

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

14 de Abril de 2011 *

No processo C-522/09,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE,
proposta em 15 de Dezembro de 2009,

Comissão Europeia, representada por D. Recchia e L. Bouyon, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

RoméLIA, representada inicialmente por A. Popescu, L.-E. Batagoi, M.-L. Colonescu, A.-R. Arşinel e J.S. Smaranda e, em seguida, pelos quatro últimos, na qualidade de agentes,

demandada,

* Língua do processo: romeno.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

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

advogado-geral: J. Kokott,
secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 13 de Janeiro de 2011,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede que o Tribunal de Justiça declare que, ao não ter classificado como zonas de protecção especial (a seguir «ZPS») territórios suficientes, em número e em extensão, para assegurar uma protecção adequada de todas as espécies de aves enumeradas 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 “aves”»), e das espécies migratórias que não

figuram nesse anexo, a Roménia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da referida directiva.

Quadro jurídico

2 O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, 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 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 O Tratado de adesão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia (JO 2005, L 157, p. 11) entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007. Nos termos do artigo 53.º, n.º 1, do Acto relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2005, L 157, p. 203), a Roménia deve pôr em vigor, a partir da data da adesão, as medidas necessárias para dar cumprimento ao disposto nas directivas, na aceção do artigo 249.º CE,

a não ser que seja fixado outro prazo neste acto. Além disso, o referido artigo prevê que a Roménia comunicará estas medidas à Comissão, o mais tardar, até à data da adesão ou, se for caso disso, até à data-limite fixada no mesmo acto.

- 4 Dado que o mesmo acto não previa um período de transição para a designação das ZPS em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva «aves», nem um prazo específico para comunicação das medidas de transposição desta directiva, a Roménia devia ter adoptado e comunicado, o mais tardar, até à data da adesão, as medidas destinadas a dar aplicação à directiva em causa e, em especial, as relativas a esta disposição.

Procedimento pré-contencioso

- 5 Não tendo a Roménia comunicado a lista nacional das ZPS exigida por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva «aves», a Comissão considerou que este Estado-Membro não cumpriu a obrigação prevista por estas disposições, ao não designar as ZPS adequadas, e enviou-lhe, por isso, em 23 de Outubro de 2007, uma notificação para cumprir.
- 6 A este respeito, a notificação para cumprir precisava o seguinte:

«Contudo, até à presente data, o Governo romeno não comunicou à Comissão a lista nacional das [ZPS]. Com base nisso, pode-se concluir que a Roménia não cumpriu a sua obrigação de adoptar as medidas previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva “aves”, dado que não procedeu à classificação das ZPS pertinentes.

Consequentemente, a Comissão [...] considera que, por não ter realizado uma classificação dos territórios mais adequados, em número e em extensão, como ZPS para a protecção das espécies enumeradas no anexo I da directiva [“aves”] e de outras espécies migratórias cuja ocorrência é regular no seu território, a Roménia não cumpriu as obrigações previstas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva referida.»

- 7 Na sua resposta de 21 de Dezembro de 2007, a Roménia indicou que tinha sido adoptada uma decisão governamental relativa à designação das ZPS e publicada com os seus anexos contendo a lista das ZPS no *Monitorul Oficial al României* de 31 de Outubro de 2007.
- 8 Considerando que os territórios classificados como ZPS não eram suficientes, em número e em extensão, tendo em conta os objectivos de protecção das espécies de aves enumeradas no anexo I da directiva «aves» e das espécies migratórias, a Comissão emitiu um parecer fundamentado, em 23 de Setembro de 2008, no qual convidava a Roménia a adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento.
- 9 Por carta de 25 de Novembro de 2008, as autoridades romenas responderam ao parecer fundamentado da Comissão, alegando, designadamente, que a Comissão tinha alterado o objecto do procedimento, uma vez que a notificação para cumprir se baseava na não comunicação da lista das ZPS, enquanto o parecer fundamentado respeitava à designação insuficiente das ZPS, em número e em extensão. Referiram igualmente, com base em documentos, os motivos que justificavam a não designação total ou parcial, consoante o caso, de determinados locais.
- 10 Tendo entendido que o incumprimento da Roménia se mantinha, a Comissão propôs a presente acção em 15 de Dezembro de 2009.

Quanto à acção

Argumentos das partes

- 11 A Roménia invoca uma excepção de inadmissibilidade da acção, pelo facto de a Comissão ter alterado o objecto da mesma. Com efeito, na notificação para cumprir, a Comissão acusou o Estado-Membro de não ter comunicado a lista das ZPS, enquanto, no parecer fundamentado, referiu a designação insuficiente, em número e em extensão, das ZPS. Ora, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o parecer fundamentado deve assentar nas mesmas acusações invocadas na notificação para cumprir.

- 12 No entender da Roménia, a Comissão invocou, pela primeira vez, no parecer fundamentado, a insuficiência, em número e em extensão, das ZPS designadas, pelo que as autoridades romenas não tiveram nenhuma razão nem nenhum meio para demonstrar o carácter suficiente da designação das referidas zonas na sua resposta à notificação para cumprir. Acresce que o Estado-Membro demandado alega que, no intervalo de tempo entre a resposta à notificação para cumprir e o parecer fundamentado, a Roménia foi mantida na incerteza no que respeita ao carácter insuficiente da designação efectuada, pelo que não pôde preparar uma defesa adequada desde o início da fase pré-contenciosa do processo.

