ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

25 de Novembro de 1999 *

No processo C-96/98,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Stancanelli, membro do Serviço Jurídico, e O. Couvert-Castéra, funcionário nacional posto à disposição do referido serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Francesa, representada por K. Rispal-Bellanger, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e R. Nadal, secretário adjunto dos Negócios Estrangeiros na mesma direcção, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 8 B, boulevard Joseph II,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar as medidas especiais necessárias para a conservação dos habitats de aves no Marais poitevin

* Língua do processo: francês.

nem as medidas adequadas para evitar a deterioração desses habitats, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 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),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: L. Sevón, presidente da Primeira Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, C. Gulmann (relator), J.-P. Puissochet, P. Jann e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: N. Fennelly,

secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 10 de Junho de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Julho de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Abril de 1998, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar as medidas especiais necessárias para a conservação dos habitats de aves no Marais poitevin nem as medidas adequadas para evitar a deterioração desses habitats, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 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»).

2 O artigo 4.° desta directiva estabelece:

«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. ...

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 A 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»), prevê, no seu artigo 7.°, que as obrigações decorrentes do seu artigo 6.°, n.os 2, 3 e 4, «substituem as decorrentes do n.° 4, primeira frase, do artigo 4.° da Directiva 79/409/CEE, no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do n.° 1 do artigo 4.° ou analogamente reconhecidas nos termos do n.° 2 do artigo 4.° da presente directiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da Directiva 79/409/CEE, se esta for posterior».

4 O artigo 6.°, n.os 2, 3 e 4, da directiva habitats estabelece:

«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.»

De acordo com o artigo 23.º, n.º 1, da directiva habitats, os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a esta directiva no prazo de dois anos a contar da sua notificação. Como essa directiva foi notificada em Junho de 1992, o referido prazo expirou em Junho de 1994.

Em 23 de Dezembro de 1992, a Comissão enviou ao Governo francês uma interpelação por inobservância, designadamente, do artigo 4.º da directiva aves, no que respeita ao Marais poitevin. A Comissão considerava aí, em especial, que os cerca de 4 500 hectares classificados no Marais poitevin em zona de protecção especial (a seguir «ZPE») eram insuficientes para responder às necessidades ornitológicas e que a política de aproveitamento hidráulico e agrícola do Marais

poitevin tinha provocado, e continuava a provocar, a deterioração dos habitats. A Comissão referia, além disso, que as autoridades francesas não tinham adoptado medidas de conservação especial susceptíveis de garantir a sobrevivência e a reprodução das espécies protegidas.

7 Na sua resposta de 27 de Setembro de 1993, o Governo francês reconheceu o interesse ornitológico do Marais poitevin. Recordou que a superfície das ZPE nessa região tinha sido aumentada para 28 693 hectares e referia estar a considerar a possibilidade de proceder a nova extensão. Admitiu a realidade de algumas degradações do Marais poitevin apontadas pela Comissão na sua interpelação. No entanto, esclareceu que, no departamento da Charente-Maritime, fora posto em prática um dispositivo destinado a evitar a poluição e a deterioração dos habitats bem como as perturbações das aves, e que existiam outros dispositivos destinados a preservar o Marais poitevin.

8 Por ofício rectificativo de 7 de Dezembro de 1993, o Governo francês comunicou à Comissão que, na realidade, a superfície total das ZPE no Marais poitevin era de 26 250 hectares.

9 Por ofício de 28 de Junho de 1994, o Ministério do Ambiente francês veio igualmente rectificar, junto da Comissão, a delimitação e a superfície da ZPE «Marais poitevin intérieur» e dar-lhe conhecimento de uma carta, datada de 19 de Abril de 1994, através da qual o Ministério do Ambiente informava o prefeito da região do Pays de la Loire que a área de implantação da auto-estrada A 83 devia considerar-se excluída da referida ZPE.

