

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 24 de noviembre de 2005¹

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, interpuesto el 28 de febrero de 2003 con arreglo al artículo 226 CE, la Comisión europea ha solicitado al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, apartados 3 y 4, y 12, 13, y 16 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992,² relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en lo sucesivo, «Directiva» o «Directiva sobre los hábitats»).

apartado 1, «contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado».

3. Para ello, el apartado 2 de dicho artículo establecen:

«2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.

II. Marco jurídico

A. Disposiciones comunitarias pertinentes

[...]

2. El objetivo principal de la Directiva sobre los hábitats es, conforme al artículo 2,

4. En virtud del artículo 3 se «crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000". Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de

1 — Lengua original: italiano.

2 — DO L 206, p. 7.

especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural».

5. Las disposiciones del artículo 6, apartados 2 a 4, establecen el régimen de conservación de lugares protegidos.

6. Según el artículo 6, apartado 2, «los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva».

7. Los posteriores apartados 3 y 4, los que más interesan aquí, prevén el régimen de autorización de planes y proyectos, disponiendo:

«3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros

planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden».

8. En lo que respecta a la protección de especies animales, el artículo 12 de la Directiva prevé:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;

b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;

c) la destrucción o la recogida intencional de huevos en la naturaleza;

d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

2. Con respecto a dichas especies, los Estados miembros prohibirán la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de la puesta en aplicación de la presente Directiva.

3. Las prohibiciones que se mencionan en las letras a) y b) del apartado 1 y en el apartado 2 serán de aplicación en todas las etapas de la vida de los animales a que se refiere el presente artículo».

9. En lo que atañe, en cambio, a la protección de las especies vegetales, el artículo 13 establece:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies vegetales que figuran en la letra b) del Anexo IV y prohibirán:

a) recoger, así como cortar, arrancar o destruir intencionalmente en la naturaleza dichas plantas, en su área de distribución natural;

- b) la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes de dichas especies recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de que la presente Directiva surta efecto.

2. Las prohibiciones que se mencionan en las letras a) y b) del apartado 1 se aplicarán a todas las fases del ciclo biológico de las plantas a que se refiere el presente artículo».

10. Sin embargo, según el artículo 16 de la Directiva:

«1. Siempre 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, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15:

- a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales;

- b) para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad;

- c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente;

- d) para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas;

- e) para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el Anexo IV».

B. *Disposiciones nacionales pertinentes*

11. La República Federal de Alemania adaptó su Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats mediante la *Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes* (segunda Ley de modificación de la Ley federal relativa a la protección de la naturaleza; en lo sucesivo, «*Bundesnaturschutzgesetz*» o «*BNatSchG*») de 30 de abril de 1998.³

12. Dicha ley fue sustituida posteriormente por la *Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften* (Ley sobre la reforma de la legislación de protección de la naturaleza y conservación del paisaje y de adaptación de otras disposiciones normativas; en lo sucesivo, «nueva ley») de 25 de marzo de 2002,⁴ cuyas disposiciones coinciden, en lo que respecta al presente asunto, casi totalmente con las disposiciones pertinentes de la ley precedente.⁵

13. Por cuanto aquí interesa, conforme al artículo 10, apartado 1, punto 11, letras a)

a c), de la nueva ley (antiguo artículo 19a, apartado 2, punto 8, de la *BNatSchG*) por «proyecto» se entenderá:

«a) proyectos y medidas previstas en un lugar de importancia comunitaria o un lugar europeo de protección de las aves, en la medida en que estén sometidos a la decisión de una autoridad, a una notificación a una autoridad o sean realizados por una autoridad;

b) intervenciones en la naturaleza y el paisaje en el sentido del artículo 18, en la medida en que estén sometidas a una decisión de una autoridad o sean realizadas por una autoridad; e

c) instalaciones sometidas a autorización conforme a la *Bundes-Immissionschutzgesetz* (Ley federal relativa a la lucha contra la contaminación) y la utilización de aguas sujeta a una autorización o aprobación con arreglo a la *Wasserhaushaltsgesetz* (Ley sobre el régimen de aguas),

en la medida en que, individual o conjuntamente con otros proyectos o planes, puedan perjudicar de modo significativo un lugar de importancia comunitaria o un lugar europeo de protección de las aves.»

3 — BGBI. 1998 I, p. 823.

