Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 18 de fevereiro de 2016[1]

Processo C-504/14

Comissão Europeia
contra

República Helénica

«Proteção da natureza — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens — Ocorrência da tartaruga marinha *Caretta caretta* no golfo de Kyparissia — Sitio de importância comunitária 'Dunas de Kyparissia' — Proteção das espécies»

I – Introdução

1. Ao passo que, na sua decisão relativa ao grande hamster na Alsácia, o Tribunal de Justiça estava confrontado com um estado de conservação já quase catastrófico da população[2], o presente processo refere-se a uma situação mais agradável. As praias do golfo de Kyparissia, na costa ocidental do Peloponeso, evoluíram nos últimos anos para importantes locais de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta* na União, com o aumento contínuo do número de ninhos[3]. Possivelmente, esta evolução também levou a que a União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, a seguir «IUCN») tivesse classificado a população da tartaruga marinha no Mediterrâneo, no ano de 2015, como «least concern» (preocupação menor), ou seja, o grau menos elevado de risco do seu sistema de avaliação[4].

2. Por estes resultados, não se pode deixar de felicitar a República Helénica e as organizações não governamentais (ONG), que, desde há mais de 20 anos, se dedicam à proteção da tartaruga marinha.

3. Não obstante, a Comissão, à luz da Diretiva «habitats»[5], mas também o Comité Permanente da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos Habitats Naturais da Europa[6] reclamam medidas de proteção mais amplas[7]. A crítica da Comissão diz respeito, no domínio da proteção das espécies, por um lado, às normas concretas de proteção obrigatórias e, por outro, às necessárias

1 — Língua original: alemão.

2 — V. as minhas conclusões no processo Comissão/França (*Cricetus cricetus*, C-383/09, EU:C:2011:23, n.os 73 a 76) bem como, relativamente aos avanços muito limitados desde então, o relatório do Governo francês relativo ao ano de 2015 ao Comité Permanente da Convenção de Berna, T-PVS/Files (2015) 46.

3 — V. o recente relatório da ONG Archelon relativo ao ano de 2015 ao Comité Permanente da Convenção de Berna, T-PVS/Files (2015) 53, p. 4.

4 — Http://www.iucnredlist.org/details/83644804/0.

5 — 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 L 206, p. 7), na redação que lhe foi dada pela Diretiva 2006/105/CE do Conselho, de 20 de novembro de 2006 (JO L 363, p. 368).

6 — Adotada em 19 de setembro de 1979 em Berna, European Treaty Series n.º 104; v. também JO 1982, L 38, p. 3; EE 15 03 p. 86.

7 — Sobre a posição do Comité Permanente, v. a sua Recommendation n.º 174 (2014) on the Conservation of the Loggerhead Sea Turtle (*Caretta caretta*) and of Sand Dunes and other Coastal Habitats in Southern Kyparissia Bay (Natura 2000 — GR 2550005 «Thynes Kyparissias», Peloponnesos, Greece).

medidas efetivas de proteção. Dado que as praias em causa também fazem parte de uma zona especial de conservação ao abrigo da Diretiva «habitats», a Comissão entende que as disposições relativas à proteção da zona foram violadas, tanto no que respeita a determinados planos e projetos como em relação à proibição geral de degradação.

4. Apesar do quadro geral positivo, considero parcialmente justificada a crítica da Comissão. Com efeito, as autoridades gregas competentes permitem um grande número de atividades nesta zona de conservação que são prejudiciais quer para a reprodução da tartaruga marinha quer para os tipos de habitats protegidos das dunas. Trata-se em especial de certos modos de utilização turística das praias e de determinadas estradas e caminhos, mas também de atividades de pesca e de construção de habitações.

II – Quadro jurídico

5. A Diretiva «habitats» prevê o estabelecimento de sítios protegidos, designados sítios de importância comunitária, destinados à proteção de determinados tipos de habitats (Anexo I da diretiva) bem como de certas espécies animais e vegetais (Anexo II).

6. O Anexo I menciona, designadamente, diversos tipos de habitats de dunas e o Anexo II menciona a tartaruga marinha *Caretta caretta*. Esta última é mesmo classificada como prioritária, e, por isso, especialmente merecedora de proteção.

7. O artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva «habitats» prevê a aplicação temporal das disposições de proteção dos sítios:

«Logo que um sítio seja inscrito na lista prevista no terceiro parágrafo do n.º 2 ficará sujeito ao disposto nos n.os 2, 3 e 4 do artigo 6.º»

8. No ano de 2006, a Comissão, sob proposta da República Helénica, inscreveu o sítio «Dunas de Kyparissia» («Θίνες Κυπαρισσίας») sob o número GR2550005 na lista dos sítios de importância comunitária prevista no artigo 4.º da Diretiva «habitats» [8]. A República Helénica designou este sítio como zona especial de conservação pela Lei n.º 3937/2011.

9. A proteção dos sítios está regulada no artigo 6.º, n.os 2 a 4, do modo seguinte:

«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 objetivos da presente diretiva.

3. Os planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos, serão objeto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objetivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projetos depois de se terem assegurado de que não afetarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.

8 — 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 L 259, p. 1).

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 projeto 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 proteção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adotadas.

[…]»

10. A par da proteção dos sítios, a Diretiva «habitats» prevê, no seu artigo 12.º, em relação a determinadas espécies animais e vegetais mencionadas no anexo IV, entre as quais a tartaruga marinha *Caretta caretta*, proibições específicas para proteção das espécies:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para instituir um sistema de proteção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV a) dentro da sua área de repartição natural proibindo:

a) […];

b) A perturbação intencional dessas espécies, nomeadamente durante o período de reprodução, de dependência, de hibernação e de migração;

c) […];

d) A deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou áreas de repouso.»

III – Matéria de facto, fase pré-contenciosa e pedidos das partes

11. No golfo de Kyparissia encontra-se um areal relativamente linear, que se estende na direção norte-sul, com cerca de 80 km de comprimento. Cerca de 20 km dele fazem parte da zona de conservação «Dunas de Kyparissia».

12. A zona de conservação abrange uma faixa do litoral de cerca de 300 a 600 metros de largura. Nela se encontra em primeiro lugar um areal que, na retaguarda, se estende pelo habitat-tipo 2110, dunas móveis embrionárias, e se liga ao habitat-tipo 2260, dunas com vegetação esclerófila da *Cisto-Lavenduletalia*. Ao sul de Vounaki, atrás do areal e das dunas móveis embrionárias, encontram-se mesmo duas ocorrências de habitats-tipo de dunas, a saber, 2270*, dunas com florestas de *Pinus pinea* e/ou *Pinus pinaster*, bem como 2250*, dunas litorais mediterrânicas com *Juniperus spp*. Finalmente, atrás do areal, há também ocorrências do habitat-tipo 9540, pinhais mediterrânicos de pinheiros mesógeos endémicos, que se estendem do perímetro da área dos habitats de dunas a toda a extensão da mesma, bem como, em menor extensão, em Vounaki, o habitat-tipo 5210, matagais arborescentes de *Juniperus spp*[9].

13. O presente processo refere-se, antes de mais, a uma área de cerca de 10 km de comprimento entre os lugares de Elaia e de Kalo Nero. Segundo os formulários de dados normalizados relativos a este sítio[10] encontra-se aí um dos mais importantes areais de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*. As partes estão de acordo em que, atualmente, é mesmo o mais importante areal de reprodução.

14. As ONG que se dedicam à proteção da tartaruga marinha contestam diversas atividades nas praias e, por isso, apresentaram uma denúncia à Comissão contra a República Helénica.

