

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

JULIANE KOKOTT

apresentadas em 14 de Setembro de 2006 ¹

I — Introdução

1. No presente processo, a Comissão demanda mais um Estado-Membro devido a uma classificação insuficiente de determinadas zonas de protecção especial para aves (a seguir «ZPE»), segundo a Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação de aves selvagens² (a seguir «directiva aves»). A Comissão já conseguiu sentenças condenatórias dos Países Baixos³, da França⁴, da Finlândia⁵ e de Itália⁶ por violações semelhantes. Estão igualmente pendentes proces-

sos contra a Grécia⁷ e Espanha⁸. A Comissão está ainda a preparar um outro processo contra Portugal⁹.

2. A questão central deste processo é a prova de que um Estado-Membro ainda não classificou todos os sítios a classificar como zona de protecção especial. A Comissão baseia-se no presente caso nos dados relativos à Irlanda constantes de um recenseamento de sítios ornitológicos importantes na Europa, tornada pública em 2000 pela organização não governamental BirdLife International, uma associação internacional de cúpula de organizações nacionais de protecção das aves [a seguir «IBA 2000», IBA significa Important Bird Area (sítio ornitológico importante) ou Important Bird Areas (sítios ornitológicos importantes)]¹⁰.

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p.125.

3 — Acórdão de 19 de Maio de 1998, Comissão/Países Baixos (C-3/96, Colect., p. I-3031).

4 — Acórdão de 26 de Novembro de 2002, Comissão/França (C-202/01, Colect., p. I-11019).

5 — Acórdão de 6 de Março de 2003, Comissão/Finlândia (C-240/00, Colect., p. I-2187).

6 — Acórdão de 20 de Março de 2003, Comissão/Itália (C-378/01, Colect., p. I-2857).

7 — V. as minhas conclusões da presente data, no processo C-334/04.

8 — V. as minhas conclusões da presente data, no processo C-235/04.

9 — Comunicado de imprensa IP/05/45 da Comissão de 14 de Janeiro de 2005.

10 — Heath, M. F. & M. I. Evans, *Important Bird Areas in Europe. Priority sites for conservation. Volume 2: Southern Europe*, BirdLife Conservation Series n.º 8, vol. II, Cambridge (2000), pp. 261 e segs.

3. No presente processo, a Comissão faz ao mesmo tempo novas acusações relativamente à protecção das ZPE. A Irlanda não transpôs correctamente para o direito nacional ou aplicou de modo incorrecto disposições importantes de protecção constantes da directiva aves e 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 selvagens¹¹ (a seguir «directiva habitats»).

II — Fase pré-contenciosa e pedidos das partes

4. A acção da Comissão assenta em diversos procedimentos pré-contenciosos, que a Comissão instaurou através de várias notificações para cumprir, nos termos do artigo 226.º CE, em 1998, 2000 e 2001. Seguiu-se um parecer fundamentado em 2001, assim como dois outros transmitidos com data de 11 de Julho de 2003. Estes dois últimos pareceres fundamentados resumiam todos os motivos de censura que são objecto da presente acção. A Comissão fixou um último prazo de dois meses à Irlanda para pôr fim às violações do direito comunitário acima enunciadas. A Irlanda reconhece que este prazo terminou a 11 de Setembro de 2003¹².

5. A Comissão não ficou satisfeita com a subsequente resposta da Irlanda e propôs, por isso, a presente acção em 29 de Setembro de 2004. Conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1. declarar que a Irlanda,

- (a) por não ter classificado, desde 1981, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE relativa à conservação das aves selvagens, todos os territórios mais apropriados em número e em extensão para as espécies mencionadas no Anexo I da Directiva 79/409/CEE, assim como para as espécies migratórias cuja ocorrência seja regular;
- (b) por não ter estabelecido, desde 1981, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 79/409/CEE, o regime de protecção legal necessário para aqueles territórios;
- (c) por não ter assegurado que, desde 1981, as disposições do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, seriam aplicadas em zonas que deviam ter sido classificadas como zonas de protecção especial, por força da Directiva 79/409/CEE;
- (d) por não ter assegurado a transposição completa e correcta e não ter aplicado os requisitos do segundo período do artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 79/409/CEE;

¹¹ — JO L 206, p. 7.

¹² — N.º 91 da contestação.

(e) por não ter adoptado, no que se refere às zonas de protecção especial na acepção da Directiva 79/409/CEE, todas as medidas necessárias ao cumprimento das disposições do artigo 6.º, n.ºs 2, 3, e 4, da Directiva 92/43/CEE relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, e por não ter tomado, no que se refere a actividades recreativas nos sítios previstos para serem sujeitos ao artigo 6.º, n.º 2, da Directiva 92/43/CEE, todas as medidas necessárias ao cumprimento do disposto no referido artigo 6.º, n.º 2;

(f) por não ter adoptado todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao artigo 10.º da Directiva 79/409/CEE;

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força daqueles artigos das referidas directivas;

2. condenar a Irlanda nas despesas.

6. A Irlanda conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1. julgar a acção improcedente ou, subsidiariamente, limitar cada constatação de incumprimento do direito comunitário por parte

da Irlanda, efectuada pelo Tribunal de Justiça, aos objectos específicos;

2. condenar cada uma das partes a suportar as suas próprias despesas.

7. O Reino de Espanha e a República Helénica intervieram no processo em apoio da posição da Irlanda.

III — Quanto à acção

8. Cada um dos pedidos das partes será, de seguida, analisado por ordem. O enquadramento jurídico será apresentado juntamente com o motivo de censura correspondente apresentado pela Comissão.

A — Quanto ao primeiro pedido formulado — classificação insuficiente das ZPE

9. A Comissão acusa a Irlanda, no seu primeiro pedido, de não ter classificado territórios suficientes, em número e em

extensão, como ZPE para protecção das aves mencionadas no Anexo I e das aves migratórias que não sejam aí mencionadas.

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

Quadro jurídico

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

10. O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves regula quais os territórios que os Estados-Membros devem classificar como ZPE e o n.º 3 do mesmo artigo indica as informações que devem ser transmitidas à Comissão relativamente a essa classificação:

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

«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.

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.

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

a) As espécies ameaçadas de extinção;

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.

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

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.»

11. O nono considerando esclarece esta regra:

«Considerando que a preservação, a manutenção ou o restabelecimento de uma diversidade e de uma extensão suficientes de habitats são indispensáveis para a conservação de todas as espécies de aves; que certas espécies de aves devem ser alvo de medidas de conservação especial relativas ao seu habitat, de modo a garantir a sua sobrevivência e a sua reprodução na sua área de distribuição; que essas medidas devem igualmente ter em conta as espécies migratórias a ser coordenadas com vista à constituição de uma rede coerente.»

Tomada de posição

12. A acusação da Comissão relativamente à classificação insuficiente de territórios

divide-se em três partes: em primeiro lugar, a Irlanda não classificou muitos dos sítios enunciados no IBA 2000 como ZPE; além disso, com frequência as ZPE classificadas são demasiado pequenas, ficando abaixo dos dados referentes à extensão constantes no IBA 2000. Em segundo lugar, a Irlanda está obrigada a classificar novas ZPE para determinadas espécies que ainda não constam do IBA 2000. Em terceiro lugar, a Comissão e a Irlanda discordam na questão de saber se determinadas zonas e partes de território individuais devem ser classificadas como ZPE.

13. Segundo jurisprudência constante, o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves impõe aos Estados-Membros a classificação em ZPE dos territórios que obedeçam aos critérios ornitológicos definidos por estas disposições¹³. Estes territórios são todos os locais que se revelem como os mais apropriados com vista à conservação das espécies em causa¹⁴. Como a Irlanda salientou com razão, sem que a Comissão contestasse, a mera aptidão de um sítio para a conservação de determinadas espécies não é suficiente para fundamentar uma obrigação de classificar esse sítio como ZPE.

14. Se é exacto que os Estados-Membros gozam de uma conhecida margem de apreciação no que se refere à escolha das

13 — Acórdãos Comissão/Itália (já referido na nota 6, n.º 14) e de 2 de Agosto de 1993, Comissão/Espanha (C-355/90, Colect., p. I-4221, n.ºs 26, 27 e 32, a seguir «acórdão Marismas de Santoña»).

14 — Acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.º 62).

zonas de protecção especial, devem, no entanto, decidir da classificação e da delimitação destes territórios exclusivamente com base nos critérios ornitológicos definidos pela directiva. Outras considerações, em particular de índole económica ou social, não devem desempenhar qualquer papel na designação das zonas¹⁵. A obrigação de classificação como ZPE não pode ser contornada pela adopção de outras medidas de conservação especial¹⁶.

1. Quanto ao IBA 2000

15. A Comissão defende a opinião de que o recenseamento IBA 2000 qualifica pelo menos uma parte dos territórios mais apropriados para a conservação das espécies em causa, na acepção do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2 da directiva aves. Como a Irlanda não classificou muitos dos IBA como ZPE e como muitas outras ZPE, localizadas no interior do território dos IBA, não compreendem a extensão integral do território dos respectivos IBA, está provado que a Irlanda não deu cumprimento às obrigações contidas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2 da directiva aves.

15 — Acórdãos Marismas de Santoña (já referido na nota 13, n.º 26), de 11 de Julho de 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Colect., p. I-3805, n.º 26, a seguir «acórdão Lappel Bank»), e acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.ºs 59 e segs.).

16 — Acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.ºs 55 e segs.).

16. O sucesso da acção nestes dois pontos depende, pois, de saber se a diferença entre o IBA 2000 e a classificação irlandesa prova que a Irlanda não deu cumprimento, de modo suficiente, à sua obrigação de classificação de ZPE.