4 — BGBI. 2002 I, p. 1193.

5 — En la medida en que dichas disposiciones coinciden, las partes se han referido, en su escrito, tanto a las disposiciones de la nueva como a las de la *BNatSchG*. Actuaré también de este modo en el marco del análisis del recurso.

14. El artículo 18 (antiguo artículo 8 de la BNatSchG), al que se remite el artículo 10, apartado 1, punto 11, letra b), define el concepto de «intervenciones en la naturaleza y el paisaje» en los siguientes términos:

«1. A efectos de la presente ley, por intervenciones en la naturaleza y el paisaje se entenderá las modificaciones de la forma o la utilización de las superficies de base, o las modificaciones del nivel de las aguas subterráneas en contacto con el estrato activo del suelo, que puedan alterar considerablemente la capacidad y el funcionamiento del ecosistema o paisaje.

2. La utilización de suelos en el marco de la agricultura, la silvicultura y la pesca no constituye una intervención, cuando tiene en cuenta los objetivos y principios de protección de la naturaleza y conservación del paisaje. La utilización de suelos en el marco de la agricultura, la silvicultura y la pesca no compromete, en principio, los objetivos y principios antes mencionados, si respeta los requisitos previstos en el artículo 5, apartados 4 y 6, y las normas de buena práctica profesional que se derivan de la ley sobre la agricultura, la silvicultura y la pesca, así como del artículo 17, apartado 2, de la Bundes-Bodenschutzgesetz (Ley federal de protección del suelo).»

15. En materia de emisiones, el artículo 36 de la nueva ley (antiguo artículo 19e de la BNatSchG) dispone a continuación:

«Si es previsible que una instalación sujeta a autorización conforme a la Bundes-Immissionschutzgesetz produzca emisiones que, incluso en combinación con otras instalaciones o medidas, tengan fuerte impacto, en la zona de influencia de dicha instalación, sobre elementos esenciales necesarios para la conservación de un lugar de importancia comunitaria o de un lugar europeo de protección de las aves, y si los perjuicios no pueden ser compensados conforme al artículo 19, apartado 2, la autorización no se concederá a menos que concurren los requisitos previstos en el apartado 3 en relación con el apartado 4 del artículo 34. El artículo 34, apartados 1 y 5, será aplicable *mutatis mutandis*. Las decisiones se adoptarán de acuerdo con las autoridades competentes en materia de protección de la naturaleza y de los lugares naturales.»

16. Por último, el artículo 43, apartado 4, de la nueva ley (antiguo artículo 20f, apartado 3, de la BNatSchG) prevé un régimen de excepciones a las prohibiciones impuestas en protección del medio ambiente, estableciendo:

«Las prohibiciones enunciadas en el artículo 42, apartados 1 y 2, no se aplicarán a los actos destinados a utilizar el suelo para la agricultura, la silvicultura y la pesca, y realizados de modo que se atengan a la

buena práctica profesional y a las exigencias previstas en el artículo 5, apartados 4 a 6, a los actos destinados a transformar los productos obtenidos en el marco de tales actividades o a realizar una intervención autorizada conforme al artículo 19 o una evaluación del impacto medioambiental con arreglo a la ley relativa a la evaluación de los impactos medioambientales, o a llevar a cabo una medida autorizada conforme al artículo 39, siempre que los animales, incluidos sus lugares de nidificación, incubación, hábitat o refugio, y las especies vegetales especialmente protegidas no sufran por ello una agresión intencionada. Las disposiciones de los Länder que ofrezcan un mayor grado de protección no resultarán afectadas.»

17. El Derecho alemán fue adaptado a la Directiva sobre los hábitats también mediante una serie de leyes sectoriales. A efectos del presente asunto, procede mencionar la *Planzenschutzgesetz* (Ley sobre la protección de vegetales), de 14 de mayo de 1998,⁶ cuyo artículo 6, apartado 1, dispone:

«Los productos fitosanitarios deberán ser objeto de una utilización que se atenga a la buena práctica profesional. Dicha utilización estará prohibida si es previsible que produzca efectos nocivos sobre la salud humana o animal, sobre el manto freático o que tenga otros efectos nocivos graves, en particular sobre el equilibrio de la naturaleza. La autoridad competente podrá ordenar las

medidas que sean necesarias para satisfacer las exigencias mencionadas en las frases primera y segunda del presente apartado.»