9 — Conforme a cartografia de julho de 2014, Anexo 1, n.º 1 da contestação.

10 — http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=GR2550005.

15. Depois de contactos informais com as autoridades gregas, a Comissão convidou a República Helénica, em 28 de outubro de 2011, a pronunciar-se sobre a acusação de violação dos artigos 6.º e 12.º da Diretiva «habitats». Apesar das informações complementares fornecidas pela República Helénica, a Comissão considerou que esta não tinha cumprido estas disposições e, em 1 de outubro de 2012, dirigiu à República Helénica um parecer fundamentado. Nesse parecer fixou um último prazo para a cessação do incumprimento, que terminou em 1 de dezembro de 2012.

16. Dado que as respostas adicionais da República Helénica não convenceram a Comissão, esta intentou a presente ação em 12 de novembro de 2014.

17. A Comissão Europeia conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

a) declarar que a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem

   — Por força do artigo 6.º, n.ºs 2 e 3 da Diretiva «habitats»,

      aa) por não ter adotado as medidas adequadas para evitar a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como a perturbação da espécie para a qual a zona foi designada, e

      bb) por ter permitido (sem efetuar nenhuma avaliação de impacto, conforme previsto no artigo 6.º, n.º 3), intervenções que podem influenciar significativamente a referida área, individual ou cumulativamente com outros planos e projetos, reduzindo ou danificando a área de nidificação da espécie prioritária *Caretta caretta*, presente nessa área, provocando perturbações da espécie em causa e, por último, reduzindo ou danificando os ecótipos dunosos 2110, 2220 e o habitat prioritário 2250, bem como

   — por força do artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), desta diretiva, por não ter adotado as medidas necessárias para introduzir e aplicar um regime eficaz de rigorosa proteção da tartaruga marinha *Caretta caretta* (espécie prioritária) no golfo de Kyparissia, de modo a evitar qualquer perturbação dessa espécie durante o período de reprodução e qualquer atividade suscetível de provocar a deterioração ou destruição dos seus locais de reprodução;

b) condenar a República Helénica nas despesas.

18. A República Helénica conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

a) julgar a ação improcedente;

b) condenar a Comissão nas despesas.

19. A Comissão e a República Helénica expuseram desde logo as suas posições em dois articulados cada uma. Depois do encerramento da fase escrita em 29 de abril de 2015, a Comissão pediu, em 16 de junho de 2015, que lhe fosse permitido apresentar um novo elemento de prova, a saber, o parecer 32/2015 do Conselho de Estado da República Helénica sobre o projeto de decreto presidencial relativo à designação de um parque regional no golfo de Kyparissia.

20. Finalmente, as partes foram ouvidas em alegações na audiência de 13 de janeiro de 2016.

IV – Apreciação jurídica

21. A Comissão acusa a República Helénica de não ter cumprido as obrigações que lhe impõe a Diretiva «habitats» na área da zona de conservação «Dunas de Kyparissia» em relação à proteção do sítio e à proteção das espécies. Independentemente da argumentação da Comissão, abordarei em primeiro lugar a proteção do sítio, dado que, a este respeito, os efeitos nocivos apresentados pela Comissão podem ser entendidos de um modo abrangente, ao passo que a proteção das espécies só diz respeito à tartaruga marinha *Caretta caretta*.

22. Em relação aos dois fundamentos da ação, deve ter-se em conta que 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, ou seja, em 1 de dezembro de 2012, e que as alterações posteriormente ocorridas não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça [11].

23. Mas, antes de mais, deve abordar-se a admissibilidade do meio de prova apresentado tardiamente pela Comissão.

A – *Sobre a admissibilidade do parecer apresentado tardiamente*

24. Nos termos do artigo 128.º, n.º 2, primeiro e segundo períodos, do Regulamento de Processo, a título excecional, as partes podem ainda apresentar ou oferecer provas após o encerramento da fase escrita do processo. Devem justificar o atraso na apresentação desses elementos.

25. O Conselho de Estado grego emitiu o parecer, apresentado tardiamente pela Comissão em 16 de junho de 2015, sobre o projeto de decreto presidencial relativo à proteção de vários sítios no golfo de Kyparissia. Nele se referem, entre outros, os riscos para o sítio «Dunas de Kyparissia».

26. O parecer contém a indicação de que foi emitido em 8 de abril de 2015. Na cópia que a Comissão apresentou ao Tribunal de Justiça, é visível uma nota de autorização, escrita manualmente, com a data de 15 de abril de 2015. Finalmente, a República Helénica referiu-se a esse parecer na sua tréplica, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de abril de 2015.

27. A Comissão alega, sem ter sido contraditada, que só teve conhecimento deste parecer após o encerramento da fase escrita. Esta alegação é plausível, atendendo às datas anteriormente referidas. Deve considerar-se que a Comissão teve conhecimento deste parecer, o mais tardar, com a apresentação da tréplica. A seguir, teve de obter este documento e avaliar a sua importância para o presente processo. Por conseguinte, a alegação da Comissão é suficiente para justificar a razão pela qual só apresentou o parecer em 16 de junho de 2015. Além disso, a admissão deste meio de prova não implica um atraso no presente processo.

28. A República Helénica alega que o parecer não contém elementos novos, sustentando que a sua admissão também está excluída pelo facto de o mesmo ter sido emitido para um processo ainda em curso para adoção de um decreto presidencial.

29. Nenhum dos argumentos me convence.

30. Para saber que elementos o parecer contém e se se trata de elementos novos, há que o analisar. Mas a admissibilidade deste meio de prova não depende disso. De resto, o parecer confirma determinadas críticas da Comissão, especialmente no que se refere à pressão crescente sobre a zona de conservação.

11 — Acórdão Comissão/França (*Cricetus cricetus*, C-383/09, EU:C:2011:369, n.º 22 e jurisprudência aí referida).

31. A importância probatória desse parecer também não pode ser posta em dúvida pelo facto de ter sido emitido num processo ainda não terminado. Deveria fazer-se outra apreciação se se tratasse do projeto de um parecer que ainda necessitasse de adoção final. Mas não é esse o caso. Coerentemente, o Tribunal de Justiça já no passado se apoiou num parecer desse tipo [12].

32. Note-se ainda que nem a importância da fase pré-contenciosa do procedimento por incumprimento nem o prazo determinante para apreciar o incumprimento, 1 de dezembro de 2012, excluem que o parecer seja tomado em consideração. Com efeito, não pode alargar o objeto do processo nem temporalmente nem quanto ao conteúdo, mas é, em princípio, adequado para confirmar as críticas da Comissão, que são objeto do processo

33. Por isso, proponho ao Tribunal de Justiça que admita o parecer como meio de prova.

B – *Sobre a proteção do sítio*

34. A proteção do sítio, nos termos do artigo 6.º, n.os 2 a 4, da Diretiva «habitats», aplica-se, por força do artigo 4.º, n.º 5, logo que o sítio em causa seja proposto pelo Estado-Membro e seja inscrito pela Comissão na lista dos sítios protegidos. Relativamente ao sítio em causa neste processo, «Dunas de Kyparissia», as disposições de proteção aplicam-se, por conseguinte, desde 19 de julho de 2006, data da comunicação da decisão correspondente da Comissão [13].

35. A Comissão acusa a República Helénica de violação da proibição geral de deterioração, constante do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats» (v., a este respeito, n.º 1 *infra*) e da obrigação prevista no artigo 6.º, n.º 3, de proceder a uma avaliação das incidências de determinados planos e projetos (v. n.o 2 *infra*).