17. Um recenseamento como o IBA 2000 pode essencialmente contribuir para a prova de que um Estado-Membro não deu cumprimento, em medida suficiente, à sua obrigação de classificação de ZPE. O Tribunal de Justiça, tendo em conta o valor científico do IBA 89 e na falta de elementos de prova científicos destinados a demonstrar que as obrigações contidas no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves podiam ser cumpridas através da classificação como ZPE de territórios de extensão inferior à que resulta do IBA 89, considerou que este inventário, apesar de não ser juridicamente vinculativo para os Estados-Membros em causa, pode ser utilizado pelo Tribunal de Justiça como base de referência para apreciar em que medida o Estado-Membro classificou territórios suficientes, em número e em extensão, como zonas de protecção, na acepção das referidas disposições da directiva¹⁷.

18. O IBA 89, elaborado em 1989, é um inventário das zonas de grande interesse para a conservação das aves selvagens na Comu-

17 — Acórdãos Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.ºs 68 a 70) e Itália (já referido na nota 6, n.º 18).

nidade que foi elaborado para a direcção-geral competente da Comissão pelo Grupo Europeu para a Conservação das Aves e dos Habitats, em cooperação com o Conselho Internacional da Preservação das Aves e em colaboração com os peritos da Comissão¹⁸.

19. O IBA 2000 é um inventário mais recente. Recenseia, para a Irlanda, mais 48 novas regiões do que o IBA 89. A aptidão deste novo inventário para valer como meio de prova na aceção acima referida depende de apresentar ou não uma qualidade científica comparável com a do seu predecessor.

20. Os territórios enumerados em ambos os inventários resultam da aplicação de determinados critérios a informações sobre a existência de aves. Os critérios utilizados no IBA 2000 correspondem, em grande medida, aos critérios do IBA 89¹⁹. O aumento de territórios em termos de número e de extensão resulta essencialmente de melhores conhecimentos sobre a existência de aves.

21. A participação da Comissão na elaboração do IBA 89 consistiu quase exclusiva-

mente na verificação de que o trabalho dos ornitólogos respeitou os critérios. Uma vez que os critérios, na sua maioria, são novamente utilizados, a Comissão assume neste aspecto a responsabilidade, pelo menos indirectamente, pelo IBA 2000. Pelo contrário, já no caso do IBA 89, a Comissão pouco podia controlar a recolha de dados, visto que não podia verificar a existência e a distribuição de cada espécie individual de aves em causa. Por conseguinte, também neste aspecto não existe uma diferença significativa entre o IBA 89 e o IBA 2000.

22. O Reino de Espanha, que apoia a Irlanda, questiona relativamente ao IBA 2000 o facto de o inventário ter sido elaborado por organizações não governamentais. Tal objecção é fundada, mas não põe em causa a qualidade científica do inventário²⁰. A editora é a BirdLife International, uma associação de organizações nacionais para a protecção das aves, que já tinha participado no IBA 89 sob a designação de Conselho Internacional para a Protecção das Aves. O então igualmente participante Grupo Europeu para a Conservação das Aves era um grupo de peritos *ad hoc* desse conselho. A BirdLife garante, assim, a continuidade do trabalho de recenseamento de territórios.

18 — Acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.º 68).

19 — V., para mais detalhe, as minhas conclusões da presente data no processo Comissão/Espanha (C-235/04, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 70 e segs.).

20 — V., a este respeito e relativamente à parte espanhola do IBA 2000, para mais detalhes, as minhas conclusões da presente data no processo Comissão/Espanha (C-235/04, ainda não publicadas na Colectânea, n.º 47 e segs.).

23. De resto, na recolha de dados respeitante à parte irlandesa do IBA 2000, participaram igualmente vários ornitólogos pertencentes também a entidades públicas irlandesas²¹.

24. No entanto, como a Irlanda salienta, a própria Comissão põe em causa a qualidade do IBA 2000, visto que requer que a Irlanda classifique territórios que não são enunciados no recenseamento. Esta alegação não assenta, porém, na consideração de que o IBA 2000 designa territórios que não são os mais apropriados. Pelo contrário, a Comissão entende que o IBA 2000 é claramente incompleto relativamente a determinadas espécies e determinados habitats existentes na Irlanda.

25. Esta insuficiência não põe em causa o valor probatório do IBA 2000. Para tal, seria necessário apresentar conhecimentos científicos que mostrassem que os territórios identificados pelo IBA 2000 não são os mais apropriados²². De resto, a comparação entre o IBA 89 e o IBA 2000 já evidencia que os conhecimentos científicos mais avançados levam a completar esses inventários. Deste modo, a força probatória reconhecida pelo Tribunal de Justiça ao IBA 89 é, quanto muito, posta em causa quando recensea-

mentos mais recentes não mencionam certos territórios que ainda eram mencionados no IBA 89. O mesmo vale para o IBA 2000.

26. Assim, ambos os recenseamentos IBA 89 e IBA 2000 são comparáveis, no que respeita à sua qualidade científica. Como o IBA 2000 se baseia em dados mais recentes, representa a melhor fonte científica e merece, por isso, a preferência.

27. No entanto, nas alegações orais, o Governo irlandês exprimiu a opinião de que os territórios mais apropriados não podiam ser escolhidos exclusivamente segundo a perspectiva de um único Estado-Membro, devendo, pelo contrário, olhar-se para a globalidade da Comunidade. Para muitas das espécies existentes na Irlanda existem territórios muito mais apropriados noutros Estados-Membros, não sendo, por isso, necessária uma classificação de territórios na Irlanda para determinadas espécies.

28. Esta posição parece encontrar apoio no artigo 4.º, n.º 1, quarto parágrafo, da directiva aves. Segundo este artigo, as exigências de protecção das espécies elencadas no Anexo I devem ter em consideração a zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da directiva. Esta zona é a Comunidade.

21 — IBA 2000, Vol. 1, S. 374.

22 — Acórdãos Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.º 69) e Comissão/Itália (já referido na nota 6, n.º 18).

29. A maioria dos critérios de escolha do IBA 2000 vem dar razão a este argumento, visto que não pressupõe uma comparação no interior de cada Estado-Membro²³. Tal não é o caso, porém, no que respeita ao critério C.6. Segundo este critério, os cinco territórios mais importantes para as espécies do Anexo I devem ser apreciados como os territórios mais importantes do ponto de vista ornitológico na respectiva região europeia (o chamado critério top 5).²⁴ No caso da Irlanda, a globalidade do território nacional foi considerado uma região europeia²⁵. A seguir-se o entendimento da Irlanda, o critério top 5 deve ser rejeitado, por não se basear numa comparação da totalidade do território da UE.

30. No entanto, o Governo irlandês ignora que resulta do artigo 4.º, n.º 1, da directiva aves, tal como foi interpretada pelo Tribunal de Justiça, que um Estado-Membro cujo território abrigue espécies elencadas no Anexo I está obrigado a definir ZPE para (todas) elas²⁶.

31. Precisamente as espécies mencionadas no Anexo I precisam de protecção especial na Comunidade, pelas razões enunciadas no

artigo 4.º, n.º 1, segundo parágrafo, ou seja, por serem raras, estarem ameaçadas de extinção, por serem vulneráveis devido a certas modificações dos seus habitats ou por necessitarem de atenção especial devido a outras razões. A Comissão, segundo o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, já teve em consideração a dimensão comunitária na escolha destas espécies.

32. Nos Estados-Membros em que estas espécies habitam com relativa frequência, as ZPE asseguram sobretudo a conservação de uma grande parte da população total. No entanto, as ZPE também são necessárias nos territórios em que estas espécies são raras. Com efeito, nestes territórios, as ZPE estão ao serviço da repartição geográfica da espécie.

33. A definição de estado de conservação de uma espécie, constante do artigo 1.º, alínea i), da directiva habitats mostra a importância da repartição geográfica de espécies. Segundo este artigo, o estado de conservação representa o efeito do conjunto das influências que, actuando sobre a espécie em causa, podem afectar, a longo prazo, a repartição e a importância das suas populações. Esta definição não é, na verdade, directamente aplicável à directiva aves, mas ilustra o consenso científico que também deve ser decisivo para fundamentar em termos ornitológicos a escolha dos territórios de acordo com a directiva aves.

23 — Estes critérios são descritos e confrontados com os critérios utilizados nos novos inventários no IBA 2000, vol. 1, pp. 13 e segs. e 850 e segs.

24 — O critério C.6 não vinha expressamente elencado na lista dos critérios para o IBA 89, mas sim nas notas explicativas respectivas, v. Anexo 7, p. 2, da petição no processo Comissão/Países Baixos (C-3/96) e Anexo 16 da petição no processo Comissão/Itália (C-378/01). Segundo estas notas, este critério foi desenvolvido e aplicado no quadro do projecto de biótopo CORINE.

25 — IBA 2000, vol. 1, p. 374.

26 — Acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.º 56).

34. No que respeita à directiva aves, a importância da repartição geográfica é visível no artigo 4.º, n.º 3. Segundo este preceito, a Comissão deve tomar as iniciativas convenientes para que as ZPE classificadas pelos Estados-Membros constituam uma rede coerente respondendo às necessidades de protecção das espécies na zona geográfica marítima e terrestre de aplicação da directiva. Uma rede regular só pode ser alcançada se *todos* os Estados-Membros classificarem como ZPE os territórios mais apropriados para as espécies constantes do Anexo I existentes no seu território²⁷. De outro modo, as ZPE de certas espécies iriam concentrar-se em determinadas regiões da Comunidade, ao passo que, nas zonas limítrofes em que essa espécie ocorre, não existiria qualquer ZPE

35. Assim, a dimensão europeia necessária não põe em causa o critério C.6, que está na base do recenseamento IBA 2000 juntamente com outros critérios.

