ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

14 de Abril de 2005 *

No processo C-441/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 16 de Outubro de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. van Beek, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster e N. A. J. Bel, na qualidade de agentes,

demandado,

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta (relatora), R. Schintgen, P. Kūris e G. Arestis, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões da advogada-geral apresentadas na audiência de 3 de Fevereiro de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua acção, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não pôr em vigor, nos prazos prescritos, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, 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), e ao artigo 6.º, n.º 1, 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) , conjugado com os artigos 2.°, n.° 2, 1.°, alíneas a), e) e i), 6.°, n.os 2 a 4, 7.°, 11.°, 14.° e 15.° desta directiva, ou, pelo menos, ao não lhe ter comunicado estas disposições nacionais, e ao manter em vigor o artigo 13.°, n.° 4, da lei de protecção da natureza (Natuurbeschermingswet), que é incompatível com o artigo 6.°, n.° 4, da Directiva 92/43, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das referidas directivas.

2 Na sequência das informações fornecidas pelo Governo neerlandês na contestação, a Comissão considerou, no entanto, que o artigo 14.° da Directiva 92/43 tinha sido correctamente transposto para o direito interno, pelo que na réplica desistiu da acusação relativa à transposição incorrecta deste artigo.

Quadro jurídico

A legislação comunitária

3 A Directiva 79/409 diz respeito, nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, à conservação de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-Membros. Tem por objectivo a protecção, a gestão e o controle dessas espécies e regulamenta a sua exploração.

4 De acordo com o artigo 4.°, n.os 1 e 2, da Directiva 79/409, as espécies mencionadas no anexo I desta 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, tomando-se em consideração a situação particular de um certo número de espécies. No que respeita à conservação destas espécies, os Estados-Membros

classificarão, nomeadamente, em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados em número e em extensão. Os Estados-Membros são igualmente obrigados a tomar medidas semelhantes para as espécies migratórias não referidas no dito anexo e cuja ocorrência seja regular, tendo em conta as necessidades de protecção no que diz respeito às suas áreas de reprodução, de muda e de invernada e às zonas de repouso e alimentação nos seus percursos de migração. Com esta finalidade, os Estados-Membros atribuem uma importância especial à protecção das zonas húmidas e muito particularmente às de importância internacional.

5 A Directiva 92/43 tem por objectivo, nos termos do seu artigo 2.°, n.° 1, contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado CE é aplicável. Segundo o n.° 2 do mesmo artigo, as medidas tomadas ao abrigo desta directiva destinam-se a garantir a conservação ou o restabelecimento dos habitats naturais e das espécies de fauna e de flora selvagens de interesse comunitário num estado de conservação favorável.

6 O artigo 6.°, n.^{os} 2 a 4, da Directiva 92/43 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.° 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.»

7 O artigo 11.º da Directiva 92/43 tem o seguinte teor:

«Os Estados-Membros assegurarão a vigilância do estado de conservação das espécies e habitats referidos no artigo 2.º, tendo especialmente em conta os tipos de habitat natural e as espécies prioritárias.»

8 O artigo 15.º da Directiva 92/43 prevê:

«No que se refere à captura ou abate das espécies da fauna selvagem enumeradas no anexo V, alínea a), e nos casos em que sejam aplicadas derrogações nos termos do

artigo 16.º para a recolha, captura ou abate das espécies enumeradas no anexo IV, alínea a), os Estados-Membros proibirão todos os meios não selectivos susceptíveis de provocar localmente a extinção ou de perturbar gravemente a tranquilidade das populações dessas espécies e, em especial:

[...]»