10 Em 28 de Novembro de 1995, a Comissão formulou um parecer fundamentado no qual observava que, ao não adoptar as medidas especiais necessárias para a conservação dos habitats de aves no Marais poitevin nem as medidas adequadas para evitar a deterioração desses habitats, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° da directiva aves. A

Comissão alegava que os 26 250 hectares classificados em ZPE apenas representavam um terço da superfície do Marais poitevin com interesse ornitológico e que o estatuto de protecção das ZPE devia responder a imperativos de conservação ornitológica e não podia ser alterado ao sabor de projectos de infra-estruturas, como parecia acontecer no Marais poitevin. A Comissão precisava também que, desde há vários anos, todo o ecossistema do Marais poitevin estava ameaçado por uma drenagem sistemática e a adopção de um sistema de culturas intensivas, sem que ao mesmo tempo tivessem sido adoptadas medidas adequadas para evitar a deterioração dos habitats, bem como as perturbações das espécies de aves selvagens que deviam beneficiar da protecção da zona. Também se referia que o traçado do projecto da auto-estrada A 83 através do Marais poitevin era incompatível com as disposições comunitárias.

11 Por ofício de 11 de Junho de 1996, o Governo francês informou que, no departamento da Charente-Maritime, tinham sido classificados mais 3 540 hectares em ZPE e que, em virtude da drenagem e do aproveitamento agrícola dos prados do Marais poitevin, já não era possível, excepto de forma marginal, proceder a novas designações no estado actual do meio. O Governo francês também contestou não ter adoptado as medidas adequadas para a conservação dos habitats de espécies protegidas. Sublinhou, por último, que o traçado previsto (traçado Norte) para a passagem da auto-estrada A 83 evitava a passagem numa ZPE. O problema da rede da auto-estrada A 83 era o resultado de um esquecimento cartográfico, pois a declaração de utilidade pública dessa infra-estrutura era anterior à designação da ZPE.

Quanto ao mérito

12 A Comissão acusa a República Francesa, em primeiro lugar, de não ter classificado em ZPE uma extensão suficiente do Marais poitevin, em segundo lugar, de não ter dotado as ZPE classificadas de um estatuto jurídico suficiente, em terceiro, de não ter adoptado as medidas adequadas para evitar a deterioração

do Marais poitevin e, em quarto lugar, de ter desclassificado uma parte de uma ZPE classificada para permitir que aí fosse construída uma secção de auto-estrada.

Quanto à extensão das ZPE

13 A Comissão refere que o Marais poitevin, que se compõe de diversos meios naturais próprios a garantir a conservação de inúmeras espécies de aves inscritas no Anexo I da directiva aves bem como de um grande número de espécies migratórias, é uma zona de interesse ornitológico excepcional a nível comunitário e internacional. A classificação em ZPE de 26 250 hectares do Marais poitevin não satisfazia as obrigações que incumbem à República Francesa nos termos do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva aves. Com efeito, as autoridades francesas reconheceram, em 1994, que 77 900 hectares do Marais poitevin constituíam uma zona importante para a conservação das aves (a seguir «ZICA»). Além disso, no inventário ornitológico europeu, intitulado «Important Bird Areas in Europe» e publicado em 1989 (a seguir «IBA»), figuravam 57 830 hectares do Marais poitevin. No entender da Comissão, toda a ZICA do Marais poitevin ou, pelo menos, toda a zona constante do inventário IBA merecia ser classificada em ZPE.

14 O Governo francês alega que, em Abril de 1996, a superfície total das zonas do Marais poitevin classificadas em ZPE era de 33 742 hectares. Segundo este governo, essa classificação dava cumprimento, já em grande parte, às obrigações comunitárias da República Francesa. No entanto, o Governo francês não contesta o facto de ser desejável classificar em ZPE mais zonas do Marais poitevin. A este respeito, esclarece que considera a possibilidade de a breve trecho notificar, a título complementar, a classificação de cerca de 15 000 hectares considerados relevantes tanto no plano dos critérios ornitológicos como no plano funcional. Este governo refere que um estudo da Ligue pour la protection des oiseaux, datado de Novembro de 1998, demonstra que as ZPE do Marais poitevin já classificadas bem como os territórios que a breve trecho o devem ser permitirão, em razão do seu valor ornitológico, preservar o conjunto do habitat de

reprodução das aves selvagens presentes no Marais poitevin. Assim, a República Francesa podia satisfazer integralmente as obrigações comunitárias que lhe incumbem nos termos da directiva aves.