36. A Irlanda procura ainda pôr em causa o valor probatório do recenseamento IBA relativamente ao codornizão (*Crex crex*). Segundo os conhecimentos mais recentes, esta espécie já não deve ser vista como ameaçada a nível mundial e os habitats apropriados para esta espécie estão tendencialmente a aumentar na Irlanda, graças a alterações na exploração agrícola. Além disso, a Irlanda prossegue uma outra estra-

tégia de protecção para o codornizão. Por último, a ocorrência do codornizão fora da ZPE ainda não está estabilizada e, por isso, não é previsível. Por conseguinte, as exigências de classificação da Comissão foram demasiado longe.

37. É certo que o codornizão tem agora uma classificação diferente devido a novos conhecimentos sobre ocorrências na Europa de Leste e na Rússia²⁸. Tais desenvolvimentos podem, em princípio, retirar o fundamento a recenseamentos de territórios para as espécies abrangidas. No entanto, tanto a actual classificação como «near threatened» como a anterior classificação como «vulnerable» preenchem as condições que justificam a identificação de ZPE segundo o critério C.1²⁹. Também nada é alterado relativamente à aplicação do critério top 5 (C.6). Por conseguinte, os territórios identificados pelo IBA 2000 não são postos em causa.

38. Para além disso, a Comissão — sem qualquer contestação por parte do Governo irlandês — apresenta um estudo da organização irlandesa de protecção das aves BirdWatch Ireland de Abril de 2002, no qual

27 — V. acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.º 58).

28 — V. BirdLife International, *Birds in Europe: population estimates, trends and conservation status* (2004), <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsInEurope11/BiE2004Sp2878.pdf>.

29 — IBA 2000, vol. 1, pp. 18 e 13.

são propostas quatro novas ZPE para o codornizão com uma justificação científica detalhada. Por conseguinte, devem ser identificados novos territórios como ZPE também para o codornizão.

aves. Cada classificação pressupõe antes que cada território em causa esteja entre os territórios mais apropriados para a protecção das aves, segundo a convicção das entidades competentes, baseada nos melhores factos científicos disponíveis³⁰.

39. Como a Irlanda não apresenta mais argumentos contra o valor probatório do recenseamento IBA 2000, não o pode pôr em dúvida. A diferença entre a classificação de territórios operada pela Irlanda e o IBA 2000 demonstra que a Irlanda não cumpriu as suas obrigações resultantes do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2.

40. No entanto, a Irlanda sustenta que, para vários territórios e várias espécies, foram efectuados ou estão em preparação estudos que permitem identificar os territórios mais apropriados para a conservação destas espécies e, a seguir, designar as ZPE. A Grécia apoia esta argumentação e pretende que seja concedido aos Estados-Membros um prazo suficiente para verificarem novos conhecimentos científicos, como o IBA 2000, e, com essa base, classificarem novas ZPE.

41. Esta argumentação baseia-se numa consideração acertada: são exclusivamente os Estados-Membros os responsáveis pela classificação de ZPE. Não podem renunciar às suas responsabilidades assumindo e transpondo simplesmente os conhecimentos de outras entidades, nomeadamente os conhecimentos de organizações de protecção de

42. No entanto, desta constatação não se conclui que o dever de classificação seja em geral suspenso enquanto as entidades competentes não tenham analisado e verificado integralmente os novos conhecimentos científicos. Antes pelo contrário, deve-se recordar que o dever de classificação existe desde o termo do prazo de transposição da directiva aves, ou seja, no caso da Irlanda, desde 6 de Abril de 1981. A obrigação de classificação também não é limitada pelo estado dos conhecimentos científicos num determinado momento³¹.

43. A esta obrigação vem associada outra, a de identificar os territórios mais apropriados. O artigo 10.º da directiva aves, em conjugação com o Anexo V, incumbe, por isso, os Estados-Membros de incentivar as investigações e os trabalhos necessários. Por isso, a Irlanda, logo desde 1981, devia ter procedido

30 — V. acórdãos de 17 de Janeiro de 1991, Comissão/Itália (C-157/89, Colect., p. I-57, n.º 15, a seguir «acórdão época de caça»), e de 8 de Junho de 2006, WWF Italia e o. (C-60/05, Colect., p. I-5083, n.º 27).

31 — Acórdão de 23 de Março de 2006, Comissão/Áustria (C-209/04, Colect., p. I-2755, n.º 44, a seguir «acórdão Lauteracher Ried»).

ela própria a um inventário científico detalhado das ocorrências das aves no seu território nacional e classificado as ZPE resultantes desse estudo. Se tivesse cumprido integralmente a sua obrigação, o IBA 2000 contaria apenas ZPE ou a Irlanda poderia facilmente refutar os restantes pedidos de classificação de ZPE.

44. Apenas surgem novas obrigações de classificação quando são alteradas as ocorrências de aves, o que, no presente caso, apenas é alegado para o codornizão, cujas novas ocorrências já eram, no entanto, conhecidas no termo do prazo decisivo para este caso, 11 de Setembro de 2003³².

45. Conceder à Irlanda agora um prazo mais longo para verificar as melhores fontes científicas disponíveis levaria a subordinar a obrigação de classificação de ZPE a uma condição não prevista no artigo 4.º da directiva aves, em particular a apresentação de prova por terceiros de que ainda não existem territórios protegidos que devam ser classificados. Uma tal condição contradiz, no entanto, não só a letra das disposições da

directiva aves, mas também os seus fins e as responsabilidades dos Estados-Membros aí consagradas — e não de terceiros — pelo património (natural) comum, em relação ao seu território³³. A necessidade de verificação do IBA 2000 não pode, por isso, justificar a ausência de classificação.

46. A Comissão acusa ainda a Irlanda, tomando como referência o IBA 2000, de muitas das ZPE classificadas serem demasiado pequenas. A Irlanda colocou fora dos limites componentes importantes. A Irlanda não contradiz esta acusação, remetendo apenas para os procedimentos correntes de adaptação da limitação de ZPE. Esta alegação não ilide a acusação da Comissão. A Irlanda deveria, em princípio, ter classificado todas as ZPE e procedido à verificação ornitológica necessária para isso logo em 1981. As actuais verificações necessárias e o decurso de um procedimento administrativo para a classificação das zonas em falta não alteram em nada o facto de que a Irlanda não cumpriu esta sua obrigação até ao termo do prazo previsto no último parecer fundamentado. Por conseguinte, também quanto a este aspecto, a Irlanda deve ser condenada conforme o pedido.

47. O pedido da Comissão é, por isso, procedente, na medida em que se fundamenta na diferença entre a classificação de territórios irlandesa e o IBA 2000.

32 — V., *supra*, n.º 4.

33 — V. acórdãos de 8 de Julho de 1987, Comissão/Itália (262/85, Colect., p. 3073, n.º 39), e de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/França (C-38/99, Colect., p. I-10941, n.º 53).

2. Quanto aos territórios que não são enunciados no IBA 2000

48. Contudo, a Comissão acusa ainda a Irlanda de não ter classificado territórios não enunciados no IBA 2000, nos casos em que o IBA é claramente insuficiente quanto a certas espécies e certos habitats.

49. Não está excluído que existam obrigações relativamente a tais territórios³⁴. No entanto, em relação a estes, a Comissão deve expor em substância por que razões esses territórios adicionais são necessários. Conclui-se da petição, em conjugação com o primeiro parecer fundamentado, de 24 de Outubro de 2001, que, relativamente à mobêlha pequena (*Gavia stellata*), ao tartaranhão-azulado (*Circus cyaneus*), ao esmerilhão (*Falco columbarius*), ao falcão peregrino (*Falco peregrinus*), à tarambola-dourada (*Pluvialis apricaria*) e ao guarda-rios-comum (*Alcedo atthis*), a Comissão invoca essencialmente que estas espécies estão sub-representadas nas ZPE da Irlanda. Existem também, em parte, investigações que tornam possível a identificação de territórios para a conservação destas espécies.

50. A Irlanda informa que, entretanto, relativamente à tarambola-dourada, a mobêlha-pequena, o tartaranhão-azulado, o esmerilhão e o falcão peregrino, existem investigações que permitem identificar os territórios mais apropriados. Por conseguinte, a Irlanda reconhece que são necessárias novas ZPE para estas espécies, seja pela classificação de novos territórios, seja pela inclusão destas espécies nos objectivos de protecção dos territórios já classificados.

51. Contudo, a Irlanda rejeita a classificação de ZPE para o guarda-rios comum. Esta espécie expandiu-se muito a partir de uma baixa densidade e, por isso, é inadequado para ser classificado numa ZPE. O Governo irlandês fundamenta esta afirmação nas estatísticas sobre as aves nidificantes dos anos 1988 a 1991. Na verdade, a situação actual é desconhecida, mas uma organização irlandesa de protecção das aves está a planear produzir estatísticas. Quando esta última conseguir identificar quais os territórios mais apropriados, poderão ser consideradas as classificações dos territórios.

52. No entanto, resulta do artigo 4.º, n.º 1, da directiva aves, segundo a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça, que a partir do momento em que o território de um Estado-Membro abrigue espécies constantes do Anexo I, este último está obrigado a definir ZPE para elas³⁵. Está, pois, excluído que se não incluíam todas as espécies definidas no Anexo I nas ZPE.

34 — V. acórdão Lauteracher Ried (já referido na nota 31, n.º 44), onde o Tribunal de Justiça constata que determinadas áreas devem ser classificadas como ZPE, apesar de não aparecerem no recenseamento IBA decisivo para a Áustria.

35 — Acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.º 56).

