ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

26 de Novembro de 2002 *

No processo C-202/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Valero Jordana e J. Adda, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Francesa, representada por G. de Bergues e D. Colas, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não classificar de maneira suficiente em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados para a

* Língua do processo: francês.

conservação das espécies de aves selvagens referidas no anexo I da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125), na redacção dada pela Directiva 97/49/CE da Comissão, de 29 de Julho de 1997 (JO L 223, p. 9), e das espécies migratórias e, em especial, ao não classificar em suficiente extensão o território da Plaine des Maures (França) em zona de protecção especial, a República Francesa não respeitou as obrigações decorrentes desta directiva e não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, C. Gulmann (relator), F. Macken, N. Colneric e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: S. Alber,

secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 27 de Junho de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Maio de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não classificar de maneira suficiente em zonas de protecção especial (a seguir «ZPE») os territórios mais apropriados para a conservação das espécies de aves selvagens referidas no anexo I da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125), na redacção dada pela Directiva 97/49/CE da Comissão, de 29 de Julho de 1997 (JO L 223, p. 9, a seguir «directiva»), e das espécies migratórias e, em especial, ao não classificar em suficiente extensão o território da Plaine des Maures (França) em zona de protecção especial, a República Francesa não respeitou as obrigações decorrentes desta directiva e não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

O enquadramento jurídico

2 O artigo 4.°, n.os 1, 2 e 4, da directiva estabelece:

«1. As espécies mencionadas no anexo I são objecto de medidas de conservação especial respeitantes ao seu habitat, de modo a garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução na sua área de distribuição.

Para o efeito, tomar-se-ão em consideração:

a) As espécies ameaçadas de extinção;

b) As espécies vulneráveis a certas modificações dos seus habitats;

c) As espécies consideradas raras porque as suas populações são reduzidas ou porque a sua repartição local é restrita;

d) Outras espécies necessitando de atenção especial devido à especificidade do seu habitat.

Ter-se-á em conta, para proceder às avaliações, quais as tendências e as variações dos níveis populacionais.

Os Estados-Membros classificarão, nomeadamente, em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados, em número e em extensão, para a conservação destas últimas na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva.

2. Os Estados-Membros tomarão medidas semelhantes para as espécies migratórias não referidas no anexo I e cuja ocorrência seja regular, tendo em conta as necessidades de protecção na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva no que diz respeito às suas áreas de reprodução, de muda e de invernada e às zonas de repouso e alimentação nos seus percursos de migração. Com esta finalidade, os Estados-Membros atribuem uma importância especial à protecção das zonas húmidas e muito particularmente às de importância internacional.

[...]

4. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas de protecção referidas nos n.os 1 e 2, a poluição ou a deterioração dos habitats bem como as perturbações que afectam as aves, desde que tenham um efeito significativo a propósito dos objectivos do presente artigo. Para além destas zonas de protecção, os Estados-Membros esforçam-se igualmente por evitar a poluição ou a deterioração dos habitats.»

O procedimento pré-contencioso

O procedimento relativo à alegada insuficiência dos territórios classificados em ZPE

3 Por carta de notificação de incumprimento dirigida em 23 de Abril de 1998 ao Governo francês, a Comissão formulou uma acusação baseada na aplicação incorrecta do artigo 4.° da directiva. Nesta carta, a Comissão afirmou que as autoridades francesas não tinham classificado em ZPE territórios suficientes, em número e em extensão, e que as zonas classificadas não eram suficientemente variadas e representativas, por forma a oferecerem protecção a todas as espécies de aves selvagens enumeradas no anexo I da directiva, bem como às espécies migratórias não mencionadas no referido anexo. Nesta carta, a Comissão defende

também que a protecção dos territórios classificados como ZPE não estava garantida num número considerável de casos.

4 Por carta de 13 de Novembro de 1998, o Governo francês comunicou a sua resposta à notificação de incumprimento. Através de diversas cartas enviadas entre Novembro de 1998 e 25 de Fevereiro de 2000, este governo informou a Comissão da designação de oito novas ZPE. Enviou também uma circular, de 29 de Julho de 1999, do Ministro do Ordenamento do Território e do Ambiente, aos prefeitos de departamento, na qual lhes era indicado que a República Francesa se tinha comprometido a proceder a designações complementares de ZPE.

5 Por carta de 4 de Abril de 2000, a Comissão emitiu um parecer fundamentado em que declarava que, ao não classificar de maneira suficiente em ZPE os territórios mais apropriados para a conservação das espécies de aves selvagens referidas no anexo I da directiva e das espécies migratórias, a República Francesa não tinha respeitado as obrigações decorrentes da directiva. A Comissão convidava o referido Estado-Membro a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento a este parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua notificação e a comunicar-lhe tais medidas.

6 Em 23 de Junho de 2000, o Governo francês respondeu ao parecer fundamentado.

O procedimento relativo à alegada falta de classificação da Plaine des Maures em ZPE

7 Em 22 de Junho de 1994, a Comissão dirigiu ao Governo francês uma carta de notificação de incumprimento por inobservância das obrigações que incumbem à

República Francesa por força dos artigos 3.° e 4.° da directiva. Nessa carta, a Comissão indicava que, tendo em conta o seu grande interesse ornitológico, a Plaine des Maures, da qual 7 500 ha estão incluídos no inventário nacional das zonas importantes para a conservação das aves (a seguir «ZICO»), publicado em 1994 pelo Ministério do Ambiente francês e pela Liga para a Protecção dos Pássaros, devia ter sido classificada em ZPE. A Comissão também afirmou que uma parte deste local estava ameaçada de poluição e de deterioração devido à realização de vários projectos de desenvolvimento, entre os quais o projecto de parque de diversões de Bois de Bouis.

8 Por carta de 9 de Abril de 1996, as autoridades francesas anunciaram à Comissão, designadamente, que tinha sido intentado um processo judicial contra os trabalhos ilegais de arroteamento e de construção iniciados na zona de ordenamento concertado de Bois de Bouis, que, a fim de proteger definitivamente a Plaine des Maures de toda e qualquer agressão pública e privada a curto ou a longo prazo, tinha sido iniciado um procedimento de projecto de interesse geral e que o decreto instituindo tal projecto estava previsto para 1996.

9 Por carta de 19 de Dezembro de 1997, a Comissão emitiu um parecer fundamentado em que declarava que, ao não classificar a Plaine des Maures em ZPE, ao não adoptar medidas de conservação especial relativas ao habitat das aves em causa e ao não tomar as medidas apropriadas para preservar, manter ou restabelecer uma diversidade e uma extensão suficientes dos habitats das aves e para evitar a poluição ou a deterioração destes habitats devido à realização do projecto de parque de diversões de Bois de Bouis, a República Francesa não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.° e 4.° da directiva. A Comissão convidou o referido Estado-Membro a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento a este parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

10 Por carta de 5 de Novembro de 1998, as autoridades francesas indicaram que tinham classificado em ZPE 879 ha da Plaine des Maures. Na sua carta de 29 de Novembro de 1999, as autoridades francesas anunciaram um importante aumento desta ZPE.

11 Por carta de 23 de Junho de 2000, as autoridades francesas anunciaram que tinham a intenção de aumentar, futuramente, a superfície da ZPE da Plaine des Maures para mais de 4 700 ha.

12 Considerando que as respostas das autoridades francesas não lhe permitiam concluir que a República Francesa tinha adoptado, nos prazos fixados nos pareceres fundamentados de 4 de Abril de 2000 e de 19 de Dezembro de 1997, as medidas necessárias para pôr fim aos incumprimentos censurados, a Comissão decidiu propor a presente acção no Tribunal de Justiça.

Quanto à acção

Quanto à alegada insuficiência dos territórios classificados em ZPE

13 A Comissão afirma que o artigo 4.° da directiva implica a classificação em ZPE de territórios suficientes, quantitativa e qualitativamente, tendo em conta as características dos locais cientificamente demonstradas. Ora, durante a fase pré-contenciosa, o Governo francês não contestou, no essencial, a afirmação segundo a qual as ZPE designadas em França não permitiam dar cumprimento a tal obrigação. Pelo que a acção deveria, em qualquer caso, ser julgada procedente.

14 A Comissão acrescenta que a melhor forma de atingir o objectivo fixado no artigo 4.°, n.^{os} 1 e 2, da directiva consiste em classificar em ZPE os territórios

inventariados cientificamente pela sua importância ornitológica objectiva como habitats de aves selvagens referidas no anexo I desta directiva ou de aves migratórias.

15 Assim, reportando-se à informação científica disponível e designadamente ao inventário das ZICO, a Comissão afirma que o Governo francês não cumpriu a sua obrigação de classificar de maneira suficiente em ZPE os territórios mais apropriados na acepção do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva. Este inventário, que seria, aliás, compatível com o inventário das «Important Bird Areas» elaborado à escala comunitária para a Comissão (a seguir «inventário das IBA»), na sua versão publicada em Março de 2000, e que identificou 285 ZICO no território metropolitano da França, constitui a melhor prova científica disponível para avaliar globalmente as classificações operadas pela República Francesa em todo o seu território. Efectivamente, não tendo o Governo francês apresentado inventários que contradissessem as conclusões do inventário das ZICO, devia ter classificado em ZPE todas as zonas consideradas como ZICO por este último inventário.

16 O Governo francês indica que, em 17 de Julho de 2001, existiam 117 ZPE, com uma superfície de cerca de 900 000 ha, o que representa 41% do número das ZICO e 19% da sua superfície. Contudo, reconhece que deve proceder a classificações complementares de ZPE para dar cumprimento à obrigação prevista no artigo 4.° da directiva.

17 Este governo considera, no entanto, que a directiva não o obriga a classificar em ZPE a totalidade do território referido no inventário das ZICO ou no inventário das IBA de 2000. Segundo o Governo francês, nem todos os territórios identificados nestes inventários se destinam a ser identificados como «os territórios mais apropriados» para a classificação em ZPE na acepção do artigo 4.° da directiva. Por outro lado, a abordagem adoptada pelo inventário das ZICO, publicado em 1994, e pelo inventário das IBA de 2000 era mais ampla e mais global do que a que tinha inspirado a elaboração do inventário das IBA de

1989. Este último é o único a concentrar-se nos «territórios mais apropriados», enquanto os outros inventários abrangem um território muito mais importante.

18 O Governo francês admite também que 6 das 116 espécies de aves selvagens referidas no anexo I da directiva, existentes no território francês, não gozam de protecção em, pelo menos, uma ZPE francesa.

19 Deve salientar-se que o Governo francês não contesta o facto de não ter classificado de maneira suficiente em ZPE os territórios mais apropriados para a conservação das espécies de aves selvagens referidas no anexo I da directiva e das espécies migratórias.

20 Por outro lado, é pacífico que a águia-pomarina, o maçarico-sovela, o peneireiro-cinzento, o papa-moscas-pequeno, a pardela-sombria das Baleares e a cotovia-montesina, que constam entre as espécies enumeradas no anexo I da directiva, não estavam, de qualquer forma, protegidas pela designação de nenhuma ZPE no território francês, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado.

21 Assim, sem que seja necessário abordar a questão de saber se todos os territórios que figuram nas ZICO devem ser classificados em ZPE, há que declarar que a República Francesa não classificou, no prazo fixado, de maneira suficiente, em ZPE, na acepção do artigo 4.°, n.^{os} 1 e 2, da directiva, os territórios mais apropriados para a conservação das espécies de aves selvagens referidas no anexo I da directiva e das espécies migratórias. Consequentemente, a acção da Comissão deve ser, quanto a este ponto, julgada procedente.

Quanto à alegada insuficiência da classificação da Plaine des Maures em ZPE

22 A Comissão alega que, ao classificar apenas 879 ha da Plaine des Maures em ZPE, quando, para este local, as ZICO abrangem 7 500 ha, a República Francesa também não cumpriu a obrigação, que decorre do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva, de classificar em ZPE os territórios mais apropriados em número e em superfície. Uma vez que o Governo francês se comprometeu a aumentar a ZPE da Plaine des Maures de 879 ha para 4 700 ha, reconheceu, dessa forma, a insuficiência da superfície então classificada em ZPE neste local. Além disso, uma vez que os 7 500 ha da Plaine des Maures constam do inventário das ZICO, as autoridades francesas deviam classificá-los integralmente em ZPE, a menos que se demonstrasse que não é necessária uma classificação integral do local em ZPE segundo a directiva.