III. Hechos y procedimiento

18. Después de haber examinado las disposiciones de adaptación de su Derecho interno que le comunicó la República Federal Alemana, la Comisión manifestó dudas sobre su compatibilidad con la Directiva sobre los hábitats y, en consecuencia, el 10 de abril de 2000 remitió a ese Estado un escrito de requerimiento conforme al artículo 226 CE.

19. Después de dicho escrito se emitió, el 25 de julio de 2001, un dictamen motivado que instaba a Alemania a atenerse, en un plazo de dos meses, a las obligaciones derivadas de dicha Directiva.

20. Por no estar satisfecha de las aclaraciones y respuestas facilitadas por el Gobierno alemán, la Comisión, mediante recurso interpuesto el 28 de febrero de 2003, solicitó al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, apartados 3 y 4, 12, 13 y 16 de la Directiva [sobre los hábitats]:

«— al no haber sometido determinados proyectos realizados fuera de las zonas

6 — BGBl. 1998 I, p. 971.

especiales de conservación, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, a la obligación de la evaluación del impacto medioambiental prevista en el artículo 6, apartados 3 y 4, sin haber comprobado si tales proyectos pueden tener un impacto significativo sobre [dichas zonas];

— al no haber comunicado las disposiciones en materia de regulación de la pesca o al no garantizar que dichas disposiciones impusieran prohibiciones sobre capturas pesqueras adecuadas [a las exigencias de la Directiva].»

— al permitir emisiones en zonas especiales de conservación, sin haber comprobado si esas emisiones pueden tener un impacto significativo sobre dichas zonas;

21. Alemania y la Comisión han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia.

— al excluir del ámbito de aplicación de las normas para la protección de las especies algunos perjuicios no intencionados a especies animales protegidas;

22. El Gobierno alemán y la Comisión han participado además en la vista celebrada el 14 de julio de 2005.

— al no garantizar, en el caso de algunos actos [considerados] compatibles con la protección de las zonas protegidas, la observancia de los requisitos previstos para la aplicación de las excepciones previstas en el artículo 16;

IV. Apreciación

Sobre la admisibilidad

— al establecer una normativa sobre el uso de productos fitosanitarios que no tiene suficientemente en cuenta la protección de las especies;

23. El Gobierno alemán se opone a la admisibilidad del recurso alegando que la

Comisión no ha tenido suficientemente en cuenta el efecto de las modificaciones sustanciales introducidas durante el procedimiento administrativo previo tanto en la BNatSchG como en otras disposiciones nacionales específicas. En efecto, dichas modificaciones deberían haber llevado a la Comisión a apreciar de otro modo la compatibilidad de la normativa alemana con la Directiva sobre los hábitats.

24. Señalaré de inmediato que las alegaciones de las autoridades alemanas no me parecen pertinentes para impugnar la admisibilidad del presente recurso. En efecto, la cuestión de determinar si la Comisión ha tenido o no en cuenta determinadas modificaciones legislativas al valorar la compatibilidad de la normativa alemana se refiere al fondo del asunto y, por tanto, a la procedencia del recurso, pero no a su admisibilidad.

25. Dicho esto, hago notar asimismo que mediante la adopción de la nueva ley y las demás normas invocadas por el Gobierno demandado no se ha modificado el contenido de ninguna de las disposiciones impugnadas por la Comisión en el dictamen motivado. En otras palabras, el presente recurso versa sobre disposiciones que se han mantenido sustancialmente inalteradas.⁷

26. En todo caso, aun suponiendo que dichas modificaciones hayan tenido un cierto efecto sobre algunas de las disposiciones impugnadas por la Comisión, ello no podría justificar, sin embargo, la inadmisibilidad del presente recurso. Es sabido, en efecto, que según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia «la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación tal como ésta se presenta al final del plazo fijado en el dictamen motivado, y el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta los cambios ocurridos posteriormente».⁸ Pues bien, al final del plazo de dos meses fijado en el dictamen motivado remitido a Alemania el 25 de julio de 2001, las modificaciones legislativas invocadas por el Gobierno demandado aún no habían entrado en vigor. En efecto, como ha confirmado el Gobierno alemán en la vista, dichas modificaciones no fueron adoptadas hasta marzo de 2002.