53. Além disso, é necessário identificar, para as espécies que ocorrem em baixa densidade, os territórios mais apropriados e classificá-las numa ZPE. No que respeita às espécies que se expandiram, pode ser necessário procurar centros principais de densidade. As estatísticas apresentadas pela Irlanda, em que são indicados claramente num mapa os centros principais de expansão do guarda-rios comum na Irlanda, mostram que a constatação referida é também possível para o guarda-rios comum³⁶.

54. A identificação e a delimitação de ZPE com base em tais centros principais podem exigir, primeiro, outras investigações sobre a ocorrência da espécie. No entanto, como já foi referido, tal défice de pesquisa não pode justificar a omissão da classificação, visto que o Estado-Membro deveria ter empreendido todas as investigações necessárias antes da concretização do dever de classificação. Assim, a Comissão sublinha com razão que a Irlanda admite ela própria não dispor de conhecimentos suficientes relativamente ao guarda-rios comum.

55. Por conseguinte, as obrigações da Irlanda relativas à classificação de novas ZPE não se limitam aos territórios elencados no IBA 2000, podendo antes ser incluídos mais territórios para espécies que não são compreendidas de modo suficiente nesse recenseamento.

3. Quanto aos territórios e parcelas concretos

a) Quanto a Cross Lough (Killadoon)

56. A Irlanda contesta em particular estar obrigada a classificar o IBA n.º 50 Cross Lough (Killadoon) como ZPE. Este IBA, de área de cerca de um hectare, consiste numa lagoa com uma pequena ilha. Nesta ilha, desde 1937 até pelo menos 1995, chocaram colónias de garajau-comum (*Sterna sandvicensis*), uma espécie do Anexo I da directiva aves. Desde há alguns anos, a espécie deixou de utilizar este território. A Irlanda deduz do abandono do território pelo garajau-comum que não existe qualquer obrigação de classificar esse território como ZPE.

57. A posição da Irlanda seria sem dúvida justificada, se Cross Lough (Killadoon) tivesse deixado de pertencer aos territórios mais apropriados para o garajau-comum desde 6 de Abril de 1981, a data do início do dever de classificação. No entanto, resulta do IBA 89 e do IBA 2000 que Cross Lough (Killadoon), pelo menos em 1984 e 1995, faz parte dos territórios mais apropriados para a protecção do garajau-comum, segundo os critérios do recenseamento IBA. A Irlanda não contradiz estes dados no presente processo. Por conseguinte, é correcto afirmar que o território pertenceu à categoria de territórios mais apropriados para a protecção do garajau-comum após 6 de Abril de 1981 e que a Irlanda o deveria ter designado como ZPE.

36 — V. Anexo D.2 da contestação, folha 63.

58. Esta obrigação não pode considerar-se caduca por o território já não estar entre os mais apropriados. Com efeito, caso o território devesse anteriormente ter sido classificado como ZPE, o Estado-Membro deveria, pelo menos, ter tomado as medidas adequadas, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves, para evitar 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 artigo³⁷.

59. Por conseguinte, o Estado-Membro que não classificou como ZPE um território que, em determinado momento passado, devesse *incontestavelmente*³⁸ ter sido identificado como tal, deve provar que esse território perdeu a respectiva aptidão *independente* de medidas de protecção que teriam sido possíveis, se não classificar posteriormente o território por falta de aptidão³⁹. Se assim não fosse, os Estados-Membros poderiam eludir impunemente o seu dever de declarar os territórios mais apropriados como ZPE e de os conservar num estado em que permaneçam os mais apropriados para a protecção das aves.

37 — Acórdãos Marismas de Santoña (já referido na nota 13, n.º 22) e de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/França (C-374/98, Colect., p. I-10799, n.ºs 47 e 57, a seguir «acórdão Basses Corbières»).

38 — Se, pelo contrário, o dever de classificação anterior fosse incerto, caberia à Comissão provar que o território tinha estado em tempos entre os mais apropriados.

39 — V. o n.º 14 das minhas conclusões de 23 de Fevereiro de 2006 no processo Comissão/Portugal (acórdão de 13 de Julho de 2006, C-191/05, Colect., p. I-6853, a seguir «acórdão Moura, Mourão, Barrancos»).

60. A Irlanda não ofereceu esta prova. Pelo contrário, a Comissão apresenta mesmo indicações incontestadas de que eram possíveis medidas de protecção. Em particular, a marta da América (*Mustela vison*) que cresce na Irlanda destruiu provavelmente os ninhos dos garajaus-comuns incubados sobre o solo e provocou, deste modo, o abandono neste território. A incubação dos ninhos foi impedida deste mesmo modo em, pelo menos, mais um território. Deve, por isso supor-se que Cross Lough (Killadoon) poderia ter continuado a pertencer ao número de territórios mais apropriados para o garajau-comum se a Irlanda tivesse cumprido as suas obrigações decorrentes do artigo 4.º da directiva aves relativamente a este território.

61. Não faz, no entanto, sentido classificar este território como ZPE se já não for possível torná-lo novamente num dos territórios mais apropriados para a protecção das aves. Neste caso, a classificação como ZPE seria também excluída. Contudo, no caso de Cross Lough (Killadoon), existe uma possibilidade real, segundo as alegações incontestadas da Comissão, de reocupação do território pelo garajau-comum. Esta espécie muda os locais da sua colonização com frequência⁴⁰, utilizando, além disso, locais na proximidade do referido território. Deverá, pois, ser possível conseguir de novo a ocupação do território através de medidas de protecção contra a marta da América.

40 — Neste sentido, v. igualmente o Joint Nature Conservation Committee britânico, nas notas explicativas ao inquérito sobre o povoamento do garajau-comum, no âmbito do projecto Seabird 2000, <http://www.jncc.gov.uk/page-2890>.

62. Por conseguinte, Cross Lough (Killadoon) deve também ser classificado como ZPE.⁴¹

curto, na maré baixa. Também só é utilizado por um pequeno número de aves. Por isso, não é importante ser considerada para inclusão na ZPE.

b) Quanto às áreas de extensão da ZPE Sandymount Strand and Tolka Estuary

63. É ainda controvertida a delimitação da ZPE Sandymount Strand and Tolka Estuary. A Comissão acusa a Irlanda de não ter efectuado esta delimitação com base exclusivamente em critérios ornitológicos, tomando antes em consideração, relativamente a duas áreas enlameadas da zona da maré, projectos relacionados com o porto de Dublin.

64. No que respeita à primeira área, trata-se de bancos de areia e cascalho de 2,2 hectares, no extremo ocidental do estuário do rio Tolka, a que se recorreu no âmbito do projecto Dublin Port Tunnel. A Irlanda apenas classificou o estuário como ZPE na parte a jusante da zona controvertida, a partir do cruzamento do rio por uma ponte. Relativamente a esta área, a Irlanda sustenta que é apenas utilizável como área de alimentação pelas gaivinas a proteger durante um período de tempo relativamente

65. Estas alegações baseiam-se num entendimento inexacto das exigências do artigo 4.º da directiva aves relativamente à delimitação de ZPE. O Tribunal de Justiça já determinou que esta delimitação se deve basear exclusivamente em critérios de natureza ornitológica⁴². Como a Comissão alega com razão, a delimitação do território não se pode basear apenas na consideração isolada das áreas controvertidas em cada caso, mas deve orientar-se por saber se a área faz parte do conjunto da zona do ponto de vista ornitológico. Caso contrário, seria possível dividir o conjunto da zona em áreas parciais arbitrárias, que depois, individualmente consideradas, só seriam utilizáveis por partes insignificantes da população de aves. Uma delimitação fundamentada deste modo, englobando uma multiplicidade de áreas parciais isoladas insignificantes poderia afectar substancialmente ou mesmo destruir a ZPE considerada no seu todo, segundo a sua função.

66. A área controvertida situada no Oeste do estuário do Tolka é separada do restante estuário identificado por uma ponte no rio. No entanto, a ponte não constitui um obstáculo para as aves. De resto, a área

41 — Além disso, independentemente das alegações da Comissão, existe provavelmente um dever de eliminar as consequências da falta de eventuais medidas de protecção, ou seja, de tomar as medidas que devolvam ao território a sua aptidão para constituir um local de colónia do garajau-comum.

42 — Acórdãos Lappel Bank (já referido na nota 15, n.º 26) e Moura, Mourão, Barrancos (já referido na nota 39, n.º 10).

corresponde, em termos de características, às do conjunto da zona: trata-se de uma área lamacenta na zona da maré.

partida, quase 0,5% ou 0,26% da população total. Estas são três das nove espécies que são decisivas para a inscrição de Dublin Bay como IBA.

67. Segundo a avaliação de impacto ambiental (AIA), em que ambas as partes se baseiam⁴³, a área é utilizada por partes da população total da ZPE. O IBA 2000 refere, no que toca ao ostraceiro (*Haematopus ostralegus*), no IBA n.º 109 Dublin Bay correspondente, a existência de 1 067 exemplares em 1995⁴⁴. A AIA indica a existência, relativamente ao ostraceiro, de um máximo de 3 787 exemplares entre 1984 e 1987. No entanto, este número já tinha, na altura da AIA, dez anos, ao passo que os números do IBA tinham origem em 1995, ou seja, eram actuais⁴⁵. Para a área, a AIA indica para 1995/96 entre 0 e 8 exemplares, ou seja, entre 0% e 0,8% da população total segundo o IBA 2000 ou ainda até 0,2% segundo os dados da AIA. Quanto ao perna-vermelha-comum (*Tringa totanus*), cuja população é de 1 900 exemplares segundo o IBA 2000 e de 1 721 segundo a AIA, foram encontrados na área entre 0 e 10 exemplares, ou seja, até 0,5% da população total. Quanto ao maçarico real (*Numenius arquata*), com uma população de 1 007 exemplares segundo o IBA 2000 e de 1 865 segundo a AIA, apareceram entre 0 e 5 exemplares, ou seja, segundo a base de

68. A área contestada corresponde a menos de 0,1% do IBA Dublin Bay (3 000 hectares). Mesmo que se considere que já se trata, quanto a estes números, de valores máximos e que a relevância estatística destes números é incerta, a utilização da área por estas espécies parece situar-se pelo menos no quadro médio expectável, quando não mesmo acima deste quadro. Por conseguinte, o território apresenta-se como uma componente do território total.

