

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
27 de Fevereiro de 2003 *

No processo C-415/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Valero Jordana e J. Adda, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado por C. Pochet, na qualidade de agente,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração de que, na medida em que a Região da Flandres não transpôs o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, e o 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), não efectuou uma delimitação das zonas de protecção especial situadas no seu território, oponível a terceiros, nem adoptou as medidas necessárias para garantir que a classificação de um local em

* Língua do processo: francês.

zona de protecção especial implique automática e simultaneamente a aplicação de um regime de protecção e conservação conforme ao direito comunitário, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 4, da referida directiva, conforme parcialmente alterado, nos termos do artigo 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), pelo artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, desta última directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, R. Schintgen, C. Gulmann (relator), F. Macken e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

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

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Novembro de 2002,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de Outubro de 2001, com as alterações decorrentes da réplica, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, na medida em que a Região da Flandres não transpôs o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, e o 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»), não efectuou uma delimitação das zonas de protecção especial (a seguir «ZPE») situadas no seu território, oponível a terceiros, nem adoptou as medidas necessárias para garantir que a classificação de um local em ZPE implique automática e simultaneamente a aplicação de um regime de protecção e conservação conforme ao direito comunitário, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 4, da referida directiva, conforme parcialmente alterado, nos termos do artigo 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»), pelo artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, desta última directiva.

Enquadramento jurídico

- 2 O artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 4, da directiva aves dispõe que:

«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 hibernação 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.

[...]

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.»

3 O artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, da directiva habitats prevê:

«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.»

- 4 De acordo com o artigo 7.º da directiva habitats, as obrigações que resultam do seu artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, substituem as obrigações resultantes do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves, no que diz respeito às zonas classificadas nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da directiva aves ou reconhecidas de modo similar nos termos do artigo 4.º, n.º 2, desta última directiva, a partir da data da entrada em

vigor da directiva habitats ou da data da classificação ou do reconhecimento por um Estado-Membro nos termos da directiva aves, se esta última data for posterior.

- 5 Segundo o artigo 23.º, n.º 1, da directiva habitats, os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento a esta directiva no prazo de dois anos a contar da sua notificação. Tendo esta directiva sido notificada em Junho de 1992, esse prazo expirou em Junho de 1994.

Fase pré-contenciosa

- 6 Por notificação de incumprimento enviada em 4 de Abril de 2000 ao Governo belga, a Comissão indicou, nomeadamente, que face às informações que possuía, a Região da Flandres não tinha transposto o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, e o anexo I da directiva aves, não tinha efectuado uma delimitação das ZPE situadas no seu território, oponível a terceiros, nem adoptado as medidas necessárias para garantir que a classificação de um local em ZPE implicasse automática e simultaneamente a aplicação de um regime de protecção e conservação conforme ao direito comunitário e que, por conseguinte, o Reino da Bélgica não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 4, da referida directiva, conforme parcialmente alterado, nos termos do artigo 7.º da directiva habitats, pelo artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, desta última directiva.

- 7 Não tendo recebido qualquer resposta a esta notificação, a Comissão, por carta de 19 de Julho de 2000, enviou ao Reino da Bélgica um parecer fundamentado em que reiterava as críticas constantes da notificação de incumprimento, convidando-o a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento a esse parecer fundamentado num prazo de dois meses a contar da respectiva notificação.
- 8 Por carta de 6 de Outubro de 2000, o Governo belga fez chegar à Comissão uma resposta da Região da Flandres ao parecer fundamentado.
- 9 Considerando, em particular, que essa resposta não lhe permitia concluir que o Reino da Bélgica tinha adoptado as medidas necessárias para pôr fim ao incumprimento imputado, a Comissão decidiu propor a presente acção no Tribunal de Justiça.

Quanto à acção

Quanto à alegada falta de transposição do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, e do anexo I da directiva aves

- 10 A Comissão alega que nenhuma disposição juridicamente vinculativa aplicável no território da Região da Flandres exige que se classifiquem em ZPE os territórios

mais adequados em número e superfície à conservação das espécies de aves referidas no anexo I da directiva aves e das espécies migratórias não referidas nesse anexo, cuja ocorrência é regular. Por conseguinte, o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, desta directiva não foi objecto de uma transposição integral.