1. Quanto ao artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats»

36. A Comissão censura à República Helénica o facto de diversas atividades na praia entre Elaia e Kalo Nero, no golfo de Kyparissia serem incompatíveis com a proibição de deterioração prevista no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats». Uma vez que a Comissão critica um elevado número de atividades diversas, apresentarei em primeiro lugar, de um modo geral, as exigências da proibição de deterioração e, em seguida, a ameaça especial da tartaruga marinha *Caretta caretta* nos areais de reprodução, antes de me pronunciar sobre as diferentes críticas da Comissão.

a) Quanto ao critério do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats»

37. Uma atividade só é compatível com o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», se houver a garantia de que a referida atividade não engendra nenhuma perturbação suscetível de afetar de forma significativa os objetivos da referida diretiva, em especial os seus objetivos de conservação [14]. Por isso, na ação de incumprimento, a acusação de violação do artigo 6.º, n.º 2, só será fundada se a Comissão provar de forma bastante que o Estado-Membro não adotou as medidas adequadas para evitar que a

12 — V. acórdão Comissão/República Helénica (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, n.º 28).

13 — V., neste sentido, entre outros, acórdão Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias (C-43/10, EU:C:2012:560, n.os 100 e 102).

14 — Acórdãos Comissão/França (C-241/08, EU:C:2010:114, n.º 32), Comissão/Espanha, dito «urso pardo espanhol» (C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 126) e Comissão/Bulgária (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, n.º 56).

exploração de projetos — na medida em que ocorra depois de ter sido designada a respetiva zona de conservação — cause deteriorações do habitat das espécies em causa e perturbações destas espécies que possam ter importantes consequências para os objetivos desta diretiva, de garantir a conservação das referidas espécies [15].

38. Todavia, a Comissão, para provar a violação do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats» não necessita de fazer prova de um nexo de causalidade entre a exploração de um projeto e uma perturbação significativa das espécies em causa. Basta que prove a probabilidade ou o risco de que a exploração do projeto cause perturbações significativas a esta espécie [16].

39. Embora o Tribunal de Justiça só tenha aplicado o critério da probabilidade ou do risco para examinar as perturbações significativas das espécies, não se vê nenhuma razão para não transpor esse critério também para o exame de outros tipos de perturbações na aceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», designadamente da deterioração de habitats protegidos.

40. Com efeito, este critério explica-se pelo facto de também se dever proceder à avaliação *ex-ante* de um projeto, nos termos do artigo 6.º n.º 3, da Diretiva «habitats», se houver um risco desse tipo [17]. Neste caso, a autorização só é possível se essa avaliação evidenciar que o sítio em si mesmo não é prejudicado ou que o projeto é justificado nos termos do artigo 6.º, n.º 4. A avaliação abrange quer as espécies protegidas quer os habitats protegidos. Uma vez que os n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º devem assegurar o mesmo nível de proteção [18], deve também aplicar-se o mesmo critério para provar a violação do artigo 6.º, n.º 2.

41. No entanto, uma demonstração com base neste critério não prova necessariamente, de forma definitiva, que uma medida — a exploração de projetos, por exemplo — é inadmissível. Pelo contrário, esta demonstração pode ser refutada através de uma avaliação adequada das incidências no sítio em causa ou a medida pode justificar-se nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «habitats» [19].

b) Quanto à ameaça da tartaruga marinha Caretta caretta nos areais de reprodução

42. As partes estão de acordo quanto ao comportamento reprodutivo da tartaruga marinha *Caretta caretta*. Depois de atingir a fase reprodutiva por volta dos 20 anos de idade, a mesma volta todos os dois ou três anos, para pôr os ovos, ao areal em que nasceu. Na República Helénica, o período de postura começa no fim de maio e termina no fim do mês de agosto. A tartaruga marinha sai da água durante a noite e procura a parte mais seca do areal, onde cava um buraco de 40 a 60 cm e põe em média 120 ovos. Dois meses depois, as pequenas tartarugas nascem, saem da areia e rastejam até ao mar.

15 — Acórdãos Comissão/Espanha (urso pardo espanhol, C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 128) e Comissão/Bulgária (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, n.º 57).

16 — Acórdãos Comissão/Espanha (urso pardo espanhol, C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 142) e Comissão/Bulgária (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, n.º 58).

17 — Acórdãos Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 43), Comissão/Itália (C-179/06, EU:C:2007:578, n.º 33) e Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, n.º 41).

18 — Acórdãos Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 36), Comissão/França (C-241/08, EU:C:2010:114, n.º 30) e Comissão/Espanha (urso pardo espanhol, C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 142).

19 — Acórdão Comissão/Espanha (urso pardo espanhol, C-404/09, EU:C:2011:768, n.ºs 156 e 192).

43. A postura dos ovos e o nascimento das pequenas tartarugas são especialmente sensíveis às perturbações causadas, por exemplo, pelo ruído ou pela luz. As tartarugas recém-nascidas são muito vulneráveis e uma boa parte delas morrem antes de poderem reproduzir-se. Especialmente quando nascem durante a noite, a iluminação na terra pode, evidentemente, atraí-las, de modo que se desviam do trajeto para o mar. Além disso, devem evitar-se medidas que prejudiquem a aptidão do areal para a reprodução, por exemplo, a realização de obras de construção [20].

44. Dado que o número de ninhos de tartaruga marinha *Caretta caretta* nas praias em causa no presente litígio cresceu nos últimos anos, a República Helénica sustenta que a espécie foi suficientemente protegida.

45. A Comissão contrapõe, porém, com razão, que a postura que hoje se observa reflete o sucesso da reprodução de há 20 anos e deve-se, por isso, às medidas de proteção então aplicadas. Além disso, a IUCN também formula uma reserva semelhante na sua avaliação favorável da população de tartarugas marinhas no Mediterrâneo [21].

46. Deve ainda observar-se que o sucesso da reprodução que atualmente se verifica, segundo os relatórios da ONG Archelon, está aparentemente dependente de medidas ativas de proteção, por exemplo, da marcação dos ninhos ou da instalação de barreiras de proteção. Porém, as medidas desse tipo são apenas paliativas. As obrigações de proteção previstas na Diretiva «habitats» em relação às espécies protegidas têm antes como objetivo principal evitar as perturbações e ações prejudiciais, para que essas espécies possam reproduzir-se no seu meio natural sem a ajuda humana.

47. Acresce que o aumento dos ninhos não tem qualquer significado em relação à deterioração de outros bens protegidos do sítio, por exemplo, os tipos de habitats das dunas.

48. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça tem regularmente julgado improcedente o argumento da falta de prova de um dano quando é possível concluir pelo incumprimento das obrigações de proteção [22].

49. Por conseguinte, há que examinar cada uma das atividades contestadas.

c) Sobre as atividades contestadas

50. É verdade que a exposição deste fundamento da ação é bastante prejudicada pelo facto de a Comissão se referir aos mesmos problemas em diferentes lugares da petição e, para os provar, se referir muitas vezes de modo genérico a anexos volumosos e a fotos neles contidas com partes de muito má qualidade. No entanto, as censuras da Comissão são evidentemente conhecidas da República Helénica, de modo que a sua defesa não é prejudicada. Além disso, esta alegação refere-se à proteção do património natural comum da União [23] contra riscos irreversíveis. Também a leitura dos autos com razoável diligência mostra que alguns dos pontos questionados põem efetivamente em causa a proteção do sítio. Por isso, o Tribunal de Justiça, apesar das deficiências da petição, deve analisar também esta alegação.