69. A área controvertida no presente processo também deveria, pois, ter sido classificada como ZPE.

70. A segunda área controvertida é constituída por 4,5 hectares, que foram retirados posteriormente da proposta de uma extensão da ZPE Sandymount Strand and Tolka Estuary. Esta área situa-se no extremo Sudeste do estuário do rio Tolka, ou seja, do lado aberto ao mar. Nesta zona, o porto planeia uma extensão por meio de um aterro. Na medida em que, na réplica, a Comissão se refere a outras áreas dentro desta zona, as alegações respectivas são inadmissíveis, visto não serem objecto da acção.

43 — Anexo A-17 da petição.

44 — IBA 2000, vol. 1, p. 405 e segs.

45 — Folha 324 do Anexo à petição.

71. O Governo irlandês sustenta que a área objecto do presente litígio apenas fica descoberta por pouco tempo durante a maré baixa, na altura das marés vivas, ou seja, cerca de 14 em 14 dias, não sendo utilizável pelas gaivinas noutra altura. Por conseguinte, nunca teve um valor ornitológico suficiente para uma classificação e só por erro foi incluída na proposta de extensão.

72. A Comissão apresenta como objecção a estes argumentos, sem ter sido contestada, um documento que exige, com base numa AIA para o projecto de aterro, que esta área seja integrada na ZPE. Aí se indica que várias espécies utilizam, com frequência muito acima da média, as zonas que excepcionalmente se encontram secas. Além disso, pelo menos parte desta área seca mesmo em caso de marés menos extremas e pode ser utilizada pelas aves. Por último, a área é utilizada não só por gaivinas, mas também, por exemplo, por andorinhas-do-mar, que não necessitam que essa área esteja descoberta.

73. A argumentação da Comissão é convincente também relativamente a esta área. A parte do território é claramente parte do estuário e é incontestavelmente utilizada pelas espécies de aves decisivas como habitat alimentar. Esta utilização não acontece diariamente mas sim com uma certa regularidade. A circunstância de se encontrarem nessa área muitas aves em frequência acima

da média leva a pensar que a oferta de alimentação é aí relativamente elevada. Esta conclusão é lógica, visto esses recursos alimentares serem expostos às aves apenas raramente. É, pois, provável que esta área contribua de modo significativo para a oferta alimentar total.

74. Por conseguinte, a delimitação da ZPE Sandymount Strand and Tolka Estuary também não corresponde neste aspecto às exigências do artigo 4.º da directiva aves.

75. De resto, deve observar-se que a integração destas áreas na ZPE não se opõe necessariamente aos respectivos projectos. Pelo contrário, tanto o significado ornitológico das respectivas áreas, como o interesse nos projectos respectivos podem mesmo ser tomados em consideração de modo apropriado no âmbito de um procedimento para autorização de um projecto, nos termos do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, em conjugação com o artigo 7.º da directiva habitats. Sem a designação como ZPE de áreas que devem ser classificadas como tais, seria aplicável, em vez das referidas disposições, o artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves⁴⁶, que constitui um obstáculo difícil de ultrapassar para projectos que causem deteriorações.

46 — Acórdão Basses Corbières, já referido na nota 37.

4. Conclusão provisória

76. Por conseguinte, a Irlanda violou a directiva aves, por não ter classificado, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, desde 6 de Abril de 1981, todos os territórios mais apropriados, em número e em extensão, para as espécies constantes do Anexo I e para as espécies migratórias cuja ocorrência seja regular, em particular por não ter classificado o território Cross Lough (Killadoon) e por não ter integrado duas áreas do estuário do rio Tolka na ZPE Sandymount Strand and Tolka Estuary.

B — *Quanto à transposição do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves*

77. O artigo 4.º, n.º 1 e 2, da directiva aves⁴⁷, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, obriga os Estados-Membros a dotar as ZPE de um estatuto jurídico de protecção susceptível de garantir, designadamente, a sobrevivência e a reprodução das espécies de aves referidas no seu anexo I, bem como a reprodução, a muda e a hibernada das espécies migratórias não

referidas no anexo I e cuja ocorrência é regular⁴⁸. A protecção de uma ZPE não deve, em particular, limitar-se a evitar prejuízos causados pelo Homem, mas deve também incluir, conforme os casos, medidas positivas para a conservação e o melhoramento das condições do território⁴⁹.

78. As partes parecem concordar em que uma disposição do direito irlandês, a Regulation 13 dos Statutory Instruments n.º 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997 (a seguir «Regulations de 1997»), transpõe o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves de modo suficiente, caso esta disposição se aplique às ZPE.

79. No entanto, a Comissão duvida que a respectiva aplicação esteja garantida. A Regulation 13 é apenas aplicável a zonas de protecção por força da directiva habitats. O Governo irlandês objecta que é outra disposição que prevê a aplicação da Regulation 13 às ZPE. Segundo a Regulation 34, a Regulation 13, entre outras, é aplicável, quando se justifique e com as adaptações necessárias, aos territórios classificados por força do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves⁵⁰.

48 — Acórdão de 18 de Março de 1999, Comissão/França (C-166/97, Colect., p. I-1719, n.º 21, a seguir «acórdão Estuário do Sena»).

49 — Acórdão de 20 de Outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, Colect., p. I-9017, n.º 34, a seguir «acórdão conformidade»).

50 — A disposição prevê que: «The provisions of Regulations 4, 5, 7, 13, 14, 15 and 16 shall, where appropriate, apply with any necessary modifications to areas classified pursuant to paragraph 1 and 2 of Article 4 of the Birds Directive.»

47 — O texto da disposição está reproduzido *supra*, no n.º 10.

80. O Tribunal de Justiça não pode decidir se e de que modo a Regulation 13 é aplicável às ZPE, por força da Regulation 34. Trata-se, neste caso, de uma questão de direito irlandês, que deve ser decidida em última instância pelos tribunais irlandeses. O Tribunal de Justiça deve, pois, verificar se a Comissão provou a sua acusação segundo a qual a Regulation 34 não garante a aplicação da Regulation 13 às ZPE. Para isso, é suficiente que a Comissão suscite dúvidas fundamentadas quanto a uma transposição correcta. A transposição deve, em particular, assegurar efectivamente a plena aplicação da directiva de modo suficientemente claro e preciso⁵¹. A exactidão da transposição reveste-se de importância especial no caso da directiva aves, na medida em que a gestão do património comum está confiada, em relação ao seu território, aos Estados-Membros respectivos⁵².

81. Porém, no presente caso, a Comissão não chega a suscitar dúvidas fundamentadas.

82. A Comissão alega que as Regulations 1997 foram — de acordo com a respectiva introdução — aprovadas expressamente apenas para transposição da directiva habitats e não para transposição de certas disposições da directiva aves. Não é, contudo, evidente por que razão isto impediria o legislador irlandês de, não obstante, transpor também

disposições da directiva aves. Nesta medida, também é irrelevante que as medidas exigidas pela Comissão para as ZPE estejam, em parte, reguladas no artigo 6.º, n.º 1, da directiva habitats, que não é aplicável às ZPE. Se as medidas apropriadas a adoptar nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, da directiva aves também deverem ser aplicadas às ZPE, o legislador nacional não está naturalmente impedido de criar uma única disposição para transpor as regras de duas directivas. Uma vez que a Comissão baseia as suas dúvidas na base de habilitação das Regulations 1997, a sua acusação não é suficientemente materializada.

83. As dúvidas sobre a suficiência da transposição poderiam surgir, quando muito, quanto ao teor da Regulation 34. As disposições aí mencionadas devem ser aplicadas às ZPE apenas mediante as adaptações necessárias («with any necessary modifications») e quando necessário («where appropriate»). A Comissão indica que vê nisso reservas incompatíveis com uma transposição incondicional e vinculativa. Parece, no entanto, mais apropriado ver nesta formulação uma instrução para a aplicação correspondente.

84. Além disso, se se comparar esta formulação com a disposição a transpor, o artigo 4.º, n.ºs 1 e 2 da directiva aves, é evidente que esta disposição também não contém uma

51 — Acórdãos de 9 de Abril de 1987, Comissão/Itália (363/85, Colect., p. 1733, n.º 7), de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha (C-361/88, Colect., p. I-2567, n.º 15), e de 7 de Janeiro de 2004, Comissão/Espanha (C-58/02, Colect., p. I-621, n.º 26), e acórdão conformidade (já referido na nota 49, n.º 21).

52 — V. a fundamentação na nota 33.

regra clara e incondicional sobre quando devem ser adoptadas medidas positivas, por exemplo quando devem ser elaborados os planos de ordenamento. São apenas parte das medidas de protecção necessárias a especificar de modo exacto⁵³. Só se pode decidir se e em que medida devem ser tomadas medidas de protecção com base na situação concreta do território, ou seja, as medidas devem ser adequadas e variáveis em conformidade. As formulações «with any necessary modifications» e «where appropriate» exprimem apenas isso.

85. Esta acusação da Comissão deve, portanto, ser rejeitada.

C — Quanto à transposição do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves para ZPE não classificadas

86. A Comissão acusa a Irlanda de não ter transposto o artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves para os territórios que não foram classificados como ZPE, quando essa transposição era necessária. Esta disposição prevê que:

«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.»