- 11 O Governo belga, apesar de defender que o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves foi parcialmente transposto, não contesta essa imputação.

- 12 Cabe, portanto, julgar procedente a acção quanto a este ponto.

Quanto à alegada inexistência de um regime de protecção das ZPE

- 13 A Comissão refere a inexistência de qualquer disposição aplicável no território da Região da Flandres que associe de forma automática a classificação de um local em ZPE à aplicação do regime de protecção e conservação previsto pelo direito comunitário na matéria.

- 14 Embora, por um lado, o Governo belga recorde que na Região da Flandres existem já medidas de protecção gerais e sectoriais que produzem efeitos nas ZPE,

reconhece, por outro, que não há qualquer disposição aplicável nesse território que preveja que a classificação de um local em ZPE seja automaticamente acompanhado da aplicação a esse local do regime de protecção definido pela directiva aves.

- 15 A este respeito, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves obriga os Estados-Membros a dotar as ZPE de um estatuto jurídico de protecção susceptível de garantir, designadamente, a sobrevivência e a reprodução das espécies de aves referidas no seu anexo I, bem como a reprodução, a muda e a invernada das espécies migratórias não referidas no mesmo anexo e cuja ocorrência é regular (v. acórdão de 18 de Março de 1999, Comissão/França, C-166/97, Colect., p. I-1719, n.º 21).
- 16 Uma vez que o artigo 7.º da directiva habitats dispõe que as obrigações que resultam, nomeadamente, do artigo 6.º, n.º 2, dessa mesma directiva substituem as que resultam do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves, no que diz respeito às ZPE, o estatuto jurídico de protecção dessas zonas deve igualmente garantir que sejam evitadas, nessas zonas, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações significativas que atinjam as espécies para as quais as referidas zonas foram designadas
- 17 Ora, a falta de qualquer disposição aplicável no território da Região da Flandres que associe a classificação de um local em ZPE à aplicação automática de um estatuto de protecção, como descrito nos n.ºs 15 e 16 do presente acórdão, põe em perigo a realização do objectivo de protecção específico da avifauna selvagem a que se refere o artigo 4.º da directiva aves (v., nomeadamente, acórdão de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/França, C-374/98, Colect., p. I-10799, n.º 55).

18 Em consequência, a acção deve ser julgada procedente quanto a este ponto.

Quanto à alegada inoponibilidade a terceiros da delimitação das ZPE

19 A Comissão sustenta que a directiva aves não foi correctamente transposta, uma vez que as cartas geográficas que delimitam as ZPE na Região da Flandres são desprovidas de força obrigatória relativamente a terceiros, não lhes sendo, portanto, oponíveis. Em direito belga, as medidas decretadas pelas autoridades regionais devem necessariamente ser publicadas no *Moniteur belge* para adquirir força obrigatória. Apenas essa publicação cria na esfera dos sujeitos de direito uma presunção inilidível de conhecimento das medidas adoptadas, garantindo, por essa razão, a sua oponibilidade a terceiros. Ora, as cartas que delimitam as ZPE no território da Região da Flandres não foram objecto de qualquer publicação no *Moniteur belge*. Apenas foram depositadas nas *maisons communales* para que a população delas pudesse tomar conhecimento.

20 O Reino da Bélgica alega que a questão da força obrigatória das cartas que delimitam as ZPE diz respeito ao direito interno dos Estados-Membros. Estes dispõem de uma discricionariedade considerável para determinar a forma como garantem a força obrigatória das medidas de transposição de uma directiva. O facto de, em direito belga, a publicação no *Moniteur belge* ser a regra geral não impede que, em casos particulares, seja permitida a opção por outra forma de publicidade, desde que qualquer sujeito de direito possa efectivamente tomar conhecimento da regulamentação em questão. A Cour de cassation (Bélgica) reconheceu este princípio no que diz respeito à publicidade dos planos regionais e de sector no âmbito da regulamentação do ordenamento do território. O Governo belga sustenta que o depósito das cartas em que estão delimitadas as

ZPE nas *maisons communales* em causa, como prescrito pelo artigo 3.º do Decreto do executivo flamengo, de 17 de Outubro de 1988, a respeito da designação das zonas de protecção especial na acepção do artigo 4.º da directiva aves (*Moniteur belge* de 29 de Outubro de 1988, p. 15068), constitui, no presente processo, uma forma de publicidade adequada, dado que os interessados têm a possibilidade real de tomar conhecimento das referidas cartas. Todavia, estava em curso uma alteração do Decreto da Comunidade Flamenga, de 21 de Outubro de 1997, relativo à conservação da natureza e do meio natural (*Moniteur belge* de 10 de Janeiro de 1998, p. 599), a fim de as cartas geográficas que delimitam as ZPE serem publicadas no *Moniteur belge*.