A legislação nacional

9 Como a Comissão referiu na petição inicial, o Reino dos Países Baixos tomou as seguintes medidas para transpor a Directiva 92/43:

— lei de protecção da natureza (Natuurbeschermingswet);

— decreto relativo às isenções e derrogações à lei de protecção da natureza (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet);

— plano de acção a favor da natureza (Natuurbeleidsplan), incluindo a rede europeia das áreas protegidas (ecologische hoofdstructuur EHS);

— plano director dos espaços verdes (Structuurschema Groene Ruimte);

— lei do ordenamento do território (Wet op de ruimtelijke ordening);

— decreto relativo às espécies animais nativas protegidas (Besluit beschermde inheemse diersoorten);

— regulamento do Ministro da Agricultura, do Património Natural e da Pesca (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), de 12 de Abril de 1995;

— lista das espécies ameaçadas de extinção e vulneráveis na acepção dos artigos 1.º e 3.º da Convenção de Berna relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos Habitats Naturais, adoptada pelo regulamento do Ministro da Agricultura, do Património Natural e da Pesca (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij), de 27 de Janeiro de 1995;

— lei sobre as espécies animais e vegetais exóticas ameaçadas (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— regulamento relativo aos contratos de gestão e à criação de zonas naturais (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling);

— regulamento que visa incentivar o desenvolvimento da área florestal nas terras agrícolas (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden);

— regulamento relativo às derrogações à lei sobre as espécies animais e vegetais exóticas ameaçadas (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— regulamento relativo à designação das espécies animais e vegetais exóticas ameaçadas (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten);

— lei da gestão do ambiente (Wet milieubeheer), e

— lei relativa à fauna e à flora (Flora- en faunawet).

Fase pré-contenciosa

10 Por notificação para cumprir de 24 de Outubro de 2000, a Comissão convidou o Reino dos Países Baixos a apresentar as suas observações relativas à transposição das Directivas 79/409 e 92/43 para a ordem jurídica neerlandesa. Este Estado-Membro respondeu à referida notificação por comunicação de 8 de Março de 2001.

11 Em 26 de Julho de 2001, a Comissão enviou ao Reino dos Países Baixos um parecer fundamentado no qual o acusava de ter transposto incorrectamente certo número de disposições das Directivas 79/409 e 92/43, solicitando a este Estado-Membro o cumprimento do referido parecer no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

12 Por carta de 11 de Outubro de 2001, o Reino dos Países Baixos transmitiu à Comissão um projecto de lei de alteração da lei de protecção da natureza. Em 28 de Janeiro de 2002, as autoridades neerlandesas comunicaram à Comissão informações complementares a este respeito.

13 Considerando que o referido Estado-Membro não efectuou uma transposição completa, nos prazos prescritos, das Directivas 79/409 e 92/43, a Comissão decidiu intentar a presente acção por incumprimento.

Quanto à acção

Argumentos das partes

14 A Comissão faz as seguintes sete acusações contra o Reino dos Países Baixos:

— a legislação nacional não garante a transposição completa do artigo 6.°, n.° 1, da Directiva 92/43, conjugado com os artigos 1.°, alíneas a), e) e i), e 2.°, n.° 2, da mesma directiva;

— a legislação nacional apenas transpôs parcialmente as exigências do artigo 6.°, n.° 2, da Directiva 92/43, conjugado com os artigos 1.°, n.° 1, alíneas a), e) e i), e 2.°, n.° 2, da mesma directiva;

— nem os artigos 12.° e 21.°, n.° 3, da lei de protecção da natureza, nem a lei da gestão do ambiente, nem qualquer outra disposição legislativa, regulamentar ou administrativa em vigor nos Países Baixos são conformes às exigências do artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 92/43;

— nem os artigos 12.° e 21.°, n.° 3, da lei de protecção da natureza, nem a lei da gestão do ambiente, nem qualquer outra disposição legislativa, regulamentar ou administrativa em vigor nos Países Baixos asseguram uma transposição adequada do artigo 6.°, n.° 4, da Directiva 92/43, nas situações referidas nesta disposição; o artigo 13.°, n.° 4, da lei de protecção da natureza é, além disso, incompatível com a disposição em causa;

— contrariamente ao estabelecido no artigo 11.° da Directiva 92/43, não foi instituído um sistema de vigilância dos sítios nos Países Baixos;

— a proibição de meios não selectivos referida no artigo 15.° da Directiva 92/43 não foi completamente executada nas disposições do decreto relativo às isenções e derrogações à lei de protecção da natureza;

— não foram adoptadas nos Países Baixos as medidas necessárias para satisfazer a obrigação de protecção do habitat das espécies de aves referidas no artigo 4.°, n.^{os} 1 e 2, da Directiva 79/409.