15 Importa sublinhar, por um lado, ser incontestável que o Marais poitevin constitui uma zona natural de grande valor ornitológico para inúmeras espécies de aves referidas no artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva aves, e, por outro, que o Governo francês não contesta, em sede de mérito, que a extensão dos territórios do Marais poitevin classificados em ZPE é insuficiente na perspectiva do artigo 4.° da directiva aves.

16 Assim, sem que seja necessário abordar a questão de saber que extensão deviam ter as ZPE do Marais poitevin para que fosse dado cumprimento às obrigações decorrentes da directiva aves, há que declarar que a República Francesa não classificou, no prazo estabelecido, em ZPE, na acepção do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva aves, uma superfície suficiente do Marais poitevin. Por conseguinte, a acção intentada pela Comissão deve, sob este aspecto, ser julgada procedente.

Quanto ao estatuto jurídico de protecção das ZPE já classificadas

17 A Comissão sustenta que os territórios do Marais poitevin que a República Francesa classificou em ZPE não estão dotados de um estatuto jurídico susceptível de garantir a protecção dos habitats bem como a sobrevivência e a reprodução das espécies protegidas. Em especial, as medidas ditas «agro-ambientais» e a Lei n.° 97-3, de 3 de Janeiro de 1992, sobre a água (*JORF* de 4 de Janeiro de 1992, p. 187, a seguir «lei sobre a água»), que o Governo francês refere, não permitiam garantir a protecção efectiva da avifauna exigida pelo

artigo 4.° da directiva aves. Quanto às outras medidas referidas pelo Governo francês, foi tardiamente que foram adoptadas.

18 O Governo francês alega que as medidas agro-ambientais são, de facto, contratos celebrados entre o Estado e os agricultores que têm por objecto o desenvolvimento de métodos de exploração agrícola respeitadores do ambiente, nomeadamente, limitando a utilização de adubos azotados bem como o número de colheitas. Esses contratos contribuíam para a manutenção da criação de gado em regime extensivo e permitiam evitar a mobilização de solos em prados húmidos, as drenagens e as modificações hidráulicas, garantindo assim a manutenção das zonas húmidas e dos habitats naturais de aves. O Governo francês sustenta igualmente que a lei sobre a água, na medida em que protege as zonas húmidas, contribui directamente para a conservação das aves selvagens. Por último, recorda, por um lado, terem sido aprovados três regulamentos autárquicos de protecção de biótopo relativos ao Marais doux de Charente-Maritime, aos Terrées du Pain Béni e à pointe de l'Aiguillon, respectivamente, em 7 de Outubro e 29 de Dezembro de 1997 e 12 de Fevereiro de 1998 e, por outro, terem sido classificados como reserva natural, em Julho de 1996, 2 300 hectares da baie de l'Aiguillon.

19 A este respeito, importa recordar que, de acordo com uma jurisprudência constante, 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 (v., designadamente, acórdãos de 3 de Julho de 1997, Comissão/França, C-60/96, Colect., p. I-3827, n.° 15, e de 18 de Março de 1999, Comissão/França, C-166/97, Colect., p. I-1719, n.° 18).

20 Ora, acontece que a adopção dos três regulamentos autárquicos de protecção de biótopo bem como a criação da reserva natural da baie de l'Aiguillon, mencionadas no n.° 18 do presente acórdão, ocorreram findo o prazo de dois meses fixado no parecer fundamentado de 28 de Novembro de 1995.

21 Assim, essas medidas não devem ser tomadas em consideração no âmbito da presente acção por incumprimento.

22 Relativamente às outras medidas destinadas, de acordo com o Governo francês, a dotar as ZPE de um estatuto de protecção suficiente, importa recordar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 4.°, 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 Anexo I e cuja ocorrência é regular (v., neste sentido, acórdão de 2 de Agosto de 1993, Comissão/Espanha, C-355/90, Colect., p. I-4221, n.os 28 a 32, e de 18 de Março de 1999, Comissão/França, já referido, n.° 21).