87. Esta obrigação impõe-se não só para ZPE classificadas, mas também para territórios que não foram classificados como ZPE, quando deveriam ter sido⁵⁴. Segundo o artigo 7.º da directiva habitats, as obrigações decorrentes dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º da directiva habitats substituem as decorrentes do n.º 4, primeiro período, do artigo 4.º da directiva aves, a partir da data da sua entrada em aplicação — ou seja, a partir de Junho de 1994⁵⁵ — ou da data da classificação ou do reconhecimento dos territórios em questão como ZPE pelo Estado-Membro nos termos da directiva aves, se esta for posterior. O Tribunal de Justiça esclareceu, no acórdão Basses Corbières, que os territórios que não foram classificados como ZPE, quando o deveriam ter sido, permanecem sujeitos ao regime do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da Directiva aves.⁵⁶

54 — Acórdão Marismas de Santoña (já referido na nota 13, n.º 22).

55 — Também no acórdão Estuário do Sena (já referido na nota 48, n.º 5) se fala em Junho de 1994. Com efeito, é difícil determinar com precisão o termo do prazo de transposição da directiva habitats. Esse prazo é determinado com base no, então em vigor, artigo 191.º, n.º 2, do Tratado CEE (que passou, após alteração a artigo 254.º CE), a data em que os Estados-Membros foram notificados. O Eur-Lex indica como termo do prazo o dia 10 de Junho de 1994, ao passo que o Tribunal de Justiça, nos seus acórdãos de 26 de Junho de 1997, Comissão/Grecia (C-329/96, Colect., p. I-3749, n.º 2), e de 11 de Dezembro de 1997, Comissão/Alemanha (C-83/97, Colect., p. I-7191, n.º 2), considerou o dia 5 de Junho de 1994.

56 — Referido na nota 37.

53 — V. o acórdão Marismas de Santoña (já referido na nota 13, n.º 30).

88. À primeira vista, é de estranhar que se exija a transposição de uma regra que só indirectamente deve ser deduzida da letra da disposição a transpor, através da jurisprudência do Tribunal de Justiça orientada pela teleologia da directiva. No entanto, existe, segundo esta jurisprudência, um dever de protecção para territórios não classificados, mas que devem ser classificados. Deve, por isso, ser transposta, no próprio interesse da clareza jurídica, que reveste particular importância precisamente a propósito da Directiva aves⁵⁷.

89. Além disso, uma transposição também é necessária para que o dever de protecção possa ser oposto a privados. Com efeito, sem transposição, uma directiva não pode por si criar deveres para os particulares⁵⁸. Segundo as indicações da Comissão, a Supreme Court irlandesa decidiu mesmo, pelo menos num processo, que as próprias autoridades territoriais não estão vinculadas pela directiva aves⁵⁹.

90. O Governo irlandês, relativamente a esta acusação, pronuncia-se unicamente sobre

algumas das alegações ilustrativas da Comissão, sem as contestar, no entanto, na sua essência. As alegações apresentadas ilustrativamente pela Comissão não são suficientemente materializadas para permitir considerá-las como fundamentos independentes da acção. Por conseguinte, representam apenas argumentos que não são de aprofundar, visto que a Irlanda não transpôs este dever de protecção através de regras vinculativas.

91. Consequentemente, a Irlanda não garantiu que, desde 6 de Abril de 1981, as disposições do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da Directiva aves fossem aplicadas aos territórios que, segundo essa directiva, deviam ter sido classificados como áreas de protecção especial.

D — Quanto ao artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves

92. A Comissão acusa ainda a Irlanda de não ter transposto nem aplicado na prática o artigo 4.º, n.º 4, segundo período. Esta regra dispõe que:

«Para além destas zonas de protecção, os Estados-Membros esforçam-se igualmente por evitar a poluição ou a deterioração dos habitats.»

57 — V., *supra*, n.º 80.

58 — Acórdãos de 26 de Fevereiro de 1986, Marshall (152/84, Colect., p. 723, n.º 48), de 14 de Julho de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Colect., p. I-3325, n.º 20), de 7 de Janeiro de 2004, Wells (C-201/02, Colect., p. I-723, n.º 56), e acórdão de 5 de Outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, Colect., p. I-8835, n.º 108). Não é necessário esclarecer, para fundamentar a necessidade de transposição, em que medida o acórdão de 22 de Novembro de 2005, Mangold (C-144/04, Colect., p. I-9981), é compatível com esta jurisprudência.

59 — A Comissão invoca o acórdão de 24 de Março de 1998, Raymond McBride c. Galway Corporation.

93. A este respeito, deve recordar-se que o artigo 4.º, n.º 1, da Directiva aves exige, de facto, a classificação de ZPE para as aves mencionadas no anexo I, mas requer também a aplicação de outras medidas de protecção especial para essas aves. O artigo 4.º, n.º 1, quarto parágrafo, requer, com efeito, que os Estados-Membros classifiquem *nomeadamente* ZPE, e o primeiro parágrafo determina a adopção de medidas de conservação especiais independentemente da classificação.

94. O esforço exigido pelo artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves deve, por isso, compreender estas medidas de conservação especiais independentes da classificação do território destinadas às aves enumeradas no anexo I. Quanto às aves migratórias cuja ocorrência seja regular, devem ser tomadas as medidas respectivas do artigo 4.º, n.º 2.

95. O artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da Directiva aves não diz respeito unicamente aos habitats das aves enumeradas no anexo I, nem aos das aves migratórias, referindo-se, sem qualquer limitação, a tipos de protecção dos habitats. No entanto, tendo em conta a colocação sistemática do artigo 4.º, deve entender-se que este artigo apenas diz respeito às espécies aí compreendidas, ou

seja, às espécies enunciadas no anexo I e às espécies migratórias cuja ocorrência é regular. Para a protecção de outras espécies, os Estados-Membros devem, sim, recorrer a medidas tomadas com base no artigo 3.º⁶⁰.

1. Quanto à transposição para o direito interno

96. Na verdade, o artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves não obriga imperativamente a garantir determinados resultados, devendo, no entanto, mesmo assim os Estados-Membros estabelecer como objectivo a protecção dos habitats fora das ZPE. O conceito de esforço implica, de facto, que sejam tomadas todas as medidas razoáveis para se alcançar com sucesso o resultado pretendido.

97. Este objectivo não deve ser apenas considerado de forma geral, mas também através de medidas individuais⁶¹. Afim de que as entidades dos Estados-Membros, a todos os níveis, estejam informadas sobre este objectivo no exercício das suas activi-

60 — Acórdão de 13 de Junho de 2002, Comissão/Irlanda (C-117/00, Colect., p. I-5335, n.º 15) (processo Owenduff-Nephin Beg Complex); v. também o acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 3, n.º 57).

61 — O Tribunal de Justiça, no acórdão Estuário do Sena (já referido na nota 55, n.ºs 48 e segs.), verifica assim se um projecto concreto viola o artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da Directiva aves.

dades, em particular no contexto do procedimento de autorização, mas não só, é necessário que ele esteja expresso de modo suficientemente claro no direito interno.

mento do artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves. Com efeito, nos termos do artigo 4.º e do Anexo III do regulamento, esta disposição faz parte dos requisitos legais impostos à gestão agrícola, que qualquer beneficiário de pagamentos directos deve respeitar.

98. O Governo irlandês não refere qualquer disposição que satisfaça esta exigência.

99. Não é evidente de que modo as regras referidas em geral pelo Governo irlandês relativas à prevenção integrada da poluição transpõem o artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves. De qualquer forma, baseiam-se numa outra directiva, com outros objectivos⁶². Além disso, estas regras são válidas — tal como alega a Comissão — apenas para um número limitado de projectos. Muitas das fontes de poluição e de deterioração dos habitats das aves não são abrangidas por essas regras.

101. Como estes requisitos só se aplicam a partir de 1 de Janeiro de 2005, ou seja, longo tempo após ter decorrido o prazo decisivo para a apreciação das acusações da Comissão, não podem ser invocados para invalidar as acusações da Comissão. Além disso, como a Comissão salienta, com razão, as disposições das directivas que devem ser observadas, segundo o artigo 4.º, n.º 2, do regulamento, são apenas as que correspondem à versão transposta pelos Estados-Membros. Por conseguinte, eventuais faltas de transposição não são atenuadas por esta referência, sendo sim inteiramente assumidas.

100. O Governo irlandês alega ainda que a denominada «cross compliance», na acepção do Regulamento n.º 1782/2003⁶³, contribui, no âmbito da agricultura, para o cumpri-

102. Na parte em que o Governo irlandês remete para os requisitos mínimos definidos a nível nacional para as boas condições agrícolas e ambientais, nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 1782/2003, verifica-se igualmente que, no momento decisivo, esses requisitos ainda não tinham sido estabelecidos e, ao que parece, ainda não existem hoje em dia. Assim, este argumento também não tem qualquer significado para o presente processo.

62 — Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26).

63 — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 271, p. 1).

103. Também não é evidente em que medida o Rural Environment Protection Scheme, um programa irlandês para a implementação de uma agricultura ecológica, e o Farm Waste Management Scheme, um programa para o tratamento dos resíduos da agricultura, transpõem o artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves. Ambos os programas podem, de facto, ter repercussões positivas sobre a conservação dos habitats para aves, mas isso não representa uma transposição jurídica.

104. O Governo irlandês refere, por último, genericamente o Wildlife Act 1976 por ele proposto, mas, durante a fase pré-contenciosa, apenas mencionou em concreto uma disposição dessa lei, a Section 11(1). Segundo a mesma, é da competência do ministro garantir a conservação da natureza (Wildlife). Contudo, esta disposição não é suficientemente concreta para assegurar a observância do artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da Directiva aves.

105. Por conseguinte, a Irlanda não transpôs completa e correctamente para o direito nacional as exigências do artigo 4.º, n.º 4, segundo período.

2. Quanto à aplicação prática

106. A Comissão não limita este fundamento da acção à transposição jurídica do artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves, acusando também a Irlanda de uma aplicação prática insuficiente. Para isso, apoia-se sobretudo num estudo da organização irlandesa de protecção das aves Bird-watch Ireland e da Royal Society for the Protection of Birds britânica⁶⁴. Segundo este estudo, existe motivo de preocupação em relação a várias espécies amplamente disseminadas, uma vez que estas sofreriam com a alteração de certas práticas agrícolas. A Comissão refere as espécies migratórias cuco (*Cuculus canorus*), andorinha das chaminés (*Hirundo rustica*) e andorinha das barreiras (*Riparia riparia*), assim como a laverca-comum (*Alauda arvensis*), cujas populações mais a norte passam possivelmente parte do Inverno na Irlanda. Além disso, a Comissão refere-se ao relatório da Environmental Protection Agency irlandesa, relativo a 2004, que atribui o declínio dos habitats a um conjunto de desenvolvimentos.

107. Na verdade, a Irlanda não contesta o conteúdo destes documentos; no entanto, deve observar-se que a andorinha das barreiras está em crescimento na Irlanda segundo a BirdLife International⁶⁵.

64 — *Birds of Conservation Concern in Ireland*, 1999.

65 — V. a factsheet das espécies, que se baseia no mesmo levantamento que os números da Comissão, <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsInEuropeII/BiE2004Sp7105.pdf>.

108. A Comissão concluiu, com base na diminuição da existência e no declínio dos habitats, que a Irlanda não se esforçou suficientemente para evitar a poluição e a deterioração dos habitats. Esta acusação é muito ambiciosa. Se o relatório da Comissão provar que a Irlanda violou o direito comunitário, a mesma acusação deverá igualmente atingir muitos outros Estados-Membros, visto que se verificam nos respectivos territórios desenvolvimentos semelhantes⁶⁶.

109. A obrigação do artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves de realizar um esforço para evitar certas consequências não significa que o dano a evitar tenha de ser impedido. Não se trata de uma obrigação de resultado, mas sim de uma obrigação de meios ou, mais precisamente, uma obrigação de esforço.

110. Resulta do número anterior, com referência às alegações da Comissão, que a perda e a deterioração dos habitats não podem provar em definitivo a violação da obrigação de esforço para evitar uma determinada consequência. No entanto, constituem argumentos que indiciam que a Irlanda não se

esforçou ou não se esforçou suficientemente. Tendo em consideração estes argumentos, compete à Irlanda provar que, apesar de tudo, se esforçou suficientemente para evitar estes danos⁶⁷.

111. Não é possível provar que se fizeram esforços suficientes pelo facto de, na verdade, terem sido tomadas algumas medidas. Um esforço sério, ou seja, a tomada de todas as medidas razoáveis para alcançar o resultado pretendido, exigem uma actuação orientada para um objectivo. O quadro para a apreciação da razoabilidade resulta do artigo 2.º da directiva aves. Segundo este artigo, os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para manter ou adaptar a população de todas as espécies de aves europeias a um nível que corresponda nomeadamente às exigências ecológicas, científicas e culturais, tendo em conta as experiências económicas e de recreio.

112. Por conseguinte, as medidas tomadas no âmbito do esforço exigido pelo artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves devem — do ponto de vista ornitológico — permitir — em conjunto com outras medidas exigidas pela directiva — criar ou manter a situação requerida pelo artigo 2.º Ao proce-

66 — V. os dados sobre a regressão das aves em habitats agrícolas em BirdLife International (2005), *A Biodiversity Indicator for Europe: Wild Bird Indicator Update 2005*, http://www.birdlife.org/action/science/indicators/pdfs/2005_pcbm_indicator_update.pdf, bem como as correspondentes factsheets para as espécies designadas pela Comissão em: http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/species_search.html.

67 — V. o acórdão Estuário do Sena (já referido na nota 55, n.º 48 e segs.), em que o Tribunal de Justiça rejeitou os argumentos da Comissão quanto a uma violação, com base na contestação francesa.

der-se a uma avaliação em conformidade com o artigo 2.º, deve ter-se em consideração em que medida e em que circunstâncias as espécies estão dependentes dos habitats e como se posiciona a sua conservação relativamente aos outros requisitos enunciados no artigo 2.º

113. No presente caso, a Irlanda documenta os esforços que levou a cabo até agora no sentido da conservação de habitats especialmente através da prática administrativa no âmbito da prevenção integrada da poluição, assim como com os programas para a promoção da protecção ambiental na agricultura e para o tratamento de resíduos agrícolas.

114. A Comissão reconhece que pelo menos o programa para a promoção da protecção ambiental é favorável às aves. Também as restantes medidas, apesar de não serem expressamente orientadas por critérios ornitológicos, podem indirectamente favorecer a conservação dos grupos de aves.

115. No entanto, a Irlanda não demonstrou que estes esforços foram orientados para alcançar qualquer dos objectivos com fundamento ornitológico, com base no artigo 2.º da directiva aves. As alegações irlandesas parecem mais uma lista de medidas ambientais, organizadas mais ou menos arbitraria-

mente, que, de alguma forma, também beneficiam a conservação das aves. No entanto, não se pode provar com estas medidas que a Irlanda se esforçou, de facto, de forma suficiente na acepção do artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves.

116. Por conseguinte, a Irlanda não aplicou completa e correctamente as exigências do artigo 4.º, n.º 4, segundo período, da directiva aves.

E — Quanto à transposição do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats

117. Segundo o artigo 7.º da directiva habitats, o seu artigo 6.º, n.ºs 2 a 4, substitui, a partir do momento da classificação de uma ZPE, a disposição sobre protecção do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, da directiva aves. O artigo 6.º, n.º 2, da Directiva habitats dispõe que:

«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.»

118. No entender da Comissão, a Irlanda não transpôs correctamente o artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats em dois aspectos. Por um lado, falta, de um modo geral, uma transposição suficiente do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats e, por outro lado, as ZPE não estão protegidas contra deteriorações provocadas por terceiros, em especial as explorações de recreio. Como exemplos das insuficiências práticas das regras irlandesas, a Comissão menciona um caso de pesca de moluscos bivalves não autorizada na ZPE Bannow Bay.

1. Quanto à transposição em geral

119. No entender da Comissão, o artigo 6.º, n.º 2, da Directiva habitats é transposta no essencial pela Regulation 14 das Regulations de 1997.

120. A Regulation 14 prevê que determinadas actividades apenas possam ser exercidas após autorização do ministro ou com base num plano de exploração. A explicitação de que actividades se trata consta de uma

comunicação enviada, nos termos da Regulation 4, n.º 2, aquando da escolha do território respectivo. A autorização do ministro, segundo as Regulations 15 e 16, é emitida apenas nas condições previstas no artigo 6.º, n.ºs 3 e 4 da Directiva habitats. Esta transposição do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4 é completada pelas Regulations 27 a 32, que prevêem expressamente, para determinados projectos, o procedimento de autorização de projectos.

121. Neste contexto, a Comissão parte manifestamente do princípio de que o artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats foi transposto, na Irlanda, principalmente através dos mecanismos de protecção previstos no artigo 6.º, n.ºs 3 e 4.

122. Como as ZPE mais antigas não foram classificadas com base nas Regulations 1997, não existem nesse caso informações sobre as actividades que podem ser realizadas apenas em conformidade com o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats. A Comissão acusa a Irlanda por não existir no direito irlandês o instrumento jurídico que assegure a plena eficácia do artigo 6.º, n.º 2, relativamente a estas actividades.

123. A Irlanda contrapõe que o artigo 6.º, n.º 2, da directiva aves também é transposto através da Regulation 13(3). Esta disposição reproduz quase textualmente o artigo 6.º,

n.º 2. Só que, em vez de referir que compete aos Estados-Membros tomar as medidas adequadas, dispõe que tal função cabe ao ministro.

124. A Comissão realça com razão a dúvida de que a Regulation 13(3) constitua uma base jurídica para a tomada de medidas concretas de protecção. Para além da Regulation 13(3), existe, de facto, um conjunto de bases concretas de concessão de poderes cuja aplicação depende de uma série de condições muito precisas. Por essa razão é mais apropriado ver na Regulation 13(3) uma mera disposição de competências, ao passo que os instrumentos de realização das competências se encontram fixados noutro lugar.

125. Os únicos instrumentos evidentes para a concretização desta competência, quando os mecanismos do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats não são aplicáveis, são as Regulations 17 e 18. Independentemente de uma comunicação, estas disposições permitem ao ministro mandar verificar, por iniciativa própria, a compatibilidade de qualquer actividade. Se o ministro, considerando os resultados da produção de prova sobre a compatibilidade, for de opinião de que o sítio concreto fica deteriorado, deve requerer a um órgão jurisdicional competente que proíba a continuação das actividades.

126. Como o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats evidencia, a protecção do sítio está orientada no sentido de apenas ser

permitida qualquer actividade desde que esteja assegurado que essa actividade não deteriora consideravelmente o sítio. A protecção assegurada nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats não deve ficar atrás deste padrão, uma vez que, caso contrário, seria de reear a deterioração das ZPE⁶⁸.

127. As Regulations 17 e 18 não satisfazem estes requisitos. Só podem ser imperativamente aplicadas quando a actividade em causa já teve início e, deste modo, já se realizaram eventuais deteriorações. Para além disso, ambas as competências pressupõem que seja efectuada uma prova de compatibilidade antes de poder ser requerida uma proibição judicial. A protecção reactiva da ZPE pode ser atrasada consideravelmente através destas medidas processuais.