- 21 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, as disposições de uma directiva devem ser aplicadas com carácter obrigatório incontestável, com a especificidade, precisão e clareza necessárias, a fim de ser satisfeita a exigência da segurança jurídica (v., nomeadamente, acórdão de 17 de Maio de 2001, Comissão/Itália, C-159/99, Colect., p. I-4007, n.º 32). O princípio da segurança jurídica exige uma publicidade adequada para as medidas nacionais adoptadas em aplicação de uma regulamentação comunitária, de forma a permitir que os sujeitos de direito afectados por essas medidas possam conhecer o alcance dos seus direitos e obrigações no domínio especial regido pelo direito comunitário (v. acórdão de 20 de Junho de 2002, Mulligan e o., C-313/99, Colect., p. I-5719, n.ºs 51 e 52).

- 22 Quanto às cartas que delimitam as ZPE, estas devem necessariamente possuir força obrigatória incontestável. Com efeito, se não fosse esse o caso, a delimitação geográfica das ZPE poderia ser posta em causa a todo o momento. Além disso, o objectivo de protecção constante do artigo 4.º da directiva aves, recordado no n.º 17 do presente acórdão, correria o risco de não ser plenamente atingido.

23 Ora, na resposta ao parecer fundamentado, reconhece-se que, em princípio, apenas a publicação de uma medida no *Moniteur belge* é susceptível de assegurar uma presunção inilidível de conhecimento da referida medida por terceiros. A circunstância de a Cour de cassation ter reconhecido, no âmbito da regulamentação do ordenamento do território, o carácter vinculativo dos planos regionais e de sector, sendo a publicidade destes assegurada por meios diversos da publicação no *Moniteur belge*, não é, no presente caso, susceptível de provar que o mesmo se aplica às cartas geográficas que delimitam as ZPE na Região da Flandres, as quais, de acordo com a alteração evocada no n.º 20 do presente acórdão, devem, de resto, ser objecto de publicação no *Moniteur belge*.

24 Mesmo admitindo que uma presunção ilidível de conhecimento de uma medida possa decorrer, tal como é sustentado na resposta ao parecer fundamentado, de uma forma de publicidade diversa da publicação integral no *Moniteur belge*, deve referir-se que as cartas de delimitação das ZPE que beneficiam de tal presunção não possuem força obrigatória incontestável.

25 Em consequência, a acção é igualmente procedente quanto a este ponto.

26 À luz do que precede, cabe declarar que, na medida em que a Região da Flandres não transpôs o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, e o anexo I da directiva aves, não efectuou uma delimitação das ZPE situadas no seu território, oponível a terceiros, nem adoptou as medidas necessárias para garantir que a classificação de um local em ZPE implique automática e simultaneamente a aplicação de um regime de protecção e conservação conforme ao direito comunitário, o Reino da Bélgica

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, desta, conforme alterado, nos termos do artigo 7.º da directiva habitats, pelo artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, desta última directiva.

Quanto às despesas

- 27 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 do Reino da Bélgica e tendo este sido vencido quanto ao essencial dos seus fundamentos, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) Na medida em que a Região da Flandres não transpôs o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, e o anexo I da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979,

relativa à conservação das aves selvagens, não efectuou uma delimitação das zonas de protecção especial situadas no seu território, oponível a terceiros, nem adoptou as medidas necessárias para garantir que a classificação de um local em zona de protecção especial implique automática e simultaneamente a aplicação de um regime de protecção e conservação conforme ao direito comunitário, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, desta, conforme alterado, nos termos do artigo 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, pelo artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, desta última directiva.

2) O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de Fevereiro de 2003.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

J.-P. Puissochet