



[Início](#) > [Formulário de pesquisa](#) > [Lista de resultados](#) > [Documentos](#)



Língua do documento : português ▼ ECLI:EU:C:2019:669

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)
5 de setembro de 2019 (*)

«Incumprimento de Estado — Ambiente — Diretiva 92/43/CEE — Fauna e flora selvagens — Preservação dos habitats naturais bem como da fauna e da flora selvagens — Artigo 4.º, n.º 4 — Anexos I e II — Sítios de importância comunitária — Não designação — Zonas especiais de conservação — Medidas necessárias — Não adoção»

No processo C-290/18,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 26 de abril de 2018,

Comissão Europeia, representada por P. Costa de Oliveira e C. Hermes, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República Portuguesa, representada por L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, J. Reis Silva, H. Almeida, A. Pimenta e P. Barros da Costa, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por: K. Jürimäe, presidente de secção, S. Rodin (relator) e N. Piçarra, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

Através da sua petição inicial, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que:

a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 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 1992, L 206, p. 7; a seguir «Diretiva “Habitats”»), ao não designar 7 sítios de importância comunitária (SIC) da região biogeográfica atlântica reconhecidos pela Decisão 2004/813/CE da Comissão, de 7 de dezembro de 2014, que adota, nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica atlântica (JO 2004, L 387, p. 1), e 54 SIC da região biogeográfica mediterrânica reconhecidos pela Decisão 2006/613/CE da Comissão, de 19 de julho de 2006, que adota, nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica mediterrânica (JO 2006, L 259, p. 1) (a seguir, em conjunto, «SIC em causa»), como zonas especiais de conservação (ZEC), o mais rapidamente possível e num prazo máximo de seis anos;

a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats», ao não adotar as medidas de conservação necessárias que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais do anexo I da Diretiva «Habitats» e das espécies do anexo II dessa diretiva presentes nos SIC em causa.

Quadro jurídico

Direito da União

O sexto e oitavo considerandos da Diretiva «Habitats» têm a seguinte redação:

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

[...]

[...] em cada zona designada, devem ser aplicadas as medidas necessárias para concretizar os objetivos de conservação prosseguidos;

[...]»

O artigo 1.º desta diretiva, que define os principais conceitos nela utilizados, dispõe:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

Espécies de interesse comunitário: as espécies que, no território referido no artigo 2.º:

estão em perigo, exceto as espécies cuja área de repartição natural se situa de forma marginal nesse território e que não estão em perigo nem são vulneráveis na área do paleártico ocidental

ou

são vulneráveis, ou seja, cuja passagem à categoria das espécies em perigo se considera provável num futuro próximo no caso de persistência dos fatores que são causa da ameaça

ou

são raras, ou seja, cujas populações são de reduzida expressão e que, embora não estejam atualmente em perigo ou não sejam vulneráveis, possam vir a sê-lo. Estas espécies estão localizadas em áreas geográficas restritas ou espalhadas numa superfície mais ampla

ou

são endêmicas e requerem atenção especial devido à especificidade de seu *habitat* e/ou às incidências potenciais da sua exploração no seu estado de conservação.

Estas espécies constam ou podem vir a constar dos anexos II e/ou IV ou V;

[...]

Sítio: uma zona geograficamente definida, cuja superfície se encontra claramente delimitada;

[SIC]: 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.

Para as espécies animais que ocupem zonas extensas, os [SIC] correspondem a locais, dentro da área de repartição natural dessas espécies, que apresentem características físicas ou biológicas essenciais para a sua vida e reprodução;

[ZEC]: um [SIC] designado pelos Estados-Membros por um ato 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;

[...]»

Nos termos do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da mesma diretiva:

«1. A presente diretiva tem por objetivo 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 é aplicável.

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

O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva «Habitats» dispõe:

«1. É criada uma rede ecológica europeia coerente de [ZEC] denominada “Natura 2000”. Esta rede, formada por sítios que alojam tipos de *habitats* naturais constantes do anexo I e *habitats* das espécies constantes do anexo II, deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de *habitats* naturais e das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

A rede Natura 2000 compreende também as zonas de proteção especial designadas pelos Estados-Membros nos termos da Diretiva 79/409/CEE [do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO 1979, L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125)].

