ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
7 de Março de 1996 *

No processo C-118/94,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Associazione Italiana per il World Wildlife Fund,

Ente Nazionale per la Protezione Animali,

Lega per l'Ambiente — Comitato Regionale,

Lega Anti Vivisezione — Delegazione Regionale,

Lega per l'Abolizione della Caccia,

Federnatura Veneto,

Italia Nostra — Sezione di Venezia

e

Regione Veneto,

* Língua do processo: italiano.

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 9.° 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),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: D. A. O. Edward, presidente de secção, J.-P. Puissochet, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (relator) e P. Jann, juízes,

advogado-geral: N. Fennelly,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, por A. Pavanini, advogado no foro de Veneza,

— em representação da Federazione Italiana della Caccia, interveniente no processo principal, por I. Gorlani, advogado no foro de Brescia, e M. Thewes, advogado no foro do Luxemburgo,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por L. Gussetti e M. van der Woude, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, representada por A. Pavanini, da Federazione Italiana della Caccia, representada por I. Gorlani, M. Thewes e C. Lagier, advogado no foro de Lyon, e da Comissão, representada por L. Gussetti e M. van der Woude, na audiência de 14 de Setembro de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 26 de Outubro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 27 de Maio de 1993, entrada no Tribunal de Justiça em 21 de Abril de 1994, o Tribunale amministrativo regionale per il Veneto colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 9.° 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»).

2 Esta questão foi suscitada num recurso interposto pela Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, bem como por outras associações para a protecção da natureza (a seguir «recorrentes») contra a Regione Veneto, apoiada pela Federazione Italiana della Caccia (a seguir «Federcaccia»), pedindo a anulação do acto da Regione Veneto de 21 de Julho de 1992, acto esse que fixa o calendário da caça para a época de 1992/1993, por violação, nomeadamente, dos princípios constantes da directiva.

3 O artigo 5.°, alínea a), da directiva proíbe, em geral, matar ou capturar todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-Membros ao qual é aplicável o Tratado (a seguir «espécies protegidas»).

4 Todavia, esta directiva prevê no seu artigo 7.°, n.° 1, que as espécies enumeradas no Anexo II podem ser objecto de actos de caça no âmbito da legislação nacional.

5 Por outro lado, os Estados-Membros podem derrogar este regime restritivo da caça, bem como outras restrições e proibições previstas nos artigos 5.°, 6.° e 8.° da directiva, pelos motivos enumerados no artigo 9.°, n.° 1, alíneas a), b) e c), da mesma, a saber, em primeiro lugar, para protecção da saúde, da segurança pública e da segurança aérea, para evitar danos importantes à agricultura, para a protecção da flora e da fauna, em segundo lugar, para fins de investigação e de ensino, de repovoamento, de reintrodução, bem como para a criação associada a estas acções, em terceiro lugar, para permitir, em condições estritamente controladas e de um modo selectivo, a captura, a detenção ou qualquer outra exploração judiciosa de certas aves em pequenas quantidades, e, nos três casos, se não existir outra solução satisfatória.

6 Segundo o n.° 2 do mesmo artigo, as derrogações devem mencionar as espécies que são objecto das mesmas, os meios, instalações ou métodos de captura ou de abate autorizados, as condições de risco e as circunstâncias de tempo e de local em que essas derrogações podem ser adoptadas, a autoridade habilitada a declarar que as condições exigidas se encontram reunidas, a decidir quais os meios, instalações ou métodos que podem ser postos em prática, dentro de que limites e por quem, e, por fim, as medidas de controlo a aplicar.

7 Nos termos do artigo 1.°, n.° 3, da Lei italiana n.° 157, de 11 de Fevereiro de 1992, sobre a protecção da fauna selvagem homotérmica e a quantidade de caça a abater (GURI n.° 46 de 25.2.1992, suplemento, p. 3), as regiões com estatuto normal adoptam as disposições relativas à gestão e à protecção de todas as espécies da fauna selvagem desde que respeitem a lei, as convenções internacionais e as directivas comunitárias. Por força do artigo 1.°, n.° 4, da Lei n.° 157/92, a Directiva 79/409 é integralmente transposta e posta em execução segundo as modalidades e nos prazos previstos pela referida lei.

8 O artigo 18.°, n.° 1, da Lei n.° 157/92 enumera, entre as espécies de animais cuja caça é permitida, certas espécies de aves que não constam do Anexo II da directiva. Com vista à adaptação, no domínio da caça, do direito interno ao direito

comunitário e ao direito internacional, o n.° 3 do mesmo artigo prevê que o presidente do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro competente e após consulta do Instituto Nacional da Fauna Selvagem, procede às alterações da lista das espécies que podem ser objecto de caça, em conformidade com as directivas comunitárias em vigor e com as convenções assinadas, tendo em conta a importância das diferentes espécies no território. Por último, resulta do n.° 4 do mesmo artigo que cabe às regiões aprovar o calendário regional e o regulamento relativos a toda a época da caça, respeitando, nomeadamente, os n.^{os} 1 e 3.

9 Perante o Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, os recorrentes alegaram que o calendário da caça estabelecido pela Regione Veneto autorizava a caça de certas espécies de aves que não figuravam entre as espécies enumeradas no Anexo II da directiva, sem que fosse todavia possível, no caso concreto, invocar a faculdade de derrogação prevista no artigo 9.° da mesma, dado que não se encontravam reunidos nem tinham sido estudados nem tornados manifestos de forma adequada os fundamentos especiais e imperativos que justificam tal derrogação.

10 Segundo o órgão jurisdicional nacional, a validade do acto impugnado não pode ser examinada directamente à luz da directiva, uma vez que existe a Lei n.° 157/92 que preenche uma função de adaptação, mas também de filtro, e que enuncia os critérios de apreciação da validade dos actos administrativos adoptados em execução da mesma lei. Daqui resulta, segundo o juiz de reenvio, que a legalidade do calendário da caça controvertido depende exclusivamente do artigo 18.° da Lei n.° 157/92, sem que se possa fazer referência directamente às listas constantes dos anexos já transpostas na ordem jurídica interna.

11 O órgão jurisdicional italiano observa, além disso, que o legislador nacional manifestamente não considerou que o artigo 9.° da directiva vinculava o seu poder discricionário, dado que, ao utilizar a faculdade de derrogação permitida por este artigo, mas sem o mencionar expressamente, incluiu na lista constante do artigo 18.° da Lei n.° 157/92 certas espécies de aves cuja caça é proibida pela directiva.

12 Considerando que a resolução do litígio submetido à sua apreciação dependia da interpretação do artigo 9.° da directiva, o Tribunale amministrativo regionale per il Veneto decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal uma questão prejudicial destinada a saber «se o artigo (9.°) da Directiva 79/409/CEE implica, para o Estado italiano, a obrigação de indicar numa norma regulamentar expressa ou numa medida administrativa (consoante se actue por via legislativa ou administrativa) os diferentes elementos justificativos da derrogação, tal como estes são indicados na directiva já referida.»

Quanto à admissibilidade da questão prejudicial

13 A Federcaccia alega que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível, porque a questão suscitada pelo juiz de reenvio diz mais respeito à conformidade das disposições italianas de transposição com o artigo 9.° da directiva do que à interpretação deste artigo.

14 Esta questão prévia deve ser desatendida. Com efeito, resulta dos próprios termos da decisão de reenvio que o juiz nacional pretende obter do Tribunal de Justiça uma interpretação do artigo 9.° da directiva. Ora, desde que as questões prejudiciais digam respeito à interpretação de uma disposição de direito comunitário, o Tribunal decide a título prejudicial sem que, em princípio, tenha de se interrogar sobre as circunstâncias em que os órgãos jurisdicionais nacionais foram levados a colocar-lhe as questões e se propõem aplicar a disposição de direito comunitário que lhe pediram para interpretar (v. acórdão de 18 de Outubro de 1990, Dzodzi, C-297/88 e C-197/89, Colect., p. I-3763, n.^{os} 35 e 39).

15 Só não seria assim na hipótese de se revelar que o processo do artigo 177.° foi desviado do seu objectivo e visa, na realidade, conduzir o Tribunal de Justiça a decidir através de um litígio inventado, ou na hipótese de ser manifesto que a disposição de direito comunitário submetida à interpretação do Tribunal de Justiça não pode aplicar-se (acórdão Dzodzi, já referido, n.° 40). Ora, não é esse o caso de figura.