27. Por tanto, creo que deben desestimarse las objeciones formuladas al respecto por el Gobierno alemán.

28. Por otra parte, tampoco cabe reprochar a la Comisión —si se pretendiera suscitar la duda de oficio, dado que Alemania no ha alegado nada al respecto— haberse basado en su recurso en imputaciones distintas de las formuladas en el procedimiento administra-

⁷ — En efecto, en su recurso la Comisión se refiere a disposiciones de la nueva ley únicamente en la medida en que coinciden con aquellas de la ley anterior.

⁸ — Sentencias de 25 de noviembre de 1989, Comisión/España (C-214/96, Rec. p. I-7661), apartado 25; de 25 de mayo de 2000, Comisión/Grecia (C-384/97, Rec. p. I-3823), apartado 35, y de 9 de septiembre de 2001, Comisión/Grecia (C-417/02, Rec. p. I-7973), apartado 22.

tivo previo, por el hecho de haberse referido en el escrito de interposición del recurso a disposiciones de la nueva ley que no estaban en vigor en el momento de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado. Según reiterada jurisprudencia comunitaria, para declarar la admisibilidad de un recurso no es necesaria, en efecto, «una coincidencia perfecta entre las disposiciones nacionales mencionadas en el dictamen motivado y las que aparecen en el recurso». ⁹ El Tribunal de Justicia considera que «basta efectivamente que el sistema establecido por la legislación aludida en el curso del procedimiento administrativo previo haya sido mantenido en su totalidad por las nuevas medidas adoptadas por el Estado miembro posteriormente al dictamen motivado y contra las que se dirige el recurso». ¹⁰ Y tal requisito, como se ha dicho, concurre plenamente en el presente asunto.

29. Una vez precisado esto, paso ahora al examen analítico de las imputaciones formuladas por la Comisión.

Sobre la primera imputación

30. La Comisión alega en primer lugar la adaptación incompleta del Derecho interno al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva,

en la medida en que la definición del concepto de «proyecto», contenida en el artículo 10, apartado 1, punto 11, letras b) y c), de la nueva ley (antiguo artículo 19a, apartado 2, punto 8, de la BNatSchG), aplicable a los proyectos realizados fuera de las zonas especiales de conservación, es demasiado restrictiva y excluye de la obligación de evaluación del impacto algunas actividades e intervenciones potencialmente perjudiciales para los lugares protegidos.

31. En primer lugar, señala la Comisión, los proyectos denominados «intervenciones en la naturaleza y el paisaje» por el artículo 10, apartado 1, punto 11, letra b), sólo incluyen las intervenciones que consisten, conforme al artículo 18, apartado 1 (antiguo artículo 8, apartado 1) al que se remite aquel precepto, en «modificaciones» de la forma o la utilización de las superficies de base, sin tener en cuenta por tanto todas las demás actividades o medidas que no supongan modificaciones de ese tipo. El artículo 18, apartado 2 (antiguo artículo 8, apartado 7), excluye expresamente de ese concepto la utilización de suelos en el marco de la agricultura, la silvicultura y la pesca, a condición de que dicha utilización tome en consideración los objetivos y principios de protección de la naturaleza y conservación del paisaje. Sin embargo, dicha condición está formulada en términos demasiado genéricos como para garantizar un nivel adecuado de conservación de los lugares protegidos.

32. En segundo lugar, prosigue la Comisión, únicamente las instalaciones y plantas destinadas a la utilización de aguas sujetas a autorizaciones o aprobaciones en virtud de la

9 — Sentencia de 22 de septiembre de 2005, Comisión/Bélgica (C-221/03, Rec. p. I-0000), apartado 39.

10 — Sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 39, y la jurisprudencia que allí se cita.

ley relativa a la lucha contra la contaminación y la ley sobre el régimen de aguas son consideradas «proyectos» [artículo 10, apartado 1, punto 11, letra c)]. Todas las instalaciones y plantas no sujetas a tales procedimientos se sustraen, por tanto, a la obligación de evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva, sin considerar si pueden o no tener un impacto significativo sobre lugares protegidos.

