CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 7 de Novembro de 2002 [1]

1. Na presente acção, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.os 1, 2 e 4, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens [2].

2. A directiva tem por objecto a conservação de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território dos Estados-Membros. Instaura um regime de protecção, de gestão e de controlo dessas espécies.

3. O artigo 4.° da directiva diz respeito às medidas de protecção especial e às medidas semelhantes. O n.° 1 deste artigo obriga os Estados-Membros a determinar os territórios mais apropriados para a conservação das espécies citadas no anexo I e a classificá-las em zonas de protecção especial (a seguir «ZPE»). O n.° 2 obriga os Estados-Membros a tomar medidas semelhantes para as espécies migratórias não referidas no anexo I e cuja ocorrência seja regular. Finalmente, o n.° 4 [3] exige, nomeadamente, que os Estados-Membros tomem as medidas adequadas para evitar a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas.

4. Na presente acção, a Comissão formula três acusações contra o Reino da Bélgica. Essas acusações dizem todas respeito à Região da Flandres [4].

5. Por um lado, a Comissão sublinha que a Região da Flandres não adoptou as medidas necessárias para garantir a transposição completa do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva. O Reino da Bélgica não contesta

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125 (a seguir «directiva»).

3 — Na redacção resultante do artigo 7.° da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7).

4 — Inicialmente, a Comissão também tinha formulado algumas acusações contra a Região da Valónia. Todavia, na réplica, desistiu expressamente dessas acusações (n.os 9 a 12).

esta acusação. Reconhece que as medidas actualmente em vigor garantem apenas uma «transposição parcial» das disposições controvertidas [5].

6. Por outro lado, a Comissão recorda que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça [6], o artigo 4.° da directiva obriga os Estados-Membro a conferir às ZPE um estatuto jurídico susceptível de garantir a sobrevivência e a reprodução das espécies mencionadas no anexo I, bem como a muda e a invernada das espécies migratórias não referidas no anexo I, cuja ocorrência seja regular. A Comissão sublinha que a Região da Flandres não adoptou qualquer medida com o fim de ligar automaticamente a classificação de um local como ZPE à aplicação de um regime jurídico de protecção adequado. O Reino da Bélgica não contesta esta acusação [7]. Indica que se encontra em apreciação no Parlamento flamengo uma proposta de decreto nesse sentido.

7. Por fim, a Comissão considera que as autoridades flamengas não adoptaram as medidas necessárias para garantir que as cartas geográficas que delimitam as ZPE fossem dotadas de força obrigatória e oponíveis a terceiros. O Reino da Bélgica contesta esta acusação.

8. Decorre destes elementos que o único ponto contestado pelas partes é a terceira acusação, de inexistência de força obrigatória das cartas que delimitam as ZPE. Limitaremos, portanto, o objecto das nossas conclusões ao exame dessa acusação, propondo ao Tribunal de Justiça que, quanto ao restante, julgue a acção procedente.

Quanto à acusação de inexistência de força obrigatória das cartas que delimitam as ZPE

9. A Comissão considera que as autoridades flamengas não executaram correctamente o artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva, pelo facto de as cartas geográficas que delimitam as ZPE na Região da Flandres serem desprovidas de força obrigatória.

10. A Comissão explica que, em direito belga [8], as medidas decretadas pelas autoridades regionais devem necessariamente ser publicadas no *Moniteur belge* (Jornal

5 — Contestação (p. 3).

6 — A Comissão refere-se aos acórdãos de 2 de Agosto de 1993, Comissão/Espanha (C-355/90, Colect., p. I-4221, n.os 28 a 32), e de 18 de Março de 1999, Comissão/França, (C-166/97, Colect., p. I-1719, n.° 21).

7 — Tréplica (pp. 2 e 3).

8 — V. a Lei de 31 de Maio de 1961 relativa à utilização das línguas em matéria legislativa, à apresentação, à publicação e à entrada em vigor dos textos legais e regulamentares (*Moniteur belge* de 21 de Junho de 1961) e a lei especial das reformas institucionais, de 8 de Agosto de 1980 (*Moniteur belge* de 15 de Agosto de 1980).

Oficial do Reino da Bélgica) para adquirir força obrigatória. Apenas essa publicação criaria uma presunção inilidível de conhecimento das medidas pelos cidadãos, garantindo, por essa razão, a sua oponibilidade a terceiros.

11. Ora, sublinha a Comissão, as cartas geográficas que delimitam as ZPE no território flamengo não foram objecto de qualquer publicação no *Moniteur belge*. Apenas foram depositadas nas *maisons communales* para que a população delas pudesse tomar conhecimento. Segundo a Comissão, esta medida não basta para pôr em prática o regime jurídico de protecção exigido pelo artigo 4.° da directiva.

12. O Reino da Bélgica sublinha que a questão da força obrigatória das cartas que delimitam as ZPE diz respeito ao direito interno dos Estados-Membros. Estes dispõem de uma discricionariedade considerável para determinar a forma como garantem a força obrigatória das medidas de transposição de uma directiva. Em todo o caso, o Governo belga sustenta que, segundo a jurisprudência da Cour de cassation (Bélgica), o depósito das cartas nas *maisons communales* confere-lhes força equivalente à de uma publicação no *Moniteur belge*.

13. À luz destes argumentos, há que recordar certos aspectos das obrigações que incumbem aos Estados-Membros quando da transposição das directivas.

