

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

11 de Janeiro de 2007 *

No processo C-183/05,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE,
entrada em 22 de Abril de 2005,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. van Beek, na
qualidade de agente, assistido por M. Wemaëre, avocat, com domicílio escolhido no
Luxemburgo,

demandante,

contra

Irlanda, representada por D. O'Hagan, na qualidade de agente, com domicílio
escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, P. Kūris, J. Klučka (relator), J. Makarczyk e G. Arestis, juízes,

advogado-geral: P. Léger,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de Setembro de 2006,

profere o presente

Acórdão

¹ Com a sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que:

— ao limitar a transposição das disposições dos artigos 12.º, n.º 2, e 13.º, n.º 1, alínea b), 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), às espécies que figuram no anexo IV desta directiva que se encontram na Irlanda,

- não tendo adoptado todas as medidas específicas necessárias para implementar eficazmente o sistema de protecção rigorosa previsto no artigo 12.º, n.º 1, da referida directiva (a seguir «sistema de protecção rigorosa») e
- ao manter em vigor as disposições da legislação irlandesa que são incompatíveis com as dos artigos 12.º, n.º 1, e 16.º da mesma directiva,

a Irlanda não cumpriu os referidos artigos nem, portanto, as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

Quadro jurídico

- ² Os quarto e décimo primeiro considerandos da Directiva 92/43 têm a seguinte redacção:

«Considerando que, no território europeu dos Estados-Membros, os habitats naturais têm vindo a degradar-se continuamente; que um número crescente de espécies selvagens se encontra gravemente ameaçado; que, fazendo os habitats e as

espécies ameaçadas parte do património natural da Comunidade e sendo as ameaças que sobre eles pesam muitas vezes de natureza transfronteiriça, é necessário tomar medidas a nível comunitário com vista à sua conservação;

[...]

Considerando que se reconhece que a adopção de medidas destinadas a favorecer a conservação de habitats naturais prioritários e de espécies prioritárias de interesse comunitário constitui uma responsabilidade comum de todos os Estados-Membros;
[...]]»

3 O artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 92/43 dispõe:

«1. 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:

[...]

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

[...]

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

2. Relativamente a estas espécies, os Estados-Membros proibirão a detenção, o transporte, o comércio ou a troca e a oferta para fins de venda ou de troca de espécimes capturados no meio natural, com excepção dos espécimes colhidos legalmente antes da entrada em vigor da presente directiva.»

4 O artigo 13.º da Directiva 92/43 prevê a instituição de um sistema de protecção rigorosa das espécies vegetais constantes do anexo IV, alínea b), desta directiva.

5 Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da mesma directiva:

«Desde que não exista outra solução satisfatória e que a derrogação não prejudique a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável, os Estados-Membros poderão derrogar o disposto nos artigos 12.º, 13.º e 14.º e nas alíneas a) e b) do artigo 15.º:

a) No interesse da protecção da fauna e da flora selvagens e da conservação dos habitats naturais;

b) Para evitar prejuízos sérios, nomeadamente às culturas, à criação de gado, às florestas, às zonas de pesca e às águas e a outras formas de propriedade;

- c) No interesse da saúde e da segurança públicas ou por outras razões imperativas ou de interesse público prioritário, incluindo razões de carácter social ou económico e a consequências benéficas de importância primordial para o ambiente;
- d) Para fins de investigação e de educação, de repovoamento e de reintrodução dessas espécies e para as operações de reprodução necessárias a esses fins, incluindo a reprodução artificial das plantas;
- e) Para permitir, em condições estritamente controladas e de uma forma selectiva e numa dimensão limitada, a captura ou detenção de um número limitado especificado pelas autoridades nacionais competentes de determinados espécimes das espécies constantes do anexo IV.»

Procedimento pré-contencioso

- 6 Na sequência de denúncias, a Comissão, em 18 de Outubro de 2002, enviou à Irlanda uma notificação para cumprir exprimindo as suas dúvidas em relação a vários aspectos da aplicação por este Estado-Membro dos artigos 12.º, 13.º e 16.º da Directiva 92/43.
- 7 A resposta das autoridades irlandesas, de 20 de Dezembro de 2002, não foi considerada convincente pela Comissão, tendo esta, em 11 de Julho de 2003, emitido um parecer fundamentado convidando a Irlanda a adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

- 8 Por cartas de 12 de Setembro de 2003 e 8 de Janeiro de 2004, a Irlanda respondeu ao parecer fundamentado. Contudo, esta resposta foi considerada insatisfatória pela Comissão, decidindo-se esta pela propositura da presente acção.