23 A lei sobre a água tem por objecto, tal como se enuncia no seu artigo 2.°, uma gestão equilibrada dos recursos de água, visando garantir, designadamente, a preservação dos ecossistemas aquáticos, dos locais e das zonas húmidas, a protecção contra qualquer poluição e o restabelecimento da qualidade das águas superficiais e subterrâneas e das águas marítimas territoriais, a valorização da água enquanto recurso económico, por forma a satisfazer ou conciliar as exigências da saúde, da salubridade pública, da segurança civil, da alimentação em água potável da população, da conservação e do livre escoamento das águas, da protecção contra as inundações, da agricultura, das pescas e das culturas marinhas, da pesca em água doce, da indústria, da protecção da energia, dos transportes, do turismo, do lazer e dos desportos náuticos, bem como de todas as outras actividades humanas legalmente exercidas.

24 Nos termos do artigo 10.°, parágrafo II, da lei sobre a água, as instalações, empreendimentos, trabalhos e actividades que impliquem a captação de águas superficiais ou subterrâneas, restituídas ou não, uma modificação do nível ou da forma de escoamento das águas ou dos despejos, escoamentos, lançamentos ou depósitos, directos ou indirectos, crónicos ou episódicos, ainda que não poluentes, encontram-se definidas numa nomenclatura, aprovada por decreto em Conseil d'État após parecer do Comité national de l'eau, e sujeitas a autorização ou a declaração consoante os perigos que apresentam e a gravidade dos seus efeitos sobre os recursos de água e os ecossistemas aquáticos.

25 Mesmo admitindo que as ZPE classificadas sejam compostas inteiramente de zonas húmidas e que a lei sobre a água permite preservar eficazmente os recursos

de águas dessas zonas, a verdade é que essa lei, na medida em que só inclui disposições relativas à gestão da água, não é, por si só, susceptível de garantir uma protecção suficiente, na acepção do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva aves.

26 Quanto às medidas ditas «agro-ambientais», importa observar que, tal como a Comissão sustentou e o advogado-geral sublinhou no n.° 26 das suas conclusões, têm um carácter voluntário e puramente incitativo relativamente aos agricultores que exploram parcelas situadas no Marais poitevin.

27 Assim, essas medidas não são, de modo algum, susceptíveis de completar eficazmente o regime de protecção das ZPE classificadas.

28 Por conseguinte, há que declarar que a República Francesa, ao não adoptar medidas susceptíveis de dotar as ZPE do Marais poitevin de um estatuto jurídico de protecção suficiente, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da directiva aves. Assim, o pedido da Comissão deve igualmente ser acolhido sob este aspecto.

Quanto à deterioração do Marais poitevin

29 A Comissão sustenta que os habitats naturais de aves selvagens se deterioraram no conjunto do Marais poitevin. A este respeito, indica que os prados naturais, que constituem o meio ambiente mais importante para a conservação da avifauna selvagem do Marais poitevin e representavam uma superfície de 55 450 hectares em 1973, passaram para uma superfície de cerca de 26 750 hectares em 1990, tendo cerca de 28 700 hectares sido cultivados durante esse período. Com o

objectivo de facilitar as actividades agrícolas, procedeu-se à drenagem e à reestruturação das zonas húmidas, bem como ao enchimento das valas.

10 De acordo com a Comissão, uma das consequências directas e mais importantes da diminuição das zonas húmidas foi a redução considerável de determinadas populações de aves, como a dos patos de arribação de Inverno e dos maçaricos de bico direito na ZPE da baie de l'Aiguillon.

11 A Comissão recorda ter concluído, no seu parecer fundamentado, que a República Francesa não tinha adoptado as medidas necessárias para evitar a degradação do Marais poitevin, tanto no que respeita aos sítios já classificados em ZPE como relativamente aos que ainda o deviam ser, não cumprindo assim as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 4.° da directiva aves.

12 O Governo francês indica que a preservação do Marais poitevin está directamente relacionada com as condições de exploração dos prados húmidos e, por conseguinte, com o contexto agrícola particularmente marcado, nestes últimos anos, pelo recuo da criação de bovinos em regime extensivo, a mais apta a valorizar esses espaços. O Governo francês reconhece assim que o regime de protecção da zona nem sempre foi eficaz. Alega, no entanto, que a responsabilidade pela diminuição das zonas húmidas cabe principalmente à política agrícola comum (a seguir «PAC») e não apenas às autoridades francesas.

