

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

9 de Junho de 2011 \*

No processo C-383/09,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 25 de Setembro de 2009,

**Comissão Europeia**, representada por O. Beynet e D. Recchia, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

**República Francesa**, representada por G. de Bergues e S. Menez, na qualidade de agentes,

demandada,

\* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, K. Schiemann, L. Bay Larsen (relator), A. Prechal e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,  
secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 21 de Outubro de 2010,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 20 de Janeiro de 2011,

profere o presente

**Acórdão**

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede que o Tribunal de Justiça declare que, não tendo estabelecido um programa de medidas que assegurem uma protecção rigorosa da espécie *Cricetus cricetus* (grande hamster), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º, n.º 1, alínea 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), conforme alterada pela Directiva 2006/105/CE do Conselho, de 20 de Novembro de 2006 (JO L 363, p. 368, a seguir «directiva “habitats”»).

## Quadro jurídico

- 2 A directiva «habitats» tem por objectivo, como indica o seu terceiro considerando, favorecer a manutenção da biodiversidade.
- 3 O artigo 1.º, alíneas a) a i), da referida directiva dispõe:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

- a) *Conservação*: o conjunto das medidas necessárias para manter ou restabelecer os habitats naturais e as populações de espécies da fauna e da flora selvagens num estado favorável, tal como definido nas alíneas e) e i);

[...]

- g) *Espécies de interesse comunitário*: as espécies que, no território referido no artigo 2.º,
  - i) estão em perigo, excepto as espécies cuja área de repartição natural se situa de forma marginal nesse território e que não estão em perigo nem são vulneráveis na área do paleártico ocidental

ou

- ii) são vulneráveis, ou seja, cuja passagem à categoria das espécies em perigo se considera provável num futuro próximo no caso de persistência dos factores que são causa da ameaça

ou

- iii) são raras, ou seja, cujas populações são de reduzida expressão e que, embora não estejam actualmente em perigo ou não sejam vulneráveis, possam vir a sê-lo. Estas espécies estão localizadas em áreas geográficas restritas ou espalhadas numa superfície mais ampla

ou

- iv) são endémicas e requerem a atenção especial devido à especificidade do seu *habitat* e/ou às incidências potenciais da sua exploração do seu estado de conservação.

Estas espécies constam ou podem a vir a constar nos anexos II e/ou IV ou V;

[...]

- i) *Estado de conservação de uma espécie*: o efeito do conjunto das influências que, actuando sobre a espécie em causa, podem afectar a longo prazo, a repartição e importância das suas populações no território a que se refere o artigo 2.º

O “estado de conservação” será considerado “favorável” sempre que:

- os dados relativos à dinâmica das populações da espécie em causa indicarem que essa espécie continua e é susceptível de continuar a longo prazo a constituir um elemento vital nos *habitats* naturais a que pertence

e

- a área de repartição natural dessa espécie não diminuir nem correr o perigo de diminuir num futuro previsível

e

- existir e continuar provavelmente a existir um *habitat* suficientemente amplo para que as suas populações se mantenham a longo prazo.»

4 O artigo 2.º, n.º 2, da directiva «habitats» esclarece que as medidas tomadas ao abrigo da mesma se destinam a garantir a conservação ou o restabelecimento dos habitats naturais e das espécies da fauna e da flora selvagens de interesse comunitário, num estado de conservação favorável.

5 O grande hamster faz parte das espécies constantes do anexo IV, alínea a), da directiva «habitats». Este anexo respeita, designadamente, às espécies animais «de interesse comunitário que exigem uma protecção rigorosa».

6 O artigo 12.º, n.º 1, da directiva «habitats» prevê:

«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.»

### **Matéria de facto na origem do litígio e procedimento pré-contencioso**

7 A Comissão foi alertada para o estado de conservação do grande hamster na Alsácia, através de uma queixa, da qual informou as autoridades francesas numa reunião realizada em 15 de Janeiro de 2007.

