CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL ELEANOR SHARPSTON apresentadas em 3 de Maio de 2007 [1]

1. No presente processo, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare, nos termos do artigo 226.º CE, que, ao não adoptar as medidas adequadas para evitar, na zona de protecção especial (a seguir «ZPE») «Valloni e steppe pedegarganiche», a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, a Itália não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 79/409 [2] (a seguir «directiva aves») e do artigo 6.º, n.os 2, 3 e 4, e artigo 7.º da Directiva 92/43 [3] (a seguir «directiva habitats»). Suscita-se, assim, a questão da relação entre estas disposições das duas directivas.

Direito comunitário relevante

A directiva aves

2. O artigo 1.º da directiva aves dispõe que a directiva «diz respeito à conservação de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem [...] Tem por objectivo a protecção, a gestão e o controle dessas espécies [...]». O artigo 2.º exige aos Estados-Membros que tomem «todas as medidas necessárias para manter ou adaptar a população de todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º a um nível que corresponda nomeadamente às exigências ecológicas, científicas e culturais, tendo em conta as experiências económicas e de recreio».

3. O artigo 3.º, n.º 1, estabelece que, «[t]endo em conta as exigências mencionadas no artigo 2.º, os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para preservar, manter ou restabelecer uma diversidade e

1 — Língua original: inglês.

2 — 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).

3 — 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).

uma extensão suficientes de habitats para todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º». O artigo 3.º, n.º 2, alínea a), prevê a «[c]riação de zonas de protecção» como uma das quatro principais medidas identificadas para a «preservação, a manutenção e o restabelecimento» dos biótopos e dos habitats.

4. O artigo 4.º da directiva aves 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.

[...]

Os Estados-Membros classificarão, nomeadamente, em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados, em número e em extensão, para a conservação destas [espécies] 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 [...]

[...]

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 [...]»

5. O artigo 9.º permite aos Estados-Membros derrogarem determinadas disposições da directiva [4], mas não prevê nenhuma derrogação ao artigo 4.º

6. O artigo 13.º dispõe que «[a] aplicação de medidas tomadas por força da presente directiva não pode conduzir a uma degradação da situação actual no tocante à conservação de todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º».

7. O artigo 18.º exige que os Estados-Membros ponham em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à directiva aves no prazo de dois anos a contar da sua notificação, isto é, até 7 de Abril de 1981.

4 — Designadamente os artigos 5.º, 6.º, 7.º e 8.º

A directiva habitats

8. São relevantes os seguintes considerandos da directiva habitats:

«[1] [...] a preservação, a protecção e a melhoria do ambiente, incluindo a preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, constituem objectivos essenciais de interesse geral da Comunidade, tal como dispõe o artigo 130.ºR do Tratado; [5]

[...]

[6] [...] para assegurar o restabelecimento ou a manutenção dos habitats naturais e das espécies de interesse comunitário num estado de conservação favorável, há que designar zonas especiais de conservação, a fim de estabelecer uma rede ecológica europeia coerente de acordo com um calendário definido;

[7] [...] todas as zonas designadas, incluindo as classificadas ou a classificar no futuro como [ZPE] ao abrigo da [directiva aves], devem ser integradas na rede ecológica europeia coerente;

[10] [...] 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».

9. O artigo 1.º, alínea j), da directiva habitats define «sítio» como «uma zona geograficamente definida, cuja superfície se encontra claramente delimitada».

10. O artigo 1.º, alínea k), define «sítio de importância comunitária» como:

«[...] um sítio que, na ou nas regiões biogeográficas a que pertence, contribua de forma significativa para manter ou restabelecer um tipo de habitat natural do anexo I ou uma espécie do anexo II, num estado de conservação favorável, e possa também contribuir de forma significativa para a coerência da rede Natura 2000 referida no artigo 3.º e/ou contribua de forma significativa para manter a diversidade biológica na região ou regiões biogeográficas envolvidas».

11. O artigo 1.º, alínea l), define «zona especial de conservação» (a seguir «ZEC») como:

5 — Que passou, após alteração, a artigo 174.º CE.

«[...] um sítio de importância comunitária designado pelos Estados-Membros por um acto regulamentar, administrativo e/ou contratual em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável, dos habitats naturais e/ou das populações das espécies para as quais o sítio é designado».

12. O artigo 2.º dispõe:

«1. A presente directiva tem por objectivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens [...]

2. As medidas tomadas ao abrigo da presente directiva destinam-se a garantir a conservação ou o restabelecimento dos habitats naturais e das espécies selvagens de interesse comunitário num estado de conservação favorável.

3. As medidas tomadas ao abrigo da presente directiva devem ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais.»

13. Os artigos 3.º, 4.º e 5.º respeitam à criação de uma «rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação» conhecida como «Natura 2000». O artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, dispõe que «A rede Natura 2000 compreende também as [ZPE] designadas pelos Estados-Membros nos termos da [directiva aves]».

14. O artigo 6.º, n.^{os} 2, 3 e 4, da directiva habitats dispõe:

«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.»

15. O artigo 7.º da directiva habitats 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 aves], no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º [6] ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2, do artigo 4.º 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 aves], se esta for posterior.»

16. O artigo 23.º exige que os Estados-Membros ponham em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à directiva habitats no prazo de dois anos a contar da sua notificação, isto é, até Junho de 1994 [7].

Matéria de facto e tramitação processual

17. A zona «Valloni e steppe pedegarganiche», situada na região de Puglia, é uma das principais áreas de estepe de Itália, que abriga espécies raras e protegidas de aves

6 — Isto é, como ZPE.

7 — A determinação da data exacta não é tão simples como se poderia pensar: o acórdão de 18 de Março de 1999, Comissão/França (Estuário do Sena) (C-166/97, Colect., p. I-1719, n.º 5), refere-se apenas a Junho de 1994. Nos acórdãos de 26 de Junho de 1997, Comissão/Grécia (C-329/96, Colect., p. I-3749, n.º 2), e de 11 de Dezembro de 1997, Comissão/Alemanha (C-83/97, Colect., p. I-7191, n.º 2), o Tribunal de Justiça concluiu que o prazo terminava em 5 de Junho de 1994. No entanto, o SCADPlus indica 10 de Junho de 1992 tanto como data de entrada em vigor como data-limite para a transposição nos Estados-Membros. V. também as conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Irlanda (C-418/04, pendente no Tribunal de Justiça, nota 55). O Eur-Lex indica 10 de Junho de 1992 como data de notificação e 10 de Junho de 1994 como data de transposição.

selvagens. Tem um substrato geológico constituído por calcário dos períodos Cretáceo e Jurássico. Este sítio apresenta uma biodiversidade elevada e contém uma série de desfiladeiros de origem erosiva que albergam um ambiente rupestre com raras espécies vegetais endémicas [8]. É a única etapa migratória na península italiana do *Tetrax tetrax* (sisão), e é também o habitat do *Falco biarmicus* (borni), do *Neophron percnopterus* (abutre do Egipto), do *Burhinus oedicnemus* (alcaravão), da *Melanocorypha calandra* (calhandra-real ou calhandra), da *Calandrella brachydactyla* (calhandrinha-comum) [9] e do *Falco peregrinus* (falcão-peregrino). Todas estas aves vêm referidas no anexo I da directiva aves.

18. A zona «Valloni e steppe pedegarganiche» figurava como uma «Important Bird Area» [sob a designação «Promontorio del Gargano» (Promontório de Gargano)] no inventário ornitológico europeu de 1989 «Important Bird Areas in Europe» (a seguir «Catálogo IBA de 1989»).

19. Nove anos mais tarde, em 28 de Dezembro de 1998, a Itália classificou o sítio como uma ZPE ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da directiva aves.

20. Em Fevereiro de 2001, a Lega Italiana Protezione Uccelli (Liga Italiana para a Protecção das Aves) informou a Comissão de que estavam a ser realizados na ZPE diversos projectos de desenvolvimento industrial e imobiliário que danificavam o seu equilíbrio ecológico e que o município de Manfredonia tinha celebrado um acordo regional para o desenvolvimento industrial da região de Manfredonia, que incluía, nomeadamente, a construção de um complexo turístico denominado «Magic Land». É ponto assente que as obras em pelo menos alguns desses projectos começaram antes de 28 de Dezembro de 1998 e continuam.

21. A área de reindustrialização, de 400 hectares no total, situa-se ao longo da Estrada Nacional 89 entre as aldeias de Posta Spiriticchio e de Posta Predella, a sudoeste da localidade de Siponto, no território do concelho de Manfredonia.

22. Em 19 de Dezembro de 2003, a Comissão enviou à Itália uma notificação, convidando-a a apresentar observações. Não houve qualquer resposta. Assim sendo, a Comissão enviou à Itália, por carta de 9 de Julho de 2004, um parecer fundamentado nos termos do artigo 226.º CE, dando-lhe um prazo de dois meses para o cumprir.

8 — V. http://www.ecologia.puglia.it/natura2000/ppggfg/tabfogg/9110008.htm.

9 — Nota sem relevância para a versão portuguesa.

23. Em carta datada de 9 de Novembro de 2004, a Itália informou a Comissão de que pretendia, em breve, dar uma resposta substantiva às suas acusações. No entanto, não houve qualquer resposta subsequente.

24. Consequentemente, a Comissão intentou a presente acção, em 24 de Outubro de 2005, e pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

a) Declarar que:

— antes de 28 de Dezembro de 1998, data em que a «Valloni e steppe pedegarganiche» foi designada como ZPE, a Itália não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da directiva aves ao não adoptar as medidas adequadas para evitar a poluição ou a deterioração dos habitats bem como as perturbações que afectam as aves susceptíveis de ter consequências significativas, na medida em que o plano designado «acordo regional» e os projectos aí previstos podiam ter um impacto sobre os habitats e as espécies compreendidas na IBA (Important Bird Area) n.º 94 (do Catálogo IBA de 1989) «Promontório de Gargano» ou n.º 129 (do Catálogo IBA de 1998) «Promontório de Gargano» e provocaram, de facto, a deterioração dos habitats e perturbações graves que afectam as aves nesses IBA;

— após 28 de Dezembro de 1998, a Itália não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.os 2, 3 e 4, e artigo 7.º da directiva habitats, na medida em que

— contrariamente ao disposto no artigo 6.º, n.º 2, a Itália não adoptou as medidas adequadas para evitar, na ZPE [10] «Valloni e steppe pedegarganiche», a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais a zona foi designada, resultante dos projectos constantes do acordo regional que já foram executados e que causaram a deterioração do habitat natural e dos habitats das espécies e a perturbação das espécies na zona em causa;

10 — Nas alegações, a Comissão refere-se sempre à ZPE «Valloni e steppe pedegarganiche», enquanto o artigo 6.º, n.os 2, 3 e 4, da directiva habitats se refere também consistentemente a ZEC. Contudo, conforme indiquei, o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, da directiva habitats prevê expressamente que a rede Natura 2000 «compreende» todas as ZPE designadas pelos Estados-Membros nos termos da directiva aves; e depreende-se dos números seguintes do artigo 4.º da directiva habitats, lido em conjugação com o seu artigo 7.º, que as ZPE designadas ao abrigo da directiva aves devem ser designadas ZEC ou, alternativamente, assim serão automaticamente consideradas para efeitos da directiva habitats.

