

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

No processo C-378/01,

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

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, e M. Fiorilli, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não classificar em zonas de protecção especial, em número e em extensão suficientes, os territórios mais apropriados para a conservação das espécies mencionadas no anexo I da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação

* Língua do processo: italiano.

das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125), com a redacção que posteriormente lhe foi dada, e das outras espécies migratórias cuja ocorrência é regular na Itália, e ao não comunicar à Comissão todas as informações necessárias a respeito da maior parte das referidas zonas por si classificadas, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, da referida directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

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

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 14 de Novembro de 2002, no decurso da qual a Comissão foi representada por R. Amorosi e a República Italiana por A. Cingolo, avvocato dello Stato,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 12 de Dezembro de 2002,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de Outubro de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não classificar em zonas de protecção especial (a seguir «ZPE»), em número e em extensão suficientes, os territórios mais apropriados para a conservação das espécies mencionadas 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, a seguir «directiva»), com a redacção que posteriormente lhe foi dada, e das outras espécies migratórias cuja ocorrência é regular na Itália, e ao não lhe comunicar todas as informações necessárias a respeito da maior parte das referidas zonas por si classificadas, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, da referida directiva.

O quadro jurídico

- 2 O artigo 2.º da directiva prevê que «[o]s Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para manter ou adaptar a população de todas as espécies de aves [que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-Membros ao qual é aplicável o Tratado] a um nível que corresponda nomeadamente às exigências ecológicas, científicas e culturais, tendo em conta as exigências económicas e de recreio».

3 O artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, da directiva 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 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.

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.»

O procedimento pré-contencioso

- 4 Tendo considerado que a República Italiana não satisfaz algumas das obrigações decorrentes do artigo 4.º da directiva, a Comissão, por ofício de 8 de Março de 1994, notificou esse Estado-Membro para lhe apresentar as suas observações a esse respeito.

- 5 Neste ofício, a Comissão salientou nomeadamente que a República Italiana ainda não tinha designado as ZPE apropriadas em número e em superfície tanto no que toca às espécies mencionadas no anexo I da directiva como às outras espécies migratórias cuja ocorrência é regular na Itália. Segundo a Comissão, as autoridades italianas só tinham designado 74 ZPE que correspondem a uma superfície de cerca de 310 400 ha e, além disso, 22 destas 74 zonas respeitam a territórios que não constituem zonas importantes para a fauna ornitológica. Além disso, a Comissão criticou às referidas autoridades a falta de transmissão dos dados quantitativos apropriados no que toca à maioria das ZPE designadas, pelo que não podia efectuar todas as verificações necessárias nem proceder à coordenação da rede destas ZPE na Itália.
- 6 Por vários ofícios enviados à Comissão entre 21 de Novembro de 1994 e 15 de Maio de 1997, as autoridades italianas informaram esta última da designação de um total de 34 novas ZPE e transmitiram-lhe os dados técnicos que a estas se referem.
- 7 Tendo considerado que as medidas tomadas pela República Italiana para cumprimento das obrigações previstas no artigo 4.º da directiva continuavam a ser insuficientes, a Comissão, por ofício de 18 de Agosto de 1998, dirigiu-lhe um parecer fundamentado no qual referia que, por um lado, a classificação em ZPE era ainda largamente insuficiente face às exigências do referido artigo 4.º e, por outro, ainda não tinha recebido comunicação de toda uma série de dados e de informações respeitantes a um grande número de ZPE designadas pelo referido Estado-Membro. A Comissão convidava este último a tomar as medidas necessárias para se conformar com o referido parecer fundamentado num prazo de dois meses a contar da sua notificação.
- 8 Entre 19 de Novembro de 1998 e 9 de Agosto de 2000, o Governo italiano enviou vários ofícios à Comissão, informando-a de novas designações de ZPE e transmitindo-lhe a documentação técnica a estas referente, tal como tinha feito para as ZPE anteriormente designadas.

- 9 Tendo considerado que estes ofícios não lhe permitiam concluir que a República Italiana tinha satisfeito as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º da directiva, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

Quanto à insuficiência em número e em superfície dos territórios classificados em ZPE

Argumentos das partes

- 10 A Comissão baseia-se no *Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (recenseamento das zonas ornitológicas importantes da Comunidade Europeia), publicado em 1989 (a seguir «recenseamento IBA 89»), para considerar que a República Italiana não classificou em ZPE em número e em superfície suficientes os territórios mais apropriados à conservação das espécies mencionadas no Anexo I da directiva e das outras espécies migratórias cuja ocorrência é regular na Itália, não cumprindo assim as obrigações que lhe incumbem por força do seu artigo 4.º, n.ºs 1 e 2. Com efeito, salvo apresentação de prova científica em contrário, as zonas enumeradas no recenseamento IBA 89 podem ser consideradas como territórios essenciais para a conservação das espécies mencionadas no referido anexo e das outras espécies migratórias. Por conseguinte, devem ser classificadas em ZPE na acepção da referida disposição. Ora, com base no referido recenseamento, existem em Itália 164 territórios importantes para a fauna ornitológica, que cobrem uma superfície total de 3 609 070 ha. As autoridades italianas terão classificado até hoje 336 territórios em ZPE, ou seja, uma superfície global de 1 370 700 ha. Segundo a Comissão, 194 destas ZPE não coincidem, nem sequer parcialmente, com qualquer das 164 zonas importantes para a fauna ornitológica recenseadas no recenseamento IBA 89. Assim, um grande número de territórios enumerados neste recenseamento e uma superfície importante destes devem ainda ser classificados em ZPE pelas autoridades italianas para que as disposições da directiva sejam satisfeitas.

