SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 14 de abril de 2005 *

En el asunto C-441/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 16 de octubre de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. M. van Beek, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. H.G. Sevenster y por el Sr. N.A. J. Bel, en calidad de agentes,

parte demandada

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), y los Sres. R. Schintgen, P. Kūris y G. Arestis, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de febrero de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125) y 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 L 206,

p. 7), al no haber adoptado en los plazos señalados las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a las exigencias dimanantes de los artículos 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409 y 6, apartado 1, en relación con los artículos 2, apartado 2, 1, letras a), e) e i), 6, apartados 2 a 4, 7, 11, 14 y 15 de la Directiva 92/43, o en cualquier caso, al no haberle comunicado dichas disposiciones nacionales y al mantener en vigor el artículo 13, apartado 4, de la Ley de protección de la naturaleza (Natuurbeschermingswet), el cual es incompatible con el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43.

2 No obstante, en vista de la información notificada por el Gobierno neerlandés en su escrito de contestación a la demanda, la Comisión ha considerado que la legislación nacional se había adaptado correctamente al artículo 14 de la Directiva 92/43, por lo que en su escrito de réplica ha desistido del motivo relativo a la adaptación incorrecta del Derecho interno a este artículo.

Marco jurídico

La normativa comunitaria

3 La Directiva 79/409 se refiere, de acuerdo con el tenor literal de su artículo 1, apartado 1, a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros. Su objetivo es la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación.

4 De acuerdo con el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409, las especies mencionadas en el anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución, teniendo en cuenta la situación particular de determinado número de especies. Para la conservación de estas especies, los Estados miembros

clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo, cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

5 La Directiva 92/43 tiene por objeto, según su artículo 2, 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. Conforme al apartado 2 del mismo artículo, 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.

6 El artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva 92/43 establece:

«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.

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.»

7 El artículo 11 de la Directiva 92/43 dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias.»

8 El artículo 15 de la Directiva 92/43 prevé:

«Por lo que respecta a la captura o sacrificio de las especies de fauna silvestre enumeradas en la letra a) del Anexo V, y cuando se trate de excepciones con arreglo

al artículo 16, aplicadas a la recogida, la captura o el sacrificio de especies enumeradas en la letra a) del Anexo IV, los Estados miembros prohibirán todos los medios no selectivos que puedan provocar la desaparición a nivel local o perjudicar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de dichas especies y en especial:

[...]»

La normativa nacional

9 Tal y como ha precisado la Comisión en su demanda, el Reino de los Países Bajos adoptó las siguientes medidas para adaptar el Derecho interno a la Directiva 92/43:

— la Ley de protección de la naturaleza (Natuurbeschermingswet);

— el Decreto por el que se introducen dispensas y excepciones a la Ley de protección de la naturaleza (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet);

— el Plan de acción a favor de la naturaleza (Natuurbeleidsplan), que incluye la red europea de zonas protegidas (ecologische hoofdstructuur EHS);

— el Plan Director de Zonas Verdes (Structuurschema Groene Ruimte);

— la Ley de ordenación del territorio (Wet op de ruimtelijke ordening);

— el Decreto sobre las especies animales autóctonas protegidas (Besluit beschermde inheemse diersoorten);

— el Reglamento del Ministro de Agricultura, Conservación de la Naturaleza y Pesca (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) de 12 de abril de 1995;

— la Lista de especies amenazadas de extinción y vulnerables en el sentido de los artículos 1 y 3 del Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida salvaje y del entorno natural, aprobado mediante el Reglamento del Ministro de Agricultura, Conservación de la Naturaleza y Pesca (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), de 27 de enero de 1995;

— la Ley sobre las especies animales y vegetales exóticas amenazadas (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— el Reglamento relativo a los contratos de gestión y a la creación de zonas naturales (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling);

— el Reglamento para incentivar la reforestación en los terrenos agrícolas (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden);

— el Reglamento por el que se introducen excepciones a la Ley sobre las especies animales y vegetales exóticas amenazadas (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— el Reglamento por el que se determinan las especies animales y vegetales exóticas amenazadas (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— la Ley sobre la gestión del medio ambiente (Wet milieubeheer), y

— la Ley sobre la fauna y la flora (Flora- en faunawet).

El procedimiento administrativo previo

10 Mediante escrito de requerimiento de 24 de octubre de 2000, la Comisión instó al Reino de los Países Bajos a presentar sus observaciones respecto a la adaptación del ordenamiento jurídico neerlandés a las Directivas 79/409 y 92/43. Dicho Estado miembro respondió a este escrito mediante comunicación de 8 de marzo de 2001.