— contrariamente ao disposto no artigo 6.º, n.º 3, a Itália não realizou uma avaliação *ex ante* dos projectos constantes do acordo regional que já foram executados e que podiam afectar de forma significativa a ZPE;

— contrariamente ao disposto no artigo 6.º, n.º 4, a Itália não seguiu o procedimento que permite que um projecto seja realizado (apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas) por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica ou 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; nem comunicou à Comissão todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000, relativamente aos projectos incluídos no acordo regional que foram aprovados (apesar das suas incidências na ZPE) para lutar contra a crise sócio-económica e o desemprego que afectam a região de Manfredonia;

b) Condenar a República Italiana nas despesas.

25. Não foi solicitada nem teve lugar qualquer audiência.

Apreciação

Observação preliminar

26. A República Italiana pediu que a Comissão desistisse da acção por incumprimento, em virtude de certas medidas já adoptadas ou a ser consideradas pela Região de Puglia e outras autoridades competentes, em particular relativamente a possíveis medidas compensatórias.

27. A Comissão considerou que as medidas anunciadas pela Itália eram hipotéticas e não tinham rectificado as violações identificadas pela Comissão, podendo, quanto muito, atenuar os seus efeitos prejudiciais para o futuro. Por conseguinte, a Comissão manteve a sua acção por incumprimento.

28. O Tribunal de Justiça tem considerado que a Comissão pode, no entanto, manter a acção que intentou no contexto de situações

em que o Estado-Membro demandado já tenha rectificado o incumprimento de que é acusado (total ou, pelo menos, parcialmente) no momento em que é intentada a acção no Tribunal de Justiça [11].

29. Na minha opinião, é mais do que justificado no presente processo proceder deste modo. Não parece haver dúvidas, com base na informação apresentada ao Tribunal de Justiça, que a ZPE «Valloni e steppe pedegarganiche» se encontrava em bom estado de conservação antes de os projectos de desenvolvimento industrial e imobiliário terem sido iniciados. Os projectos já executados na ZPE destruíram (pelo menos parcialmente) habitats de estepe nessa zona. O «relatório de missão» da Comissão concluiu que não era possível aplicar medidas para atenuar o impacto causado pelos edifícios existentes e que as medidas mencionadas durante a visita feita pela Comissão ao local, como pintar os edifícios de verde, eram de simples cosmética.

30. As medidas identificadas pela primeira vez pela Itália em sua defesa e as apresentadas ao Tribunal de Justiça num anexo à sua tréplica [12] não são de natureza a gerar uma verdadeira certeza de que a situação já foi rectificada ou que, no futuro, venha necessariamente a sê-lo [13].

31. A este respeito, refira-se, além do mais, que segundo jurisprudência assente, em processos propostos nos termos do artigo 226.° CE, a existência de incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que as alterações posteriormente ocorridas não são tomadas em consideração pelo Tribunal [14]. O projecto de acordo invocado pela Itália na sua tréplica não pode, por isso, ser tomado em consideração.

11 — V., designadamente, acórdãos de 17 de Junho de 1987, Comissão/Itália (154/85, Colect., p. 2717, n.° 6); de 20 de Junho de 2002, Comissão/Luxemburgo (C-299/01, Colect., p. I-5899, n.° 11); e de 14 de Setembro de 2004, Comissão/Espanha (C-168/03, Colect., p. I-8227, n.° 24).

12 — A tréplica, apresentada depois de uma dilação do prazo, data de 30 de Maio de 2006. Este articulado apenas serviu de meio para fornecer à Comissão e ao Tribunal de Justiça uma cópia do (projecto de) «Acordo sobre as relações entre a Região de Puglia — Sector da ecologia — e o Município de Manfredonia». A tréplica indica que o acordo ia ser aprovado pelo Concelho Municipal em 31 de Maio de 2006. No entanto, não existe qualquer indicação no sentido de que o projecto de acordo tenha, de facto, sido aprovado e entrado em vigor.