20 — Acórdão Comissão/República Helénica (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, n.º 38).

21 — Http://www.iucnredlist.org/details/83644804/0.

22 — Acórdãos Comissão/República Helénica (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, n.º 31), Comissão/República Helénica (*Vipera schweizeri*, C-518/04, EU:C:2006:183, n.º 21) e Comissão/Bulgária (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, n.º 76).

23 — V. acórdão Comissão/Reino Unido (C-6/04, EU:C:2005:626, n.º 25).

i) Sobre a construção de habitações no interior do sítio Sobre os projetos aprovados em Agiannaki e Vounaki

51. A Comissão critica o facto de, nos anos de 2006 e 2010, terem sido construídas habitações no interior do sítio, em Agiannaki, e de, em 2012, em Vounaki, terem sido autorizadas mais três habitações secundárias [24], que foram construídas a partir de 2013.

52. A República Helénica não contesta estas alegações, antes acrescenta até que as autorizações de construção já concedidas, de acordo com o direito grego, podem ainda ser utilizadas.

53. As ações de construção desta natureza prejudicam diretamente os tipos de habitats das dunas da zona de conservação em que são realizadas. Além disso, as mesmas ações e a utilização dos edifícios constituem um sério risco de perturbação da tartaruga marinha *Caretta caretta* na sua reprodução, por exemplo devido ao ruído ou à iluminação. O facto alegado pela República Helénica de que, até agora, na área da zona de conservação, ainda se construiu pouco não exclui este risco.

54. Por conseguinte, a República Helénica, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», devia, em princípio, ter tomado medidas para impedir estas intervenções na zona de conservação.

55. Relativamente às construções do ano de 2006, deve, porém, observar-se que a proteção do sítio só se aplica a partir de 19 de julho de 2006. Uma vez que a Comissão não precisa quando foram construídas, a violação do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats» em relação às mesmas só pode ser declarada em virtude da permissão da sua utilização.

56. No que respeita às atividades de construção a partir de 2013, as mesmas não são objeto do presente processo, dado que só ocorreram após o decurso do prazo fixado no parecer fundamentado.

57. Não se pode excluir sem mais que as medidas gregas para impedir as ameaças persistentes fossem, pelo menos parcialmente, contrárias ao princípio da segurança jurídica. É certo que este princípio não pode justificar autorizações de construção que violam a proteção do sítio. Todavia, uma vez que a Comissão não fornece informações quanto ao momento das autorizações, é possível, e até se pode assumir em relação às construções de 2006, que as autorizações foram emitidas antes de ser aplicável a proteção do sítio, ou seja, antes de 19 de julho de 2006 [25].

58. Porém, como o Tribunal de Justiça recentemente confirmou de novo, também neste caso o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats» seria aplicável às medidas relativas à utilização destas autorizações, desde que tivessem sido tomadas depois de 19 de julho de 2006 [26]. No entanto, o princípio da segurança jurídica poderia justificar a utilização de autorizações emitidas regularmente, nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva «habitats» [27]. Mas essa justificação pressuporia o exame da compatibilidade de cada um dos projetos de construção com os objetivos de conservação da zona especial de conservação, para fazer a necessária ponderação [28].

59. Uma vez que a República Helénica não impediu nem apresentou a justificação dessas construções, este Estado-Membro não cumpriu, por conseguinte, o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats».

24 — Anexo 17k da petição inicial (pp. 449 e segs. dos anexos).

25 — V. *supra*, n.º 34.

26 — Acórdãos Comissão/Espanha (urso pardo espanhol, C-404/09, EU:C:2011:768, n.ºs 124 e 125), Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10, n.º 33) e Comissão/Bulgária (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2016:8, n.ºs 51 e 52).

27 — V. as minhas conclusões no processo Comissão/Bulgária (Kaliakra, C-141/14, EU:C:2015:528, n.º 87).

28 — Acórdãos Comissão/Espanha (urso pardo espanhol, C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 157) e Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10, n.ºs 56 e 57).

Quanto ao plano de construção de 50 habitações de luxo entre Agiannaki e Elaia e de quatro habitações em Elaia

60. A Comissão censura, além disso, o projeto de construção de 50 habitações de luxo na praia entre Agiannaki e Elaia.

61. Deve, sem dúvida, entender-se que esse projeto não só prejudicaria o habitat das dunas como provocaria perturbações importantes das tartarugas marinhas e, por isso, seria incompatível com o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats». Se as autoridades gregas o tivessem autorizado ou tolerado, isso constituiria também uma infração da proibição de deterioração.

62. Mas a Comissão não alegou tal infração.

63. Nos seus argumentos a respeito deste projeto, foi referida uma única infração, a saber, que as primeiras construções já tinham sido executadas. Porém, segundo as alegações não contraditadas da República Helénica, as atividades de construção são proibidas antes de ter sido emitida a respetiva licença. Por isso, a Comissão devia ter alegado que a República Helénica não tinha posto em prática de modo eficaz esta proibição. Mas a Comissão não o fez, pelo que a ação deve ser julgada improcedente quanto a este ponto.

64. O mesmo acontece quanto à alegação da Comissão, de que a construção de quatro residências em Elaia «tinha de ser autorizada». Uma intenção presumida que atualmente é desmentida pela suspensão de todos os processos de licenciamento, alegada pela República Helénica, não pode constituir uma infração da proibição de deterioração.

Conclusão intermédia

65. Por conseguinte, a República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», na medida em que autorizou, dentro do sítio protegido, a construção de habitações em Agiannaki no ano de 2010 e a utilização de outras habitações desde o ano de 2006 e mantém a autorização de três habitações em Vounaki.

ii) Quanto ao desenvolvimento de acessos e estradas

66. A Comissão contesta ainda diversas estradas, nomeadamente a abertura de cinco novos acessos à praia, uma nova estrada que liga Kalo Nero a Elaia, paralelamente à praia, ao longo de uma linha ferroviária existente, uma estrada na retaguarda da praia de Kalo Nero, que é utilizada como parque de estacionamento e para acampar, bem como o alcatroamento de acessos e estradas existentes.

Quanto à construção de cinco acessos à praia

67. Embora a Comissão reconheça que as autoridades gregas declararam ilegais os novos acessos e exigiram o seu encerramento e a reposição do estado original, sustenta que isto não é suficiente.

68. A República Helénica defende-se alegando que os acessos à praia já existiam desde o início dos anos 70 e foram então declarados legais. Mas resulta de um relatório comum de diversas autoridades gregas que não foi provada a existência de nenhum dos cinco acessos antes de 2009, que pelo menos três destes acessos não correspondiam às definições originais e que, nessa altura, não foram constatados cinco, mas apenas quatro acessos [29].

29 — Relatório de dezembro de 2013, pp. 357 e segs. dos anexos da petição inicial (pp. 28 e segs. do relatório). Acresce que também o parecer do Conselho de Estado, nas pp. 37 e 38, menciona estradas ilegalmente construídas.

69. Porém, o mesmo relatório confirma que estes acessos foram construídos por uma empresa privada e que, por isso, lhe foram aplicadas coimas [30]. Entendo a alegação da República Helénica no sentido de que, segundo parece, estas coimas continuam a ser contestadas judicialmente.

70. Uma vez que os acessos não foram construídos, autorizados nem tolerados pelas autoridades gregas, não se pode imputar a respetiva construção à República Helénica. E, na medida em que a sua legalidade ainda necessita de ser esclarecida pelos tribunais, não se pode (ainda) pretender que a República Helénica proceda à sua destruição.

