CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL ELEANOR SHARPSTON apresentadas em 25 de Fevereiro de 2010[1]

1. Este é o segundo conjunto de processos por incumprimento [2] que contesta a transposição feita pela Áustria da directiva aves [3]; e levanta questões relativas ao alcance da margem de apreciação dos Estados-Membros na transposição daquela directiva. A Comissão pretende que se declare, nos termos do artigo 226.º CE [4], que a Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves e do artigo 6.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 7.º, da directiva habitats [5].

Legislação comunitária relevante

A directiva aves

2. A Comissão apresenta duas acusações: em primeiro lugar, que a Áustria não designou correctamente dois sítios como zonas de protecção especial (a seguir «ZPE») nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, nomeadamente, os territórios de Hansag, no *Land* de Burgenland, e de Niedere Tauern, no *Land* da Estíria; em segundo lugar, que a Áustria não conferiu uma protecção legal adequada a parte das ZPE já designadas.

3. De acordo com o seu artigo 1.º, n.º 1, a directiva aves «diz respeito à conservação de todas as espécies de aves que vivem naturalmente no estado selvagem no território europeu dos Estados-Membros ao qual é aplicável o Tratado». O artigo 2.º exige aos Estados-Membros que «[tomem] 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

1 — Língua original: inglês.

2 — O primeiro foi o processo Comissão/Áustria (C-507/04, Colect., p. I-5939), em que a Comissão alegou incumprimento na transposição dos artigos 1.º, n.ºs 1 e 2, 5.º, 6.º, n.º 1, 7.º, n.ºs 1 e 4, 8.º, 9.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º da directiva aves. Adicionalmente, no processo Comissão/Áustria (C-209/04, Colect., p. I-2755), a Comissão alegou incumprimento na classificação de determinados sítios como ZPE, ao abrigo da directiva aves, e no respeito das exigências da directiva habitats em relação a um projecto de construção.

3 — **Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125).**

4 — Actual artigo 258.º TFUE.

5 — **Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7).**

e culturais, tendo em conta as experiências económicas e de recreio».

4. O artigo 3.º, n.º 1, determina que «[t]endo em conta as exigências mencionadas no artigo 2.º, os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para preservar, manter ou restabelecer uma diversidade e uma extensão suficientes de habitats para todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º». O artigo 3.º, n.º 2, identifica a «criação de zonas de protecção» como uma das medidas para «preservar, manter ou restabelecer uma diversidade e uma extensão suficientes de habitats para todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º».

5. O artigo 4.º dispõe:

«1. As espécies mencionadas no Anexo I são objecto de medidas de conservação especial respeitantes ao seu habitat, de modo a garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução na sua área de distribuição.

Para o efeito, tomar-se-ão em consideração:

a) As espécies ameaçadas de extinção;

b) As espécies vulneráveis a certas modificações dos seus habitats;

c) As espécies consideradas raras, porque as suas populações são reduzidas ou porque a sua repartição local é restrita;

d) Outras espécies necessitando de atenção especial devido à especificidade do seu habitat.

Ter-se-á em conta, para proceder às avaliações, quais as tendências e as variações dos níveis populacionais.

Os Estados-Membros classificarão, nomeadamente, em zonas de protecção especial os territórios mais apropriados, em número e em extensão, para a conservação destas últimas na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva.

2. Os Estados-Membros tomarão medidas semelhantes para as espécies migratórias não referidas no Anexo I e cuja ocorrência seja regular, tendo em conta as necessidades de protecção na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva no que diz respeito às suas áreas de reprodução, de muda e de invernada e às zonas de repouso e alimentação nos seus percursos de migração. Com esta finalidade, os Estados-Membros atribuem uma importância especial à protecção das zonas húmidas e muito particularmente às de importância internacional.

3. Os Estados-Membros enviarão à Comissão todas as informações úteis de modo a que ela possa tomar as iniciativas convenientes tendo em vista a coordenação necessária para que as zonas referidas no n.º 1, por um lado, e no n.º 2, por outro, constituam uma rede coerente respondendo às necessidades de protecção das espécies na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da presente directiva.

4. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas de protecção referidas nos n.os 1 e 2, a poluição ou a deterioração dos habitats bem como as perturbações que afectam as aves, desde que tenham um efeito significativo a propósito dos objectivos do presente artigo. Para além destas zonas de protecção, os Estados-Membros esforçam-se igualmente por evitar a poluição ou a deterioração dos habitats».

6. O artigo 18.º da directiva aves dispõe:

«1. Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à presente directiva no prazo de dois anos a contar da sua notificação e desse facto informarão imediatamente a Comissão.

2. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão o texto das principais disposições de direito nacional que adoptem no domínio regulado pela presente directiva».

A directiva habitats

7. Para o caso presente, são relevantes os seguintes considerandos da directiva habitats:

«[1] [...] a preservação, a protecção e a melhoria do ambiente, incluindo a preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, constituem objectivos essenciais de interesse geral da Comunidade, tal como dispõe o artigo 130.ºR [6] do Tratado;

[...]

[5] [...] perante as ameaças que pesam sobre certos tipos de habitats naturais e certas espécies, é necessário defini-los como prioritários, a fim de privilegiar a rápida implementação de medidas para a sua conservação;

6 — Actual artigo 191.º TFUE.

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

[7] [...] todas as zonas designadas, incluindo as classificadas ou a classificar no futuro como zonas especiais de protecção ao abrigo da [directiva aves], devem ser integradas na rede ecológica europeia coerente;

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

[...]»

8. No artigo 1.º aparecem as seguintes definições:

«a) Conservação: o conjunto das medidas necessárias para manter ou restabelecer os habitats naturais e as populações de espécies da fauna e da flora selvagens num estado favorável [...];

[...]

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

[...]

l) Zona especial de conservação [7]: um sítio de importância comunitária designado pelos Estados-Membros por um acto regulamentar, administrativo e/ou contratual em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável, dos habitats naturais e/ou das populações das espécies para as quais o sítio é designado;

[...]»

7 — A seguir "ZEC".

9. A finalidade da directiva habitats é exposta no artigo 2.º, que dispõe que «[a] presente directiva tem por objectivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado é aplicável»; e que as medidas tomadas ao abrigo da directiva devem «[...] [destinar-se] a garantir a conservação ou o restabelecimento dos habitats naturais e das espécies selvagens de interesse comunitário num estado de conservação favorável» e «[...] devem ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais».

10. O artigo 3.º, n.º 1, dispõe: «É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada "Natura 2000"». Essa rede deve incluir as zonas de protecção especial classificadas pelos Estados-Membros em cumprimento da directiva aves.

11. As medidas de conservação que devem ser estabelecidas para as ZEC são expostas no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2:

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

2. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objectivos da presente directiva».

12. O artigo 7.º dispõe:

«As obrigações decorrentes dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º substituem as decorrentes do n.º 4, primeira frase, do artigo 4.º da [directiva aves], no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2, do artigo 4.º da presente directiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da [directiva aves], se esta for posterior».

13. Por força do artigo 23.º, exigia-se aos Estados-Membros que transpusessem a directiva habitats no prazo de dois anos a contar da sua notificação.

Matéria de facto e tramitação processual relevantes

14. Na sequência de uma avaliação da rede de zonas protegidas da Áustria, efectuada durante os anos de 1999 e 2000, a Comissão considerou que existiam lacunas na designação de sítios protegidos e no regime legal destinado à protecção de aves selvagens e dos seus habitats encontrados nesses sítios. Em 23 de Outubro de 2001, enviou uma notificação para cumprir, à qual as autoridades austríacas responderam em 2002 e em 2003.