- 8 As referidas autoridades comunicaram as suas observações a este respeito, através de notas de 15 de Fevereiro e 14 de Setembro de 2007, nas quais informavam a Comissão das medidas adoptadas no quadro do plano de acção para a conservação da espécie em causa, relativamente aos anos de 2007 a 2011.
- 9 Por notificação para cumprir de 23 de Outubro de 2007, a Comissão indicou, por um lado, que os balanços de contagem do grande hamster evidenciavam uma ameaça de desaparecimento completa desta espécie, a muito curto prazo, e solicitou, por outro, à República Francesa que apresentasse observações a esse respeito.
- 10 Por correspondência de 24 de Dezembro de 2007 e de 11 de Março de 2008, as autoridades francesas deram conta das medidas de protecção já adoptadas, bem como das previstas, a fim de salvaguardar a referida espécie.
- 11 Por ofício de 5 de Junho de 2008, a Comissão enviou um parecer fundamentado à República Francesa, no qual afirmava que, não tendo adoptado um programa de medidas que permitissem uma protecção rigorosa do grande hamster, este Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º, n.º 1, alínea d), da directiva «habitats». Em consequência, a Comissão convidava República Francesa a adoptar as medidas exigidas para dar cumprimento ao referido parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua notificação.
- 12 A República Francesa respondeu ao parecer fundamentado, lembrando as dificuldades geográficas que limitam as possibilidades de protecção do grande hamster, mas indicando igualmente que tinha sido observada uma paragem na diminuição de efectivos desta espécie, em 2008, numa parte do território alsaciano. Por outro lado, este Estado-Membro informou a Comissão do andamento das medidas implementadas para a conservação desta espécie, no quadro do plano de acção para os anos de 2007 a 2011.

- 13 Considerando que as modalidades de conservação da referida espécie implementadas pela República Francesa eram insatisfatórias, a Comissão propôs a presente acção.

## Quanto à acção

### *Argumentos das partes*

- 14 A Comissão afirma que a espécie grande hamster está ameaçada de extinção na Alsácia. Com efeito, o balanço das contagens evidencia uma diminuição significativa da espécie entre os anos de 2001 e 2007. As causas desta deterioração resultam da urbanização e da evolução das práticas agrícolas.
- 15 Ora, as medidas adoptadas pela República Francesa são insuficientes e não impediram a deterioração dos locais de reprodução e das áreas de repouso da referida espécie. Uma das razões essenciais desta insuficiência, que respeita tanto às medidas urbanísticas como às medidas agrícolas, é o carácter demasiado restrito do território, em particular das zonas de acção prioritária (a seguir «ZAP») e «da área de repovoamento» que são objecto destas medidas. Por outro lado, estas últimas são em si mesmas insuficientes. Assim, o objectivo de 22% de culturas favoráveis ao grande hamster nas ZAP apenas foi alcançado numa das três ZAP existentes. Por outro lado, o programa de acção relativo à limitação da poluição por nitratos, para os anos de 2008 a 2010, é insuficiente. Por último, as possibilidades de urbanização na «área de repovoamento» não estão suficientemente limitadas.
- 16 A República Francesa responde que as medidas que adoptou constituem um conjunto coerente, proporcionado e adaptado ao objectivo de protecção rigorosa do grande



hamster, em conformidade com as exigências da directiva «habitats». Em especial, o plano de acção para os anos de 2007 a 2011 permitiu proceder a uma definição exacta do meio particular desta espécie e determinar três territórios de acção distintos, ou seja, as três ZAP, onde foram abandonadas todas as alterações de utilização do solo para além das ligadas à agricultura, a «área de repovoamento», na qual, para qualquer projecto de envergadura igual ou superior a um hectare, se exige que seja feita prova, por meio de um estudo específico, de que o mesmo não causa danos à espécie, e a área histórica, onde todos os municípios devem prever um estudo específico consagrado ao grande hamster, quando da renovação do seu documento de planificação urbanística.