13 Com efeito, as ajudas agro-ambientais obrigavam a um esforço financeiro importante por parte do Estado, enquanto as ajudas à agricultura intensiva, muitas vezes maiores, eram inteiramente financiadas pelo orçamento comunitário na âmbito da PAC. Esta diferença de implementação entre as políticas europeias para a agricultura intensiva e as que apoiam uma agricultura respeitadora do ambiente estava na origem das dificuldades de conservação do Marais poitevin. Assim, o dispositivo comunitário de auxílio à agricultura, pouco favorável aos

criadores de gado, estava em contradição com a política de salvaguarda das zonas húmidas.

34 O Governo francês esclarece, todavia, que, embora o aproveitamento agrícola dos prados húmidos tenha sido notável até 1990, esse movimento terminou praticamente no início dos anos 90 sob efeito, designadamente, da implementação das medidas agro-ambientais.

35 A este respeito, importa, em primeiro lugar, recordar que o artigo 4.°, n.° 4, última frase, da directiva aves, tanto na sua versão original como na sua versão modificada pela directiva habitats, impõe aos Estados-Membros a obrigação de adoptarem medidas adequadas para evitar, designadamente, a deterioração dos habitats nas ZPE classificadas em conformidade com o n.° 1 desse mesmo artigo.

36 De acordo com uma jurisprudência constante, incumbe à Comissão, no quadro de um processo por incumprimento nos termos do artigo 169.° do Tratado, fazer prova da existência do alegado incumprimento e fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação por este da existência desse incumprimento (v., designadamente, acórdãos de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos, 96/81, Recueil, p. 1791, n.° 6, e de 18 de Março de 1999, Comissão/França, já referido, n.° 40).

37 Há pois que examinar se o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos suficientes para declarar que a República Francesa, em violação do artigo 4.°, n.° 4, primeiro período, da directiva aves, não adoptou as medidas necessárias para evitar a deterioração dos locais do Marais poitevin já classificados em ZPE.

38 É certo que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, as autoridades francesas tinham classificado em ZPE a baie de l'Aiguillon, a pointe d'Arçay e o Marais poitevin intérieur.

39 Ora, resulta do exame, entre outros, da resposta dada pelo Governo francês ao parecer fundamentado datado de 11 de Junho de 1996, do referido parecer fundamentado e das cartas juntas aos autos que a reserva natural de Saint-Denis du Payré e o communal du Poiré-sur-Velluire, que integram a ZPE do Marais poitevin intérieur, estão em vias de secar. Relativamente às ZPE da baie de l'Aiguillon e da pointe d'Arçay, dos autos resulta que as construções e represas aquícolas foram aumentadas, perturbando assim a avifauna. Além disso, o estudo da Ligue pour la protection des oiseaux, referido no n.º 14 do presente acórdão, refere que a população média de patos de arribação de Inverno na baie de l'Aiguillon e na pointe d'Arçay passou de 67 845 durante o período 1977-1986 para 16 551 durante o período 1987-1996.

40 Assim, conclui-se que a República Francesa não cumpriu a sua obrigação de adoptar as medidas adequadas para evitar a deterioração dos locais do Marais poitevin classificadas em ZPE, em violação do artigo 4.º, n.º 4, primeira frase, da directiva aves. Relativamente ao argumento do Governo francês segundo o qual o dispositivo comunitário de ajuda à agricultura é pouco favorável a uma agricultura compatível com as exigências de conservação aprovadas pela directiva aves, importa sublinhar que, mesmo que se aceitasse ser esse facto exacto, revelando assim alguma incoerência entre as diferentes políticas comunitárias, isso não podia no entanto legitimar um Estado-Membro a subtrair-se às obrigações que lhe incumbem por força dessa directiva, e designadamente do seu artigo 4.º, n.º 4, primeira frase.