15. Em 18 de Outubro de 2004, a Comissão enviou uma notificação para cumprir complementar, alegando que o território de Hansag, no *Land* de Burgenland, não tinha sido designado como zona protegida para aves e que a área do sítio no território de Niedere Tauern, no *Land* da Estíria, tinha sido reduzida ilegalmente. A Áustria respondeu através de carta datada de 21 de Dezembro de 2004 e apresentou diversas observações suplementares em 2005 e 2006.

16. A Comissão entendeu que a Áustria continuava a infringir as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário. Consequentemente, emitiu um parecer fundamentado, em 15 de Dezembro de 2006. O prazo-limite para responder a esse parecer fundamentado terminava em 15 de Fevereiro de 2007. As autoridades austríacas responderam em 20 de Fevereiro de 2007 e enviaram uma carta suplementar em 24 de Setembro de 2007.

17. A Comissão não ficou satisfeita com a resposta da Áustria e, em conformidade, intentou a presente acção em 27 de Novembro de 2007. Pede ao Tribunal que declare que:

—

a República da Áustria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.os 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, e do artigo 6.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 7.º, da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens,

a) por não ter, respectivamente, classificado e delimitado correctamente como zonas de protecção especial, de acordo com critérios ornitológicos adequados, nos termos do artigo 4.º, n.os 1 e 2, da Directiva 79/409, os territórios de «Hansag», no *Land* de Burgenland, e de «Niedere Tauern», no *Land* da Estíria, como territórios mais apropriados, em número e em extensão, para a protecção de espécies de aves na Áustria;

b) por não ter conferido a parte das zonas de protecção especial já classificadas protecção legal em conformidade com os requisitos previstos no artigo 4.º, n.os 1 e 2 , da Directiva 79/409 ou no artigo 6.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 7.º da Directiva 92/43; e

— condene a República da Áustria nas despesas.

18. Na audiência, a Comissão, a Áustria e o Governo alemão (que interveio no processo) apresentaram alegações orais.

Admissibilidade

19. A Áustria impugna a admissibilidade da acção, alegando que o âmbito da petição inicial se estende para além do do procedimento pré-contencioso e que carece de coerência e precisão.

O âmbito da petição

20. A Áustria alega que o objecto da petição ultrapassa o do procedimento pré-contencioso em três aspectos. Em primeiro lugar, a Comissão excluiu de forma óbvia as disposições nacionais da Áustria em matéria de zonas de conservação europeias [8] do objecto do litígio no seu parecer fundamentado, mas, não obstante, introdu-las na sua petição inicial. Em segundo lugar, a acusação da Comissão segundo a qual as ZPE não têm qualquer protecção legal ou têm uma protecção inadequada não é idêntica à que foi feita na fase pré-contenciosa: pelo contrário, a petição inicial introduz novas exigências de que as medidas de transposição deveriam conter obrigações e proibições específicas para ZPE específicas e espécies e habitats determinados. Em terceiro lugar, o alegado incumprimento que consiste em não conferir protecção legal no *Land* de Salzburgo, embora mencionado no parecer fundamentado, não foi incluído na notificação para cumprir, e o alegado incumprimento que consiste em não conferir protecção legal na Baixa Áustria é mencionado pela primeira vez na própria petição.

21. Na minha perspectiva, a petição da Comissão é consistente com as acusações dadas a conhecer no procedimento pré-contencioso quanto à alegada falta de protecção legal a toda a Áustria.

22. De acordo com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o objecto da acção intentada nos termos do artigo 226.º CE está circunscrito pelo procedimento pré-contencioso e a acção da Comissão deve basear-se

8 — O termo «zonas de conservação europeias» não é definido por nenhuma das partes. Do parecer fundamentado da Comissão, entendo que o termo se refere a zonas designadas como parques nacionais ou reservas naturais que se encontram no âmbito de competência das respectivas autoridades dos Länder. O termo não parece ter o mesmo significado que uma ZPE ou uma ZEC. No entanto, parece também que uma «zona de conservação europeia» pode ser equivalente tanto a uma ZPE como a uma ZEC.

em críticas idênticas [9]. Este princípio não constitui obstáculo a que a Comissão precise na sua petição as suas críticas, desde que a Comissão não altere o objecto do litígio [10].

23. No que diz respeito ao primeiro argumento da Áustria, a Comissão explica, no seu parecer fundamentado, que as zonas de conservação europeias (sítios que se encontram no âmbito de competência das autoridades dos *Länder* [11]) também podem ser designadas como ZPE. Contudo, alega que não foram tomadas quaisquer medidas de protecção legal específicas para muitas dessas zonas. Por conseguinte, no parecer fundamentado, a Comissão refere, como estando incluídos dentro do âmbito do processo, sítios classificados como zonas de conservação europeias ao nível nacional ou dos *Länder* que são também designadas como ZPE nos termos da directiva aves. Em conformidade, não concordo com o argumento da Áustria de que este fundamento de acusação foi incluído na petição sem ter sido primeiro suscitado na correspondência trocada na fase pré-contenciosa.

24. Quanto aos segundo e terceiro argumentos da Áustria, a acusação da Comissão segundo a qual a protecção legal para as ZPE tem de ser focalizada e específica desenvolve a sua alegação anterior de que a protecção legal para os sítios designados é inadequada. Ao fazê-lo, a Comissão não altera o âmbito da acção introduzindo um novo fundamento de acusação. Tanto no parecer fundamentado como na petição, a Comissão confirma que os fundamentos de acusação não se restringem aos sítios especificamente mencionados a título de exemplo na fase pré-contenciosa, mas se estendem a toda a Áustria.

25. Assim, em seu entender, embora a petição seja mais detalhada do que a notificação para cumprir e o parecer fundamentado, o âmbito do objecto do litígio tal como exposto no procedimento pré-contencioso e na petição é o mesmo. Por conseguinte, não creio que a acção seja inadmissível com base nesses fundamentos.

Falta de coerência e de precisão

26. A Áustria alega que a Comissão não especifica nos seus fundamentos de acusação quais as disposições relativas a ZPE identificadas que não conferem protecção legal adequada. A Áustria alega que não pode, por isso, determinar quais são as medidas específicas que a Comissão pretende que ela adopte de modo a remediar a alegada violação.

27. Constitui jurisprudência assente que o parecer fundamentado e a petição inicial devem expor os fundamentos de acusação de forma coerente e precisa a fim de permitir ao

9 — Acórdão de 11 de Setembro de 2001, Comissão/Irlanda (C-67/99, Colect., p. I-5757, n.º 22 e jurisprudência citada); v. também acórdão de 26 de Abril de 2007, Comissão/Finlândia (C-195/04, Colect., p. I-3351, n.º 18).

10 — Acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 9 *supra*, n.º 23; v. acórdão Comissão/Finlândia, também já referido na nota 9 *supra*, n.º 18 e jurisprudência citada.

11 — V. nota 6.

Estado-Membro demandado captar exactamente o alcance da violação alegada e preparar a sua defesa [12].

28. Assim, ao alegar uma falta de protecção legal, a Comissão tem de identificar que protecção legal existe, se existe alguma, e explicar porque considera essa protecção legal insuficiente. No entanto, o facto de a Comissão não especificar detalhes a respeito, por exemplo, de determinadas ZPE, não torna necessariamente a petição imprecisa ou incoerente.

29. Não há dúvida de que o objecto do segundo fundamento de acusação da Comissão é a alegada protecção legal inadequada das ZPE na Áustria. O argumento da Comissão de que a protecção legal deveria ser focalizada e específica não é nem obscuro nem ininteligível.

30. Parece-me, por isso, que a Áustria dispôs de informação suficiente acerca da acção da Comissão para preparar a sua defesa.

