CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN apresentadas em 8 de Novembro de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Enquadramento

1. A acção da Comissão tem por objecto obter a declaração de que ao não adoptar, no prazo fixado, as medidas necessárias para dar cumprimento, na sua ordem jurídica, à Directiva 85/411/CEE da Comissão, de 25 de Julho de 1985, que altera a Directiva 79/409/CEE do Conselho relativa à conservação das aves selvagens [1] ou, pelo menos, de que ao não informar a Comissão das medidas que teria tomado, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

2. O artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979 [2], impõe aos Estados-membros a obrigação de adoptarem medidas de conservação especial respeitantes ao habitat das espécies de aves mencionadas no anexo I, de modo a garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução na sua área de distribuição. Em conformidade com o artigo 4.°, n.° 1, último parágrafo, desta mesma directiva, os Estados-membros classificarão, nomeadamente, em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados, em número e em extensão, para a conservação destas espécies.

O artigo 4.°, n.° 4, da directiva impõe aos Estados-membros a obrigação de tomarem as medidas adequadas para evitar, nas zonas de protecção, a poluição ou a deterioração dos habitats bem como as perturbações que afectem as aves, desde que tenham um efeito significativo tendo em conta os objectivos do presente artigo.

A Directiva 85/411 da Comissão substitui o anexo I por um anexo que enumera 144 espécies de aves em vez das 74 que constavam da versão anterior, e isto «para se terem em conta os conhecimentos mais recentes sobre a situação das espécies de aves» (primeiro considerando da Directiva 85/411). Tal aumento implica, assim, para os Estados-membros a obrigação de tomarem, para as espécies de aves que foram acrescentadas ao anexo e que existam no seu território nacional, medidas de protecção especial, nomeadamente as medidas previstas no artigo 4.°, n.° 1, primeiro parágrafo, e no artigo 4.°, n.° 4, da Directiva 79/409.

3. Em conformidade com o artigo 2.° da Directiva 85/411 os Estados-membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à directiva em 31 de Julho de 1986 e desse facto informarão imediatamente a Comissão.

4. Em 31 de Julho de 1986, os poderes públicos italianos ainda não tinham informado a Comissão do modo como a Directiva 85/411 tinha sido implementada em Itália. Através de uma carta que dirigiu ao Go-

* * Tradução provisória.
1 — JO L 233, p. 33; EE 15 F6 p. 84.
2 — JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125.

verno italiano em 26 de Março de 1987, ou seja, dezoito meses após o termo do prazo de transposição, a Comissão deu início ao processo visado no artigo 169.° do Tratado CEE. O Governo italiano não deu resposta a esta carta. Em 12 de Setembro de 1988, ou seja, decorridos dezoito meses suplementares, a Comissão dirigiu-lhe o parecer fundamentado previsto nesse processo, mas o Governo italiano também não lhe deu seguimento. Mediante requerimento de 19 de Outubro de 1989 a Comissão submeteu o assunto à apreciação do Tribunal. Nesse momento, o prazo de transposição tinha terminado há mais de três anos e a Itália não tinha ainda fornecido qualquer informação à Comissão.

Da admissibilidade

5. O Governo italiano alega que a acção não é admissível porque as acusações feitas pela Comissão são demasiado gerais.

Para apreciar este fundamento de defesa é necessário examinar se a Comissão definiu com suficiente clareza o objecto do litígio, tal como previsto no artigo 19.° do Estatuto do Tribunal e no artigo 38.° do Regulamento Processual[3].

No requerimento que apresentou perante o Tribunal e que assenta nas mesmas considerações e nos mesmos fundamentos que o parecer fundamentado, a Comissão refere as obrigações que não teriam sido cumpridas pela Itália. Pede, a título principal, que o Tribunal se digne declarar verificado que a Itália não tomou as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva. A título subsidiário, pede que o Tribunal se digne declarar verificado que, de qualquer modo, a Itália não cumpriu o dever de informação que lhe é imposto pela directiva.

O objecto do litígio parece-nos, portanto, claramente definido e não vemos qualquer razão para atender à excepção de inadmissibilidade.

Do mérito

6. Examinaremos em primeiro lugar o fundamento articulado *a título subsidiário* pela Comissão. O Governo italiano não contesta não ter informado a Comissão de nenhuma medida de transposição da Directiva 85/411. Considera, no entanto, que a Itália não era obrigada a tomar e, deste modo, a notificar qualquer medida de transposição enquanto a Comissão não lhe tivesse indicado as espécies de aves aditadas ao anexo I da Directiva 79/409 existentes no território italiano e cujos habitats devem ser objecto de medidas de protecção especial.

Esta excepção não procede. À semelhança de numerosas outras directivas, o artigo 2.° da Directiva 85/411 impõe aos Estados-membros um dever de notificação. O Tribunal já teve ocasião de esclarecer que a informação que os Estados-membros são obrigados a fornecer à Comissão em execução de tal dever de notificação deve ser clara e precisa. Na ausência de tal informação a Comissão não está em condições de verificar se o Estado-membro transpôs real e completamente a directiva. No acórdão que proferiu em 25 de Maio de 1982 o Tribunal declarou que:

3 — Ver igualmente o acórdão proferido pelo Tribunal em 5 de Outubro de 1989, Comissão/Reino dos Países Baixos, n.° 6 (290/87, Colect., p. 3083).

«O incumprimento por um Estado-membro desta obrigação, seja por ausência total de informação ou por uma informação suficientemente clara e precisa, pode justificar, por si só, o início do processo do artigo 169.° do Tratado CEE tendente à verificação deste incumprimento»[4] **.

Este dever de informação implica igualmente, em nossa opinião, que o Estado-membro é obrigado a comunicar à Comissão que considera não dever tomar medidas específicas em aplicação da directiva e dar-lhe a conhecer as razões. Na falta dessa informação a Comissão não pode verificar se a directiva foi efectiva e completamente transposta.

No caso em apreço tal significa que é ao Estado-membro em causa que incumbe identificar as espécies de aves aditadas ao anexo pela Directiva 85/411 que vivem no seu território nacional. Cabe-lhe em seguida, informar a Comissão do modo como cumpriu a obrigação que lhe é imposta pelo artigo 4.° da Directiva 79/409 de proteger os habitats e de a informar das medidas que tomou no que diz respeito às espécies de aves agora inseridas na Directiva 85/411, quer tenha adaptado medidas anteriormente tomadas quer tenha adoptado novas medidas.

Dado que a Itália se absteve, como assinalámos anteriormente, de fornecer a menor informação à Comissão até três anos após o termo do período de transposição, é incontestável que não cumpriu a sua obrigação de informação.

7. O *pedido principal* da Comissão tem por objectivo obter a declaração de que a Itália não tomou as medidas que devem garantir a execução da Directiva 85/411. A questão que aqui se coloca é a de saber se a Comissão se pode contentar, a este respeito, de deduzir do facto de não ter recebido qualquer notificação a presunção de que a Itália não tomou qualquer medida ou, pelo menos, todas as medidas exigidas pela directiva.

Se bem que, em regra geral, um presunção não possa constituir prova concludente que permita estabelecer o incumprimento de uma obrigação resultante do direito comunitário[5], tal não acontece quando, como no caso concreto, se trata de um incumprimento manifesto da Itália do seu dever de informação. Como já indicámos, a ausência total de informação colocava a Comissão na impossibilidade de verificar a aplicação correcta da directiva e de fornecer a prova do eventual incumprimento do Estado-membro. Nestas circunstâncias e até prova em contrário, a Comissão pode, em nossa opinião, deduzir do silêncio do Governo italiano que este não transpôs a directiva. Nem durante a instância perante o Tribunal, nem anteriormente, o Governo italiano não forneceu elementos susceptíveis de demonstrar o contrário. Como já foi dito, não indicou, para nenhuma das espécies de aves em causa, quais as medidas de protecção que tinha adaptado ou, eventualmente, quais as medidas existentes que tinha adoptado.

4 — Acórdão proferido pelo Tribunal em 25 de Maio de 1982, Comissão/Reino dos Países Baixos, n.° 8 (96/81, Recueil, p. 1791). Ver igualmente o acórdão proferido na mesma data e entre as mesmas partes no processo 97/81, n.° 8 (Recueil, p. 1819).

** Tradução provisória.

5 — Ver, nomeadamente, o n.° 11 do referido acórdão que o Tribunal proferiu no processo 290/87, Comissão/Reino dos Países Baixos.

Conclusão

8. Em resumo, sugerimos ao Tribunal que:

1) declare a acção admissível;

2) declare verificado que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 85/411/CEE da Comissão, de 25 de Julho de 1985;

3) condene a República Italiana nas despesas.