33. Por su parte, el Gobierno alemán objeta en primer lugar que la interpretación del concepto de «proyecto» propuesta por la Comisión es demasiado amplia por cuanto no admite ningún tipo de limitación de la obligación de evaluación del impacto de las instalaciones de que se trata. Ese concepto debe interpretarse, en cambio, a la luz de la precisa definición contenida en la Directiva 85/337/CE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.¹¹

34. El Gobierno demandado sostiene además que las clases de «proyectos» previstos en el citado artículo 10, apartado 1, punto 11, letras b) y c), incluyen en la práctica todos los supuestos de intervenciones realizadas fuera de las zonas especiales de conservación en las que existe una probabilidad de repercusiones significativas sobre tales lugares. Las

intervenciones no comprendidas en dichas clases están, no obstante, sometidas al respeto de rigurosas normas en materia medioambiental, lo que garantiza una protección adecuada y eficaz de las zonas especiales de conservación.

35. Señalaré de inmediato que las alegaciones del Gobierno alemán no me resultan convincentes.

36. En efecto, estimo que el enfoque adoptado por las disposiciones nacionales controvertidas se opone a la letra y al espíritu del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. De lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, punto 11, letras b) y c), en relación con el artículo 18, apartados 1 y 2, de la nueva ley se desprende en efecto —y el Gobierno alemán no lo ha discutido— que algunas medidas y actividades están excluidas del concepto de «proyecto» y, por tanto, de la obligación de evaluación, en función de elementos como la naturaleza de la intervención (es decir, si suponen o no modificaciones de la forma o de la utilización de las superficies de base o del nivel de las aguas subterráneas), el sector de actividad (agricultura, silvicultura y pesca) y el hecho de que no estén sometidas a determinadas autorizaciones o aprobaciones.

37. Pues bien, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats prevé que «cualquier plan o proyecto que [...] pueda

11 — Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1985 (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), según su artículo 1, apartado 2, primera frase, se entenderá por proyecto: i) la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, ii) otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo.

afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea *individualmente o en combinación* con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar». ¹² Se trata por tanto de una obligación de amplio alcance que afecta a todas las medidas y actividades potencialmente perjudiciales, individualmente o en combinación con otras, para las zonas especiales de conservación y sólo admite una limitación a su aplicación: precisamente la falta de posibles repercusiones apreciables sobre dichos lugares.

38. Por tanto, me parece evidente que no se puede presumir de modo abstracto y general, como hace en cambio la normativa alemana, que clases predeterminadas de actividades o intervenciones no producen nunca tales efectos. El impacto de un proyecto es, en efecto, un elemento relativo que varía según la naturaleza y las características tanto del proyecto de que se trate, como del lugar y de la especie afectada, y que debe por tanto evaluarse caso por caso. Por ejemplo, hábitats naturales de dimensiones reducidas en los que están presentes especies raras y especialmente frágiles pueden reaccionar de un modo mucho más intenso, frente a un tipo de actuaciones externas, que otros lugares protegidos menos «vulnerables». Tal interpretación me parece asimismo conforme a la prioridad que la Directiva otorga a la conservación de los lugares protegidos y a la protección de las especies amenazadas.

39. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que se oponen a lo previsto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats las normas nacionales que «eximan, en términos generales, de la obligación de evaluación de las repercusiones sobre el lugar a determinados proyectos de ordenación, bien en razón de la escasa cuantía de los gastos proyectados, bien de los ámbitos de actividad específicos de que se trata». ¹³ A mi juicio, esa declaración es válida, con mayor motivo, para una normativa nacional, como la que aquí se examina, que excluye *a priori* clases enteras de actividades e intervenciones de la obligación de evaluación previa.

40. Esas lagunas de las disposiciones de adaptación del Derecho interno a la Directiva no pueden, a mi juicio, ser colmadas por la circunstancia, alegada por el Gobierno alemán, de que los proyectos no sujetos a evaluación deben en todo caso, en virtud del artículo 18 de la nueva ley, respetar los principios y las normas en materia medioambiental, de protección de la naturaleza y de conservación del paisaje, lo que permitiría por tanto satisfacer, si bien de modo indirecto, los requisitos establecidos por el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats en materia de conservación de los lugares y evaluación de las repercusiones. En efecto, no considero que la referencia a normas de carácter general o a

¹² — El subrayado es mío.

¹³ — Sentencia del Tribunal de Justicia, de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia (C-256/98, Rec. p. I-2487), apartado 39, que se refería a una normativa francesa que no sujetaba a la obligación de evaluación los proyectos cuyo coste total era inferior a 12 millones de francos franceses y los relativos a la electricidad, el gas y las redes de telecomunicaciones.

