

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

18 de Dezembro de 2007 *

No processo C-186/06,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 18 de Abril de 2006,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por D. Recchia e A. Alcover San Pedro, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por F. Díez Moreno, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, L. Bay Larsen (relator),
K. Schiemann, P. Kūris e J.-C. Bonichot, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 26 de Abril de 2007,

profere o presente

Acórdão

- 1 Na petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º a 4.º, n.ºs 1 e 4, 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'»), no que se refere ao projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues, na província de Lérida.

Quadro jurídico

2 Nos termos do artigo 2.º da directiva «aves», os 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 CE a um nível que corresponda nomeadamente às exigências ecológicas, científicas e culturais, tendo em conta as experiências económicas e de recreio.

3 O artigo 3.º da directiva «aves» tem a seguinte redacção:

«1. Tendo em conta as exigências mencionadas no artigo 2.º, os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para preservar, manter ou restabelecer uma diversidade e uma extensão suficientes de habitats para todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º

2. A preservação, a manutenção e o restabelecimento dos biótopos e dos habitats comportam em primeiro lugar as seguintes medidas:

a) Criação de zonas de protecção;

b) Manutenção e adaptação ajustadas aos imperativos ecológicos dos habitats situados no interior e no exterior das zonas de protecção;

c) Reabilitação dos biótopos destruídos;

d) Criação de biótopos.»

4 O artigo 4.º 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.

[...]

4. 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.»

- 5 O artigo 6.º, n.º 2, 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'»), dispõe:

«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.»

Factos e fase pré-contenciosa do processo

- 6 Em 2001, foi apresentada uma queixa à Comissão nos termos da qual o projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues prejudicaria as duas únicas zonas importantes para a conservação das aves das estepes na Catalunha, também denominadas «Important Bird Areas» (a seguir «IBA»), identificadas sob os n.ºs 142 e 144 no inventário das IBA de 1998.
- 7 Por ofício de 22 de Novembro de 2001, a Comissão solicitou ao Reino de Espanha informações respeitantes, nomeadamente, ao referido projecto e à classificação como zonas de protecção especial (a seguir «ZPE») de territórios abrangidos pelas IBA 142 e 144.
- 8 Dado que as respostas e as informações fornecidas pelas autoridades espanholas não foram consideradas convincentes pela Comissão, esta, em 1 de Abril de 2004, enviou ao Reino de Espanha uma notificação para cumprir invocando a aplicação incorrecta da directiva «aves» por não ter classificado como ZPE territórios suficientes em número e em superfície, designadamente na zona do canal Segarra-Garrigues afectada pelo projecto de irrigação, e por ter autorizado esse projecto, que deteriora, e destrói mesmo o habitat de várias espécies de aves enumeradas no anexo I da referida directiva.
- 9 As autoridades espanholas responderam à notificação para cumprir por carta de 21 de Junho de 2004.
- 10 Considerando que a infracção à directiva «aves» não tinha cessado, a Comissão, em 14 de Dezembro de 2004, emitiu um parecer fundamentado convidando o Reino de Espanha a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua recepção.

- 11 Uma vez que a resposta das autoridades espanholas ao parecer fundamentado, enviada em 4 de Março de 2005, não foi considerada satisfatória pela Comissão, esta decidiu propor a presente acção.

Quanto à acção

- 12 Na sua acção, a Comissão precisa que esta não tem por objecto a classificação insuficiente de ZPE, mas a autorização do projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues e as consequências prejudiciais desse projecto para determinadas espécies de aves referidas no anexo I da directiva «aves».

Quanto à admissibilidade

Argumentação das partes

- 13 Em primeiro lugar, o Reino de Espanha alega que, no parecer fundamentado e na petição, a Comissão ampliou o objecto do processo, uma vez que, na notificação par cumprir, o Reino de Espanha só foi convidado para apresentar observações a respeito da violação do artigo 4.º, n.ºs 1 e 4, da directiva «aves», e não a propósito da violação dos artigos 2.º e 3.º da mesma directiva. Em segundo lugar, o Reino de Espanha alega que a petição não contém argumentos que permitam determinar as obrigações que foram violadas, entre as que são previstas pelo artigo 4.º, n.º 1, da directiva «aves».