- 17 A República Francesa indica que, depois da implementação do referido plano de acção, a evolução do índice de abundância dos efectivos da espécie em causa nas «zonas núcleo» é susceptível de revelar o fim da diminuição dos efectivos, ou mesmo um ligeiro aumento destes. Contudo, será necessário aguardar vários anos para poder avaliar, com um grau de certeza suficiente, o impacto das medidas adoptadas pelas autoridades francesas no estado de conservação das populações da referida espécie. Em todo o caso, a Comissão não demonstra que o habitat desta espécie se continuou a deteriorar nas ZAP, depois de 2007, como também não demonstra que a poluição por nitratos é prejudicial à mesma. Por último, a República Francesa afirma que, na «área de repovoamento», a obrigação de submeter todo e qualquer projecto a uma verificação de impacto nos espécimes, nos locais de reprodução e nas áreas de repouso do grande hamster é completada pela necessidade de efectuar um estudo particular, que deve ser realizado para todos os projectos que envolvam uma superfície superior a um hectare, a fim de verificar os eventuais danos causados à referida espécie por esse projecto.

### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 18 É de lembrar que o artigo 12.º, n.º 1, alínea d), da directiva «habitats» impõe que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para instituir um sistema de

protecção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV, alínea a), da mesma directiva, na sua área de repartição natural, proibindo a deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou das áreas de repouso.

- 19 A transposição desta disposição impõe aos Estados-Membros não só a adopção de um quadro legislativo completo mas também a aplicação de medidas concretas e específicas de protecção (acórdão de 11 de Janeiro de 2007, Comissão/Irlanda, C-183/05, Colect., p. I-137, n.º 29).
  
- 20 Do mesmo modo, o sistema de protecção rigorosa pressupõe a adopção de medidas coerentes e coordenadas, de carácter preventivo (acórdãos de 16 de Março de 2006, Comissão/Grécia, C-518/04, n.º 16, e Comissão/Irlanda, já referido, n.º 30).
  
- 21 Um sistema de protecção rigorosa deste tipo deve, assim, permitir evitar efectivamente a deterioração ou a destruição dos locais de reprodução e das áreas de repouso das espécies animais constantes no anexo IV, alínea a), da directiva «habitats» (v., neste sentido, acórdão de 30 de Janeiro de 2002, Comissão/Grécia, C-103/00, Colect., p. I-1147, n.º 39).
  
- 22 Por último, deve lembrar-se que é de jurisprudência assente 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, e que as alterações posteriormente ocorridas não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdãos de 30 de Janeiro de 2002, Comissão/Grécia, já referido, n.º 23, e de 19 de Maio de 2009, Comissão/Itália, C-531/06, Colect., p. I-4103, n.º 98).

- 23 É pacífico que o prazo de dois meses fixado pela Comissão no parecer fundamentado, para permitir à República Francesa dar cumprimento a este último, terminou em 5 de Agosto de 2008.
- 24 A este respeito, resulta dos documentos dos autos que, entre 2001 e 2007, o número de tocas de grande hamster nas «zonas núcleo», que serviram de referência à observação da população desta espécie, passou de mais de 1 160 para menos de 180. Por outro lado, segundo o balanço das contagens relativo ao ano de 2009, elaborado pelo Office national de la chasse et de la faune sauvage e cujo conteúdo não é contestado pela República Francesa, nenhuma população da referida espécie atingiu, na Alsácia, o limiar mínimo de população viável para a mesma espécie, a qual é estimada em 1 500 indivíduos repartidos por uma zona de solos favoráveis de 600 hectares contíguos.
- 25 Num ofício de 28 de Agosto de 2009, enviado pelo Secretário de Estado da Ecologia ao prefeito da Região da Alsácia (a seguir «ofício de 28 de Agosto de 2009»), referia-se que, «[a]pesar da implementação das medidas consignadas no plano de recuperação a favor do [grande hamster] (2007-2011) e dos compromissos respectivos das partes em causa para a salvaguarda da espécie, os resultados biológicos obtidos até ao momento são insuficientes para a salvaguarda desta espécie em França» e que, por conseguinte, «é imperativo que o dispositivo a favor do grande hamster seja nítida e rapidamente melhorado, de forma a obter, a curto prazo, resultados biológicos que atestem a recuperação da espécie».
- 26 A República Francesa reconhece que o desenvolvimento da cultura do milho, que se realizou em prejuízo da diversidade das culturas, foi nefasta para o grande hamster, que depende dos prados artificiais, designadamente daqueles cultivados com luzerna, e constituiu um dos factores importantes na origem do declínio da população desta espécie. É pacífico que, mesmo ao longo destes últimos anos, esse desenvolvimento não foi completamente travado na Alsácia, que, em França, é a única região onde esta espécie está presente.

