ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

9 de Dezembro de 2004 *

No processo C-79/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 21 de Fevereiro de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Valero Jordana, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, 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, C. Gulmann (relator), J. Makarczyk, P. Kūris et J. Klučka, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 9 de Setembro de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao tolerar a caça com substâncias viscosas no território da Comunidade de Valência (Espanha), através do método conhecido pelo nome de «parany», o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 8.°, n.° 1, e 9.°, n.° 1, 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»).

2 O «parany» é um sistema de captura de aves. Consiste num conjunto de substâncias viscosas dispostas numa árvore, para as quais as aves são atraídas por intermédio de chamarizes. Ao contactar com uma substância viscosa, a ave perde em geral a sua faculdade de voar e pode ser capturada e abatida pelo caçador.

Direito comunitário

3 O artigo 8.º, n.º 1, da directiva dispõe que, «no que diz respeito à caça, à captura ou ao abate de aves [...], os Estados-Membros proibirão o recurso a todos os meios, instalações ou métodos de captura ou de abate em grande escala ou não-selectivos, ou que possam conduzir localmente ao desaparecimento de uma espécie, e particularmente das enumeradas na alínea a) do anexo IV».

4 O anexo IV, alínea a), da directiva menciona, nomeadamente, as substâncias viscosas.

5 O artigo 9.º, n.º 1, da directiva prevê a possibilidade de derrogação dos artigos 5.º, 6.º, 7.º e 8.º se não existir outra solução satisfatória, com os fundamentos indicados nas alíneas a) a c). Em especial, essa derrogação é possível «para evitar danos importantes às culturas [...]» [alínea a), terceiro travessão] ou «para permitir, em condições estritamente controladas e de um modo selectivo, a captura, a detenção ou qualquer outra exploração judiciosa de certas aves, em pequenas quantidades» [alínea c)].

Direito nacional

6 O Decreto 135/2000, adoptado pelo Governo da Comunidade de Valência em 12 de Setembro de 2000, estabelece um regime de concessão excepcional de autorizações para a prática da caça aos tordos segundo o método do «parany», na Comunidade de Valência (a seguir «Decreto 135/2000»). Este prevê:

— as condições que o «parany» deve respeitar e, em especial, a distância entre as substâncias viscosas e as características da cola a utilizar;

— as espécies de aves cuja captura é autorizada: o tordo comum (*turdus philomelos*), o tordo-ruivo-comum (*turdus iliacus*), o tordo zornal (*turdus pilaris*) e a tordeia (*turdus viscivorus*);

— a época da caça e as horas do dia durante as quais ela é autorizada;

— a captura máxima por «parany».

7 Este decreto foi anulado por acórdão do Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Espanha), de 26 de Setembro de 2002. Este acórdão foi objecto de recurso interposto pelo Governo da Comunidade de Valência para o Tribunal Supremo.

Procedimento pré-contencioso

8 Tendo sido enviadas à Comissão denúncias relativas à prática da caça com «parany» no território da Comunidade de Valência, a Comissão inscreveu esta questão na ordem do dia de uma reunião sobre o ambiente, realizada em Madrid, a 12 e 13 de Novembro de 1998. No decurso desta reunião, as autoridades espanholas reconheceram ter autorizado essa prática ao abrigo das derrogações previstas no artigo 9.°, n.° 1, alínea a), da directiva, por não existirem soluções mais satisfatórias para impedir prejuízos nas culturas.

9 Considerando que, ao tolerar a prática da caça com «parany» no território da Comunidade de Valência e ao não demonstrar a falta de outra solução satisfatória no caso das derrogações concedidas nesta Comunidade, o Reino de Espanha não cumprira as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 9.°, n.° 1, e 8.°, n.° 1, da directiva, a Comissão enviou ao Governo espanhol, em 25 de Outubro de 2000, uma notificação para cumprir.

10 Por carta de 20 de Dezembro de 2000, o Governo espanhol respondeu à Comissão afirmando que, face, nomeadamente, à Lei 40/97, que transpõe para a ordem jurídica espanhola o artigo 9.°, n.° 1, alínea c), da directiva, o Governo da Comunidade de Valência se tinha esforçado para dotar a caça aos tordos por meio de «paranys» de um quadro jurídico adequado que garantisse a sua prática no respeito do princípio da restrição, da selectividade e do controlo adequados. Em consequência, o Governo da referida Comunidade adoptou o Decreto 135/2000.

11 Em Maio de 2001, durante uma reunião com os representantes da Comissão, as autoridades espanholas precisaram que a caça com substâncias viscosas era uma

prática bem estabelecida na região de Valência e que a sua proibição poderia provocar mal-estar social. Segundo estas autoridades, não existiam outros métodos que permitissem evitar os prejuízos nas culturas.

