ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
27 de Abril de 1988 *

No processo 252/85,

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu consultor jurídico Jean Amphoux, na qualidade de agente, tendo escolhido domicílio no Luxemburgo no de Georges Kremlis, membro do Serviço Jurídico, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

requerente,

contra

República Francesa, representada por Régis de Gouttes, agente do Governo francês, tendo escolhido domicílio no Luxemburgo junto da sua embaixada, 2, rue Bertholet,

requerida,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar no prazo fixado todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE,

O TRIBUNAL

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, O. Due e J. C. Moitinho de Almeida, presidentes de secção, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris e T. F. O'Higgins, juízes,

advogado-geral: J. L. Cruz Vilaça
secretário: B. Pastor, administradora

* Língua do processo: francês.

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 1 de Dezembro de 1987,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 4 de Fevereiro de 1988,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 13 de Agosto de 1985, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção tendente a obter o reconhecimento de que a República Francesa, ao não adoptar nos prazos fixados as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à 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 denominada a «directiva» —, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

2 Nos termos do artigo 18.° da directiva os Estados-membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à referida directiva no prazo de dois anos a contar da sua notificação. Uma vez que a directiva foi notificada em 6 de Abril de 1979, aquele prazo terminou em 6 de Abril de 1981.

3 Tendo examinado as disposições da legislação francesa na matéria e considerado que a mesma não estava em conformidade com a directiva relativamente a um certo número de aspectos, a Comissão deu início ao processo previsto no artigo 169.° do Tratado. Após ter notificado a República Francesa para apresentar as suas observações a Comissão formulou, em 20 de Fevereiro de 1985, um parecer fundamentado. Não tendo obtido qualquer resposta à sua carta, a Comissão intentou a presente acção por incumprimento em que formula seis acusações contra a legislação francesa relativa à protecção das aves. Duas destas acusações deixaram de ter objecto na sequência de uma desistência parcial da Comissão.

4 No que respeita aos antecedentes do litígio, às disposições da legislação francesa em causa, à tramitação processual e aos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos do processo só serão a seguir retomados na medida do necessário à fundamentação da decisão do Tribunal.

5 Antes de examinar as diferentes acusações feitas pela Comissão quanto à conformidade da legislação francesa com a directiva, é conveniente observar que a transposição para direito interno das normas comunitárias não exige necessariamente uma retomada formal e textual das suas disposições numa disposição expressa e específica e que pode ser suficiente um contexto jurídico geral, desde que este assegure efectivamente a plena aplicação da directiva de um modo suficientemente claro e preciso (ver acórdão de 23 de Maio de 1985, Comissão/Alemanha, 29/84, Recueil, p. 1661). No entanto a exactidão da transposição assume especial importância num caso como o em apreço em que a gestão do património comum é confiada, quanto ao respectivo território, aos Estados-membros.

Primeira acusação: não transposição das alíneas b) e c) do artigo 5.° da directiva

6 A Comissão considera que a legislação francesa não está conforme àquela disposição em dois aspectos.

7 Em primeiro lugar, a Comissão acusa o Governo francês de só prever no décimo parágrafo do artigo 372.° e no n.° 4 do artigo 374.° do code rural a protecção dos ninhos e dos ovos durante o período de defeso. Em segundo lugar acusa-o de não proteger os ninhos e os ovos de um certo número de aves dado que as disposições conjugadas dos artigos 1.°, 2.° e 3.° do arrêté ministerial de 17 de Abril de 1981 excluem determinadas espécies do seu âmbito de aplicação.

8 O Governo francês considera que o objectivo fixado no artigo 5.° da directiva é atingido pelas referidas disposições do code rural. Com efeito, as espécies de aves protegidas em questão não nidificariam durante a época de abertura da caça sendo que uma protecção dos ninhos e dos ovos durante todo o ano é desprovida de alcance real. A possibilidade de destruir os ninhos ao abrigo do artigo 2.° do referido arrêté justificar-se-ia pelas ameaças que as aves em causa representam para a criação de mexilhões, para outras espécies de aves marinhas e para a segurança

aérea. O Governo francês indica que o artigo 3.° deste arrêté foi revogado por um arrêté de 20 de Dezembro de 1983.

9 É conveniente sublinhar, no que respeita ao primeiro aspecto desta acusação, que as proibições enunciadas nas alíneas b) e c) do artigo 5.° da directiva se devem aplicar sem restrição no tempo. Com efeito, é necessária uma protecção continuada do habitat das aves dado que numerosas espécies voltam a utilizar os ninhos construídos nos anos anteriores. Uma suspensão desta protecção durante certo período do ano não pode ser considerada compatível com as proibições referidas.

10 Quanto ao segundo aspecto da primeira acusação, convém verificar que o arrêté de 17 de Abril de 1981, mesmo após a revogação do seu artigo 3.° ocorrida em 1983, exclui um determinado número de aves protegidas da proibição de destruição dos seus ninhos e dos seus ovos.

11 A fim de determinar a compatibilidade desta derrogação com o artigo 9.° da directiva, convém declarar, como o Tribunal já o decidiu a respeito da regulamentação belga nesta matéria no seu acórdão de 8 de Julho de 1987 (Comissão/Bélgica, 247/85, Colect., p. 3029), que a regulamentação francesa em questão não indica, nem as razões enunciadas no n.° 1 desta disposição, nem os critérios e condições exigidos pelo seu n.° 2, nomeadamente no que respeita às circunstâncias de tempo e de lugar em que pode ser concedida uma derrogação. Deste modo a legislação francesa não é conforme às alíneas b) e c) do artigo 5.° da directiva.

12 Daqui resulta que a primeira acusação se deve considerar fundamentada.

Segunda acusação: noção de património biológico nacional

13 A Comissão salienta que a protecção instaurada pelo primeiro parágrafo do artigo 3.° da lei de 10 de Julho de 1976 se limita à preservação do «património biológico

nacional» enquanto o artigo 1.° da directiva alarga a sua protecção a todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-membros.

14 O Governo francês contrapõe que a lista das espécies protegidas por força da regulamentação nacional inclui numerosas espécies migratórias que não nidificam em França mas nos outros Estados-membros.

15 A este respeito convém lembrar, como o Tribunal já o sublinhou no seu acórdão de 8 de Julho de 1987 (Comissão/Itália, 262/85, Colect. p. 3073), que, como o indica o terceiro considerando da directiva, a protecção das espécies migratórias assume o carácter de um problema de ambiente tipicamente transfronteiro que implica responsabilidades comuns dos Estados-membros. Com efeito, a importância de uma protecção completa e eficaz das aves selvagens em toda a Comunidade, qualquer que seja o seu local de permanência ou espaço de passagem, torna incompatível com a directiva qualquer legislação nacional que determine a protecção das aves selvagens em função da noção do património nacional.

16 Deste modo deve considerar-se procedente a segunda acusação.

Terceira acusação: não transposição da alínea e) do artigo 5.° da directiva

17 A Comissão alega que a Lei francesa n.° 76-629 prevê uma autorização genérica relativa à detenção de aves protegidas. Ora, segundo a alínea e) do artigo 5.° da directiva, os Estados-membros são obrigados a proibir a detenção de aves das espécies cuja caça e captura não são permitidas. Tal proibição genérica de deter aves, que não as das espécies referidas no anexo III da directiva, em conformidade com os n.^{os} 2 e 3 do seu artigo 6.°, não está consagrada na legislação francesa que limita esta protecção a um número restrito de aves.

18 O Governo francês, especificando simultaneamente que a lista das espécies protegidas ao abrigo do arrêté de 17 de Abril de 1981 deve ainda ser alargada, considera que a regulamentação francesa permite atingir o resultado pretendido pela directiva. Com efeito, aquele arrêté proíbe a captura das aves, a sua apreensão, a

sua utilização e, nomeadamente, a sua colocação à venda ou a sua compra. A conjugação destas proibições tem por efeito tornar impossível a detenção das espécies protegidas.

19 A este respeito, deve observar-se que, a fim de garantir uma protecção completa e eficaz das aves no território de todos os Estados-membros, é indispensável que as proibições consagradas na directiva sejam expressamente previstas nas legislações nacionais. Ora, a regulamentação francesa não contém qualquer proibição relativa à detenção das aves protegidas, permitindo deste modo a detenção de aves capturadas ou obtidas de modo ilícito, nomeadamente quando o tiverem sido fora do território francês. Além disso convém declarar que, como o Governo francês o admitiu, a lista das aves cuja detenção é autorizada nos termos da regulamentação francesa não corresponde ao número restrito de espécies de aves que são susceptíveis de ser detidas em conformidade com o anexo III da directiva.

20 Consequentemente a terceira acusação deve ser considerada procedente.

Quarta acusação: não transposição do artigo 7.° da directiva

21 Dado que a Comissão declarou no decorrer da audiência que considerava a quarta acusação, relativa à não transposição do artigo 7.° da directiva como tendo ficado sem objecto face às alterações da regulamentação francesa ocorridas em 1987, deve declarar-se, a este respeito, uma desistência parcial do pedido da Comissão que tem origem na actuação da requerida.

Quinta acusação: não aplicação do n.° 4 do artigo 7.° da directiva

22 Durante a audiência, a Comissão indicou igualmente que a acusação relativa à caça à rola-comum no Médoc já não fazia objecto do pedido. Com efeito a Comissão admitiu que o acórdão do Conseil d'État que anulava vários arrêtés que autorizavam a caça à rola-comum no Médoc torna, quanto a este ponto, a regulamentação nacional conforme às exigências da directiva. Dado que o acórdão do Conseil d'État em questão é de 7 de Dezembro de 1984, ou seja, anterior ao parecer fundamentado de 20 de Fevereiro de 1985, deve verificar-se que a Comis-

são reconheceu, pela sua desistência parcial, que a sua quinta acusação não tinha fundamento.

Sexta acusação: não respeito do n.° 1 do artigo 8.° da directiva

23 A Comissão afirma que, no que respeita a certos departamentos franceses, o arrêté de 27 de Julho de 1982 autoriza a utilização de substâncias viscosas para a captura de tordos e que os arrêtés de 7 de Setembro e de 15 de Outubro de 1982 permitem a captura da laverca por meio de redes horizontais denominadas «pantes» ou «matoles». Ora, a utilização de substâncias viscosas e de redes horizontais é expressamente proibida pelo n.° 1 do artigo 8.° da directiva conjugado com a alínea a) do anexo IV do mesmo diploma.

24 A Comissão é de opinião que a utilização das substâncias viscosas e das redes horizontais não pode ser justificada pelo n.° 1, alínea c), do artigo 9.° da directiva, dado que estes meios de captura não constituem métodos selectivos e não permitem, portanto, uma «exploração judiciosa de certas aves em pequenas quantidades» nos termos da directiva.

25 O Governo francês considera que estas medidas, que foram notificadas à Comissão em 25 de Maio de 1983, são justificadas por força do n.° 1, alínea c), do artigo 9.° da directiva, uma vez que estas capturas seriam estritamente controladas no plano territorial, temporal e pessoal, a fim de assegurar o carácter selectivo das mesmas.

26 O Governo francês refere a este respeito que as capturas por meio de substâncias viscosas e de redes horizontais estão sujeitas a um regime de autorizações individuais extremamente estrito e controlado. Com efeito, os arrêtés sobre o problema especificam não só os locais e o período de captura mas limitam igualmente o número e a superfície dos meios de captura bem como o número máximo de capturas permitido. Além disso as autoridades públicas fiscalizam o respeito destas condições de captura.

27 Em primeiro lugar convém observar que os Estados-membros estão habilitados a prever derrogações às proibições do n.° 1 do artigo 8.° da directiva em conformidade com o artigo 9.° da mesma, nomeadamente com base na alínea c) do seu n.° 1.

28 A fim de verificar a conformidade de uma legislação com os diversos critérios previstos no n.° 1, alínea c), do artigo 9.° da directiva é necessário examinar, como o Tribunal o declarou no seu acórdão de 8 de Julho de 1987 (Comissão/Itália, já citado, se esta legislação garante que a derrogação é aplicada de modo estritamente controlado e selectivo, por forma a que as capturas de aves sejam feitas criteriosamente e em pequenas quantidades. A este respeito decorre, além do mais, do artigo 2.° conjugado com o décimo primeiro considerando da directiva que o critério das pequenas quantidades não tem carácter absoluto, referindo-se à manutenção da população total e à situação reprodutiva da espécie em causa.

29 Convém sublinhar que as disposições francesas relativas à captura dos tordos e das rolas-comuns em certos departamentos têm uma natureza muito específica. Com efeito, os referidos arrêtés fazem depender a concessão das autorizações de captura de um número importante de condições restritivas.

30 Além disso, é conveniente verificar que a Comissão não demonstrou que a regulamentação francesa permite capturas incompatíveis com uma exploração criteriosa de determinadas aves em pequenas quantidades. Com efeito, a Comissão não contestou o argumento da requerida segundo o qual o número das capturas se eleva a uma percentagem mínima da população abrangida.

31 Deve acrescentar-se que a requerida notificou à Comissão estas derrogações, em conformidade com o n.° 4 do artigo 9.° da directiva, e que se mostrou disposta a alcançar um acordo com a Comissão sobre as modalidades destes dois métodos de caça. Esta tentativa não foi seguida, todavia, de qualquer tomada de posição por parte da Comissão.

32 Resulta do que precede que as disposições francesas em causa não podem ser consideradas, face ao processo, incompatíveis com as exigências do n.° 1, alínea c), do artigo 9.° da directiva.

33 Deste modo a sexta acusação não deve ser considerada procedente.

34 Assim deve reconhecer-se que a República Francesa, ao não adoptar nos prazos fixados as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

Quanto às despesas

35 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida é condenada nas despesas. No entanto segundo o primeiro parágrafo do n.° 3 do mesmo artigo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas despesas, no todo ou em parte. Tendo a Comissão obtido ganho de causa apenas em relação a alguns dos seus pedidos, cada uma das partes deve suportar as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

declara e decide:

1) **A República Francesa, ao não adoptar nos prazos fixados as disposições legislativas regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Direc-**

tiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

2) Cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Mackenzie Stuart Due Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris O'Higgins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 27 de Abril de 1988.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart