

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

30 de Janeiro de 2002 *

No processo C-103/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por R. Wainwright e P. Panayotopoulos, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Helénica, representada por A. Samoni-Rantou e P. Skandalou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que a República Helénica, ao não adoptar e, subsidiariamente, ao não comunicar à Comissão, no prazo fixado, as medidas necessárias ao estabelecimento e à aplicação de um sistema eficaz de protecção rigorosa da tartaruga marinha *Caretta caretta* em Zákynthos (Grécia), de modo a evitar qualquer perturbação da espécie durante o período de reprodução bem como qualquer actividade susceptível de danificar ou destruir as

* Língua do processo: grego.

áreas de reprodução, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE e do artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), 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),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: P. Léger,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 12 de Julho de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Outubro de 2001,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Março de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias propôs uma acção, nos termos do artigo 226.º CE, que tem por objecto obter a declaração de que a República Helénica, ao não adoptar e, subsidiariamente, ao não lhe comunicar, no prazo fixado, as medidas necessárias ao estabelecimento e à aplicação de um sistema eficaz de protecção rigorosa da tartaruga marinha *Caretta caretta* em Zákynthos (Grécia), de modo a evitar qualquer perturbação da espécie durante o período de reprodução, bem como qualquer actividade susceptível de danificar ou destruir as áreas de reprodução, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE e do artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), 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, a seguir «directiva»).

O quadro normativo

- 2 Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, a directiva tem por objectivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado é aplicável.
- 3 A directiva precisa, no artigo 2.º, n.º 2, que as medidas tomadas por força da mesma se destinam a garantir a conservação ou o restabelecimento dos habitats naturais e das espécies selvagens de interesse comunitário, num estado de conservação favorável.

4 O artigo 12.º, n.º 1, da directiva dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para instituir um sistema de protecção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV a) dentro da sua área de repartição natural proibindo:

a) Todas as formas de captura ou abate intencionais de espécimes dessas espécies capturados no meio natural;

b) A perturbação intencional dessas espécies, nomeadamente durante o período de reprodução, de dependência, de hibernação e de migração;

c) A destruição ou a recolha intencionais de ovos no meio natural;

d) A deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou áreas de repouso.»

5 A tartaruga marinha *Caretta caretta* faz parte das espécies referidas no anexo IV a) da directiva.

- 6 Segundo o artigo 23.º, n.º 1, da directiva, os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento a esta directiva, no prazo de dois anos a contar da sua notificação, e, desse facto, informarão imediatamente a Comissão. Esta directiva foi notificada em Junho de 1992, pelo que o prazo terminou em Junho de 1994.

O procedimento pré-contencioso

- 7 Certas organizações não governamentais denunciaram a deterioração das condições de conservação da tartaruga marinha *Caretta caretta* na ilha grega de Zákynthos. Por essa razão, numa carta de 3 de Julho de 1998, a Comissão solicitou às autoridades helénicas informações quanto às medidas de protecção da referida espécie naquela ilha.

- 8 Em 16 e 17 de Julho de 1998, os serviços da Comissão realizaram uma missão a Zákynthos, a fim de verificar se as medidas de protecção da tartaruga marinha *Caretta caretta* tinham sido, efectivamente, executadas. No decurso desta missão, os representantes da Comissão visitaram as praias de Laganas, Kalamaki, Sekania, Daphni e Gerakas, que são locais de reprodução da espécie. Verificaram a insuficiência das referidas medidas de protecção em todos os locais visitados e, nomeadamente:

— a ausência de vigilância e de sinalização das praias;

— a existência de gaivotas (a pedal) e barcos na zona marítima em que é interdita a sua circulação;

- a existência de um número importante de guarda-sóis e de cadeiras de praia em várias praias (Kalamaki, Gerakas, Daphni);