23 O Governo francês defende que a petição não contém qualquer argumentação jurídica especial relativa à classificação em ZPE de um território insuficientemente vasto da Plaine des Maures. Com efeito, a Comissão, na petição, não fez uma exposição, ainda que sumária, dos elementos de direito que lhe permitiram concluir pela existência de um incumprimento relativo especificamente à Plaine des Maures. Consequentemente, esta acusação deve declarar-se inadmissível.

24 Quanto ao mérito, o Governo francês admite que a classificação, em vigor à data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, de 879 ha em ZPE na Plaine des Maures era insuficiente para cumprir, no que diz respeito a este local, as obrigações resultantes do artigo 4.° da directiva. Contudo, o incumprimento deixou de existir desde o aumento, para 4 537 ha, da ZPE da Plaine des Maures, notificado em 17 de Maio de 2001.

25 Quanto à questão prévia de admissibilidade, há que lembrar que, nos termos dos artigos 19.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e 38.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo, da petição deve constar, designadamente, uma exposição sumária dos fundamentos do pedido. Consequentemente, incumbe à Comissão, em qualquer requerimento apresentado ao abrigo do artigo 226.° CE, indicar as acusações exactas sobre as quais o Tribunal se deve pronunciar, bem como, de forma pelo menos sumária, os elementos de direito, designadamente, em que essas acusações se baseiam (v. acórdão de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia, C-347/88, Colect., p. I-4747, n.° 28).

26 Ora a Comissão, na sua petição, indicou a base jurídica bastante para a acusação da insuficiência de classificação da Plaine des Maures em ZPE. O próprio Governo francês reconheceu, na tréplica, que os elementos de direito em que assenta a referida acusação podiam ser extrapolados a partir dos desenvolvimentos da Comissão relativos à primeira acusação.

27 A questão prévia de admissibilidade deve, portanto, ser julgada improcedente.

28 Quanto ao mérito, há que lembrar que o Governo francês reconhece sem qualquer reserva que não tinha classificado em ZPE, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, uma parte suficiente do território da Plaine des Maures, face às obrigações decorrentes da directiva.

29 Além disso, é pacífico que a Plaine des Maures abriga 23 espécies de aves selvagens referidas no anexo I da directiva e igualmente várias espécies migratórias não referidas neste anexo, sendo que algumas delas, designadamente

a sombria, a garça-pequena, o rolieiro, o noitibó da Europa e o picanço-de-dorso-ruivo, fazem desta zona um local de grande interesse ornitológico.

30 Consequentemente, sem que seja necessário abordar a questão de saber se, no que respeita à Plaine des Maures, todo e qualquer território que consta das ZICO deve ser classificado em ZPE há que declarar que a República Francesa não classificou em ZPE, no prazo fixado, na acepção do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva, uma superfície suficiente da Plaine des Maures. Pelo que a acção da Comissão deve, neste ponto, ser considerada procedente.

31 À luz do que foi exposto, há que declarar que, ao não classificar de maneira suficiente em ZPE os territórios mais apropriados para a conservação das espécies de aves selvagens referidas no anexo I da directiva e das espécies migratórias e, em especial, ao não classificar uma superfície suficiente da Plaine des Maures em ZPE, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva.

Quanto às despesas

32 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **Ao não classificar de maneira suficiente em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados para a conservação das espécies de aves selvagens referidas no anexo I da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, na redacção dada pela Directiva 97/49/CE da Comissão, de 29 de Julho de 1997, e das espécies migratórias e, em especial, ao não classificar uma superfície suficiente da Plaine des Maures (França) em zona de protecção especial, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.os 1 e 2, desta directiva.**

2) **A República Francesa é condenada nas despesas.**

Puissochet Gulmann Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de Novembro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

J.-P. Puissochet