12 Em 26 de Julho de 2001, a Comissão adoptou um parecer fundamentado, retomando, essencialmente, as acusações constantes da sua notificação para cumprir e impondo ao Reino de Espanha um prazo de dois meses para este adoptar medidas adequadas para cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da directiva.

13 Na sua resposta de 28 de Setembro de 2001, o Governo espanhol reiterou e completou os argumentos anteriormente utilizados em apoio da prática cinegética em causa.

14 Considerando que a infracção à directiva cometida pelo Reino de Espanha se mantinha, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

15 A Comissão alega que a caça aos tordos segundo o método do «parany» tem um carácter não-selectivo e não pode ser justificada nem como prevenção dos prejuízos importantes nas culturas, referida no artigo 9.°, n.° 1, alínea a), da directiva, nem como captura de certas aves em pequenas quantidades, nos termos desta mesma disposição, alínea c).

Quanto ao carácter não-selectivo da caça com «parany»

Argumentos das partes

16 A Comissão afirma que, apesar das medidas adoptadas pelas autoridades espanholas, como as que dizem respeito, nomeadamente, à dimensão do «parany», à instalação das substâncias viscosas, à utilização de chamarizes e à obrigação de os proprietários de «paranys» limparem e libertarem as aves capturadas que não sejam tordos, a caça com substâncias viscosas é um método de captura não-selectivo proibido pelo artigo 8.º da directiva. Com efeito, essas medidas não têm como resultado impedir a captura de aves pertencentes às espécies não abrangidas pelo regime derrogatório.

17 O Governo espanhol alega que, de acordo com os considerandos do Decreto 135/2000, a cola é em si um elemento não-selectivo, mas utilizado de modo apropriado, em conformidade com as restrições e com as limitações fixadas pelo Decreto, torna-se um método ou um modo de captura totalmente selectivo. Assim, toda e qualquer captura de espécies de aves não pertencentes às espécies que podem ser caçadas com substâncias viscosas é apenas acidental. A obrigação que o Decreto 135/2000 impõe aos caçadores, de limparem todas as aves capturadas acidentalmente e de as porem em liberdade, garante o carácter selectivo da caça com «parany».

Apreciação do Tribunal

18 Deve recordar-se que, no que diz respeito à caça, à captura ou ao abate de aves, o artigo 8.º, n.º 1, da directiva prevê que os Estados-Membros proíbam o recurso a todos os meios, instalações ou métodos de captura ou de abate maciço ou não-selectivo ou que possam provocar localmente o desaparecimento de uma espécie e, em especial, o recurso aos meios enumerados no anexo IV, alínea a), dessa directiva, entre os quais as substâncias viscosas.

19 Ora, é pacífico que a caça aos tordos por meio de substâncias viscosas tal como organizada no território da Comunidade de Valência não permite evitar a captura de aves que não os tordos. A este respeito, resulta do terceiro relatório da Sociedade Espanhola de Ornitologia sobre a captura com «parany» de tordos na Comunidade de Valência (a seguir «SEO/BirdLife»), apresentado em Setembro de 2000 no âmbito de um contencioso pendente no Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana e junto aos autos pela Comissão, que, entre as aves capturadas segundo esse método, a relação entre tordos e aves de outras espécies se situa num grelha que vai de 1,24 a 4. De resto, nenhum elemento de prova contrário consta nos autos do Tribunal de Justiça.

20 Segue-se que a caça com «parany» se baseia num método de captura não-selectiva. O facto de, quando aves diversas das referidas no Decreto 135/2000 são apanhadas nas substâncias viscosas, os caçadores serem obrigados a limpá-las e a libertá-las não é susceptível de pôr em causa o carácter não-selectivo do referido método de captura.

21 Face às considerações que precedem, há que concluir que a caça com «parany» é abrangida pela proibição fixada no artigo 8.º, n.º 1, da directiva.

Quanto à prevenção de prejuízos importantes nas culturas, referida no artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da directiva, como justificação da caça com «parany»

Argumentos das partes

22 Segundo a Comissão, não estão reunidas no presente caso as condições que podem justificar, ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da directiva, uma derrogação da

proibição prevista no artigo 8.°, n.° 1, da mesma directiva, de recorrer à captura de aves através de substâncias viscosas. Em primeiro lugar, existem outras soluções satisfatórias para impedir os alegados prejuízos importantes causados pelos tordos nas culturas da vinha e da oliveira. Com efeito, a caça com espingarda ou os canhões para enxotar são utilizados com sucesso no território de outras comunidades autónomas de Espanha. Em segundo lugar, a Comissão contesta a extensão dos prejuízos invocados pelo Governo espanhol. Tanto as populações de tordos, a que diz respeito o regime de caça derrogatório posto em prática pelo Decreto 135/2000, como a quantidade diária de alimentação vegetal ingerida por estas aves foram sobrestimadas. Em terceiro lugar, segundo a Comissão, a concentração geográfica das autorizações concedidas para a utilização de «paranys» e a das culturas da oliveira e da vinha não coincidem.

23 O Governo espanhol alega que as soluções alternativas indicadas pela Comissão para prevenir os prejuízos nas culturas não são satisfatórias. Quanto aos canhões para enxotar, o seu custo é demasiado elevado em relação ao valor dos prejuízos sofridos e a sua utilização pode provocar incêndios. Quanto ao emprego de espingardas, tal provocaria um aumento do número de licenças de caça e um prolongamento da época da caça. Estes prejudicariam o equilíbrio das aves de espécies cinegéticas existente no território em causa, tanto mais que o comportamento do caçador valenciano não é comparável com o do caçador das outras comunidades autónomas. Quanto à extensão dos prejuízos nas culturas da vinha e da oliveira, o Governo espanhol alega que as suas afirmações a este propósito estão exactas e que a Comissão não teve em conta todos os elementos pertinentes na sua avaliação.

Apreciação do Tribunal

24 Há que recordar que uma derrogação ao artigo 8.° da directiva só pode, nos termos do artigo 9.°, n.° 1, da directiva, ser concedida se não existir outra solução satisfatória

e por razões taxativamente enumeradas neste mesmo artigo 9.º, n.º 1, alíneas a) a c) (v., nomeadamente, acórdão de 8 de Julho de 1987, Comissão/Itália, 262/85, Colect., p. 3073, n.º 7), entre as quais a prevenção de prejuízos importantes nas culturas.

25 A este respeito, deve dizer-se que, noutras regiões de Espanha, tais como Castilla-La Mancha e, em especial, a Andaluzia, onde se cultiva a oliveira e a vinha em grande escala e onde existem também importantes populações de tordos, não é autorizada a caça com substâncias viscosas. Nesses territórios, os tordos podem ser caçados com espingarda, que é um meio de abate selectivo. Ora, não se verifica que os olivais e as vinhas dessas regiões sofram prejuízos mais importantes que as mesmas culturas existentes na Comunidade de Valência.

26 Quanto ao argumento do Governo espanhol de que a substituição da caça aos tordos por meio de «parany» pela caça com espingarda provocaria, devido ao consequente aumento do número de espingardas e dos dias de caça, prejuízos a outras espécies cinegéticas de aves, de tal modo que as suas populações diminuiriam, não é apoiado por nenhum elemento dos autos relativo ao presente processo. A este respeito, há que salientar que, como o próprio Governo espanhol admite, a perdiz vermelha, espécie que pode ser objecto de actos de caça na acepção do artigo 7.º e do anexo II, parte 1, da directiva, e os tordos são caçados, no território da Comunidade de Valência, ao mesmo tempo e sem qualquer problema. Esta circunstância, na falta de qualquer outro elemento de informação pertinente em sentido contrário, não aponta, de resto, a favor de um alegado comportamento singular dos caçadores valencianos.

27 Além disso, resulta do preâmbulo do Decreto 135/2000 que a falta de outras soluções mais satisfatórias que a caça aos tordos através de «paranys» se deve ao facto de esta última corresponder a uma tradição fortemente arreigada na Comunidade de Valência, mais do que a prevenção de prejuízos importantes nas culturas.

28 De resto, não se contesta que 80% dos «paranys» instalados no território da Comunidade de Valência se situam na província de Castellón, dos quais 69% em zona sem cultura de oliveira ou de vinha. Uma vez mais, a justificação baseada na prevenção de importantes prejuízos para as referidas culturas não se mostra coerente com essa circunstância.

29 Nestas condições, não se pode considerar provado que não exista outra solução satisfatória para além da caça com «parany», para impedir prejuízos importantes nas culturas, nem que este tipo de caça seja motivado por esse objectivo.

30 Segue-se que a caça com «parany» não se mostra justificada ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da directiva.

31 Neste ponto, a acção da Comissão merece ser julgada procedente.

Quanto à captura de certas aves em pequenas quantidades, referida no artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da directiva, como justificação para a caça com «parany»

Argumentos das partes

32 Segundo a Comissão, a caça em causa no presente processo não preenche nem a condição de que a captura seja feita de maneira selectiva nem a condição de que esta diga respeito a aves em pequenas quantidades, na acepção do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da directiva.

33 O Governo espanhol retorque que a caça com substâncias viscosas tal como regulada pelo Decreto 135/2000 constitui um método de captura selectiva. Além disso, tendo em conta a relação entre o número de tordos que podem ser caçados com substâncias viscosas e o número total de tordos presentes no território da Comunidade de Valência, há que considerar que a referida caça corresponde a uma exploração judiciosa de certas aves em pequenas quantidades.

Apreciação do Tribunal

34 Importa recordar que, para que uma derrogação à proibição de utilizar substâncias viscosas para capturar aves, posta em prática num Estado-Membro, esteja em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da directiva, deve, em todo o caso, ser aplicada de modo selectivo e só implicar a captura de aves em pequenas quantidades (v., neste sentido, acórdão de 27 de Abril de 1988, Comissão/França, 252/85, Colect., p. 2243, n.º 28).

35 No presente processo, é conveniente verificar, antes de mais, se esta última condição está efectivamente preenchida.

36 A este respeito, o «Segundo Relatório [da Comissão] sobre a aplicação da Directiva 79/409/CEE relativa à conservação das aves selvagens» [COM(93) 572 final, de 24 de Novembro de 1993] indica que, em conformidade com os trabalhos do Comité ORNIS, há que considerar como «pequena quantidade» todo o abate inferior a 1% da mortalidade anual total da população em causa (valor médio), para as espécies que não podem ser caçadas, e da ordem de 1%, para as espécies que podem ser objecto de actos de caça, entendendo-se por «população em causa», no que diz respeito às espécies migratórias, a população de regiões que fornecem os principais contingentes que passam pela região onde é exercida a derrogação durante o

período de aplicação desta. O comité ORNIS é o comité para adaptação da directiva ao progresso técnico e científico, instituído em conformidade com o seu artigo 16.º Compõe-se de representantes dos Estados-Membros e é presidido por um representante da Comissão.

37 O relatório SEO/BirdLife refere que, no estudo mais exaustivo da história natural das aves da região paleoártica ocidental (*The BIRDS of Western Paleartic: Cramp 1988*, Snow and Perrins, 1988), se indica que a taxa anual de mortalidade do tordo comum pode variar entre 40% e 54%, enquanto a do tordo-ruivo-comum está entre 57% e 58%.

38 Ora, está provado que a população de tordos das regiões que fornecem os principais contingentes migratórios conta cerca de 16 milhões de tordos comuns e 5,9 milhões de tordos-ruivos-comuns. No caso do tordo comum, um abate correspondente a 1% da mortalidade anual total desta espécie não ultrapassa 86 400 espécimes e, no que respeita ao tordo-ruivo-comum, não excede 34 200 espécimes.

39 É igualmente pacífico que, em 2001, as autorizações de caça com «parany» passadas pelas autoridades competentes da Comunidade de Valência abrangiam capturas até 429 600 indivíduos.

40 Verifica-se portanto que, qualquer que seja a proporção entre as quantidades de tordos comuns e de tordos-ruivos-comuns capturadas, o número de tordos cuja caça com «parany» é autorizada ultrapassa largamente o limite das pequenas quantidades tal como adoptado pelo comité ORNIS e invocado pela Comissão.

41 Ora, embora o critério das pequenas quantidades, tal como elaborado pelo comité ORNIS, não seja juridicamente vinculativo para os Estados-Membros, pode, neste caso, devido à autoridade científica de que gozam os pareceres deste comité e à falta de apresentação de todo e qualquer elemento de prova científica em contrário, ser utilizado pelo Tribunal como base de referência para apreciar se a derrogação concedida pelo Estado-Membro demandado nos termos do artigo 9.°, n.° 1, alínea c), da directiva preenche a condição de que a captura das aves em causa se faça em pequenas quantidades (v., neste sentido, acórdão de 19 de Maio de 1998, Comissão/ /Países Baixos, C-3/96, Colect., p. I-3031, n.^{os} 69 e 70).

42 Resulta do que precede e, nomeadamente, do n.° 40 do presente acórdão que a caça com «parany», tal como está organizada na Comunidade de Valência, não preenche esta condição.

43 Por conseguinte, a acusação da Comissão, baseada no facto de a caça com «parany» não estar em conformidade com as exigências do artigo 9.°, n.° 1, alínea c), da directiva, também deve ser julgada procedente.

44 Por conseguinte e sem que seja necessário examinar os outros argumentos desenvolvidos em apoio da presente acusação, deve declarar-se que, ao tolerar a caça com substâncias viscosas no território da Comunidade de Valência, através do método conhecido pelo nome de «parany», o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 8.°, n.° 1, e 9.°, n.° 1, da directiva.

Quanto às despesas

45 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal for requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

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

1) **Ao tolerar a caça com substâncias viscosas no território da Comunidade de Valência, através do método conhecido pelo nome de «parany», o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 8.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens.**

2) **O Reino de Espanha é condenado nas despesas.**

Assinaturas.