 - a existência de construções ilegais e de novas intervenções na praia de Daphni.
- 9 Em resposta à carta da Comissão de 3 de Julho de 1998, as autoridades helénicas, por carta de 22 de Julho de 1998, deram conta, designadamente, dos regulamentos portuários adoptados ao longo da primeira metade dos anos 90, bem como da execução de programas de vigilância das tartarugas marinhas e de campanhas de informação e sensibilização do público.
- 10 Considerando que a República Helénica não tinha adoptado as medidas necessárias para estabelecer um sistema eficaz de protecção da tartaruga marinha *Caretta caretta* em Zákynthos, tendo, por essa razão, desrespeitado as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), da directiva, a Comissão notificou, por carta de 2 de Dezembro de 1998, o Governo helénico para apresentar observações a este respeito.
- 11 Por carta de 17 de Março de 1999, as autoridades helénicas responderam que um projecto de decreto presidencial relativo à criação do parque marítimo de Zákynthos tinha sido enviado ao Conselho de Estado helénico para ser finalizado. Indicaram, também, à Comissão que tinham constituído uma comissão encarregue de redigir um projecto de decreto presidencial específico, de carácter geral, contendo disposições financeiras para o conjunto das regiões

naturais protegidas da Grécia. Aliás, referiram a sua intenção de redigir um terceiro decreto presidencial relativo às medidas compensatórias para o parque marítimo de Zákynthos. Além disso, nessa mesma carta, as autoridades helénicas anunciaram uma série de medidas, tais como, em concreto, a demolição de todas as construções ilegais nas praias, a elaboração de um cadastro nacional, a interdição de acesso de veículos às praias, a substituição da iluminação existente que perturba as tartarugas marinhas e a retirada das cadeiras de praia e dos guarda-sóis. Referiram também a assinatura de um contrato para a construção de uma lancha rápida destinada à polícia portuária de Zákynthos, para assegurar o respeito das medidas de protecção previstas.

- 12 Considerando que as autoridades helénicas continuavam sem adoptar as medidas necessárias para estabelecer um sistema eficaz de protecção da tartaruga marinha *Caretta caretta* em Zákynthos, criando o quadro institucional necessário para esse fim e tomando medidas no terreno com o objectivo de proteger a referida espécie, a Comissão enviou, por carta de 15 de Junho de 1999, à República Helénica, um parecer fundamentado no qual reiterava as críticas constantes da sua carta de notificação e convidava este Estado-Membro a proceder em conformidade com o parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

- 13 Em 24 e 25 de Agosto de 1999, os serviços da Comissão efectuaram uma segunda missão a Zákynthos, no decurso da qual realizaram novas inspecções nas principais praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*. Verificaram, em particular, alguns progressos em relação à situação existente na altura da anterior visita, nomeadamente a presença de guardas e de painéis de sinalização nas praias, a publicação e a distribuição de brochuras de informação e a entrada em serviço de uma lancha rápida. Em contrapartida, observaram:

— a existência de gaivotas (a pedal) e de pequenos barcos na zona marítima A, em Gerakas e em Daphni;

- a utilização da zona marítima B, em Kalamaki, como fundeadouro para gaivotas (a pedal) e pequenos barcos;

- a existência de guarda-sóis e de cadeiras de praia em várias praias (Gerakas, Daphni, Kalamaki, Laganas), em número claramente superior ao permitido pelo projecto de decreto presidencial relativo à criação do parque marítimo de Zákynthos;

- um aumento do número de construções ilegais na praia de Daphni;

- a circulação de motociclos na praia de areia a leste de Laganas;

- a insuficiência das medidas de vigilância em algumas praias.

¹⁴ A 29 de Outubro de 1999, as autoridades helénicas responderam ao parecer fundamentado, informando a Comissão de que tinha sido aprovado, para o Verão de 1999, um orçamento de 30 milhões de GRD, para um programa de informação do público bem como para a vigilância, a limpeza e a protecção das praias de areia do biótopo do golfo de Laganas, em Zákynthos. As mesmas autoridades referiram igualmente que os guarda-sóis foram retirados da praia de Daphni e que foram consideravelmente reduzidos em número na praia de Gerakas, de forma a não exceder o limite fixado para esta praia no projecto de decreto presidencial relativo à criação do parque marítimo de Zákynthos.

