Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

19 de setembro de 2024*

«Incumprimento de Estado — Diretiva 2009/147/CE — Conservação das aves selvagens — Artigo 5.º, artigo 8.º, n.º 1 e artigo 9.º, n.º 1 — Regime derrogatório que permite a captura de indivíduos vivos de sete espécies de fringilídeos selvagens — Poder de derrogação dos Estados-Membros para fins de investigação — Requisitos»

No processo C-23/23,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 20 de janeiro de 2023,

**Comissão Europeia**, representada por C. Hermes e R. Lindenthal, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

**República de Malta**, representada por A. Buhagiar, na qualidade de agente, assistida por D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente de secção, L. Bay Larsen (relator), vice-presidente do Tribunal de Justiça, T. von Danwitz, A. Kumin e I. Ziemele, juízes,

advogado-geral: T. Ćapeta,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 7 de março de 2024,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 30 de maio de 2024,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

## Acórdão

1 Com a presente ação, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao ter adotado um regime derrogatório que permite a captura de indivíduos vivos de sete espécies de fringilídeos selvagens, a saber, o tentilhão-comum (*Fringilla coelebs*), o pintaroxo-comum (*Carduelis cannabina*), o pintassilgo (*Carduelis carduelis*), o verdilhão (*Carduelis chloris*), o bico-grossudo (*Coccothraustes coccothraustes*), o chamariz (*Serinus serinus*) e o lugre (*Carduelis spinus*) (a seguir «sete espécies de fringilídeos relevantes»), a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 5.º e no artigo 8.º, n.º 1, da 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), lidos em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, da mesma diretiva.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

2 O artigo 2.º da Diretiva 2009/147 dispõe:

«Os Estados-Membros tomam todas as medidas necessárias para manter ou adaptar a população de todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º a um nível que corresponda nomeadamente às exigências ecológicas, científicas e culturais, tendo em conta as exigências económicas e de recreio.»

3 O artigo 5.º, alíneas a) e e), desta diretiva tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo dos artigos 7.º e 9.º, os Estados-Membros tomam as medidas necessárias à instauração de um regime geral de proteção de todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º e que inclua nomeadamente a proibição:

a) De as matar ou de as capturar intencionalmente, qualquer que seja o método utilizado;

[…]

e) De deter as aves das espécies cuja caça e cuja captura não sejam permitidas.»

4 Segundo o artigo 8.º, n.º 1, da referida diretiva, «[n]o que diz respeito à caça, à captura ou ao abate de aves no âmbito da presente diretiva, os Estados-Membros proíbem o recurso a todos os meios, instalações ou métodos de captura ou de abate em grande escala ou não seletivos, ou que possam conduzir localmente ao desaparecimento de uma espécie, e particularmente das enumeradas no ponto a) do anexo IV».

5 O anexo IV, alínea a), quarto travessão, da Diretiva 2009/147, enumera os seguintes métodos:

«— Redes, armadilhas, iscos envenenados ou tranquilizantes».

6 O artigo 9.º, n.os 1 e 2, desta diretiva prevê:

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

[…]

b) Para fins de investigação e de ensino, de repovoamento, de reintrodução e ainda para a criação associada a estas ações;

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

2. As derrogações referidas no n.º 1 devem mencionar:

a) As espécies que são objeto das derrogações;

b) Os meios, instalações ou métodos de captura ou de abate autorizados;

c) As condições de risco e as circunstâncias de tempo e de local em que essas derrogações podem ser adotadas;

d) A autoridade habilitada a declarar que as condições exigidas se encontram efetivamente reunidas, a decidir quais os meios, instalações ou métodos que podem ser postos em prática, dentro de que limites e por quem;

e) As medidas de controlo a aplicar.»

### *Direito maltês*

*Regras sobre a conservação das aves selvagens*

7 O Legal Notice 79 — Conservation of Wild Birds Regulations (Decreto-Legislativo 79, relativo às Regras sobre a Conservação das Aves Selvagens), de 29 de março de 2006 (a seguir «regras sobre a conservação das aves selvagens»), é o diploma jurídico principal de transposição da Diretiva 2009/147 para o direito maltês.

8 Em especial, a regra 9 das regras sobre a conservação das aves selvagens transpõe, no essencial, o artigo 9.º da Diretiva 2009/147 e fixa as condições de apreciação das derrogações. Esta regra 9 estabelece um procedimento de decisão, que inclui um exame obrigatório por parte do Comité Ornitológico Maltês (a seguir «comité ornitológico)».

9 Segundo a regra 10 das regras sobre a conservação das aves selvagens, a função do comité consiste, nomeadamente, em formular recomendações ao Ministro do Ambiente (a seguir «ministro») sobre a autorização de derrogações às disposições das regras 4 a 7, 18 e 21 e em certificar-se regularmente de que os requisitos que regulam a concessão de tal autorização ou de tais autorizações continuam a estar preenchidos. Além disso, esta regra 10 fixa o poder que o ministro tem, no âmbito do exame que faz às recomendações do comité ornitológico, de se pronunciar

sobre a autorização de derrogações, bem como a obrigação que lhe incumbe de indicar por escrito os fundamentos da sua decisão no caso de existirem divergências significativas entre as recomendações do comité ornitológico e a sua decisão.

10 A regra 27 das regras sobre a conservação das aves selvagens prevê os procedimentos que visam tratar as violações das referidas regras, bem como as sanções aplicáveis em caso de violações cometidas no âmbito das derrogações.

*O regime derrogatório para fins de investigação adotado em 2020*

– *As Regras-quadro 2020*

11 O Legal Notice 399 — Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 [Decreto-Lei 399, relativo à Conservação das Aves Selvagens (Quadro que Permite uma Derrogação para fins de Investigação Para Determinar a População de Sete Espécies de Fringilídeos em Malta)], de 19 de outubro de 2020 (a seguir «Regras-Quadro 2020»), estabelece uma derrogação relativa à captura para fins de investigação de indivíduos das sete espécies de fringilídeos relevantes.

12 A regra 1, n.º 2, das Regras-Quadro 2020, enuncia:

«As presentes regras têm por objetivo estabelecer um quadro que permita uma derrogação para fins de investigação com vista a determinar a população de referência das sete espécies de fringilídeos [relevantes] em Malta, com base no artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva [2009/147]. Estas regras visam especificamente recolher informações científicas suficientes que permitam à República de Malta instituir um regime derrogatório, na aceção do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva [2009/147], que satisfaça o critério das "pequenas quantidades", tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão [de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]».

13 A regra 3 destas regras-quadro dispõe que as aves podem ser capturadas unicamente por meio de redes denominadas «*clap-nets*» com malhas de dimensões não inferiores a 18 mm por 18 mm, a fim de poderem ser controladas e/ou anilhadas e/ou munidas de uma etiqueta de satélite. Os formulários de controlo de anilhas devem ser devolvidos à Maltese Wild Birds Regulation Unit (Unidade Maltesa de Regulação das Aves Selvagens, a seguir «WBRU»), dependente do Ministério do Ambiente, do Desenvolvimento Sustentável e das Alterações Climáticas.

14 A regra 4 das regras-quadro referidas prevê que o ministro pode declarar um período de investigação que não ultrapasse 64 dias no outono e constatar que não existe «outra solução satisfatória», na aceção do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2009/147.

15 A regra 5 das Regras-Quadro 2020 restringe a captura de indivíduos das sete espécies de fringilídeos relevantes às pessoas titulares de uma licença para este efeito. Esta licença apenas pode ser atribuída a pessoas que apresentem, nomeadamente, uma planta da zona com a localização das suas *clap-nets* aprovadas, tenham frequentado um curso obrigatório sobre os objetivos da investigação e tenham sido aprovadas num exame a este respeito.

– *Declaração 2020*

16 Nos termos da regra 1, n.º 2, do Legal Notice 400 — Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation allowing a Research Period to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 [Decreto-Lei 400, relativo à Conservação das Aves Selvagens (Declaração que Autoriza um Período de Investigação para Determinar a População de Sete Espécies de Fringilídeos em Malta)], de 19 de outubro de 2020 (a seguir «Declaração 2020»):

«[…] uma vez que, no território da República de Malta:

a) [as sete espécies de fringilídeos relevantes] são migradores de passagem, não-residentes;

b) até à data, foram recolhidos dados muito limitados sobre o controlo da anilhagem das [sete espécies de fringilídeos relevantes] para fornecer informações conclusivas sobre as regiões de origem dos principais contingentes de aves (população de referência) […]

pela presente, o ministro constata que não existe outra solução satisfatória para realizar um estudo de investigação exaustivo, realizado por titulares de uma licença, atribuída com base na utilização de *clap-nets* registadas, que constituem o método mais seletivo para capturar espécimes das espécies em causa, a fim de registar dados sobre a recuperação (controlo) das anilhas e, em seguida, de as libertar imediatamente na natureza e, na medida em que seja absolutamente necessário, para obter dados que permitam determinar a população de referência das espécies relevantes em Malta, em conformidade com as disposições da Diretiva [2009/147] e das [Regras-Quadro 2020].»