71. Todavia, a Comissão alega, com razão, que a República Helénica não proíbe a utilização destes acessos.

72. Com efeito, a República Helénica ignora que a proibição de deterioração não se esgota em proibir novas atividades prejudiciais. Implica também que os Estados-Membros tomem medidas adequadas para impedir atividades que deteriorem o habitat da espécie em causa e perturbações desta espécie suscetíveis de ter efeitos significativos no objetivo desta diretiva, de assegurar a conservação da dita espécie [31].

73. Por conseguinte, a República Helénica devia ter garantido que a utilização dos caminhos não pode causar perturbações significativas da tartaruga marinha ou a deterioração das dunas. Porém, o Estado-Membro não cumpriu esta obrigação.

74. Dado que estas estradas e caminhos facilitam o acesso de veículos automóveis à praia, constituem uma ameaça importante de perturbação da tartaruga marinha, especialmente pelo ruído e pela luz, durante a postura e o nascimento das tartarugas-bebés. Além disso, aumentam o risco de os veículos circularem na praia, o que, em certas circunstâncias, pode levar diretamente à morte das tartarugas. Pelo menos a areia é compactada, o que dificulta ou até impede a escavação dos ninhos. E mesmo os corredores na areia podem constituir obstáculos que impedem as tartarugas-bebés recentemente nascidas de alcançarem o mar ilesas.

75. Na medida em que os acessos terminam atravessando os tipos de habitats das dunas, provocam uma perda direta de áreas protegidas nos termos do direito da União. Mesmo que já existissem no momento da designação do sítio, deve considerar-se que, em virtude do estacionamento não regulamentado de automóveis dos frequentadores da praia no fim do acesso e à sua volta, são causados danos adicionais na paisagem das dunas [32]. De qualquer modo, os acessos à praia podem prejudicar os habitats das dunas [33]. Além disso, esses acessos facilitam o campismo ilegal nas dunas, que pode provocar danos adicionais [34].

76. A República Helénica não pode desvalorizar estas acusações com uma referência geral aos processos judiciais pendentes. Com efeito, apesar desses processos, deve ser possível, em princípio, tomar medidas transitórias para proteção do sítio, por exemplo limitando a utilização dos acessos.

77. No entanto, não há qualquer indício de que a República Helénica se tivesse preocupado em tomar essas medidas de proteção ou de que tais medidas fossem impossíveis, por razões do direito da União ou por razões de facto.

78. A ação é, portanto, procedente no que respeita a esta alegação.

30 — Relatório de dezembro de 2013, pp. 357 e segs. dos anexos da petição inicial (pp. 26 e 27 do relatório).

31 — Acórdão Comissão/Espanha (urso pardo espanhol, C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 128).

32 — V. parecer do Conselho de Estado, p. 33.

33 — V. parecer do Conselho de Estado, p. 33.

34 — V., a este respeito, n.º 85 e segs. *infra*.

Quanto à ligação entre Kalo Nero e Elaia

79. A República Helénica alega ainda que a ligação entre Kalo Nero e Elaia ao longo da linha ferroviária existente está muito afastada da praia e não tem nenhuma relação com os acessos. Entendo esta alegação no sentido de que a República Helénica assume a responsabilidade por este caminho, mas sustenta que o mesmo é compatível com a proibição de deterioração.

80. Contudo, é pacífico que esta ligação se encontra no interior do sítio protegido. De acordo com um mapa apresentado pela República Helénica [35], esta ligação, embora efetivamente não atinja a praia, afeta porém diversos tipos de habitats. Além disso, os acessos à praia partem dessa ligação, de modo que a mesma também faz parte do sistema de acessos. Por conseguinte, a mesma constitui pelo menos uma probabilidade ou uma ameaça de deterioração da zona especial de conservação.

81. Para evitar a condenação a este respeito, a República Helénica devia ter contestado a alegação da Comissão. Para o efeito, este Estado-Membro podia, por exemplo, ter apresentado uma adequada avaliação das incidências que provasse que não resulta dessa ligação qualquer deterioração da zona. Mas não foi isto que aconteceu.

82. Logo, a ação também é procedente relativamente a este aspeto.

Quanto ao alcatroamento de algumas estradas e caminhos

83. A República Helénica alega ainda que o alcatroamento de algumas estradas e caminhos não facilita de modo nenhum o acesso à praia, reduzindo antes a poeira e o ruído. Porém, esta alegação não é convincente. Mesmo que estes caminhos de terra não se integrem em nenhum tipo de habitat protegido e também não pertençam diretamente aos lugares de nidificação potenciais da tartaruga marinha, o seu alcatroamento facilita a sua utilização e, assim, o acesso à praia. Por conseguinte, este melhoramento dos caminhos aumenta o risco de perturbação da tartaruga marinha e de deterioração das dunas.

Conclusão intermédia

84. Em resumo, a República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats»,

— por não ter limitado a utilização de caminhos na zona especial de conservação, de forma a impedir as deteriorações da zona e perturbações significativas da tartaruga marinha *Caretta caretta* na época de reprodução,

— por ter construído ou, pelo menos, autorizado, na zona especial de conservação, uma ligação entre Kalo Nero e Elaia, paralela à linha ferroviária, bem como

— por ter autorizado o alcatroamento de caminhos na zona especial de conservação.

iii) Quanto ao campismo selvagem

85. A Comissão critica também o facto de, num pinhal nas dunas da praia de Elaia «se praticar campismo selvagem», muitas vezes com autocaravanas. Esta prática constitui um problema principalmente para a conservação dos habitats das dunas e dos habitats florestais, mas, ao mesmo tempo, aumenta o risco de que os campistas perturbem as tartarugas marinhas na areia durante a noite.

35 — Anexo 1 da petição inicial, «X.08a COMPARATIVE MAP HABITAT SEA 2014 & SEA 2002.jpg».

86. Embora a República Helénica realce que o «campismo selvagem» é estritamente proibido, admite, porém, que é praticado há muito tempo. Afirma, no entanto, que as áreas afetadas são vigiadas desde 2013, e, por isso, a situação melhorou claramente.

87. Deste modo, a República Helénica reconhece implicitamente que, no momento pertinente, o dia 1 de dezembro de 2012, a proibição do «campismo selvagem» em Elaia não era eficazmente aplicada.

88. Por conseguinte, a República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», pelo facto de não ter aplicado eficazmente a proibição de «campismo selvagem» no interior da zona especial de conservação.

iv) Quanto à exploração de bares de praia

89. A Comissão critica também o facto de terem sido explorados pelo menos três bares de praia entre Elaia e Kalo Nero, especialmente à noite. Esta exploração perturbou as tartarugas marinhas durante a postura, através da luz e do ruído, e ameaçou o nascimento das tartarugas-bebés.

90. A República Helénica alega simplesmente que, em 2013 e 2014, ou seja, só após o decurso do prazo pertinente, foi proibida a exploração de bares de praia e, assim, os mesmos deixaram de ser explorados. Deste modo, este Estado-Membro admite implicitamente que, antes disso, ou seja, antes do decurso do prazo, não foram eficazmente proibidas as perturbações das tartarugas marinhas causadas pela exploração dos bares de praia.

91. Por consequência, a República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», por não ter limitado eficazmente a exploração de bares de praia nas praias de reprodução das tartarugas marinhas *Caretta caretta* na zona especial de conservação.

v) Quanto à utilização da praia

92. Outra crítica da Comissão respeita à existência de mobiliário de praia, especialmente de guarda-sóis e espreguiçadeiras, que os locadores deixam na praia durante a noite, bem como de passadeiras cobertas de madeira na praia. Estas reduzem o espaço dos ninhos e criam obstáculos às tartarugas marinhas.