16 Assim, há que responder à questão colocada.

Quanto à questão prejudicial

17 Através da questão colocada, pede-se essencialmente ao Tribunal que esclareça em que condições o artigo 9.° da directiva autoriza os Estados-Membros a derrogar a proibição geral de caça de espécies protegidas, resultante dos artigos 5.° e 7.° da mesma directiva.

18 A título liminar, cabe salientar que compete ao órgão jurisdicional nacional chamado a interpretar e a aplicar o direito nacional, e nomeadamente as disposições de uma lei nacional especialmente adoptada com vista à execução de uma directiva comunitária, fazê-lo, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da directiva para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir desta forma o artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado (acórdãos de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann, 14/83, Recueil, p. 1891, n.° 26, e de 14 de Julho de 1994, Faccini Dori, C-91/92, Colect., p. I-3325, n.° 26).

19 Em seguida, deve recordar-se que, nos casos em que as autoridades comunitárias tenham, através de uma directiva, obrigado os Estados-Membros a adoptar um comportamento determinado, o efeito útil de tal acto ficaria enfraquecido se os particulares fossem impedidos de a invocar em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais de a tomar em consideração enquanto elemento do direito comunitário (acórdão de 19 de Janeiro de 1982, Becker, 8/81, Recueil, p. 53, n.° 23). Assim, em todos os casos em que disposições de uma directiva se afigurem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar nos tribunais nacionais contra qualquer entidade do Estado-Membro, quer quando a directiva não tenha sido transposta para direito nacional dentro do prazo, quer quando tenha sido transposta incorrectamente (acórdão de 22 de Junho de 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Colect., p. 1839, n.^{os} 29 e 30). Além disso, o juiz nacional encarregado de aplicar, no âmbito da sua competência, as disposições do direito comunitário tem a obrigação de assegurar o pleno efeito dessas normas não aplicando se for necessário, por sua própria iniciativa, qualquer

disposição contrária da legislação nacional, mesmo posterior, sem que tenha de pedir ou esperar a sua revogação prévia por via legislativa ou por qualquer outro procedimento constitucional (acórdãos de 9 de Março de 1978, Simmenthal, 106/77, Recueil, p. 629, e de 4 de Junho de 1992, Debus, C-13/91 e C-113/91, Colect., p. I-3617, n.° 32).

20 A fim de responder à questão colocada, convém antes de mais observar que, no acórdão de 27 de Abril de 1988, Comissão/França (252/85, Colect., p. 2243, n.° 5), o Tribunal já declarou a propósito da directiva que, embora a transposição para direito interno das normas comunitárias não exija necessariamente uma retomada formal e textual das suas disposições numa disposição expressa e específica podendo ser suficiente um contexto jurídico geral, desde que este assegure efectivamente a plena aplicação da directiva de um modo suficientemente claro e preciso, a exactidão da transposição assume especial importância num caso como o em apreço em que a gestão do património comum é confiada, quanto ao respectivo território, aos Estados-Membros.

21 Importa também recordar que, no que diz respeito à possibilidade de derrogar o regime restritivo de caça, bem como as outras restrições e proibições referidas nos artigos 5.°, 6.° e 8.° da directiva, prevista no artigo 9.° da mesma, o Tribunal de Justiça sublinhou que aquela está sujeita a três condições. Em primeiro lugar, o Estado-Membro deve restringir a derrogação às situações em que não exista outra solução satisfatória. Em segundo lugar, a derrogação deve basear-se em pelo menos um dos fundamentos taxativamente enumerados nas alíneas a), b), e c) do n.° 1 do artigo 9.° Em terceiro lugar, a derrogação deve obedecer aos critérios precisos de forma enumerados no n.° 2 do referido artigo que têm por objecto limitar as derrogações ao estritamente necessário e permitir a respectiva fiscalização pela Comissão. O artigo mencionado, ao autorizar uma ampla derrogação ao regime geral de protecção, mais não visa, portanto, que uma aplicação concreta e pontual para responder a exigências precisas e a situações específicas (acórdãos de 8 de Julho de 1987, Comissão/Bélgica, 247/85, Colect., p. 3029, n.° 7, e Comissão/Itália, 262/85, Colect., p. 3073, n.° 7).