17 A regra 4 declaração prevê:

«[…] o período de investigação das [sete espécies de fringilídeos relevantes] para o ano de 2020 é de sessenta e dois (62) dias, de 20 de outubro de 2020 a 20 de dezembro de 2020, incluindo-se estas duas datas […]».

*O regime derrogatório para fins de investigação adotado em 2021*

– *As Regras-Quadro 2021*

18 O Legal Notice 387 — Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) (Repeal) Regulations, 2021 [Decreto-Lei 387, relativo à Conservação das Aves Selvagens (Quadro que Permite uma Derrogação para fins de Investigação Para Determinar a População de Sete Espécies de Fringilídeos em Malta) (revogação)], de 14 de outubro de 2021, revogou as Regras-Quadro 2020.

19 O Legal Notice 394 Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [Decreto-Lei 394, relativo à Conservação das Aves Selvagens (Quadro que Permite uma Derrogação para fins de Investigação Científica de Sete Espécies de Fringilídeos)], de 19 de outubro de 2021 (a seguir «Regras-quadro 2021»), estabelece um regime derrogatório relativo à captura para fins de investigação de indivíduos das sete espécies de fringilídeos abrangidas.

20 O artigo 8.º das Regras-Quadro 2021 está redigido nos mesmos termos que o artigo 4.º das Regras-Quadro 2020.

– *A Declaração 2021*

21 Nos termos da regra 1, n.º 2, do Legal Notice 395 — Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 [Decreto-Lei 395, relativo à Conservação das Aves Selvagens (Declaração que Permite um Período de Investigação Científica para Sete Espécies de Fringilídeos)], de 19 de outubro de 2021:

«[…] uma vez que, no território da República de Malta:

a) [as sete espécies de fringilídeos abrangidas] são migradores de passagem, não residentes;

b) o sistema de redes de malha fina utilizado para a captura de aves não é adequado para fornecer dados sobre o controlo das anilhas relativamente às espécies em causa, a fim de obter informações concludentes sobre as regiões de origem dos principais contingentes de aves (população de referência), como confirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia […] no [Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477)]; e uma vez que

c) os anilhadores do programa nacional de anilhagem não podem utilizar negaças vivas para efeitos de anilhagem e controlo, opondo-se, aliás, a esta utilização por razões éticas, uma vez que as negaças vivas estão no cerne do funcionamento do sistema de *clap-nets*,

o ministro constata, pela presente, que não existe outra solução satisfatória para realizar um estudo de investigação exaustivo, realizado por titulares de uma licença, atribuída com base na utilização de *clap-nets* registados, que constituem o método mais seletivo para capturar espécimes das espécies em causa, a fim de registar dados sobre a recuperação (controlo) das anilhas e, em seguida, de as libertar imediatamente na natureza e, na medida em que seja absolutamente necessário, para obter dados que permitam determinar a população de referência das espécies em causa em Malta, em conformidade com as disposições da Diretiva [2009/147] e das regras-quadro.»

22 A regra 4 desta declaração:

«[…] o período de investigação relativamente às espécies relevantes para o ano de 2021 é de sessenta e dois (62) dias, de 20 de outubro de 2021 a 20 de dezembro de 2021, ambas as datas incluídas […]»

*O regime derrogatório para fins de investigação adotado em 2022*

– *As Regras-Quadro 2022*

23 O Legal Notice 256 — Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 [Decreto-Lei 256, relativo à Conservação das Aves Selvagens (Quadro que Permite uma

Derrogação para fins de Investigação Científica para Determinar a População de Sete Espécies de Fringilídeos) (revogação)], de 19 de outubro de 2022, alterou certas disposições das Regras-Quadro 2021.

– *A Declaração 2022*

24 O Legal Notice 257 — Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 [Decreto-Lei 257, relativo à Conservação das Aves Selvagens (Declaração que Permite um Período de Investigação Científica para Sete Espécies de Fringilídeos)], de 19 de outubro de 2022 (a seguir «Declaração 2022») deu início a um «período de investigação», a saber de 20 de outubro a 20 de dezembro 2022, sujeito às mesmas condições que as estabelecidas na Declaração 2021.

## Antecedentes do litígio e procedimento pré-contencioso

25 Em 2014, a República de Malta adotou, com base no artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2009/147, um regime derrogatório que permitia a captura de indivíduos vivos das sete espécies de fringilídeos abrangidos. No seu Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), o Tribunal de Justiça declarou que, ao adotar essa derrogação, a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do artigo 5.º, alíneas a) e e), e do artigo 8.º, n.º 1, dessa diretiva, lidas em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, da diretiva referida.