«buenas prácticas profesionales» pueda garantizar el nivel necesario de especificidad, precisión y claridad exigido en materia de ejecución de las directivas por una reiterada jurisprudencia comunitaria.¹⁴ Tanto más cuanto que la exactitud de la ejecución asume una especial importancia en el presente asunto, por tratarse de normas procedimentales, fundamentales en el sistema general de la Directiva sobre los hábitats, que regulan de modo específico la protección de determinados lugares (las zonas especiales de conservación «Natura 2000») y atribuyen a tal efecto una función central a la obligación de evaluación.

41. Por consiguiente, considero que las alegaciones de la Comisión relativas al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva están fundadas.

Sobre la segunda imputación

42. Mediante la segunda imputación, la comisión alega la ejecución incompleta del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva también en lo que respecta a la evaluación de las repercusiones de emisiones atmosféricas en lugares protegidos.

43. Según la Comisión, el problema se deriva del hecho de que, con arreglo al artículo 36 de la nueva ley (antiguo artículo 19e de la BNatSchG), únicamente puede denegarse la autorización de una instalación que produce emisiones en el caso de que sea previsible que afecte, de modo significativo, a una zona especial de conservación situada en su «zona de influencia», tal como se define en las disposiciones de desarrollo de la Ley sobre la lucha contra la contaminación y en particular en la denominada circular del «aire» (Erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz — TA Luft).¹⁵ Los efectos sobre zonas especiales de conservación situadas fuera de la «zona de influencia» no se tienen, por tanto, en cuenta, vulnerando así el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva.

44. El Gobierno alemán objeta que el control de los efectos nocivos provocados por agentes contaminantes en una determinada «zona de influencia», tiene en cuenta de modo expreso todos los factores locales pertinentes. En la práctica, no puede concederse ninguna autorización a emisiones susceptibles de causar perjuicios a bienes protegidos conforme a la Directiva sobre los hábitats.

45. Por mi parte, creo que se pueden extrapolar fácilmente, *mutatis mutandis*, las consideraciones antes expuestas en el marco del análisis de la primera imputación. También en este caso, en efecto, la normativa alemana limita *a priori* la consideración de

¹⁴ — Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia (262/85, Rec. p. 3073), apartado 9; de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-59/89, Rec. p. I-2607), apartados 18 y 24; de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia (C-38/99, Rec. p. I-10941), apartado 53, y de 17 de mayo de 2001, Comisión/Italia (C-159/99, Rec. p. I-4007), apartado 32.

¹⁵ — GMBL 1986, p. 95.

los efectos de determinadas actividades sobre lugares protegidos en virtud de un criterio de diferenciación (la ubicación de un lugar protegido dentro o fuera de una «zona de influencia») no previsto en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva.

46. Por consiguiente, considero que procede estimar este motivo.

Sobre la tercera imputación

47. Mediante esta imputación, la Comisión alega que el ordenamiento alemán no se ha adaptado correctamente al artículo 12, apartado 1, letra d), ya que dicho ordenamiento sólo prohíbe los perjuicios intencionados a los lugares de reproducción y zonas de descanso de algunas especies animales. Más concretamente, la Comisión aduce el hecho de que las disposiciones nacionales (artículo 43, apartado 4, de la nueva ley; antiguo artículo 20f, apartado 3, de la BNatSchG) por las que se adapta el Derecho interno al citado artículo de la Directiva contienen una excepción a las prohibiciones en materia de protección de las especies animales a favor de las actividades que ocasionan perjuicios no intencionados a los lugares de nidificación, incubación y refugio de las especies protegidas. Pues bien, el régimen de protección previsto en el artículo 12 no autoriza ninguna excepción de ese tipo.

48. Alemania se opone a esa interpretación del artículo 12, apartado 1, letra d), considerándola excesivamente rigurosa y por tanto contraria al principio de proporcionalidad.

49. Por mi parte, estimo que la interpretación sostenida por la Comisión se ve confirmada en primer lugar por el propio tenor literal de la disposición controvertida. En efecto, a diferencia de las otras prohibiciones enunciadas en el artículo 12, apartado 1, que se aplican expresamente sólo a los actos «deliberados» [letra a)] o realizados de forma «deliberada» [letras b) y c)], la prohibición relativa a los lugares de reproducción o las zonas de descanso [letra d)] comprende cualquier forma de deterioro o destrucción, sin efectuar por tanto ninguna distinción en función del carácter intencionado o no de los perjuicios ocasionados a dichas zonas.

50. Ahora bien, estimo que una protección reforzada de esos lugares está justificada a la luz de la finalidad de la Directiva sobre los hábitats, cuyo «objetivo principal es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad». ¹⁶ La protección de las zonas de reproducción y descanso me parece, en efecto, de una importancia crucial, no sólo para la conservación, sino también para la propia supervivencia de las especies animales amenazadas.

¹⁶ — Tercer considerando de la Directiva sobre los hábitats.

51. La normativa alemana controvertida, en cambio, no garantiza esa protección porque a este respecto, como reconoce el propio Gobierno demandado, permite excluir del régimen de protección de las especies animales establecido por el artículo 12 de la Directiva actividades que pueden ocasionar perjuicios no intencionados a las zonas de reproducción y descanso de las especies protegidas.¹⁷

52. Considero por tanto que la República Federal de Alemania ha violado las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, de la Directiva.

Sobre la cuarta imputación

53. La Comisión alega también que el Derecho alemán no se ha adaptado correctamente al artículo 16, apartado 1, por cuanto no se han respetado las condiciones precisas a las que esa disposición supedita la aplicación de excepciones a las diversas prohibiciones previstas en la Directiva. En particular, en el artículo 43, apartado 4, de la nueva ley (antiguo artículo 20f, apartado 3,

de la BNatSchG) no hay una remisión clara a dichas condiciones.

54. Señalaré de inmediato que también en este caso las críticas formuladas por la Comisión me parecen fundadas. En efecto, el artículo 43, apartado 4, de la ley nacional, aunque regula las excepciones a las prohibiciones aplicables en materia de protección de la fauna y flora, no contiene sin embargo ninguna referencia al artículo 16 de la Directiva o a las clases de excepciones autorizadas indicadas, de modo taxativo, en dicho artículo. Es más, estimo que la disposición controvertida permite excepciones adicionales o en cualquier caso expresadas en términos mucho más genéricos que los previstos en la Directiva.¹⁸ Por ejemplo, dicha disposición prevé que «las prohibiciones [...] no se aplicarán a los actos destinados a utilizar el suelo para la agricultura, la silvicultura y la pesca», mientras que el artículo 16, letra b), de la Directiva sólo admite excepciones en tales sectores de actividad para «evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad».

55. De ello se deduce que el artículo 43, apartado 4, de la nueva ley (antiguo artículo 20f, apartado 3, de la BNatSchG) no constituye una adaptación suficiente-

17 — Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04 Rec. p. I-9017), en la que el Tribunal de Justicia señaló que «al prohibir únicamente el deterioro o la destrucción intencional de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de las especies afectadas, el Reino Unido [había reconocido] que la normativa aplicable a Gibraltar no se [ajustaba] a las exigencias de dicho artículo 12, apartado 1, letra d)» y que, por lo tanto, «esta parte de la imputación debía considerarse fundada» (apartado 79).

18 — Sobre la necesidad de interpretar restrictivamente el artículo 16 de la Directiva, véase la sentencia Comisión/Reino Unido, citada en la nota 17, apartados 111 y 112.

mente clara y precisa del ordenamiento interno a la citada disposición de la Directiva, en contra de lo exigido, como ya he observado (véase el punto 40 *supra*), por reiterada jurisprudencia.

56. Por consiguiente, considero que procede estimar también el cuarto motivo de recurso.

Sobre la quinta imputación

57. Mediante la quinta imputación, la Comisión critica que el artículo 6, apartado 1, de la Pflanzenschutzgesetz (Ley sobre la protección de vegetales), que le fue comunicado por Alemania como disposición de ejecución, no tiene en cuenta suficientemente la protección de las especies animales y vegetales, en el sentido de los artículos 12 y 13 de la Directiva, en lo que respecta al uso de productos fitosanitarios.

58. El Gobierno alemán responde principalmente que dichos productos están sujetos, desde el momento de su autorización, a controles relativos a los eventuales efectos nocivos sobre la salud humana y animal, así como sobre el «equilibrio de la naturaleza», lo que permite realizar los objetivos de la Directiva sobre los hábitats.

59. Sin embargo, debo convenir con la Comisión que la disposición controvertida, al enumerar los casos en los que está prohibido el uso de productos fitosanitarios, no sólo no se refiere a la Directiva sobre los hábitats, sino que ante todo no prevé de modo claro y específico las prohibiciones de ocasionar daños a las especies protegidas previstas en los artículos 12 y 13. Por consiguiente, no cabe considerar que se han satisfecho las obligaciones precisas impuestas al respecto por la Directiva.

