

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)  
6 de Março de 2003 \*

No processo C-240/00,

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por E. Paasivirta e R. B. Wainwright, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

**República da Finlândia**, representada por T. Pynnä, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

\* Língua do processo: finlandês.

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não ter procedido à classificação completa e definitiva das zonas de protecção especial, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, 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),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: P. Léger,  
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 28 de Fevereiro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Abril de 2002,

profere o presente

## Acórdão

- 1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de Junho de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não ter procedido à classificação completa e definitiva das zonas de protecção especial, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (J O L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125, a seguir «directiva aves»).

### A directiva aves

- 2 O artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 3, da directiva aves dispõe:

«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 hibernação 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.

3. Os Estados-Membros enviarão à Comissão todas as informações úteis de modo a que ela possa tomar as iniciativas convenientes tendo em vista a coordenação necessária para que as zonas referidas no n.º 1, por um lado, e no n.º 2, por outro, constituam uma rede coerente respondendo às necessidades de protecção das espécies na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva.»

### Fase pré-contenciosa

- 3 Por carta de 11 de Outubro de 1996, as autoridades finlandesas enviaram à Comissão informações relativas a 15 territórios classificados em zonas de protecção especial (a seguir «ZPE»), abrangendo uma superfície total de 967 km<sup>2</sup>.
  
- 4 Em 10 de Julho de 1998, a Comissão enviou uma notificação de incumprimento à República da Finlândia, na qual considerava que esta não cumprira o disposto no artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 3, da directiva aves. Na mesma notificação, afirmava que a lista das ZPE enviada à Comissão pelo referido Estado-Membro, em 11 de Outubro de 1996, era manifestamente incompleta e não satisfazia as exigências previstas pela directiva aves. A referida notificação citava vários exemplos precisos de sítios, como as turfeiras de Kemihara, que deveriam ter sido classificadas em ZPE.
  
- 5 Por carta de 9 de Outubro de 1998, o Governo finlandês informou a Comissão de que o Conselho de Ministros finlandês tinha adoptado, em 20 de Agosto de 1998, uma decisão relativa à proposta finlandesa Natura 2000, nos termos 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 habitats»). Esta decisão (a seguir «decisão do Conselho de Ministros») continha a lista das ZPE designadas de acordo com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves.

- 6 Na mesma carta, o Governo finlandês afirmava que a decisão do Conselho de Ministros, que tinha sido comunicada a título provisório à Comissão por carta de 3 de Setembro de 1998, lhe seria notificada no fim do prazo de recurso previsto pela lei finlandesa em matéria de decisões do Conselho de Ministros, ou seja, nunca antes de Novembro de 1998. Precisava, além disso, que a lista das ZPE que devia ser submetida à Comissão indicaria também as zonas que viessem a ser objecto de recurso para um órgão jurisdicional nacional e que, por isso, só poderiam ser integradas na rede Natura 2000 como ZPE quando tais recursos viessem a ser decididos. No final da referida carta, o Governo finlandês precisava que as turfeiras de Kemihara não tinham sido incluídas na proposta referente ao programa Natura 2000.
- 7 Por carta de 15 de Dezembro de 1998, o Governo finlandês declarou que, na pendência do prazo de recurso, tinham sido apresentados no Korkein hallinto-oikeus (Finlândia) cerca de 850 pedidos, visando obter a alteração de 610 pontos diferentes da decisão do Conselho de Ministros. Vários recursos visavam obter a respectiva alteração em vários pontos. A este propósito, o Governo finlandês esclarecia que se reservava o direito de alterar a lista das zonas incluídas na rede Natura 2000 enviada à Comissão no sentido indicado pelo referido órgão jurisdicional nacional, quando este tivesse decidido os recursos nele pendentes. Afirmava, conseqüentemente, que, relativamente à União Europeia, a referida decisão não dizia respeito às zonas objecto de recurso. Assim, as ZPE previstas pela directiva aves só poderiam ser integradas na referida rede quando o Korkein hallinto-oikeus tivesse decidido os recursos que lhe foram submetidos no sentido de permitir essa integração.
- 8 Por carta de 17 de Dezembro de 1998, a Comissão emitiu um parecer fundamentado no qual considerava que a classificação de certos sítios em ZPE