Quanto à acção

- 9 Na acção, a Comissão formula três acusações:
- A primeira baseada na transposição incompleta dos artigos 12.º, n.º 2, e 13.º, n.º 1, da Directiva 92/43, no que respeita às espécies mencionadas no anexo IV desta directiva e que, normalmente, não estão presentes na Irlanda;
 - A segunda acusação assenta na não adopção pela Irlanda de medidas específicas destinadas a aplicar eficazmente o sistema de protecção rigorosa;
 - A terceira acusação baseia-se na existência, na legislação irlandesa, de disposições incompatíveis com o artigo 12.º, n.º 1, e o artigo 16.º da Directiva 92/43.
- 10 A Comissão desistiu da primeira acusação no decurso da instância, perante a resposta dada quanto a este ponto pela Irlanda na contestação. Não há pois que proceder à sua apreciação.

Quanto à segunda acusação

- 11 A segunda acusação da Comissão divide-se em sete partes, sendo a segunda parte analisada conjuntamente com a terceira, uma vez que as suas redacções são idênticas.

Quanto à primeira parte da segunda acusação

- 12 No que toca à primeira parte, baseada no facto de a Irlanda não ter cumprido a sua obrigação de instituir um sistema de protecção rigorosa no que se refere às espécies constantes do anexo IV da Directiva 92/43, uma vez que nem a tartaruga de couro nem a lesma de Kerry constam das espécies indicadas no primeiro quadro do [European Communities (Habitats) Regulations] de 1997, alterado pelo [European Communities (Natural Habitats) (Amendment) Regulations] de 1998 [a seguir «regulamento (habitats)»], a Comissão considerou que a resposta da Irlanda a este respeito é satisfatória. Com efeito, esta esclareceu que o âmbito de aplicação da regulamentação nacional que transpõe a Directiva 92/43 tinha sido alargado a essas espécies. Não há, portanto, que apreciar a primeira parte da segunda acusação.

Quanto às terceira, quarta e sexta partes da segunda acusação

- 13 Com as terceira, quarta e sexta partes da segunda acusação, a Comissão sustenta que as medidas adoptadas pela Irlanda em matéria de vigilância das espécies constantes do anexo IV, alínea a), da Directiva 92/43 constituem um conjunto desordenado e lacunar que não pode ser considerado a aplicação eficaz do sistema de protecção rigorosa.

- 14 Antes de mais, relativamente à terceira parte da referida acusação, a Comissão observa que os planos de acção por espécie que a Irlanda pretende preparar para as espécies constantes do anexo IV, alínea a), da Directiva 92/43 podem constituir, desde que correctamente estabelecidos e aplicados, um meio eficaz para cumprir concretamente as exigências em matéria de protecção fixadas no artigo 12.º, n.º 1, da referida directiva. Contudo, na falta de tais planos, o sistema de protecção estrita apresenta lacunas, excepto para o sapo-corredor, objecto de vigilância específica adequada.
- 15 A Irlanda sustenta que os referidos planos estão em curso de publicação. Invoca também várias iniciativas não governamentais ainda não terminadas e que, em seu entender, conseguirão alcançar uma melhor concertação e uma vigilância mais sistemática das espécies constantes do anexo IV, alínea a), da Directiva 92/43.
- 16 Todavia, estes argumentos não podem ser acolhidos.
- 17 Há que referir que, segundo jurisprudência constante, a existência do 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., designadamente, acórdão de 2 de Junho de 2005, Comissão/Irlanda, C-282/02, Colect., p. I-4653, n.º 40).
- 18 Por conseguinte, há que considerar procedente a terceira parte da segunda acusação.