Pedidos

31. A jurisprudência do Tribunal de Justiça estabelece que só as zonas já classificadas como ZPE ficam sob a alçada dos artigos 6.º, n.os 2 a 4, e 7.º da directiva habitats, que substituem o artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves [13]. As zonas que não foram ainda designadas como ZPE quando o deveriam ter sido continuam a ficar sob a alçada do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves [14]. Portanto, podia esperar-se que, ao apresentar o segundo fundamento de acusação, a Comissão tivesse identificado claramente os sítios específicos [15] que não foram designados como ZPE, para explicar porque considera que deveriam ter sido designados como tal e apresentar alegações acerca dos motivos porque considera que o artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves não foi respeitado [16].

32. A Comissão não identificou as zonas que deveriam ter sido classificadas como ZPE por referência a informação sobre a delimitação dos sítios relevantes ou a critérios ornitológicos com base nos quais a adequação para

12 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Dezembro de 2007, Comissão/Espanha (C-186/06, Colect., p. I-12093, n.º 18 e jurisprudência citada).

13 — Acórdão de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/França (C-374/98, Colect., p. I-10799, n.os 43 a 46).

14 — Acórdão Comissão/França, já referido na nota 13 *supra*, n.º 47.

15 — Relativamente ao seu segundo fundamento de acusação, a Comissão identifica determinados sítios que as autoridades austríacas classificaram como ZPE depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado (por exemplo, nos *Länder* de Burgenland e de Viena). No entanto, o Tribunal de Justiça não está em posição de apreciar se o artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves se aplica a esses sítios, pelas razões expostas no n.º 80 *infra*.

16 — V., a título de comparação, acórdão de 13 de Dezembro de 2007, Comissão/Irlanda (C-418/04, Colect., p. I-10947, n.os 169 a 175), onde a Comissão optou por incluir no âmbito da acção sítios que não tinham sido classificados como ZPE, alegando incumprimento na aplicação do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves.

classificação deve ser avaliada [17]. Do mesmo modo, não apresentou nenhuma alegação específica quanto à questão de saber se o artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, se aplica a essas zonas e, em caso afirmativo, acerca do motivo porque considera que a Áustria não cumpriu as suas obrigações de acordo com aquela disposição.

Questão de direito

O primeiro fundamento de acusação – não designação do território de Hansag como ZPE e redução da ZPE de Niedere Tauern

33. Consequentemente, o Tribunal de Justiça não está em posição de avaliar se o artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, se deveria aplicar a zonas na Áustria que não estão classificadas como ZPE, mas que deveriam ter sido designadas como tal.

Hansag

34. O Tribunal sublinhou que a obrigação dos Estados-Membros de efectuarem uma transposição exacta da directiva aves se reveste de especial importância, porque lhes é atribuída a gestão do património comum [18]. Numa acção em que se alega uma transposição inadequada, é consequentemente importante que a Comissão garanta que o Tribunal de Justiça tem à sua disposição todos os elementos necessários para lhe permitir examinar e avaliar se o Estado-Membro demandado cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário. É notório que a Comissão não o fez.

35. A Comissão alega que a directiva aves exige aos Estados-Membros que classifiquem como ZPE todos os sítios mais apropriados em número e extensão para a conservação das espécies mencionadas no anexo I e que tomem medidas semelhantes para as espécies migratórias não referidas no anexo I e cuja ocorrência seja regular, no que diz respeito às suas áreas de reprodução, de muda e de invernada e às zonas de repouso e alimentação nos seus percursos de migração. O território de Hansag foi identificado como o território mais adequado para a protecção de determinadas espécies de aves, nomeadamente, a *Otis tarda* (Abetarda-comum), a *Circus pyargus* (Tartaranhão caçador) e a *Asio flammeus* (Coruja-do-nabal).

36. A Áustria confirmou que o território de Hansag foi classificado como ZPE em 3 de Agosto de 2008.

17 — V. acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 16 *supra*, n.º 47, onde o Tribunal de Justiça indicou que, a fim de classificar os territórios mais adequados como ZPE, é necessário actualizar os dados científicos para determinar a situação das espécies mais ameaçadas e das espécies que constituem património comum da Comunidade.

18 — Acórdão de 20 de Outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, Colect., p. I-9017, n.º 25 e jurisprudência citada); v. também acórdão Comissão/Áustria (C-507/04), já referido na nota 2 *supra*, n.º 277.

37. É evidente que a Áustria não classificou o território de Hansag como ZPE dentro do período fixado no parecer fundamentado, que terminou em 15 de Fevereiro de 2007. A acção da Comissão é, por isso, procedente a este respeito.

39. A Áustria admite que a área reduzida é insuficiente para conferir protecção a três espécies de aves (crias jovens da *Charadrius morinellus*, da *Bonasa bonasia* e da *Picus canus*) e deveria, portanto, ser alargada. Contudo, não concorda que a ZPE necessite de ser ampliada até à sua delimitação original para incluir as espécies florestais *Aegolius funerus*, *Glaucidium passerinum*, *Dryocopus martius* e *Picoides tridactylus*.

Niedere Tauern

38. A Comissão considera que a decisão original da Áustria, em 3 de Novembro de 1997, de classificar o sítio como compreendendo uma área de 169 000 hectares foi tomada em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, da directiva aves. No entanto, a Comissão alega que ao decidir posteriormente, por duas vezes, reduzir o tamanho da ZPE de Niedere Tauern (3 258 hectares, em 1999, e, seguidamente, mais 50 600 hectares, em 2001), de maneira incompatível com a informação ornitológica disponível, a Áustria não cumpriu as suas obrigações. A Comissão alega que as duas reduções tiveram um impacto adverso sobre determinadas espécies florestais de aves que habitualmente nidificam a menos de 1 500 metros acima do nível do mar – a *Aegolius funereus* (Mocho de Tengmalm), a *Glaucidium passerinum* (Mocho pigmeu), a *Dryocopus martius* (Peto-preto) e a *Picoides tridactylus* (Pica-pau-tridáctilo) – e nas zonas de nidificação para desenvolvimento das crias jovens da *Charadrius morinellus* (Borrelho-ruivo), da *Bonasa bonasia* (Galinha-do-mato) e da *Picus canus* (Peto-de-cabeça-cinzenta).

40. De acordo com jurisprudência assente [19], os Estados-Membros são obrigados a classificar como ZPE todos os locais que, em aplicação de critérios ornitológicos, se revelem como os mais apropriados para a conservação das espécies mencionadas no anexo I e, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, têm que ser tomadas medidas semelhantes para as espécies migratórias. O Tribunal de Justiça declarou também que a margem de apreciação de que gozam os Estados-Membros no momento da escolha dos territórios mais apropriados para a classificação como ZPE não abrange a oportunidade de classificar como ZPE os territórios que se apresentam como os mais apropriados segundo critérios ornitológicos, mas apenas a aplicação destes critérios com vista à identificação dos territórios mais apropriados à conservação das espécies enumeradas no anexo I [20].

19 — Acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 16 *supra*, n.º 37 e jurisprudência citada.

20 — Acórdão Comissão/Áustria (C-209/04), já referido na nota 2 *supra*, n.º 33 e jurisprudência citada.

41. A Comissão apoia-se num relatório ornitológico [21] (encomendado pelo *Land* da Estíria) para sustentar o seu argumento de que a delimitação original do sítio deveria ser restabelecida.