feita pelas autoridades finlandesas não era suficiente, ou, pelo menos, que estas não lhe tinham fornecido a lista completa das ZPE a classificar como tais nem as informações geográficas necessárias para esse efeito. Segundo a Comissão, a República da Finlândia deveria ter classificado em ZPE, tendo em conta os dados científicos disponíveis, pelo menos 91 zonas mencionadas no relatório BirdLife de 1997.(a seguir «relatório BirdLife») como zonas importantes para a conservação das aves (trata-se da «Important Bird Areas», a seguir «IBA»). Destas, só 12 foram classificadas em ZPE. A Comissão salientou novamente que as turfeiras de Kemihara, nomeadamente, não tinham sido classificadas em ZPE, apesar de esta região constar do referido relatório.

- 9 Por carta de 23 de Dezembro de 1998, as autoridades finlandesas comunicaram à Comissão a decisão do Conselho de Ministros, contendo, nomeadamente, uma lista de 439 ZPE cuja superfície total representa cerca de 2,81 milhões de hectares.
- 10 A referida decisão precisa no entanto que, relativamente à Comunidade Europeia, a proposta finlandesa não diz respeito às zonas que são objecto de recurso. No que respeita às ZPE previstas pela directiva aves, isso significa que a lista dessas zonas enviada à Comissão indica as zonas que são objecto de recurso para o Korkein hallinto-oikeus e que, por isso, só podem ser integradas na rede Natura 2000 como ZPE depois de o referido órgão jurisdicional ter decidido sobre estes recursos num sentido que permita a sua integração nesta rede.
- 11 Por carta de 11 de Fevereiro de 1999, as autoridades finlandesas responderam ao parecer fundamentado da Comissão. Afirmaram nomeadamente que as ZPE propostas para serem integradas na rede Natura 2000 tinham sido delimitadas por critérios científicos. Esta carta confirmava, além disso, que, tendo em conta os recursos pendentes contra a decisão do Conselho de Ministros, esta não tinha força legal.

- 12 Por carta dirigida à Comissão em 19 de Março de 1999, as autoridades finlandesas precisaram que, mesmo no que respeita às ZPE que não tinham sido objecto de um recurso específico, a decisão do Conselho de Ministros podia ser modificada em razão das decisões judiciais proferidas na sequência de recursos em que tinham sido invocados vícios de processo.

### Quanto à presente acção

- 13 A Comissão acusa a República da Finlândia, em primeiro lugar, de não ter feito uma classificação definitiva das ZPE e, em segundo lugar, de não ter feito uma classificação completa das mesmas.

### *Quanto à acusação relativa à falta de classificação definitiva das ZPE*

### Argumentos das partes

- 14 A Comissão sustenta que a lista dos territórios designados como ZPE que lhe foi enviada pelas autoridades finlandesas em 23 de Dezembro de 1998 não é definitiva, uma vez que podem ser-lhe introduzidas alterações na sequência da decisão sobre os recursos actualmente pendentes no Korkein hallinto-oikeus. Por isso, a República da Finlândia violou as disposições do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves. Além disso, por não ter recebido a lista das ZPE situadas em território finlandês, a Comissão afirma que não pôde adoptar as medidas necessárias para constituir uma rede coerente, como prevê o artigo 4.º, n.º 3, da referida directiva.

- 15 O Governo finlandês reconhece não ter transmitido a lista definitiva das ZPE até ao fim do prazo fixado no parecer fundamentado. Com efeito, nessa data, a decisão do Conselho de Ministros ainda não tinha entrado em vigor, em virtude dos recursos que da mesma haviam sido interpostos. Contudo, contesta que este atraso tenha prejudicado a prossecução dos objectivos das directivas aves e habitats e a continuação dos trabalhos da Comissão. Efectivamente, as autoridades finlandesas afirmam que comunicaram à Comissão, por carta de 18 de Dezembro de 1998, ou seja, antes do fim do referido prazo, as informações relativas a todas as zonas que indicaram por força da directiva habitats e a todas as ZPE classificadas com base na directiva aves. Estas informações, comunicadas através do formulário imposto pela Decisão 97/266/CE da Comissão, de 18 de Dezembro de 1996, relativa a um formulário para as informações sobre sítios para os sítios da rede Natura 2000 propostos (JO L 107, p. 1), davam, portanto, resposta às exigências do artigo 4.º, n.º 3, da directiva aves.

### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 16 Deve recordar-se que o artigo 4.º, n.º 1, da directiva aves impõe aos Estados-Membros a obrigação de classificarem em ZPE os territórios mais apropriados, em número e em superfície, para a conservação das espécies mencionadas no anexo I desta directiva (v. acórdão de 19 de Maio de 1998, Comissão/Países Baixos, C-3/96, Colect., p. I-3031, n.º 55). Nos termos do n.º 2 da mesma disposição, os Estados-Membros classificarão também em ZPE as áreas de reprodução, de muda e de invernada das espécies migratórias não mencionadas no referido anexo cuja ocorrência seja regular, bem como as zonas de repouso nos seus percursos de migração (v., neste sentido, acórdão de 18 de Março de 1999, Comissão/França, C-166/97, Colect., p. I-1709, n.ºs 14 e 15, e de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/França, C-374/98, Colect., p. I-10799, n.º 16).

- 17 Não foi contestado que alguns dos territórios que constam da lista das ZPE enumeradas na decisão do Conselho de Ministros deviam ser classificadas em ZPE nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves.
- 18 É incontroverso que, não tendo a decisão do Conselho de Ministros entrado ainda em vigor na data em que terminou o prazo fixado no parecer fundamentado, em virtude dos recursos de que a mesma decisão foi objecto, os referidos territórios não estavam classificados de modo definitivo em ZPE.
- 19 Ora, uma classificação virtual dos sítios em ZPE, tal como a que resulta da decisão do Conselho de Ministros, modificável em função da decisão sobre os recursos interpostos contra esta, não pode ser considerada uma execução válida da obrigação de classificação que incumbe aos Estados-Membros por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves.
- 20 De resto, a ausência de classificação definitiva em ZPE dos sítios em questão é susceptível de impedir a Comissão de tomar, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, da directiva aves, iniciativas adequadas para a coordenação necessária para que as ZPE constituam uma rede coerente.
- 21 Tendo em conta as considerações precedentes, deve declarar-se que, ao não ter procedido à classificação definitiva em ZPE de certos sítios constantes da lista das ZPE enumeradas na decisão do Conselho de Ministros, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves. Por conseguinte, a acção intentada pela Comissão deve ser julgada procedente quanto a este ponto.

*Quanto à acusação relativa ao carácter incompleto da lista das ZPE*

## Argumentos das partes

- 22 A Comissão recorda que o relatório BirdLife, elaborado em colaboração com a Direcção do Ambiente finlandesa e proposto com o objectivo de criar a lista das IBA, enumerava 96 zonas que mereciam constar da lista das ZPE relativa ao território finlandês. A República da Finlândia só procedeu, todavia, à classificação de 69 dessas zonas. As turfeiras de Kemihaara, em particular, que são referenciadas no relatório BirdLife como sítio de importância internacional, não constavam da lista das ZPE recenseadas na decisão do Conselho de Ministros. O valor ornitológico destas turfeiras deve-se ao facto de constituírem uma das zonas de nidificação de espécies enumeradas no anexo I da directiva aves. A falta de indicação deste sítio bem como de 17 outros sítios importantes para a conservação das aves selvagens nas ZPE propostas pelo referido Estado-Membro prova que as autoridades finlandesas não tiveram em conta critérios científicos no procedimento de classificação das ZPE.
- 23 A Comissão acrescenta que o relatório BirdLife foi confirmado, no que respeita à lista das IBA finlandesas, pela obra sobre as IBA na Europa intitulada «Important Bird Areas in Europe», Volume I, Northern Europe, *BirdLife Conservation Series* nº 8, BirdLife International, 2000. Tendo em conta a dimensão europeia deste inventário das IBA e o seu valor científico, a República da Finlândia deveria, se pretendia contestá-lo, ter fornecido elementos de prova científicos. Ora, apesar dos pedidos da Comissão neste sentido, as autoridades finlandesas não forneceram elementos que permitam verificar que se basearam em critérios científicos para proceder à escolha dos sítios a classificar em ZPE. Em qualquer caso, é evidente que zonas cujo valor ornitológico é importante não foram classificadas em ZPE.



