Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
TAMARA ĆAPETA
apresentadas em 20 de abril de 2023 [1]

Processo C-116/22

Comissão Europeia
contra

República Federal da Alemanha

«Incumprimento de Estado — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Artigo 4.º, n.º 4 — Zonas especiais de conservação — Obrigação de fixar objetivos de conservação»

I. Introdução

1. «O que fizermos entre 2020 e 2030 […], será decisivo para o futuro da humanidade na Terra. O futuro não está decidido, o futuro está nas nossas mãos» [2].

2. A União Europeia participa na condução do futuro através, em parte, da Diretiva *Habitats* [3].

3. O presente processo insere-se numa série de processos através dos quais a Comissão Europeia aplica esse instrumento. A Comissão intentou uma ação por incumprimento contra a República Federal da Alemanha nos termos do artigo 258.º TFUE por esse Estado-Membro não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

4. Com efeito, esta é a quarta ação por incumprimento intentada neste domínio no Tribunal de Justiça, na sequência dos Acórdãos de 5 de setembro de 2019, Comissão/Portugal (Designação e proteção de zonas especiais de conservação) [4] e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia [5], bem como do processo pendente C-444/21, Comissão/Irlanda (Proteção de zonas especiais de

[1] Língua original: inglês.

[2] Clay, J. (dir.), A Terra no limite: A ciência do nosso planeta, Documentário Original Netflix (narrado por D. Attenborough e J. Rockström), 2021.

[3] 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), conforme alterada, em último lugar pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193) (a seguir «Diretiva *Habitats*»).

[4] C-290/18, não publicado, EU:C:2019:669.

[5] C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047.

conservação), no qual apresentei recentemente as minhas conclusões [6]. Além disso, está pendente no Tribunal de Justiça outra ação semelhante [7], e estão em curso processos por incumprimento contra vários outros Estados-Membros [8].

5. Depois de descrever brevemente o âmbito da presente ação por incumprimento contra a República Federal da Alemanha (II), referir-me-ei primeiro à Diretiva *Habitats* e aos seus artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1 (III). Analisarei a seguir, como solicitado pelo Tribunal de Justiça, a segunda acusação formulada pela Comissão no presente processo relativa à violação do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, no que respeita aos requisitos relativos aos objetivos de conservação (IV).

II. Âmbito da presente ação: fase pré-contenciosa e tramitação processual no Tribunal de Justiça

6. O presente processo diz respeito ao cumprimento pela República Federal da Alemanha das suas obrigações por força dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitat*s, nas regiões biogeográficas alpina, atlântica e continental [9].

7. Para cada uma dessas regiões, a Comissão adotou uma lista de sítios de importância comunitária (a seguir «SIC») no território alemão através de decisões tomadas em 2003 e 2004 [10]. Posteriormente, a Comissão atualizou essas listas, nomeadamente, pelas decisões tomadas em 2007 e 2008 [11]. O presente processo diz respeito a um total de 4 606 sítios enumerados nas referidas decisões da Comissão.

8. Na sequência de inquéritos realizados através de um processo EU Pilot, a Comissão enviou à República Federal da Alemanha, em 27 de fevereiro de 2015, uma carta de notificação para cumprir, em conformidade com o artigo 258.º TFUE, na qual considerava que esse Estado-Membro não tinha designado uma série de SIC como zonas especiais de conservação (a seguir «ZEC») e não tinha estabelecido as medidas de conservação necessárias incumprindo as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

7 V. processo C-85/22, Comissão/Bulgária, pendente.

8 Na sua petição no presente processo, a Comissão indicou que existem processos por incumprimento do mesmo tipo respeitantes à Bélgica, Espanha, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia e Eslováquia.

9 As regiões mencionadas fazem parte da rede Natura 2000. V. n.os 21 a 23 das presentes conclusões.

10 Decisão 2004/69/CE da Comissão, de 22 de dezembro de 2003, que adota, em aplicação da [Diretiva *Habitats*], a lista dos sítios de importância comunitária para a região biogeográfica alpina (JO 2004, L 14, p. 21); Decisão 2004/813/CE da Comissão, de 7 de dezembro de 2004, que adota, nos termos da [Diretiva *Habitats*], a lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica atlântica (JO 2004, L 387, p. 1); Decisão 2004/798/CE da Comissão, de 7 de dezembro de 2004, que adota, em aplicação da [Diretiva *Habitats*], a lista dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica continental (JO 2004, L 382, p. 1). O prazo de seis anos para efeitos de designação desses sítios como zona especial de conservação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, expirou em 22 de dezembro de 2009 para a região biogeográfica alpina e em 7 de dezembro de 2010 para as regiões biogeográficas atlântica e continental.

11 Decisão 2008/218/CE da Comissão, de 25 de janeiro de 2008, que adota, em aplicação da [Diretiva *Habitats*], a primeira lista atualizada de sítios de importância comunitária para a região biogeográfica alpina (JO 2008, L 77, p. 106); Decisão 2008/23/CE da Comissão, de 12 de novembro de 2007, que adota, em aplicação [Diretiva *Habitats*], a primeira lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica atlântica (JO 2008, L 12, p. 1); Decisão 2008/25/CE da Comissão, de 13 de novembro de 2007, que adota, em aplicação da [Diretiva *Habitat*s], a primeira lista atualizada dos sítios de importância comunitária da região biogeográfica continental (JO 2008, L 12, p. 383). O prazo de seis anos previsto no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, para esses sítios adicionais terminava em 25 de janeiro de 2014 para a região biogeográfica alpina, 12 de novembro de 2013 para a região biogeográfica atlântica e 13 de novembro de 2013 para a região biogeográfica continental. Assim, considerando a primeira dessas decisões, o prazo de seis anos previsto no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, para os sítios adicionais, terminou, o mais tardar, em 25 de janeiro de 2014.

9. Em 24 de junho de 2015, a República Federal da Alemanha respondeu à carta de notificação para cumprir, indicando os seus progressos na designação das ZEC e na adoção de medidas de conservação. Além disso, em 14 de janeiro de 2016, 7 de abril de 2016, 25 de julho de 2016, 23 de dezembro de 2016, 27 de julho de 2017, 22 de dezembro de 2017 e 3 de agosto de 2018, a República Federal da Alemanha enviou à Comissão sete atualizações sobre a designação das ZEC e a adoção de medidas de conservação.

10. É importante referir para efeitos das presentes conclusões que, em 26 de janeiro de 2019, a Comissão enviou à República Federal da Alemanha uma carta de notificação para cumprir complementar, na qual afirmava que, ao não fixar, de forma geral e persistente, objetivos de conservação e medidas de conservação suficientemente pormenorizadas e específicas para os sítios em causa, esse Estado-Membro não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º da Diretiva *Habitats*.

11. Em 26 de abril e 11 de junho de 2019, a República Federal da Alemanha respondeu à carta de notificação para cumprir complementar, indicando os seus progressos no que respeita à designação das ZEC e à adoção de medidas de conservação. Tendo contestado posição da Comissão relativamente às obrigações da Diretiva *Habitats* em relação aos objetivos e às medidas de conservação.

12. Por considerar que os alegados incumprimentos dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, continuavam a verificar-se, a Comissão, em 13 de fevereiro de 2020, enviou um parecer fundamentado à República Federal da Alemanha. A pedido desse Estado-Membro, a Comissão, por carta de 12 de março de 2020, prorrogou o prazo de resposta ao parecer fundamentado até 13 de junho de 2020.