- 11 Segundo o Governo italiano, as medidas que os Estados-Membros adoptam para garantir uma diversidade e uma superfície suficientes de habitats para todas as espécies de aves são conformes à directiva quando estejam em proporção com a população das espécies de aves protegidas. A este respeito, precisa que esta deve ser determinada em relação com as exigências ecológicas, científicas e culturais próprias a cada uma das espécies, tendo igualmente em consideração as exigências económicas e de recreio da zona geográfica em questão.
- 12 O referido governo alega ainda que a acusação assente na não satisfação da obrigação de protecção deve indicar os critérios científicos em que se fundamenta. Ora, a Comissão limitou-se a emitir acusações puramente formais, num domínio que não admite a inversão do ónus da prova, sem qualquer referência às espécies protegidas, aos percursos de migração ou às zonas de repouso, assim como às culturas locais e às actividades económicas das zonas em questão. Acusações assim formuladas são, portanto, meramente abstractas e, enquanto tais, não podem servir de base a uma acção por incumprimento.
- 13 Além disso, o Governo italiano refere que as medidas que tomou para satisfação das obrigações decorrentes da directiva resultam já da documentação apresentada pela Comissão em apoio da sua acção. Estas medidas de selecção e de inquérito ainda prosseguem. Posteriormente ao envio do ofício de notificação, as autoridades italianas designaram 269 ZPE, o que constitui um aumento da respectiva superfície de 1 518 000 ha. Todavia, está ainda em curso a designação de novas ZPE. Por último, o Governo italiano indica que, para actualizar o recenseamento IBA 89, o Ministro do Ambiente confiou, em Dezembro de 2000, à Lega italiana protezione uccelli (liga italiana para a protecção das aves) a missão de rever a lista das IBA situadas no território italiano.

Apreciação do Tribunal

- 14 Há que recordar, em primeiro lugar, que o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva impõe aos Estados-Membros a classificação em ZPE dos territórios que obedeçam aos critérios ornitológicos definidos por estas disposições (v., neste sentido, acórdão de 2 de Agosto de 1993, Comissão/Espanha, C-355/90, Colect., p. I-4221, n.ºs 26, 27 e 32).

- 15 Em segundo lugar, há que observar que tanto as exigências económicas como as de recreio referidas no artigo 2.º da directiva não podem ser tomadas em consideração quando da escolha e da delimitação das ZPE (v., neste sentido, acórdão de 19 de Maio de 1998, Comissão/Países Baixos, C-3/96, Colect., p. I-3031, n.º 59).

- 16 Ora, está assente que as autoridades italianas continuaram a classificar territórios em ZPE após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado, designadamente, para se conformarem com as respectivas exigências.

- 17 Além disso, o Governo italiano defendeu o entendimento de que a escolha das ZPE também depende das exigências económicas ou de recreio.

- 18 Ao que acresce que não se contestou que um grande número e uma superfície importante dos territórios enumerados no recenseamento IBA 89 não foram classificados em ZPE pelas autoridades italianas. A este respeito, há que referir que o Governo italiano, apesar de ter sustentado, na audiência, que o referido

recenseamento necessitava de revisão, reconheceu não lhe poder contrapor um instrumento mais avançado. Nestas condições, tendo em conta o carácter científico do recenseamento IBA 89 e a falta de apresentação de qualquer elemento de prova científica pela República Italiana, designadamente, para demonstrar que podia satisfazer as obrigações decorrentes do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva classificando em ZPE outros territórios que não os resultantes do referido recenseamento e abrangendo uma superfície total inferior à destes últimos, este, apesar de não ser juridicamente vinculativo para o Estado-Membro em causa, pode ser utilizado pelo Tribunal de Justiça como elemento de referência que lhe permite apreciar se a República Italiana classificou um número e uma superfície suficientes de territórios em ZPE, na acepção das referidas disposições da directiva (v., neste sentido, acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.ºs 68 a 70).

- 19 À luz das precedentes considerações, é forçoso considerar que a acusação assente na insuficiência em número e em superfície dos territórios classificados em ZPE é procedente.

Quanto à falta de transmissão à Comissão de todas as informações úteis referentes às ZPE

- 20 A Comissão alega que, ao não lhe ter comunicado dados ornitológicos completos e exactos e uma cartografia suficientemente precisa, as autoridades italianas violaram o artigo 4.º, n.º 3, da directiva.
- 21 O Governo italiano não contesta esta acusação. De resto, reconhece no ofício que enviou em 19 de Novembro de 1998 à Comissão o carácter parcial das

informações e da cartografia que lhe tinha anteriormente comunicado no que toca às 180 zonas já classificadas em ZPE.

- 22 Por conseguinte, a acusação assente na falta de transmissão à Comissão de todas as informações úteis referentes às ZPE também deve ser acolhida.
- 23 Há, pois, que declarar que, ao não ter classificado em ZPE, em número e em extensão suficientes, os territórios mais apropriados para a conservação das espécies mencionadas no anexo I da directiva, com a redacção que posteriormente lhe foi dada, e das outras espécies migratórias cuja ocorrência é regular na Itália, e ao não ter comunicado à Comissão todas as informações necessárias a respeito da maior parte das referidas zonas por si classificadas, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, da directiva.

Quanto às despesas

- 24 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 Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

declara:

- 1) Ao não classificar em zonas de protecção especial, em número e em extensão suficientes, os territórios mais apropriados para a conservação das espécies mencionadas no anexo I da Directiva 79/409/CE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, com a redacção que posteriormente lhe foi dada, e das outras espécies migratórias cuja ocorrência é regular na Itália, e ao não comunicar à Comissão todas as informações necessárias a respeito da maior parte das referidas zonas por si classificadas, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, da referida directiva.

- 2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Colneric

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 20 de Março de 2003.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

J.-P. Puissochet