HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

14 aprilie 2011*

În cauza C-522/09,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 15 decembrie 2009,

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

reclamantă,

împotriva

României, reprezentată de domnul A. Popescu, de doamnele L.-E. Batagoi, M.-L. Colonescu și A.-R. Arșinel, precum și de domnul J. S. Smaranda, în calitate de agenți,

pârâtă,

* Limba de procedură: româna.

CURTEA (Camera a patra),

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

avocat general: doamna J. Kokott,
grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 ianuarie 2011,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin neclasificarea ca arii de protecție specială (denumite în continuare „APS") a unor teritorii suficiente ca număr și ca suprafață pentru a asigura o protecție corespunzătoare a tuturor speciilor de păsări enumerate în anexa I la Directiva 79/409/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind conservarea păsărilor sălbatice (JO L 103, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 77, denumită în continuare „Directiva păsări"), precum și a speciilor migratoare care nu sunt menționate în această anexă, România nu și-a îndeplinit

obligațiile care îi revin în temeiul dispozițiilor articolului 4 alineatele (1) și (2) din această directivă.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

2 Articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări prevede:

„(1) Speciile menționate la anexa I constituie obiectul unor măsuri speciale de conservare a habitatelor acestora pentru a li se asigura supraviețuirea și reproducerea în aria de răspândire.

În acest context, se ține seama de următoarele specii de păsări:

(a) specii pe cale de dispariție;

(b) specii vulnerabile la anumite schimbări ale habitatului lor;

(c) specii considerate rare din cauza efectivului redus al populațiilor sau a distribuției locale limitate;

(d) alte specii care necesită o atenție specială din cauza naturii specifice a habitatului lor.

Tendințele și variațiile efectivului populațiilor sunt luate în considerare ca bază pentru evaluare.

Statele membre clasifică în special cele mai adecvate teritorii, ca număr și suprafață, ca [APS] pentru conservarea acestor specii, ținând seama de condițiile de protecție din zona geografică maritimă și de uscat în care se aplică prezenta directivă.

(2) Statele membre iau măsuri similare pentru speciile migratoare care apar în mod regulat și nu sunt cuprinse în anexa I, având în vedere nevoia acestora de protecție în zona geografică maritimă și de uscat în care se aplică prezenta directivă, în ceea ce privește zonele de înmulțire, arealul de schimbare a penelor și zonele de hibernare a acestor specii, precum și punctele de popas de-a lungul rutelor lor de migrare. În acest scop, statele membre acordă o atenție specială protecției zonelor umede, în special zonelor umede de importanță internațională."

3 Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană (JO 2005, L 157, p. 11) a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2007. Conform articolului 53 alineatul (1) din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2005, L 157, p. 203), România pune în aplicare măsurile necesare pentru a se conforma, de la data aderării, dispozițiilor directivelor în înțelesul articolului 249 CE, cu excepția cazului

în care se prevede un alt termen în actul menționat. În plus, același articol prevede că România comunică măsurile respective Comisiei până la data aderării cel târziu sau, după caz, până la termenul prevăzut în actul menționat.

4 Întrucât același act nu prevede nici o perioadă de tranziție pentru desemnarea APS în conformitate cu articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări și nici un termen specific pentru comunicarea măsurilor de transpunere a acestei directive, România trebuia să fi adoptat și să fi comunicat, până la data aderării cel târziu, măsurile de punere în aplicare a directivei menționate, în special cele referitoare la această dispoziție.

Procedura precontencioasă

5 Întrucât România nu a comunicat lista națională a APS, necesară potrivit articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări, Comisia a considerat că acest stat membru nu și-a îndeplinit obligația prevăzută de dispozițiile menționate, prin nedesemnarea unor APS adecvate, și, prin urmare, i-a trimis la 23 octombrie 2007 o scrisoare de punere în întârziere.

6 În această privință, în scrisoarea de punere în întârziere se precizau cele ce urmează:

„Cu toate acestea, până în prezent, guvernul român nu a comunicat Comisiei lista națională a [APS]. Pe această bază, se poate concluziona că România nu și-a îndeplinit obligația de a lua măsurile prevăzute la articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări, având în vedere că nu a efectuat o clasificare a APS relevante.