13 — O projecto de acordo deixa muito claro que os projectos já executados têm um impacto negativo na ZPE «Valloni e steppe Pedegarganiche» e, em menor medida, nas duas zonas protegidas vizinhas (a proposta ZEC «Zone umide della Capitanata» e a ZPE «Palude di Frattarolo»). A Itália não oferece mais explicações na sua tréplica quanto à forma exacta como o acordo (que é redigido em termos muito gerais) pode eventualmente atenuar os danos já causados ou impedir danos futuros.

14 — V., designadamente, acórdãos 11 de Janeiro de 2007, Comissão/Irlanda (C-183/05, Colect., p. I-137, n.° 17); e de 18 de Janeiro de 2007, Comissão/Suécia (C-104/06, Colect., p. I-679, n.° 28).

32. Passo agora a examinar as acusações concretas feitas pela Comissão e os pedidos concretos que apresentou.

Antes de 28 de Dezembro de 1998: alegada violação do artigo 4.º, n.º 4, da directiva aves

33. O artigo 4.º, n.º 1, da directiva aves exige aos Estados-Membros a criação de ZPE para conservar as espécies de aves enumeradas no anexo I da directiva. O artigo 4.º, n.º 4, da mesma directiva obriga os Estados-Membros a adoptar medidas adequadas para evitar a poluição ou a deterioração dos habitats, bem como as perturbações que afectam as aves.

34. Segundo jurisprudência assente, apesar de os Estados-Membros gozarem de alguma margem de apreciação no que se refere à escolha das ZPE, a classificação destas zonas obedece, porém, a determinados critérios ornitológicos definidos pela directiva aves, tais como a presença das aves enumeradas no anexo I dessa directiva [15]. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que o Catálogo IBA de 1989, «apesar de não ser juridicamente vinculativo para os Estados-Membros em causa, pode, no presente caso e devido ao seu valor científico concretamente reconhecido, ser utilizado pelo Tribunal de Justiça como base de referência para apreciar em que medida [o Estado-Membro] respeitou a sua obrigação de classificação como ZPE» [16].

35. Tendo em conta os factos acima descritos, não há dúvida de que, antes de 28 de Dezembro de 1998, a Itália estava obrigada a classificar a zona em questão como ZPE e, em consequência, a adoptar as medidas adequadas para evitar a poluição ou a deterioração dos habitats bem como as perturbações que afectam as aves susceptíveis de ter consequências significativas na zona em questão.

36. A directiva aves não inclui nenhuma disposição que preveja explicitamente a realização de uma avaliação *ex ante* de planos de projectos de desenvolvimento. Não existe igualmente nenhuma disposição que autorize os Estados-Membros, quando houver «benefícios de carácter social» suficientes provenientes de um projecto que pode ter repercussões negativas numa ZPE, a não atender às conclusões negativas da avaliação desse plano no interesse geral. Nestes aspectos, a directiva aves pode ser considerada um mecanismo de protecção ambiental menos sofisticado do que o seu sucessor, a directiva habitats.

15 — Acórdãos de 2 de Agosto de 1993, Comissão/Espanha (Marismas de Santoña) (C-355/90, Colect., p. I-4221, n.º 26), e de 11 de Julho de 1996, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) (C-44/95, Colect., p. I-3805, n.º 26).

16 — Acórdão de 19 de Maio de 1998, Comissão/Países Baixos (C-3/96, Colect., p. I-3031, n.º 70).

37. No entanto, um Estado-Membro deve estar necessariamente preparado para realizar *alguma* avaliação do que é proposto ser feito numa zona que foi, ou devia ter sido, designada como uma ZPE. O artigo 4.º, n.º 4, da directiva aves exige aos Estados-Membros que adoptem «as medidas adequadas para evitar [...] 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». Perante um desenvolvimento planeado, o Estado-Membro deve avaliar se pode poluir ou deteriorar o habitat ou perturbar as espécies de aves protegidas. Se a resposta a qualquer destas questões for afirmativa, o Estado-Membro é obrigado a adoptar as medidas necessárias para evitar que isso aconteça.