- 15 Não tendo recebido qualquer outro elemento de informação que permitisse concluir que a República Helénica estava a cumprir as obrigações resultantes da directiva, a Comissão decidiu propor a presente acção.

Quanto ao mérito

- 16 A Comissão informa que a tartaruga marinha *Caretta caretta* só põe ovos de 2 em 2 ou de 3 em 3 anos. Na Grécia, o período de postura começa no fim do mês de Maio e termina no fim do mês de Agosto. A tartaruga sai do mar durante a noite, dirigindo-se para o local mais seco da praia, onde escava um buraco de 40 a 60 centímetros no qual deposita uma média de 120 ovos. A Comissão refere que, 2 meses mais tarde, eclodem os ovos, as tartarugas recém-nascidas saem da areia e correm em direcção ao mar. Estas últimas são vulneráveis, perecendo um grande número delas.
- 17 A Comissão salienta o facto de o golfo de Laganas, em Zákynthos, ser uma região essencial, ou mesmo a mais importante do Mediterrâneo, para a reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*. Tendo em vista o interesse do golfo de Laganas, as autoridades helénicas propuseram a sua classificação como uma das zonas de importância comunitária para a rede Natura 2000.
- 18 A título principal, a Comissão censura a República Helénica por esta ter desrespeitado as obrigações para ela decorrentes do Tratado e do artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), da directiva, por um lado, ao não ter instituído um quadro jurídico susceptível de assegurar uma protecção rigorosa da tartaruga marinha *Caretta caretta* contra qualquer perturbação intencional durante o período de reprodução bem como contra qualquer degradação ou destruição das suas áreas de reprodução e, por outro lado, ao não ter adoptado medidas concretas para evitar estes danos.

Quanto ao quadro jurídico da protecção da espécie Caretta caretta

- 19 Segundo a Comissão, o Governo helénico não adoptou no prazo fixado um quadro institucional capaz de assegurar uma protecção eficaz e a longo prazo da tartaruga marinha *Caretta caretta*.
- 20 O Governo helénico alega que, ao aprovar, em 22 de Dezembro de 1999, um decreto presidencial que qualificou como parque marítimo nacional as regiões terrestres e marítimas do golfo de Laganas e as ilhas de Strofada e como parque regional a zona costeira das comunas de Zákynthos e de Laganas (FEK D^o906/22.12.1999, a seguir «decreto de 1999»), estabeleceu um sistema de protecção rigorosa da tartaruga marinha *Caretta caretta*.
- 21 O Governo helénico sustenta que, ao longo dos últimos 20 anos, foram progressivamente adoptadas medidas para assegurar a protecção desta espécie animal na ilha de Zákynthos. Cita vários textos legislativos, regulamentares e administrativos adoptados com esta finalidade desde 1980. O decreto de 1999 constitui apenas a concretização mais recente do processo de implementação progressiva de um sistema de protecção rigorosa desta espécie.
- 22 A República Helénica sustenta que a improcedência da acção da Comissão se deduz igualmente dos dados disponíveis sobre a nidificação da tartaruga marinha *Caretta caretta* no golfo de Laganas durante os últimos 15 anos. Com efeito, sustenta que não está demonstrado que o número de ninhos tenha aí diminuído.

