo y medio ambiente) en el asunto M 11317-14.

Sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 9914-15.

Sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 10104-17.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento en el litigio principal

- 1 El asunto guarda relación con una notificación de tala a la Skogsstyrelsen (Agencia Forestal sueca) con respecto a una zona forestal situada en el municipio de Härryda. La notificación se refiere a la corta final, lo que significa que se retirarán todos los árboles menos un número limitado que se mantendrá de conformidad con las directrices de la Agencia Forestal.
- 2 En la zona forestal, tienen su hábitat las siguientes especies de aves: el pico menor (*Dryobates minor*), el urogallo común (*Tetrao urogallus*), el abejero europeo (*Pernis apivorus*), el azor común (*Accipiter gentilis*) y el reyezuelo sencillo (*Regulus regulus*). Asimismo, se pueden encontrar en la zona individuos de la rana campestre (*Rana arvalis*). Lo más probable es que estas especies utilicen la zona para su reproducción y, dependiendo del momento del ciclo de vida de cada especie en que tenga lugar la tala, esta provocará la muerte o la perturbación de sus especímenes y se destruirán todos los huevos.
- 3 La Agencia Forestal, en su condición de autoridad supervisora, proporcionó directrices específicas sobre las medidas preventivas que debían adoptarse y, consideró que, siempre que se siguieran dichas directrices, la tala no vulneraría ninguna de las prohibiciones establecidas en la Ordenanza sobre la protección de las especies (en lo sucesivo, «ASF», en sus siglas en sueco), que transpone al Derecho sueco la protección rigurosa de las especies prevista en la Directiva 92/43 y la Directiva 2009/147. Las medidas preventivas prescritas por la Agencia Forestal no son jurídicamente vinculantes, sino meras recomendaciones.

- 4 El 17 de enero de 2018, la Naturskyddsföreningen i Härryda (que es una asociación para la protección de la naturaleza de Härryda) y la Göteborgs Ornitologiska Förening (que es una asociación de ornitología de Gotemburgo) (en lo sucesivo, conjuntamente «asociaciones») solicitaron a la Junta Administrativa Regional de Västra Götaland (que es la autoridad regional de supervisión con arreglo a la ASF; en lo sucesivo, «Junta») que actuara teniendo en cuenta la notificación de tala y las directrices específicas de la Agencia Forestal. Las asociaciones observaron que, a pesar de las directrices de la Agencia Forestal, la tala vulneraba las prohibiciones establecidas en la ASF.
- 5 La Junta determinó que no era necesario realizar una evaluación del posible establecimiento de excepciones con arreglo a la ASF, lo que significa que consideró que las medidas no vulneraban las prohibiciones previstas en la ASF, siempre que se adoptaran las medidas preventivas establecidas en las directrices específicas.
- 6 Las asociaciones recurrieron ante el órgano jurisdiccional remitente la resolución de la Junta de no adoptar ninguna medida de ejecución. Con carácter principal, las asociaciones solicitan al órgano jurisdiccional remitente que revoque la resolución de la Junta.

Principales alegaciones formuladas por las partes

Las asociaciones:

- 7 Los exámenes y las evaluaciones de las actividades que afectan a especies protegidas deben basarse en su necesidad de hábitats, alimento, protección y contacto con otros especímenes. Asimismo, deben tener en cuenta el conjunto de los efectos de diversas actividades y los efectos acumulativos.
- 8 En la zona de la tala se encuentra un gran número de especies protegidas. Evidentemente, la silvicultura no está liberada de la obligación de proteger a las especies. Así se desprende tanto de la jurisprudencia nacional (sentencia del mark-och miljööverdomstolen en el asunto M 9914-15) como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia, C-441/17) relativa a la silvicultura y la presencia de especies de aves protegidas en virtud de la Directiva 2009/147. No está permitido destruir o dañar de forma intencionada los lugares de reproducción, los nidos y los huevos de las especies de aves especialmente designadas en la Directiva 2009/147. También está prohibido perturbarlas durante el período de reproducción y de crianza.
- 9 Se ha documentado la existencia de seis tipos diferentes de hábitat en las proximidades del lugar, incluido un bosque de taiga occidental (9010), lo que indica que es una zona de un valor natural muy alto. El estado de conservación de la taiga occidental es desfavorable y la tendencia de ese tipo de medio natural es

negativa según los últimos informes realizados conforme al artículo 17 de la Directiva 92/43. La corta por bosquetes que se lleve a cabo hoy tendrá un gran impacto en los hábitats y las condiciones de las especies protegidas. El aumento de la tala por bosquetes reducirá los hábitats de un gran número de especies protegidas.

- 10 Como parte de la evaluación de la necesidad de establecer una excepción, deben tenerse en cuenta las repercusiones de las medidas en el estado de conservación favorable de las poblaciones locales y regionales, así como el daño o el deterioro causado a la función ecológica continua de un hábitat. Cabe señalar que tampoco está permitido el deterioro gradual. Esta prohibición también es aplicable a la función ecológica continua de un hábitat. Asimismo, en la evaluación se han de considerar los efectos acumulativos y aplicar el principio de precaución. Además, los hábitats de las especies están protegidos aunque estas no los utilicen y, como se ha indicado anteriormente, las evaluaciones y los exámenes sobre la protección de las especies se han de realizar para cada especie individualmente.
- 11 Las directrices de la Agencia Forestal no contienen información sobre la presencia de especies protegidas dentro de la zona de tala ni datos sobre cualquier tipo de restricción por lo que respecta al período durante el cual se podrán ejecutar las medidas forestales.

La Junta

- 12 De acuerdo con lo que parece comúnmente aceptado, en el caso de las aves silvestres, solo las especies designadas por la letra B en el anexo 1 de la ASF y, por lo tanto, de tal interés para la Unión que se han de establecer zonas especiales de protección y de conservación, las especies incluidas en la lista roja y las especies cuya población ha descendido más del 50 % en los 30 últimos años (o en tres generaciones), según el censo sueco de aves nidificantes, quedan comprendidas en el ámbito de las prohibiciones previstas en la ASF.
- 13 Aunque la medida no tenga claramente el objetivo de matar o perturbar especies, por ejemplo, llevando a cabo medidas forestales, es razonable que se pueda causar un perjuicio al estado de conservación de las especies con respecto a las cuales se imponen prohibiciones (véase, por ejemplo, la sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 11317-14).
- 14 En cuanto a la prohibición de dañar o destruir los lugares de reproducción o las zonas de descanso de la fauna, no se exige que el daño o la destrucción sean deliberados. La prohibición solo es aplicable si el estado de conservación de la especie de que se trate corre el riesgo de deteriorarse. Tal interpretación se ve corroborada, en particular, por la sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 11317-14 en la que, según la Junta, el tribunal concede gran importancia al hecho de que se viera afectada una zona importante para las especies («núcleo»). Una aplicación que no tenga en cuenta el riesgo de repercusión en el estado de conservación, en muchos casos, excedería de lo

necesario para lograr el objetivo de proteger las especies. Esta afirmación se basa en las estrictas condiciones previstas para la concesión de excepciones (véase, en particular, la sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 1713-13 y la nota de orientación 5 de la Comisión), con arreglo a las cuales, en general, no pueden aplicarse medidas comprendidas en el ámbito de las prohibiciones.

- 15 Según la evaluación general de la Junta, la prohibición prevista en el artículo 4, párrafo primero, apartado 4, de la ASF es aplicable cuando la pérdida (causada por un daño, una destrucción o un deterioro) de la función ecológica continua en el hábitat de la especie de que se trate constituye un perjuicio o una destrucción tal como se contempla en la disposición. Sin embargo, para imponer la prohibición es necesario que asimismo exista un riesgo de causar un perjuicio en el estado de conservación de la especie.