În consecință, Comisia [...] consideră că, întrucât nu a realizat o clasificare a teritoriilor celor mai adecvate, ca număr și ca suprafață, ca APS pentru protecția speciilor enumerate în anexa 1 din Directiva [păsări], precum și a altor specii migratoare care revin în mod regulat pe teritoriul său, România nu a îndeplinit obligațiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1) și (2) din directiva menționată."

7 În răspunsul din 21 decembrie 2007, România a indicat că a fost adoptată și publicată în *Monitorul Oficial al României* din 31 octombrie 2007 o hotărâre a guvernului privind desemnarea APS, incluzând anexele care cuprind lista APS.

8 Considerând că teritoriile clasificate ca APS nu erau suficiente ca număr și ca suprafață ținând seama de obiectivele de protecție a speciilor de păsări enumerate în anexa I la Directiva păsări, precum și a speciilor migratoare, la 23 septembrie 2008, Comisia a emis un aviz motivat prin care invita România să adopte măsurile necesare pentru a se conforma acestuia.

9 Prin scrisoarea din 25 noiembrie 2008, autoritățile române au răspuns la avizul motivat al Comisiei, susținând, printre altele, că obiectul procedurii fusese modificat de Comisie, întrucât scrisoarea de punere în întârziere se întemeia pe necomunicarea listei APS, în timp ce avizul motivat privea desemnarea unor APS insuficiente ca număr și ca suprafață. Autoritățile române au expus de asemenea, întemeindu-se pe probe, motivele care au stat la baza nedesemnării totale sau parțiale, după caz, a anumitor situri.

10 Considerând că neîndeplinirea obligațiilor de către România subzista, Comisia a introdus prezenta acțiune la 15 decembrie 2009.

Cu privire la acțiune

Cu privire la admisibilitate

Argumentele părților

11 România invocă o excepție de inadmisibilitate a acțiunii, motivând că obiectul acesteia ar fi fost modificat de Comisie. Astfel, în scrisoarea de punere în întârziere, Comisia ar fi reproșat statului membru faptul că nu a comunicat lista APS, în timp ce în avizul motivat ar fi invocat desemnarea unor APS insuficiente ca număr și ca suprafață. Or, potrivit unei jurisprudențe consacrate a Curții, avizul motivat ar trebui să se întemeieze pe aceleași motive care au fost invocate în scrisoarea de punere în întârziere.

12 În opinia României, Comisia a invocat pentru prima dată în avizul motivat caracterul insuficient ca număr și ca suprafață al APS desemnate, astfel încât autoritățile române nu ar fi avut niciun motiv și nicio posibilitate de a demonstra caracterul suficient al desemnării respectivelor arii în răspunsul lor la scrisoarea de punere în întârziere. Mai mult, statul membru pârât susține că, în intervalul de timp dintre răspunsul la scrisoarea de punere în întârziere și avizul motivat, plana o stare de incertitudine cu privire la caracterul insuficient al desemnării realizate, astfel încât România nu a putut să își pregătească o apărare adecvată încă de la începutul fazei precontencioase.

13 Comisia răspunde la aceasta că, în scrisoarea de punere în întârziere, a criticat România pentru că nu i-a comunicat lista națională a APS necesară potrivit articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări, neîndeplinindu-și astfel obligația prevăzută de aceste dispoziții prin nedesemnarea APS adecvate. În avizul motivat, după ce a evaluat măsurile naționale de transpunere, Comisia ar fi precizat că teritoriile clasificate ca APS nu erau suficiente ca număr și ca suprafață din perspectiva dispozițiilor menționate. În această privință, Comisia amintește că, potrivit jurisprudenței Curții,

în special potrivit Hotărârii din 30 noiembrie 2006, Comisia/Luxemburg (C-32/05, Rec., p. I-11323, punctul 56), motivul privind transpunerea incompletă este în mod necesar inclus în cel întemeiat pe lipsa oricărei transpuneri și prezintă un caracter subsidiar în raport cu acesta din urmă.