60. Por tanto, estimo que las alegaciones formuladas por la Comisión están fundadas.

Sobre la sexta imputación

61. La Comisión alega, por último, la vulneración de los artículos 12 y 16 de la Directiva, ya que i) Alemania no le ha comunicado las disposiciones pertinentes en materia de pesca en lo que respecta a ocho Länder¹⁹ y ii) las disposiciones vigentes

19 — Se trata de los Länder de Berlín, Hamburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Sarre Sajonia y Sajonia-Anhalt.

en otros tres Länder.²⁰ no contienen prohibiciones de pesca que satisfagan los requisitos establecidos por la Directiva.

exigencia de seguridad jurídica».²¹ Ello es especialmente importante, según dicha jurisprudencia, cuando se trata de disposiciones, como las que aquí se examinan, que confían «la gestión del patrimonio común [...], para sus respectivos territorios, a los Estados miembros».²²

62. Aun reconociendo que un cierto número de disposiciones de los Länder en materia de pesca no son plenamente conformes con la Directiva, como por ejemplo la normativa del Land de Bremen, el Gobierno alemán alega que el Land no estaba obligado a notificar tales disposiciones puesto que están supeditadas en todo caso al respeto del Derecho federal y del Derecho comunitario.

64. Por tanto, aunque se admita que las disposiciones de los Länder en materia de pesca son conformes al Derecho federal y comunitario, la referencia a los principios generales de la primacía del Derecho comunitario y de la interpretación conforme a éste no puede considerarse una forma clara y precisa de ejecución de la Directiva. Por el contrario, la situación de conflicto de normas, admitida por el propio Gobierno alemán al menos en el caso de algunos Länder, me parece más bien generadora de ambigüedades que hacen incierto el respeto efectivo de las prohibiciones de pesca.

63. A este respecto, no puedo dejar de recordar una vez más (véase el punto 40 *supra*) que, según la reiterada jurisprudencia comunitaria, las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con «indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la

65. Por consiguiente, no estimo que existan dudas sobre la violación por Alemania de las

20 — En particular, en Baviera, conforme al Verordnung zur Ausführung des Fischereigesetzes (Reglamento de desarrollo de la ley de pesca de 4.11.1977, GVBl., 1998, p. 982, modificado por el Reglamento de 3.12.1998, GVBl., p.1982), el *coregonus oxyrinchus* no figura entre las especies protegidas a lo largo de todo el año; en el Land de Brandeburgo, conforme al Fischereiordnung (Código de pesca de 14.11.1997, GVBl. II/97, p. 867, modificado por el Reglamento de 22.12.1998, GVBl. II/99 p. 25), el *coregonus oxyrinchus* y el *unio crassus* no están protegidos; en el Land de Bremen, por último, el Binnenfischereiverordnung (Reglamento relativo a la pesca interior de 10.3.1992, GB1. p. 51) no menciona en la lista de prohibiciones de pesca ninguna de las tres especies (el *acipenser sturio*, el *coregonus oxyrinchus* y el *unio crassus*) que deben estar protegidas en ese Land y autoriza en cambio la pesca del *acipenser sturio* y del *coregonus oxyrinchus*.

21 — Sentencia de 17 de mayo de 2001, Comisión/Italia, citada en la nota 15, apartado 32 y jurisprudencia allí citada.

22 — Sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia, apartado 9, y de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, apartado 53, citadas en la nota 15. En lo que respecta específicamente a la Directiva sobre los hábitats, véase, recientemente, la sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, citada en la nota 17, apartados 25 y 26.

obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 y 16 en lo que respecta a la normativa sobre pesca.

V. Sobre las costas

66. En conclusión, considero que todas las imputaciones alegadas por la Comisión en su recurso están fundadas y, por tanto, procede estimar el recurso.

67. Conforme al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a Alemania y haber perdido ésta el proceso, procede condenarla al pago de las costas.

VI. Conclusión

68. A la luz de las consideraciones precedentes propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que, por no haber adaptado de modo completo y correcto el Derecho interno a los artículos 6, apartados 3 y 4, 12, 13 y 16 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, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.
- 2) Condene a la República Federal de Alemania al pago de las costas.