ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
15 de Março de 1990 *

No processo C-339/87,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Thomas van Rijn, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

Reino dos Países Baixos, representado por G. M. Borchardt e M. A. Fierstra, consultores jurídicos adjuntos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo,

demandado,

que se destina a obter a declaração de que o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE, por não ter adoptado no prazo concedido todas as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p.1; EE 15 F2 p. 125),

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. C. N. Kakouris, presidente de secção, na qualidade de presidente, P. Koopmans, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: J. A. Pompe, secretário adjunto

* Língua do processo: neerlandês.

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 14 de Novembro de 1989,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Janeiro de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal em 28 de Outubro de 1987, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado, uma acção destinada a que se declare que o Reino dos Países Baixos, ao não ter adoptado no prazo concedido todas as medidas legislativas regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1), não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

2 Nos termos do artigo 18.° da directiva, «os Estados-membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à presente directiva no prazo de dois anos a contar da sua notificação». Tendo a directiva sido notificada em 6 de Abril de 1979, esse prazo terminou em 6 de Abril de 1981.

3 A Comissão tendo verificado que as disposições legislativas e regulamentares neerlandesas em matéria de caça não eram totalmente conformes à Directiva 79/409, atrás referida, deu início ao processo do artigo 169.° do Tratado. Depois de ter notificado o Reino dos Países Baixos para apresentar as suas observações emitiu um parecer fundamentado em 11 de Fevereiro de 1987 que não obteve resposta. A Comissão intentou então a presente acção na qual se desenvolvem seis acusações contra o regime jurídico neerlandês da caça às aves.

4 Para mais ampla exposição dos antecedentes do processo, das disposições nacionais em causa, da tramitação do processo bem como dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

5 Antes de apreciar as diferentes acusações da Comissão relativas à não conformidade das disposições neerlandesas com a directiva em questão, convém responder ao argumento da Comissão segundo o qual essa directiva não foi validamente transposta para a ordem jurídica interna pelo facto de as disposições conjugadas dos artigos 2.° e 20.° da lei sobre a caça autorizarem o ministro competente a tomar decisões que ultrapassam os limites fixados pela directiva. Ora, na opinião da Comissão a directiva instaura um regime geral de protecção que só pode ser derrogado em determinados casos especiais e em certas circunstâncias específicas.

6 A este respeito, há que recordar que, nos termos do terceiro parágrafo do artigo 189.° do Tratado, a directiva vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. No acórdão de 23 de Maio de 1985, Comissão/Alemanha (29/84, Recueil 1985, p. 1661), o Tribunal sublinhou que resulta desta disposição que a transposição de uma directiva não exige necessariamente uma acção legislativa em cada Estado-membro. Quanto à Directiva 79/409, resulta da jurisprudência do Tribunal, confirmada, nomeadamente, pelo acórdão de 27 de Abril de 1988, Comissão/França (252/85, Colect. 1988, p. 2243), que a transposição para o direito interno de uma directiva não exige necessariamente uma repetição formal e textual das suas disposições numa disposição expressa e explícita e que se pode dar cumprimento à transposição com um contexto jurídico geral, desde que este assegure efectivamente a plena aplicação da directiva de um modo suficientemente claro e preciso.

7 Resulta dos autos que uma parte das normas relativas à caça das aves nos Países Baixos está contida em dois despachos ministeriais, de 8 de Agosto de 1977 e de 24 de Fevereiro de 1987. Segundo as explicações dadas pelas partes aquando da audiência perante o Tribunal, os despachos ministeriais visados no caso em apreço, que foram adoptados nos termos da lei sobre a caça e publicados no Jornal Oficial neerlandês, têm um alcance geral e são susceptíveis de criar direitos e obrigações na esfera jurídica dos particulares.

8 Tendo em conta as características dos dois actos jurídicos ministeriais, a circunstância de a Directiva 79/409 se encontrar transposta para o direito neerlandês por instrumentos jurídicos de natureza diferente, a lei relativa à caça e os dois despachos agora em questão, não é por si mesma contrária às imposições do terceiro parágrafo do artigo 189.° do Tratado. No entanto, convém especificar que a autoridade nacional competente pela lei relativa à caça para tomar as medidas para a sua aplicação é obrigada, como acontece com a própria lei, a respeitar as disposições da directiva, em especial as respeitantes à possibilidade de caçar as diferentes espécies e às condições para o exercício da sua caça, e não pode ignorá-las sem colocar o direito nacional em contradição com o direito comunitário.