- 27 Entre as medidas que visam remediar esta situação figura, designadamente, a criação de três ZAP, que são zonas onde foram abandonadas todas as alterações de utilização de solos diferentes das ligadas à agricultura e para as quais foi estabelecido um objectivo de 22 % de culturas favoráveis ao grande hamster, ou seja, 2 % de luzerna e 20 % de cereais de Inverno, a fim de atingir, a termo, uma população viável de cerca de 1 200 a 1 500 espécimes por zona.
- 28 A este respeito, é de referir que, segundo os dados científicos utilizados para definir o objectivo de 22 % de culturas favoráveis nas ZAP, que a República Francesa juntou aos autos, «[q]uando de um estudo realizado em 1997 pelo [Office national de la chasse et de la faune sauvage], em 12 quadrados-amostra de 25 hectares situados em terrenos de aluvião, [...] foi observado que os três quadrados nos quais foram cultivados mais de 2 % a 4 % de luzerna e 20 % a 30 % de cereais de Inverno apresentavam as populações de grande hamster mais consequentes. Foi aí detectado um aumento do número de tocas, entre a Primavera e o Verão, que leva a supor um ambiente favorável à manutenção e à reprodução da espécie. Tal não sucedeu com os nove quadrados restantes, nos quais a luzerna era insignificante ou inexistente e os cereais de Inverno, nitidamente minoritários».
- 29 Ora, embora a Comissão não conteste que as medidas ditas agro-ambientais adoptadas para atingir o objectivo de 22 % de culturas favoráveis à espécie em causa, em especial o apoio financeiro concedido aos agricultores a fim de privilegiar a cultura da luzerna e dos cereais de Inverno, são susceptíveis de orientar as práticas agrícolas num sentido favorável a esta espécie, resulta do processo que, em 5 de Agosto de 2008, este objectivo de 22 % de culturas favoráveis à espécie em causa só tinha sido alcançado numa das três ZAP, as quais, de resto, representam apenas 2 % do total das terras favoráveis ao grande hamster.
- 30 Além disso, é de referir, a este respeito, que as autoridades francesas estavam conscientes da insuficiência destas medidas, uma vez que, por um lado, no ofício de 28 de Agosto de 2009, o Secretário de Estado da Ecologia solicitou ao prefeito da

Região da Alsácia que elaborasse, para o mês de Setembro seguinte, uma proposta de alteração dos perímetros das ZAP, em especial para abranger os sectores situados na proximidade das que abrigam hamsters.