41 Importa, em segundo lugar, recordar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 4.º, n.º 4, primeira frase, da directiva aves impõe aos Estados-Membros a obrigação de adoptarem as medidas adequadas para evitar, designadamente, a deterioração dos habitats nas zonas mais apropriadas à conservação da avifauna selvagem, mesmo que as zonas em causa não tenham sido classificadas em ZPE, desde que o devessem ter sido (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Espanha, já referido, n.º 22, e 18 de Março de 1999, Comissão/França, já referido, n.º 38).

42 Segue-se que, relativamente às zonas que não foram classificadas em ZPE, qualquer violação do artigo 4, n.º 4, primeira frase, da directiva aves pressupõe, por um lado, que as zonas em causa façam parte dos territórios mais apropriados,

em número e em extensão, para a conservação das espécies protegidas, na acepção do seu n.° 1, quarto parágrafo (v. acórdão de 18 de Março de 1999, Comissão/França, já referido, n.° 39), e, por outro, que essas zonas tenham sofrido uma deterioração.

43 Assim, há que examinar se o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos suficientes para concluir que a República Francesa não adoptou, em violação do artigo 4.°, n.° 4, primeira frase, da directiva aves, as medidas necessárias para evitar a deterioração dos locais do Marais poitevin que deviam ter sido objecto de uma classificação em ZPE.

44 Importa sublinhar que nenhum elemento dos autos permite afirmar que todos os locais do Marais poitevin que deviam ter sido classificados em ZPE sofreram uma deterioração na acepção do artigo 4.°, n.° 4, primeira frase, da directiva aves. Em especial, o facto de cerca de 28 700 hectares de prados húmidos do Marais poitevin terem sido aproveitados para a agricultura de 1973 a 1990 não constitui uma prova determinante a este respeito. Com efeito, não há, de qualquer modo, nenhum indício de que esses prados húmidos representam todos os locais do Marais poitevin que deviam ter sido classificados em ZPE. Quando muito, fica demonstrado que se procedeu, antes da entrada em vigor da directiva aves, ao aproveitamento agrícola de uma área indeterminada desses prados.

45 Todavia, resulta do exame, entre outros, da resposta dada pelo Governo francês ao parecer fundamentado, datado de 11 de Junho de 1996, do referido parecer fundamentado, da interpelação da Comissão e da resposta do Governo francês de 27 de Setembro de 1993, bem como das cartas juntas aos autos, que alguns locais com vocação para serem classificados em ZPE, como, em especial, os communaux de Vouillé, Vix e Ille d'Elle, tinham sido destruídos quando terminou o prazo de dois meses estabelecido no parecer fundamentado.

46 Assim, verifica-se que a República Francesa não adoptou as medidas necessárias para evitar a deterioração de alguns locais do Marais poitevin que deviam ter sido

classificados em ZPE, mas não de todos, não cumprindo assim as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.° 4, primeira frase, da directiva aves.

47 Por conseguinte, este fundamento também deve ser acolhido dentro dos limites estabelecidos no número anterior.

Quanto à desclassificação de uma parte da ZPE do Marais poitevin intérieur

48 A Comissão refere que as autoridades francesas aprovaram, por decreto de 19 de Outubro de 1993, o projecto de troço de auto-estrada Sainte-Hermine-Oulmes. Estes projecto tinha levado as autoridades francesas a desclassificar, por decisão de 19 de Abril de 1994, notificada à Comissão em 28 de Junho seguinte, uma parte da ZPE do Marais poitevin intérieur, correspondente a uma faixa de 300 metros de largura no local onde a auto-estrada devia cortar a ZPE ao nível de Auzay.

49 Segundo a Comissão, esta desclassificação da ZPE em causa conduz não apenas a uma redução da sua extensão, mas também à perturbação das aves do sector em virtude da realização dos trabalhos e do isolamento do resto da ZPE a leste do projecto, em direcção a Fontenay-le-Comte, totalmente separada da ZPE pela auto-estrada.

50 Assim, esta desclassificação constituía um incumprimento das obrigações então existentes e que decorrem do artigo 4.°, n.° 4, da directiva aves, na interpretação que dele fez o Tribunal de Justiça nos seus acórdãos de 28 de Fevereiro de 1991,

Comissão/Alemanha (C-57/89, Colect., p. I-883, n.os 20 a 22), e Comissão/ /Espanha, já referido (n.° 35).