11 El 26 de julio de 2001, la Comisión notificó un dictamen motivado al Reino de los Países Bajos, en el que le reprochaba no haber adaptado correctamente su Derecho interno a determinado número de disposiciones de las Directivas 79/409 y 92/43, al tiempo que instaba al citado Estado miembro a atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

12 Mediante escrito de 11 de octubre de 2001, el Reino de los Países Bajos remitió a la Comisión un proyecto de ley por el que se modificaba la Ley de protección de la naturaleza. El 28 de enero de 2002, las autoridades neerlandesas comunicaron a la Comisión una ampliación de su respuesta sobre el tema.

13 Al considerar que dicho Estado miembro no había adaptado completamente su Derecho interno a las Directivas 79/409 y 92/43 en los plazos señalados, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

14 La Comisión invoca los siete motivos siguientes contra el Reino de los Países Bajos:

— la normativa nacional no garantiza la adaptación completa del Derecho interno al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 92/43, en relación con los artículos 1, letras a), e) e i), así como con el artículo 2, apartado 2, de ésta;

— la normativa nacional se ha adaptado sólo parcialmente a lo exigido en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, en relación con el artículo 1, letras a), e), e i), así como con el artículo 2, apartado 2, de ésta;

— ni los artículos 12 y 21, apartado 3, de la Ley de protección de la naturaleza, ni la Ley de gestión del medio ambiente ni ninguna otra disposición legal, reglamentaria o administrativa en vigor en los Países Bajos se ajustan a lo exigido en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43;

— ni los artículos 12 y 21, apartado 3, de la Ley de protección de la naturaleza, ni la Ley de gestión del medio ambiente, ni ninguna otra disposición legal, reglamentaria o administrativa en vigor en los Países Bajos garantiza una adaptación adecuada del Derecho interno al artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43, en las situaciones que éste contempla; además, el artículo 13, apartado 4, de la Ley de protección de la naturaleza es incompatible con la mencionada disposición;

— en contra de lo dispuesto en el artículo 11 de la Directiva 92/43, no se ha implantado ningún sistema integral de vigilancia de los lugares en los Países Bajos;

— la prohibición de medios no selectivos establecida en el artículo 15 de la Directiva 92/43 no ha sido puesta en práctica completamente por las disposiciones del Decreto por el que se introducen dispensas y excepciones a la Ley de protección de la naturaleza;

— los Países Bajos no han adoptado las medidas necesarias para cumplir la obligación de protección del hábitat de las especies de aves que recoge el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409.

15 En cuanto al tercer motivo, relativo a la falta de adaptación del ordenamiento jurídico neerlandés al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, la Comisión mantiene que la evaluación que debe realizarse de acuerdo con esta disposición debe incluir también las cuestiones enunciadas en el apartado 4 de dicho artículo. En

efecto, a los efectos de dicha evaluación, debería considerarse no sólo si un plan o un proyecto puede causar perjuicio a la integridad del lugar en cuestión, sino también si existen soluciones alternativas, si razones imperiosas de interés público de primer orden exigen que la operación se lleve a cabo o si deben adoptarse medidas compensatorias. Por otra parte, habría que tener en cuenta si un lugar determinado puede albergar un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios.

16 A este respecto, el Gobierno neerlandés, aun reconociendo la falta de adaptación completa del Derecho interno al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, rechaza la interpretación mantenida por la Comisión del concepto de «evaluación adecuada» que contiene esta disposición. En su opinión, dadas las características del procedimiento de evaluación de los planes o de los proyectos previsto en este artículo, sólo procede aplicar el apartado 4 de éste y tomar en consideración las cuestiones que establece si de la evaluación realizada conforme al mencionado apartado 3 resulta que el plan o proyecto puede causar efectivamente perjuicio a la integridad del lugar. En opinión de dicho Gobierno, únicamente en este caso sería necesario efectuar un examen de las cuestiones mencionadas en el citado apartado 4. En efecto, si de la evaluación realizada con arreglo al artículo 6, apartado 3, resultase que un plan o un proyecto no causaría ningún perjuicio a la integridad del lugar, no existiría entonces ninguna razón para hacer más gravosa la obligación de evaluación establecida en esta disposición exigiendo un examen adicional de la existencia de las circunstancias mencionadas en el apartado 4 del mismo artículo.

17 En lo que atañe a los motivos primero, segundo, cuarto y séptimo invocados por la Comisión, el Reino de los Países Bajos reconoce no haber adaptado completamente el ordenamiento jurídico neerlandés a las disposiciones de las Directivas 79/409 y 92/43 objeto del recurso. A este respecto, dicho Gobierno indica que, el 19 de diciembre de 2001, se presentó al Parlamento un proyecto de ley por el que se modificaba la Ley de protección de la naturaleza. Este proyecto se propone garantizar la adaptación completa del Derecho interno a las mencionadas Directivas, en particular en lo relativo a las disposiciones sobre cuya base se han invocado los motivos primero, segundo, cuarto y séptimo.