42. A Áustria reconhece que a informação científica e ornitológica demonstra que o território de Niedere Tauern está entre as mais importantes zonas do país como habitat para, pelo menos, nove espécies de aves florestais e alpinas [22]. A Áustria reconhece que o estudo em que a Comissão se apoia inclui critérios ornitológicos mas, em seguida, questiona o que descreve como «a falta de dados suficientes para servir de base a uma delimitação tecnicamente segura» na elaboração do relatório [23]. Finalmente, a Áustria argumenta que, embora reconheça que a floresta alpina constitui um habitat para as espécies identificadas pela Comissão, tal não é, por si só, uma base suficiente para se incluir essas zonas dentro da ZPE.

43. Parece ser consensual que a delimitação original do sítio foi baseada em critérios ornitológicos e feita, portanto, de acordo com o artigo 4.º, n.º 1, da directiva aves. As partes, no entanto, discordam quanto à questão de saber se a redução da área do sítio é compatível com a directiva.

44. A directiva aves é, em si mesma, omissa quanto ao que deve acontecer se um Estado-Membro pretende reduzir a área de um sítio existente. É, por isso, necessário extrapolar, tendo em consideração as finalidades e objectivos tanto da directiva aves como da directiva habitats.

45. Parece-me que, uma vez que uma ZPE foi designada, em aplicação de critérios ornitológicos, como sendo o local mais apropriado para a conservação das espécies em causa [24], um Estado-Membro que pretenda posteriormente reduzir a extensão geográfica dessa ZPE tem de dispor de provas científicas e ornitológicas actualizadas para apoiar a sua alegação (implícita) de que o pode fazer sem pôr em perigo o nível de protecção exigido [25]. Se essa condição for satisfeita, um Estado-Membro pode ajustar a extensão geográfica de uma ZPE. Nesse caso, será necessário que a Comissão, à qual cabe o ónus da prova no

21 — O relatório de Gallaum, H., Sackl, P., Praschk, C., Schardt, M. e Trinkaus, P. (2006), citado no n.º 44, nota 48, da petição da Comissão [a seguir «Gaullan et al (2006)»]. A Comissão também se refere, na sua petição, ao relatório de Lentner, de 2004, «Ornithological observations in the framework of the reduction of the Special protection area Niedere Tauern in the context of the Birds Directive 79/409/EEC» («Observações ornitológicas no quadro da redução da zona de protecção especial de Niedere Tauern no contexto da Directiva aves 79/409/CEE») [a seguir «estudo Lentner (2004)»].

22 — Uma vez que a Áustria não as identifica, também não o posso fazer.

23 — A Áustria apoia-se num estudo posterior, de M. Josef Eisner, de 18 de Dezembro de 2007, sobre a ZPE de Niedere Tauern AT2209000 [a seguir «estudo Eisner (2007)»].

24 — Acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 16 *supra*, n.º 37 e jurisprudência citada.

25 — V. n.º 40 *supra*. Um Estado-Membro deve assegurar-se, encomendando ou obtendo um estudo adequado, de que a área de uma ZPE pode ser reduzida sem pôr em risco os objectivos da directiva antes de autorizar tal redução. Aceito que um Estado-Membro pode complementar as provas disponíveis durante o procedimento pré-contencioso, até ao termo do prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão. V. também acórdão de 28 de Junho de 2007, Comissão/Espanha (C-235/04, Colect., p. I-5415, n.ºs 23 e 24).

contexto de qualquer acção por incumprimento posterior [26], aduza os elementos necessários para demonstrar que as provas em que o Estado-Membro se apoiou eram inadequadas ou defeituosas [27].

46. Na presente acção, a Áustria não apresentou ao Tribunal nenhum elemento ornitológico para demonstrar que as reduções, tanto a de 1999 como a de 2001, do tamanho da ZPE de Niedere Tauern se justificavam na época em que tiveram lugar. De acordo com a jurisprudência assente do Tribunal, para classificar como ZPE os territórios mais adequados, os Estados-Membros têm de utilizar a informação científica mais actualizada disponível – nos casos em que já se deu início a uma acção por incumprimento, estes elementos deveriam estar disponíveis no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [28].

47. A Áustria procura agora apoiar-se no estudo Eisner (2007) para impugnar os elementos científicos apresentados pela Comissão. Na minha perspectiva, no entanto, não é possível invocar aquele estudo – que foi concluído em 6 de Dezembro de 2007, isto é, muito depois de o prazo para dar cumprimento ao parecer fundamentado ter terminado (15 de Fevereiro de 2007) – para compensar a manifesta falta de justificação técnica para as reduções feitas em 1999 e 2001. Consequentemente, a Áustria não aduziu informação científica relevante que demonstre que as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves podiam ser cumpridas reduzindo a ZPE de Niedere Tauern.

48. Acresce que o argumento da Áustria, de que uma obrigação de alargar o sítio à sua delimitação original tem de estar baseada em dados certos, não tem apoio na letra da directiva aves; e que não foi apresentada ao Tribunal de Justiça nenhuma informação científica que demonstre que o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves poderia ser cumprido classificando outros sítios como ZPE em relação às espécies de aves identificadas pela Comissão.

49. Por conseguinte, considero ser procedente este fundamento de acusação.

O segundo fundamento de acusação – inexistência de um regime legal efectivo para as ZPE

50. Em abono da clareza, dividirei a minha análise do segundo fundamento de acusação em duas partes. Considerarei, primeiro, o argumento geral de princípio da Comissão quanto ao alcance da discricionariedade de

26 — Acórdão de 6 de Novembro de 2003, Comissão/Reino Unido (C-434/01, Colect., p. I-13239, n.º 21 e jurisprudência citada). V. também acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 16 *supra*, n.º 167.

27 — De acordo com a jurisprudência assente do Tribunal, o «Inventory of Important Bird Areas in the European Community» («Inventário das áreas importantes para a avifauna na Comunidade Europeia»), publicado em 1989 e em 2000, e conhecido por «IBA 1989» e «IBA 2000», respectivamente, é considerado o estudo com maior autoridade: v. acórdão Comissão/Irlanda, já citado na nota 16 *supra*, n.ºs 40 e 48. No presente processo, a Comissão apoiou-se em dois relatórios: Lentner (2004) e Gallaun et al (2006).

28 — V. acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 16 *supra*, n.º 47 e jurisprudência citada.

que os Estados-Membros gozam na forma como transpõem as directivas aves e habitats (a questão que determinou a intervenção da Alemanha neste processo). Prosseguirei, depois, examinando, *Land* por *Land*, as acusações específicas da Comissão.

A margem de apreciação

51. A Comissão argumenta que, para efectuar uma transposição adequada das directivas aves e habitats, têm de ser adoptadas medidas de conservação especial numa forma que garanta a introdução de obrigações e proibições com força legal vinculativa para conferir protecção às ZPE, e que essas medidas têm de ser adoptadas no mesmo texto legislativo que classifica a zona como ZPE.

52. A Áustria argumenta que a letra das directivas aves e habitats não impõe a forma das medidas exigidas para a sua transposição. Apenas é necessário prever o estabelecimento de proibições específicas nos casos em que existam indícios de que é provável a deterioração das condições existentes num sítio. Além disso, nos casos em que os sítios são objecto de medidas de conservação geral nos termos de normas nacionais que protegem todas as espécies, existe uma protecção *de facto* para além da exigida pela directiva aves.

53. O Governo alemão argumenta que não é necessário estabelecer obrigações e proibições específicas para cada ZPE num acto jurídico vinculativo.

54. Na minha perspectiva, a alegação principal da Comissão de que as medidas de conservação especial têm de ser adoptadas através de obrigações e proibições vinculativas não é sustentada pelos princípios gerais do direito comunitário nem pela letra das directivas aves ou habitats [29].