- 14 A Comissão, ao mesmo tempo que sublinha a existência de uma relação estreita entre os artigos 2.º a 4.º da directiva «aves» e o facto de o n.º 1 completar o n.º 4 do artigo 4.º da directiva, remete para o Tribunal de Justiça quanto à oportunidade de analisar os fundamentos apresentados à luz do artigo 4.º, n.º 4, da directiva «aves».

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 15 Quanto ao primeiro aspecto suscitado pelo Estado-Membro demandado, há que recordar que, segundo jurisprudência assente, a notificação para cumprir dirigida pela Comissão ao Estado-Membro e posteriormente o parecer fundamentado emitido pela Comissão delimitam o objecto do litígio, o qual não pode, a partir daí, ser ampliado. Com efeito, a possibilidade de o Estado-Membro em causa apresentar as suas observações constitui, mesmo que considere não a dever utilizar, uma garantia essencial requerida pelo Tratado e o respeito dessa garantia é uma formalidade substancial da regularidade do processo de declaração de incumprimento de um Estado-Membro. Por conseguinte, o parecer fundamentado e a acção da Comissão devem ter por base as mesmas acusações já constantes da notificação para cumprir que dá início à fase pré-contenciosa (v. acórdãos de 29 de Setembro de 1998, Comissão/Alemanha, C-191/95, Colect., p. I-5449, n.º 55, e de 14 de Junho de 2007, Comissão/Bélgica, C-422/05, ainda não publicado na Colectânea, n.º 25). Se não for esse o caso, essa irregularidade não pode ser considerada não existente pelo facto de o Estado-Membro demandado ter formulado observações sobre o parecer fundamentado (v. acórdão de 11 de Julho de 1984, Comissão/Itália, 51/83, Recueil, p. 2793, n.ºs 6 e 7).
- 16 No caso em apreço, é pacífico que a notificação para cumprir não continha qualquer menção de uma alegada violação dos artigos 2.º e 3.º da directiva «aves» pelo Reino de Espanha.

- 17 Por conseguinte, a acção é inadmissível no que respeita às acusações relativas à violação dos artigos 2.º e 3.º da referida directiva.
- 18 No que respeita ao segundo aspecto suscitado pelo Reino de Espanha, há que recordar que o parecer fundamentado e a acção previstos no artigo 226.º CE devem assentar nos mesmos fundamentos e razões e apresentar as acusações de forma coerente e precisa a fim de permitir ao Estado-Membro e ao Tribunal de Justiça captar exactamente o alcance da violação do direito comunitário imputada, condição necessária para que esse Estado possa apresentar utilmente os seus meios de defesa e para que o Tribunal de Justiça possa verificar a existência do incumprimento alegado (v. acórdãos de 1 de Dezembro de 1993, Comissão/Dinamarca, C-234/91, Colect., p. I-6273, n.º 16, e de 4 de Maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-98/04, Colect., p. I-4003, n.º 18).
- 19 No caso em apreço, a Comissão, na notificação para cumprir e no parecer fundamentado, acusa o Reino de Espanha de ter violado o artigo 4.º, n.º 1, da directiva «aves», pelo facto de as ZPE classificadas pelas autoridades espanholas, designadamente na zona afectada pelo projecto de irrigação do canal Segarra-Garrigues, não serem suficientes para proteger os territórios mais adequados em número e em superfície para várias espécies de aves incluídas no anexo I da directiva. A Comissão acusa também o Reino de Espanha de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da referida directiva, dado que a execução do mesmo projecto coloca em risco evidente de deterioração o habitat das espécies das aves de estepes existentes na zona em causa.
- 20 Ora, como foi referido no n.º 12 deste acórdão, a acção não tem por objecto a classificação insuficiente de ZPE, mas a autorização do projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues e as consequências prejudiciais desse projecto para certas espécies de aves protegidas.