- 19 No que se refere à sexta parte, que importa apreciar antes da quarta, a Comissão sustenta que, com excepção do morcego-de-ferradura-pequeno e do sapo-corredor, as autoridades irlandesas não dispõem de informações necessárias relativamente a várias espécies constantes do anexo IV, alínea a), da Directiva 92/43, aos seus locais de repouso e de reprodução, bem como às ameaças a que essas espécies estão expostas, o que impede a aplicação eficaz do sistema de protecção rigorosa.
- 20 Em primeiro lugar, a Irlanda reconhece que, relativamente aos morcegos diferentes do morcego-de-ferradura-pequeno, o seu projecto de vigilância-piloto não substitui um trabalho de acompanhamento mais elaborado. Este Estado-Membro indica que fornecerá, em momento oportuno, informações essenciais quanto à evolução da população destas espécies, contando com várias iniciativas para a compilação de informações relativas aos morcegos. No entender da Comissão, essa indicação não demonstra nem que a Irlanda esteja suficientemente informada quanto às espécies dos morcegos nem que este Estado-Membro aplique um programa coerente a longo prazo para obter os elementos necessários.
- 21 Em segundo lugar, a Irlanda sustenta que o estudo nacional, lançado em 2004 e que devia acabar no Outono de 2005, se inscreve no quadro de um programa preexistente e que é susceptível de constituir a base de um futuro programa de vigilância da lontra. De acordo com a Comissão, esta indicação não basta para estabelecer com certeza que um sistema e um programa de vigilância adequados serão implementados para a espécie em questão.
- 22 Em terceiro lugar, a Irlanda esclarece que um perito nacional da lesma de Kerry trabalha na elaboração de um plano de acção que deverá ser publicado na Primavera de 2006 e que contém recomendações relativas a um programa contínuo de vigilância desta espécie. Segundo a Comissão, as medidas e acções empreendidas

pela Irlanda não trazem nenhuma certeza quanto ao fornecimento regular de dados de vigilância organizados de modo coerente e integrado relativamente à presença da referida espécie, locais de reprodução e de repouso, bem como às ameaças a que esta poderá estar exposta.

- 23 Em quarto lugar, a Irlanda menciona as iniciativas em curso, como a decisão de instituir uma base de dados biológicos nacionais, a implementação do National Biological Records Centre ou a recolha de observações sobre a captura acidental dos cetáceos num determinado número de actividades de pesca, que foram tomadas após a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 812/2004 do Conselho, de 26 de Abril de 2004, que estabelece medidas relativas às capturas acidentais de cetáceos no exercício das actividades de pesca e que altera o Regulamento (CE) n.º 88/98 (JO L 150, p. 12).
- 24 A este respeito, importa observar que, para contestar a sexta parte da segunda acusação, a Irlanda refere diferentes iniciativas que ainda não chegaram a seu termo no prazo estabelecido no parecer fundamentado. Tais iniciativas, de acordo com a jurisprudência recordada no n.º 17 do presente acórdão, não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça na apreciação do incumprimento imputado pela Comissão.
- 25 Por conseguinte, deve considerar-se que a sexta parte da segunda acusação é procedente.
- 26 No que respeita, por último, à quarta parte da mesma acusação, a Comissão sustenta que, se uma rede de funcionários encarregados a tempo inteiro da conservação reveste uma importância geral para a aplicação de leis relativas à fauna e à flora selvagens, a existência de tal rede, invocada pela Irlanda, não prova só por si que as medidas específicas exigidas para transpor o artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 92/43 foram tomadas.

- 27 A Irlanda responde que os seus funcionários são de uma grande eficácia e protegem também os sapos-corredores, desempenhando um papel essencial na aplicação da protecção desta espécie. Também, devido ao conhecimento directo que os guardas e funcionários encarregados da preservação da natureza têm das zonas a seu cargo, a rede nacional de tais guardas e funcionários está informada do estado de conservação das espécies animais e vegetais nas referidas zonas.
- 28 A este respeito, importa lembrar que o artigo 12.º, n.º 1, da Directiva 92/43 impõe aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias para instituir um sistema de protecção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV, alínea a), da mesma directiva, dentro da sua área de repartição natural.
- 29 Como realçou o advogado-geral no n.º 24 das suas conclusões, a transposição do dito artigo 12.º, n.º 1, impõe aos Estados-Membros não só a adopção de um quadro legislativo completo mas também a aplicação de medidas concretas e específicas de protecção (v., neste sentido, acórdão de 30 de Janeiro de 2002, Comissão/Grécia, C-103/00, Colect., p. I-1147, n.ºs 34 a 39).
- 30 Do mesmo modo, o sistema de protecção rigorosa supõe a adopção de medidas coerentes e coordenadas, de carácter preventivo (acórdão de 16 de Março de 2006, Comissão/Grécia, C-518/04, não publicado na Colectânea, n.º 16).
- 31 Ora, no caso concreto, a existência de uma rede de guardas e funcionários encarregados a tempo inteiro da vigilância e da protecção das espécies não pode, por si só, provar a aplicação eficaz do sistema de protecção rigorosa de todas as espécies constantes do anexo IV, alínea a), da Directiva 92/43, presentes na Irlanda.

