

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
29 de Janeiro de 2004 *

No processo C-209/02,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por J. C. Schieferer, na
qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República da Áustria, representada por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,
com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao autorizar o projecto de
extensão do campo de golfe do município de Wörschach no *Land* da Estíria,
apesar das conclusões negativas de uma avaliação das incidências sobre o habitat
do codornizão (*crex crex*) na zona de protecção especial, na acepção do artigo 4.º
da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à

* Língua do processo: alemão.

conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F12 p. 125), situada nesse município, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas dos artigos 6.º, n.ºs 3 e 4, e 7.º 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 (Segunda Secção),

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

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Novembro de 2003,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de Junho de 2002, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 226.º CE, uma acção que tem por objecto obter a declaração de que, ao autorizar o projecto de extensão do campo de golfe do município de Wörschach no *Land* da Estíria, apesar das conclusões negativas de uma avaliação das incidências sobre o habitat do codornizão (*crex crex*) na zona de protecção especial, na acepção do artigo 4.º 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 F12 p. 125; a seguir «directiva aves»), situada nesse município, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas dos artigos 6.º, n.ºs 3 e 4, e 7.º 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»).

Enquadramento jurídico

Directiva aves

- 2 O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves obriga os Estados-Membros a classificarem em zonas de protecção especial (a seguir «ZPE») os territórios que satisfaçam os critérios ornitológicos fixados nessas disposições.

3 O artigo 4.º, n.º 4, da directiva aves prevê:

«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.»

Directiva habitats

4 O artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, da directiva habitats estabelece:

«2. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, 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, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objectivos da presente directiva.

3. Os planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas susceptíveis de afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, serão objecto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões

da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projectos depois de se terem assegurado de que não afectarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.

4. Se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projecto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adoptadas.

No caso de o sítio em causa abrigar um tipo de habitat natural e/ou uma espécie prioritária, apenas podem ser evocadas razões relacionadas com a saúde do homem ou a segurança pública ou com consequências benéficas primordiais para o ambiente ou, após parecer da Comissão, outras razões imperativas de reconhecido interesse público.»

- 5 Em conformidade com o artigo 7.º da directiva habitats, «[a]s obrigações decorrentes dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º substituem as decorrentes do n.º 4, primeira frase, do artigo 4.º da [d]irectiva [aves], no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2, do artigo 4.º da presente directiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da [d]irectiva [aves], se esta for posterior».
- 6 O codornizão é uma espécie mencionada no anexo I da directiva aves, na versão resultante da Directiva 85/411/CEE da Comissão, de 25 de Julho de 1985 (JO L 233, p. 33; EE 15 F6 p. 84).

Antecedentes do litígio

- 7 O Governo do *Land* da Estíria, por decisão de 14 de Maio de 1999 (a seguir «decisão de 14 de Maio de 1999»), autorizou a extensão do campo de golfe de Weißenbach, situado no território do município de Wörschach, através da construção de dois novos percursos num sítio classificado em ZPE, conhecido sob a designação de ZPE do Wörschacher Moos. Na sequência de uma queixa que lhe foi apresentada, a Comissão, em 4 de Novembro de 1999, enviou à República da Áustria uma notificação de incumprimento. Nessa notificação, explicava que os elementos de informação constantes da queixa e as peritagens que estiveram na base da decisão de 14 de Maio de 1999 indiciavam a existência de fortes probabilidades de repercussões negativas na população de codornizes existente, na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats, caso se realizasse o referido projecto de ampliação. Assim, esse projecto só poderia ser autorizado se cumprisse as condições do n.º 4 do mesmo artigo. Todavia, nenhuma dessas condições fora respeitada pelas autoridades competentes. Consequentemente, a República da Áustria não cumprira as obrigações que lhe incumbiam por força das disposições conjugadas da directiva aves e dos artigos 6.º, n.ºs 3 e 4, e 7.º da directiva habitats.

- 8 No ofício com que a República da Áustria respondeu à Comissão, de 12 de Janeiro de 2000, o Governo do *Land* da Estíria indicou que, como foi possível prevenir de imediato as incidências duradouras do projecto sobre a natureza e o sítio através das condições previstas na decisão de 14 de Maio de 1999, não considerara necessário examinar se existiam interesses particulares de ordem económica que prevalecessem sobre os interesses de protecção da natureza. Graças às condições incluídas na decisão de 14 de Maio de 1999, ficara garantida a prevenção das consequências nefastas previsíveis para o codornizão.

- 9 Por ofício de 27 de Julho de 2000, a Comissão formulou um parecer fundamentado no qual indicava que a peritagem que as autoridades do *Land* da Estíria haviam confiado ao Sr. Gepp, do Instituto de Protecção da Natureza e da Ecologia de Graz (Áustria), revelava a existência de um risco potencial

significativo, ligado ao projecto de extensão do campo de golfe, para a população do codornizão. Referiu, a este propósito, não estar convencida da eficácia das condições impostas na decisão de 14 de Maio de 1999 para eliminar o risco assinalado. De resto, o perito desaconselhara a imposição de condições complexas, que apenas faziam desaparecer uma parte das fontes de risco, e recomendara sítios de substituição concretos para a referida ampliação, considerando que a construção dos dois novos percursos era incompatível com a preservação da população de codornizes.