- 31 Por outro lado, no que respeita à «área de repovoamento», as autoridades francesas indicaram, em correspondência enviada à Comissão na sequência da notificação do parecer fundamentado, que a dinâmica de adaptação das práticas agrícolas, que contribuiu para a estabilização positiva dos efectivos de grandes hamsters nos municípios onde a presença histórica destes é abundante, ia ser alargada e intensificada, isto, designadamente, através da implementação de medidas agro-ambientais territorializadas, destinadas a atingir, no decurso de 2011, 22% de culturas favoráveis a esta espécie na totalidade do espaço onde a mesma vive.
- 32 A República Francesa reconhece também que o desenvolvimento da urbanização e das infra-estruturas que lhe são inerentes, ao implicar o desaparecimento e o fracionamento das terras agrícolas, constituiu outro factor determinante na origem do declínio da população do grande hamster.
- 33 No que respeita às medidas adoptadas por este Estado-Membro no domínio do urbanismo, para pôr termo à deterioração ou à destruição dos locais de reprodução e das áreas de repouso da referida espécie, há que observar, em primeiro lugar, que, mesmo pressupondo que a proibição de toda e qualquer nova urbanização nas ZAP assumia carácter realmente vinculativo, a mesma diz respeito, como foi referido no n.º 29 do presente acórdão, a apenas 2% do total das terras favoráveis ao grande hamster.
- 34 Em segundo lugar, é de referir que, embora, na «área de repovoamento», que, segundo a República Francesa, abrange 49% destas terras favoráveis à espécie em causa, para todo e qualquer projecto de urbanização igual ou superior a um hectare, deva ser

feita prova, através de um estudo específico, de que o mesmo é inofensivo para esta espécie, não podendo, caso essa prova não seja apresentada, ser realizado sem ter obtido uma derrogação ministerial, os documentos dos autos não permitiram contrariar as afirmações da Comissão segundo as quais, por um lado, as condições de concessão de uma derrogação não estão determinadas com precisão e, por outro, não são exigidas medidas de compensação quando é concedida essa derrogação.

- 35 Em terceiro lugar, é pacífico que os projectos de urbanização de uma superfície inferior a um hectare não estavam sujeitos, em 5 de Agosto de 2008, a nenhuma formalidade que permitisse verificar a ausência de impacto dos mesmos na conservação da espécie em causa. Acresce que resulta do ofício de 28 de Agosto de 2009 que o Secretário de Estado da Ecologia solicitou ao prefeito da Região da Alsácia que criasse um dispositivo que permitisse o acompanhamento exaustivo destes projectos e a sua análise, a fim de confirmar que os mesmos não causam esse impacto. Determinou igualmente que fosse recordado que a presença do referido hamster no domínio desses projectos «justifica que se evitem essas zonas ou um pedido de derrogação», e isto seja qual for a área abrangida pelo projecto.
- 36 Por outro lado, no referido ofício, era indicado que estava em vias de finalização e iria ser publicado durante o mês de Setembro de 2009 um decreto complementar relativo às condições de apresentação de um pedido de derrogação da protecção rigorosa do grande hamster e que retomava os termos do acordo-quadro sobre a gestão do habitat particular da espécie.
- 37 Resulta do que antecede que as medidas implementadas no termo do prazo fixado no parecer fundamentado não eram suficientes para permitir evitar eficazmente a deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou das áreas de repouso do grande hamster.

- 38 Sendo assim, no que respeita ao alegado carácter insuficiente do programa de acção para os anos de 2008 a 2010, relativo à limitação da poluição por nitratos, a Comissão não demonstrou de modo juridicamente bastante, em todo o caso, a existência de umnexo entre a utilização dos nitratos na agricultura e a deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou das áreas de repouso da referida espécie.
- 39 Tendo em conta o que antecede, a acção da Comissão deve ser julgada procedente, sem prejuízo do que ficou dito no número anterior do presente acórdão.
- 40 Consequentemente, há que declarar que, não tendo estabelecido um programa de medidas que permita uma protecção rigorosa da espécie grande hamster, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º, n.º 1, alínea d), da directiva «habitats».

### **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 Francesa e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que a condenar nas despesas.

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

- 1) Não tendo estabelecido um programa de medidas que permita uma protecção rigorosa da espécie grande hamster (*Cricetus cricetus*), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º, n.º 1, alínea 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, conforme alterada pela Directiva 2006/105/CE do Conselho, de 20 de Novembro de 2006.**
  
- 2) A República Francesa é condenada nas despesas.**

Assinaturas