- 23 Importa recordar que é jurisprudência constante que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., nomeadamente, acórdãos de 18 de Março de 1999, Comissão/França, C-166/97, Colect., p. I-1719, n.º 18, e de 11 de Setembro de 2001, Comissão/França, C-220/99, Colect., p. I-5831, n.º 33).
- 24 Ora, impõe-se reconhecer que o decreto de 1999, ao qual o Governo helénico dedicou uma parte significativa dos seus escritos, foi adoptado após o termo do prazo de dois meses fixado no parecer fundamentado.
- 25 Por conseguinte, não cabe apreciar se o sistema de protecção da tartaruga marinha *Caretta caretta* previsto no referido decreto cumpre as exigências de protecção definidas no artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), da directiva.
- 26 Quanto às outras medidas que, segundo o Governo helénico, têm por fim a implementação de um sistema eficaz de protecção desta espécie, importa recordar que o artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), da directiva obriga à adopção de medidas necessárias para instituir um sistema de protecção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV a) desta directiva, dentro da sua área de repartição natural, proibindo, por um lado, qualquer perturbação intencional das referidas espécies, nomeadamente durante o período de reprodução, de dependência, de hibernação e de migração e, por outro lado, a deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou das áreas de repouso.

- 27 A este respeito, em primeiro lugar, está provado que o golfo de Laganas é uma região essencial para a reprodução da espécie protegida *Caretta caretta*.
- 28 Em segundo lugar, segundo as conclusões do Conselho de Estado helénico num relatório de 1999, anexado ao projecto de decreto presidencial relativo à criação do parque marítimo de Zákynthos, as disposições em vigor na altura não permitiam assegurar, na medida necessária, a protecção eficaz das zonas marítimas e terrestres do golfo de Laganas. Em particular, tendo em conta as pressões e a erosão a que as praias de reprodução de Daphni, Gerakas e Kalamaki estavam sujeitas devido à construção de estradas de acesso às mesmas, e tendo em conta, ainda, o ruído gerado pelas actividades humanas, o Conselho de Estado preconizou a proibição não só da abertura de novas vias de acesso a estas praias mas também da criação de novas infra-estruturas como quiosques, tendas ou lugares de estacionamento. O Governo helénico não contestou estas conclusões.
- 29 Em terceiro lugar, cabe salientar que, durante a fase pré-contenciosa, o Governo helénico insistiu particularmente no facto de que a adopção de um decreto relativo à criação de um parque marítimo em Zákynthos instituiria um sistema de protecção rigorosa da tartaruga marinha *Caretta caretta*. Na contestação, o Governo helénico alega que, no que diz respeito à referida espécie, o decreto de 1999 concretizava os objectivos de protecção estabelecidos no artigo 12.º da directiva. Na tréplica, o Governo helénico sustentou, pela primeira vez, que as medidas necessárias para criar um sistema de protecção rigorosa desta espécie, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), da directiva, tinham sido adoptadas antes de 14 de Agosto de 1999, data em que terminou o prazo fixado pela Comissão no parecer fundamentado. Na audiência, o mesmo governo reconheceu, no entanto, que o decreto de 1999 tinha instituído um sistema que criava uma protecção mais rigorosa do que a que resultava do sistema de protecção anteriormente em vigor. Além disso, importa sublinhar que, convidado pelo Tribunal de Justiça a precisar, reproduzindo o seu texto, as disposições específicas da sua ordem jurídica em vigor em 14 de Agosto de 1999, que

considera serem susceptíveis de cumprir as exigências impostas pelo artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), da directiva, o Governo helénico limitou-se a enumerar uma série de actos legislativos, regulamentares e administrativos, sem indicar qualquer disposição específica susceptível de cumprir as referidas exigências.

- 30 Tendo em conta o que precede, há que reconhecer que a República Helénica não adoptou, no prazo fixado, um quadro jurídico capaz de assegurar uma protecção rigorosa da tartaruga marinha *Caretta caretta* contra qualquer perturbação intencional durante o período de reprodução bem como contra qualquer deterioração ou destruição das suas áreas de reprodução. Quanto a este aspecto, a acção proposta pela Comissão deve proceder.
- 31 O facto de parecer que o número de ninhos desta espécie não diminuiu nos últimos 15 anos não pode, por si só, pôr em causa aquela conclusão.