Primeira acusação: as espécies de aves que podem ser caçadas

9 A Comissão alega que um determinado número de espécies, que podem ser caçadas nos termos dos artigos 2.° e 20.° da lei relativa à caça, são protegidas pelo artigo 7.° da directiva, uma vez que essas espécies não figuram no anexo II da mesma. Na sua opinião, trata-se do galo-lira, de várias espécies de gansos e de patos, da narceja real, da gralha preta e da gralha mantelada, do corvo calvo, da chuca, do gaio e da pega.

10 O Governo neerlandês considera que as disposições da lei relativa à caça e dos seus textos de aplicação transpõem de modo adequado as proibições previstas pela directiva. Sublinha que as aves em relação às quais podem ser concedidas as autorizações de caça pelo ministério competente fazem parte de espécies que causam ou podem causar, durante todo o ano, danos importantes à agricultura em todo o território dos Países Baixos. Por conseguinte, considera que a manutenção da abertura da caça a essas espécies é a única possibilidade de evitar esses danos.

11 No respeitante à caça das espécies que, nos termos do artigo 17.° conjugado com o anexo II da directiva, não podem ser caçadas, há que, em relação às espécies citadas, examinar a acusação da Comissão fazendo as distinções seguintes.

— *Galo-lira, narceja real, gralha mantelada*

12 Estes três tipos de aves são abrangidos pelo n.° 2 do artigo 20.° da lei relativa à caça, segundo o qual a caça destas espécies é proibida, salvo medida adoptada em contrário pelo ministro competente. Contudo, está provado que, no caso em apreço, nenhuma medida deste tipo foi adoptada. Nestas condições, quer dizer no estádio actual da regulamentação nacional aplicável, as aves em causa estão protegidas de acordo com os termos da directiva. Deste modo, este elemento da primeira acusação deve ser rejeitado.

— *Gansos e patos*

13 Estas aves fazem parte igualmente do âmbito de aplicação do n.° 2 do artigo 20.° da lei relativa à caça, acima mencionado. Segundo decreto ministerial de 8 de Agosto de 1977, o ganso comum, o ganso-grande-de-testa-branca e o ganso campestre, bem como o pato real, o pato-trombeteiro, a piadeira, o arrabio e a frisada podem ser caçados durante um determinado período do ano. Este decreto está conforme ao anexo II da directiva, que permite a caça destas aves em todos os Estados-membros e, em especial, nos Países Baixos. Assim, este elemento da primeira acusação deve também ser rejeitado.

— *Gralha preta, chuca, pega, gaio*

14 A caça das três primeiras espécies está aberta durante todo o ano, nos termos dos artigos 8.°, n.° 1, e 20.°, n.° 1 da lei. No respeitante ao gaio, o decreto ministerial de 8 de Agosto de 1977 só previu um encerramento parcial da caça, de 1 de Maio a 14 de Julho. Pelo contrário, nos termos do artigo 7.° da directiva, nenhuma dessas espécies pode ser caçada.

15 No respeitante ao argumento do Governo neerlandês, segundo o qual a caça dessas espécies é justificada do ponto de vista da limitação de danos importantes, há que recordar que, como o Tribunal o decidiu no acórdão de 17 de Setembro de 1987, Comissão/Alemanha (412/85, Colect. 1987, p. 3503), essa derrogação deve ser baseada pelo menos num dos fundamentos enumerados de modo limitado no n.° 1 do artigo 9.° da directiva, e deve corresponder aos critérios enumerados no n.° 2 do referido artigo, a fim de limitar as derrogações ao estritamente necessário e permitir o controlo pela Comissão. Ora, as disposições nacionais em causa não preenchem as condições impostas. Esse elemento da primeira acusação deve, assim, ser considerado fundamentado.

— *Corvo calvo*

16 A caça desta ave, que é abrangida pelo mesmo regime que o galo-lira, a narceja real e a gralha mantelada, foi autorizada pelo regulamento de 24 de Fevereiro de 1987, adoptado pelo ministro competente, nos termos da competência prevista pelo n.° 2 do artigo 20.° da lei relativa à caça. Todavia, há que observar que as disposições desse regulamento dizem respeito às diferentes condições das derrogações autorizadas pelo artigo 9.° da directiva, com fundamento na prevenção dos danos importantes. Consequentemente, a acusação a este respeito deve ser afastada.

17 Resulta do conjunto das considerações anteriores que a primeira acusação só é fundamentada no respeitante à caça à gralha preta, à chuca, ao gaio e à pega.

Segunda acusação: as derrogações respeitantes a determinadas espécies de aves

18 A Comissão alega que o n.° 1 do artigo 8.° da lei relativa à caça permite ao usufrutuário de um terreno caçar determinadas espécies de aves protegidas, sem limitação no tempo e com a ajuda de todos os meios adequados a fazer sair e a levantar a caça, assim como o recurso a furões, redes e armadilhas. Considera que, embora a caça de determinadas espécies, no caso concreto do pombo torcaz, da gralha preta, da chuca, do gaio e da pega possa ser autorizada, nos termos do artigo 9.° da directiva para evitar danos importantes, a legislação neerlandesa não preenche as condições impostas por essa disposição.

19 O Governo neerlandês observa que a administração tem a possibilidade de encerrar a caça dessas espécies durante um determinado período ou em determinadas partes do território e que utilizou esse poder em relação ao gaio por um determinado período, de acordo com o n.° 1 do artigo 20.° da lei. Acrescenta que a caça das outras espécies referidas pela lei não esteve fechada, tendo em consideração os danos por elas causados e que o risco de algumas delas serem caçadas, na ausência de danos importantes, é extremamente baixo. Por último, precisa que os meios de caça proibidos pelo anexo IV da directiva, tais como as armadilhas, não são utilizados nos Países Baixos.

20 Relativamente ao argumento do Governo neerlandês destinado a defender essas possibilidades de caça tendo em consideração os danos causados pelas aves referidas, convém recordar que, segundo a jurisprudência citada do Tribunal, eventuais derrogações às proibições impostas pela directiva devem cumprir as exigências impostas pelo artigo 9.° da mesma. Ora, a legislação neerlandesa não contém especificações nesse sentido.

21 No referente à acusação relativa aos meios de caça das espécies já mencionadas, permitidos nos termos do n.° 2 do artigo 22.° da lei, o argumento do Governo neerlandês segundo o qual os meios de caça proibidos pelo anexo IV da directiva, como as armadilhas, não são utilizados nos Países Baixos deve também ser afastado.

22 A este respeito há que sublinhar que as proibições relativas aos meios de captura previstos pela directiva devem provir de disposições normativas. A inexistência de uma prática incompatível com a directiva não pode liberar o Estado-membro em causa da sua obrigação de adoptar medidas legislativas ou regulamentares, a fim de assegurar uma transposição adequada das suas disposições. Com efeito, o princípio da segurança jurídica exige que as proibições em causa sejam retomadas em disposições legais coercivas. Assim, a segunda acusação deve ser aceite.

Terceira acusação: a busca, a recolha e a detenção de ovos de determinadas espécies de aves

23 A Comissão alega também que a lei relativa à caça autoriza a busca, a recolha e a detenção de ovos das espécies enumeradas no n.° 1 do artigo 8.°, enquanto, nos termos do n.° 2 do artigo 6.° e do anexo III, parte 1 da directiva, essa autorização só pode ser concedida no respeitante ao pombo torcaz.

24 O Governo neerlandês responde que, na realidade, não se procede à busca e à recolha de ovos das espécies referidas no n.° 1 do artigo 8.° da lei.

25 Este argumento do Governo neerlandês não pode ser aceite. Com efeito, está provado que a busca, a recolha e a detenção dos ovos do pombo torcaz, da gralha preta, da chuca, do gaio e da pega, autorizadas nos termos da legislação nacional, são contrárias à alínea c) do artigo 5.° da directiva. Como foi sublinhado antes, o facto de um determinado número de actividades incompatíveis com as proibições da directiva não existirem num determinado Estado-membro não pode justificar a ausência de disposições legais nesse sentido. Com efeito, a fim de garantir a plena aplicação das directivas, de direito, e não apenas de facto, os Estados-membros devem prever um quadro legal específico no domínio em questão. Assim, a terceira acusação deve ser considerada fundamentada.

Quarta acusação: as derrogações relativas à prevenção de danos

26 A Comissão alega que as disposições da lei relativa à caça respeitantes à prevenção de danos não correspondem aos termos do artigo 9.° da directiva. Considera que é muito importante que as condições de derrogação enunciadas nesse artigo sejam exactamente retomadas na legislação nacional e que sejam objecto de uma apreciação especial que distinga, nomeadamente, entre a necessidade da caça enquanto tal, por um lado, e a necessidade da utilização de um determinado meio de caça, por outro.

27 O Governo neerlandês sustenta que as autorizações de caça previstas nos artigos 53.° e 54.° da lei só são concedidas para evitar e combater danos importantes causados por determinadas espécies que, nos termos do anexo II da directiva, podem ser caçadas nos Países Baixos e em relação às quais a caça é aberta durante todo o ano ou uma parte deste. Acrescenta que essas autorizações, que são sujeitas a um grande número de condições, só são emitidas se não existir outra solução satisfatória.