- 25 Em segundo lugar, o Governo finlandês sustenta que o relatório BirdLife não constitui um meio de prova científico que permita apreciar se a República da Finlândia classificou em ZPE os territórios mais adequados na acepção do artigo 4.º da directiva aves. Antes de mais, este relatório não estava completo na data em que terminou o prazo fixado no parecer fundamentado, de forma que ainda não era seguro que todas as zonas que aí eram propostas como IBA seriam confirmadas a nível internacional nem que outros sítios não seriam propostos pela BirdLife Finlândia, organismo que agrupa as associações ornitológicas finlandesas. Em seguida, os critérios adoptados para propor as referidas zonas como IBA não se adequavam bem à avaliação da avifauna finlandesa e foram cometidos erros no que respeita à contagem dos exemplares das espécies de aves protegidas. Finalmente, faltavam algumas zonas no relatório BirdLife quando as mesmas apresentavam importância para a avifauna, incluindo no plano internacional.
- 26 O Governo finlandês conclui, quanto a este ponto, que não podia fundamentar a sua escolha das ZPE apenas no relatório BirdLife, a menos que existisse uma lista das IBA definitiva e adoptada a nível internacional.
- 27 Em terceiro lugar, este governo sustenta que a lista das ZPE finlandesas só seria insuficiente se o número e a superfície dos sítios designados para este efeito fossem manifestamente inferiores ao número e à superfície dos sítios considerados mais apropriados para a conservação das espécies de aves referidas no artigo 4.º da directiva aves. Ora, as autoridades finlandesas classificaram em ZPE um número mais elevado de sítios e uma superfície total mais extensa do que os previstos no inventário das IBA publicado em 1989 ou na lista das IBA propostas no relatório BirdLife. Em qualquer caso, não decorre nem do artigo 4.º da directiva nem da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a lista das ZPE finlandesas deva estar em conformidade com a lista das IBA enumeradas no relatório BirdLife. Também não resulta da jurisprudência que as autoridades finlandesas devam justificar cientificamente a não inclusão na lista das ZPE de sítios que constam da referida lista das IBA.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 28 Importa recordar que, na data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a decisão do Conselho de Ministros incluía uma lista de ZPE que não só não tinha entrado em vigor, mas que também não era definitiva, já que esta lista podia ser modificada, nomeadamente, por aditamentos ou supressões de sítios, tal como indicou o Governo finlandês.
- 29 Nestas condições, não há que examinar a acusação da Comissão na parte em que a mesma se baseia na circunstância de a lista das ZPE que constam da decisão do Conselho de Ministros estar incompleta em virtude de apenas prever a classificação em ZPE de 69 dos 96 sítios considerados no relatório BirdLife como merecendo beneficiar de tal classificação.
- 30 Com efeito, tendo em conta que, na data do termo do referido prazo, a lista em questão ainda não estava em vigor e tinha carácter não definitivo e alterável, a acusação assim invocada pela Comissão não diz respeito a uma situação efectiva no momento pertinente para efeitos de apreciar a existência de eventual incumprimento.
- 31 Apesar disso, é certo que, na referida data, apenas 15 sítios tinham sido definitivamente classificados como ZPE na Finlândia. Também é verdade que a classificação não era, em qualquer caso, suficiente à luz das obrigações que incumbem à República da Finlândia por força da directiva aves e, nomeadamente, do seu artigo 4.º, n.ºs 1 e 2.

- 32 Deve, pois, declarar-se que, ao não ter procedido à classificação completa em ZPE dos sítios mais apropriados na acepção do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das referidas disposições. Por conseguinte, a acção intentada pela Comissão deve também ser julgada procedente quanto a este ponto.
- 33 Por consequência, é forçoso reconhecer que, ao não ter procedido à classificação definitiva e completa das ZPE situadas no seu território, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves.

### Quanto às despesas

- 34 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República da Finlândia nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) Ao não ter procedido à classificação definitiva e completa das zonas de protecção especial situadas no seu território, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens.
  
- 2) A República da Finlândia é condenada nas despesas.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Março de 2003.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

J.-P. Puissochet