# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

20 de Setembro de 2007 *

No processo C-304/05,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 29 de Julho de 2005,

**Comissão das Comunidades Europeias,** representada por M. van Beek e D. Recchia, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

**República Italiana,** representada por I. M. Braguglia e G. Fiengo, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, E. Juhász, R. Silva de Lapuerta (relator), J. Malenovský e T. von Danwitz, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 19 de Abril de 2007,

profere o presente

## Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, no âmbito do projecto relativo ao alargamento e renovação da zona de esqui de Santa Caterina Valfurva (pistas denominadas «Bucaneve» e «Edelweiss») e à criação das correspondentes infra-estruturas, com vista aos campeonatos do mundo de esqui alpino de 2005 na zona de protecção especial IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio (a seguir «parque»):

— tendo autorizado medidas susceptíveis de ter um impacto significativo na referida zona, sem as sujeitar a uma avaliação adequada das suas incidências no

sítio em causa à luz dos objectivos de preservação do mesmo e, de qualquer modo, sem respeitar as disposições que apenas permitem realizar um projecto, não obstante as conclusões negativas da avaliação das incidências e na falta de outras soluções, por razões imperativas de reconhecido interesse público e só após ter adoptado e comunicado à Comissão todas as medidas compensatórias necessárias para garantir a protecção da coerência global da rede Natura 2000;

— não tendo adoptado medidas para evitar a deterioração dos habitats naturais e dos habitats das espécies, bem como as perturbações que atingem as espécies para as quais esta zona foi designada; e

— não tendo conferido à referida zona um estatuto jurídico de protecção que permitisse garantir, em especial, a sobrevivência e a reprodução das espécies de aves mencionadas no 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 79/409»), bem como a reprodução, a muda e a migração das espécies migratórias não referidas neste anexo e cuja ocorrência seja regular;

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.os 2 a 4, e 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 92/43»), bem como do artigo 4.º, n.os 1 e 2, da Directiva 79/409.

## Quadro jurídico comunitário

2 A Directiva 92/43 tem por objectivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado CE é aplicável.

3 O décimo considerando desta directiva enuncia:

«Considerando que qualquer plano ou programa susceptível de afectar de modo significativo os objectivos de conservação de um sítio designado ou a designar no futuro deve ser objecto de avaliação adequada.»

4 O artigo 3.º, n.º 1, da referida directiva determina:

«É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada 'Natura 2000'. Esta rede, formada por sítios que alojam tipos de habitats naturais constantes do anexo I e habitats das espécies constantes do anexo II, deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

A rede Natura 2000 compreende também as zonas de protecção especial designadas pelos Estados-Membros nos termos da Directiva [79/409].»

5 O artigo 4.º da Directiva 92/43 rege o procedimento que permite o estabelecimento da referida rede Natura 2000, bem como a designação das zonas especiais de conservação pelos Estados-Membros.

6 O artigo 6.º desta directiva, que estabelece as medidas de conservação para as referidas zonas, 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.»

7 O artigo 7.º da referida directiva dispõe:

«As obrigações decorrentes dos n.os 2, 3 e 4 do artigo 6.º substituem as decorrentes do n.º 4, primeira frase, do artigo 4.º da Directiva [79/409], no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da [referida] directiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da [D]irectiva [79/409], se esta for posterior.»

8 A Directiva 79/409 tem por objectivo a protecção, a gestão e o controlo de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-Membros ao qual é aplicável o Tratado.

9 O artigo 4.º desta directiva prevê, para as espécies mencionadas no anexo I, medidas de conservação especial respeitantes ao seu habitat, de modo a garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução na sua área de distribuição. Este artigo dispõe:

«1. As espécies mencionadas no anexo I são objecto de medidas de conservação especial respeitantes ao seu habitat, de modo a garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução na sua área de distribuição.

Para o efeito, tomar-se-ão em consideração:

a) As espécies ameaçadas de extinção;

b) As espécies vulneráveis a certas modificações dos seus habitats;

c) As espécies consideradas raras, porque as suas populações são reduzidas ou porque a sua repartição local é restrita;

d) Outras espécies necessitando de atenção especial devido à especificidade do seu habitat.

Ter-se-á em conta, para proceder às avaliações, quais as tendências e as variações dos níveis populacionais.

Os Estados-Membros classificarão, nomeadamente, em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados, em número e em extensão, para a conservação destas últimas na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva.

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.

[...]

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.»

**Parque**

*Estatuto do parque em direito interno*

10 O parque foi criado pela Lei n.º 740, de 24 de Abril de 1935, inicialmente apenas no território das províncias de Trentino e de Bolzano, com o objectivo de proteger e promover a flora, incrementar a fauna e preservar as formações geológicas especiais e a beleza das paisagens.

11 Por Decreto do Presidente da República de 23 de Abril de 1977, o território do parque foi alargado às zonas de Cancano e de Livigno, bem como aos montes Sobretta, Gavia e Serottini, situados no território das províncias de Sondrio e de Brescia, no território da Região da Lombardia.

12 O parque é uma zona protegida na acepção da Lei-Quadro n.º 394, de 6 de Dezembro de 1991, relativa às zonas nacionais de protecção. Esta lei enuncia os princípios fundamentais que regem as referidas zonas, para efeitos de garantir e promover, de uma forma coordenada, a conservação e a valorização do património natural do país.

13 Por Decreto do Presidente do Conselho de Ministros de 23 de Novembro de 1993, foi constituído o Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio (a seguir «Consorzio»). Um estatuto define as competências e as atribuições do Consorzio.