38. Dito isto, no presente processo é incontestado que os projectos de desenvolvimento industrial e imobiliário existentes causaram poluição e/ou deterioração de habitats e perturbações a espécies de aves elencadas na zona designada (tardiamente) como ZPE «Valloni e steppe pedegarganiche».

39. Por conseguinte, até 28 de Dezembro de 1998 (data indicada), a Itália não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da directiva aves.

A partir de 28 de Dezembro de 1998, inclusive: alegada violação do artigo 6.º, n.os 2, 3 e 4, da directiva habitats

40. O artigo 7.º da directiva habitats é a disposição que relaciona a directiva habitats com a directiva aves. Este artigo dispõe que as obrigações decorrentes do artigo 6.º, n.os 2, 3 e 4, da directiva habitats substituem as do artigo 4.º, n.º 4, da directiva aves no respeitante às zonas classificadas como ZPE nos termos do artigo 4.º, n.º 1, ou analogamente reconhecidas nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da directiva aves. Esta substituição de obrigações tem lugar a partir da data de entrada em aplicação da directiva habitats ou da data da classificação ou do reconhecimento de uma zona concreta como ZPE por um Estado-Membro nos termos da directiva aves, se esta for posterior.

41. Em 28 de Dezembro de 1998, a Itália classificou como ZPE a «Valloni e steppe pedegarganiche» nos termos do artigo 4.º da directiva aves. Esta classificação teve lugar, em todo o caso, *após* o termo do prazo de transposição para o direito interno da directiva habitats [17].

17 — As dificuldades em determinar a data precisa de início da aplicação da directiva habitats são explicadas na nota 9, *supra*.

42. O Tribunal de Justiça declarou no acórdão Basses Corbières [18] que «de acordo com uma interpretação literal [da] passagem [relevante] do artigo 7.º da directiva habitats, só as zonas classificadas em ZPE ficam sob a alçada do artigo 6.º, n.os 2 a 4, dessa mesma directiva». O Tribunal de Justiça declarou também que «as zonas que não foram classificadas em ZPE quando o deviam ter sido continuam a ficar sob a alçada do regime próprio ao artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves».

43. Daqui decorre que, até 28 de Dezembro de 1998, as obrigações relevantes eram as previstas no artigo 4.º, n.º 4, da directiva aves. A partir dessa data, passou a ser aplicável o artigo 6.º, n.os 2, 3 e 4, da directiva habitats.

44. O artigo 6.º da directiva habitats obriga os Estados-Membros a fixar as medidas de conservação necessárias para as ZEC (artigo 6.º, n.º 1), para evitar, nas ZEC, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam espécies elencadas (artigo 6.º, n.º 2) e sujeitar qualquer plano ou projecto, que não seja um plano de gestão da ZEC, a uma avaliação *ex ante* das suas incidências sobre a ZEC (artigo 6.º, n.º 3).

18 — Acórdão de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/França (Basses Corbières) (C-374/98, Colect., p. I-10799, n.os 44 a 47).

45. O artigo 6.º, n.º 4, reconhece ao Estado-Membro a faculdade (limitada) de não atender às conclusões negativas de uma avaliação *ex ante* e autorizar o plano ou projecto em questão por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica. O Estado-Membro está, porém, obrigado a adoptar todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000, devendo informar a Comissão das medidas adoptadas.

Artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats

46. Os projectos constantes do acordo regional que já foram executados causaram a deterioração dos habitats naturais e dos habitats das espécies e a perturbação das espécies ocorrida. Continuam a ter consequências negativas na ZEC.

47. Por conseguinte, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats.

Relação entre o artigo 4.º, n.º 4, da directiva aves e o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats [19]

48. O efeito do artigo 7.º da directiva habitats é o de impor, a partir do momento em que as obrigações decorrentes do artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, da directiva habitats substituem as do artigo 4.º, n.º 4, da directiva aves, a obrigação de, por força do artigo 6.º, n.º 3, realizar uma avaliação *ex ante* e a possibilidade de, nos termos do artigo 6.º, n.º 4, não atender a essa avaliação por razões de interesse público.