- 21 Apesar disso, a Comissão mantém o seu fundamento relativo à violação, pelo Reino de Espanha, do artigo 4.º, n.º 1, da directiva «aves», não devido à classificação insuficiente de ZPE, mas devido à autorização do referido projecto de irrigação.
- 22 Nestas condições, a presente acção não corresponde, no que diz respeito ao referido fundamento, cujos argumentos foram alterados relativamente aos invocados no âmbito da fase pré-contenciosa do processo, às exigências de coerência e de precisão recordadas no n.º 18 do presente acórdão.
- 23 Por conseguinte, na medida em que acusa o Reino de Espanha de violar o artigo 4.º, n.º 1, da directiva «aves», a acção é inadmissível.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 24 Em apoio da sua acção, a Comissão sustenta que o projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues está dentro do perímetro das IBA 142 e 144 e terá repercussões negativas para certas espécies de aves das estepes referidas no anexo I da directiva «aves». A este respeito, a Comissão precisa que o facto de ter excluído da classificação de ZPE determinados territórios das IBA 142 e 144, abrangidos pelo referido projecto, não isenta o Reino de Espanha da obrigação de respeitar as exigências impostas pelo artigo 4.º, n.º 4, da directiva «aves».

- 25 O Reino de Espanha alega que a Comissão não provou que o projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues viola a directiva «aves». De qualquer modo, as medidas de protecção que este projecto prevê são adequadas para evitar, na zona por ele abrangida, as consequências negativas referidas no artigo 4.º, n.º 4, da directiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 26 O artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva «aves» impõe aos Estados-Membros que tomem as medidas adequadas para evitar, nas ZPE, a poluição ou a deterioração dos habitats e as perturbações que afectam as aves, desde que tenham um efeito significativo à luz dos objectivos deste artigo.
- 27 Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os Estados-Membros devem respeitar as obrigações que resultam do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva «aves», mesmo que as zonas em causa não tenham sido classificadas de ZPE, embora o devessem ter sido (v. acórdãos de 18 de Março de 1999, Comissão/França, C-166/97, Colect., p. I-1719, n.º 38, e de 20 de Setembro de 2007, Comissão/Itália, C-388/05, Colect., p. I-7555, n.º 18).
- 28 Ao invés, no que diz respeito às zonas classificadas como ZPE, o artigo 7.º da directiva «habitats» prevê que as obrigações que decorrem do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva «aves» serão substituídas, nomeadamente, pelas obrigações que decorrem do artigo 6.º, n.º 2, da directiva «habitats», a partir da data de aplicação desta última directiva ou da data de classificação nos termos da directiva «aves», se esta última for posterior (v. acórdão de 13 de Junho de 2002, Comissão/Irlanda, C-117/00, Colect., p. I-5335, n.º 25). Assim, as zonas que não

foram classificadas como ZPE quando o deviam ter sido continuam a ser abrangidas pelo regime previsto no artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva «aves» (v. acórdão de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/França, C-374/98, Colect., p. I-10799, n.º 47).

- 29 Dado que a Comissão fundamentou a acção no artigo 4.º, n.º 4, da directiva «aves», só estão em causa as zonas afectadas pelo projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues que deveriam ter sido classificadas como ZPE antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado.
- 30 A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou que o inventário das IBA de 1998, que faz um inventário actualizado das zonas importantes para a conservação das aves em Espanha, constitui, não havendo provas científicas em contrário, um elemento de referência que permite apreciar se este Estado-Membro classificou como ZPE territórios suficientes em número e em superfície para oferecer protecção a todas as espécies de aves referidas no anexo I da directiva «aves» bem como às espécies migratórias não visadas nesse anexo (v. acórdão de 28 de Junho de 2007, Comissão/Espanha, C-235/04, Colect., p. I-5415, n.º 27).
- 31 Ora, decorre dos autos que certos territórios incluídos nas IBA 142 e 144, afectados pelo projecto de irrigação em causa, como as zonas denominadas «Plans de Sió», «Belianes-Preixana» e «Secans del Segrià-Garrigues», abrigam nomeadamente populações de sisões (*Tetrax tetrax*), de calhandras Dupont (*Chersophilus duponti*), de rolieiros da Europa (*Coracias garrulus*) e de águias de Bonelli (*Hieraaetus fasciatus*), foram objecto de uma classificação ou de uma extensão de classificação por força da decisão, adoptada pela *Generalitat* da Catalunha em 5 de Setembro de 2006, relativa à designação de ZPE e que aprova a proposta de sítios de importância comunitária.