93. A República Helénica admite implicitamente esta crítica, na medida em que se limita a alegar que, desde 2013, portanto, depois de terminado o prazo pertinente, só foram alugados guarda-sóis e espreguiçadeiras em Kalo Nero fora das praias de reprodução.

94. Por conseguinte, a República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», por não ter limitado eficazmente o aluguer de mobiliário de praia e a instalação de passadeiras cobertas de madeira nas praias de reprodução das tartarugas marinhas *Caretta caretta* na zona especial de conservação.

vi) Quanto à limpeza das praias com veículos pesados

95. A Comissão também critica o facto de as praias serem limpas em parte com veículos pesados. Desse modo, a areia é compactada e os ovos podem ser destruídos.

96. É certo que a República Helénica alega que as regras em vigor desde meados de 2013 sobre a utilização das praias proíbem a limpeza das mesmas com veículos pesados durante o período de reprodução das tartarugas marinhas, mas a areia também pode ser compactada pela utilização de tais veículos fora dos períodos de reprodução.

97. Contudo, este fundamento da ação deve ser julgado improcedente, porque a República Helénica alega, sem ser contraditada, que se tratou de um caso isolado, que ocorreu muito antes da primeira notificação para apresentar observações. Por conseguinte, a Comissão não apresenta nenhum indício suficiente de que, no decurso do prazo fixado no parecer fundamentado, eram necessárias outras medidas para impedir as operações de limpeza desse tipo.

vii) Quanto à poluição provocada pela luz

98. Em especial na área de Kalo Nero, a Comissão critica a perturbação das tartarugas marinhas provocada pela luz procedente dos restaurantes, hotéis e lojas próximos da praia e da iluminação das estradas. Em virtude desta luz, as tartarugas recém-nascidas, em especial, foram desviadas do seu trajeto para o mar, mas também as tartarugas adultas foram perturbadas no período de postura.

99. A República Helénica refuta esta acusação, alegando que a iluminação, em muitos casos, já existia há muito tempo e anuncia que foram tomadas medidas para evitar essas perturbações no futuro.

100. Do mesmo modo que quanto aos caminhos na proximidade da praia, também neste caso os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para evitar perturbações causadas pelas atividades existentes [36]. Dado que tais medidas, até agora, apenas foram anunciadas, a ação também é procedente em relação a este ponto.

101. Por conseguinte, a República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», por não ter limitado eficazmente a poluição provocada pela luz nas praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta* na zona especial de conservação.

viii) Quanto à retirada de areia entre Agiannaki e Elaia

102. A Comissão também acusa a República Helénica de ter autorizado a retirada de areia entre Agiannaki e Elaia. A República Helénica contesta, porém, esta ocorrência. Uma vez que a Comissão não fornece mais pormenores sobre esta acusação, a ação deve ser julgada improcedente a este respeito.

ix) Quanto à expansão da utilização agrícola nas dunas

103. A expansão da utilização agrícola nas dunas é mais uma das acusações da Comissão.

104. A República Helénica alega, porém, que, nos últimos 20 anos, a utilização agrícola, pelo contrário, regrediu. Também o parecer do Conselho de Estado indica apenas que, na zona especial de conservação, se mantiveram utilizações agrícolas, mas não menciona a sua expansão [37].

105. A Comissão faz prova da sua acusação apenas com uma fotografia incluída no parecer fundamentado, na qual não se reconhece o que pretende demonstrar. Por isso, essa fotografia não é suscetível de contrariar a alegação da República Helénica. Por conseguinte, a ação também deve ser julgada improcedente a este respeito.

106. A Comissão também critica a lavra das dunas entre Elaia e Agiannaki entre 20 de fevereiro e 3 de março de 2013. Esta intervenção só ocorreu, porém, depois do decurso do prazo fixado pela Comissão e não pode, por isso, ser considerada no presente processo.

36 — V. *supra*, n.ºs 71 a 73.

37 — P. 33 do parecer do Conselho de Estado.

107. Além disso, parece inverosímil a alegação da Comissão quanto à ameaça da tartaruga marinha pela existência de ovelhas na praia. A República Helénica alega, de modo convincente, que não se trata neste caso de criar ovelhas, pois não crescem aí plantas que as ovelhas possam comer. Deve antes considerar-se que as ovelhas fotografadas [38] se deslocavam no caminho entre duas pastagens. É improvável que as ovelhas possam prejudicar os ovos das tartarugas marinhas, postos a uma profundidade de até 50 cm.

x) Quanto às perturbações na orla marítima

108. Finalmente, a Comissão também critica a autorização de atividades de pesca nas águas fronteiras à praia. Baseia-se a este respeito em relatórios da ONG Archelon, segundo os quais os pescadores locais estendem na praia, durante a noite, redes de emalhar de várias centenas de metros de comprimento. Além disso, navios de grandes dimensões, no início da postura dos ovos, em maio, e no fim do período de eclosão dos mesmos, em outubro, praticam as atividades de pesca com redes de arrasto, por vezes até um quilómetro de distância da praia, apesar de estar estabelecida uma distância de pelo menos uma milha e meia. Tais infrações foram descobertas graças a uma vigilância por radar e foram punidas com coimas, mas estas não são dissuasivas [39].

109. Segundo a Comissão, há um risco importante de que tartarugas marinhas a caminho do lugar de postura ou no caminho de regresso possam ser apanhadas nas redes e afogar-se.

110. A República Helénica contrapõe que a pesca é rara. O risco é muito limitado, tanto mais que as tartarugas encontradas mortas não apresentam nenhumas lesões dessa natureza. Se fossem capturadas tartarugas nas redes, os pescadores libertá-las-iam imediatamente.

111. Todavia, a alegação da República Helénica não me convence.

112. No que respeita ao argumento relativo à dimensão da pesca, ele é muito genérico e não responde às afirmações específicas da Archelon.

113. A República Helénica não contesta as práticas censuradas em si mesmas.

114. É evidente que a pesca com redes na proximidade da praia constitui um risco importante para as tartarugas marinhas, visto que estas se concentram aí durante o período de postura. Por isso, é inaceitável, em especial, a pesca local com redes de emalhar diretamente na praia.

115. Mas também a pesca com redes de arrasto a maior distância ameaça as tartarugas marinhas. E as coimas nos casos de grande proximidade da costa não parecem ser suficientes para impedir a ameaça às tartarugas marinhas.

116. Por conseguinte, a República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», por não ter limitado eficazmente a pesca ao longo das praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta* na zona especial de conservação.

117. Além disso, a Comissão também critica a utilização de embarcações de recreio e de gaivotas ao longo da praia, mas os relatórios da ONG Archelon a que faz referência genérica a este respeito não contêm informações sobre esta questão, pelo que a ação deve ser julgada improcedente no que respeita a esta crítica.

38 — V. fotografias das Fig. 16 e 17 nas pp. 60 e 61 dos anexos da petição inicial.