55. É uma regra jurídica comummente aceite que, de acordo com o artigo 249.º, terceiro período, CE [30], uma directiva tem força obrigatória em relação a cada um dos Estados-Membros a que é dirigida quanto ao resultado a alcançar, mas deixa aos órgãos nacionais a escolha da forma e meios de transposição [31]. Daqui decorre que a Áustria, tal como qualquer outro Estado-Membro, pode escolher a forma e os meios para efectuar a transposição das directivas aves e habitats.

56. Na audiência, a Comissão reconheceu que nada, na letra da directiva aves ou na da directiva habitats, sugere que a protecção legal das ZPE tem que estar incorporada no mesmo acto que classifica um sítio como

29 — A partir daqui, as referências feitas às directivas aves e habitats reportam-se às disposições específicas ora em questão – o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, e o artigo 6.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 7.º, da directiva habitats.

30 — Actual artigo 288.º TFUE.

31 — No contexto presente, v. acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 16 *supra*, n.º 157 e jurisprudência citada.

ZPE. De igual modo, a letra das directivas não impõe que as medidas de conservação especial só possam assumir a forma de obrigações e proibições específicas.

57. Assim, parece-me que uma abordagem que pretende impor a forma e os meios de transposição é incompatível tanto com a letra da legislação específica aqui em questão como com os princípios gerais de direito comunitário.

58. Diversas outras considerações militam também contra a abordagem defendida pela Comissão.

59. As directivas aves e habitats têm objectivos semelhantes, nomeadamente, contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e, no caso das aves, de todas as espécies que vivem naturalmente no estado selvagem [32]. As ZPE estabelecidas ao abrigo da directiva aves devem ser integradas no âmbito da Natura 2000, que está estabelecida como uma rede ecológica europeia coerente ao abrigo da directiva habitats [33]. Por conseguinte, tal como declarei no processo Stadt Papenburg [34], existe uma relação estreita entre as duas directivas pelo que deveriam ser interpretadas de forma coerente.

60. O artigo 6.º, n.º 1, da directiva habitats expõe uma quantidade de medidas passíveis de ser adoptadas para as ZEC, incluindo medidas regulamentares, administrativas ou contratuais que satisfaçam as exigências ecológicas dos habitats naturais das espécies em questão. Os Estados-Membros deveriam ter a possibilidade de recorrer a um conjunto de opções similar quando adoptam medidas de conservação especial ao abrigo da directiva aves [35].

61. A este respeito, o artigo 4.º, n.os 1 e 2, da directiva aves dispõe que o objectivo das medidas de conservação especial respeitantes ao habitat das espécies mencionadas no anexo I e para as espécies migratórias não referidas no anexo I é garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução na sua área de distribuição. Para transpor essa obrigação, os Estados-Membros têm de avaliar e adoptar medidas adequadas para garantir que um habitat é preservado, mantido e/ou restabelecido a fim de satisfazer os objectivos do artigo 4.º, n.º 1 e 2, da directiva aves. Mas, tal não implica que, para levar a efeito as directivas aves e habitats, *apenas* podem ser utilizadas medidas que estabelecem proibições e obrigações. Também não significa que têm de ser utilizadas proibições e obrigações em todos os casos (mesmo nos casos em que também foram adoptadas outras medidas).

32 — Artigo 1.º da directiva aves e artigo 2.º da directiva habitats.

33 — Artigo 3.º, n.º 1, e sétimo considerando da directiva habitats.

34 — N.º 34 das minhas conclusões no processo Stadt Papenburg (acórdão de 14 de Janeiro de 2010, C-226/08, Colect., p. I-131).

35 — A ZEC é introduzida na directiva habitats, v. n.os 8 a 11 *supra*. A ZPE é a classificação paralela para sítios ao abrigo da directiva aves.

62. Por exemplo, as proibições são um instrumento útil para conceder protecção contra uma fonte de prejuízo identificada. De forma idêntica, as obrigações são úteis nos casos em que a pessoa que deveria ser objecto da norma é facilmente identificável. No entanto, estas medidas não abrangerão necessariamente todas as eventualidades. Assim, também poderão não ser adequadas para conferir uma protecção eficaz contra um prejuízo potencial não completamente identificado. Nesse caso, pode ser necessário conferir poderes às autoridades competentes para adoptarem uma acção de carácter positivo, em vez de reagir impondo proibições e obrigações.

63. A necessidade de estabelecer medidas de conservação especial tem de estar também sujeita a revisão. As condições ambientais mudam. Os Estados-Membros necessitam, por isso, de dispor de um certo grau de flexibilidade nas ferramentas que utilizam [36].

64. A Comissão argumenta que os Estados-Membros não podem utilizar medidas diferentes em regiões diferentes. Discordo. A directiva aves exige que os Estados-Membros adoptem medidas que sejam adequadas às espécies em causa. Inevitavelmente, podem ser adequadas medidas diferentes para proteger uma espécie que nidifica em pradarias, comparativamente com uma espécie que vive em florestas e nidifica em árvores. As medidas diferirão também conforme sejam necessárias para preservar, manter ou restabelecer uma diversidade e uma área de habitats suficientes para a conservação das aves.

65. Em conformidade, parece-me que os Estados-Membros têm de dispor de um amplo conjunto de medidas à escolha, a fim de levar a efeito as directivas aves e habitats.

66. A Comissão apresenta três alegações específicas a respeito da natureza das medidas de conservação especial que considera que os Estados-Membros devem adoptar. Em primeiro lugar, a designação do sítio e as medidas relevantes têm que ser publicitadas num instrumento com força obrigatória susceptível de ser imposto a terceiros. Em segundo lugar, os Estados-Membros têm que estabelecer medidas para garantir que os objectivos

36 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Áustria (C-209/04), já referido na nota 2 *supra*, n.º 20. Nesse processo, a questão era a classificação de sítios, que o Tribunal de Justiça descreve como sendo objecto de uma obrigação permanente. O mesmo princípio se aplica igualmente ao estabelecimento de medidas de conservação.

particulares das directivas aves e habitats são satisfeitos. Em terceiro lugar, as medidas de conservação especial têm de ser específicas: isto é, têm que se aplicar a uma ZPE específica tendo em conta as suas características e condições ambientais e as espécies particulares que abriga.

67. Antes de me ocupar destas alegações, é importante sublinhar dois pontos subjacentes.

68. Primeiro, em acções por incumprimento como esta é sobre a Comissão que recai o ónus de demonstrar que o Estado-Membro não transpôs as directivas aves e habitats [37]. Por conseguinte, a Comissão tem de identificar a deficiência na protecção que, segundo ela, subsiste relativamente a uma espécie específica e/ou ao seu habitat. Segundo, os Estados-Membros estão também sujeitos a uma obrigação de cooperar com a Comissão fornecendo informação acerca da situação dentro dos seus respectivos territórios. Isto é assim, particularmente, em casos como o presente, em que a informação detalhada acerca das características ambientais de um sítio em particular e das espécies que nele se encontram é vital para avaliar se estão instituídas medidas efectivas para conferir uma protecção adequada. Sem essa cooperação é difícil para a Comissão obter os elementos necessários para desempenhar as suas funções nos termos do artigo 211.º CE [38] e velar pela aplicação de facto das directivas [39].

Instrumento com força legal obrigatória

69. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as disposições de uma directiva devem ser executadas com força obrigatória incontestável, com a especificidade, a precisão e a clareza requeridas, a fim de que se cumpra a exigência da segurança jurídica que requer que, no caso de a directiva ter por fim criar direitos para os particulares, os beneficiários sejam colocados em condições de conhecer a plenitude dos seus direitos [40].