14 Comisia arată în plus că, deși scrisoarea de punere în întârziere și avizul motivat trebuie să se întemeieze pe aceleași obiecții, această cerință procedurală nu poate merge până la a impune în toate ipotezele existența unei identități perfecte, din moment ce obiectul litigiului nu a fost extins sau modificat, ci, dimpotrivă, a fost restrâns. Astfel, dreptul la apărare al României nu a fost încălcat.

Aprecierea Curții

15 Dintr-o jurisprudență constantă rezultă că procedura precontencioasă are ca scop să acorde statului membru vizat posibilitatea, pe de o parte, de a se conforma obligațiilor sale ce decurg din dreptul Uniunii și, pe de altă parte, de a invoca în mod eficient mijloacele sale de apărare împotriva obiecțiilor formulate de Comisie (a se vedea printre altele Hotărârea din 7 iulie 2005, Comisia/Austria, C-147/03, Rec., p. I-5969, punctul 22 și jurisprudența citată).

16 Astfel, posibilitatea statului în cauză de a-și prezenta observațiile reprezintă, chiar dacă acesta consideră că nu trebuie să o utilizeze, o garanție esențială urmărită de Tratatul FUE, iar respectarea sa constituie un aspect esențial al regularității procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru (a se vedea printre altele Hotărârea din 15 decembrie 1982, Comisia/Danemarca, 211/81, Rec., p. 4547, punctul 9).

17 În speță, se impune constatarea că, prin scrisoarea de punere în întârziere, Comisia a criticat în esență România pentru că nu i-a comunicat lista națională a APS și că aceasta se întemeiază pe critica respectivă pentru a deduce, în termeni foarte generali, că acest stat membru nu și-a îndeplinit obligația de clasificare a APS adecvate în sensul articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări.

18 Pe de altă parte, la mai puțin de două luni după ce a primit scrisoarea de punere în întârziere, România a transmis Comisiei, la 21 decembrie 2007, lista națională a APS pe care le clasificase între timp și din care rezultă că un număr important de APS au fost clasificate de acest stat membru potrivit articolului 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări. Cu toate acestea, în cadrul unui aviz motivat emis la 23 septembrie 2008, Comisia a reproșat României, întemeindu-se pe argumente detaliate, că a clasificat APS insuficiente ca număr și ca suprafață în raport cu articolul 4 alineatele (1) și (2) din Directiva păsări, fără ca în prealabil să fi dat statului membru posibilitatea de a-și prezenta observațiile cu privire la acest aspect.

19 În consecință, o astfel de situație se distinge în mod clar de cea expusă de Comisie și în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Luxemburg, citată anterior. Astfel, în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, Marele Ducat al Luxemburgului omisese să menționeze vreo măsură de transpunere a directivei în cauză în cursul procedurii precontencioase și se limitase la a lăsa să se înțeleagă că măsurile necesare pentru transpunere erau pe punctul de a fi luate. Numai după ce Curtea a fost sesizată de Comisie, acest stat membru a arătat, în memoriul în apărare, că fusese adoptată o lege care asigura o transpunere corectă a directivei respective. În asemenea împrejurări, Curtea a apreciat că, dacă procedura precontencioasă și-a atins obiectivul de a proteja drepturile statului membru în cauză, acesta din urmă nu poate imputa Comisiei faptul că a extins sau a modificat obiectul acțiunii astfel cum a fost definit în procedura precontencioasă respectivă pentru motivul că, după ce a reproșat statului membru

netranspunerea unei directive, Comisia a precizat, în memoriul în replică, faptul că transpunerea invocată pentru prima dată de statul membru în cauză în memoriul său în apărare este incorectă sau incompletă în ceea ce privește anumite dispoziții ale aceleiași directive (Hotărârea Comisia/Luxemburg, citată anterior, punctele 54-56).

20 Prin urmare, având în vedere elementele de mai sus, trebuie să se constate că punerea în întârziere nu a identificat în mod suficient neîndeplinirea reproșată ulterior României în avizul motivat și că procedura precontencioasă nu și-a atins obiectivul de a garanta dreptul statului membru în cauză de a-și prezenta observațiile cu privire la criticile formulate de Comisie, astfel încât acțiunea trebuie declarată inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

21 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât România a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

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

1) Respinge acțiunea ca inadmisibilă.

2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături