

**Processo C-900/19****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

6 de dezembro de 2019

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)

**Data da decisão de reenvio:**

29 de novembro de 2019

**Recorrentes:**

Association One Voice

Ligue pour la protection des oiseaux

**Recorrida:**

Ministre de la Transition écologique et solidaire

**Interveniente:**

Fédération nationale de la chasse

---

**1. Objeto e dados do litígio**

- 1 A regulamentação francesa autoriza em cinco departamentos do Sudeste [da França] a utilização de substâncias viscosas para a captura de tordos e de melros destinados a servirem como chamarizes, nas condições especificadas num decreto que prevê, nomeadamente, que o seu número seja anualmente limitado por decreto ministerial.
- 2 Duas associações de defesa dos animais denunciam a utilização de substâncias viscosas, que são, em seu entender, dispositivos de captura cruéis, e a recolha de espécies de aves relativamente às quais a evolução do conhecimento científico põe em evidência um declínio significativo das respetivas populações bem como a sua sensibilidade ao sofrimento.

- 3 Essas associações interpuseram recurso no Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França) contra a regulamentação que autoriza a utilização de substâncias viscosas.
- 4 A Fédération nationale des chasseurs (Federação nacional dos caçadores) interveio a título voluntário para pedir que fosse negado provimento aos recursos.
- 5 Ao examinar nomeadamente os fundamentos relativos à violação das disposições e dos objetivos da diretiva relativa à conservação das aves selvagens, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) suspendeu a instância e submeteu duas questões de interpretação ao Tribunal de Justiça.

## 2. Quadro jurídico

### *Direito da União*

#### *Tratado da União Europeia (a seguir «TUE»)*

- 6 O artigo 3.º dispõe:

«1. [...]

3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente [...] num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. [...]»

#### *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»)*

- 7 O artigo 37.º dispõe:

#### **«Proteção do ambiente**

Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.»

#### *Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (a seguir «Diretiva “Aves”»)*

- 8 O artigo 2.º dispõe:

«Os Estados-Membros tomam 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 exigências económicas e de recreio.»

- 9 O artigo 8.º dispõe:

«1. No que diz respeito à caça, à captura ou ao abate de aves no âmbito da presente diretiva, os Estados-Membros proíbem o recurso a todos os meios, instalações ou métodos de captura ou de abate em grande escala ou não seletivos, ou que possam conduzir localmente ao desaparecimento de uma espécie, e particularmente das enumeradas no ponto a) do anexo IV.»

10 O artigo 9.º dispõe o seguinte nos trechos relevantes para o presente processo:

«1. Os Estados-Membros podem derrogar os artigos 5.º a 8.º, se não existir outra solução satisfatória, com os fundamentos seguintes:

[...]

c) Para permitir, em condições estritamente controladas e de um modo seletivo, a captura, a detenção ou qualquer outra exploração judiciosa de certas aves, em pequenas quantidades. [...]

11 O anexo IV tem a seguinte redação na disposição relevante para o presente processo:

«ANEXO IV

a)

– Laços [...], substâncias viscosas, anzóis, aves vivas utilizadas como chamarizes cegos ou mutilados, [...]

### ***Legislação francesa***

*Code de l'environnement (a seguir «Código do Ambiente»)*

12 O título II (Caça) inclui um artigo L424-4 que dispõe o seguinte, nos trechos relevantes para o presente processo:

«[...]

Para permitir, em condições estritamente controladas e de um modo seletivo, a caça de certas aves de passagem em pequenas quantidades, o ministro responsável pela caça autoriza, nas condições por ele determinadas, a utilização dos modos e meios de caça consagrados pelos usos tradicionais, que constituem derrogações aos autorizados no primeiro parágrafo.

[...]

As substâncias viscosas são colocadas uma hora antes do nascer do sol e removidas antes das 11 horas. [...]

*Arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (Decreto de 17 de agosto de 1989 relativo à utilização de substâncias viscosas para a captura de tordos e de melros destinados a servirem como chamarizes nos departamentos dos Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var e Vaucluse)*

13 O artigo 1.º dispõe:

«A utilização de substâncias viscosas para a captura de tordos (...) e de melros-pretos, destinados a servirem como chamarizes para fins pessoais, é autorizada nos departamentos dos Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var e Vaucluse, e nas condições estritamente controladas a seguir definidas a fim de permitir a captura seletiva e em pequenas quantidades destas aves, na medida em que não exista outra solução satisfatória».

14 O artigo 4.º dispõe:

«As substâncias viscosas só podem permanecer aplicadas na presença do caçador. Todas as aves capturadas devem ser imediatamente limpas. Durante estas operações é proibido o uso de arma».

15 O artigo 6.º dispõe:

«O número máximo de aves que podem ser capturadas durante a campanha e, se for o caso, as especificações técnicas próprias de cada departamento são fixados anualmente pelo ministro responsável pela caça».

16 O artigo 11.º dispõe:

«Todas as outras aves de caça que não sejam tordos ([...]) nem melros-pretos capturadas acidentalmente são limpas e libertadas imediatamente».

*Arrêts ministériels du 24 septembre 2018 relatifs à la campagne 2018-2019 (Decretos Ministeriais de 24 de setembro de 2018 relativos à campanha 2018-2019)*

17 Os cinco decretos dispõem respetivamente o seguinte no seu artigo 1.º:

Para a campanha 2018-2019, nos departamentos dos [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] e [Vaucluse], o número máximo de tordos ou de melros-pretos destinados a servirem como chamarizes que podem ser capturados através da utilização de substâncias viscosas é fixado, respetivamente, em [2 900], [400], [11 400], [12 200] e [15 600].

### 3. Argumentos das partes

#### *Recorrentes*

- 18 As associações recorrentes alegam que a regulamentação francesa viola o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva «Aves», nomeadamente ao autorizar um modo de caça tradicional não seletivo. Nessa medida, a Ligue pour la protection des oiseaux (Liga para a proteção das aves) solicita a designação de um perito para determinar a proporção de aves diferentes daquelas cuja captura através da utilização de substâncias viscosas é autorizada que foram acidentalmente capturadas com essas substâncias nas últimas épocas de caça. Por outro lado, a regulamentação não justifica a alegada inexistência de uma solução satisfatória diferente da captura através da utilização de substâncias viscosas que autoriza.
- 19 Em primeiro lugar, estas associações recordam que o artigo 8.º da Diretiva «Aves» proíbe os métodos de captura em grande escala ou não seletivos e, em particular, a utilização de substâncias viscosas. Contudo, o artigo 9.º da Diretiva «Aves» autoriza que os Estados-Membros derroguem esta proibição «se não existir outra solução satisfatória», com base em determinados fundamentos, nomeadamente, nos termos da alínea c), para permitir, de um modo seletivo, a captura de certas aves em pequenas quantidades.
- 20 Acrescentam que o Tribunal de Justiça referiu que, «para permitir que o recurso, por parte das autoridades competentes, às derrogações previstas no artigo 9.º da [Diretiva 2009/147] seja conforme ao direito da União, o quadro legislativo e regulamentar nacional deve ser concebido de modo que a implementação das disposições derogatórias aí enunciadas respeite o princípio da segurança jurídica. Por conseguinte, a regulamentação nacional aplicável nesta matéria deve enunciar os critérios de derrogação de forma clara e precisa, e obrigar as autoridades encarregadas da respetiva aplicação a tomá-los em conta. Estando em causa um regime de exceção, o qual deve ser objeto de interpretação estrita e fazer recair o ónus da prova da existência das condições impostas, para cada derrogação, sobre a autoridade que toma essa decisão, os Estados-Membros estão obrigados a garantir que qualquer intervenção que afete as espécies protegidas só será autorizada com base em decisões que comportem uma fundamentação precisa e adequada que se refira aos fundamentos, aos requisitos e às exigências previstos no artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, desta diretiva (Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, n.º 47 e jurisprudência referida).
- 21 Ora, as autoridades francesas autorizam a captura de aves através da utilização de substâncias viscosas em condições que não são estritamente controladas, apesar de este processo de captura não ser seletivo, sem ter verificado se havia outra solução satisfatória e sem ter demonstrado que estas capturas autorizadas constituíam capturas em pequenas quantidades.
- 22 Por outro lado, o objetivo de proteger ou de manter o recurso a meios, instalações ou métodos tradicionais de captura ou de abate de aves para fins puramente

recreativos não pode, por si só, justificar a alegada inexistência de outra solução satisfatória na aceção do artigo 9.º que permita derrogar a proibição de princípio de certos métodos de caça, prevista no artigo 8.º

***Recorrida e interveniente***

- 23 A ministre de la Transition écologique et solidaire (Ministra da Transição ecológica e solidária) e a Fédération nationale des chasseurs (Federação nacional dos caçadores) pedem que seja negado provimento ao recurso por falta de fundamento.