Breve exposición de los motivos de la remisión

- 16 El artículo 4, párrafo 1, y el artículo 2, letra p), de la ASF incorporan las prohibiciones del artículo 12 de la Directiva 92/43 y del artículo 5 de la Directiva 2009/147. De conformidad con el artículo 14 de la ASF, la Junta podrá, en casos concretos, conceder una exención a las prohibiciones del artículo 4. En el presente asunto, la Junta ha considerado que la tala en cuestión no requería la concesión de una exención, ya que, en su opinión, no son aplicables las prohibiciones del artículo 4 de la ASF. A este respecto, la Junta se ha basado en las resoluciones del mark- och miljööverdomstolen.
- 17 En su sentencia en el asunto M 11317-14, el mark- och miljööverdomstolen estimó que es razonable exigir que exista el riesgo de causar un perjuicio en el estado de conservación de las especies protegidas en la zona para que sean aplicables las prohibiciones del artículo 4, párrafo primero, apartados 1 y 2, de la ASF, cuando sea evidente que el objetivo de la actividad no es matar o perturbar a especies animales. El mark- och miljööverdomstolen considera que las repercusiones de la actividad en el estado de conservación de la especie de que se trate deben evaluarse no solo en la región biogeográfica correspondiente, sino también en el ámbito local. En opinión del mark- och miljööverdomstolen, esa evaluación debe delimitarse teniendo en cuenta la especie de que se trate. En el asunto de que conocía el mark- och miljööverdomstolen, la actividad en cuestión provocaría la destrucción de los lugares de reproducción de individuos de especies rigurosamente protegidas en virtud de la Directiva 92/43. El mark- och miljööverdomstolen autorizó la actividad, pero con la condición de que se adoptaran medidas de protección consistentes en la creación de lugares de reproducción en el área de distribución de la población de la especie en cuestión en la zona norte de Gotland. El mark- och miljööverdomstolen consideró que las medidas de protección implicaban que no fueran aplicables las prohibiciones del artículo 4 de la ASF.

- 18 La cuestión principal que plantea el órgano jurisdiccional remitente es si dejan de estar amparadas por la protección rigurosa prevista en la Directiva 92/43 las especies con respecto a las cuales se ha logrado el objetivo de la Directiva de mantener un estado de conservación favorable.
- 19 A la vista de las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta los hechos del caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado varias cuestiones relativas a la compatibilidad del Derecho de la Unión y de la práctica nacional en cuanto a la evaluación del objetivo de las medidas y sus repercusiones en el estado de conservación de las especies protegidas.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente pregunta, en primer lugar, si es compatible con la Directiva 2009/147 exigir, de conformidad con la jurisprudencia nacional, que la especie en cuestión esté incluida en la lista del anexo I, que se trate de una especie amenazada a cualquier nivel o que su población se encuentre en declive a largo plazo, para estar amparada por las prohibiciones establecidas en el artículo 5.
- 21 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si es compatible con el artículo 12 de la Directiva 92/43 y el artículo 5 de la Directiva 2009/147 que, conforme a la práctica nacional, se exija que exista un riesgo de que se cause un perjuicio en el estado de conservación de la especie para que una medida, cuyo objetivo claramente no sea matar o perturbar especímenes de especies protegidas ni destruir sus huevos, sea contraria a las prohibiciones establecidas en el artículo 4 de la ASF.
- 22 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si es compatible con el artículo 12, letra d), de la Directiva 92/43 que, de conformidad con la práctica nacional, deba existir el riesgo de que empeore el estado de conservación de una especie protegida para imponer la prohibición prevista en el artículo 4 de la ASF, aunque se pierda la función ecológica continua del hábitat de la especie de que se trate en una sola zona, a pesar de haberse adoptado medidas preventivas. Esa pérdida de la función ecológica continua puede estar causada por un daño, una destrucción o un deterioro, que puede ser directo o indirecto y producirse de forma aislada o acumulativa.
- 23 Por último, el órgano jurisdiccional remitente expresa dudas sobre a qué nivel debe realizarse la evaluación de impacto, si no ha de efectuarse a nivel individual.