28 Este argumento do Governo neerlandês deve ser rejeitado. Com efeito, convém observar que nem a existência de danos importantes nem as outras circunstâncias fundamento de derrogação enunciadas no artigo 9.° da directiva figuram no texto dos artigos 53.° e 54.° da lei relativa à caça. Como foi salientado anteriormente, resulta da jurisprudência do Tribunal (ver acórdão de 17 de Setembro de 1987, atrás referido) no domínio da conservação das aves selvagens, que os critérios com base nos quais os Estados-membros podem derrogar as proibições impostas pela directiva devem ser retomadas em disposições nacionais específicas, dado que a exactidão da transposição tem uma importância especial, num caso como aquele

em que a gestão do património comum é confiada, em relação ao seu território, aos respectivos Estados-membros.

29 A explicação segundo a qual os imperativos de protecção referidos no artigo 9.° da directiva são respeitados, de facto, pela prática ministerial em matéria de autorizações de caça, não pode ser acolhida, uma vez que, como o Tribunal o recordou no acórdão de 23 de Fevereiro de 1988, Comissão/Itália (429/85, Colect. 1988, p. 843), simples práticas administrativas, por natureza modificáveis segundo o critério da administração, não podem ser consideradas como constituindo uma execução válida da obrigação que incumbe aos Estados-membros destinatários de uma directiva, por força do artigo 189.° do Tratado. Assim, a quarta acusação é fundamentada.

Quinta acusação: a caça a partir de aviões

30 A Comissão alega que o artigo 22.° da lei relativa à caça não proíbe a perseguição de aves a partir de aviões embora as disposições conjugadas do artigo 8.°, n.° 2, e da alínea a) do anexo IV da directiva, imponham aos Estados-membros a proibição desse tipo de caça.

31 O Governo neerlandês responde que nos Países Baixos não são utilizados aviões para a perseguição da caça. Portanto, considera supérfluo incluir na legislação nacional essa proibição.

32 A este respeito, há que observar que, como foi anteriormente especificado, o facto de, num Estado-membro não se recorrer a um determinado meio de caça, não pode constituir uma razão para não transpor essa proibição para a ordem jurídica nacional. Por conseguinte, a quinta acusação deve ser aceite.

Sexta acusação: as derrogações para os concursos de cães de caça

33 A Comissão salienta que a administração pode, nos termos da competência que lhe foi dada pela lei da caça, derrogá-la para efeitos de autorizar a organização de concursos ou o adestramento de cães de caça, embora a directiva não preveja qualquer derrogação desse tipo. Considera que as disposições nacionais em causa são

formuladas em termos tão gerais que não revelam se as condições impostas a esse respeito pela directiva são respeitadas.

34 O Governo neerlandês observa que, quando é emitida uma autorização ministerial para o adestramento de cães de caça, só são visados o treino desses cães e a localização da caça. Essas autorizações são emitidas para dar ao seu titular a oportunidade de ensinar ao cão a experiência da perseguição da caça, mas não permitem a captura ou a morte das aves cuja caça não está aberta.

35 Este argumento do Governo neerlandês não pode ser aceite, uma vez que equivale a sustentar que a organização de concursos de cães de caça ou o adestramento destes cães não dão origem a infracções às disposições da directiva. Com efeito, o artigo 5.° da directiva obriga os Estados-membros a adoptar as medidas necessárias para instaurar um regime geral de protecção das aves que inclua, nomeadamente, a proibição de as matar, de as capturar ou de as perturbar.

36 Como o Tribunal especificou no acórdão de 13 de Outubro de 1987, Comissão/ /Países Baixos (236/85, Colect. 1987, p. 3989), independentemente de uma eventual conformidade de uma prática administrativa com os imperativos de protecção fixados pela directiva, as condições em que podem ser concedidas as autorizações respeitantes aos concursos de cães de caça ou ao adestramento desses cães devem ser fixadas por disposições normativas. Vista a ausência de um quadro jurídico legal ou regulamentar específico que disciplina as actividades acima referidas, a sexta acusação deve ser considerada fundamentada.

37 Por conseguinte, há que reconhecer que o Reino dos Países Baixos, ao não adoptar nos prazos fixados todas as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 79/409 do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

Quanto às despesas

38 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a parte demandada sido vencida há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **O Reino dos Países Baixos, ao não adoptar no prazo fixado todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.**

2) **O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.**

Kakouris Koopmans Mancini

O'Higgins Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 15 de Março de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

Em substituição do presidente

C. N. Kakouris

presidente de secção