15 Quanto à terceira acusação, relativa à falta de transposição do artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 92/43 para a ordem jurídica neerlandesa, a Comissão sustenta que a avaliação a efectuar com base nessa disposição deve também abranger os elementos referidos no n.° 4 do artigo em causa. Com efeito, para essa avaliação importa

examinar não apenas se um plano ou projecto é susceptível de afectar a integridade do sítio em causa, mas também se existem soluções alternativas, se razões imperativas de reconhecido interesse público exigem que a operação seja realizada ou se devem ser adoptadas medidas compensatórias. Além disso, é necessário ter em conta que um determinado sítio pode abrigar um tipo de habitat natural e/ou uma espécie prioritários.

16 A este respeito, o Governo neerlandês, reconhecendo que não foi efectuada a transposição completa do artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 92/43, rejeita a interpretação dada pela Comissão à noção de «avaliação adequada» contida nesta disposição. Considera que, devido às características do processo de avaliação de planos ou de projectos previsto por este artigo, o n.° 4 do mesmo e os elementos nele contidos só são aplicáveis se resultar da avaliação efectuada, nos termos do n.° 3, que o plano ou o projecto pode efectivamente afectar a integridade do sítio. Segundo o referido governo, apenas nesses casos é necessário proceder a um exame dos elementos mencionados no referido n.° 4. Com efeito, se da avaliação efectuada com base no artigo 6.°, n.° 3, resultar que um plano ou projecto não afecta a integridade do sítio, não existe então nenhuma razão para onerar a obrigação de avaliação prevista nesta disposição com um exame suplementar sobre a existência dos elementos mencionados no n.° 4 do mesmo artigo.

17 Quanto às primeira, segunda, quarta e sétima acusações feitas pela Comissão, o Reino dos Países Baixos reconhece que as disposições das Directivas 79/409 e 92/43 objecto da acção não foram completamente transpostas para a ordem jurídica neerlandesa. A este respeito, indica que, em 19 de Dezembro de 2001, foi apresentado ao Parlamento um projecto de lei de alteração da lei de protecção da natureza. O objectivo deste projecto de lei era garantir a transposição completa das referidas directivas, designadamente no que respeita às disposições nas quais se baseiam as primeira, segunda, quarta e sétima acusações.

18 Quanto às quinta e sexta acusações, o Governo neerlandês alega que estão previstas medidas destinadas a eliminar as lacunas jurídicas apontadas pela Comissão na sua acção.

Apreciação do Tribunal de Justiça

19 Quanto às primeira, segunda, quarta, quinta, sexta e sétima acusações, dado que o Reino dos Países Baixos reconhece que estas são justificadas, deve julgar-se a acção procedente a este respeito.

20 Em relação à terceira acusação, apesar de admitir que não transpôs completamente o artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43 para a ordem jurídica interna, o Reino dos Países Baixos contesta a acusação da Comissão na parte em que esta considera que a avaliação adequada mencionada no referido artigo deve abranger também os elementos mencionados no n.º 4 do mesmo artigo.

21 A este respeito, para determinar o alcance da obrigação de efectuar uma avaliação adequada de um plano ou de um projecto susceptível de afectar um sítio abrangido pelo campo de aplicação do artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43, conclui-se, a título liminar, que o regime de protecção estabelecido por este artigo comporta vários aspectos destinados a permitir o controle dos efeitos desse plano ou projecto e das distintas fases de avaliação no caso de este poder ter repercussões significativas num sítio protegido.

22 Como sublinhou a advogada-geral nos n.^{os} 12 e 13 das suas conclusões, este processo de «avaliação adequada» não é um mero acto formal, antes tendo que permitir uma análise profunda que esteja à altura dos objectivos de conservação do sítio em questão, como enunciados no referido artigo 6.º, designadamente no que respeita à protecção dos habitats naturais e das espécies prioritárias.

