

Cauza C-474/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

18 iunie 2019

Instanța de trimitere:

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Suedia)

Data deciziei de trimitere:

13 iunie 2019

Reclamante:

Naturskyddsföreningen i Härryda

Göteborgs Ornitologiska Förening

Pârâte:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

U.T.B.

Litigiul principal

O cale de atac introdusă de două organizații nonprofit împotriva deciziei Länsstyrelsen (Consiliul administrativ regional) de a nu lua nicio măsură de aplicare a legii în legătură cu o notificare de exploatare forestieră într-o zonă forestieră în care se află habitatele unei serii de specii de animale protejate în temeiul Directivei 92/443/CEE și al Directivei 2009/147/CE.

Contextul de fapt și de drept al trimiterii preliminare

Cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE cu privire la interpretarea articolului 12 din Directiva 93/43 și a articolului 5 din Directiva 2009/147.

Cererea de decizie preliminară

1. Articolul 5 din Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice trebuie interpretat în sensul că se opune unei practici naționale potrivit căreia interdicția vizează numai speciile enumerate în anexa 1 la Directiva 2009/147 sau care prezintă un anumit nivel de risc ori înregistrează o scădere pe termen lung a populației?
2. Noțiunile „omorâre/perturbare/distrugere deliberată” prevăzute la articolul 5 literele (a)-(d) din Directiva 2009/147 și la articolul 12 literele (a)-(c) din Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică trebuie interpretate în sensul că se opun unei practici naționale potrivit căreia, în cazul în care, în mod evident, măsurile nu vizează omorârea sau perturbarea speciilor (de exemplu, măsurile din domeniul forestier sau al amenajării teritoriului), pentru aplicarea interdicțiilor trebuie să existe un risc de efecte negative asupra stadiului de conservare a speciei cauzat de măsurile în cauză?

Prima și a doua întrebare preliminară sunt adresate, printre altele, având în vedere:

- faptul că articolul 5 din Directiva 2009/147 se referă la conservarea tuturor speciilor de păsări menționate la articolul 1 alineatul (1), precum și modul în care articolul 1 litera (m) din Directiva 92/43 definește „specimenele”;
 - faptul că problema stadiului de conservare a speciilor este considerată a fi relevantă în principal în contextul derogării prevăzute la articolul 16 din Directiva 92/43 (pentru aplicarea derogării trebuie să nu existe o alternativă satisfăcătoare la aceasta, iar derogarea nu trebuie să afecteze negativ menținerea populațiilor din speciile respective la un stadiu corespunzător de conservare în aria lor de extindere naturală) sau la articolul 9 din Directiva 2009/147 (derogarea nu poate fi incompatibilă cu directiva menționată, care, la articolul 2, impune statelor membre să ia măsurile necesare pentru a menține populația speciilor menționate la articolul 1 la un nivel care să îndeplinească condițiile ecologice, științifice și culturale).
3. Dacă răspunsul la oricare punct al celei de a doua întrebări este că trebuie evaluate daunele provocate la un alt nivel decât nivelul individual pentru ca interdicția să se aplice, evaluarea trebuie să fie efectuată, în consecință, pe baza unuia dintre următoarele bareme sau la oricare din aceste niveluri:
 - a. o anumită parte a populației limitată din punct de vedere geografic, astfel cum este definită la litera (a), de exemplu în limitele regiunii, ale statului membru sau ale Uniunii Europene;

- b. populația locală în cauză (izolată biologic de alte populații de specii);
 - c. metapopulația¹ în cauză;
 - d. întreaga populație a speciilor în cadrul secțiunii regionale biogeografice relevante a ariei de extindere a speciilor?
4. Expresia „deteriorarea sau distrugerea” în ceea ce privește aria de reproducere a animalelor de la articolul 12 litera (d) din Directiva 92/43 trebuie interpretată în sensul că exclude o practică națională care are ca efect faptul că, în pofida măsurilor de precauție, se pierde funcționalitatea ecologică permanentă (FEP) a habitatului speciilor în cauză, prin modificare, distrugere sau degradare, în mod direct sau indirect, în mod individual sau cumulativ, astfel încât interdicția este aplicată numai în cazul în care stadiul de conservare a speciilor în cauza riscă să se deterioreze la unul dintre nivelurile menționate la a treia întrebare?
5. În cazul în care răspunsul la a patra întrebare este negativ, cu alte cuvinte, în cazul în care daunele la un alt nivel decât cel care conduce la evaluarea habitatului în fiecare zonă pentru ca interdicția să fie aplicată, evaluarea urmează să fie efectuată, prin urmare, pe baza unuia dintre următoarele bareme sau la oricare din aceste niveluri:
- a. o anumită parte a populației limitată din punct de vedere geografic, astfel cum este definită la litera (a), de exemplu în limitele regiunii, ale statului membru sau ale Uniunii Europene;
 - b. populația locală în cauză (izolată biologic de alte populații de specii);
 - c. metapopulația în cauză;
 - d. întreaga populație a speciilor în cadrul secțiunii regionale biogeografice relevante a ariei de extindere a speciilor?

Cea de a doua și cea de a patra întrebare adresate de mark- och miljöödomstolen (Tribunalul pentru Litigii Imobiliare și de Mediu, Suedia) includ aspectul dacă protecția strictă instituită de directive încetează să mai fie aplicabilă speciilor pentru care obiectivul directivei (stadiul corespunzător de conservare) a fost atins.

¹ „Metapopulație” înseamnă mai multe subpopulații cu un nivel scăzut de contact în care anumite subpopulații dispar, altele se dezvoltă în timp, iar siturile de subpopulații dispărute pot fi colonizate cu subpopulații adiacente.

Dispozițiile dreptului Uniunii și jurisprudența Curții de Justiție invocate

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, 22.7.1992, p.7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109).

Directiva 2009/147/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO L 20, 26.1.2010, p. 7).

Comisia Europeană, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under Directive 92/43 (final version, February 2007)[Orientările privind protecția riguroasă a speciilor de animale de interes comunitar prevăzute prin Directiva 92/43 (versiunea finală, februarie 2007)]

Hotărârea din 30 ianuarie 2002, Comisia/Grecia, C-103/00, EU:C:2002:60

Hotărârea din 18 mai 2006, Comisia/Spania, C-221/04, EU:C:2006:329

Hotărârea din 14 iunie 2007, Comisia/Finlanda, C-342/05, EU:C:2007:341

Hotărârea din 9 iunie 2011, Comisia/Franța, C-383/09, EU:C:2011:369

Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Comisia/Grecia, C-504/14, EU:C:2016:847

Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia, C-441/17, EU:C:2018:255, punctul 237

Concluziile prezentate în cauza C-6/04, Comisia/Regatul Unit, EU:C:2005:372

Concluziile prezentate în cauza C-221/04, Comisia/Spania, EU:C:2005:777

Dispoziții de drept intern și jurisprudența instanțelor naționale invocate

Legea (1979:429) privind codul silvic

Capitolul 8 articolul 1 din Codul mediului (1998: 809)

Articolul 4 din Ordonanța privind protecția speciilor (2007:845) și anexa 1 la această ordonanță

Regulamentul și orientările generale ale Agenției Forestiere (SKFS 2011:7), astfel cum au fost elaborate în conformitate cu SKSFS 2013:2

„Manualul de aplicare a Ordonanței privind protecția speciilor” al Agenției de Protecție a Mediului, 2009:2, prima ediție, aprilie 2009

Hotărârea pronunțată de mark- och Miljööverdomstolen (Curtea de Apel pentru Litigii Imobiliare și de Mediu) în cauza M 11317-14

Hotărârea pronunţată de mark- och Miljööverdomstolen (Curtea de Apel pentru Litigii Imobiliare și de Mediu) în cauza M 9914-15

Hotărârea pronunţată de mark- och Miljööverdomstolen (Curtea de Apel pentru Litigii Imobiliare și de Mediu) în cauza M 10104-17

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Cauza se referă la o notificare de exploatare forestieră adresată Skogsstyrelsen (Agenția forestieră suedeză) în ceea ce privește o suprafață forestieră din comuna Härryda. Notificarea se referă la tăierea finală, ceea ce înseamnă că toți copacii urmează a fi îndepărtați, cu excepția numărului limitat de copaci care ar trebui să fie păstrați în conformitate cu orientările Skogsstyrelsen.
- 2 Următoarele specii de păsări își au habitatele în zona împădurită: ciocănitoarea pestriță mică (*Dryobates minor*), cocoșul de munte (*Tetrao urogallus*), viesparul (*Pernis apivorus*), uliul porumbar (*Accipiter gentilis*) și aușelul cu cap galben (*Regulus regulus*). Se găsește, de asemenea, în zonă broasca de mlaștină (*Rana arvalis*). Este foarte probabil ca aceste specii să utilizeze zona pentru reproducere și, în funcție de momentul din ciclul de viață al fiecărei specii la care are loc exploatarea, aceasta să provoace uciderea sau perturbarea exemplarelor din speciile respective. Orice ouă prezente în zonă în momentul exploatării forestiere vor fi distruse.
- 3 Skogsstyrelsen (Agenția forestieră), în calitatea sa de autoritate de supraveghere, a furnizat orientări specifice privind măsurile de precauție care trebuie luate și, în măsura în care orientările au fost respectate, a considerat că exploatarea forestieră nu încâlca niciuna dintre interdicțiile prevăzute în Ordonanța privind protecția speciilor (denumită în continuare „ASF”), care constituie actul de transpunere în dreptul suedez a protecției stricte a speciilor prevăzută de Directiva 92/43 și de Directiva 2009/147. Măsurile de precauție prevăzute de Skogsstyrelsen nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, reprezentând doar simple recomandări.
- 4 La data de 17 ianuarie 2018, Naturskyddsföreningen i Härryda (Asociația pentru protecția naturii din Härryda) și Göteborgs Ornitologiska Förening (Asociația ornitologică Göteborg) (denumite în continuare împreună „Föreningarna”) au solicitat Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Consiliul administrativ regional al Västra Götaland) (care este autoritatea de supraveghere regională potrivit ASF; denumit în continuare „Länsstyrelsen”) să acționeze pe baza notificării referitoare la exploatarea forestieră și a orientărilor specifice ale Skogsstyrelsen. Föreningarna au susținut că, în pofida orientărilor furnizate de Skogsstyrelsen, exploatarea forestieră a încâlcat interdicțiile stabilite în ASF.
- 5 Länsstyrelsen a constatat că nu era necesară o evaluare a derogării în temeiul ASF. Aceasta înseamnă că Länsstyrelsen a considerat că măsurile nu contravin interdicțiilor prevăzute de ASF, cu condiția să fi fost luate măsurile de precauție menționate în orientările specifice.

- 6 Föreningarna au formulat apel la instanța de trimitere împotriva deciziei Länsstyrelsen de a nu lua nicio măsură pentru aplicarea legii. Föreningarna susțin, în principal, că instanța ar trebui să revoce decizia Länsstyrelsen.

Principalele argumente invocate de părți

Föreningarna:

- 7 Temeiul examinărilor și al evaluărilor activităților care afectează speciile protejate trebuie să îl constituie nevoile speciilor în materie de habitate, alimente, protecție și contactul cu alte exemplare din aceeași specie. În cadrul examinărilor și al evaluărilor, trebuie să se țină seama de efectul global al diferitelor activități și de efectele cumulative.
- 8 În domeniul exploatarea forestieră există un mare număr de specii protejate. Este clar că sectorul forestier nu este exceptat de la protecția speciilor. Acest lucru rezultă atât din jurisprudența națională [hotărârea pronunțată de mark- och miljööverdomstolen (Curtea de Apel pentru Litigii Imobiliare și de Mediu, Suedia) în cauza M 9914-15], cât și din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (Hotărârea din 17 aprilie 2018, Comisia/Polonia, C-441/17) referitoare la sectorul forestier și la prezența speciilor de păsări cărora li se acordă prioritate în temeiul Directivei 2009/147. Nu este permisă deteriorarea sau distrugerea intenționată a ariilor de reproducere, a cuiburilor și a ouălor speciilor de păsări desemnate în cadrul Directivei 2009/147. Aceste păsări nu pot fi perturbate nici pe durata perioadelor lor de reproducere și de creștere.
- 9 În zona înconjurătoare au fost documentate șase tipuri diferite de habitat, inclusiv pădurea de tip taiga occidentală (9010), ceea ce indică faptul că aceasta este o zonă cu o valoare naturală foarte ridicată. Conform celor mai recente rapoarte întocmite în temeiul articolului 17 din Directiva 92/43, taigaua occidentală se află într-un stadiu necorespunzător de conservare și există o tendință negativă pentru acest tip de mediu natural. Defrișarea care se face în prezent are un impact grav asupra habitatelor și a condițiilor speciilor protejate. O defrișare sporită va reduce habitatele pentru un număr mare de specii protejate.
- 10 În cadrul evaluării pentru o derogare, trebuie să se țină seama de impactul măsurilor asupra stadiului corespunzător de conservare a populației locale și regionale, precum și de daunele produse funcționalității ecologice permanente a habitatului sau de deteriorarea acestei funcționalități. Trebuie remarcat faptul că nu este permisă nici deteriorarea treptată. Aceasta se aplică, de asemenea, funcționalității ecologice permanente a unui habitat. În cadrul evaluării trebuie, de asemenea, să fie luate în considerare efectele cumulative și trebuie aplicat principiul precauției. În plus, habitatele speciilor sunt protejate chiar și atunci când nu sunt utilizate de speciile respective și, după cum s-a menționat anterior, atunci când se efectuează evaluări privind protecția speciilor, evaluările și examinările trebuie efectuate pentru fiecare specie în parte.

- 11 Orientările Skogsstyrelsen nu conţin nicio informaţie referitoare la prezenţa unor specii protejate în zona de exploatare forestieră sau detalii cu privire la orice restricţie în ceea ce priveşte perioada în care pot fi întreprinse măsurile forestiere.

Länsstyrelsen

- 12 Pe baza a ceea ce pare a fi general acceptat, în cazul păsărilor sălbatice, fac obiectul interdicţiilor reglementate de ASF numai speciile care sunt desemnate de codurile B din anexa 1 la ASF şi, prin urmare, prezintă un interes atât de mare pentru Uniune încât trebuie să se stabilească zone speciale de protecţie şi de conservare, speciile incluse pe lista roşie şi speciile a căror populaţie a scăzut cu peste 50 % în ultimii 30 ani (sau pe parcursul a trei generaţii), potrivit recensământului efectuat în Suedia în ceea ce priveşte păsările de reproducţie.
- 13 Dacă scopul măsurii este evident altul decât acela de a ucide sau a perturba speciile, de exemplu prin aplicarea unor măsuri forestiere, este rezonabilă condiţionarea aplicării interdicţiilor de existenţa unui risc de impact negativ asupra stadiului de conservare a speciilor [a se vedea, printre altele, hotărârea pronunţată de mark- och miljööverdomstolen (Curtea de Apel pentru Litigii Imobiliare şi de Mediu) în cauza M 11317-14].
- 14 În ceea ce priveşte interdicţia de a provoca deteriorarea sau distrugerea ariilor de reproducere sau de odihnă ale speciilor de faună, nu există nicio cerinţă ca deteriorarea sau distrugerea să se facă în mod intenţionat. Interdicţia se aplică numai în cazul în care stadiul de conservare a speciilor respective prezintă risc de deteriorare. În susţinerea acestei interpretări poate fi invocată, printre altele, hotărârea pronunţată de mark- och miljööverdomstolen (Curtea de Apel pentru Litigii Imobiliare şi de Mediu) în cauza M 11317-14, în care, potrivit Länsstyrelsen, această instanţă acordă o mare importanţă faptului că impactul a afectat o zonă importantă pentru specie (denumită în continuare „zona principală”). O cerere care nu ia în considerare riscul de impact asupra stadiului de conservare ar depăşi în multe cazuri ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de protecţie a speciilor. Contextul este reprezentat de condiţiile stricte de acordare a derogărilor (a se vedea, printre altele, hotărârea pronunţată de mark- och miljööverdomstolen în cauza M 1713-13 şi A cincea notă orientativă a Comisiei), ceea ce înseamnă că măsurile care intră în domeniul de aplicare al interdicţiilor nu pot fi, în principiu, puse în aplicare.
- 15 Potrivit evaluării generale realizate de către Länsstyrelsen, interdicţia prevăzută la articolul 4 alineatul (4) din ASF se aplică atunci când pierderea funcţionalităţii ecologice permanente a habitatului speciilor în cauză (prin provocarea de daune, prin distrugere ori prin deteriorare) constituie deteriorare sau distrugere în sensul prevăzut de această dispoziţie. Totuşi, pentru ca interdicţia să fie aplicată, trebuie să existe totodată un risc de efecte negative asupra stadiului de conservare a speciilor.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 16 Articolul 4 alineatul (1) și articolul 2 litera (p) din ASF transpun interdicțiile prevăzute la articolul 12 din Directiva 92/43 și la articolul 5 din Directiva 2009/147. Potrivit articolului 14 din ASF, Länsstyrelsen poate acorda, în cazuri individuale, o derogare de la interdicțiile prevăzute la articolul 4. În speță, Länsstyrelsen a constatat că exploatarea forestieră în cauză nu necesită o derogare, ceea ce înseamnă că Länsstyrelsen consideră că interdicțiile prevăzute la articolul 4 din ASF nu se aplică. În această privință, Länsstyrelsen a invocat în susținerea poziției sale decizii ale mark- och miljööverdomstolen (Curtea de Apel pentru Litigii Imobiliare și de Mediu).
- 17 În hotărârea pronunțată în cauza M 11317-14, mark- och miljööverdomstolen (Curtea de Apel pentru Litigii Imobiliare și de Mediu) a considerat că este rezonabilă condiționarea aplicării interdicțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1) și (2) din ASF de existența unui risc de afectare a stadiului de conservare a speciilor protejate din zonă, atunci când este clar că scopul activității nu este acela de a ucide sau de a perturba speciile de animale. Mark- och miljööverdomstolen (Curtea de Apel pentru Litigii Imobiliare și de Mediu) consideră că impactul activității asupra stadiului de conservare a speciilor în cauză trebuie evaluat nu numai în cadrul regiunii biogeografice relevante, ci și la nivel local. Delimitarea acestei aprecieri trebuie să fie efectuată, în opinia mark- och miljööverdomstolen, luând în considerare speciile în cauză. În cauza aflată pe rolul mark- och miljööverdomstolen, activitatea în discuție ar conduce la distrugerea unor arii de reproducere a exemplarelor din speciile strict protejate în temeiul Directivei 92/43. Mark- och miljööverdomstolen a autorizat această activitate, sub rezerva luării unor măsuri de protecție sub forma creării unor arii pentru reproducerea speciei respective în zona populației acestei specii în partea de nord a insulei Gotland. Mark- och miljööverdomstolen a constatat că măsurile de protecție aveau semnificația că interdicțiile prevăzute la articolul 4 din ASF nu se aplică.
- 18 Principala întrebare a instanței de trimitere este dacă protecția strictă care decurge din Directiva 92/43 încetează să se aplice în privința speciilor pentru care obiectivul privind stadiul corespunzător de conservare a fost atins.
- 19 Având în vedere cele de mai sus și ținând seama de situația de fapt din speță, instanța de trimitere a adresat o serie de întrebări privind compatibilitatea cu dreptul Uniunii a practicii naționale în ceea ce privește evaluarea obiectivului măsurilor și a impactului acestora asupra stadiului de conservare a speciilor protejate.
- 20 Instanța de trimitere solicită să se stabilească, în primul rând, dacă este compatibil cu Directiva 2009/147 să se impună, în conformitate cu jurisprudența națională, ca o specie să fie inclusă în anexa 1 la această directivă pentru a intra sub incidența interdicțiilor prevăzute la articolul 5 din directiva respectivă sau ca speciile în cauză să fie amenințate la orice nivel sau să înregistreze o scădere pe termen lung a populației pentru a face obiectul acestor interdicții.