2. Cada Estado-Membro contribuirá para a constituição da rede Natura 2000 em função da representação no seu território dos tipos de *habitats* naturais e dos *habitats* das espécies a que se refere o n.º 1. Cada Estado-Membro designará para o efeito, nos termos do disposto no artigo 4.º, sítios como [ZEC], tendo em conta os objetivos que constam do n.º 1.»

O procedimento de designação das ZEC está estabelecido no artigo 4.º da Diretiva «Habitats» e desenrola-se em quatro etapas.

No que diz respeito, em primeiro lugar, à identificação dos sítios e à sua notificação à Comissão, o artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva prevê:

«Com base nos critérios estabelecidos no anexo III (fase 1) e nas informações científicas pertinentes, cada Estado-Membro proporá uma lista dos sítios, indicando os tipos de *habitats* naturais do anexo I e as espécies do anexo II (nativas do seu território) que tais sítios alojam. No caso das espécies animais que ocupam vastas zonas, esses sítios corresponderão a locais dentro da área de repartição natural das referidas espécies que representem os elementos físicos ou biológicos essenciais à sua vida ou reprodução. No caso das espécies aquáticas que ocupam vastas zonas, esses sítios apenas serão propostos quando for possível identificar com clareza uma zona que apresente os elementos físicos e biológicos essenciais à sua vida ou reprodução. Os Estados-Membros proporão, se necessário, adaptações à referida lista em função dos resultados da vigilância a que se refere o artigo 11.º

A lista será enviada à Comissão nos três anos subsequentes à notificação da diretiva, ao mesmo tempo que as informações relativas a cada sítio. Tais informações compreenderão um mapa do sítio, a sua denominação, localização e extensão, bem como os dados resultantes da aplicação dos critérios especificados no anexo III (fase 1), e serão fornecidas com base num formulário elaborado pela Comissão segundo o procedimento a que se refere o artigo 21.º»

Em segundo lugar, quando o Estado-Membro em causa tiver transmitido a lista dos sítios, indicando os tipos de *habitats* naturais do anexo I e as espécies nativas do anexo II que esses sítios alojam, a Comissão elabora, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, primeiro e segundo parágrafos, da referida diretiva, a partir dessa lista e em concertação com o Estado-Membro em causa, um projeto de lista de SIC.

Em terceiro lugar, a Comissão elabora, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, terceiro parágrafo, e n.º 3, da mesma diretiva, a lista dos sítios selecionados como SIC segundo o procedimento a que se refere o artigo 21.º desta diretiva. Por força do artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva «Habitats», logo que um sítio seja inscrito nessa lista, ficará sujeito ao disposto no artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, daquela diretiva.

Em quarto lugar, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da mesma diretiva:

«A partir do momento em que um [SIC] tenha sido reconhecido nos termos do procedimento previsto no n.º 2, o Estado-Membro em causa designará esse sítio como [ZEC], o mais rapidamente possível e num prazo de seis anos, estabelecendo prioridades em função da importância dos sítios para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável de um tipo ou mais de *habitats* naturais a que se refere o anexo I ou de uma ou mais espécies a que se refere o anexo II e para a coerência da rede Natura 2000, por um lado, e em função das ameaças de degradação e de destruição que pesam sobre esses sítios, por outro.»

Nos termos do artigo 6.º da Diretiva «Habitats»:

«1. Em relação às [ZEC], os Estados-Membros fixarão as medidas de conservação necessárias, que poderão eventualmente implicar planos de gestão adequados, específicos ou integrados noutros planos de ordenação, e as medidas regulamentares, administrativas ou contratuais adequadas que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais do anexo I e das espécies do anexo II presentes nos sítios.

2. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas [ZEC], 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 objetivos da presente diretiva.

[...]»

Em aplicação dessa diretiva, as Decisões 2004/813 e 2006/613 inscreveram, para Portugal, 7 e 54 sítios nas listas de SIC para, respetivamente, a região biogeográfica atlântica e a região biogeográfica mediterrânica.

Direito português

A Diretiva «Habitats» foi transposta para o direito português pelo Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de abril de 1999 (*Diário da República*, I série-A, n.º 96, de 24 de abril de 1999), alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de fevereiro de 2005 (*Diário da República*, I série-A, n.º 39, de 24 de fevereiro de 2005).

O artigo 5.º desse decreto-lei, relativo à classificação de ZEC, dispõe, nos seus n.ºs 5 e 6:

«5. Os sítios da lista nacional de sítios reconhecidos como [SIC], pelos órgãos competentes da União Europeia, são publicitados através de portaria do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território.

6. Os [SIC] previstos no número anterior são classificados, no prazo de seis anos a contar da data do seu reconhecimento, como ZEC, mediante decreto regulamentar.»

O artigo 7.º do referido decreto-lei define da seguinte forma o regime das ZEC:

«1. As ZEC são sujeitas a medidas de conservação que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais constantes do anexo B-I e das espécies constantes do anexo B-II presentes nos sítios.

2. Para evitar a deterioração dos *habitats* naturais e dos *habitats* de espécies, bem como as perturbações que atinjam espécies para as quais as ZEC foram designadas, na medida em que possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objetivos do presente diploma, devem ser aprovadas as medidas adequadas, nomeadamente em matéria de:

Ordenamento do território, nos termos do artigo 8.º;

Gestão, nos termos do artigo 9.º;

Avaliação de impacto ambiental e análise de incidências ambientais, nos termos do artigo 10.º;

Vigilância, nos termos do artigo 20.º-A;

Fiscalização, nos termos do artigo 21.º e demais legislação aplicável.

3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, podem ser definidas medidas complementares de conservação através da aprovação de:

Planos de gestão que contemplem medidas e ações de conservação adequadas, por portaria conjunta do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e dos ministros com tutela sobre os setores com interesses relevantes na ZEC visada, precedidos de consulta pública que segue os trâmites previstos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial para os planos especiais de ordenamento do território;

Outras medidas regulamentares, administrativas ou contratuais que cumpram os objetivos de conservação visados pelo presente diploma.»

O artigo 8.º do mesmo decreto-lei, relativo ao ordenamento do território, prevê, nos seus n.ºs 4, 6 e 7:

«4. A execução da Rede Natura 2000 é objeto de um plano setorial [...], tendo em conta o desenvolvimento económico e social das áreas abrangidas e estabelecendo orientações para:

A gestão territorial nos sítios da lista nacional de sítios, nos [SIC], nas ZEC e nas ZPE;

As medidas referentes à conservação das espécies da fauna, flora e *habitats*.

[...]

6. As formas de adaptação dos planos especiais e dos planos municipais de ordenamento do território existentes são definidas no plano setorial previsto no n.º 4 [...]

7. A adaptação dos planos especiais e dos planos municipais de ordenamento do território existentes, em conformidade com o disposto no número anterior, deve ocorrer no prazo de seis anos após a aprovação do plano setorial.»

O Plano Setorial da Rede Natura 2000 (a seguir «PSRN2000») foi adotado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 115-A/2008, de 5 de junho de 2008 (*Diário da República*, 1.ª série, n.º 139, de 21 de julho de 2008).

Procedimento pré-contencioso

Em 23 de abril de 2013, a Comissão pediu à República Portuguesa informações sobre as medidas tomadas com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 4.º, n.º 4, e no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats» e, em particular, sobre os progressos da designação como ZEC dos SIC em causa integrados nas listas das regiões biogeográficas atlântica e mediterrânica localizados em território português, bem como sobre o estado de preparação dos planos de gestão desses sítios ou de outras medidas de conservação.

Atendendo à resposta da República Portuguesa de 3 de julho de 2013, a Comissão considerou que este Estado-Membro não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força das disposições acima referidas e dirigiu-lhe, em 27 de fevereiro de 2015, uma notificação para cumprir.

Após ter analisado a resposta dada pela República Portuguesa por ofício de 27 de abril de 2015, a Comissão formulou, em 27 de maio de 2016, um parecer fundamentado nos termos do artigo 258.º, primeiro parágrafo, TFUE, censurando este Estado-Membro por não ter cumprido a obrigação de designar como ZEC, em conformidade com as exigências do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats», o mais rapidamente possível e num prazo máximo de seis anos, os SIC em causa e por não ter cumprido a obrigação de adotar, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva, as medidas de conservação necessárias para esses sítios.

Nesse parecer fundamentado, a Comissão alegou, nomeadamente, que, contrariamente ao artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats», a República Portuguesa não tinha designado nenhum dos SIC em causa como ZEC. No que se refere às medidas de conservação necessárias, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva, a Comissão considerou que as medidas adotadas pela República Portuguesa neste contexto, nomeadamente as previstas no PSRN2000 e nos planos setoriais da caça, turismo, energia e água, bem como no Programa de Desenvolvimento Rural (a seguir «Proder») e nos projetos «LIFE», eram ou muito gerais e não se baseavam em objetivos de conservação pormenorizados e específicos para os *habitats* e as espécies presentes nos SIC em causa, ou não abordavam de forma exaustiva todos os *habitats* e espécies para que esses sítios tinham sido designados como SIC.

Na sua resposta de 7 de julho de 2016, a República Portuguesa destacou, no que respeita às obrigações decorrentes do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats», o caráter complexo do processo de designação dos SIC em causa como ZEC e indicou que os trabalhos de planeamento necessários estavam a progredir. No que respeita às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva, este Estado-Membro afirmou que as respeitava. A República Portuguesa apresentou, além disso, um novo calendário para a adoção da totalidade dos planos de gestão, a desenrolar em três fases.

Em 7 de julho de 2017, teve lugar em Lisboa (Portugal) uma reunião entre as autoridades portuguesas e os serviços da Comissão. Sublinhando a complexidade do processo e o número de autoridades envolvidas, as autoridades portuguesas informaram a Comissão das medidas que estavam a ser elaboradas para a necessária designação das ZEC e prometeram enviar à Comissão, até meados de setembro de 2017, o modelo para os planos de gestão, bem como a lista de todas as medidas de conservação existentes para os sítios Natura 2000, inclusivamente as adotadas ao abrigo do Proder.

Por ofícios de 9 de novembro de 2017 e de 31 de janeiro de 2018, a República Portuguesa informou a Comissão sobre a evolução dos procedimentos inerentes à designação dos SIC em causa como ZEC e, em particular, sobre a evolução de vários procedimentos de contratação pública relacionados com a preservação dos *habitats* e da fauna e da flora selvagens em causa.

Considerando que a República Portuguesa não tinha adotado as medidas necessárias para cumprir as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 4.º, n.º 4, e do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats», a Comissão tentou a presente ação em 26 de abril de 2018.

Quanto à ação

Quanto à primeira alegação, relativa à violação do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats»

Argumentos das partes

A Comissão acusa a República Portuguesa de ter violado as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats», ao não designar os SIC em causa como ZEC, o mais rapidamente possível e num prazo máximo de seis anos a contar da data de adoção das Decisões 2004/813 e 2006/613.

A este respeito, a Comissão recorda que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as disposições de uma diretiva devem ser aplicadas com caráter obrigatório incontestável. Essa instituição recorda, mais particularmente, que, a respeito da Diretiva 79/409, o Tribunal de Justiça declarou, no n.º 22 do Acórdão de 27 de fevereiro de 2003, Comissão/Bélgica (C-415/01, EU:C:2003:118), que a delimitação geográfica das ZPE deve possuir força obrigatória incontestável. Segundo a Comissão, esta jurisprudência é igualmente aplicável à Diretiva «Habitats».

Ora, a República Portuguesa reconhece não ter ainda designado nenhum dos SIC em causa como ZEC.

No que se refere ao argumento aduzido por esse Estado-Membro segundo o qual está apenas em causa um ato «meramente formal» de designação, cuja falta em nada afeta a garantia dos valores da fauna e da flora existentes nesses SIC, a Comissão sublinha que tal falta de designação no prazo e nos termos estipulados no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats» constitui, em si mesma, um incumprimento das obrigações que incumbem à República Portuguesa por força desta disposição.

Sem contestar formalmente não ter designado como ZEC os SIC em causa, a República Portuguesa sublinha que está empenhada em cumprir todas as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva «Habitats».