14 Em conformidade com o artigo 4.º do referido estatuto, o Consorzio é chamado a garantir, na gestão do parque, a protecção da Natureza e a conservação das paisagens.

*Estatuto do parque em direito comunitário*

15 Em 1998, o parque foi classificado como zona de protecção especial, na acepção do artigo 4.º da Directiva 79/409. É designado, no capítulo «Regione Lombardia», sob o número IT 2040044.

16 De acordo com um formulário de dados estabelecido pela República Italiana em 1998, nos termos da Decisão 97/266/CE da Comissão, de 18 de Dezembro de 1996, relativa a um formulário para as informações sobre sítios para os sítios da rede Natura 2000 propostos (JO 1997, L 107, p. 1), o parque abriga numerosas espécies de aves protegidas por força do anexo I da Directiva 79/409 — a águia-real (*Aquila chrysaetos*), o falcão-peregrino (*Falco peregrinus*), o falcão-abelheiro (*Pernis apivorus*), a galinha-do-mato (*Bonasa bonasia*), o lagópode-branco (subespécie alpina) (*Lagopus mutus helveticus*), o galo-lira (*Tetrao tetrix*), o tetraz (*Tetrao*

*urogallus*) e o peto-preto (*Dryocopus martius*) —, bem como três espécies de aves migratórias — o gavião (*Accipiter nisus*), a águia-de-asa-redonda (*Buteo buteo*) e a trepadeira-dos-muros (*Tichodroma muraria*).

17 Um outro formulário de dados, de 14 de Maio de 2004, refere a presença, na referida zona, de outras espécies constantes do anexo I da Directiva 79/409, designadamente o quebra-osso (*Gypaetus barbatus*), o milhano (*Milvus milvus*), o tarambola-carambola (*Charadrius morinellus*), o mocho de Tengmalm (*Aegolius funereus*), o mocho-pigmeu (*Glaucidium passerinum*), o bufo-real (*Bubo bubo*), o peto-de-cabeça-cinzenta (*Picus canus*) e a perdiz-grega (*Alectoris graeca saxatilis*).

## Matéria de facto

18 Em 4 de Outubro de 1999, um projecto de trabalhos para a renovação da zona de esqui de Santa Caterina Valfurva, bem como das infra-estruturas anexas, foi apresentado às autoridades regionais com vista aos campeonatos do mundo de esqui alpino de 2005.

19 Este projecto previa a realização, numa zona florestal, de um corredor para as pistas de esqui. Referia-se também à construção de um teleférico que, desde a entrada de Santa Caterina, devia levar à localidade de Plaghera e, numa segunda fase, à de Valle dell'Alpe. Previa, além disso, uma ligação entre Valle dell'Alpe e Costa Sobretta, graças a um teleférico de um só cabo com quatro lugares. O projecto comportava ainda outros trabalhos estreitamente ligados à renovação considerada, a saber, a realização de uma estação de partida, de um campo de esqui, de um parque de estacionamento próximo da estação de partida, a modificação da pista «Edelweiss», a construção de uma ponte sobre o rio Frodolfo, de um refúgio em Valle dell'Alpe e das suas vias de acesso, de uma instalação da produção de neve programável e de um entreposto para veículos.

20 Com o Decreto n.º 13879, de 30 de Maio de 2000, a Região da Lombardia, com base num estudo efectuado por um arquitecto para as sociedades Montagne di Valfurva e Santa Caterina Impianti, deu parecer favorável à compatibilidade do projecto com o ambiente, ressalvado o respeito de uma série de condições de carácter geral e de condições específicas ligadas à execução dos diversos elementos do projecto. O referido decreto precisava que, no quadro dos procedimentos de autorização posteriores, haveria que verificar o respeito das referidas condições, bem como de determinadas proibições e das compensações previstas em matéria ambiental.

21 No preâmbulo do estudo a que se refere o referido decreto, indicava-se que o estado das instalações de esqui e das infra-estruturas da zona em causa se tornara obsoleto e que a sua modernização era necessária, igualmente com o objectivo de obter uma subvenção para o projecto considerado.

22 De acordo com este estudo, não foram tomados em consideração nem o efeito do aumento da pressão antropogénica nas espécies cuja actividade reprodutora é sensível à presença humana, designadamente o lagópode-branco e a marmota, nem as consequências possíveis para os invertebrados e os anfíbios, nem os efeitos sobre o trajecto migratório das aves limícolas.

23 Segundo o referido estudo, as incidências no ambiente e as questões relativas às medidas de moderação, compensação e fiscalização dos efeitos pelos trabalhos previstos nas diversas componentes ambientais foram examinados de forma sumária, e a componente «flora, vegetação e habitat» apenas analisada pontualmente. Este estudo concluía, por conseguinte, pela necessidade de prever um projecto de retoma morfológica e ambiental que se ocupasse da questão da arborização dos locais uma vez terminados os trabalhos.

24 O referido estudo continha as seguintes conclusões:

«[...]

A falta de realização dos trabalhos poderá ter como consequência um lento, mas inelutável, declínio económico, não apenas na região de Santa Caterina, mas em toda a zona de esqui. Por conseguinte, é essencial apoiar a realização da proposta de desenvolvimento das instalações de subida e de realização de novas pistas, com as infra-estruturas anexas, devido ao valor socioeconómico, especialmente do ponto vista turístico.

[...]

Pode considerar-se que os trabalhos projectados são respeitadores do ambiente, nas seguintes condições:

— que todo o projecto de requalificação das instalações e de activação das novas instalações e serviços fique sujeito à realização de um parque de estacionamento a montante do centro urbano de Santa Caterina, enquanto suporte lógico da construção de novas instalações. Atendendo à natureza e importância económica do projecto do parque de estacionamento e atentos os limites contributivos autorizados a nível comunitário, importa frisar que é possível que as instalações sejam principalmente autofinanciadas pelos interessados.

[...]

— para limitar ao máximo o corte de árvores, as movimentações de terras e a largura da ponte sobre o Frodolfo, a largura mínima da pista de ligação, prevista inicialmente para 40 metros, deverá ser reduzida a 20 metros. [...]

[...]

— as infra-estruturas do vale (tribunas, cabinas dos comentadores e dos cronometristas) deverão ser objecto de um projecto especial. [...]

— a largura da banda a desarborizar para a realização das instalações de subida deverá limitar-se estritamente à imposta pelas normas de segurança das instalações. [...]

— a pista de ligação entre as pistas de esqui existentes e a nova estação de chegada/ /partida de Plaghera deverá ser redimensionada para reduzir as movimentações de terras.

[...]

— para reduzir as movimentações de terras e a modificação dos locais que daí resultarão, a via de ligação entre a estação de chegada e o refúgio de Valle dell'Alpe, bem como o entreposto para as cabinas, não deverão ser realizados. [...]

— a nova via transitável prevista para as obras do teleférico de Valle dell'Alpe-Costa Sobretta, considerando a alteração excessiva dos locais que causará, não deve ser realizada. [...]

— dada a grande qualidade natural de locais (revestimento vegetal de prados naturais, plantas vivazes, vegetação rupestre e de morena, carácter paisagístico típico que associa as linhas maciças verticais das paredes rochosas e as linhas cortadas dos cumes) e os diversos riscos para o quadro ambiental acima referidos, o projecto definitivo [...] deverá respeitar todas as indicações nos diferentes domínios (flora, fauna, ecossistemas, geologia, hidrogeologia, estabilidade das encostas [...]), a fim de permitir uma avaliação das intervenções previstas relativamente aos níveis elevados de protecção da natureza alpina dos locais.

Se os trabalhos puderem ser iniciados, o projecto definitivo deverá ainda incluir [...] as seguintes previsões: [...]

— a perda do património florestal resultante do abate deverá ser compensada por novas plantações que representem o dobro das árvores abatidas. [...]

— todos os [locais em que] [foram deslocadas] terras deverão ser arranjados e cobertos de vegetação. [...]

— as vias de serviço (aquedutos, escoamento, electricidade e instalações de neve artificial) deverão ser subterrâneas. A colocação de linhas eléctricas aéreas próximas das instalações de subida deverá ser proibida.

— É necessário e indispensável prever um projecto de recuperação morfológica e ambiental que se proponha resolver de forma definitiva a questão do reverdecimento dos locais, uma vez terminados os trabalhos. [...]

As condições seguintes deverão ser preenchidas antes da prossecução do projecto definitivo:

— no que concerne à hidrogeologia, deverão ser tratados os problemas relativos às consequências da realização das pistas de esqui e do impacto dos estaleiros sobre a situação hidrogeológica do território em Valle dell'Alpe e na encosta sul de Costa Sobretta;

— no que se refere à situação hidrogeológica e à geomecânica, devem ser realizadas análises específicas e estudos de circulação das águas subterrâneas. [...]

— deve ser realizada uma verificação adequada, nas paredes em causa, das alterações dos equilíbrios geomorfológicos das formações aflorantes. [...]

No que toca à componente ambiental da fauna, é indispensável parametrizar de novo o efeito dos trabalhos no seu contexto global [...]»

25 Posteriormente, em Setembro de 2000, a Região da Lombardia encarregou o Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicate alle Aree Alpine (Instituto de Investigação para a Ecologia e a Economia Aplicadas às Áreas Alpinas, a seguir «IREALP») de elaborar um relatório referente à avaliação do impacto no ambiente do projecto em questão.

26 Este relatório era concebido como uma análise de exequibilidade que deveria abranger os aspectos ligados à valorização ambiental, as acções de correcção, os trabalhos de engenharia ambiental e a revalorização ambiental considerados necessários para executar um projecto preliminar, que passaria mais tarde a definitivo.

27 O projecto controvertido foi alterado mais tarde, nomeadamente para integrar um alargamento da pista «Edelweiss», cuja largura passaria de 20 metros para quase 50 metros.

28 Em Setembro de 2002, o IREALP tornou público o seu relatório sobre a avaliação do impacto das medidas projectadas. Esse relatório descrevia de uma forma sintética a parte do sítio no qual incidia o projecto em questão como uma «floresta de epíceas com poucas espécies raras, mas dotada de uma grande diversidade característica das florestas subalpinas, muito frágil e de regeneração lenta».

29 O referido relatório constatava a «presença de animais com um interesse particular que nidificam na floresta: açor, peto-preto, pica-pau-malhado grande e peto-verde». Este relatório mencionava, entre os principais impactos do referido projecto durante a fase dos trabalhos, a «redução do habitat florestal que permite a nidificação das espécies que apresentam um interesse para a conservação».