14. Segundo jurisprudência constante, as disposições de uma directiva devem ser aplicadas com carácter obrigatório incontestável, bem como com especificidade, precisão e clareza necessárias, a fim de ser satisfeita a exigência da segurança jurídica [9]. O princípio da segurança jurídica exige uma publicidade adequada para as medidas nacionais adoptadas com o fim de assegurar a transposição das directivas [10], de forma a permitir que os sujeitos de direito conheçam a plenitude dos seus direitos e, sendo caso disso, possam invocá-los nos órgãos jurisdicionais nacionais [11]. Todavia, o Tribunal de Justiça precisou que o princípio da segurança jurídica não prescreve qualquer forma especial de publicidade, como a publicação das medidas

9 — V., por exemplo, acórdão de 17 de Maio de 2001, Comissão/Itália (C-159/99, Colect., p. I-4007, n.° 32).

10 — V., neste sentido, acórdão de 20 de Junho de 2002, Mulligan e o. (C-313/99, Colect., p. I-5719, n.° 51).

11 — V., por exemplo, acórdãos de 23 de Março de 1995, Comissão/Grécia (C-365/93, Colect., p. I-499, n.° 9), e de 10 de Maio de 2001, Comissão/Países Baixos (C-144/99, Colect., p. I-3541, n.° 17).

nacionais no Jornal Oficial dos Estados-Membros [12].

15. Quanto à directiva, é pacífico que as cartas que delimitam as ZPE devem necessariamente revestir-se de força obrigatória. Com efeito, se assim não fosse, a delimitação geográfica das ZPE poderia ser colocada em causa a todo o momento e os objectivos da directiva ficariam seriamente ameaçados.

16. Na presente acção, o Reino da Bélgica não contesta que, por força da lei federal (a lei especial das reformas institucionais, já referida), as medidas adoptadas pelas autoridades regionais devem ser publicadas no *Moniteur belge* para adquirirem força obrigatória. O Reino da Bélgica invoca, no entanto, uma excepção a essa regra. Explica que, num acórdão de 7 de Outubro de 1983 [13], a Cour de cassation declarou que um projecto de plano de sector não se tornava necessariamente obrigatório apenas pela sua publicação no *Moniteur belge*, mas sim pelo seu depósito na *maison communale* de cada circunscrição abrangida por esse plano. O Governo belga sustenta que este acórdão, relativo ao ordenamento do território, é plenamente aplicável às cartas geográficas que delimitam as ZPE.

17. Como a Comissão, pensamos que esta tese não pode ser acolhida.

18. Decorre dos autos [14] que o acórdão em que o Governo belga se baseia foi proferido em circunstâncias específicas. Deste modo, a lei orgânica do ordenamento do território e do urbanismo, de 29 de Março de 1962 [15], dispõe que um projecto de plano de sector deve ser objecto de discussão pública, anunciado através de editais em cada *maison communale*, através da publicação de três avisos, em datas diferentes, no *Moniteur belge* e em três jornais da capital e, se possível, em três jornais da região em causa, bem como por comunicados difundidos três vezes pelo Institut national de radiodiffusion (Instituto Nacional de Radiodifusão).

19. Além disso, decorre da fundamentação do referido acórdão que, para reconhecer força obrigatória aos projectos de plano de sector, a Cour de cassation baseou-se em vários elementos específicos, como a letra da disposição controvertida, a economia geral da lei, bem como em todas as

12 — V. acórdão Mulligan e o., já referido (n.º 51).
13 — Pas., 1983, I, 142.
14 — V. petição (n.ºs 34 e 35).
15 — *Moniteur belge* de 12 de Abril de 1962.

declarações do ministro competente no decurso dos trabalhos parlamentares.

20. Ora, há que concluir que, no caso em apreço, o Reino da Bélgica não provou que estavam reunidas essas condições. É certo que o Governo belga alega que o Decreto do executivo flamengo de 17 de Outubro de 1988 exige o depósito das cartas que delimitam as ZPE nas *maisons communales* [16].

21. Todavia, os autos não permitem concluir que as cartas controvertidas foram objecto de discussão pública idêntica à que é exigida pela lei referida. De igual modo, também não é certo que o depósito das cartas tenha sido precedido de medidas de publicidade comparáveis às previstas pela referida lei. Ignora-se também se, tal como no processo invocado, a vontade do «legislador» é efectivamente a de conferir força obrigatória às cartas através do respectivo depósito nas *maisons communales*. Por fim, ignora-se sobretudo se, em direito belga, uma medida adoptada por uma entidade federada (o decreto do executivo flamengo) pode validamente derrogar o princípio da publicação previsto pela lei federal (a lei especial das reformas institucionais).

22. Tendo em conta estes elementos, pensamos que, face aos autos, tal como se apresentam, o Reino da Bélgica não provou que as cartas que delimitam as ZPE na região flamenga apresentam força obrigatória «incontestável», em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [17].

23. Em consequência, propomos que o Tribunal de Justiça acolha a terceira acusação da Comissão.

16 — V. petição (n.° 32).

17 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Itália, já referido (n.° 32).

Conclusão

24. Em vista das considerações que precedem, propomos ao Tribunal de Justiça que declare:

«1) O Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.os 1, 2 e 4, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, na medida em que a Região da Flandres:

— não adoptou, no prazo previsto, as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para garantir a transposição completa do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da referida directiva;

— não adoptou as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para ligar, de forma automática, a classificação de um local em zona especial de protecção à aplicação de um regime jurídico de protecção conforme ao artigo 4.°, n.os 1, 2 e 4, da referida directiva, e

— não adoptou as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para conferir força obrigatória incontestável às cartas que delimitam as zonas de protecção especial situadas no seu território.

2) O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.»