70. Concordo com a Comissão em que o princípio da segurança jurídica exige que a designação de ZPE e as medidas introduzidas para as proteger têm de ser adoptadas de forma a permitir que os sujeitos de direito afectados por essas medidas possam conhecer o alcance dos seus direitos e obrigações. Isto foi já reconhecido pelo Tribunal de Justiça, que declarou que as ZPE devem necessariamente possuir força obrigatória incontestável [41].

37 — Acórdão Comissão/Reino Unido, já referido na nota 26 *supra*, n.º 21 e jurisprudência citada; v. também acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 16 *supra*, n.º 167.

38 — Actual artigo 17.º do TUE para as funções gerais da Comissão.

39 — Acórdão de 16 de Julho de 2009, Comissão/Irlanda (C-427/07, Colect., p. I-6277, n.º 105).

40 — Acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 39 *supra*, n.º 55 e jurisprudência citada.

41 — Acórdão de 27 de Fevereiro de 2003, Comissão/Bélgica (C-415/01, Colect., p. I-2081, n.ºs 21 e 22).

Medidas de transposição específicas

71. A Comissão alega que a transposição realizada na Áustria é inadequada porque a legislação que transpõe a directiva se refere meramente ao objectivo geral de «manter e restabelecer um estado de conservação favorável em conformidade com a directiva aves» [42], em vez de repetir os objectivos expressos nas directivas aves e habitats.

72. A jurisprudência do Tribunal de Justiça mostra, contudo, que não é necessário que as medidas de transposição reproduzam formal e textualmente as directivas [43]. De qualquer modo, mesmo se a letra da directiva for reproduzida textualmente, tal não significa que a técnica que consiste em «copiar e colar» resulte numa transposição fiel. Para determinar se foi levada a cabo uma transposição adequada, é sempre necessário considerar a eficácia da medida de transposição na sua totalidade e se alcança os objectivos específicos da directiva em questão.

73. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que os objectivos do artigo 4.º, n.os 1 e 2, da directiva aves impõem aos Estados-Membros que confiram às ZPE um regime de protecção legal susceptível de assegurar, em particular, a sobrevivência e a reprodução das espécies de aves mencionadas no seu anexo I, assim como a reprodução, muda e invernada de espécies migratórias não referidas no anexo I cuja ocorrência seja regular. Em especial, a protecção das ZPE não pode ser limitada a evitar os efeitos nocivos da actividade humana, mas tem também que incluir medidas de carácter positivo para preservar ou melhorar o estado da zona, consoante o caso [44].

74. Daqui decorre que avaliar se um Estado-Membro transpôs exactamente uma directiva nunca pode ser um mero exercício semântico. Pelo contrário, há que apreciar se as medidas nacionais levam a efeito os objectivos das directivas aves e habitats.

Medidas específicas para ZPE específicas

75. A alegação, pela Comissão, de que as medidas têm de ser específicas não pode ser avaliada em abstracto. Para demonstrar que o seu segundo fundamento de acusação é procedente, a Comissão tem de apresentar ao Tribunal de Justiça prova de que as suas preocupações são justificadas. Uma cláusula geral pode constituir uma transposição adequada se for claro que leva a efeito as exigências das directivas aves e habitats por parte das

42 — Este texto, dado a título de exemplo pela Comissão no n.º 68 da sua réplica, é extraído da legislação do *Land* da Estíria.

43 — Acórdão Comissão/Áustria (C-507/04), já referido na nota 2 *supra*, n.º 89.

44 — Acórdão de 11 de Dezembro de 2008, Comissão/Grécia (C-293/07, n.os 22 a 24).

autoridades nacionais que aplicam a lei e das pessoas que são afectadas pelas disposições [45].

76. Mais ainda, visto que é sobre ela que recai o ónus da prova, se a Comissão pretende formular uma acusação baseada numa falta de disposição específica [46]. Tem de demonstrar que não houve protecção de uma espécie particular em relação à qual (ou ao seu habitat) existe uma preocupação identificada.

77. A Comissão optou por apresentar o segundo fundamento de acusação de uma maneira muito geral. Refere-se a extractos das disposições legislativas de vários *Länder* da Áustria. Não identifica as espécies de aves nem as características ambientais dos habitats relevantes relativamente às quais alega que a situação é preocupante e, em geral, não fornece qualquer prova para justificar essa preocupação. Ao pleitear a sua causa desta forma, a Comissão não satisfaz o ónus da prova no que respeita às suas alegações de que a Áustria não adoptou medidas específicas.

78. O Tribunal é além disso afectado na sua avaliação pelo facto de nenhuma das partes ter fornecido uma explicação clara do quadro legislativo de transposição das directivas aves e habitats na Áustria. Nem é explicada com clareza a situação em cada *Land*. O Tribunal de Justiça dispõe apenas de extractos seleccionados de legislação que foram apresentados pela Comissão e pela Áustria em apoio das suas respectivas posições. Não dispõe do quadro completo.

79. Para sumarizar as minhas conclusões sobre o segundo fundamento do pedido da Comissão: não subscrevo o argumento geral de princípio da Comissão quanto aos meios limitados através dos quais os Estados-Membros podem transpor adequadamente as directivas aves e habitats. Indiquei, *Land* por *Land*, a medida limitada na qual considero que a Comissão demonstrou ter direito a que seja dado provimento ao seu pedido. Tal não significa que estou convencida de que, relativamente a todos os outros aspectos, a Áustria cumpriu plenamente as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos das duas directivas invocados pela Comissão. É antes a consequência inevitável da forma como a Comissão apresentou o caso. Em conclusão, não penso que seja correcto que, em acções por incumprimento contra um Estado-Membro, o Tribunal de Justiça se entregue a um aprofundado trabalho de detective para colmatar as deficiências de argumentação da Comissão.

45 — Acórdão Comissão/Irlanda, já referido na nota 39 *supra*, n.º 54 e jurisprudência citada; relativamente à transposição da directiva habitats, v. também acórdão Comissão/Reino Unido, já citado na nota 18 *supra*, n.º 21.

46 — O acórdão de 18 de Março de 1999, Comissão/França (C-166/97, Colect., p. I-1719), é exemplo de um processo em que a Comissão fez uma acusação específica de que um Estado-Membro não tinha instituído medidas de conservação especial ao abrigo da directiva aves relativamente a uma zona específica (um ambiente de zona húmida no estuário do Sena). V. também o acórdão de 27 de Outubro de 2005, Comissão/Grécia (C-166/04).

As acusações específicas da Comissão

Burgenland e Viena

80. Antes de considerar a situação em cada um dos outros *Länder* da Áustria em pormenor, gostaria de tratar brevemente os *Länder* de Burgenland e Viena. A Comissão inclui os dois *Länder* no seu segundo fundamento de acusação. No entanto, a Comissão também declara que não estavam designadas *nenhumas* ZPE nesses *Länder* no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [47]. Não é possível avaliar a adequação da protecção legal para sítios que não foram classificados como ZPE. A posição da Comissão é por isso contraditória em si mesma. A Comissão não incluiu na sua petição nenhuma alegação de que não haviam sido designadas quaisquer ZPE no Burgenland e em Viena no termo do prazo fixado no parecer fundamentado. Por conseguinte, essa acusação é irrelevante para efeitos da forma de declaração pretendida (não conferir protecção legal a ZPE já designadas). Em conformidade, vou ignorar esta parte da segunda acusação da Comissão.

47 — A legislação que designa ZPE no Burgenland e Viena não foi notificada à Comissão antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado. A legislação respeitante a Viena foi adoptada em 17 de Outubro de 2007. Não tenho informação que confirme a(s) data(s) em que a legislação para o Burgenland foi adoptada.

Caríntia

81. É consensual que, na Caríntia, só tinha sido classificado como ZPE um sítio no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [48]. Na sua réplica, a Comissão pretendeu aparentemente incluir, pela primeira vez, *todas* as ZPE existentes no *Land* da Caríntia no âmbito do segundo fundamento da sua acusação [49], mas seguidamente contrariou essa impressão ao declarar que este fundamento de acusação só dizia respeito a parte da ZPE de Flachwasserbiotop Neudenstein.

82. A Comissão alega que a legislação ao abrigo da qual o sítio de Flachwasserbiotop Neudenstein foi classificado é deficiente na medida em que não inclui um mapa que mostre os limites do sítio. A Comissão também alega que não existe nenhuma indicação das espécies que estão protegidas ou dos objectivos de protecção e conservação das espécies para as quais o sítio constitui habitat.

83. Concordo com a Comissão em que os limites do sítio têm de ser estabelecidos de uma maneira simultaneamente clara e vinculativa para terceiros, pelas razões apresentadas no n.º 70 *supra*.

48 — O sítio de Flachwasserbiotop Neudenstein foi designado zona de protecção especial pelo Regulamento do Governo da Caríntia, de 15 de Junho de 2005 (LGBl n.º 47/2005).

49 — No n.º 52 da réplica da Comissão é feita referência a 12 outros sítios.

84. Não concordo que a clareza necessária apenas possa ser alcançada através do fornecimento de um mapa. Dependendo da complexidade da forma do sítio em questão, pode ser possível designar um sítio por referência a uma série de coordenadas que expressem a latitude e a longitude de determinados pontos ao longo do seu perímetro, eventualmente relacionando também estas com outras características geográficas particularmente evidentes. Noutras circunstâncias, pode ser necessário um mapa.

85. No caso presente, não existe qualquer informação que indique que os limites do sítio de Flachwasserbiotop Neudenstein estão claramente definidos, de forma acessível a terceiros, num mapa ou por outros meios.

86. Olhando para o regulamento que designa a ZPE, parece-me que, embora confira um certo grau de protecção, o mesmo não introduz medidas para dar pleno efeito aos artigos 6.º, n.º 2, e 7.º, da directiva habitats, na medida em que não prevê que as autoridades competentes adoptem medidas de carácter positivo para evitar a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas.

87. Por conseguinte, considero que a petição da Comissão é procedente no que respeita à não satisfação das exigências da directiva aves de introduzir medidas que mostrem a delimitação da ZPE de «Flachwasserbiotop Neudenstein» e à não satisfação das exigências dos artigos 6.º, n.º 2, e 7.º, da directiva habitats.

88. A Comissão também alega que deveriam ser adoptadas medidas específicas para espécies particulares e para os seus habitats. Contudo, na falta de qualquer informação sobre as espécies existentes e sobre se o seu habitat necessita de protecção de modo a cumprir os objectivos das directivas aves e habitats, considero este fundamento de acusação improcedente, pelas razões apresentadas no n.º 77.

Baixa Áustria

89. A Comissão declara que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, tinha sido classificado como ZPE um sítio [50], mas que o regime de protecção legal para esse sítio é inadequado porque não contempla medidas específicas para espécies particulares de aves e para os seus habitats.

50 — O sítio de Tullnerfelder Donau-Auen, classificado nos termos da LG.5505-1, de 2001 (Lei do Parque Nacional da Baixa Áustria).

90. A Áustria argumenta que o referido sítio está coberto por legislação existente que protege todas as aves que vivem naturalmente no estado selvagem na acepção da directiva. Declara-se que os objectivos da legislação existente são atingir um estado de conservação favorável e proteger aquilo que é descrito como espécies prioritárias e habitats prioritários.

91. A Comissão apresentou a sua causa em abstracto. Não identificou as espécies particulares de aves e os seus habitats relativamente aos quais considera deveriam ser tomadas medidas específicas nem as preocupações que tem em relação a essas espécies e seus habitats. Por conseguinte, considero este fundamento de acusação improcedente a esse respeito [51].

Alta Áustria

92. A Comissão confirma que lhe foram notificados onze sítios designados como ZPE, mas alega que não existe nenhuma protecção legal para cinco deles [52] e que a protecção legal para os outros seis é inadequada [53].

93. A acusação da Comissão é claramente procedente a respeito das cinco ZPE relativamente às quais não houve notificação de nenhumas medidas.

94. As medidas para as ZPE de Ettenau, Traun-Donau-Auen e Frankinger Moos [54] parecem ser inadequadas, na medida em que as espécies migratórias de aves (não referidas no anexo I) não estão incluídas no âmbito da legislação. Portanto, o pedido da Comissão é procedente quanto à sua acusação segundo a qual não foi conferida protecção legal adequada nos termos do artigo 4.º, n.os 1 e 2, da directiva aves.

95. Também não é claro que medidas, se algumas há, podem ser tomadas pelas autoridades competentes para evitar «a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas», de acordo com os artigos 6.º, n.º 2, e 7.º, da directiva habitats (para os sítios das ZPE de Ettenau, Traun-Donau-Auen e Frankinger Moos). As medidas respeitantes às ZPE de Dachstein, Unterer Inn e Parque Nacional de Kalkalpen [55] também parecem ser inadequadas neste ponto.

96. A acusação da Comissão é, portanto, procedente a este respeito.

51 — V. n.º 77 *supra*.

52 — Os sítios de Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal e Untere Traun.

53 — Os sítios de Ettenau, Traun-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein e Unterer Inn, e o Parque Nacional de Kalkalpen.

54 — A legislação do *Land* pode ser encontrada como a seguir se indica: Ettenau – LGBl n.º 110/2005, Traun-Donau-Auen LGBl n.º 32/2004, Frankinger Moos LGBl n.º 25/2005.

55 — A legislação do *Land* pode ser encontrada como a seguir se indica: Dachstein – LGBl n.º 6/2005, Unterer Inn – LGBl n.º 69/2004, Parque Nacional de Kalkalpen – LGBl n.º 58/2005.

97. A Comissão também argumenta que a protecção legal tem de ser especificamente focalizada, mas, uma vez mais, não identificou, a respeito dos sítios de Dachstein, Unterer Inn e Parque Nacional de Kalkalpen, as espécies para as quais considera deveriam ser estabelecidas medidas específicas nem as preocupações que tem em relação a elas e aos seus habitats. Este fundamento de acusação é, em conformidade, improcedente a esse respeito [56].

Salzburgo

98. A Comissão declara que lhe foram notificadas medidas de protecção legal para 15 ZPE neste *Land* [57]. Retirou a sua acusação relativamente a nove destes sítios.

99. A Comissão mantém a sua acusação relativamente a seis sítios: Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor e Hohe Tauern. A Áustria confirma que para os sítios de Bürmooser-Moor e Salzachauen não tinha sido instituída qualquer protecção no termo do prazo fixado no parecer fundamentado. No que diz respeito ao sítio em Hochgimpling, os regulamentos nacionais foram notificados depois do termo do prazo fixado no parecer fundamentado e, por isso, não podem ser tomados em consideração.

100. Daqui decorre que a acusação da Comissão é procedente relativamente àquelas três ZPE [58].

101. A Áustria argumenta que a legislação respeitante aos sítios de Oichtenriede e Wallersee-Wengermoor estabelece disposições similares às que foram aceites pela Comissão como conferindo protecção legal adequada para o sítio de Winklmoos, relativamente ao qual retirou a sua acusação. Na defesa da Áustria, a legislação é descrita como tendo sido promulgada – que entendo no sentido de ter sido tornada pública – em 1 de Julho de 2006. No entanto, a Comissão alega que não lhe foram notificadas nenhumas medidas de transposição para aqueles dois sítios.