**4. Apreciação do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional)**

*Quanto ao carácter seletivo do processo de caça autorizado pela derrogação*

- 24 Resulta das disposições conjugadas do artigo L424-4 do Código do Ambiente e dos artigos 1.º, 4.º e 11.º do Decreto de 17 de agosto de 1989 que, para garantir o carácter seletivo do modo de captura tradicional constituído pela utilização de substâncias viscosas nos cinco departamentos em causa, o caçador autorizado a utilizar substâncias viscosas deve permanecer na proximidade das suas instalações, nomeadamente para identificar as espécies presentes nos locais, evitar que outras espécies distintas dos tordos e dos melros-pretos se aproximem das instalações e, se for o caso, poder limpar e libertar imediatamente as aves de outras espécies que, apesar das precauções tomadas, foram acidentalmente capturadas, uma vez que a utilização de substâncias viscosas constitui, em princípio, um modo de captura não letal.
- 25 Tendo-lhe sido submetida uma ação por incumprimento que tinha por objeto a regulamentação francesa da altura, muito semelhante à regulamentação atual, o Tribunal de Justiça declarou, no Acórdão de 27 de abril de 1988, Comissão/França (252/85, EU:C:1988:202, n.ºs 29 e 30) que «[c]onvém sublinhar que as disposições francesas relativas à captura dos tordos e das rolas-comuns em certos departamentos têm uma natureza muito específica. Com efeito, os referidos *arrêtés* fazem depender a concessão das autorizações de captura de um número importante de condições restritivas. Além disso, é conveniente verificar que a Comissão não demonstrou que a regulamentação francesa permite capturas incompatíveis com uma exploração criteriosa de determinadas aves em pequenas quantidades. Com efeito, a Comissão não contestou o argumento da requerida segundo o qual o número de capturas se eleva a uma percentagem mínima da população abrangida».
- 26 Contudo, no que se refere ao artigo 9.º da Diretiva «Aves», no Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), que tem por objeto a legislação estabelecida por um Estado-Membro relativa a um outro processo de caça tradicional e que foi proferido após a entrada em vigor do artigo 3.º TUE e

do artigo 37.º da Carta, o Tribunal de Justiça considerou que esta legislação não preenchia a condição respeitante à natureza seletiva de um método de captura para poder derrogar as disposições do artigo 8.º da diretiva, baseando-se na existência de «[capturas] acessórias» sem precisar a extensão dessas «[capturas] acessórias». No entanto, considerou, por outro lado, que a derrogação prevista na legislação em causa não correspondia a «pequenas quantidades» de aves, em violação de uma outra condição imposta pelo artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva «Aves».

- 27 O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submete uma primeira questão prejudicial sobre o conceito de «captura acessória» e sobre a natureza seletiva exigida pela derrogação prevista no artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva «Aves».

*Quanto à inexistência não justificada de outra solução satisfatória*

- 28 No seu Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477, n.º 51), o Tribunal de Justiça considerou que o artigo 9.º da Diretiva «Aves» impõe «uma fundamentação precisa e adequada que se refere ao requisito da inexistência de outra solução satisfatória», exigida no artigo 9.º da Diretiva «Aves».
- 29 Ora, o Decreto de 17 de agosto de 1989 autoriza a utilização de substâncias viscosas nas condições nele estabelecidas porque, tendo em conta o caráter tradicional deste modo de caça nos departamentos em causa, «não existe outra solução satisfatória» (artigo 1.º), desde que o modo de caça em causa corresponda, nos departamentos em que é autorizado, a um modo de caça consagrado pelos usos tradicionais expressamente previstos no artigo L424-4 do Código do Ambiente.
- 30 Por conseguinte, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) interroga-se sobre se a preservação de um método de caça tradicional recreativo pode significar, por si só, que não existe outra solução satisfatória na aceção do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva, permitindo assim derrogar a proibição de princípio deste método de caça, prevista no artigo 8.º

**5. Questões prejudiciais**

- 31 O Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submete as duas questões prejudiciais seguintes:

1 – Devem as disposições do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, ser interpretadas no sentido de que obstam a que os Estados-Membros autorizem o recurso a meios, instalações, métodos de captura ou de abate suscetíveis de conduzir, mesmo de forma mínima e estritamente temporária, a capturas acessórias? Sendo caso disso, que critérios, nomeadamente no que se refere à proporção ou extensão limitadas dessas capturas acessórias, ao caráter em

princípio não letal do processo de caça autorizado e à obrigação de libertar sem danos sérios os espécimes capturados acidentalmente, podem ser utilizados para se considerar que o critério de seletividade imposto por estas disposições se encontra preenchido?

2 - Deve a Diretiva de 30 de novembro de 2009 ser interpretada no sentido de que o objetivo de preservar o recurso a modos e meios de caça de aves consagrados pelos usos tradicionais, para fins recreativos, e na medida em que se encontrem preenchidas todas as outras condições impostas a essa derrogação pela alínea c) do mesmo número, é suscetível de justificar a inexistência de outra solução satisfatória na aceção do seu artigo 9.º, n.º 1, permitindo assim derrogar o princípio da proibição desses modos e meios de caça previsto no seu artigo 8.º?