- 10 No parecer fundamentado, a Comissão também referiu dispor de um novo estudo, intitulado «Repartição, Biologia e Ecologia do Codornizão no Vale do Enns na Estíria», realizado pelo Sr. Schäffer para o Instituto de Protecção da Natureza e da Ecologia de Graz. Segundo esse estudo, na actual fase de conhecimento relativamente ao comportamento do codornizão, importava considerar que as terras que se ponderava utilizar na ampliação do campo de golfe faziam integralmente parte dos prados eventualmente frequentados pelo codornizão. Daqui a Comissão inferia que o alargamento do campo de golfe destruiria estruturas de habitat utilizadas. Assim, a realização do referido projecto no território do município de Wörschach fora autorizado em contradição com o exigido pelo artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats, apesar das conclusões negativas da avaliação das incidências dessa realização sobre o habitat em causa.
- 11 A República da Áustria foi convidada a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento a esse parecer no prazo de dois meses a contar da respectiva notificação.
- 12 Por ofício de 6 de Dezembro de 2000, o Governo austríaco respondeu que o governo regional competente continuava a considerar não existir infracção à legislação comunitária, pois a realização do projecto em questão não era, no caso em apreço, susceptível de afectar o sítio de forma significativa na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats.

- 13 Em 31 de Maio de 2002, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 14 O Governo austríaco alega, a título principal, que, em 27 de Junho de 2002, o Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo) (Áustria) anulou a decisão de 14 de Maio de 1999 devido aos vícios de processo que a afectavam. Como essa decisão produz efeitos *ex tunc*, a referida decisão é inexistente. Consequentemente, a presente acção por incumprimento não tinha objecto pois visava especificamente essa decisão. Além disso, em execução da decisão do Verwaltungsgerichtshof, era proibido jogar nos dois novos percursos controvertidos. Quanto à nova decisão a proferir no que respeita ao pedido apresentado pela entidade que explora o campo de golfe, o Governo austríaco indica que será conforme ao direito comunitário e que a presente acção não pode ter natureza preventiva relativamente a uma decisão a tomar.
- 15 A Comissão sustenta que a objecção relativa ao desaparecimento do objecto da acção é improcedente por duas razões. Por um lado, apesar de a anulação da decisão de 14 de Maio de 1999 implicar a reposição da situação anterior à adopção dessa decisão, a autoridade responsável era obrigada a proferir uma nova decisão relativamente ao pedido do interessado, ou seja, a entidade que explora o campo de golfe. Como a autoridade competente ainda não tinha proferido a sua decisão, era impossível determinar com segurança se, pelo menos, o elemento formal da infracção desapareceu. Por outro lado, o incumprimento em causa ainda existia, tanto formal como factualmente, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão.

Apreciação do Tribunal

- 16 Segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro em causa 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 30 de Janeiro de 2002, Comissão/Grécia, C-103/00, Colect., p. I-1147, n.º 23).
- 17 No caso em apreço, é certo que, no termo do prazo que a Comissão deu à República da Áustria para dar cumprimento ao parecer fundamentado, a decisão de 14 de Maio de 1999, que a Comissão considera estar na origem do incumprimento desse Estado-Membro, ainda estava em vigor. De resto, segundo o próprio Governo austríaco confessou, os dois novos percursos de golfe objecto da referida decisão haviam sido entretanto realizados.
- 18 Assim, não se pode de modo algum considerar que a presente acção por incumprimento não tem objecto (v., neste sentido, acórdão de 24 de Março de 1988, Comissão/Grécia, 240/86, Colect., p. 1835, n.ºs 12 a 15).
- 19 Consequentemente, a questão prévia suscitada pela República da Áustria não pode ser acolhida.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 20 A Comissão sustenta que, por força do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats, o projecto de ampliação do campo de golfe em causa não devia ter sido autorizado num sítio classificado em ZPE. Com efeito, essa extensão podia afectar de forma significativa o referido sítio bem como a população de codornizes e, portanto, reduzir consideravelmente a função da ZPE no que se refere aos objectivos de conservação fixados pela regulamentação comunitária. Por outro lado, não se encontravam reunidas as condições para que esse projecto fosse autorizado ao abrigo do artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats.
- 21 O Governo austríaco alega que, tendo em conta a avaliação das incidências efectuada nos termos legais e das medidas em seguida ordenadas na decisão de 14 de Maio de 1999, era de excluir a existência de uma ameaça significativa para a população de codornizes na ZPE de «Wörschach Moos». Também não era necessário, para que fosse autorizada a extensão do campo de golfe em causa, satisfazer as condições previstas no artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats.