30 Resulta das conclusões do relatório do IREALP que as linhas orientadoras que o estudo pôde tomar em consideração não estavam ainda completamente definidas, mas foram objecto de uma evolução progressiva, designadamente com base nos conhecimentos e nas precisões que apareceram ao longo do processo de realização do projecto em causa. Indicava-se também que o relatório constituía a oportunidade de introduzir outras propostas de melhoria da avaliação ambiental da gestão do conjunto das áreas de esqui.

31 O relatório especificava, igualmente, o seguinte:

«Embora o processo possa ser considerado positivo, contém, por outro lado, aspectos menos positivos, uma vez que reflecte a necessidade de definir outras determinações de certos aspectos técnicos também importantes que implicarão provavelmente precisões técnicas ao longo das próximas fases. É manifesto que o presente estudo exprime também este limite e deve, por conseguinte, ser considerado um documento de orientação para as decisões que alerta para os riscos e apresenta sugestões a fim de resolver os problemas, mais do que como uma medida precisa dos impactos que os trabalhos previstos terão no ambiente. Apreciações mais detalhadas destes impactos [...] poderão ser prestadas futuramente em estudos relativos ao impacto no ambiente que acompanharão a evolução das linhas orientadoras actuais [...]»

32 As conclusões do relatório enunciavam uma série de avaliações relativamente à exequibilidade numa perspectiva ambiental das linhas orientadoras do projecto estudado. Realçavam o seguinte:

«Em qualquer caso, a continuação das actividades de concepção deve prever uma redução significativa das interferências no ambiente relativamente às hipótese iniciais, objectivo [para a realização do qual] se poderão utilizar também as sugestões na matéria constantes do presente relatório. [Este objectivo deve ser

prosseguido] com determinação quanto aos trabalhos no Valle dell'Alpe, para os quais será necessário realizar um estudo específico do impacto no ambiente quando todos os trabalhos previstos forem especificados.»

33 Em 3 de Outubro de 2002, o Consorzio declarou aprovar as linhas de orientação geral e as medidas de acção preconizadas no relatório do IREALP, bem como as propostas nele contidas.

34 Em 14 de Fevereiro de 2003, o Consorzio emitiu uma autorização relativa ao projecto de extensão e de renovação das pistas de esqui alpino «Bucaneve» e «Edelweiss», bem como das infra-estruturas anexas na localidade de Santa Caterina Valfurva (a seguir «autorização de 14 de Fevereiro de 2003»). O Consorzio considerou que os trabalhos previstos estavam em conformidade com o conteúdo daquele relatório. Esclareceu, no entanto, que a autorização era concedida na medida em que essa conformidade existisse. A autorização estava ainda subordinada ao respeito de uma série de condições e de prescrições.

35 Desde Fevereiro de 2003, cerca de 2 500 árvores foram cortadas numa superfície de 50 metros de largura por 500 metros de comprimento, a uma altitude entre 1 700 e 1 900 metros. Além disso, a renovação das pistas e das infra-estruturas de esqui de Santa Caterina Valfurva, na zona de protecção especial IT 2040044, teve por efeito fraccionar completamente o habitat das aves presentes no local.

36 Em 19 de Junho de 2003, na sequência das indicações que figuram no relatório do IREALP, foi apresentado um novo projecto, acompanhado de um estudo complementar do município de Valfurva sobre o impacto ambiental. Em Julho de 2003, foi iniciado um procedimento de avaliação do impacto no ambiente que terminou por um parecer relativo à parte do projecto situado entre Plaghera, Costa Sobretta e Valle dell'Alpe.

37 Em 20 de Agosto de 2003, o Consorzio deu parecer negativo quanto à compatibilidade do projecto com o ambiente, por desrespeito das indicações constantes do relatório do IREALP.

38 Em 16 de Outubro de 2003, foi assinado um documento pela Região da Lombardia, o Consorzio, o comité organizador dos campeonatos do mundo de esqui e o responsável do programa-quadro relativo ao projecto com o objectivo de esclarecer alguns pontos controversos do projecto. Este acordo previa:

— a determinação das modalidades de recolha dos pareceres, com vista a finalizar os procedimentos regionais de avaliação;

— a adopção de uma perspectiva global das intervenções sujeitas a exame, coordenando tanto quanto possível os procedimentos em causa;

— a garantia do respeito das condições fixadas pelo comité director do Consorzio;

— a confirmação da localização da estação intermédia de Plaghera e do refúgio em Valle dell'Alpe;

— o reexame e a adaptação dos projectos referentes às intervenções no local de Santa Caterina-Plaghera em função das exigências de fiscalização fixadas pelo Consorzio.

39 Mediante o Decreto n.º 20789, de 28 de Novembro de 2003, a Região da Lombardia concluiu que o projecto de renovação das instalações de ascensores e de serviços anexos no território do município de Valfurva era compatível com o ambiente da zona de protecção especial IT 2040044.

40 O referido decreto, que retoma as conclusões de uma avaliação dos impactos efectuada pela Direzione Generale Agricoltura (Direcção-Geral da Agricultura) da Região da Lombardia, confiou a fiscalização do respeito das condições estabelecidas, quer durante a fase da aprovação dos projectos quer durante a fase de execução destes, ao município de Valfurva. Além disso, previa que os projectos definitivos deviam ser completados por uma série de prescrições, entre as quais a apresentação de um estudo do impacto dos trabalhos.

**Fase pré-contenciosa**

41 Nos termos do artigo 226.º CE, a Comissão, por ofício de 19 de Dezembro de 2003, convidou a República Italiana a apresentar as suas observações quanto à situação da zona de protecção especial IT 2040044.