- 13 A Comissão responde que, na notificação para cumprir, acusou a Roménia de não lhe ter comunicado a lista nacional das ZPS, exigida nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva «aves», e de não ter cumprido a obrigação prevista nas referidas disposições, ao não designar as ZPS adequadas. No parecer fundamentado, a Comissão, após ter avaliado as medidas nacionais de transposição, esclareceu que os territórios classificados como ZPS não eram suficientes, em número e em extensão, tendo em conta as disposições em causa. A este respeito, lembra que, segundo a jurisprudência

do Tribunal de Justiça, e designadamente o acórdão de 30 de Novembro de 2006, Comissão/Luxemburgo (C-32/05, Colect., p. I-11323, n.º 56), a acusação relativa à transposição incompleta está necessariamente incluída na falta de qualquer transposição e reveste carácter subsidiário em relação a esta.

- 14 A Comissão indica ainda que, embora a notificação para cumprir e o parecer fundamentado devam assentar nas mesmas alegações, esta exigência processual não pode ir ao ponto de impor, em toda e qualquer hipótese, uma coincidência perfeita, uma vez que o objecto do litígio não foi ampliado nem alterado, mas, pelo contrário, reduzido. Assim, os direitos de defesa da Roménia não foram violados.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 15 Resulta de jurisprudência assente que a fase pré-contenciosa tem por finalidade dar ao Estado-Membro em questão a oportunidade, por um lado, de cumprir as suas obrigações decorrentes do direito da União e, por outro, de invocar utilmente os seus meios de defesa contra as acusações formuladas pela Comissão (v., designadamente, acórdão de 7 de Julho de 2005, Comissão/Áustria, C-147/03, Colect., p. I-5969, n.º 22 e jurisprudência aí referida).
- 16 Com efeito, a possibilidade de o Estado-Membro em causa apresentar as suas observações constitui, mesmo que este entenda não fazer uso dela, uma garantia essencial pretendida pelo Tratado FUE, e a sua observância é uma formalidade essencial da regularidade do processo de declaração de um incumprimento de um Estado-Membro. (v., designadamente, acórdão de 15 de Dezembro de 1982, Comissão/Dinamarca, 211/81, Recueil, p. 4547, n.º 9).

- 17 No presente caso, é forçoso concluir que a Comissão, na notificação para cumprir, acusou a Roménia, no essencial, de lhe não ter comunicado a lista nacional das ZPS, e que se baseia nesta alegação para deduzir, em termos muito genéricos, que este Estado-Membro não cumpriu a sua obrigação de classificação das ZPS adequadas, na acepção do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva «aves».
- 18 Por outro lado, a Roménia, menos de dois meses após ter recebido a notificação para cumprir, enviou à Comissão, em 21 de Dezembro de 2007, a lista nacional das ZPS que entretanto classificara, da qual resulta que um número significativo de ZPS tinha sido classificado por este Estado-Membro, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva «aves». Contudo, no quadro do parecer fundamentado emitido em 23 de Setembro de 2008, a Comissão acusou este Estado-Membro, com base em argumentos pormenorizados, de ter classificado ZPS insuficientes, em número e em extensão, tendo em conta o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva «aves», sem ter previamente dado ao Estado-Membro a possibilidade de apresentar as suas observações a este respeito.
- 19 Este caso distingue-se claramente, por consequência, do que deu lugar ao acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, indicado pela Comissão. Com efeito, no processo que levou a este acórdão, o Grão-Ducado do Luxemburgo absteve-se de fazer referência a qualquer medida de transposição da directiva em causa durante o procedimento pré-contencioso e limitou-se a dar a entender que estavam em vias de adopção as medidas necessárias à transposição. Só após a Comissão ter intentado o processo no Tribunal de Justiça é que este Estado-Membro alegou, na sua contestação, que tinha sido adoptada uma lei que assegurava a correcta transposição da directiva em causa. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça entendeu que, embora o procedimento pré-contencioso tenha alcançado o seu objectivo de proteger os direitos do Estado-Membro em causa, este não pode acusar a Comissão de ter ampliado ou alterado o objecto da acção conforme foi definido no referido procedimento pré-contencioso, pelo facto de a Comissão, após ter imputado a um Estado-Membro a falta de transposição de uma directiva, esclarecer, na réplica, que a transposição alegada

pelo Estado-Membro em causa, pela primeira vez, na contestação, é incorrecta ou incompleta no que respeita a determinadas disposições da mesma directiva (acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, n.ºs 54 a 56).

- 20 Consequentemente, tendo em conta os elementos que antecedem, é de concluir que a notificação para cumprir não identificou suficientemente o incumprimento imputado seguidamente à Roménia no parecer fundamentado e que o procedimento pré-contencioso não alcançou o seu objectivo de assegurar o direito do Estado-Membro em causa de apresentar as suas observações relativamente às acusações formuladas pela Comissão, pelo que a acção deve ser julgada inadmissível.

Quanto às despesas

- 21 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 Roménia pedido a condenação da Comissão nas despesas e tendo esta sido vencida, há que a condenar nas despesas.

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

- 1) A acção é julgada inadmissível.**

- 2) A Comunidade Europeia é condenada nas despesas.**

Assinaturas