26 Na sequência daquele acórdão, a República de Malta adotou, em 19 de outubro de 2020, com base no artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2009/147, o regime de derrogação para fins de investigação referido nos números 11 a 17 do presente acórdão, que permite a captura das sete espécies de fringilídeos em causa. Em 3 de dezembro de 2020, a Comissão enviou a este Estado-Membro uma notificação para cumprir em que declarava que este regime era incompatível com os artigos 5.º e 8.º, n.º 1, da referida diretiva e que não se justificava para fins de investigação, nos termos do seu artigo 9, n.º 1, alínea b). No que diz respeito a esta última disposição, a Comissão considerou que Malta não tinha demonstrado que este regime derrogatório tinha sido adotado devido à inexistência de outra solução satisfatória, nem tinha estabelecido que o regime prosseguia, verdadeiramente, um objetivo de investigação.

27 Por carta de 3 de fevereiro de 2021, a República de Malta respondeu que o regime derrogatório de investigação adotado em 2020 cumpria as condições enunciadas no artigo 9.º da Diretiva 2009/147.

28 Considerou que os argumentos apresentados pela República de Malta em resposta à notificação para cumprir não eram satisfatórios, a Comissão enviou um parecer fundamentado a Malta em 9 de junho de 2021, solicitando-lhe que tomasse as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer no prazo de um mês a contar da sua notificação.

29 Em 14 de outubro de 2021, o ministro revogou as Regras-Quadro 2020 «sem prejuízo da validade de qualquer ato ou omissão praticados no seu âmbito».

30 Em 19 de outubro de 2021, o ministro adotou o regime derrogatório para fins de investigação referido nos n.os 18 a 22 do presente acórdão, para o período de 20 de outubro a 20 de dezembro de 2021. Com a Declaração 2022, o ministro deu início a um novo «período de investigação», de 20 de outubro a 20 de dezembro de 2022.

**Quanto à ação**

31 A Comissão salienta que, uma vez que as Regras-Quadro 2020 e 2021 e as Declarações 2020, 2021 e 2022 fazem parte do mesmo comportamento, devem ser tratadas como um único regime derrogatório para fins de investigação, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2009/147. A Comissão observa que a República de Malta não contestou que o regime derrogatório para fins de investigação é incompatível com as proibições enunciadas no artigo 5.º, alínea a), e no artigo 8.º, n.º 1, em conjugação com o anexo IV, alínea a), da Diretiva 2009/147 e considera que este Estado-Membro não demonstrou que estavam reunidas as condições de derrogação previstas no artigo 9.º, n.º 1, alínea b), desta diretiva. Primeiro, a República de Malta não demonstrou que o seu regime derrogatório prossegue um objetivo de investigação. Segundo, esse Estado-Membro não fundamentou a inexistência de outra solução satisfatória. Terceiro, não demonstrou a inexistência de uma tal alternativa.

***Quanto à admissibilidade***

*Argumentos das partes*

32 A República de Malta alega a inadmissibilidade de ação, na medida em que esta se baseia num parecer fundamentado que deu imediatamente origem a uma alteração substancial do quadro jurídico nacional, que a petição inicial equipara e confunde com o quadro anterior. Segundo este Estado-Membro, a falta de clareza quanto ao objeto e ao âmbito da ação prejudicou o exercício dos direitos de defesa. A Comissão não especifica na sua petição inicial se as suas acusações dizem respeito ao quadro jurídico em vigor no termo do prazo fixado no parecer fundamentado ou ao quadro jurídico atualmente em vigor.

33 A República de Malta salienta que, embora a Comissão tente minimizar, na sua petição inicial, a importância das alterações introduzidas pelas Regras-Quadro 2021, estas são substanciais, pelo que o quadro jurídico de 2021 não era «praticamente idêntico» ao que resulta das Regras-Quadro 2020. Pelo contrário, alega que o regime derrogatório para fins de investigação adotado em 2021 abordou as preocupações da Comissão e alterou significativamente vários aspetos essenciais do regime anterior.

34 A República de Malta alega, a este respeito, que não está em condições de compreender se as deficiências referidas pela Comissão na sua petição inicial dizem respeito ao regime derrogatório para fins de investigação adotado em 2020 ou ao adotado em 2021. O mesmo se aplica à acusação da Comissão relativa à opção de não recorrer a ornitólogos experientes, uma vez que não especifica se essa queixa diz respeito ao primeiro ou ao segundo desses regimes, apesar de este último ter trazido melhorias importantes destinadas a garantir que ornitólogos competentes fossem contratados e plenamente integrados no projeto de investigação, para que os dados recolhidos pudessem ser devidamente analisados, tratados e extrapolados.