42 Não tendo obtido resposta a este ofício, a Comissão dirigiu à República Italiana, em 9 de Julho de 2004, um parecer fundamentado.

43 A República Italiana respondeu às acusações formuladas pela Comissão nesse parecer fundamentado transmitindo-lhe várias comunicações ministeriais.

44 Considerando que os elementos de resposta fornecidos não eram satisfatórios, a Comissão intentou a presente acção.

**Quanto à acção**

45 A Comissão formula quatro acusações contra a República Italiana, das quais as três primeiras dizem respeito à Directiva 92/43 e a quarta à Directiva 79/409.

*Quanto à primeira acusação, relativa à violação das disposições conjugadas dos artigos 6.º, n.º 3, e 7.º da Directiva 92/43*

Argumentos das partes

46 A Comissão entende que a autorização de 14 de Fevereiro de 2003 não se baseava numa avaliação adequada dos impactos ambientais da decisão de alargamento das pistas de esqui «Bucaneve» e «Edelweiss» e de implantação de numerosas infra-estruturas anexas.

47 A Comissão realça que o relatório do IREALP não contém uma avaliação adequada dos efeitos dos trabalhos previstos na zona de protecção especial IT 2040044.

48 Salienta que a referida zona abriga numerosas espécies de aves protegidas, como resulta das indicações que figuram no *Atlas of European Breeding Birds*, obra que recolhe estudos feitos por mais de 10 000 ornitólogos de toda a Europa e é considerada uma obra extremamente fiável no que concerne às aves que nidificam na Europa.

49 Além disso, a Comissão observa que, não obstante o relatório do IREALP conter recomendações úteis, estas não foram tomadas devidamente em conta no quadro da autorização de 14 de Fevereiro de 2003.

50 Daí conclui a Comissão que a referida autorização foi concedida sem que as autoridades nacionais tivessem a certeza de que os trabalhos considerados não tinham efeitos prejudiciais para a integridade da zona de protecção especial em causa.

51 A República Italiana refere que deve ser feita uma distinção entre dois tipos de trabalhos, a saber, por um lado, aqueles para os quais o procedimento de avaliação do impacto no ambiente teve lugar e para os quais foram indicadas as medidas a adoptar para limitar esse impacto e, por outro, aqueles para os quais, com base no relatório do IREALP, foram previstos ajustamentos.

52 A República Italiana indica que, para a primeira categoria de trabalhos, que compreende as obras realizadas entre Plaghera e Valle dell'Alpe, importa determinar se as autoridades competentes procederam a uma avaliação dos interesses ambientais presentes na zona de protecção especial IT 2040044. Para os outros trabalhos, a saber, as obras realizadas entre Santa Caterina e Plaghera, importa verificar se o mesmo procedimento teve lugar e se o adiamento para uma fase posterior de afinamento do projecto para a determinação das medidas de redução das repercussões no ambiente está em conformidade com as disposições da Directiva 92/43.

53 A República Italiana sustenta que o Decreto Regional n.º 13879, de 30 de Maio de 2000, embora não faça expressa referência à avaliação do impacto ambiental, foi adoptado após uma análise dos elementos de referência enunciados nessa directiva.

54 No entender da República Italiana, daí resulta que a avaliação que constitui a base deste decreto reveste um valor incontornável para qualquer decisão de autorização posterior.

Apreciação do Tribunal de Justiça

55 Há que constatar, a título preliminar, que as partes estão de acordo quanto ao facto de que os trabalhos de renovação das pistas de esqui e de implantação das infra-estruturas anexas eram de molde a exigir que se procedesse a uma avaliação prévia do impacto no ambiente, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43.

56 Esta disposição institui um procedimento de avaliação destinado a garantir, graças a uma fiscalização prévia, que um plano ou projecto não directamente relacionado com a gestão do sítio em causa, mas susceptível de o afectar de forma significativa, só seja autorizado desde que não afecte a sua integridade (v. acórdãos de 7 de Setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Colect., p. I-7405, n.º 34, a seguir «acórdão Waddenzee», e de 26 de Outubro de 2006, Comissão/Portugal, C-239/04, Colect., p. I-10183, n.º 19, a seguir «acórdão Castro Verde»).

57 No que toca ao conceito de «avaliação adequada», na acepção do artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43, importa observar que esta não define nenhum método particular para a realização da mesma.

58 No entanto, o Tribunal já declarou que esta avaliação deve ser concebida de forma que as autoridades competentes possam ter a certeza de que um plano ou um projecto é desprovido de efeitos prejudiciais para a integridade do sítio em causa, uma vez que, quando subsista uma incerteza quanto à inexistência de tais efeitos, as referidas autoridades deverão recusar a autorização solicitada (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Waddenzee, n.os 56 e 57, e Castro Verde, n.º 20).

59 Quanto aos elementos com base nos quais as autoridades competentes podem adquirir a certeza necessária, o Tribunal esclareceu que deve ser excluído que subsista alguma dúvida razoável do ponto de vista científico, entendendo-se que as referidas autoridades se devem apoiar nos melhores conhecimentos científicos na matéria (v. acórdãos, já referidos, Waddenzee, n.os 59 e 61, e Castro Verde, n.º 24).

60 Por conseguinte, importa verificar se, no caso em apreço, os efeitos dos trabalhos controvertidos sobre a integridade do sítio em causa foram examinados antes da concessão de autorização de 14 de Fevereiro de 2003, em conformidade com os parâmetros acima enunciados.