39 — Anexo 18 da petição inicial, pp. 495 e 496.

xi) Conclusão intermédia

118. Em resumo, a República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats», por, na zona especial de conservação

— em Agiannaki, ter autorizado a construção de habitações no ano de 2010 e a utilização de outras habitações do ano de 2006 e por ter mantido a validade da autorização de três habitações em Vounaki,

— não ter limitado a utilização de caminhos de forma a impedir as deteriorações do sítio e importantes perturbações da tartaruga marinha *Caretta caretta* no período de reprodução, ter construído ou pelo menos autorizado uma ligação entre Kalo Nero e Elaia paralelamente à linha ferroviária e ter autorizado o alcatroamento de caminhos,

— não ter aplicado eficazmente a proibição de «campismo selvagem»,

— não ter limitado eficazmente a exploração de bares de praia nas praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*,

— não ter limitado eficazmente o aluguer de mobiliário de praia e a instalação de passadeiras cobertas de madeira nas praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*,

— não ter limitado eficazmente a poluição provocada pela luz nas praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta* e

— não ter limitado eficazmente a pesca ao longo das praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*.

2. Quanto à avaliação das incidências

119. A Comissão critica a República Helénica por não ter submetido determinadas atividades à avaliação das incidências nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «habitats». Esta disposição prevê um procedimento com vista a garantir, graças a uma fiscalização prévia, que um plano ou projeto não diretamente relacionado com a gestão do sítio em causa ou não necessário para essa gestão, mas suscetível de afetar este último de forma significativa, só seja autorizado desde que não afete a sua integridade [40].

120. Enquanto as atividades mencionadas na Secção IV.B.1. alínea c) estavam, sem dúvida, abrangidas pelo âmbito de aplicação da proibição de deterioração prevista no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats» desde o início, ou seja, após 19 de julho de 2006 [41], o incumprimento da obrigação de realizar uma avaliação das incidências, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, pressupõe que as autoridades gregas tenham autorizado as respetivas atividades depois desta data. Em alternativa, a Comissão poderia também censurar o facto de determinadas atividades poderem ser exercidas sem qualquer autorização, apesar de, pela sua natureza, necessitarem de uma avaliação das incidências [42].

121. Todavia, a Comissão não faz alegações sobre estes dois pontos no que respeita à maioria das medidas criticadas. Em especial, não menciona geralmente o momento de eventuais autorizações; em muitos casos não há sequer referência ao facto de ter sido concedida uma autorização.

40 — Acórdãos Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 34), bem como Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e o. (C-43/10, EU:C:2012:560, n.º 110).

41 — V. *supra*, n.º 34.

42 — V. as minhas conclusões no processo Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, n.os 30 a 37).

122. Só relativamente ao projeto de construção de três habitações secundárias em Vounaki é que os autos indicam que foi autorizado em janeiro de 2012 [43]. Como já foi exposto, este projeto poderia levar à perda de áreas das dunas e a perturbações da tartaruga marinha *Caretta caretta*. Por isso, devia estar condicionado a uma avaliação das incidências.

123. Por conseguinte, a República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva «habitats», por ter autorizado, em 2012, três habitações secundárias em Vounaki, na zona de proteção especial «Dunas de Kyparissia», sem ter submetido previamente o respetivo projeto a uma avaliação adequada da sua compatibilidade com os objetivos de conservação estabelecidos para este sítio. Sobre este ponto, a ação deve ser julgada improcedente quanto ao restante.

C – Quanto à proteção das espécies

124. A Comissão acusa a República Helénica de ter infringido o artigo 12.º n.º 1, alíneas b) e d), da Diretiva «habitats», por não ter adotado as medidas necessárias para criar e aplicar um sistema eficaz de proteção rigorosa da tartaruga marinha *Caretta caretta* no Golfo de Kyparissia, de modo a impedir qualquer perturbação desta espécie durante o período de reprodução e qualquer atividade suscetível de deteriorar ou destruir os seus locais de reprodução.

125. Segundo o artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva «habitats», os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para instituir um sistema de proteção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV a) dentro da sua área de repartição natural, proibindo a perturbação intencional dessas espécies, nomeadamente durante o período de reprodução, de dependência, de hibernação e de migração [artigo 12.º, n.º 1, alínea b)], bem como a deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou áreas de repouso [artigo 12.º, n.º 1, alínea d)]. Estas exigências já estão em vigor desde o fim do prazo de transposição da Diretiva «habitats», ou seja, desde 1994.

126. Tal sistema de proteção rigorosa deve ser capaz de impedir efetivamente a perturbação intencional dessas espécies, em especial durante o período de reprodução, e a deterioração ou a destruição dos locais de reprodução das espécies animais constantes do anexo IV a) da Diretiva «habitats» [44]. Em relação ao requisito do caráter intencional, o Tribunal de Justiça decidiu que, para que o mesmo esteja preenchido, deve demonstrar-se que o autor do ato quis uma das perturbações proibidas de uma espécie animal protegida nos termos do artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva «habitats» ou, pelo menos, aceitou a possibilidade dessa perturbação [45].

127. A transposição destas obrigações impõe aos Estados-Membros não só a adoção de um quadro legislativo completo mas também a aplicação de medidas concretas e específicas de proteção [46]. Estas medidas preventivas devem ser coerentes e coordenadas [47].

128. Tanto o quadro legislativo completo como as medidas de proteção preventivas coerentes e coordenadas devem corresponder às necessidades concretas de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*. Por isso, deve notar-se que a postura e o nascimento das tartarugas-bebés, em especial são vulneráveis a perturbações concretas — por exemplo, à luz e ao ruído. As tartarugas marinhas recém-nascidas são muito vulneráveis e uma grande parte delas morrem antes de poderem

43 — Anexo 17k da petição inicial (pp. 449 e segs. dos anexos).

44 — Acórdãos Comissão/França (*Cricetus cricetus*, C-383/09, EU:C:2011:369, n.ºs 19 a 21 e jurisprudência aí referida) e Comissão/Chipre (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, n.º 62).

45 — Acórdão Comissão/Espanha (*Lutra lutra*, C-221/04, EU:C:2006:329, n.º 71).

46 — Acórdãos Comissão/Irlanda (C-183/05, EU:C:2007:14, n.º 29), e Comissão/Chipre (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, n.º 60).

47 — Acórdãos Comissão/República Helénica (*Vipera schweizeri*, C-518/04, EU:C:2006:183, n.º 16), Comissão/Irlanda (C-183/05, EU:C:2007:14, n.º 30), e Comissão/Chipre (*Natrix n. cypriaca*, C-340/10, EU:C:2012:143, n.º 61).

reproduzir-se. Em particular quando nascem de noite, a iluminação em terra pode manifestamente atraí-las, de maneira que não se dirigem para o mar. Além disso, devem evitar-se medidas que deteriorem a aptidão das praias como locais de reprodução, por exemplo a implantação de construções [48].

1. Quanto ao quadro legislativo completo

129. A Comissão critica, antes de mais, o facto de não haver um quadro legislativo completo, apoiando-se principalmente no facto de a República Helénica ter reconhecido essa insuficiência na fase pré-contenciosa.

130. A República Helénica contesta esta crítica, alegando que há um elevado número de normas destinadas a contribuir para a proteção da tartaruga marinha *Caretta caretta*. Um decreto presidencial em fase de preparação para proteção do sítio destina-se apenas a reunir e consolidar as normas em vigor.

131. Embora a Comissão considere que a República Helénica pretende, com esta alegação, contestar a sua crítica feita na fase pré-contenciosa, as passagens que citou apenas demonstram que a República Helénica viu algumas vantagens na adoção de normas adicionais, mas não que a República Helénica as considerava indispensáveis.

132. A procedência da ação pressupõe assim a prova de lacunas na legislação grega. Infelizmente a Comissão limita-se, porém, a alegar que determinadas normas não eram suficientes ou eram de caráter demasiado genérico. Todavia, esta alegação não demonstra que o conjunto das normas mencionadas pela República Helénica continha lacunas.