35 Na sua réplica, a Comissão recorda que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as ações por incumprimento podem abranger factos posteriores ao parecer fundamentado, desde que sejam da mesma natureza que os referidos nesse parecer e que sejam constitutivos de um comportamento idêntico, o que é o caso. No caso em apreço, o parecer fundamentado de 9 de junho de 2021 dizia respeito ao regime derrogatório para fins de investigação adotado em 2020. A Comissão indica que, na sua petição inicial, fez referência a esse regime, que foi prorrogado pelo regime para fins de investigação adotado em 2021 e pela Declaração 2022.

36 A este respeito, a Comissão observa que os elementos essenciais do regime derrogatório para fins de investigação adotado em 2020 que, segundo o parecer fundamentado, não estavam em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2009/147 foram mantidos no regime derrogatório para fins de investigação adotado em 2021, em vigor à data da propositura da presente ação. É o caso, nomeadamente, do objetivo de recolha de informações sobre as populações de referência das sete espécies de fringilídeos em causa, das condições de concessão das licenças e do âmbito de aplicação do regime.

37 Esta continuidade é confirmada pelo facto de, por força das Regras-Quadro 2021, terem sido concedidas licenças com base em pedidos apresentados em conformidade com as Regras-Quadro 2020. É por esta razão que as Regras-Quadro 2020 foram «revogadas sem prejuízo da validade de qualquer ato ou omissão praticados no seu âmbito».

38 A Comissão considera que, contrariamente à alegação da República de Malta, segundo a qual existe uma nova «entidade reguladora composta por académicos acreditados, ornitólogos qualificados e analistas de dados», a entidade reguladora responsável pela investigação continua a ser, de facto, a WBRU, que já assumia esta função ao abrigo das anteriores Regras-Quadro 2020. A possibilidade, recentemente criada, de a WBRU nomear peritos científicos ou ornitólogos afigura-se pouco relevante na prática.

39 Além disso, a República de Malta não indica de que modo a possibilidade de introduzir parâmetros preestabelecidos, as regras relativas à constatação da inexistência de outras soluções, as regras relativas à declaração das aves capturadas e as condições aplicáveis aos locais de investigação, alteram substancialmente a natureza das medidas em causa.

40 A Comissão refuta a alegação da República de Malta de que a petição inicial não identifica com precisão as medidas nacionais que estão na origem da alegada infração. A petição inicial especifica que o regime derrogatório para a investigação contestado inclui «[as] Regras-Quadro 2020, […] a Declaração 2020, [as] Regras-Quadro 2021 e [as] Declarações 2021 e 2022 (bem como qualquer medida futura do mesmo tipo que constitua o mesmo comportamento)». Tendo em conta este objetivo claramente definido, os direitos de defesa da República de Malta não foram de modo nenhum comprometidos.

41 Na sua tréplica, a República de Malta sublinha que a revogação do regime derrogatório para fins de investigação adotado em 2020 e a adoção de um novo regime em 2021 são a consequência direta das indicações que lhe foram dadas pela Comissão. Esta situação seria completamente diferente de uma simples continuação, ano após ano, da prática administrativa denunciada no parecer fundamentado.

42 A República de Malta alega que o regime de derrogação para fins de investigação adotado em 2021 difere do regime anterior na medida em que introduziu novos procedimentos, novos organismos, e novos intervenientes, reforçando ainda os mecanismos de execução.

43 Segundo a República de Malta, a Comissão incorreu num erro ao considerar como prova da continuidade entre o regime de derrogação para fins de investigação adotado em 2020 e o regime adotado em 2021, o facto de o primeiro ter sido revogado «sem prejuízo da validade de qualquer ato ou omissão praticados no seu âmbito». A expressão «sem prejuízo», frequentemente utilizada na legislação maltesa, destina-se a garantir que os processos judiciais em curso não são afetados pela revogação de leis antigas.

44 Além disso, o objeto da petição inicial da Comissão é tão amplo e global que impede a República de Malta de desenvolver uma defesa orientada. O facto de a Comissão ter confundido os regimes de derrogação para fins de investigação adotados em 2020 e 2021 criou uma incerteza jurídica que impediu este Estado-Membro de desenvolver uma defesa adequada com base em regras contestadas claramente definidas.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

45 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o objeto de uma ação por incumprimento, proposta nos termos do artigo 258.º TFUE, é delimitado no parecer fundamentado da Comissão, pelo que a ação se deve basear nos mesmos fundamentos e argumentos que esse parecer (Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 37 e jurisprudência referida).

46 No caso em apreço, no âmbito da presente ação, tal como no parecer fundamentado de 9 de junho de 2021, a Comissão alega que, ao ter adotado um regime derrogatório que permite a captura de indivíduos vivos de sete espécies de fringilídeos relevantes, a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do artigo 5.º e do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/147, lidas em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, desta diretiva, pelo facto de a República de Malta, primeiro, não ter demonstrado que o seu regime derrogatório prossegue um objetivo de investigação, uma vez que este regime não se baseia em métodos científicos, dá lugar a uma aplicação deficiente, prossegue um objetivo sem relação com a conservação e, em todo o caso, é inadequado para atingir o objetivo declarado, segundo, não ter fundamentado a inexistência de outra solução satisfatória e, terceiro, não ter demonstrado que não existe outra solução satisfatória.

47 Por conseguinte, a presente ação baseia-se nos mesmos argumentos e fundamentos que constam do parecer fundamentado de 9 de junho de 2021.

48 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a existência de incumprimento deve ser apreciada em função da situação em que o Estado-Membro se encontrava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado (Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 40 e jurisprudência referida), a saber, no caso em apreço, em 9 de julho de 2021.

49 Todavia, na parte em que a presente ação visa denunciar um incumprimento sistemático e persistente das disposições conjugadas do artigo 5.º, do artigo 8.º, n.º 1, e do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2009/147, a apresentação de elementos complementares destinados, na fase contenciosa, a provar a generalidade e a constância do incumprimento alegado não pode, em princípio, ser excluída (v., por analogia, Acórdão de 5 de abril de 2017, Comissão/Bulgária, C-488/15, EU:C:2017:267, n.º 42 e jurisprudência referida).

50 Em especial, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de especificar que o objeto de uma ação por incumprimento pode abranger factos posteriores ao parecer fundamentado, desde que sejam da mesma natureza e constitutivos de um comportamento idêntico aos referidos nesse parecer [Acórdão de 7 de setembro de 2023, Comissão/Itália (Valores-limites — Arsénio e fluoretos), C-197/22, EU:C:2023:642, n.º 53 e jurisprudência referida].

51 No caso em apreço, embora seja pacífico que as Regras-quadro 2021 introduziram alterações em relação às Regras-quadro 2020, não se afigura que essas alterações sejam pertinentes para o presente recurso.

52 No caso em apreço, no âmbito da presente ação, como no parecer fundamentado de 9 de junho de 2021, a Comissão alega que, ao adotar um regime derrogatório que permite a captura de indivíduos vivos de sete espécies de fringilídeos abrangidos, a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do artigo 5.º do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/147, lidas em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, desta diretiva, pelo facto de a República de Malta, primeiro, não demonstrar que o seu regime derrogatório prossegue um objetivo de investigação, uma vez que este regime não se baseia em métodos científicos, dá lugar a uma aplicação deficiente, prossegue um objetivo sem relação com a conservação e, em todo o caso, é inadequado para atingir o objetivo declarado, segundo, não fundamenta a inexistência de outra solução satisfatória e, terceiro, não demonstra a inexistência de outra solução satisfatória. Ora, o simples facto de a República de Malta ter alterado o seu quadro jurídico através da adoção de novos procedimentos, de novos órgãos e novos intervenientes chamados a participar neste mesmo regime e de ter reforçado os mecanismos necessários à sua aplicação não é, pelo seu caráter geral e na falta de elementos mais precisos, suscetível de demonstrar que o regime de derrogação para fins de investigação adotado em 2021 constitui, em relação ao objeto da presente ação, um novo regime derrogatório que difere substancialmente do anteriormente em vigor.

53 Além disso, a alegação da República de Malta de que a derrogação contestada não está claramente definida na petição é igualmente desprovida de fundamento. Com efeito, o regime derrogatório referido na petição inclui as Regras-Quadro 2020, a Declaração 2020, as Regras-Quadro 2021 e as Declarações 2021 e 2022, bem como qualquer medida futura do mesmo tipo que constitua o mesmo comportamento, sendo este último esclarecimento, no caso em apreço, irrelevante, uma vez que a Comissão não alargou o objeto da sua ação a medidas posteriores à Declaração 2022.

54 Por conseguinte, os direitos de defesa da República de Malta não foram lesados. A este respeito, importa, por outro lado, salientar que, como resulta dos seus articulados, a República de Malta pôde desenvolver uma argumentação circunstanciada a respeito das alegações e argumentos invocados pela Comissão.

55 Em face do exposto, a ação é inadmissível.

***Quanto ao fundamento relativo à falta de fundamentação no que respeita à inexistência de «outra solução satisfatória», na aceção do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2009/147***

*Argumentos das partes*

56 A Comissão salienta que as Regras-Quadro 2020 e 2021 não contêm qualquer fundamentação quanto à inexistência de uma solução alternativa satisfatória e se limitam a deixar essa apreciação para que o ministro possa decidir no momento da abertura de «períodos de investigação» através de declarações.

57 Nas Declarações 2020, 2021 e 2022, o ministro demonstrou a inexistência de «outra solução satisfatória», mas não forneceu uma fundamentação suficientemente clara para satisfazer as exigências da segurança jurídica. Estas declarações descrevem o objetivo do regime da derrogação para fins de investigação, que é recolher dados relativos ao controlo das anilhas a fim de determinar a população de referência das espécies de fringilídeos relevantes no território da República de Malta. Todavia, nem as declarações nem os documentos mencionados nas notas de rodapé explicam por que razão o ministro decidiu prosseguir este objetivo através da concessão de licenças a milhares de amadores, e não por outros meios, como a participação de cientistas competentes.

58 O ministro não explica de modo nenhum as razões pelas quais a República de Malta decidiu não associar os anilhadores de aves do sistema nacional de anilhagem ou não recorrer a outros meios científicos estabelecidos, como os recenseamentos das populações de aves correntemente utilizadas, para sanar a falta de dados que foi verificada.

59 De resto, a República de Malta não fundamentou a inexistência de outra solução satisfatória, uma vez que nem as Declarações 2020, 2021 e 2022 nem as recomendações do comité ornitológico nem os relatórios da WBRU, aos quais a República de Malta faz referência, abordam a questão de saber se a participação de verdadeiros cientistas constitui outra solução satisfatória.

60 A República de Malta responde que as Regras-Quadro 2020 e 2021, bem como as Declarações 2020, 2021 e 2022, fornecem motivos suficientes para justificar a inexistência de outra solução satisfatória. Primeiro, alega que a inexistência de outra solução satisfatória é expressamente imposta pelo artigo 9.º da Diretiva 2009/147. Segundo, alega que a regra 6, n.º 1 das Regras-Quadro 2021 exige que o projeto de investigação deve certificar-se, após avaliação e análise, de que «não existe alternativa satisfatória». Terceiro, alega que no âmbito do regime de derrogação para fins de investigação de 2021 e durante os «períodos de investigação» de 2020, 2021 e 2022, as medidas adotadas forneceram todas as informações relevantes para justificar a inexistência de uma solução alternativa satisfatória. Em especial, segundo a República de Malta, a Declaração 2020 contém uma referência explícita às recomendações do comité ornitológico, bem como referências às recuperações de anilhas durante o período de 1920-2018 e ao relatório sobre a seletividade e a dimensão das malhas apresentado pelo WBRU. Esses relatórios estão integrados na própria declaração e fornecem as informações de contexto pertinentes, bem como dados científicos precisos, que justificam a inexistência de uma alternativa viável.

*Apreciação do Tribunal de Justiça*

61 A título preliminar, importa recordar que, como resulta, nomeadamente, do artigo 1.º da Diretiva 2009/147, a conservação das aves constitui o seu objetivo principal (v., neste sentido, Acórdão de 17 de março de 2021, One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, n.º 34). Assim, por força do artigo 5.º, alíneas a) e e), desta diretiva, os Estados-Membros tomam as medidas necessárias à instauração de um regime geral de proteção de todas as espécies de aves referidas no referido artigo 1.º e que inclua, nomeadamente, a proibição de as matar ou de as capturar intencionalmente, qualquer que seja o método utilizado, bem como de deter as aves das espécies cuja caça e captura não sejam permitidas.

62 Segundo o artigo 8.º, n.º 1, da referida diretiva, no que diz respeito, nomeadamente, à captura de aves, os Estados-Membros proíbem o recurso a todos os meios, instalações ou métodos de captura em grande escala ou não seletivos, ou que possam conduzir localmente ao desaparecimento de uma espécie, e particularmente das enumeradas no ponto a) do anexo IV, que menciona, em especial, as redes e armadilhas.

63 O artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2009/147 dispõe que os Estados-Membros podem derrogar, nomeadamente, as referidas disposições, se não existir outra solução satisfatória, em especial para fins de investigação.

64 A este respeito, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, para permitir que o recurso, por parte das autoridades competentes, às derrogações previstas no artigo 9.º da diretiva seja conforme ao direito da União, o quadro legislativo e regulamentar nacional deve ser concebido de modo que a implementação das disposições derrogatórias aí enunciadas respeite o princípio da segurança jurídica. Por conseguinte, a regulamentação nacional aplicável nesta matéria deve enunciar os critérios de derrogação de forma clara e precisa, e obrigar as autoridades encarregadas da respetiva aplicação a tomá-los em conta (Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, n.º 47).