61 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal que antes da concessão de autorização tinha sido feito um determinado número de reflexões preparatórias. As avaliações susceptíveis de ser consideradas adequadas, na acepção do artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43, são, por um lado, o estudo do impacto no ambiente estabelecido em 2000 e, por outro, o relatório apresentado em 2002 (v. n.os 21 a 24 e n.os 25 a 32 do presente acórdão).

62 No que concerne, por um lado, ao estudo acima mencionado, efectuado por um arquitecto por conta de duas empresas de obras públicas, há que observar que, muito embora aborde a questão dos efeitos dos trabalhos considerados na fauna e na flora da zona, sublinha o carácter sumário e pontual do exame das repercussões no ambiente resultantes do alargamento das pistas de esqui e da construção das infra-estruturas anexas.

63 Importa realçar também que é o próprio estudo que refere um número considerável de elementos que não foram tomados em consideração. É assim que preconiza, designadamente, análises morfológicas e ambientais suplementares, bem como um novo exame dos efeitos dos trabalhos, no contexto global, na fauna selvagem em geral e na situação de determinadas espécies protegidas, em particular na zona de floresta a abater.

64 Além disso, o referido estudo considera que a realização dos trabalhos considerados, desejável do ponto de vista económico, deve respeitar um grande número de condições e de prescrições de protecção.

65 Cabe concluir que o referido estudo não constitui uma avaliação adequada em que as autoridades nacionais se pudessem basear com vista à concessão de uma autorização dos trabalhos controvertidos em conformidade com o artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 92/43.

66 No tocante, por outro lado, ao relatório do IREALP, apresentado em 2002, há que observar que descreve igualmente os trabalhos considerados, examinando o seu impacto no regime hidrológico e na geomorfologia, bem como na vegetação da zona. No que se refere às espécies pelas quais o sítio foi classificado como zona de protecção especial, este relatório não comporta uma análise exaustiva das aves selvagens aí presentes.

67 Se é verdade que o relatório do IREALP indica que as principais perturbações que ameaçam a fauna provêm da destruição dos ninhos na fase de desarborização e da fragmentação do habitat, esse relatório é, no entanto, caracterizado por numerosas constatações de natureza preliminar e pela ausência de conclusões definitivas. Com efeito, salienta a importância das avaliações a realizar progressivamente, nomeadamente com base em conhecimentos e precisões susceptíveis de aparecerem ao longo do processo de realização do projecto. Foi, aliás, concebido como uma oportunidade para permitir a apresentação de outras propostas de melhoria do balanço ambiental das operações consideradas.

68 Decorre destes elementos que o relatório do IREALP também não pode ser considerado uma avaliação adequada do impacto dos trabalhos controvertidos na zona de protecção especial IT 2040044.

69 Resulta do conjunto das considerações que precedem que quer o estudo de 2000 quer o relatório de 2002 se caracterizam por lacunas e pela falta de constatações e de conclusões completas, precisas e definitivas, susceptíveis de dissipar qualquer dúvida científica razoável quanto aos efeitos dos trabalhos que estavam previstos para a zona de protecção especial em questão.

70 Ora, constatações e conclusões dessa natureza eram indispensáveis para que as autoridades competentes pudessem ter a certeza necessária para tomar a decisão de autorização dos referidos trabalhos.

71 Nestas condições, a autorização de 14 de Fevereiro de 2003 não era conforme com o artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43.

72 Quanto aos estudos posteriores, basta observar que não podem ser considerados pertinentes, uma vez que foram elaborados quer no decurso dos trabalhos quer após a sua realização, isto é, após a concessão da autorização de 14 de Fevereiro de 2003.

73 Por conseguinte, deve considerar-se provado o incumprimento do artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43.

*Quanto à segunda acusação, relativa à violação das disposições conjugadas dos artigos 6.º, n.º 4, e 7.º da Directiva 92/43*

Argumentos das partes

74 A Comissão considera que era evidente que os trabalhos previstos podiam prejudicar gravemente a integridade da zona em questão. Ora, não foi seriamente considerada nenhuma alternativa. Com efeito, o Decreto Regional n.º 13879, de 30 de Maio de 2000, tinha evocado a possibilidade de não renovar as pistas de esqui «Bucaneve» e «Edelweiss», mantendo na medida do possível o traçado actual, para posteriormente deixar de defender esta posição.

75 Daí deduz a Comissão que o projecto foi autorizado quando existiam outras soluções menos prejudiciais para o ambiente da referida zona, que não foram entretanto tomadas em consideração pelas autoridades nacionais.

76 A Comissão alega também que a realização dos trabalhos não era justificada por razões imperativas de reconhecido interesse público. Além disso, não tinha sido prevista nenhuma medida compensatória.

77 A República Italiana sustenta que os trabalhos controvertidos foram objecto de um duplo processo de autorização. Assim, a parte inicial do traçado e as instalações entre Santa Caterina e Plaghera foi considerada compatível com o ambiente por força do Decreto Regional n.º 13879, de 30 de Maio de 2000, completado por um parecer favorável posterior do Conselho Regional da Lombardia. Para a parte do projecto situada entre Plaghera e Valle dell'Alpe, foi iniciada uma fase de revisão do

projecto após indicações que constavam do relatório do IREALP, a fim de dar início ao processo de avaliação do impacto ambiental.

78 A República Italiana assinala que a Região da Lombardia tinha imposto, como condição prevista pelo Decreto Regional n.º 20789, de 28 de Novembro de 2003, que contém uma avaliação do impacto ambiental relativamente à zona situada entre Plaghera e Valle dell'Alpe, que fosse apresentado um estudo de impacto para todas as obras que também incidissem na zona entre Santa Caterina e Plaghera.

79 A República Italiana refere ainda que as autoridades competentes tiveram a certeza de que era necessário submeter à avaliação do impacto ambiental a totalidade das obras, incluindo as autorizadas pelo referido decreto regional.

Apreciação do Tribunal de Justiça

80 Em face da justeza da acusação baseada na violação do artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43, há que determinar se a autorização de 14 de Fevereiro de 2003 respeitava as exigências enunciadas no artigo 6.º, n.º 4, da directiva.

81 Esta disposição prevê que, no caso de, não obstante as conclusões negativas da avaliação feita em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, primeira frase, desta directiva, um plano ou projecto dever, contudo, ser realizado por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-Membro tomará, quando não existem soluções alternativas, todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000.

82 Como o Tribunal realçou nos n.os 35 e 36 do já referido acórdão Comissão/Portugal, o artigo 6.°, n.° 4, da mesma directiva deve, enquanto disposição derrogatória do critério de autorização enunciado no segunda frase do n.° 3 do referido artigo, ser objecto de interpretação estrita.

83 Importa realçar, além disso, que o artigo 6.°, n.° 4, da Directiva 92/43 só se pode aplicar após as repercussões de um plano ou de um projecto terem sido analisadas, nos termos do artigo 6.°, n.° 3, desta directiva. Com efeito, o conhecimento destas incidências à luz dos objectivos de conservação relativos ao local em causa constitui uma condição prévia indispensável à aplicação do referido artigo 6.°, n.° 4, pois, na falta destes elementos, nenhuma condição de aplicação desta disposição derrogatória pode ser examinada. O exame de eventuais razões imperativas de reconhecido interesse público e a existência de alternativas menos prejudiciais para a zona exigem, com efeito, uma ponderação no que se refere aos prejuízos causados ao sítio pelo plano ou projecto previsto. Além disso, com o objectivo de determinar a natureza de eventuais medidas compensatórias, devem ser identificados, com precisão, os impactos negativos no referido sítio.

84 Ora, decorre das considerações que precedem que as autoridades nacionais não dispunham destes dados no momento em que foi tomada a decisão de conceder a autorização de 14 de Fevereiro de 2003. Daí resulta que a autorização não pode ter sido baseada no artigo 6.°, n.° 4, da Directiva 92/43.

85 Por conseguinte, a autorização de 14 de Fevereiro de 2003 não era conforme com o artigo 6.°, n.° 4, da Directiva 92/43.

86 A acção da Comissão é, portanto, também procedente neste ponto.

*Quanto à terceira acusação, relativa à violação das disposições conjugadas dos artigos 6.º, n.º 2, e 7.º da Directiva 92/43*

Argumentos das partes

87 A Comissão alega que as autoridades nacionais não estavam habilitadas a conceder a autorização para os trabalhos de extensão e de renovação da zona de esqui alpino na medida que esses trabalhos eram susceptíveis de prejudicar gravemente a integridade do parque.

88 A Comissão observa que a zona em questão sofreu uma degradação significativa após os trabalhos autorizados pelo Consorzio. Lembra que a renovação das pistas de esqui alpino «Bucaneve» e «Edelweiss» levou ao corte de cerca de 2 500 árvores que constituíam um habitat importante para numerosas espécies de aves protegidas.

89 A República Italiana refere que o facto de a realização dos trabalhos controvertidos ter comportado determinados aspectos críticos e de a estes não se ter ainda obviado não significa que as intervenções consideradas não tenham sido correctamente apreciadas. Com efeito, quando são necessários trabalhos públicos de que resultem impactos negativos no ambiente, as disposições da Directiva 92/43 não implicam a proibição de realização desses trabalhos, mas a obrigação de adoptar as medidas de compensação adequadas.

90 A República Italiana entende que tais medidas devem ser implementadas, segundo as possibilidades, antes, durante e após a realização dos trabalhos em causa.

Apreciação do Tribunal de Justiça

91 Com o objectivo de avaliar a procedência da acusação suscitada, há que examinar a questão de saber se as actividades que atingem uma zona de protecção especial podem violar tanto o artigo 6.º, n.os 3 e 4, da Directiva 92/43, como foi constatado no caso em apreço nos n.os 73 e 85 do presente acórdão, como o n.º 2 do mesmo artigo.

92 Importa observar, a este respeito, que esta última disposição estabelece a obrigação de adoptar as medidas de protecção adequadas, que consistem em evitar que se produzam deteriorações, bem como perturbações, susceptíveis de ter efeitos significativos à luz dos objectivos da Directiva 92/43.

93 A referida obrigação corresponde ao objectivo enunciado no sétimo considerando desta directiva, segundo o qual cada zona de protecção especial deve integrar-se numa rede ecológica europeia coerente.

94 Quando, como no caso resulta do exame da primeira acusação, uma autorização para um plano ou projecto foi concedida em desrespeito do artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43, pode ser constatada uma violação do n.º 2 do referido artigo relativamente a uma zona de protecção especial quando é feita prova de deteriorações de um habitat ou de perturbações que atingem espécies para as quais a zona em questão foi designada.

95 No que se refere ao presente processo, há que lembrar que foi feito o abate de cerca de 2 500 árvores de um maciço florestal no interior da zona em questão, que constitui o habitat de espécies de aves protegidas, designadamente do açor, do lagópode branco, do peto-preto e do galo-lira. Consequentemente, os trabalhos controvertidos destruíram os sítios de reprodução das referidas espécies.