- 32 Com efeito, como realçou o advogado-geral nos n.ºs 45 a 48 das suas conclusões, as referidas espécies não são objecto de uma vigilância adequada, à excepção do morcego-de-ferradura-pequeno, do sapo-corredor, ou mesmo da tartaruga de couro, atendendo ao número limitado de representantes dos espécimes desta espécie nas águas irlandesas. É o caso da lontra, da lesma de Kerry, das diferentes espécies de morcegos, diferentes do morcego-de-ferradura-pequeno, bem como dos cetáceos, como resulta dos n.ºs 20 a 24 do presente acórdão.
- 33 Deve, assim, considerar-se procedente a quarta parte da segunda acusação.

Quanto à quinta parte da segunda acusação

- 34 Na quinta parte da segunda acusação, a Comissão sustenta que, se as avaliações do impacto ambiental, resultantes do cumprimento da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), podem ter a sua utilidade ao alertarem as autoridades competentes para as ameaças específicas dos locais de reprodução e de repouso das espécies constantes do anexo IV da Directiva 92/43, apenas um número limitado de projectos foi objecto de tais avaliações na Irlanda. Por outro lado, mesmo quando estes são implementados, as autoridades irlandesas só exigem do promotor imobiliário que preste as informações relativas às espécies protegidas depois da concessão da autorização do projecto em causa, processo que não impede determinadas realizações prejudiciais ao ambiente.
- 35 A Comissão refere, designadamente, três projectos de consequências negativas, respectivamente, para as populações de morcegos (projecto da área de Lough Rynn),

para os refúgios do morcego-de-ferradura-pequeno (projecto de circunvalação de Ennis), bem como para as áreas de repouso e de reprodução dos cetáceos (projecto de construção do gasoduto na baía de Broadhaven).

36 A este respeito, como o advogado-geral realçou nos n.ºs 53 a 61 das suas conclusões, a autorização de um projecto sem ter sido feita uma avaliação dos impactos ambientais que conclua pela existência de consequências negativas desse projecto para o ambiente (projecto da área de Lough Rynn), ou a autorização sem derrogação de outros projectos, quando a avaliação prévia tiver concluído igualmente pela existência de consequências negativas do referido projecto para o ambiente (projectos de circunvalação de Ennis e de construção de um gasoduto na baía de Broadhaven), são susceptíveis de demonstrar que as espécies constantes do anexo IV, alínea a), da Directiva 92/43 e os seus locais de reprodução e de repouso estão sujeitos a perturbações e a ameaças que a regulamentação irlandesa não permite evitar.

37 Por conseguinte, relativamente aos referidos projectos invocados pela Comissão na petição, não pode considerar-se que foram tomadas todas as medidas para aplicar eficazmente o sistema de protecção rigorosa. Assim, deve considerar-se procedente a quinta parte da segunda acusação.

Quanto à sétima parte da segunda acusação

38 Na sétima parte da segunda acusação, a Comissão sustenta que a Irlanda não provou ter instituído uma estratégia adequada visando responder aos tipos de ameaças que afectam os locais de reprodução e de repouso das espécies de morcegos. Invoca, designadamente, o facto de o tratamento da madeira, bem como os trabalhos de renovação e demolição, constituírem ameaças para os refúgios de morcegos.

39 Há que recordar que, de acordo com jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, no quadro de uma acção por incumprimento proposta nos termos do artigo 226.º CE, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado, sem se poder basear em presunções (acórdão de 18 de Maio de 2006, Comissão/Espanha, C-221/04, Colect., p. I-4515, n.º 59 e jurisprudência citada).

40 Ora, no caso em apreço, há que concluir que a Comissão não apresentou nenhum elemento concreto susceptível de fundamentar a sétima parte da sua segunda acusação.

41 Assim, improcede a sétima parte da segunda acusação.

Quanto à terceira acusação

42 Na terceira acusação, cuja redacção é idêntica à da segunda parte da segunda acusação, a Comissão invoca a existência de um regime paralelo de derrogações incompatíveis com o âmbito e as condições de aplicação do artigo 16.º da Directiva 92/43, decorrendo este regime, por um lado, da section 23(7) da Lei sobre a fauna e a flora selvagens (Wildlife Act) de 1976, na versão resultante da Lei de alteração [Wildlife (Amendment) Act] de 2000 (a seguir «Wildlife Act»), e, por outro, da section 42 dessa mesma lei.