49. Decorre do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Basses Corbières [20] que o dever de realizar uma avaliação *ex ante* só surgiu em 28 de Dezembro de 1998, data em que a Itália designou como ZPE a «Valloni e steppe pedegarganiche» ao abrigo do artigo 4.º da directiva aves.

50. Nesse momento, a Itália já tinha começado a trabalhar em vários projectos — trabalho este que ainda hoje continua.

51. Decorre do exposto que o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats não era aplicável no momento em que teria sido pertinente realizar uma avaliação *ex ante*. A meu ver, a lógica impede a sua aplicação retroactiva [21]. Assim sendo, relativamente ao que já foi *planeado e executado*, não se pode considerar que a Itália tenha violado esses artigos.

52. Se existirem *outros* projectos, e na medida em que existam, ou outras fases do mesmo projecto global que se possam distinguir de fases anteriores sem artificialismo, esses projectos e fases ficarão, no entanto, sujeitos à obrigação prevista no artigo 6.º, n.º 3. Poderão também beneficiar (pelo menos potencialmente) da possibilidade prevista no artigo 6.º, n.º 4, de não atender às conclusões da avaliação. Nas suas alegações, a Comissão não faz, contudo, esta distinção, assim como não identifica os projectos de uma forma que permita ao Tribunal de Justiça realizar essa análise com algum rigor.

19 — Em 6 de Fevereiro de 2007, o Tribunal de Justiça escreveu às partes convidando-as a expor, até 2 de Março de 2007, as respectivas posições em relação à aplicabilidade do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats. Por carta datada de 14 de Fevereiro de 2007, a Comissão recusou responder à questão do Tribunal de Justiça, indicando que se encontrava a avaliar a possibilidade de desistir do pedido relativamente ao artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, e que em breve informaria o Tribunal de Justiça da sua decisão final sobre a matéria. A Itália respondeu por carta datada de 20 de Fevereiro de 2007. Em 30 de Abril de 2007, dia em que se concluiu a redacção destas conclusões, não tinha dado entrada no Tribunal de Justiça nenhuma outra comunicação da Comissão.

20 — Referido na nota 18, n.ºs 44 a 47; v. n.º 41, *supra*.

21 — V., por analogia, acórdão de 23 de Março de 2006, Comissão/Áustria (C-209/04, Colect., p. I-2755, n.ºs 53 a 62).

53. Daqui decorre que o pedido da Comissão relativamente ao artigo 6.°, n.os 3 e 4, da directiva habitats, é improcedente.

Despesas

54. 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. Nas suas alegações, a Comissão pediu a condenação da República Italiana nas despesas. Embora considere que o pedido da Comissão relativo ao artigo 6.°, n.os 3 e 4, da directiva habitats é improcedente, ficou provada, no essencial, a existência de incumprimento. Não vejo, por isso, nenhuma razão para não se seguir a prática habitual do Tribunal de Justiça. A República Italiana deverá ser condenada nas despesas.

Conclusão

55. Considero, por conseguinte, que o Tribunal de Justiça deve:

«— declarar que, antes de 28 de Dezembro de 1998, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.°, n.° 4, da Directiva 79/409/CEE (directiva aves) na medida em que não adoptou as medidas adequadas para evitar a poluição ou a deterioração dos habitats bem como as perturbações que afectam as aves susceptíveis de ter consequências significativas nas zonas então designadas como Zona de Protecção Especial 'Valloni e steppe pedegarganiche';

— declarar que, a partir 28 de Dezembro de 1998, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.°, n.° 2, da Directiva 92/43/CEE (directiva habitats) na medida em que não adoptou as medidas adequadas para evitar, na Zona Especial de Conservação 'Valloni e steppe pedegarganiche', a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações das espécies para as quais a zona foi designada;

— condenar a República Italiana nas despesas.»