133. Resulta, contudo, de uma análise do conjunto dos elementos do litígio, que as normas gregas, pelo menos no momento pertinente, continham lacunas. Isto depreende-se, designadamente, das necessidades da tartaruga marinha, das violações já constatadas, relativamente à sua proteção, da proibição de deterioração prevista no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats» e das disposições gregas mais recentes.

134. Seria relativamente fácil assegurar a proteção necessária, bloqueando-se completamente as praias em questão de maio a outubro e além disso, impedindo-se os projetos que pudessem deteriorá-las de modo duradouro, por exemplo as construções ou a retirada de areia.

135. Mas também é possível conciliar a utilização das praias, especialmente para fins turísticos, com a proteção da tartaruga marinha, o que a República Helénica obviamente pretende. Este objetivo exige contudo normas bem mais complexas, que estabeleçam detalhadamente quais as atividades que aí são permitidas ou proibidas [49].

136. A República Helénica também adotou entretanto essas normas, designadamente decretos ministeriais para impedir as autorizações de construção e a utilização das praias. Independentemente de as disposições adotadas para o efeito completarem efetivamente o quadro legislativo ou de continuarem a apresentar lacunas, elas não podem desvalorizar as críticas da Comissão. Com efeito, *só* foram adotadas em maio e julho de 2013, ou seja, depois do decurso do prazo pertinente. Uma vez que, em 1 de dezembro de 2012, não tinham sido tomadas medidas comparáveis, o quadro legislativo estava então incompleto.

48 — V. *supra*, n.º 43.

49 — A título de exemplo, v. as críticas formuladas no acórdão Comissão/República Helénica (*Caretta caretta*, C-103/00, EU:C:2002:60, n.os 34 a 38).

137. De resto, as medidas que têm de ser regularmente atualizadas não são adequadas para constituir um quadro legislativo completo. Com efeito, continua a subsistir o risco de que, um dia, a atualização atempada não ocorra [50].

138. Conclui-se das infrações constatadas à proibição de deterioração nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats» que não há normas eficazes que limitem a utilização dos acessos à praia e a utilização de iluminação na proximidade da praia, para evitar a perturbação das tartarugas marinhas na postura dos ovos e no nascimento dos espécimes.

139. Esta conclusão é confirmada pelo parecer do Conselho de Estado, que constata que as obrigações europeias da República Helénica exigem urgentemente uma regulamentação consolidada para proteção do sítio [51].

140. Por conseguinte, a República Helénica infringiu o artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), da Diretiva «habitats», por não ter adotado um quadro legislativo completo para proteger a tartaruga marinha *Caretta caretta* na zona especial de conservação «Dunas de Kyparissia».

2. Quanto às medidas de proteção concretas

141. A par de um quadro jurídico incompleto, a Comissão critica também a insuficiência de medidas de proteção concretas.

142. Todas as infrações já constatadas ao artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva «habitats» também provam a infração da proibição de perturbação a que se refere o artigo 12.º, n.º 1, alínea b). Com efeito, todas aquelas infrações incluem perturbações da tartaruga marinha *Caretta caretta*. À luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça [52], estas perturbações tiveram caráter intencional. Com efeito, a importâncias das praias para a reprodução da tartaruga marinha é geralmente conhecida localmente. Por isso, as perturbações provocadas por cada uma das atividades foram, pelo menos, toleradas.

143. A diferente aplicação no tempo do artigo 6.º, n.º 2, e do artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «habitats» é evidente no exemplo das construções de 2006. Ao passo que não é possível constatar uma infração ao artigo 6.º, n.º 2, em relação a estas medidas, porque não é claro se se construiu antes ou depois do início da aplicabilidade desta disposição [53], o artigo 12.º já era aplicável desde 1994. Por conseguinte, estas construções violam a proibição de perturbação da tartaruga marinha *Caretta caretta*.

144. A constatação destas infrações mostra que as medidas de proteção concretas ainda não são suficientes e que a República Helénica infringiu, por isso, o artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva «habitats».

145. Pelo contrário, não está provada a deterioração dos locais de reprodução e de repouso pelo exercício de todas estas atividades. A Comissão não demonstra, designadamente, que foram afetadas praias nas quais a tartaruga marinha *Caretta caretta* constrói os seus ninhos. Por conseguinte, não pode assim constatar-se nenhuma infração ao artigo 12.º, n.º 1, alínea d).

50 — A ONG Archelon, citada na nota de rodapé n.º 3, pp. 8 e 9, manifestou ao Comité Permanente da Convenção de Berna a opinião de que a suspensão do processo de autorizações de construção é admissível pelo prazo máximo de três anos e, por isso, termina em 2016, se não for adotada em devido tempo uma regra equivalente duradoura para proteção do sítio.

51 — Pp. 39 — 40 do parecer.

52 — V. *supra*, n.º 126.

53 — V. *supra*, n.º 55.

V – Quanto às despesas

146. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No entanto, nos termos do artigo 138.º, n.º 3, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. Embora a República Helénica seja a principal vencida, muitos dos fundamentos da ação da Comissão são improcedentes ou apenas parcialmente procedentes. Por isso, cada uma das partes deve suportar as suas próprias despesas.

VI – Conclusão

147. Assim, proponho ao Tribunal de Justiça que decida do modo seguinte:

1) O parecer do Conselho de Estado grego, de 8 de abril de 2015, apresentado pela Comissão em 16 de junho de 2015 é admitido como prova.

2) A República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 2, e o artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, na medida em que, no sítio «Dunas de Kyparissia» («Θίνες Κυπαρισσίας», Natura-2000-Código GR2550005)

   — em Agiannaki, autorizou a construção de habitações no ano de 2010 e a utilização de outras habitações de 2006 e mantém a autorização de três habitações em Vounaki,

   — não limitou a utilização de caminhos de maneira a impedir as deteriorações do sítio e perturbações significativas da tartaruga marinha *Caretta caretta* na época de reprodução, construiu ou, pelo menos, autorizou, na zona especial de conservação, uma ligação entre Kalo Nero e Elaia, paralela à linha ferroviária, e autorizou o alcatroamento de caminhos na zona especial de conservação,

   — não impôs eficazmente a proibição de campismo selvagem,

   — não limitou eficazmente a exploração de bares de praia nas praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*,

   — não limitou eficazmente o aluguer de mobiliário de praia e a instalação de passadeiras cobertas de madeira nas praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*,

   — não limitou eficazmente a poluição provocada pela luz nas praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*, e

   — não limitou eficazmente a pesca ao longo das praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*.

3) A República Helénica infringiu o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43, por ter autorizado, em 2012, três habitações secundárias em Vounaki na zona especial de conservação «Dunas de Kyparissia», sem ter submetido previamente o respetivo projeto a uma avaliação adequada da sua compatibilidade com os objetivos de conservação estabelecidos para esta zona.

4) A República Helénica infringiu o artigo 12.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 92/43, por ter autorizado construções em Agiannaki, em 2006, na proximidade das praias de reprodução da tartaruga marinha *Caretta caretta*.

5) A República Helénica infringiu o artigo 12.º, n.º 1, alíneas b) e d), da Diretiva 92/43, por não ter adotado um quadro legislativo completo para proteger a tartaruga marinha *Caretta caretta* na zona especial de conservação «Dunas de Kyparissia».

6) A ação é julgada improcedente quanto ao restante.

7) A Comissão Europeia e a República Helénica suportam as suas próprias despesas.