43 Tendo em conta a contestação da Irlanda no que diz respeito ao incumprimento baseado na section 42 do Wildlife Act, a Comissão desistiu desta parte da sua terceira acusação. Assim, não há que proceder à sua apreciação.

- 44 No que toca à terceira parte da acusação relativa à section 23(7)(a) a (c) do Wildlife Act, a Comissão sustenta que esta disposição prevê que não constitui uma infracção o facto de uma pessoa, de modo não intencional, ferir ou matar um animal selvagem protegido ao exercer uma actividade no âmbito da agricultura, da pesca, da aquacultura, da silvicultura ou da recolha de turfa [section 23(7)(a)], ou perturbe ou destrua o local de reprodução do animal no âmbito das referidas actividades [section 23(7)(b)], ou ainda, não intencionalmente, matar ou ferir esse animal ou destruir ou danificar a área de reprodução ou de repouso desse animal no âmbito da construção de uma estrada ou de qualquer trabalho arqueológico ou de trabalhos de construção ou de engenharia civil, ou também no âmbito da construção ou no momento de execução de qualquer outro trabalho deste tipo que possa ser determinado [section 23(7)(c)].
- 45 A Irlanda sustenta que a Comissão interpretou erradamente a finalidade da referida section 23(7). Contudo, para afastar qualquer ambiguidade a este propósito, a Irlanda adiantou que procedeu a alterações ao regulamento (habitats) no sentido de definir claramente o regime da section 23 do Wildlife Act e as disposições da regra 23 deste regulamento. O [European Communities (Natural Habitats) Regulations] de 2005 instituiu uma nova disposição da referida lei, a saber, a section 23(8).
- 46 A este respeito, deve, em primeiro lugar, recordar-se que a alteração da section 23 do Wildlife Act pelo referido regulamento de 2005 não pode, de acordo com a jurisprudência recordada no n.º 17 do presente acórdão, ser tomada em consideração pelo Tribunal de Justiça na avaliação do incumprimento imputado, na medida em que essa alteração ocorreu após o termo do prazo de dois meses estabelecido no parecer fundamentado.

- 47 Em segundo lugar, basta constatar que, ao prever que não constituem uma infracção os actos não intencionais que perturbem ou destruam os locais de reprodução ou as áreas de repouso das espécies selvagens, a section 23(7)(b) do Wildlife Act não cumpre as exigências do referido artigo 12.º, n.º 1, alínea d), da Directiva 92/43, que proíbe esses actos, sejam eles intencionais ou não (v., neste sentido, acórdão de 20 de Outubro de 2005, Comissão/Reino Unido, C-6/04, Colect., p. I-9017, n.º 79).
- 48 Além disso, as derrogações enunciadas na section 23 do Wildlife Act ultrapassam o previsto no artigo 16.º da Directiva 92/43, que prevê de modo exaustivo as condições em que pode ser derogado o artigo 12.º desta directiva.
- 49 Por conseguinte, a Comissão invoca acertadamente a existência de um regime paralelo de derrogações, previsto pela regulamentação irlandesa, incompatíveis com os artigos 12.º e 16.º da Directiva 92/43.
- 50 Por conseguinte, a terceira acusação invocada pela Comissão em apoio da sua acção é procedente.
- 51 Tendo em conta o conjunto das considerações anteriores, deve declarar-se que:
- não tendo adoptado todas as medidas específicas necessárias para implementar eficazmente o sistema de protecção rigorosa,

- ao manter em vigor as disposições da section 23(7)(a) a (c) do Wildlife Act que não são compatíveis com as dos artigos 12.º, n.º 1, e 16.º da Directiva 92/43,

a Irlanda não cumpriu os referidos artigos desta directiva nem, portanto, as obrigações que lhe incumbem por força da mesma.

Quanto às despesas

- 52 Por força do disposto no 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 Irlanda e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

- 1) — **não tendo adoptado todas as medidas específicas necessárias para implementar eficazmente o sistema de protecção rigorosa previsto no artigo 12.º, n.º 1, 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,**

- **ao manter em vigor as disposições da section 23(7)(a) a (c) da Lei sobre a fauna e a flora selvagens (Wildlife Act) de 1976, na versão resultante da Lei de alteração [Wildlife (Amendment) Act] de 2000, que não são compatíveis com as dos artigos 12.º, n.º 1, e 16.º da Directiva 92/43,**

a Irlanda não cumpriu os referidos artigos desta directiva nem, portanto, as obrigações que lhe incumbem por força da mesma.

2) A Irlanda é condenada nas despesas.

Assinaturas