- 32 Assim, essas zonas, que tinham vocação para ser classificadas como ZPE antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, eram abrangidas pelo regime de protecção previsto no artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva «aves», em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.ºs 27 e 28 do presente acórdão.
- 33 A este respeito, há que observar que, segundo a declaração de impacto ambiental publicada no Jornal Oficial n.º 3757 da *Generalitat* da Catalunha, de 8 de Novembro de 2002, o projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues seria prejudicial nomeadamente no que diz respeito aos habitats das aves das estepes, apesar das medidas preventivas, correctivas e compensatórias propostas no estudo de impacto ambiental, e apesar das medidas complementares previstas na própria declaração.
- 34 No anexo 3 da aludida declaração é referido que a realização de projectos de irrigação dessa envergadura pode ter um impacto significativo sobre as populações de aves ameaçadas e que, por esse motivo, têm de ser aprovados planos de restabelecimento das espécies referidas no mesmo anexo bem como a sua concretização, destinada a assegurar a conservação dessas espécies e, se possível, o seu restabelecimento.
- 35 Por outro lado, não é contestado que as obras necessárias à realização do referido projecto, cuja duração prevista é de dez anos, foram iniciadas em Junho de 2002.
- 36 Nestas condições, há que concluir que, ao autorizar o projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues, o Estado-Membro em causa não respeitou a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva «aves» de tomar as medidas adequadas para evitar, nas zonas afectadas por esse projecto que deveriam ter sido classificadas como ZPE, as perturbações proibidas, dado que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a referida

obrigação existe mesmo antes de se verificar uma diminuição do número de aves ou de se concretizar a ameaça de extinção de uma espécie protegida (v. acórdão de 2 de Agosto de 1993, Comissão/Espanha, C-355/90, Colect., p. I-4221, n.º 15).

37 Esta conclusão não pode ser posta em causa pela mera circunstância de o referido projecto, como sustentou no essencial o Reino de Espanha, ter uma importância considerável para o desenvolvimento económico e social do território por ele abrangido. Com efeito, a faculdade de os Estados-Membros reduzirem de modo significativo as zonas que deveriam ser classificadas como ZPE e que, como foi recordado nos n.ºs 27 e 28 do presente acórdão, são abrangidas pelo regime do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva «aves» só pode ser justificada por exigências económicas e sociais (v., neste sentido, acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha, C-57/89, Colect., p. I-883, n.ºs 21 e 22).

38 Consequentemente, a acção da Comissão deve ser julgada procedente.

39 Por conseguinte, há que declarar que, no respeitante às zonas afectadas pelo projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues que deveriam ter sido classificadas como ZPE, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva «aves».

40 Quanto ao restante, a acção é julgada improcedente.

Quanto às despesas

- 41 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. Todavia, nos termos do artigo 69.º, n.º 3, primeiro parágrafo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal de Justiça pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes. Dado que a Comissão só foi vencedora em parte, há que repartir as despesas.

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

- 1) **Ao autorizar o projecto de irrigação da zona de regadio do canal Segarra-Garrigues, na província de Lérida, o Reino de Espanha não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, de tomar as medidas adequadas para evitar as deteriorações proibidas das zonas afectadas por esse projecto que deveriam ter sido classificadas como zonas de protecção especial.**
- 2) **A acção é julgada improcedente quanto ao restante.**
- 3) **Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas