ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

5 de Dezembro de 2002 *

No processo C-324/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por R. B. Wainwright e J. Adda, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado por C. Pochet, na qualidade de agente,

demandado,

* Língua do processo: francês.

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar todas as medidas necessárias para assegurar a transposição integral e correcta dos artigos 1.°, 4.°, n.° 5, 5.°, n.° 4, 6.°, 7.°, 12.°, 13.°, 14.°, 15.°, 16.°, n.° 1, 22.°, alíneas b) e c), e 23.°, n.° 2, 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), em conjugação com os seus anexos II, IV, V e VI, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dessa directiva e do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, C. Gulmann (relator), F. Macken, N. Colneric e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: P. Léger,

secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 12 de Setembro de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 28 de Agosto de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 226.° CE, uma acção que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar todas as medidas necessárias para assegurar a transposição integral e correcta dos artigos 1.°, 4.°, n.° 5, 5.°, n.° 4, 6.°, 7.°, 12.°, 13.°, 14.°, 15.°, 16.°, n.° 1, 22.°, alíneas b) e c), e 23.°, n.° 2, 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»), em conjugação com os seus anexos II, IV, V e VI, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dessa directiva e do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE.

A directiva

2 O artigo 1.° da directiva define os principais conceitos aí utilizados. O artigo 4.°, n.° 5, define o regime aplicável aos sítios prioritários inscritos na lista de sítios de importância comunitária. O artigo 5.°, n.° 4, define o regime aplicável aos referidos sítios durante o período de concertação. Os artigos 6.° e 7.° são relativos às medidas necessárias para assegurar a protecção das zonas especiais de conservação e das zonas de protecção especial. Os artigos 12.° e 13.° dizem respeito às medidas de protecção das espécies animais e vegetais. O artigo 14.° é referente à colheita e captura de espécimes das espécies da fauna e da flora selvagens. O artigo 15.° proíbe determinados meios não selectivos de captura ou abate de determinadas espécies. O artigo 16.°, n.° 1, define as condições em que

os Estados-Membros podem derrogar, para certos fins, determinadas disposições da directiva. O artigo 22.°, alínea b), diz respeito à introdução de espécies não indígenas no meio natural. O artigo 22.°, alínea c), impõe aos Estados-Membros a obrigação de promoverem a educação e a informação sobre a necessidade de proteger as espécies da fauna e da flora selvagens e os seus habitats, e o artigo 23.°, n.° 2, exige que as medidas de transposição adoptadas pelos Estados-Membros incluam uma referência à directiva ou sejam acompanhados dessa referência quando da sua publicação oficial.

3 Nos termos do artigo 23.°, n.° 1, da directiva, os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe darem cumprimento no prazo de dois anos a contar da sua notificação. Como o Reino da Bélgica foi notificado da referida directiva em Junho de 1992, o prazo que lhe fora fixado para a transpor terminou em Junho de 1994.

Fase pré-contenciosa

4 Considerando que as diversas medidas que lhe haviam sido comunicadas no quadro da transposição da directiva para direito belga eram insuficientes, designadamente para dar cumprimento aos seus artigos 1.°, 4.°, n.° 5, 5.°, n.° 4, 6.°, 7.°, 12.°, 13.°, 14.°, 15.°, 16.°, n.° 1, 22.°, alíneas b) e c), e 23.°, n.° 2, a Comissão notificou o Reino da Bélgica, em 1 de Julho de 1999, para lhe apresentar as suas observações a esse respeito.

5 Por ofícios de 27 de Setembro de 1999 e de 16 de Fevereiro de 2000, o Reino da Bélgica transmitiu à Comissão a posição, respectivamente, da Região da Flandres

e do Ministro-Presidente do Governo valão. O primeiro ofício anunciava a elaboração progressiva das medidas de transposição da directiva, enquanto no segundo se fazia referência a uma série de decretos que as autoridades da Valónia consideravam assegurar a transposição da directiva.

6 A Comissão, considerando que as observações que o Reino da Bélgica lhe apresentou em resposta à referida notificação não eram satisfatórias, formulou, em 10 de Fevereiro de 2000, um parecer fundamentado no qual declarava que, ao não adoptar todas as medidas necessárias para assegurar a transposição integral e correcta dos artigos 1.°, 4.°, n.° 5, 5.°, n.° 4, 6.°, 7.°, 12.°, 13.°, 14.°, 15.°, 16.°, n.° 1, 22.°, alíneas b) e c), e 23.°, n.° 2, da directiva, em conjugação com os seus anexos II, IV, V e VI, o referido Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dessa directiva e do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE.

7 Ao parecer fundamentado seguiram-se diversos ofícios das autoridades belgas dando conta da evolução da transposição da directiva para direito interno.

8 Considerando que o Reino da Bélgica não adoptou, no prazo fixado no parecer fundamentado, as medidas necessárias para lhe dar cumprimento, a Comissão intentou a presente acção.

Quanto ao presente processo

9 Antes de mais, em relação à Região da Flandres, a Comissão considera que as autoridades regionais não adoptaram as medidas necessárias para assegurar a

transposição da totalidade das disposições a que se refere a acção, com excepção do artigo 22.°, alínea c), da directiva. O Reino da Bélgica não contesta esta acusação da Comissão. Reconhece que as medidas actualmente em vigor apenas asseguram uma transposição parcial da directiva.

10 A seguir, em relação à Região de Bruxelas-Capital, a Comissão alega que as autoridades competentes não adoptaram as medidas necessárias para assegurar a transposição dos artigos 6.°, n.° 4, primeiro parágrafo, segundo período, 7.° e 22.°, alínea c), da directiva. O Reino da Bélgica contesta estas acusações.

11 Por último, na sua réplica, a Comissão renunciou às acusações que formulou contra a Região da Valónia.

12 É manifesto, portanto, que o Reino da Bélgica só contesta as acusações relativas à não transposição de determinadas disposições da directiva na Região de Bruxelas-Capital.

13 Assim, o Tribunal deve limitar o seu exame à procedência dessas acusações.

14 Com efeito, relativamente à Região da Flandres, estando assente que as medidas em vigor no termo do prazo fixado no parecer fundamentado não garantiam uma transposição integral das disposições da directiva referidas no n.° 1 do presente acórdão, com excepção do artigo 22.°, alínea c), desse diploma, o pedido da Comissão deve ser julgado procedente dentro desses limites.

Quanto à acusação que consiste na não transposição do artigo 6.º, n.º 4, primeiro parágrafo, segundo período, da directiva

15 O artigo 6.º da directiva define o regime aplicável às zonas especiais de conservação e aos sítios de importância comunitária. Está redigido do seguinte modo:

«1. Em relação às zonas especiais de conservação, os Estados-Membros fixarão as medidas de conservação necessárias [...]

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 [...]

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 [...] serão objecto de uma avaliação adequada das suas incidências [...]

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.

[...]»

16 Segundo a Comissão, não foi adoptada qualquer disposição que previsse a obrigação de as autoridades competentes informarem a Comissão das medidas compensatórias adoptadas na Região de Bruxelas-Capital nos termos do artigo 6.°, n.° 4, da directiva.

17 O Governo belga, que não contesta a alegação da Comissão, sustenta, porém, que a transposição do artigo 6.°, n.° 4, primeiro parágrafo, segundo período, da directiva não podia ser realizada através de uma medida normativa. Com efeito, a referida disposição não possuía carácter normativo pois não cria direitos nem obrigações para uma categoria geral de cidadãos.

18 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, cada um dos Estados-Membros destinatários de uma directiva tem a obrigação de adoptar, na sua ordem jurídica interna, todas as medidas necessárias com vista a assegurar a plena eficácia da directiva, em conformidade com o objectivo por ela prosseguido (v., designadamente, acórdãos de 17 de Junho de 1999, Comissão/ /Itália, C-336/97, Colect., p. I-3771, n.° 19; de 8 de Março de 2001, Comissão/ /França, C-97/00, Colect., p. I-2053, n.° 9, e de 7 de Maio de 2002, Comissão/ /Suécia, C-478/99, Colect., p. I-4147, n.° 15).

19 No caso em apreço, o artigo 6.°, n.° 4, primeiro parágrafo, segundo período, da directiva impõe ao Estado-Membro a obrigação de informar a Comissão das medidas compensatórias adoptadas.

20 Esta obrigação de informação destina-se a permitir à Comissão examinar se as medidas compensatórias adoptadas são passíveis de garantir a preservação da coerência global da rede Natura 2000 e, eventualmente, daí retirar as consequências pertinentes.

21 Ora, não existindo uma disposição de direito interno que preveja modalidades adequadas de informação sobre as medidas compensatórias adoptadas pela Região de Bruxelas-Capital, não é possível garantir nem o pleno efeito do artigo 6.°, n.° 4, primeiro parágrafo, segundo período, da directiva nem a realização do seu objectivo. Com efeito, a incerteza, a nível interno, quanto ao procedimento a seguir para cumprir a referida obrigação de informação é susceptível de constituir um obstáculo ao respeito dessa obrigação e, por conseguinte, a que o seu objectivo, como recordado no n.° 20 do presente acórdão, seja alcançado.

22 Por conseguinte, a acusação relativa à não transposição do artigo 6.°, n.° 4, primeiro parágrafo, segundo período, da directiva deve ser julgada procedente.

Quanto à acusação que consiste na não transposição do artigo 7.° da directiva

23 O artigo 7.° da directiva estabelece:

«As obrigações decorrentes dos n.os 2, 3 e 4 do artigo 6.° substituem as decorrentes do n.° 4, primeira frase, do artigo 4.° da Directiva 79/409/CEE, no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do n.° 1 do

artigo 4.° ou analogamente reconhecidas nos termos do n.° 2 do artigo 4.° da presente directiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da Directiva 79/409/CEE, se esta for posterior.»

24 A Comissão sustenta que a Região de Bruxelas-Capital não adoptou as medidas necessárias para assegurar a transposição do artigo 7.° da directiva.

25 O Governo belga não contesta este elemento de facto. Sustenta, no entanto, que o artigo 7.° não deve ser transposto para direito interno. Essa não transposição mais não era do que a consequência do facto de a Região de Bruxelas-Capital considerar não ser necessário transpor para direito nacional o artigo 6.° da directiva.

26 Importa recordar que o artigo 7.° da directiva prevê que o regime de protecção das zonas especiais de conservação definido no artigo 6.°, n.^{os} 2, 3 e 4, directiva substitui o regime de protecção decorrente do artigo 4.°, n.° 4, primeiro período, 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), no que respeita às zonas de protecção especial classificadas ao abrigo desta última directiva.

27 Ora, na falta de qualquer medida interna que preveja a aplicação do regime de protecção das zonas especiais de conservação definido no artigo 6.°, n.^{os} 2, 3 e 4, da directiva às zonas de protecção especial classificadas ao abrigo da Directiva 79/409, a realização do objectivo fixado pelo artigo 7.° da primeira directiva não podia ser garantido em condições satisfatórias. Com efeito, a fim de garantir a

plena aplicação dessa disposição, de direito e não apenas de facto, e de satisfazer a exigência de segurança jurídica, os Estados-Membros devem prever um quadro legal preciso no domínio em questão (v., neste sentido, acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Itália, C-360/87, Colect., p. I-791, n.os 11 e 13).

28 Segue-se que a acusação decorrente da não transposição do artigo 7.° da directiva deve ser julgada procedente.

Quanto à acusação que consiste na não transposição do artigo 22.°, alínea c), da directiva

29 O artigo 22.° da directiva prevê:

«Na execução das disposições da presente directiva, os Estados-Membros:

[...]

c) promoverão a educação e a informação geral sobre a necessidade de proteger as espécies da fauna e da flora selvagens e de conservar os seus habitats, inclusive os habitats naturais.»

30 A Comissão sustenta que a Região de Bruxelas-Capital não lhe comunicou nenhuma das medidas legislativas, regulamentares ou administrativas com base nas quais fora efectuada a transposição do artigo 22.°, alínea c), da directiva.

31 O Governo belga alega que a Região de Bruxelas-Capital cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 22.°, alínea c), da directiva, ao garantir, através de diversas convenções, o financiamento de programas de educação sobre a natureza.

32 A este respeito, importa sublinhar que o artigo 22.°, alínea c), da directiva impõe aos Estados-Membros a obrigação de promoverem a educação e a informação geral sobre a necessidade de proteger as espécies da fauna e da flora selvagens e de conservar os seus habitats, inclusive os habitats naturais.

33 Ora, embora as autoridades belgas sustentem que asseguram o financiamento de programas de educação relativos à natureza e que celebraram convenções para o efeito com os organismos em causa, não foi comunicada à Comissão qualquer medida susceptível de garantir a execução, na Região de Bruxelas-Capital, do artigo 22.°, alínea c), da directiva.

34 Nestas condições, a acusação relativa à não transposição do artigo 22.°, alínea c), da directiva deve ser julgada procedente.

35 Por conseguinte, importa declarar que, ao não adoptar todas as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para assegurar a transposição integral e correcta dos artigos 1.°, 4.°, n.° 5, 5.°, n.° 4, 6.°, 7.°, 12.°, 13.°, 14.°, 15.°, 16.°, n.° 1, 22.°, alíneas b) e c), e 23.°, n.° 2, da directiva, em conjugação com os seus anexos II, IV, V e VI, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dessa directiva.

Quanto às despesas

36 Nos termos do 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 do Reino da Bélgica e tendo este último sido vencido no essencial dos seus fundamentos, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **Ao não adoptar todas as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para assegurar a transposição integral e correcta dos**

artigos 1.°, 4.°, n.° 5, 5.°, n.° 4, 6.°, 7.°, 12.°, 13.°, 14.°, 15.°, 16.°, n.° 1, 22.°, alíneas b) e c), e 23.°, n.° 2, 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 os seus anexos II, IV, V e VI, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dessa directiva.

2) O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.

Puissochet Gulmann Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Dezembro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

J.-P. Puissochet