96 É, pois, forçoso concluir que os referidos trabalhos e as repercussões na zona de protecção especial IT 2040044 que deles resultaram eram incompatíveis com o estatuto jurídico de protecção de que deveria ter beneficiado a referida zona por força do artigo 6.°, n.° 2, da Directiva 92/43.

97 Por conseguinte, há que acolher o recurso da Comissão também neste ponto.

*Quanto à quarta acusação, relativa à violação do artigo 4.°, n.os 1 e 2, da Directiva 79/409*

Argumentos das partes

98 A Comissão entende que a análise das medidas adoptadas pelas autoridades nacionais demonstra que a zona de protecção especial IT 2040044 não beneficiou de um estatuto jurídico de protecção, em direito nacional, susceptível de garantir, designadamente, a sobrevivência e a reprodução das espécies de aves referidas no anexo I da Directiva 79/409, bem como a reprodução, a muda e a invernada das espécies migratórias não referidas no mesmo anexo e cuja ocorrência seja regular.

99 A Comissão considera que os trabalhos realizados na sequência da autorização de 14 de Fevereiro de 2003 são susceptíveis de prejudicar gravemente as espécies de aves presentes nesta zona de protecção especial, em particular durante o período de reprodução.

100 A Comissão esclarece que, se bem que a referida zona esteja sujeita a determinado número de regras, a decisão de 14 de Fevereiro de 2003 demonstra que as autoridades nacionais não adoptaram as medidas necessárias para criar um regime jurídico capaz de assegurar não só a protecção desta zona mas também a protecção efectiva das espécies de aves aí presentes.

101 A República Italiana refere que a zona controvertida é um espaço fortemente regulamentado.

102 Refere que resulta da regulamentação na origem do parque que a zona em questão goza de um estatuto de protecção capaz de garantir os objectivos previstos na regulamentação comunitária. Com efeito, a criação do parque visava proteger a fauna instituindo um regime de gestão centrado na conservação de espécies animais ou vegetais.

Apreciação do Tribunal de Justiça

103 É de recordar, a título preliminar, que a zona objecto do presente recurso foi classificada como zona de protecção especial de acordo com as disposições do artigo 4.º da Directiva 79/409.

104 Importa igualmente salientar que, se é verdade que o artigo 7.º da Directiva 92/43 tem como efeito que as obrigações decorrentes do artigo 6.º, n.os 2 a 4, desta directiva se substituam às que decorrem do artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 79/409, as obrigações que resultam dos n.os 1 e 2 do referido artigo 4.º estão integralmente em vigor. Estas últimas obrigações revestem, na verdade, um carácter autónomo e prosseguem objectivos diferentes dos visados no artigo 6.º, n.os 2 a 4, da Directiva 92/43.

105 Para poder determinar se a acusação suscitada procede, importa sublinhar que, de acordo com jurisprudência assente, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado. É com efeito a esta última que compete fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este, da existência desse incumprimento, não podendo basear-se numa qualquer presunção do alegado incumprimento (v., designadamente, acórdãos de 6 de Novembro de 2003, Comissão/Reino Unido, C-434/01, Colect., p. I-13239, n.º 21; de 29 de Abril de 2004, Comissão/Portugal, C-117/02, Colect., p. I-5517, n.º 80; e de 26 de Abril de 2007, Comissão/Itália, C-135/05, Colect., p. I-3475, n.º 20).

106 A este respeito, há que observar que, como a própria Comissão indicou, a gestão da zona de protecção especial em questão é objecto de vários instrumentos da ordem jurídica italiana.

107 Nestas condições, incumbia à Comissão carrear a prova de que o quadro jurídico assim traçado não é apto a conferir à referida zona um estatuto de protecção adequado.

108 Ora, a Comissão não demonstrou qual a insuficiência do referido quadro jurídico à luz das disposições do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409. Com efeito, limitou-se a suscitar a questão da adopção pela autoridade administrativa de uma decisão de autorização contrária ao artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 92/43, o que não basta para estabelecer a incompatibilidade desse quadro jurídico com o artigo 4.º da Directiva 79/409.

109 Assim, a quarta acusação da Comissão deve ser julgada improcedente.

## Quanto às despesas

110 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 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 da República Italiana e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas.

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

1) — **Tendo autorizado medidas susceptíveis de ter um impacto significativo na zona de protecção especial IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, sem as sujeitar a uma avaliação adequada das suas incidências à luz dos objectivos de preservação da referida zona;**

— **tendo autorizado essas medidas sem respeitar as disposições que apenas permitem realizar um projecto, não obstante as conclusões negativas da avaliação das incidências e na falta de outras soluções, por razões imperativas de reconhecido interesse público e só após ter adoptado e comunicado à Comissão das Comunidades Europeias todas as medidas compensatórias necessárias para garantir a protecção da coerência global da rede Natura 2000; e**

— **não tendo adoptado medidas para evitar a deterioração dos habitats naturais e dos habitats das espécies, bem como as perturbações que atingem as espécies para as quais a zona de protecção especial IT 2040044, Parco Nazionale dello Stelvio, foi designada;**

**a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.os 2 a 4, 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, em conjugação com o artigo 7.º desta directiva, bem como do artigo 4.º, n.os 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens.**

2) **A acção é julgada improcedente quanto ao restante.**

3) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Assinaturas