13. Em 12 de junho de 2020, a República Federal da Alemanha respondeu ao parecer fundamentado. Em particular, expôs os seus progressos com vista a completar a designação das ZEC e a adoção de medidas de conservação. Manteve o seu desacordo com a posição da Comissão relativamente aos requisitos da Diretiva *Habitats* em relação aos objetivos de conservação e às medidas de conservação.

14. Mediante petição apresentada em 18 de fevereiro de 2022, a Comissão intentou a presente ação no Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 258.º TFUE, por considerar que, em 13 de junho de 2020, a República Federal da Alemanha ainda não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

15. Com a sua primeira acusação, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha violou o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, ao não designar alguns sítios no seu território como ZEC (88 dos 4 606 SIC).

16. Com a sua segunda acusação, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha violou o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitat*s, em primeiro lugar, ao não ter fixado nenhum objetivo de conservação para 88 dos 4 606 SIC e, em segundo lugar, ao ter fixado, de forma geral e persistente, objetivos de conservação insuficientemente específicos nas ZEC designadas.

17. Com a sua terceira acusação, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha violou o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, em primeiro lugar, ao não ter fixado nenhuma medida de conservação para 737 dos 4 606 SIC e, em segundo lugar, ao ter fixado, de forma geral e persistente, medidas de conservação que não satisfazem as exigências dessa disposição.

18. Na sua contestação apresentada em 23 de maio de 2022, a República Federal da Alemanha pede ao Tribunal de Justiça que julgue a presente ação improcedente na sua totalidade.

19. A Comissão e a República Federal da Alemanha também apresentaram uma réplica e uma tréplica em 4 de julho de 2022 e 16 de agosto de 2022, respetivamente.

20. Em conformidade com o artigo 76.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, não foi realizada nenhuma audiência.

III. Diretiva Habitats e os seus artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1

A. Natura 2000 e as três regiões biogeográficas em causa

21. Cabe recordar que [12], as ZEC estabelecidas nos termos da Diretiva *Habitats* [13], juntamente com as zonas de proteção especial (a seguir «ZPE») estabelecidas nos termos da Diretiva Aves [14], fazem parte da Natura 2000 [15], uma rede ecológica europeia coerente destinada à sobrevivência a longo prazo dos *habitats* e espécies mais valiosos e ameaçados da União Europeia.

22. As regiões alpinas, atlânticas e continentais em objeto do caso em apreço fazem parte da Natura 2000, que está dividida em cinco regiões marinhas e nove regiões biogeográficas terrestres [16].

23. A região biogeográfica alpina, denominada «o telhado da Europa», inclui cinco das cadeias montanhosas mais longas e altas e tem uma biodiversidade muito rica, com quase dois terços das plantas do continente europeu ali presentes [17].A região biogeográfica atlântica, denominada «a franja ocidental da Europa», abrange dois dos mares mais produtivos do mundo (o Mar do Norte e o Oceano Atlântico) e mais de metade da costa da União Europeia, que é também rica em

[12] V. as minhas conclusões no processo Comissão/Irlanda (Proteção de áreas especiais de conservação) (C-444/21, EU:C:2023:90, n.ºs 25 a 28).

[13] V. artigo 3.º, n.º 1, e sexto e sétimo considerandos da Diretiva *Habitats*.

[14] Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7), que revogou a Diretiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO 1979, L 103, p. 1) (a seguir «Diretiva Aves»).

[15] A título de curiosidade, no processo de tomada de decisão, o Parlamento propôs uma alteração para lhe chamar «Natura Semper», que não teve sucesso. V., a este respeito, parecer do Parlamento Europeu na primeira leitura da proposta de diretiva do Conselho relativa à proteção dos *habitats* naturais e semi-naturais e da fauna e flora selvagens, Alteração n.º 13 (JO 1990 C 324, p. 26).

[16] V., por exemplo, o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, «O estado da natureza na União Europeia. Relatório sobre o estado e tendências em 2013-2018 das espécies e tipos de *habitats* protegidos pelas Diretivas Aves e *Habitats*», COM(2020) 635 final, Bruxelas, 15 de outubro de 2020 (a seguir «o Relatório da Comissão»), p. 1.

[17] V., por exemplo, Comissão, «Natura 2000 na Região Alpina», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2005, disponível em: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/; Agência Europeia do Ambiente, «Biographical regions in Europe: The Alpine region - mountains of Europe», 2008, disponível em: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

habitats e espécies [18]. A região biogeográfica continental, denominada «o coração da Europa», abrange mais de um quarto da União Europeia e tem um elevado grau de biodiversidade, conhecido particularmente por albergar muitas espécies animais e vegetais raras. [19]

B. O sistema da Diretiva Habitats revisitado

24. Como expliquei mais pormenorizadamente nas minhas conclusões no processo Comissão/Irlanda (Proteção das zonas especiais de conservação) [20], os Estados-Membros contribuem para o estabelecimento da rede Natura 2000 de acordo com a representação nos seus territórios dos tipos de *habitats* e espécies pertinentes enumerados nos anexos da Diretiva *Habitats*, que se designam como ZEC.

25. Em suma, a Diretiva *Habitats* prevê que as ZEC sejam estabelecidas por fases, começando pelo contributo dos Estados-Membros, com base no qual a Comissão estabelece a lista das ZEC através de um ato vinculativo. Seguidamente, depois da entrada em vigor do referido ato, os Estados-Membros têm seis anos para designar formalmente esses SIC como ZEC e fixar as medidas de conservação necessárias.

26. O artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, exige que os Estados-Membros designem ZEC. Tem a seguinte redação:

«A partir do momento em que um sítio de importância comunitária tenha sido reconhecido nos termos do procedimento previsto no n.º 2, o Estado-Membro em causa designará esse sítio como zona especial de conservação, 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.»

27. Ao mesmo tempo que é designada uma ZEC, um Estado-Membro deve igualmente aplicar as medidas de conservação necessárias. É o que prevê o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitat*s, que tem a seguinte redação:

«Em relação às zonas especiais de conservação, 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.»

28. Embora a Diretiva *Habitats* enuncie as obrigações dos Estados-Membros em duas disposições distintas, a designação das ZEC e a fixação das medidas de conservação necessárias representam um todo indivisível para que os objetivos da Natura 2000 possam ser alcançados. Recorde-se que o objetivo da Diretiva *Habitats* é obter resultados reais nas partes designadas da natureza [21].

[18] V., por exemplo, Comissão, «Natura 2000 na Região Atlântica», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2009, disponível em: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[19] V., por exemplo, Comissão, «Natura 2000 na Região Continental», Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2005, disponível em: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

[20] V. C-444/21, EU:C:2023:90, n.ºs 29 a 53.

[21] V. as minhas Conclusões no processo Comissão/Irlanda (Proteção de áreas especiais de conservação) (C-444/21, EU:C:2023:90, n.º 9).

29. Em relação aos sítios no território alemão relevantes no caso em apreço, o prazo estabelecido para cumprir as obrigações decorrentes tanto do artigo 4.º, n.º 4, como do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, terminou, o mais tardar, em 2014 (v. nota de rodapé 11 das presentes conclusões).

30. Nem o artigo 4.º, nem o artigo 6.º da Diretiva *Habitats* mencionam expressamente a fixação de objetivos de conservação. A obrigação de fixar objetivos de conservação foi, contudo, considerada pelo Tribunal de Justiça como um passo obrigatório e necessário entre a designação das ZEC, conforme exige o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, e a aplicação de medidas de conservação, conforme exige o seu artigo 6.º, n.º 1 [22].

31. Na realidade, os objetivos de conservação para os quais um determinado sítio foi selecionado para ser protegido como ZEC já existiam antes da sua designação formal, pelo menos até certo ponto. Isto parece ser reconhecido na jurisprudência relativa ao artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* [23]. Esta disposição, que é a única que menciona expressamente objetivos de conservação [24], visa salvaguardar a possibilidade de alcançar os objetivos da futura ZEC a partir do momento da sua inclusão na lista dos SIC, exigindo uma autorização prévia para qualquer projeto que possa pôr em perigo esses objetivos. Assim, como salientou a advogada-geral J. Kokott, «[a]pesar de os objetivos de conservação específicos ainda não serem definidos expressamente no momento da inclusão na lista comunitária, estes resultam da totalidade dos *habitats* e de espécies para os quais o sítio é protegido […]» [25].

32. Dado que os objetivos de conservação refletem as razões pelas quais um determinado sítio deve ser designado como ZEC em primeiro lugar, a jurisprudência do Tribunal de Justiça apenas exigiu logicamente que esses objetivos de conservação sejam expressos aquando da designação formal de uma ZEC. A expressão de objetivos de conservação é, portanto, parte da designação formal de uma ZEC. Por conseguinte, os objetivos de conservação devem ser fixados no mesmo prazo de seis anos previsto no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats* [26].

33. É nesta perspetiva que examinarei agora a segunda acusação apresentada pela Comissão no caso em apreço.

IV. Quanto à segunda acusação, relativa à violação do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva Habitats

34. Com a sua acusação, a Comissão alega que a República Federal da Alemanha violou o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, por não ter estabelecido objetivos de conservação para alguns dos 4 606 sítios em questão.

35. A Comissão faz, em substância, dois tipos de alegações. Em primeiro lugar, alguns locais (88 dos 4 606 locais) não têm nenhum objetivo de conservação. Em segundo lugar, em muitos sítios, os objetivos de conservação não estão quantificados nem são mensuráveis; não distinguem entre a manutenção e o restabelecimento dos interesses protegidos presentes no sítio; e não são vinculativos em relação a terceiros. A Comissão alega ainda que este último tipo de incumprimento é de natureza geral e persistente.

22 V. Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, n.º 52).

23 V. Acórdão de 7 de setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, n.º 54).

24 Os objetivos de conservação são também mencionados no oitavo e décimos considerandos da Diretiva *Habitats*.

25 Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo CFE e Terre wallonne (C-43/18 e C-321/18, EU:C:2019:56, n.º 76).

26 V. Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, n.º 53).

36. A seguir, abordarei separadamente cada uma destas alegações.

A. Quanto à alegação de que a República Federal da Alemanha não fixou nenhum objetivo de conservação para determinados sítios

37. A Comissão alega que, com base nas informações fornecidas pela República Federal da Alemanha no contexto do procedimento pré-contencioso, não foi fixado nenhum objetivo de conservação para 88 sítios. Baseia-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça que exige a fixação de objetivos de conservação para cada ZEC.

38. Em resposta a essa alegação, a República Federal da Alemanha afirma que, entre a data de envio do parecer fundamentado e 31 de março de 2022, fixou objetivos de conservação específicos para esses sítios, com exceção de alguns que se prevê que sejam retirados da lista de sítios na próxima atualização.

39. Como acima referido (v. n.os 30 e 32 das presentes conclusões), a fixação de objetivos de conservação é obrigatória por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*. Os Estados-Membros devem fixá-los para sítios designados como ZEC no prazo de seis anos, conforme previsto no referido artigo.

40. Como indicou a Comissão, a República Federal da Alemanha não nega que não fixou objetivos de conservação para pelo menos alguns dos sítios em questão no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber 13 de junho de 2020 (v. n.º 12 das presentes conclusões) [27].

41. Nestas circunstâncias, sou de opinião que há que julgar procedente a alegação da Comissão segundo a qual alguns sítios carecem de objetivos de conservação.

B. Quanto à alegação de que os objetivos de conservação estabelecidos pela República Federal da Alemanha não são suficientemente precisos e que esse Estado-Membro cometeu uma violação geral e persistente

42. A Comissão alega que, com base nas informações fornecidas pela República Federal da Alemanha no contexto do procedimento pré-contencioso, esse Estado-Membro não cumpriu de forma geral e persistente as suas obrigações decorrentes do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, ao fixar sistematicamente objetivos de conservação que não cumprem as exigências dessa disposição. Em primeiro lugar, não estão quantificados nem são mensuráveis. Em segundo lugar, não distinguem entre a manutenção e o restabelecimento dos interesses protegidos presentes no sítio. Em terceiro lugar, não são vinculativas em relação a terceiros.

43. Além disso, a Comissão afirma não só que alguns objetivos de conservação não são suficientemente específicos, mas também que são representativos de um padrão que resulta num incumprimento geral e persistente cometido pela República Federal da Alemanha.

[27] Segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se encontrava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriores tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça. V., por exemplo, Acórdãos de 11 de setembro de 2001, Comissão/Alemanha (C-71/99, EU:C:2001:433, n.º 29), e de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, n.º 56).

44. A República Federal da Alemanha alega que não cometeu nenhuma infração geral e persistente ao artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*. Não contesta que os Estados-Membros estejam obrigados a fixar objetivos de conservação específicos do sítio. Contudo, a República Federal da Alemanha contesta que a Diretiva *Habitats* exija que os objetivos de conservação sejam sempre quantificáveis, e que devem distinguir entre a manutenção e o restabelecimento dos interesses protegidos. Por último, a República Federal da Alemanha argumenta que os objetivos de conservação, tal como estabelecidos no seu quadro jurídico, são vinculativos. A República Federal da Alemanha considera que a opinião da Comissão não tem fundamento nas disposições da Diretiva *Habitats* ou na jurisprudência deste Tribunal de Justiça, e que é suscetível de ser contrária aos objetivos da referida diretiva.

45. Assim, o litígio entre as partes relativamente a esta alegação é uma questão que incide sobre o direito e não sobre os factos. A República Federal da Alemanha não contesta os factos apresentados pela Comissão. Pelo contrário, alega que esses factos não constituem uma violação da obrigação de fixar objetivos de conservação suficientemente claros. Por outras palavras, a República Federal da Alemanha opõe-se ao entendimento da Comissão sobre o que é necessário para que um objetivo de conservação seja suficientemente específico.

46. Na minha opinião, o entendimento da Comissão segundo o qual os Estados-Membros devem sempre fixar objetivos de conservação que sejam quantificados e que estabeleçam uma distinção entre os objetivos de manutenção e de restabelecimento não decorre da Diretiva *Habitats*. Além disso, a posição da Comissão sobre o que os efeitos vinculativos da designação ZEC implicam não é defensável. Se o Tribunal de Justiça aceitar a interpretação que proponho, deverá julgar improcedente a alegação da Comissão de que a República Federal da Alemanha não fixou, de forma geral e persistente, objetivos de conservação suficientemente precisos e conformes às exigências do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*.

1. Quanto à alegação de que os objetivos de conservação devem ser quantificados

47. A Comissão alega que existem numerosos sítios que não contêm elementos quantificados e mensuráveis [28]. A Comissão afirma que o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitat*s, exige que os objetivos de conservação contenham elementos que indiquem em termos quantificáveis que contribuição específica deve dar o sítio protegido para alcançar um estado de conservação favorável a nível nacional para os *habitats* ou espécies (como o aumento da população de certas espécies por um número preciso de novos indivíduos).

48. A Comissão interpreta a jurisprudência do Tribunal de Justiça no sentido de que exige que os objetivos de conservação sejam suficientemente específicos para que devam ser quantificados (a). A Comissão apoia-se igualmente nos objetivos (b) e na redação (c) da Diretiva *Habitats*, e invoca exemplos de outros Estados-Membros que introduziram objetivos de conservação quantificados (d).

[28] Nas suas observações escritas apresentadas no Tribunal de Justiça, a Comissão cita dois exemplos: 1) No que respeita aos sítios em que está presente o tipo de *habitat* (6510) Prados de feno pobres de baixa altitude (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*), o Land da Baviera estabelece o seguinte objetivo de conservação: «Garantia de um estado de conservação favorável, mantendo, ou se necessário restabelecendo, um equilíbrio favorável de nutrientes para este tipo de gestão do *habitat* adequada ao sítio existente»; e 2) no que se refere à espécie, o mexilhão-de-rio pequeno (*Unio crassus*), o estado de Baden-Württemberg fixa num determinado sítio o seguinte objetivo de conservação: «Manutenção de cursos de água e valas ricas em estruturas, com fluxo permanente moderado a forte, com substrato arenoso a pedregoso, bem abastecido de oxigénio — Manutenção de um estado ou potencial químico e ecológico muito bom das águas sem poluição prejudicial de sedimentos ou nutrientes finos — Manutenção de cursos de água contínuos com hospedagem suficientemente importante de populações de peixes — Manutenção da espécie também com vista a manutenção adequada dos cursos de água».

49. A República Federal da Alemanha contesta as alegações da Comissão. Em particular, esse Estado-Membro sustenta que os objetivos de conservação específicos, quantificados ou não, devem ser verificáveis. Embora seja possível uma abordagem puramente quantitativa para certos tipos de *habitats* e espécies, esta não é adequada como critério geral. Primeiro, alcançar ou não o número predefinido não reflete o estado do sítio de conservação. Em segundo lugar, tal abordagem não é adequada para sítios de conservação complexos ou dinâmicos. Em terceiro lugar, não tem em conta o caráter coerente da rede Natura 2000 e a existência de ligações ecológicas dentro dessa rede (e).

50. Contrariamente ao que defende a Comissão, não estou convencida de que os objetivos de conservação não estejam em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, simplesmente porque não estão quantificados. Analisarei sucessivamente os argumentos da Comissão e da República Federal da Alemanha.

a) Argumentos da Comissão baseados na jurisprudência do Tribunal de Justiça

51. Na jurisprudência invocada pela Comissão, especialmente o Acórdão Comissão/Grécia [29], o Tribunal de Justiça considerou que os objetivos de conservação eram insuficientes por serem demasiado gerais e imprecisos, e não se referirem aos principais tipos de *habitats* e espécies presentes no sítio. Não se pode deduzir desse acórdão que «suficientemente preciso» signifique quantificado.

52. Assim, a jurisprudência ainda não respondeu à questão de saber se o requisito de que os objetivos de conservação sejam suficientemente precisos implica que devam ser sempre quantificados. Proponho que o Tribunal de Justiça adote a interpretação segundo a qual, para serem suficientemente precisos, os objetivos de conservação nem sempre devem ser quantificados.

53. Decorre da jurisprudência que os objetivos de conservação não podem ser vagos. Devem permitir verificar se as medidas baseadas nesses objetivos podem alcançar o estado de conservação desejado do sítio. Contudo, concordo com a República Federal da Alemanha, que entende que a questão de saber se uma especificidade suficiente necessita de quantificação não pode ser determinada de uma forma geral, mas depende sobretudo das circunstâncias do sítio em causa. Por vezes, o objetivo de conservação precisa de ser expresso em números, mas saber se é assim só pode ser determinado caso a caso [30].

54. Cabe à Comissão demonstrar, no caso específico, que a proteção dos tipos de *habitats* e das espécies do sítio em causa exige a fixação de objetivos de conservação quantificados.

[29] V. Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Comissão/Grécia (C-849/19, não publicado, EU:C:2020:1047, especialmente n.os 57 a 59).

[30] Na sua Nota sobre o estabelecimento de objetivos de conservação para os sítios Natura 2000, 2012, disponível em: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, p. 6, a Comissão refere: «Os objetivos de conservação dos sítios Natura 2000 devem ser tão claros e simples quanto possível e permitir a aplicação prática das medidas de conservação operacionais. Devem ser especificados em termos concretos e, *se possível*, ser quantificáveis em número e/ou dimensão» (sublinhado meu). Parece, portanto, que a própria Comissão não considera que os objetivos de conservação devam ser sempre expressos em números.

55. A posição proposta de que os objetivos de conservação não devem necessariamente ser quantificados é apoiada pela doutrina. Foi salientado que um dos principais elementos dos objetivos de conservação é a importância ecológica dos sítios, medida segundo os critérios do anexo III da Diretiva *Habitats*, que são simultaneamente qualitativos e quantitativos [31].

b) Argumentos da Comissão baseados nos objetivos da Diretiva Habitats

56. A Comissão defende a sua posição de que os objetivos de conservação devem ser quantificados, baseando-se no artigo 1.º da Diretiva *Habitats* que define um «estado de conservação favorável» a alcançar para os tipos de *habitats* e as espécies.

57. No entanto, este argumento não é convincente, dado que os elementos que permitem avaliar o que é um estado de conservação favorável são tanto qualitativos como quantitativos [32].

58. Além disso, a Comissão alega que os Estados-Membros concordaram, no âmbito do comité referido no artigo 20.º da Diretiva *Habitats*, em fixar valores de referência quantificados indicando o limiar a partir do qual é atingido um estado de conservação favorável de um tipo de *habitat* ou espécie para efeitos das suas obrigações de notificação ao abrigo do artigo 17.º da referida diretiva. A Comissão conclui daí que os objetivos de conservação devem ser quantificados também nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*.

59. A Comissão baseia-se ainda em dados empíricos que figuram no relatório alemão sobre o artigo 17.º da Diretiva *Habitats* para o período 2013-2018 que demonstram que cerca de 80 % dos tipos de *habitats* e de espécies protegidos na República Federal da Alemanha continuam a estar num estado de conservação desfavorável. Alega que a República Federal da Alemanha não conseguiu alcançar um estado de conservação favorável devido à falta de objetivos de conservação quantificados.

60. A República Federal da Alemanha contesta primeiro a ligação estabelecida pela Comissão entre os valores de referência e os requisitos que os objetivos de conservação devem cumprir por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*. Com efeito, esses valores de referência são apenas um meio para cumprir as obrigações de notificação previstas no artigo 17.º da referida diretiva e não se referem especificamente à situação nas diferentes ZEC, mas a todo o território do Estado-Membro em questão. Além disso, se um relatório concluir que ainda não foi alcançado um estado de conservação favorável para certos *habitats* ou espécies, não se pode deduzir daí que os objetivos de conservação estabelecidos para ZEC específicas são insuficientes. Só é possível concluir que esses objetivos de conservação não foram alcançados no seu conjunto. A República Federal da Alemanha refuta que as tendências relatadas, mesmo que desfavoráveis, se devam à falta de objetivos de conservação quantificados.

61. Concordo com a República Federal da Alemanha. Não vejo a ligação entre os limiares quantitativos não alcançados acordados para efeitos de relatório e o argumento de que os objetivos de conservação devem ser quantificados.

[31] V., neste sentido, Stahl, L., «The concept of "conservation objectives" in the Habitats Directive: a need for a better definition?», em Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. e Van Hoorick, G. (eds), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, Londres, 2015, p. 56 a 63.

[32] V. artigo 1.º, alíneas e) e i), da Diretiva *Habitats*.

c) Argumentos da Comissão baseados na redação da Diretiva Habitats

62. A Comissão invoca ainda o artigo 6.º da Diretiva *Habitats*.

63. Em relação aos argumentos baseados no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, não consigo ver como a falta de objetivos de conservação quantificados entraria em conflito com os requisitos para fixar as medidas de conservação necessárias. Com efeito, como salientei nas minhas conclusões no processo Comissão/Irlanda (Proteção de zonas especiais de conservação) [33], as medidas de conservação devem corresponder aos objetivos de conservação. Contudo, isso não implica que esses objetivos devam ser sempre quantificados.

64. A Comissão baseia também os seus argumentos no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, alegando que apenas objetivos de conservação determinados quantitativamente podem servir de critério para avaliar os efeitos de um plano ou projeto no sítio. Os efeitos negativos sobre os objetivos de conservação só podem ser excluídos com certeza se forem suficientemente especificados por elementos quantitativos. A fim de fundamentar este ponto, a Comissão dá um exemplo. Explica que uma avaliação dos efeitos que uma central hidrelétrica proposta pode ter numa espécie de peixe protegida numa zona protegida só pode proporcionar a certeza exigida pelo artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, se os objetivos de conservação dessa zona fornecerem dados quantificáveis sobre o número de espécimes dessas espécies de peixe e a sua estrutura etária, necessários para determinar um estado de conservação favorável.

65. Contudo, num caso que se assemelha a tal cenário, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre o cumprimento do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, sem dispor desses objetivos de conservação quantificados.

66. O processo que tenho em mente é o que deu lugar ao Acórdão Comissão/Alemanha [34]. Nesse processo, a Comissão intentou uma ação por incumprimento contra a República Federal da Alemanha com fundamento, nomeadamente, no facto de esse Estado-Membro ter apreciado incorretamente determinadas medidas ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. Essas medidas referiam-se a uma passagem para a migração a montante, instalada perto da central elétrica de Moorburg, e destinada a compensar os peixes mortos quando do funcionamento da central que implicava a retirada de quantidades consideráveis de água de um rio próximo. Esse rio constituía uma rota migratória para várias espécies de peixes cobertas por várias zonas Natura 2000 situadas a montante cujos objetivos de conservação abrangiam essas espécies.

67. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que a passagem para a migração a montante permitia o reforço das unidades populacionais de peixes migratórios, dando a essas espécies a possibilidade de alcançar mais rapidamente as suas zonas de reprodução e devia, assim, compensar a morte de peixes perto da central elétrica de Moorburg, de modo que os objetivos de

[33] V. C-444/21, EU:C:2023:90, n.º 87.

[34] V. Acórdão de 26 de abril de 2017 (C-142/16, EU:C:2017:301, especialmente n.ºs 6 a 9 e 14).

conservação das zonas Natura 2000 a montante da central não fossem afetados de forma significativa. O Tribunal de Justiça procedeu a esta avaliação sem se basear em objetivos quantificados de conservação [35].

68. Além disso, a jurisprudência contém outros exemplos que ilustram que o Tribunal de Justiça pôde avaliar se as obrigações ao abrigo do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, foram cumpridas na ausência de objetivos quantificados de conservação [36].

69. Por conseguinte, considero que a argumentação da Comissão baseada no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, não sustenta a afirmação de que os objetivos de conservação devem ser sempre quantificados.

d) Argumentos da Comissão baseados nos exemplos de outros Estados-Membros

70. Por último, a Comissão alega que a sua insistência na quantificação não é despropositada porque há Estados-Membros que fixam objetivos de conservação quantificados, e cita exemplos da Bélgica, Bulgária, Lituânia e Roménia [37].

71. A República Federal da Alemanha responde a esta argumentação afirmando que os exemplos escolhidos são anedóticos e não demonstram uma abordagem geral na fixação de objetivos de conservação. Assinala igualmente que os Estados-Membros em causa fazem parte dos Estados contra os quais a Comissão intentou ações por incumprimento por alegada violação dos artigos 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

72. Na minha opinião, não se pode chegar a uma conclusão quanto aos requisitos impostos pela Diretiva Habitats com base na prática dos Estados-Membros. Por conseguinte, a argumentação da Comissão carece de pertinência.

[35] No entanto, o Tribunal de Justiça declarou que a avaliação de impacto realizada pelas autoridades alemãs não continha constatações definitivas no que respeita à eficácia da passagem para a migração a montante, limitando-se a precisar que essa eficácia só seria confirmada após vários anos de vigilância. Assim, no momento da emissão da autorização, a passagem para a migração a montante não era suscetível de garantir, com outras medidas, a inexistência de toda e qualquer dúvida razoável, quanto ao facto de a referida central não afetar a integridade do sítio. Concluiu daí que, ao autorizar a construção dessa central, a República Federal da Alemanha não cumpriu as suas obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*. V. Acórdão de 26 de abril de 2017, Comissão/Alemanha (C-142/16, EU:C:2017:301, particularmente n.ºs 36 a 38 e 45).

[36] V., nomeadamente, Acórdão de 11 de abril de 2013, Sweetman e o. (C-258/11, EU:C:2013:220, n.º 45), no qual o Tribunal de Justiça declarou que «o objetivo de conservação corresponde, assim, à manutenção num estado de conservação favorável das características constitutivas do referido sítio, a saber, a presença de lajes calcárias». V. também, por exemplo, Acórdãos de 13 de dezembro de 2007, Comissão/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780, n.º 259); de 24 de novembro de 2011, Comissão/Espanha (C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 101); de 15 de maio de 2014, Briels e o. (C-521/12, EU:C:2014:330, n.º 22); e de 17 de abril de 2018, Comissão/Polónia (Białowieża Forest) (C-441/17, EU:C:2018:255, n.º 157).

[37] Nos seus articulados submetidos ao Tribunal de Justiça, a Comissão cita os seguintes exemplos: 1) na Bélgica, a região flamenga fixou um valor de referência de 2 150 hectares adicionais para o tipo de *habita*t (1130) Estuários, a fim de alcançar um estado de conservação favorável, que se traduzem em objetivos de conservação quantificados e, num só sítio, para o tipo de *habita*t (9120) Faiais acidófilos atlânticos com vegetação arbustiva de *Ilex* e por vezes *Taxus (Quercion robori-petraeae ou Ilici-Fagenion)*, especifica-se que, além dos 4 hectares existentes deste tipo de *habita*t, exige-se 13 hectares adicionais; 2) a Bulgária prevê para um sítio que o tipo de *habitat* (prioritário) (1530) Estepes salgadas e sapais panónicos deve estar presente de forma permanente no sítio, numa área de pelo menos 29,51 hectares; 3) a Lituânia estabeleceu para um sítio o objetivo de conservação quantificado de restabelecer a um estado de conservação favorável pelo menos 17,1 hectares para o tipo de *habitat* (6450) Pradarias aluviais setêntrio-boreais, e para a espécie (prioritária) besouro eremita (*Osmoderma eremita*), fixou um objetivo de conservação para garantir um *habitat* adequado no sítio de pelo menos 0,9 hectares; e 4) a Roménia fixou para um sítio um objetivo de conservação para o tipo de *habitat* (3220) rios alpinos com vegetação ripícola herbácea ao longo das suas margens de pelo menos 10 hectares com base no estatuto atual de 1 a 2 hectares, e para a espécie de escaravelho *Morimus Funereus*, fixou um valor-alvo de 10 000 a 50 000 indivíduos, com base em 5 000 a 10 000 indivíduos atualmente, e estima que é necessária uma área de *habitat* de 68 800 hectares (contra apenas 13 765 hectares atualmente) para atingir esta dimensão populacional.

e) Argumentos da República Federal da Alemanha segundo os quais não se pode impor com caráter geral uma abordagem quantitativa

73. Segundo a República Federal da Alemanha, embora seja possível efetuar uma determinação quantitativa dos objetivos de conservação para certos tipos de *habitats* e de espécies, essa determinação não é adequada como critério geral. Este Estado-Membro apresenta três razões para tal.