102. Os Estados-Membros têm o dever, por força das directivas aves e habitats, de transpor as directivas e de notificar as medidas de transposição [59]. Portanto, na falta de informação no sentido de que foram devidamente notificadas medidas estabelecendo uma protecção legal adequada para os sítios de Oichtenriede e Wallersee-Wengermoor, considero a acusação da Comissão procedente a este respeito.

56 — V. n.º 77 *supra*.

57 — Klemmerich, Dürrnbachhorn, Martinsbichl, Hochgimpling, Joching, Weidmoos, Winklmoos, Gernfilzen-Bannwald, Kematen, Obertauren-Hundsfeldmoor, Salzachauen, Oichtenriede, Bürmooser-Moor, Wallersee-Wengermoor e Hohe Tauern.

58 — Acórdão Comissão/Irlanda (C-418/04), já referido na nota 16 *supra*, n.º 74.

59 — O artigo 18.º da directiva aves e o artigo 23.º da directiva habitats deveriam ter sido plenamente transpostos na Áustria em 1 de Janeiro de 1995. V. também acórdão Comissão/Irlanda (C-427/07), já referido na nota 39 *supra*, n.os 105 a 108, sobre o dever de notificar a transposição à Comissão.

103. Relativamente ao sítio de Hohe Tauern, a Áustria alega que a protecção é conferida pela legislação do *Land* LGBl N.º 58/2005 e pela lei do *Land* de Salzburgo relativa à protecção da natureza («Salzburger Naturschutzgestz»). Embora estas medidas estabeleçam um certo grau de protecção da vida selvagem com ocorrência na ZPE de Hohe Tauern, não parecem dar pleno efeito aos artigos 6.º, n.º 2, e 7.º da directiva habitats, na medida em que não prevêem que as autoridades competentes adoptem medidas de carácter positivo para evitar «a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas». Por conseguinte, considero este fundamento de acusação procedente a respeito de Hohe Tauern, na medida em que a Comissão demonstrou não ter sida conferida protecção legal de acordo com o artigo 6.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 7.º, da directiva habitats.

104. Daqui decorre, na minha opinião, que deve ser dado provimento ao pedido da Comissão relativamente aos seis sítios de Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor e Hohe Tauern.

105. Finalmente, quanto a Hohe Tauern, a Comissão argumentou que a protecção legal tem de ser especificamente focalizada. Uma vez mais, a Comissão não identificou as espécies para as quais considera deveriam ser estabelecidas medidas de conservação específicas nem as preocupações que tem em relação a essas espécies e aos seus habitats. Por conseguinte, considero este fundamento de acusação improcedente a esse respeito [60].

Estíria

106. A Comissão reconhece que existe um regime de protecção legal para cada ZPE classificada, ao abrigo da lei do *Land* relativa à protecção da natureza [61], mas alega que é demasiado geral para satisfazer as exigências das directivas aves e habitats. Uma vez mais, a Comissão não identificou as espécies para as quais considera deveriam ser tomadas medidas específicas nem as preocupações que tem em relação a essas espécies e aos seus habitats. Em conformidade, considero este fundamento de acusação improcedente a esse respeito [62].

Tirol

107. A Comissão alega que a legislação existente [63] prevê uma competência geral [64] para adoptar medidas de conservação específicas destinadas a conferir protecção legal para

60 — V. n.º 77 *supra*.

61 — A Lei de Protecção da Natureza da Estíria, de 1976 (NschG 1976), LGBl n.º 65, modificação publicada na LGBl n.º 71/2007, de 22 de Maio.

62 — V. n.º 77 *supra*.

63 — A Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) (Lei do *Land* do Tirol relativa à protecção da natureza), de 12 de Maio de 2004.

64 — Artigo 14.º, n.º 3, da TNSschG.

efeitos da directiva aves. Contudo, nenhuma dessas medidas foi adoptada no termo do prazo fixado no seu parecer fundamentado.

108. A Áustria não contesta que essa é a situação.

109. Como já recordei, o Tribunal de Justiça considera de especial importância a transposição exacta das directivas aves e habitats [65]. Além disso, o princípio da segurança jurídica exige que o quadro de transposição seja preciso e claro. Na minha opinião, tal não pode ser assegurado mediante referência a uma competência geral ao abrigo da qual não são, seguidamente, estabelecidas quaisquer medidas com força obrigatória [66].

110. Por conseguinte, sou de opinião que a acusação da Comissão é procedente relativamente ao Tirol.

Vorarlberg

111. A Comissão alega que não estão instituídas nenhumas medidas específicas que estabeleçam objectivos específicos de protecção e conservação ou que imponham obrigações ou proibições para os sítios classificados como ZPE neste *Land*.

112. Contudo, uma vez mais, a Comissão não identificou as espécies para as quais considera deveriam ser tomadas medidas específicas nem as preocupações que tem em relação a essas espécies e aos seus habitats. Por conseguinte, considero que a acusação da Comissão é improcedente a esse respeito [67].

Despesas

113. Tanto a Comissão como a Áustria pediram a condenação da outra parte nas despesas. Na minha análise, só há que dar provimento a uma parte do pedido da Comissão.

114. Em conformidade com o artigo 69.º, n.º 3, primeiro período, do Regulamento de Processo, cada uma das partes deverá suportar as suas próprias despesas.

65 — N.º 34.

66 — V. acórdão de 25 de Maio de 1982, Comissão/Holanda (96/81, Recueil, p. 1791, n.º 12).

67 — V. n.º 77 *supra*.

Conclusão

115. À luz das considerações acima expostas, proponho que o Tribunal de Justiça:

1) declare que a Áustria não cumpriu a obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 79/406/CEE do Conselho relativa à conservação das aves selvagens («directiva aves»), ao não designar (no sítio de Hansag, no *Land* de Burgenland) e não delimitar correctamente, no sítio de Niedere Tauern, no *Land* da Estíria, em conformidade com critérios ornitológicos, os territórios austríacos mais apropriados, em número e em extensão, como zonas de protecção especial para a conservação de espécies de aves, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva relativa à conservação das aves selvagens;

2) declare que a Áustria não conferiu protecção legal adequada no que respeita aos seguintes pontos:

— no *Land* da Caríntia, em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, ao não delimitar a extensão da ZPE de Flachwasserbiotop Neudenstein num instrumento susceptível de ser publicado e que possa ser invocado por terceiros, e ao não ter transposto de forma completa os artigos 6.º, n.º 2, e 7.º da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (directiva habitats) relativamente a essa ZPE;

— no *Land* da Alta Áustria, em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, ao não ter transposto de forma completa os artigos os artigos 6.º, n.º 2, e 7.º da directiva habitats relativamente às ZPE de Maltsch,

Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal, Untere Traun, Ettenau, Traun-Donau-Auen e Frankinger Moos, e ao não ter transposto de forma completa os artigos os artigos 6.º, n.º 2, e 7.º da directiva habitats relativamente aos sítios das ZPE de Dachstein e Unterer Inn e do Parque Nacional de Kalkalpen;

— no *Land* de Salzburgo, em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, ao não ter transposto de forma completa os artigos os artigos 6.º, n.º 2, e 7.º da directiva habitats relativamente aos sítios de Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor, e ao não ter transposto de forma completa os artigos os artigos 6.º, n.º 2, e 7.º da directiva habitats relativamente ao sítio de Hohe Tauren;

— no *Land* do Tirol, em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves, ao não ter transposto de forma completa os artigos os artigos 6.º, n.º 2, e 7.º da directiva habitats relativamente às ZPE já designadas.

3) julgue a acção improcedente quanto ao restante;

4) condene cada uma das partes a suportar as suas próprias despesas.