- 21 În al doilea rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă este compatibilă cu articolul 12 din Directiva 92/43 și cu articolul 5 din Directiva 2009/147 includerea, în practica națională, a cerinței existenței unui risc de efecte negative asupra stadiului de conservare a speciilor pentru ca o măsură, al cărei scop nu este cu siguranță acela de a ucide sau a perturba exemplare ale unor specii protejate sau de a distruge ouăle speciilor respective, să fie contrară interdicțiilor prevăzute la articolul 4 din ASF.
- 22 În al treilea rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă este compatibilă cu articolul 12 litera (d) din Directiva 92/43 condiționarea prin practica națională a aplicării interdicției prevăzute la articolul 4 din ASF de existența unui risc de agravare a stadiului de conservare a unei specii protejate atunci când se pierde funcționalitatea ecologică permanentă a habitatului speciilor în cauză într-o singură zonă, în pofida luării de măsuri de precauție. Această pierdere a funcționalității ecologice permanente poate fi cauzată de producerea de daune, de distrugerii sau deteriorări, care pot fi directe sau indirecte și pot avea mod individual sau cumulativ.
- 23 În sfârșit, instanța de trimitere are îndoieli în ceea ce privește nivelul la care trebuie realizată evaluarea impactului, în cazul în care aceasta nu poate fi realizată la nivel individual.

DOCUMENT D'US