74. Primeiro, uma abordagem puramente quantitativa, baseada na área dos tipos de *habitats*, não pode refletir o estado destas áreas. Por exemplo, a República Federal da Alemanha explica que um aumento de 10 % na área coberta pelo tipo de *habitat* (6510) Prados de feno pobres de baixa altitude, invocado pela Comissão, pode revelar uma melhoria no estado de conservação mas, ao mesmo tempo, o estado das áreas existentes poderia estar a diminuir. Portanto, o objetivo de conservação quantificado de conservação não demonstra por si só se o estado favorável do sítio é alcançado.

75. Em segundo lugar, uma abordagem quantitativa não é adequada para tipos de *habitat*s complexos ou zonas de conservação com caráter dinâmico (onde certos elementos dos *habitats* complexos ou diferentes tipos de *habitats* dentro de uma zona de conservação estão constantemente a mudar na natureza e a interagir entre si). Os objetivos de conservação quantitativos não podem refletir adequadamente esta evolução desejada e não são compatíveis com o estado de conservação dos sítios como um todo, dado que essas evoluções e o seu impacto sobre o estado de conservação não podem ser calculados, mas devem ser considerados qualitativamente.

76. Em terceiro lugar, os objetivos quantitativos de conservação relativos a ZEC individuais podem não se ajustar ao caráter coerente da rede Natura 2000 e podem não ter em conta a existência de ligações ecológicas dentro dessa rede.

77. A este respeito, a República Federal da Alemanha apresenta um exemplo. A *Oenanthe conioides*, a espécie vegetal endémica do estuário do Elba — que é um *habitat* complexo e altamente e dinâmico — é uma planta pioneira que coloniza zonas abertas, dependendo das marés. Isto conduz a flutuações populacionais significativas na evolução natural da espécie, sem colocar em perigo o seu estado de conservação, de tal modo que o facto de não alcançar os valores de referência para os sítios não significa necessariamente que devam ser tomadas medidas a favor da espécie. Além disso, a variedade desta espécie é coberta por uma pluralidade de ZEC que estão interligadas e cujas populações interagem. A evolução das espécies é dinâmica não só dentro de uma ZEC, mas também entre as diferentes ZEC para as quais esta espécie tem interesse. A contribuição quantitativa de cada ZEC para a conservação da espécie como um todo está também sujeita a variações consideráveis, sem que o estado de conservação varie globalmente. Assim, a contribuição de cada ZEC para a conservação da espécie só pode ser determinada a longo prazo, de forma qualitativa.

78. Considero os argumentos da República Federal da Alemanha convincentes. As diferenças entre os *habitats* e as espécies protegidos pela Diretiva *Habitats* requerem uma abordagem flexível e uma escolha caso a caso de objetivos de conservação adequados às necessidades do sítio em questão. Os objetivos de conservação precisam por vezes de ser quantificados mas, às vezes, só podem ser fixados em termos qualitativos. Consequentemente, proponho que o Tribunal de Justiça rejeite a posição da Comissão segundo a qual os objetivos de conservação devem ser quantificados para cada tipo de *habita*t e espécie.

79. Em conclusão, considero infundada a alegação da Comissão de que a República Federal da Alemanha violou o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, ao estabelecer objetivos de conservação que não são quantificados, porque a Diretiva *Habitats* não exige que os objetivos de conservação sejam sempre quantificados.

2. Quanto à alegação de que os objetivos de conservação devem fazer uma distinção entre a manutenção e o restabelecimento dos interesses protegidos

80. A Comissão alega que existem muitos sítios em que os objetivos de conservação não fazem distinção entre a manutenção e o restabelecimento dos interesses protegidos presentes no sítio [38].

81. Na opinião da Comissão, para serem conformes com a Diretiva *Habitats*, os objetivos de conservação devem distinguir se visam a manutenção ou o restabelecimento de um estado de conservação favorável dos *habitats* e espécies abrangidos por uma ZEC.

82. A Comissão apoia-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual os objetivos de conservação devem ser suficientemente específicos, concluindo assim que tal especificidade torna necessário diferenciar entre manutenção e restabelecimento. Baseia-se ainda na redação da Diretiva *Habitats*. A este respeito, a Comissão salienta que tal distinção é repetida ao longo da Diretiva *Habitats* e é crucial para fixar as medidas de conservação necessárias a aplicar com base nesses objetivos ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, e para avaliar se um plano ou projeto é suscetível de ter um efeito significativo num sítio nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da referida diretiva. Finalmente, a Comissão cita um exemplo de outro Estado-Membro [39].

83. Com base na sua interpretação de que os objetivos de conservação devem fazer uma distinção clara entre manutenção e restabelecimento, a Comissão conclui que os objetivos de conservação que não fazem tal distinção, o que sucede sistematicamente na República Federal da Alemanha, não estão em conformidade com a Diretiva *Habitats*.

84. A República Federal da Alemanha contesta a interpretação da Comissão. Embora esse Estado-Membro concorde que devem ser fixados objetivos de conservação claros e inequívocos para cada ZEC, alega que a questão de saber se esses objetivos são alcançados através da manutenção ou do restabelecimento dos interesses protegidos depende do estado real da ZEC. As medidas de manutenção ou de restabelecimento devem ser aplicadas em função da evolução do estado real de um tipo de *habitat* ou espécie em cada caso.

[38] Nos seus articulados submetidos ao Tribunal de Justiça, a Comissão dá três exemplos: 1) para o tipo de *habitat* (6210) Prados secos seminaturais e fácies arbustivas em substrato calcário (*Festuco-Brometalia*), as autoridades bávaras fixaram o objetivo de conservação: «Manutenção e, se necessário, restabelecimento de prados calcários secos próximos de plantas naturais e praticamente livres de plantas lenhosas»; 2) em Brandeburgo, o objetivo de conservação, do tipo de *habitat (6240*) Prados estépicos subpanónicos, para um sítio é fixado como: «Manutenção e restabelecimento de prados semi-secos e estepes ricos em espécies»; e 3) na Baixa Saxónia, num sítio, os objetivos de conservação para o tipo de *habitat* (91D0) Turfeiras arborizadas, são «manutenção e restabelecimento do estado de conservação favorável».

[39] Nos seus articulados submetidos ao Tribunal de Justiça, a Comissão refere um exemplo da região da Valónia da Bélgica, que fixou como objetivo de conservação para o tipo de *habitat* (5110) Formações estáveis xerotermófilas de *Buxus sempervirens* das vertentes rochosas (*Berberidion p.p.*) que só deve ser «mantido» porque nem a sua extensão nem a qualidade do seu ambiente devem ser aumentadas, enquanto para o tipo de *habitat* (6210) Prados secos seminaturais e fácies arbustivas em substrato calcário (*Festuco-Brometalia*), 150 hectares e a qualidade ecológica deve ser «restabelecida».

85. A República Federal da Alemanha considera que não há nenhuma razão para fazer uma distinção entre manutenção e restabelecimento ao fixar os objetivos de conservação, mas sim que deve ser definido um objetivo qualitativo ou quantitativo, de modo que o objetivo de conservação vise o restabelecimento enquanto esse objetivo não ainda não tiver sido alcançado e a manutenção deste estado-alvo assim que este seja alcançado.

86. Este Estado-Membro acrescenta que se, na opinião da Comissão, os objetivos de conservação devem ser distinguidos em função de serem alcançados através da manutenção ou restabelecimento dos interesses protegidos, seria então necessário, com cada alteração do grau de conservação numa ZEC, modificar o objetivo de conservação correspondente para cada tipo de *habitat* e espécie. Em particular, em *habitats* dinâmicos, como o estuário do Elba, onde está presente a espécie vegetal *Oenanthe conioides*, mencionada pela Comissão, os objetivos de conservação poderão ter de ser várias vezes adaptados às condições ambientais em mutação. Isto poderia resultar numa situação em que não seria fixado nenhum objetivo de conservação destinados à manutenção, mas apenas objetivos de conservação destinados ao restabelecimento, ou vice-versa. Por conseguinte, a posição adotada pela Comissão poderia dar lugar a lacunas no nível de proteção.

87. A República Federal da Alemanha rejeita também a argumentação da Comissão baseada na redação da Diretiva *Habitats*. Em particular, o facto de existir uma dicotomia entre o objetivo de manutenção e o objetivo de restabelecimento que se repete ao longo do texto dessa diretiva não é contrário à prática alemã, uma vez que o estado-alvo obrigatório deve ser sempre mantido ou restabelecido. Também não parece que a manutenção e o restabelecimento devam ser distinguidos um do outro. A leitura combinada do oitavo considerando da Diretiva *Habitats* e do seu artigo 3.º, n.º 1, mostra que existe um único critério variável: o objetivo é geralmente o estado de conservação favorável, e as medidas de manutenção ou de restabelecimento baseiam-se em circunstâncias que se modificam de forma dinâmica em cada caso específico.

88. No que diz respeito ao artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, a República Federal da Alemanha concorda que as medidas de conservação que visam manter o estado do interesse protegido são diferentes das que procuram restabelecê-lo. No entanto, não é possível retirar daí conclusões sobre os requisitos que os objetivos de conservação devem cumprir. Quanto aos argumentos baseados no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*, a questão de saber se um plano ou projeto proposto é suscetível de ter um efeito significativo num sítio, depende das condições concretas existentes no sítio no momento da avaliação, e não da escolha formal realizada no passado, atribuindo aos objetivos de conservação do sítio a o objetivo de manutenção ou de restabelecimento. Com efeito, a República Federal da Alemanha sustenta ainda, neste contexto, que o Tribunal de Justiça não encontrou nada de errado no facto de um objetivo de conservação ser formulado sem fazer tal distinção [40].

89. A Diretiva *Habitats* exige que os Estados-Membros façam uma distinção entre a necessidade de manter e a necessidade de restabelecer quando fixam os objetivos de conservação de uma ZEC?

[40] A República Federal da Alemanha refere-se, a este respeito, ao Acórdão de 25 de julho de 2018, Grace e Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593, n.º 36), no qual o Tribunal de Justiça considerou que «o objetivo de conservação da ZPE é manter ou reconstituir as condições de conservação favoráveis ao Tartaranhão azulado. Mais particularmente, é através da oferta à espécie protegida de um *habitat* que contenha uma zona de alimentação que a ZPE permite realizar esse objetivo.» Em última análise, o Tribunal de Justiça declarou que o projeto objeto desse processo não preenchia os requisitos do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats* (v. n.ºs 42 a 57 do referido acórdão).

90. Antes de mais, à semelhança do que disse em relação à questão de saber se os objetivos de conservação devem ser quantificados (v. n.os 51 e 52 das presentes conclusões), a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual os objetivos de conservação devem ser suficientemente específicos não abordou a questão de saber se isso significa que tais objetivos devem fazer uma distinção entre manutenção e restabelecimento. A Comissão não pode, portanto, basear-se nessa jurisprudência para fundamentar a sua posição sobre a necessidade de tal diferenciação. Além disso, os argumentos baseados na prática de um Estado-Membro, como explicado no n.º 72 das presentes conclusões, carecem de pertinência.

91. Dito isto, gostaria de salientar que, tal como estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, o objetivo principal da Diretiva *Habitats* é a manutenção da biodiversidade. Isto também é expresso no seu preâmbulo:

«[c]onsiderando que, consistindo o objetivo principal da presente diretiva em favorecer a *manutenção* da biodiversidade, tomando simultaneamente em consideração as exigências económicas, sociais, culturais e regionais, contribui para o objetivo geral de desenvolvimento sustentável; que a *manutenção* dessa biodiversidade *pode, em certos casos, requerer a manutenção e até mesmo o encorajamento* de atividades humanas» [41].

92. Assim, a preservação da biodiversidade exigirá ações diferentes, dependendo se o estado de conservação de certos *habitats* ou espécies é favorável ou não. Em suma, o estado de um *habitat* ou de uma espécie é favorável quando não necessita de ação humana para sobreviver num futuro previsível [42]. Ao estabelecer as ZEC, os Estados-Membros devem ser claros quanto ao seu objetivo no que diz respeito ao esforço mais geral de preservação da biodiversidade, e quanto ao estado (favorável ou não) dos *habitats* e espécies que foram a razão pela qual essa área específica foi escolhida para participar na Natura 2000. Posso, portanto, concordar com a República Federal da Alemanha que os objetivos de conservação de uma ZEC necessitam de expressar objetivos (qualitativos ou quantitativos), que traduzem o estado de conservação favorável do *habitat* e das espécies que abrange.

93. Se o estado de conservação for favorável, a consecução desses objetivos não exigirá muitas vezes nenhuma ação humana (exceto a vigilância para garantir que a tendência positiva continua). No entanto, parece que muitas ZEC não atingem um estado de conservação favorável no que se refere aos *habitats* e espécies que abrangem [43]. Ao mesmo tempo, um estado de conservação favorável pode mudar devido a um acontecimento (natural ou provocado ppor seres humanos) que cause a sua deterioração (por exemplo, uma seca grave durante um período prolongado ou um derrame de petróleo num rio). Atingir os objetivos exigirá, em tal caso, medidas humanas ativas. Assim, as medidas de conservação necessárias para atingir o mesmo objetivo podem ter por objeto, em alguns casos, a manutenção e, noutros, o restabelecimento. A fixação dos objetivos que, quando atingidos, demonstrem que o estado de conservação é favorável permite a adoção das medidas necessárias para atingir esses objetivos.

41 Sublinhado meu.

42 A este respeito, o artigo 1.º, alínea e), da Diretiva *Habitats*, explica o que se entende por estado de conservação favorável de um *habitat*, e a alínea i) do mesmo artigo define quando se pode considerar que existe um estado de conservação favorável de uma espécie.

43 V., por exemplo, o documento de trabalho dos serviços da Comissão, «Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)», SWD(2016) 472 final, Bruxelas, 16 de dezembro de 2016, particularmente os pontos 5.5, 6.1.1 e 7; o relatório da Comissão, citado na nota 16 das presentes conclusões, particularmente pontos 2, 3 e 6.

94. Embora os objetivos permaneçam inalterados (ou possam ter de ser ligeiramente modificados ao longo do tempo), as medidas devem ser constantemente adaptadas e visar quer a manutenção quer o restabelecimento. Na minha opinião, o que é expresso pelo termo «objetivos de conservação» são as metas a serem alcançadas numa ZEC. Os objetivos de conservação não precisam, portanto, de ser estabelecidos em termos de manutenção ou de restabelecimento.

95. As autoridades responsáveis pela gestão de uma ZEC devem saber sempre se a consecução dos objetivos de conservação requer medidas de manutenção ou medidas de restabelecimento mais ativas, e ajustar as medidas de conservação em conformidade. Na minha opinião, é importante fazer uma distinção entre a manutenção e o restabelecimento no âmbito das medidas de conservação, e não no dos objetivos de conservação. Tal entendimento permite fazer uma distinção entre as noções de objetivos de conservação e de medidas de conservação. Os objetivos de conservação são, nesta perspetiva, objetivos estáveis fixados para os *habitats* e as espécies de uma ZEC, e as medidas de conservação são uma categoria dinâmica, que tem de ser constantemente ajustada em função do estado real de conservação de uma ZEC. Caso contrário, a diferença entre os objetivos de conservação e as medidas de conservação converte-se apenas em um dos graus, o que tornaria a utilização dos dois conceitos desnecessária.

96. A prática alemã, que fixa um estado-alvo de um *habitat* ou de uma espécie e obriga as autoridades a atingir esse estado caso a caso através de medidas de manutenção ou de restabelecimento, está em conformidade com a Diretiva *Habitats* e, particularmente, o objetivo estabelecido no seu artigo 2.º, n.º 2, de garantir a conservação ou o restabelecimento dos *habitats* e das espécies num estado de conservação favorável.

97. Em conclusão, considero infundada a alegação da Comissão de que a República Federal da Alemanha violou o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, ao estabelecer objetivos de conservação que não fazem distinção entre a manutenção e o restabelecimento dos interesses protegidos presentes no sítio, uma vez que a Diretiva *Habitats* não exige que os Estados-Membros façam tal diferenciação no âmbito dos objetivos de conservação.

3. Quanto à alegação de que os objetivos de conservação devem ser vinculativos em relação a terceiros

98. A Comissão alega que existem sítios em que os objetivos de conservação especificados no âmbito dos planos de gestão não são vinculativos em relação a terceiros [44].

99. A Comissão considera que o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, exige que os objetivos de conservação sejam definidos em atos vinculativos não só para as autoridades nacionais competentes a nível interno, mas também em relação a terceiros.

100. A República Federal da Alemanha contesta esta posição. Na sua opinião, os objetivos de conservação, em virtude da sua própria natureza de «objetivos», não são concebidos para serem impostos a terceiros, mas para serem aplicados pelas autoridades competentes.

[44] Nos seus articulados submetidos no Tribunal de Justiça, a Comissão apresenta três exemplos: 1) o artigo 4.º Abs. 2 do Regulamento Natura 2000 da Baviera, prevê que os planos de gestão não criam obrigações para os proprietários de terras e os titulares de licenças de pastagem privadas, e o Plano de Gestão Integrada para o estuário do Elba estabelece que não impõe obrigações diretas aos particulares; 2) o sítio na internet relevante do *Land* da Saxónia indica que as disposições dos planos de gestão não são vinculativas para os particulares e que os planos de gestão só são vinculativos para as autoridades de conservação da natureza, enquanto para outras autoridades têm simplesmente de ser consultadas ou tidas em consideração; e 3) o manual de planeamento da gestão de sítios no *Land* de Brandeburgo prevê que os planos de gestão são vinculativos para as autoridades de conservação da natureza.

101. No entanto, esse Estado-Membro explica que, num primeiro momento, os objetivos de conservação específicos do sítio são estabelecidos em leis ou regulamentos em que se designam as ZEC e, por conseguinte, têm incontestavelmente caráter vinculativo em relação a terceiros. Depois, num segundo momento, as medidas de conservação e, se for caso disso, os objetivos de conservação mais específicos são definidos de forma mais detalhada no âmbito de planos de gestão e desenvolvimento, que são também indiretamente vinculativos em relação a terceiros.

102. A Comissão não refuta os argumentos da República Federal da Alemanha de que os objetivos de conservação do sítio são estabelecidos em atos jurídicos que são geralmente vinculativos em relação a terceiros. No entanto, a Comissão considera que objetivos de conservação mais detalhados estabelecidos nos planos de gestão não são, mas deviam ser, juridicamente vinculativos.

103. Segundo a República Federal da Alemanha, as medidas de manutenção ou de restabelecimento desenvolvidas em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* na medida do necessário para alcançar os objetivos de conservação poderão ter de ser aplicadas por terceiros. Nesse caso, os planos de gestão e desenvolvimento não contêm em si mesmos as disposições necessárias, mas requerem outros instrumentos, como, por exemplo, a celebração de contratos ou a adoção de medidas regulamentares adicionais. Apenas esses contratos ou regulamentos posteriores criarão então a obrigação para os terceiros contratantes de executar essas medidas.

104. No entanto, como alega a República Federal da Alemanha, os objetivos de conservação especificados mais detalhadamente pelos planos de gestão e desenvolvimento são indiretamente vinculativos em relação a terceiros na medida em que, por um lado, essas partes não podem executar nenhum plano ou projeto nem outra ação suscetível de comprometer os objetivos de conservação [45] e, por outro, os proprietários da área de uma ZEC devem tolerar medidas de manutenção e restabelecimento [46].

105. Na minha opinião, os objetivos de conservação, pela sua própria natureza de «objetivos», são concebidos para serem aplicados, o que deve ser assegurado pelas autoridades competentes. A jurisprudência do Tribunal de Justiça que declara que a designação de sítios tem de ser vinculativa [47] não pode ser entendida como um requisito de que tal ato de designação deva impor a terceiros obrigações ativas concretas. Contudo, tal como explicado pela República Federal da Alemanha, os objetivos de conservação limitam a liberdade de terceiros para tomar medidas privadas contrárias a esses objetivos e exigem que terceiros tolerem medidas ativas tomadas com o objetivo de alcançar esses objetivos. Uma vez que os objetivos de conservação se aplicam através de medidas, essas medidas podem criar obrigações concretas para terceiros (por exemplo, a proibição de entrar em certas partes de uma floresta), se isso for necessário para alcançar a meta que reflete o estado de conservação favorável.

106. Em conclusão, considero que a Comissão não demonstrou que a República Federal da Alemanha violou o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, ao não estabelecer os objetivos de conservação em atos vinculativos em relação a terceiros.

[45] Tal é garantido pelo § 34 da Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Lei Federal sobre a Conservação da Natureza e a Gestão da Paisagem), de 29 de julho de 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2542), na sua versão aplicável para efeitos do presente processo (a seguir «BNatSchG»), que transpõe para o direito nacional o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva *Habitats*.

[46] Isto é garantido pelo artigo 65.º da BNatSchG.

[47] V., a este respeito, Acórdãos de 27 de fevereiro de 2003, Comissão/Bélgica (C-415/01, EU:C:2003:118, n.º 22), e de 14 de outubro de 2010, Comissão/Áustria (C-535/07, EU:C:2010:602, n.ºs 64 e 65).

107. Em face do exposto, a segunda alegação invocada pela Comissão segundo a qual a República Federal da Alemanha violou o artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva *Habitats*, de forma geral e persistente ao estabelecer objetivos de conservação que não satisfazem as exigências legais dessa disposição, não pode proceder [48].

V. Conclusão

108. À luz das considerações precedentes e sem prejuízo da apreciação das outras alegações apresentadas no presente processo, proponho que o Tribunal de Justiça:

— declare que, ao não fixar objetivos de conservação para 88 dos 4606 sítios em causa, a República Federal da Alemanha 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 conservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens;

— julgue improcedente quanto ao restante da segunda acusação apresentada pela Comissão.

[48] Não é necessário analisar se a violação tem caráter geral e persistente, uma vez que os casos individuais de violação não foram estabelecidos no caso em apreço. Sobre o conceito de incumprimento geral e persistente, v. as minhas conclusões no processo Comissão/Irlanda (Proteção de áreas especiais de conservação) (C-444/21, EU:C:2023:90, n.ºs 103 a 107).