65 Há ainda que sublinhar, no que se refere a um regime derrogatório como o previsto no artigo 9.º da Diretiva Aves, o qual deve ser objeto de interpretação estrita e fazer recair o ónus da prova da existência das condições impostas para cada derrogação sobre a autoridade que toma essa decisão, que os Estados-Membros estão obrigados a garantir que qualquer intervenção que afete as espécies protegidas só será autorizada com base em decisões que comportem uma fundamentação precisa e adequada que se refira aos fundamentos, aos requisitos e às exigências previstos no referido artigo (Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, n.º 47). Além disso, resulta das disposições do artigo 9.º da Diretiva Aves, que se referem ao controlo estrito da derrogação prevista neste artigo e ao caráter seletivo das capturas, como, aliás, do princípio geral da proporcionalidade, que a referida derrogação a que um Estado-Membro pretenda recorrer deve ser proporcionada às necessidades que a justificam [Acórdão de 23 abril de 2020, Comissão/Finlândia (Caça de primavera do êider-edredão macho), C-217/19, EU:C:2020:291, n.ºs 66 e 67 e jurisprudência referida].

66 Cabe, portanto, à República de Malta demonstrar, respeitando as condições enunciadas pela jurisprudência que figura nos n.ºs 64 e 65 do presente acórdão, que as condições da derrogação ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2009/147, na qual se baseou, estão preenchidas.

67 Importa sublinhar que a regulamentação maltesa enuncia os critérios de derrogação de forma clara e precisa, e obriga as autoridades encarregadas da respetiva aplicação a tomá-los em conta. Com efeito, conforme se indica nos n.os 8, 14 e 20 do presente acórdão, a regra 9 das regras sobre a conservação das aves selvagens transpõe, no essencial, o artigo 9.º da Diretiva 2009/147, ao passo que a regra 4 das Regras-Quadro 2020 e a regra 8 das Regras-Quadro 2021 impõe ao ministro a obrigação de verificar, quando da abertura de um período de investigação, que não existe outra solução satisfatória.

68 Em contrapartida, há que constatar que as Declarações 2021 e 2022, que autorizaram a captura de indivíduos das sete espécies de fringilídeos em causa durante «os períodos de investigação» em 2020, 2021 e 2022 não são conformes com o artigo 9.º da Diretiva 2009/147.

69 Com efeito, verifica-se que estas declarações, embora mencionem a inexistência de outra solução satisfatória e façam uma referência explícita às recomendações do comité ornitológico, não contêm nenhuma fundamentação precisa e adequada quanto a essa inexistência. Em especial, nas referidas declarações, nem sequer são evocados outros meios científicos de investigação correntes no domínio ornitológico, seja para as confirmar ou afastar.

70 Daqui decorre que o fundamento relativo à falta de fundamentação no regime derrogatório adotado pela República de Malta, no que respeita à inexistência de «solução alternativa satisfatória», na aceção do artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2009/147, tem fundamento jurídico e deve, portanto, ser acolhido.

71 Tendo em conta esta constatação, não se afigura necessário, no caso em apreço, examinar os fundamentos relativos, respetivamente, à não demonstração da inexistência de outra solução satisfatória, bem como ao facto de o regime derrogatório em causa não prosseguir um objetivo de investigação, na aceção do artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2009/147 (v., neste sentido, Acórdão de 21 de junho de 2018, Comissão/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, n.º 53).

72 Tendo em conta o exposto, há que declarar que, ao adotar um regime derrogatório que permite a captura de indivíduos vivos de sete espécies de fringilídeos selvagens, a saber, o tentilhão-comum (*Fringilla coelebs*), o pintaroxo-comum (*Carduelis cannabina*), o pintassilgo (*Carduelis carduelis*), o verdilhão (*Carduelis chloris*), o bico-grossudo (*Coccothraustes coccothraustes*), o chamariz (*Serinus serinus*) e o lugre (*Carduelis spinus*), a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º e do artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/147, lidos em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, da mesma diretiva.

## Quanto às despesas

73 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. Tendo a Comissão pedido a condenação da República de Malta e tendo esta sido vencida, há que condená-las nas despesas.

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

1) **Ao ter adotado um regime derrogatório que permite a captura de indivíduos vivos de sete espécies de fringilídeos selvagens, a saber, o tentilhão-comum (*Fringilla coelebs*), o pintaroxo-comum (*Carduelis cannabina*), o pintassilgo (*Carduelis carduelis*), o verdilhão (*Carduelis chloris*), o bico-grossudo (*Coccothraustes coccothraustes*), o chamariz (*Serinus***

***serinus*) e o lugre (*Carduelis spinus*), a República de Malta não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 5.º e no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens, lidos em conjugação com o artigo 9.º, n.º 1, da mesma diretiva.**

**2) A República de Malta é condenada nas despesas.**

Assinaturas