Quanto às medidas concretas de protecção da espécie Caretta caretta

- 32 A Comissão recorda que, quando de uma missão, no fim de Agosto de 1999, às praias de reprodução das tartarugas marinhas *Caretta caretta* situadas na ilha de Zákynthos, os seus serviços observaram, nomeadamente, a circulação de motociclos na praia de areia a leste de Laganas, a existência de gaiivotas (a pedal) e de pequenos barcos na zona marítima de Gerakas e de Daphni, bem como a existência de construções ilegais na praia de Daphni.
- 33 O Governo helénico não contesta a exactidão destas constatações.

- 34 Em primeiro lugar, é óbvio que a circulação de motociclos numa praia de reprodução da tartaruga *Caretta caretta* é, nomeadamente devido a perturbações sonoras, susceptível de incomodar esta espécie durante a postura, a incubação e a eclosão dos ovos, bem como a deslocação das tartarugas recém-nascidas em direcção ao mar. Em segundo lugar, é evidente que a existência de embarcações na proximidade das praias de reprodução constitui uma fonte de perigo para a vida e a integridade física dos espécimes.
- 35 Decorre dos autos que, na altura da verificação dos factos pelos serviços da Comissão, a circulação de motociclos nas praias de reprodução era proibida e que tinham sido colocados painéis que indicavam a existência de ninhos de tartarugas nas praias. Quanto à zona marítima de Gerakas e de Daphni, tinha sido classificada de zona de protecção absoluta, tendo sido sujeita a sinalização especial.
- 36 Resulta do que precede que a circulação de motociclos na praia de areia a leste de Laganas e a existência de gaivotas (a pedal) e de pequenos barcos na zona marítima de Gerakas e de Daphni constituem actos de perturbação intencional da espécie em causa durante o período de reprodução, na acepção do artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da directiva.
- 37 Além disso, trata-se de actos não isolados. Com efeito, quanto à circulação de motociclos nas praias de reprodução, tal resulta da afirmação do Governo helénico de acordo com a qual a vigilância nocturna da parte Oriental da praia de Laganas era, na altura dos factos, particularmente difícil de assegurar, tendo em conta a sua extensão, o grande número de pontos de acesso e o pequeno número de guardas. No que diz respeito à existência de embarcações na zona marítima em causa, importa sublinhar que esta foi verificada quando das duas visitas efectuadas a Zákynthos pelos serviços da Comissão, tal como foi indicado nos n.ºs 8 e 13 do presente acórdão.

- 38 Por fim, não resta dúvida de que a existência de construções numa praia de reprodução como a de Daphni é susceptível de causar uma deterioração ou uma destruição do local de reprodução na acepção do artigo 12.º, n.º 1, alínea d), da directiva.
- 39 Por conseguinte, cabe declarar que a República Helénica não adoptou, no prazo fixado, todas as medidas concretas necessárias para evitar, por um lado, a perturbação intencional da tartaruga marinha *Caretta caretta* durante o período de reprodução e, por outro lado, a deterioração ou a destruição das suas áreas de reprodução. Por conseguinte, quanto a esta questão, a acção proposta pela Comissão deve igualmente proceder.
- 40 Tendo em vista o que precede, importa reconhecer que, ao não adoptar, no prazo fixado, as medidas necessárias ao estabelecimento e à aplicação de um sistema eficaz de protecção rigorosa da tartaruga marinha *Caretta caretta* em Zákynthos, de modo a evitar qualquer perturbação intencional da espécie durante o período de reprodução bem como qualquer actividade susceptível de danificar ou destruir as áreas de reprodução, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), da directiva.

Quanto às despesas

- 41 Nos termos do artigo 69.º, n.º 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 Helénica e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) Ao não adoptar, no prazo fixado, as medidas necessárias ao estabelecimento e à aplicação de um sistema eficaz de protecção rigorosa da tartaruga marinha *Caretta caretta* em Zákynthos, de modo a evitar qualquer perturbação intencional da espécie durante o período de reprodução bem como qualquer actividade susceptível de danificar ou destruir as áreas de reprodução, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), 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.

- 2) A República Helénica é condenada nas despesas.

Macken

Gulmann

Puissochet

Schintgen

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Janeiro de 2002.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

F. Macken