O ato de designação dos SIC em causa como ZEC é de natureza meramente formal e deve ser adotado aquando do estabelecimento de medidas mais detalhadas de proteção, em curso de elaboração. Em todo o caso, independentemente do facto de os sítios enumerados na lista entregue pela República Portuguesa em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats» terem ou não sido classificados como SIC pela Comissão, a proteção que lhes é concedida pelo direito português é maior do que a que resulta da Diretiva «Habitats». Com efeito, as medidas e programas de conservação nacionais existentes, que vinculam juridicamente a Administração Pública, aplicam-se aos SIC em causa, e tal desde a comunicação dessa lista à Comissão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Importa recordar que o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva «Habitats» prevê a criação de uma rede ecológica europeia coerente de ZEC, denominada «Natura 2000», que é formada por sítios que alojam tipos de *habitats* naturais constantes do anexo I dessa diretiva e *habitats* das espécies constantes do anexo II da mesma diretiva (Acórdão de 18 de outubro de 2018, Comissão/Reino Unido, C-669/16, EU:C:2018:844, n.º 58).

O artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva «Habitats» impõe aos Estados-Membros a obrigação de contribuir para a constituição da rede Natura 2000 em função da representação, nos seus respetivos territórios, desses tipos de *habitats* naturais e desses *habitats* das espécies e de designar, para o efeito, nos termos do artigo 4.º da referida diretiva e no termo do procedimento por esta estabelecida, sítios como ZEC (Acórdão de 18 de outubro de 2018, Comissão/Reino Unido, C-669/16, EU:C:2018:844, n.º 59).

O procedimento de designação dos sítios como ZEC, conforme previsto no artigo 4.º da Diretiva «Habitats», desenrola-se em quatro etapas. A este respeito, resulta do n.º 4 dessa disposição que, a partir do momento em que um SIC tenha sido reconhecido pela Comissão nos termos do procedimento previsto no seu n.º 2, o Estado-Membro designará esse sítio como ZEC, o mais rapidamente possível e num prazo máximo de seis anos a contar da decisão da Comissão em causa.

Em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as disposições de uma diretiva devem ser aplicadas com caráter obrigatório incontestável, com a especificidade, precisão e clareza necessárias, a fim de ser satisfeita a exigência da segurança jurídica (Acórdão de 17 de maio de 2001, Comissão/Itália, C-159/99, EU:C:2001:278, n.º 32 e jurisprudência referida).

Além disso, a existência do incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não podendo as alterações legislativas ou regulamentares posteriormente ocorridas ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, Acórdãos de 27 de outubro de 2005, Comissão/Luxemburgo, C-23/05, EU:C:2005:660, n.º 9, e de 10 de maio de 2007, Comissão/Áustria, C-508/04, EU:C:2007:274, n.º 50).

No caso vertente, ao sustentar que faltava completar, do ponto de vista formal, os procedimentos de designação dos SIC em causa como ZEC, a República Portuguesa não contesta que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, ainda não tinha designado esses SIC como ZEC.

Há que declarar, portanto, que, ao não designar os SIC em causa como ZEC, o mais rapidamente possível e num prazo máximo de seis anos a contar da data de adoção das Decisões 2004/813 e 2006/613, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva «Habitats».

Quanto à segunda alegação, relativa à violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats»

Argumentos das partes

A Comissão acusa a República Portuguesa de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats», ao não adotar as medidas de conservação necessárias que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais do anexo I e das espécies do anexo II dessa diretiva para os SIC abrangidos, respetivamente, pelas Decisões 2004/813 e 2006/613.

A Comissão alega, antes de mais, que o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats» impõe a adoção de medidas de conservação necessárias, o que exclui qualquer margem de apreciação a este respeito por parte dos Estados-Membros.

Para que essas medidas correspondam às exigências ecológicas referidas nessa disposição, estas devem basear-se em conhecimentos científicos e alicerçar-se em informação de base de qualidade quanto às condições dos sítios, às espécies neles presentes, bem como às principais pressões ou ameaças suscetíveis de os afetar. Daqui decorre que tais medidas devem ser definidas caso a caso e ser baseadas em objetivos de conservação específicos definidos para cada sítio.

As referidas medidas devem, por último, ser precisas e suficientemente claras para que a sua aplicação se traduza na realização dos objetivos de conservação correspondentes a cada sítio.

Todavia, a Comissão considera que a República Portuguesa não tomou as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats». As medidas de conservação indicadas por esse Estado-Membro não satisfazem as exigências ecológicas específicas dos tipos de *habitats* naturais e das espécies constantes, respetivamente, dos anexos I e II dessa diretiva.

No que respeita, em particular, ao PSRN2000, a Comissão assinala, nomeadamente, o caráter demasiado geral e lacunar das medidas aí previstas, o que resulta dos próprios termos desse plano. Relativamente a vários sítios, as medidas gerais de conservação nem sequer se encontram estabelecidas para todos os tipos de *habitats* naturais previstos no anexo I da Diretiva «Habitats» e das espécies previstas no anexo II dessa diretiva presentes nesses sítios.

Na opinião da Comissão, os outros instrumentos e medidas de conservação mencionados pela República Portuguesa, a saber, os planos setoriais relativos à caça, turismo, energia e água, bem como o programa Proder e os projetos LIFE, carecem de especificidade, precisão e clareza e não abordam de forma exaustiva todos os *habitats* e espécies para que os SIC em causa foram designados. Além disso, essas medidas não se baseiam em objetivos específicos para os sítios.

A República Portuguesa refere as dificuldades encontradas na elaboração dos planos de gestão, devido à exigência de complexos e morosos procedimentos inerentes ao regime da contratação pública. Todavia, no ano de 2008, a República Portuguesa adotou o PSRN2000, que é juridicamente vinculativo para os organismos da Administração Pública e para os seus atos perante os agentes privados e contém fichas de sítios (e de ZEC) que identificam as espécies e *habitats* de gestão prioritária de cada sítio. O PSRN2000 estabelece as orientações de gestão para cada um deles, em função das exigências ecológicas de cada um dos *habitats* do anexo I da Diretiva «Habitats» e das espécies do anexo II dessa mesma diretiva. Esse plano satisfaz, pois, as exigências do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva.

Ao invés do sugerido pela Comissão, a obrigação de estabelecer objetivos de conservação por sítio não encontra apoio direto na letra da referida diretiva, figurando unicamente em antigas notas orientadoras adotadas pela Comissão em 2012 e 2013.

A República Portuguesa contesta igualmente a afirmação da Comissão segundo a qual as medidas de conservação adotadas pelos Estados-Membros deveriam cobrir a totalidade de *habitats* e espécies protegidas presentes nos SIC. No entender desse Estado-Membro, resulta de uma Nota da Comissão sobre o Estabelecimento de Objetivos de Conservação para os Sítios da Rede Natura 2000 que não é necessário estabelecer medidas de conservação específicas para as espécies ou tipos de *habitats* cuja presença no sítio seja considerada não significativa. Ora, o PSRN2000 abrange todas as espécies e *habitats* pertinentes, à exceção, todavia, daqueles cuja presença no sítio em causa seja considerada não significativa.

Além disso, a República Portuguesa sublinha que estão em curso os trabalhos destinados, nomeadamente, ao desenvolvimento dos planos de gestão exigidos e, concomitantemente, à designação como ZEC dos SIC em causa. Assim, paralelamente ao processo de elaboração dos planos de gestão dos SIC em causa, está em produção cartografia das áreas de ocorrência dos *habitats* naturais e seminaturais protegidos pela Diretiva «Habitats» nos territórios abrangidos pelos sítios da Lista Nacional de Sítios, classificados no território continental, bem como a determinação do grau de conservação de parte desses valores naturais, e ainda a produção de cartografia de um conjunto selecionado de espécies da flora protegida pela Diretiva «Habitats».

Apreciação do Tribunal de Justiça

Há que recordar que o artigo 6.º da Diretiva «Habitats» impõe aos Estados-Membros uma série de obrigações e de procedimentos específicos que se destinam a garantir, conforme resulta do artigo 2.º, n.º 2, dessa diretiva, a conservação ou, se for caso disso, o restabelecimento dos *habitats* naturais e das espécies de fauna e flora selvagens de interesse para a União, num estado de conservação favorável, a fim de atingir o objetivo mais geral da referida diretiva, que é garantir um nível elevado de proteção do ambiente nos sítios por ela protegidos (Acórdão de 7 de novembro de 2018, Holohan e o., C-461/17, EU:C:2018:883, n.º 30).

Mais particularmente, por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats», incumbe aos Estados-Membros estabelecer, para cada ZEC, as medidas de conservação necessárias que respondam às exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais que constam do anexo I dessa diretiva e das espécies que constam do anexo II da referida diretiva presentes no sítio em causa [Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 207].

No caso vertente, importa salientar, a título preliminar, que, conforme declarado no n.º 39 do presente acórdão, a República Portuguesa não designou os SIC em causa como ZEC. Ora, as medidas de conservação necessárias, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats», devem ser estabelecidas e aplicadas no âmbito dessas ZEC. É o que resulta, nomeadamente, do artigo 1.º, n.º 1, alínea I), dessa diretiva, lido à luz do seu oitavo considerando, segundo os quais uma ZEC é um SIC em que são «aplicadas» medidas de conservação e segundo os quais, em cada zona designada, devem ser «aplicadas» as medidas necessárias face aos objetivos de conservação prosseguidos [v., neste sentido, Acórdão de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 214].

Em seguida, há que sublinhar que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 6.º da Diretiva «Habitats», incluindo a obrigação de adotar as medidas de conservação necessárias previstas no n.º 1 desse artigo, devem ser aplicadas de maneira efetiva e através de medidas completas, claras e precisas [v., neste sentido, Acórdãos de 10 de maio de 2007, Comissão/Áustria, C-508/04, EU:C:2007:274, n.º 73, e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Floresta de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 213].

Ora, resulta, nomeadamente, das indicações fornecidas pela Comissão que as medidas que a República Portuguesa apresentou a título de medidas de conservação, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva, não satisfazem essas exigências.

Com efeito, além do caráter genérico e de orientação dessas medidas, nomeadamente o PSRN2000, que exigem, para mais, em muitos aspetos, medidas de concretização para a sua aplicação efetiva, importa constatar que essas medidas são lacunares por não comportarem sistematicamente medidas de conservação estabelecidas em função das exigências ecológicas de cada espécie e de cada tipo de *habitat* presentes em cada um dos SIC em causa.

Por último, ao referir as dificuldades, nomeadamente de ordem administrativa, encontradas durante a adoção das medidas necessárias, a República Portuguesa reconhece que ainda estão em curso trabalhos importantes com vista à adoção de todas as medidas de conservação exigidas para os SIC em causa.

Ora, como foi recordado no n.º 36 do presente acórdão, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado. Além disso, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inexecução de uma diretiva no prazo fixado (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de novembro de 2002, Comissão/Espanha, C-392/01, EU:C:2002:721, n.º 9, e de 20 de março de 2003, Comissão/Itália, C-143/02, EU:C:2003:178, n.º 11).

Assim, há que considerar procedente a alegação relativa à violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva «Habitats».

Resulta do exposto que, ao não designar os SIC em causa como ZEC, o mais rapidamente possível e num prazo máximo de seis anos a contar da data de adoção das Decisões 2004/813 e 2006/613, e ao não adotar as medidas de conservação necessárias que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais referidos no anexo I da Diretiva «Habitats» e das espécies referidas no anexo II desta diretiva presentes nesses SIC, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, e do artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva.

Quanto às despesas

Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Portuguesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

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

Ao não designar como zonas especiais de conservação 61 sítios de importância comunitária reconhecidos pela Comissão Europeia na Decisão 2004/813/CE da Comissão, de 7 de dezembro de 2004, que adota, nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica atlântica, e na Decisão 2006/613/CE da Comissão, de 19 de julho de 2006, que adota, nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, a lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica mediterrânica, o mais rapidamente possível e num prazo máximo de seis anos a contar da data de adoção dessas decisões, e ao não adotar as medidas de conservação necessárias que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de *habitats* naturais referidos no anexo I da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens, e das espécies referidas no anexo II desta diretiva presentes nesses sítios de importância comunitária, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 4, e do artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva.

A República Portuguesa é condenada nas despesas.

Jürimäe Rodin Piçarra

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de setembro de 2019.

O Secretário O Presidente da Nona Secção

A. Calot Escobar K. Jürimäe

* Língua do processo: português.