22 A este respeito, foi salientado que, no domínio da conservação das aves selvagens, os critérios com base nos quais os Estados-Membros podem derrogar as proibições

impostas pela directiva devem ser retomados em disposições nacionais precisas (acórdão de 15 de Março de 1990, Comissão/Países Baixos, C-339/87, Colect., p. I-851, n.° 28).

23 Além disso, há que salientar que, no acórdão Comissão/Itália, já referido, o Tribunal de Justiça teve de se pronunciar sobre a interpretação do artigo 9.° da directiva face a uma disposição nacional sobre a caça que previa que as regiões podiam gerir elas próprias ou autorizar, através de uma regulamentação precisa, instalações destinadas à captura e à cessão com vista à detenção, inclusive fora do período de abertura da caça, de espécies de aves migradoras a determinar entre aquelas que podiam ser caçadas segundo a mesma lei e a utilizar como chamarizes vivos para a caça à espera bem como para fins não profissionais nas feiras e mercados tradicionais. Ora, neste acórdão, o Tribunal salientou, por um lado, que a disposição em causa não fazia qualquer referência ao n.° 1 do artigo 9.° da directiva, segundo o qual só pode ser concedida uma derrogação aos artigos 7.° e 8.° da directiva se não existir outra solução satisfatória e, por outro, que a referida disposição não mencionava, contrariamente às exigências do n.° 2 do artigo 9.° da directiva, nem os meios, instalações ou métodos de captura utilizados, nem as circunstâncias de tempo e de local em que essas derrogações podiam ser adoptadas, nem as espécies que eram objecto das derrogações. O Tribunal precisou que, uma vez que a disposição em causa não continha ela própria os critérios e condições previstos pelo artigo 9.°, n.° 2, da directiva nem obrigava as regiões a ter em conta os referidos critérios e condições, introduzia um elemento de insegurança jurídica quanto às obrigações a respeitar pelas regiões nas suas regulamentações. Por conseguinte, não era garantido que a captura de determinadas espécies de aves era limitada ao mínimo estritamente necessário, em conformidade com a exigência do artigo 9.°, n.° 1, alínea c), que o período de captura não coincidia sem necessidade com os períodos em que a directiva visa estabelecer uma protecção especial e que os meios, instalações ou métodos de captura não eram em grande escala e não selectivos ou susceptíveis de conduzir localmente ao desaparecimento de uma espécie. Daí o Tribunal concluiu que os elementos essenciais do artigo 9.° da directiva não tinham sido transpostos para a regulamentação italiana de modo exaustivo, claro e inequívoco (acórdão Comissão/Itália, já referido, n.° 39).

24 Foi igualmente considerado que uma regulamentação nacional que declare a caça de certas espécies aberta em princípio, sem prejuízo de disposições contrárias emanadas das autoridades regionais, não satisfaz as exigências de protecção impostas pela directiva e viola o princípio da segurança jurídica (acórdão de 17 de Janeiro de 1991, Comissão/Itália, C-157/89, Colect., p. I-57, n.os 16 e 17).

25 Assim, uma regulamentação nacional que autoriza a caça de certas espécies de aves não incluídas na lista constante do Anexo II da directiva, sem todavia enunciar os critérios da derrogação nem obrigar, de modo claro e preciso, as regiões a terem em conta os referidos critérios e a aplicá-los, não satisfaz as condições a que estão sujeitas as derrogações previstas no artigo 9.° da directiva.

26 Tendo em conta o que precede, há que responder à questão prejudicial que o artigo 9.° da directiva deve ser interpretado no sentido de que só autoriza os Estados-Membros a derrogarem a proibição geral de caça de espécies protegidas, resultante dos artigos 5.° e 7.° desta mesma directiva, através de medidas acompanhadas de uma referência, adequadamente circunstanciada, aos elementos constantes dos seus n.os 1 e 2.

Quanto às despesas

27 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, por decisão de 27 de Maio de 1993, declara:

O artigo 9.° da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, deve ser interpretado no sentido de que só autoriza os Estados-Membros a derrogarem a proibição geral de caça de espécies protegidas, resultante dos artigos 5.° e 7.° desta mesma directiva, através de medidas acompanhadas de uma referência, adequadamente circunstanciada, aos elementos constantes dos seus n.os 1 e 2.

Edward Puissochet Moitinho de Almeida

Gulmann Jann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Março de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

D. A. O. Edward