Apreciação do Tribunal

- 22 Relativamente às ZPE classificadas ao abrigo do artigo 4.º da directiva aves, resulta do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats, conjugado com o artigo 7.º da mesma directiva, que qualquer plano ou projecto não directamente relacionado

ou necessário à gestão da ZPE mas susceptível de a afectar de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, é objecto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre a referida zona no que se refere aos objectivos de conservação desta. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre a ZPE, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esse plano ou projecto depois de se terem assegurado de que não afectará a integridade da ZPE em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.

- 23 É um facto que, em 1998, no quadro do inquérito que precedeu a adopção da decisão de 14 de Maio de 1999, o Sr. Gepp, do Instituto de Protecção da Natureza e da Ecologia de Graz, elaborou um relatório de peritagem a pedido das autoridades do *Land* da Estíria. Esse relatório de peritagem encontra-se reproduzido na referida decisão.
- 24 Refere existir uma população de codornizes na ZPE onde se deve realizar a extensão do campo de golfe controvertida. Esta ampliação implicaria, designadamente, a perda de uma parte das áreas de alimentação e de refúgio da espécie em questão, a destruição das relações funcionais por via do desmembramento das diferentes zonas frequentadas pelo codornizão bem como a eliminação e a perturbação de estruturas de habitat. Quanto às medidas que eventualmente podiam remediar as perturbações susceptíveis de ocorrer com a realização do projecto controvertido, apenas seriam parcialmente eficazes, eram difíceis de executar e, a longo prazo, de eficácia duvidosa. Em definitivo, a construção dos dois percursos de golfe controvertidos era susceptível de pôr em perigo a perenidade da população de codornizes existente na ZPE do «Wörschacher Moos», população que era a única que se podia reproduzir nos Alpes centrais. É por isso que o relatório de peritagem indica sítios alternativos para a realização da extensão do campo de golfe.

25 A pedido das autoridades do *Land* da Estíria, o Sr. Lentner elaborou, em 26 de Junho de 1999, um relatório de peritagem cujo objectivo era apreciar a validade da peritagem do Sr. Gepp, tendo em atenção as conclusões que daí retiraram as referidas autoridades. Segundo o Sr. Lentner, a tese contida na decisão de 14 de Maio de 1999, segundo a qual as medidas descritas permitem evitar os efeitos negativos sobre a população de codornizes e garantir a perenidade dessa população, não encontra qualquer apoio na peritagem do Sr. Gepp ou noutras peritagens ou pareceres ornitológicos à disposição das autoridades. Na verdade, as referidas medidas, previstas a título de medidas compensatórias, deviam ser consideradas inadequadas para evitar os efeitos negativos com uma certa margem de segurança.

26 Atendendo ao teor dos referidos relatórios de peritagem e na falta de elementos de prova em contrário, cabe observar que, no momento da adopção da decisão de 14 de Maio de 1999, as autoridades austríacas não podiam considerar que o projecto de ampliação do campo de golfe, aqui em causa, acompanhado das medidas previstas na referida decisão, não era susceptível de perturbar significativamente a população de codornizes presente na ZPE do «Wörschacher Moos» e não afectava a integridade da referida zona.

27 A circunstância de a nota elaborada em 15 de Julho de 2002 pelo Sr. Gepp, a pedido do Governo do *Land* da Estíria, sobre a interpretação das apreciações e conclusões que figuram no seu relatório de peritagem parecer esbater o alcance destas não pode pôr em causa a conclusão a que se chegou no número anterior.

O mesmo se passa relativamente às contagens da população de codornizes presentes na ZPE de «Wörschach Moos», efectuadas em 2000 e em 2002 e reveladoras da presença, respectivamente, de três e de dois machos em parada, contagens para as quais o Governo austríaco remete para demonstrar que a realização da extensão do campo de golfe não conduziu a uma diminuição significativa da referida população.

- 28 Do que precede resulta que a decisão de 14 de Maio de 1999 não foi adoptada no respeito das exigências fixadas no artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats. Também é certo que, no caso em apreço, as condições previstas no n.º 4 do referido artigo não se encontravam satisfeitas.
- 29 Assim, há que declarar que, ao autorizar o projecto de extensão do campo de golfe do município de Wörschach no *Land* da Estíria, apesar das conclusões negativas de uma avaliação das incidências sobre o habitat do codornizo (*crex crex*) na ZPE do «Wörschacher Moos», situada no referido município e classificada ao abrigo do artigo 4.º da directiva aves, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas dos artigos 6.º, n.ºs 3 e 4, e 7.º da directiva habitats.

Quanto às despesas

- 30 Por força do n.º 2 do artigo 69.º 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 da Áustria nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

decide:

- 1) Ao autorizar o projecto de extensão do campo de golfe do município de Wörschach no *Land* da Estíria, apesar das conclusões negativas de uma avaliação das incidências sobre o habitat do codornizão (*crex crex*) na zona de protecção especial do «Wörschacher Moos», situada no referido município e classificada ao abrigo do artigo 4.º da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições conjugadas dos artigos 6.º, n.ºs 3 e 4, e 7.º 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 da Áustria é condenada nas despesas.

Timmermans

Gulmann

Cunha Rodrigues

Puissochet

Colneric

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Janeiro de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente da Segunda Secção

C. W. A. Timmermans