51 O Governo francês replica que o troço de auto-estrada Sainte-Hermine-Oulmes não levou à desclassificação da ZPE do Marais poitevin intérieur. Com efeito, a classificação dessa zona em ZPE tinha sido efectuada em Novembro de 1993 e era posterior tanto aos estudos que tinham sido levados a cabo para efeitos da concretização desse projecto de auto-estrada como ao decreto que declarou de utilidade pública e urgentes os trabalhos necessárias à sua realização. O traçado que se acabou por escolher evitava todas as zonas que o Governo francês se preparava para classificar em ZPE.

52 Este governo explica que, na sequência de um erro, se incluiu na ZPE do Marais poitevin intérieur, aquando da sua notificação à Comissão em Novembro de 1993, uma faixa com uma largura de 300 metros. Mal deram conta desse erro, as autoridades francesas informaram a Comissão. Assim, não se tratava, no caso em apreço, de uma desclassificação, mas da rectificação de um erro de transmissão, pois o sítio em questão não tinha sido escolhido para ser classificado em ZPE.

53 A este respeito, importar sublinhar que, para acolher uma acusação extraída da violação do artigo 4.°, n.° 4, da directiva aves, em virtude da desclassificação de uma parte de uma zona que foi objecto de um acto de desclassificação em ZPE, por redução da sua área, é sempre necessário que a área em causa tenha feito parte da ZPE classificada.

54 Ora, no caso em apreço, é antes de mais certo que o decreto que declarou a utilidade pública e a urgência dos trabalhos de construção da secção Sainte- -Hermine-Oulmes e que efectuava a compatibilização correspondente dos planos de ocupação dos solos das autarquias em causa foi adoptado em 19 de Outubro de 1993 e foi precedido de inquéritos públicos e de estudos, incluindo um estudo de impacto na acepção 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). Em segundo lugar, a

indicação do Governo francês, segundo o qual a ZPE do Marais poitevin intérieur tinha sido designada em Novembro de 1993, é confirmada pelo parecer fundamentado da Comissão.

55 Nestas condições, revela-se, tal como o Governo francês sustenta, que foi por erro que, aquando da sua notificação à Comissão, se referiu a faixa de território destinado à construção da auto-estrada como fazendo parte da ZPE do Marais poitevin intérieur e que a declaração do ministro do Ambiente, contida na carta que este último enviou ao prefeito da região dos Pays de la Loire em 19 de Abril de 1994, segundo a qual «a área de implantação da auto-estrada... devia considerar-se excluída da... ZPE», não implicou uma redução da extensão da ZPE classificada, mas apenas uma rectificação de um erro numa informação transmitida à Comissão.

56 Segue-se que a acusação assente na violação do artigo 4.°, n.° 4, da directiva aves, em virtude da desclassificação de uma parte da ZPE do Marais poitevin intérieur por redução da sua extensão, deve ser rejeitada.

57 Face ao que precede, importa declarar que, não tendo classificado, no prazo estabelecido, uma superfície suficiente do Marais poitevin em ZPE, não tendo adoptado medidas susceptíveis de dotar as ZPE do Marais poitevin de um estatuto jurídico suficiente e não tendo tomado as medidas adequadas para evitar a deterioração tanto dos locais do Marais poitevin classificados em ZPE como de alguns outros que o deveriam ter sido, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° da directiva aves.

58 A presente acção deve ser rejeitada quanto ao demais.

Quanto às despesas

59 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a República Francesa sido vencida no essencial da sua argumentação, deve ser condenada nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) Não tendo classificado, no prazo estabelecido, uma superfície suficiente do Marais poitevin em zona de protecção especial, não tendo adoptado medidas susceptíveis de dotar as zonas de protecção especial classificadas do Marais poitevin de um estatuto jurídico suficiente e não tendo tomado as medidas adequadas para evitar a deterioração tanto dos locais do Marais poitevin classificados em zonas de protecção especial como de alguns outros que o deveriam ter sido, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.° da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens.

2) Quanto ao restante, o pedido é julgado improcedente.

3) A República Francesa é condenada nas despesas.

Sevón Gulmann Puissochet

Jann Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 25 de Novembro de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção exercendo funções

D. A. O. Edward