18 Respecto a los motivos quinto y sexto, el Gobierno neerlandés alega que tiene previsto adoptar medidas para colmar las lagunas jurídicas que la Comisión señala en su recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

19 Puesto que el Reino de los Países Bajos reconoce que los motivos primero, segundo, cuarto, quinto, sexto y séptimo están fundados, procede estimar el recurso a este respecto.

20 En cuanto al tercer motivo, si bien el Reino de los Países Bajos reconoce no haber adaptado completamente su ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, se opone, no obstante, al motivo invocado por la Comisión, en la medida en que, según ésta, la evaluación adecuada prevista en el mencionado artículo debería incluir también los elementos del apartado 4 del mismo artículo.

21 En este sentido, para concretar el alcance de la obligación de realizar una evaluación adecuada de un plan o de un proyecto que pueda afectar de forma apreciable a un lugar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, procede destacar, a título preliminar que el régimen de protección previsto en este artículo está estructurado en varias partes para permitir el control de los efectos de dicho plan o proyecto, así como en diferentes fases de evaluación en caso de que éste pueda tener repercusiones significativas en un lugar protegido.

22 Como indicó la Abogado General en los puntos 12 y 13 de sus conclusiones, este proceso de «evaluación adecuada» no es un mero acto administrativo formal, sino que debe proporcionar un análisis en profundidad acorde con los objetivos de conservación establecidos para el lugar de que se trate, tal y como se recogen en el citado artículo 6, en particular en lo relativo a la protección de los hábitats naturales y de las especies prioritarios.

23 En efecto, como señaló el Tribunal de Justicia en los apartados 33 y 34 de su sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec. p. I-7405), del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 se desprende que, cada vez que se pretenda llevar a cabo un 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 éste último, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, las autoridades competentes están obligadas a llevar a cabo una adecuada evaluación a este respecto. Dicha evaluación debe estudiar las repercusiones del plan o proyecto sobre el lugar teniendo en cuenta los objetivos de conservación de éste.

24 Conforme al mencionado artículo 6, apartado 3, las autoridades deberán adoptar una decisión sobre el plan o proyecto únicamente en una segunda fase, es decir, una vez efectuada esta evaluación adecuada y a la vista de las conclusiones relativas a las repercusiones de dicho plan o proyecto sobre el lugar de que se trata.

25 Procede añadir que, de acuerdo con la disposición citada, las autoridades competentes, al tomar su decisión, 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. Además, si procede, dichas autoridades deberán, consultar al público al respecto.

26 Conforme al cauce procedimental expuesto, únicamente deberá efectuarse el examen previsto en el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva 92/43 si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación que prescribe el apartado 3 de dicho artículo y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse el plan o el proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden. En efecto, el citado apartado 3 precisa que las autoridades competentes adoptarán la decisión supeditándose «a lo dispuesto en el apartado 4».

27 En cuanto al examen que debe efectuarse en el marco del mencionado apartado 4, es preciso destacar que las cuestiones complejas a que se refiere, como la inexistencia de soluciones alternativas y la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, están destinadas a permitir al Estado miembro adoptar todas las medidas compensatorias necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede preservada. Asimismo, en caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrá invocar un número limitado de dichas razones imperiosas para justificar, no obstante, la realización de un plan o proyecto.

28 En estas circunstancias, a la vista de las características específicas de cada una de las fases contempladas en el artículo 6 de la Directiva 92/43, procede señalar que no puede considerarse que las autoridades nacionales competentes estén obligadas a tener en cuenta las diferentes exigencias establecidas en el apartado 4 de éste, cuando realizan la evaluación adecuada prevista en el apartado 3 del citado artículo.

29 Por lo tanto, debe desestimarse el motivo según el cual la normativa nacional neerlandesa no prevé que deban tenerse en cuenta las exigencias del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43 a la hora de realizar la evaluación prevista en el apartado 3 del mismo artículo.

30 A la vista de cuanto precede, procede declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 79/409 y 92/43, al no haber adoptado en los plazos señalados las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a las exigencias dimanantes de los artículos 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409 y 6, apartado 1, en relación con los artículos 2, apartado 2, 1, letras a), e) e i), 6, apartados 2 a 4, 7, 11, 14 y 15 de la Directiva 92/43, y al mantener en vigor el artículo 13, apartado 4, de la Ley de protección de la naturaleza, el cual es incompatible con el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43.

Costas

31 A tenor del 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. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas del Reino de los Países Bajos y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) **Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y 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, al no haber adoptado en los plazos señalados las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a las exigencias dimanantes de los artículos 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409 y 6, apartado 1, en relación con los artículos 2, apartado 2, 1, letras a), e) e i), 6, apartados 2 a 4, 7, 11, 14 y 15 de la Directiva 92/43, y al mantener en vigor el artículo 13, apartado 4, de la Ley de protección de la naturaleza (Natuurbeschermingswet), el cual es incompatible con el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**

Firmas