23 Com efeito, como o Tribunal de Justiça sublinhou nos n.os 33 e 34 do seu acórdão de 7 de Setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Colect., p. I-7405), resulta do artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 92/43 que, sempre que for prevista a realização de um plano ou projecto não directamente relacionado com a gestão do sítio e não necessário para essa gestão, mas susceptível de afectar este último de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos ou projectos, as autoridades competentes são obrigadas a efectuar uma avaliação adequada a esse respeito, a qual deve ter por objecto as incidências do plano ou do projecto sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo.

24 De acordo com o artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 92/43, só numa segunda fase, isto é, após a realização desta avaliação adequada e tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio em questão do plano ou do projecto, é que as autoridades nacionais competentes tomam uma decisão em relação a este.

25 Acrescente-se que, em conformidade com a referida disposição, as autoridades competentes, no momento de tomar a sua decisão, só autorizarão esses planos ou projectos depois de se terem assegurado de que a operação visada não afectará a integridade do sítio em causa. Além disso, essas mesmas autoridades devem, se necessário, auscultar a opinião pública a esse respeito.

26 No quadro processual assim traçado, só quando as conclusões da avaliação prescrita por força do artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 92/43 forem negativas e na falta de alternativas, no caso de o plano ou projecto dever ser realizado por razões imperativas de reconhecido interesse público, é que se deve efectuar o exame previsto no n.° 4 do mesmo artigo. Com efeito, precisa-se no referido n.° 3 que a decisão é tomada pelas autoridades competentes «sem prejuízo do disposto no n.° 4».

27 Quanto ao exame que deve ser realizado no quadro do referido n.º 4, importa sublinhar que os elementos complexos sobre os quais deve incidir, como a falta de soluções alternativas e a inexistência de razões imperativas de reconhecido interesse público, destinam-se a permitir ao Estado-Membro tomar todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000. Além disso, no caso de o sítio em causa abrigar um tipo de habitat natural e/ou uma espécie prioritária, apenas pode ser invocado um número limitado dessas razões imperativas para justificar que um plano ou projecto seja apesar de tudo realizado.

28 Nestas condições, tendo em atenção as características particulares de cada uma das fases referidas no artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43, há que concluir que as diferentes exigências formuladas no n.º 4 desta disposição não podem constituir elementos que as autoridades nacionais competentes são obrigadas a considerar para a realização da avaliação adequada prevista no n.º 3 do referido artigo.

29 Por conseguinte, deve ser rejeitada a acusação segundo a qual a legislação nacional neerlandesa não prevê que a avaliação mencionada no artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43 deva também ser efectuada tendo em conta os elementos que figuram no n.º 4 do mesmo artigo.

30 Atendendo às considerações precedentes, há que concluir que, ao não pôr em vigor, nos prazos prescritos, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409 e ao artigo 6.º, n.º 1, da Directiva 92/43, conjugado com os artigos 2.º, n.º 2, 1.º, alíneas a), e) e i), 6.º, n.ºs 2 a 4, 7.º, 11.º e 15.º desta directiva, e ao manter em vigor o artigo 13.º, n.º 4, da lei de protecção da natureza, que é incompatível com o artigo 6.º, n.º 4, da Directiva 92/43, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das referidas directivas.

Quanto às despesas

31 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. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido no essencial dos seus fundamentos, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) **Ao não pôr em vigor, nos prazos prescritos, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao artigo 4.°, n.os 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, e ao artigo 6.°, n.° 1, 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, conjugado com os artigos 2.°, n.° 2, 1.°, alíneas a), e) e i), 6.°, n.os 2 a 4, 7.°, 11.° e 15.° desta directiva, e ao manter em vigor o artigo 13.°, n.° 4, da lei de protecção da natureza (Natuurbeschermingswet), que é incompatível com o artigo 6.°, n.° 4, da Directiva 92/43, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das referidas directivas.**

2) **A acção é julgada improcedente quanto ao restante.**

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

Assinaturas.