128. As restrições do direito irlandês também não se justificam com base na protecção do particular, uma vez que este, no âmbito da protecção do sítio, pode ser impedido preventivamente da prática de actividades eventualmente nocivas, só podendo, portanto agir, em princípio, quando estiverem excluídos danos para a área.

129. Quanto ao facto de a Irlanda invocar regras do Foreshore Act, estas últimas não

68 — V. relativamente aos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º da directiva habitats, o acórdão de 7 de Setembro de 2004, Waddenvvereniging e Vogelsbeschermvereniging (C-127/02, Colect., p. I-7405, n.ºs 31 e segs., em particular n.º 36).

podem garantir, independentemente do seu teor, a transposição completa do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats, uma vez que só são aplicáveis na área costeira. Mesmo quando estas disposições, neste contexto, têm por objectivo a protecção da flora e da fauna, a Irlanda não esclareceu em que medida garantem a eficácia do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats.

130. Consequentemente, na ausência de uma comunicação sobre as actividades de autorização obrigatória, não existe nenhum instrumento jurídico que assegure a plena eficácia do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats.

131. A Irlanda não adoptou, por isso, todas as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats, no que respeita às zonas de protecção especial classificadas nos termos da directiva aves, anteriormente à promulgação dos Statutory Instruments N.º 94/1997, European Community (Natural Habitats) Regulations, 1997.

2. Quanto às deteriorações causadas por terceiros

132. A Comissão objecta ainda que as regras de protecção irlandesas baseadas em comu-

nicacões só abrangem os proprietários de modo preventivo. Relativamente a usurpações por terceiros, particularmente no que respeita à utilização dos tempos livres, existia apenas a possibilidade de medidas reactivas, tal como estão previstas particularmente nas Regulations 17.

133. O Governo irlandês sustenta, pelo contrário, que a proibição de prosseguir, sem autorização, as actividades que tenham sido comunicadas como de autorização obrigatória, não diz apenas respeito aos proprietários mas aplica-se a qualquer pessoa. Tal resulta da Regulation 14(3). A Comissão duvida, no entanto, que possam ser opostas a terceiros comunicações que não lhe tenham sido notificadas. Invoca como fundamento o princípio *nullum crimen, nula poena sine lege*.

134. As alegações do Governo irlandês não convencem. Mesmo a admitir que a norma penal da Regulation 14(3) satisfaz os requisitos do princípio da legalidade, coloca-se a questão de saber se os terceiros não podem usar como defesa o facto de não terem conhecimento da comunicação. Com efeito, a Regulation 14(3) prevê que o preenchimento do tipo penal pressupõe a ausência de uma causa de desculpa razoável («reasonable excuse»). O desconhecimento de comunicações que não sejam publicadas poderia ser uma desculpa desse género. A transposição do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats não é, por isso, no mínimo suficientemente clara.

135. Pelas razões acima referidas, a possibilidade de serem tomadas medidas reactivas, nos termos das Regulations 17 e 18, não constitui uma transposição suficiente do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats, uma vez que tais medidas só são eficazes *a posteriori* e eventualmente com um atraso considerável.

136. Quanto ao argumento do Wildlife Act que o Governo irlandês apresenta, as proibições que nele estão previstas só transpõem a protecção das espécies de acordo com os artigos 12.º e 13.º da directiva habitats e o artigo 5.º da directiva aves. O artigo 6.º, n.º 2, exige, pelo contrário, uma protecção muito mais abrangente dos habitats, independentemente de as espécies protegidas aí se encontrarem. O artigo 6.º, n.º 2, também não abrange apenas as espécies abrangidas pela protecção.

137. Por fim, o Governo irlandês baseia-se nas regras sobre «trespassing». Segundo estas regras, são puníveis vários tipos de comportamentos relacionados com a entrada em terreno alheio. No entanto, nenhum destes comportamentos tem expressa ligação com a deterioração dos habitats naturais e dos habitats das espécies, nem com a perturbação das espécies. Na verdade, não é de excluir que, segundo o direito irlandês, alguma destas actuações possa ser subsumida no tipo penal de «trespassing»; no entanto, a transposição da directiva habitats tem precisamente de ser efectuada de modo

tão claro e evidente que os particulares e as entidades estatais possam reconhecer sem margem para dúvida as suas obrigações⁶⁹. As regras sobre «trespassing» não satisfazem estes requisitos.

138. A Irlanda não adoptou, por isso, todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats, no que respeita à deterioração de todas as ZPE abrangidas por esta disposição, por pessoas que não são proprietárias das superfícies em causa.

3. Quanto aos casos da ZPE Bannow Bay

139. No que se refere à ZPE Bannow Bay, a Comissão declara que, na sequência de uma queixa relativa à pesca mecânica de moluscos bivalves, se dirigiu ao Governo irlandês no Inverno 1997/98. Aquele Governo informou que a interdição desta actividade pressupunha uma consulta pública abrangente. Em comunicações posteriores, o Governo irlandês defendeu, porém, a opinião de que as autoridades competentes intervieram imediatamente e que a pesca dos moluscos bivalves terminou dentro de 24 horas.

69 — Acórdão conformidade (já referido na nota 49, n.ºs 25 e segs.).

140. Não é claro qual é a acusação que a Comissão formula em relação a este ponto. Por isso tem de considerar-se uma mera exemplificação que não coloca estes casos no objecto da acção.

ções e ataca especialmente as medidas de manutenção das valas de drenagem na ZPE Glen Lake.

143. Na parte aqui relevante, os artigos 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats dispõem:

141. No caso de a Comissão querer acusar a Irlanda das insuficiências da aplicação prática do artigo 6.º, n.º 2, da directiva habitats, devia, no mínimo, apresentar provas, por exemplo testemunhas, para a sua descrição dos factos. Em todo o caso, a posição inicial do Governo irlandês que, no que respeita à duração da pesca dos moluscos bivalves, não foi, no mínimo, clara, não é suficiente como prova, face à especificação posterior. Por conseguinte, deve ser rejeitada a acusação, por falta de provas.

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

F — Quanto à transposição e aplicação do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Directiva habitats

142. No que diz respeito ao artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats, a Comissão afirma que os planos foram incluídos de forma insuficiente na transposição, que a prática administrativa para autorização de projectos de aquacultura não satisfazem estas disposi-

4. Se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projecto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura

2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adoptadas.

[...]»

1. Quanto à inclusão dos planos

144. A Comissão afirma que, no direito irlandês, os planos não estão incluídos. O Governo Irlandês, pelo contrário, entende que cada projecto isolado, independentemente de planos, está sujeito ao procedimento do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats. Por conseguinte, não é necessário submeter novamente os planos a estas exigências.

145. Quanto às alegações da Comissão na petição — segundo a sua própria apresentação — a respeito dos projectos de repovoamento florestal, de que nem todos os projectos estão sujeitos ao procedimento previsto no artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats, tratando-se de um fundamento de acção independente, constituiriam uma ampliação inadmissível do objecto do processo. Em contrapartida, não tem que ser analisado como argumento para refutação das alegações irlandesas, uma vez que a necessidade de incluir planos aquando da transposição do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, resulta já dos fundamentos a seguir descritos.

146. Com efeito, o Tribunal de Justiça já decidiu, em relação ao Reino Unido, que os planos também têm de estar sujeitos aos requisitos do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats, mesmo quando os projectos individuais posteriores estejam sujeitos a este procedimento. A condição para isso é a existência de uma probabilidade ou um risco de o plano afectar o sítio em causa de modo significativo. Tendo em conta o princípio da precaução, o necessário grau de probabilidade alcança-se quando não se possa excluir, com base em elementos objectivos, que o referido plano ou projecto afecta o sítio em causa de modo significativo. É esse o caso quando os planos exijam, para a sua realização, a aprovação de projectos independentes posteriores⁷⁰.

147. Deve partir-se do princípio de que, na Irlanda, também existem planos correspondentes, pois caso contrário a planificação não se justificaria. Assim, a Secção 15 do Planning and Development Act, de 2000, prevê que as autoridades responsáveis pelos planos dêem os passos necessários para a concretização dos objectivos do plano de desenvolvimento⁷¹.

148. Contrariamente à opinião irlandesa, as avaliações de impacto ambiental e as avaliações ambientais estratégicas também não

70 — Acórdão conformidade (já referido na nota 49, n.ºs 54 e segs.).

71 — «It shall be the duty of a planning authority to take such steps within its powers as may be necessary for securing the objectives of the development plan.» Os development objectives fazem parte, segundo a Section 10, do Development Plan.

podem substituir a inclusão dos planos na transposição do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats. A Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente⁷², e a Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente⁷³, contém regras sobre o procedimento de decisão, sem que sejam vinculativas para os Estados-Membros na tomada de decisão. Pelo contrário, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, segundo período, da directiva habitats, só é permitida a aprovação de um plano ou projecto se a área não for em si deteriorada. Só são permitidas excepções nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats, ou seja, por outras razões imperativas de reconhecido interesse público e na falta de soluções alternativas, bem como sendo adoptadas as medidas compensatórias necessárias. As avaliações determinadas pela Directiva 85/337 ou pela Directiva 2001/42 não podem, por isso, substituir o procedimento previsto no artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats⁷⁴.

149. Por conseguinte, é necessário também incluir planos na transposição do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats.

72 — JO L 175, p. 40.

73 — JO L 197, p. 30.

74 — V. o acórdão de 15 de Julho de 2004, Comissão/Finlândia (não publicado na Colectânea, apenas disponível em finlandês e francês). A Finlândia tinha reconhecido que a avaliação de impacto ambiental não podia substituir a aplicação do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats. V. ainda as minhas conclusões de 27 de Outubro de 2005 no processo *Lauteracher Ried* (referido na nota 31, n.ºs 70 e segs.), quanto às avaliações alternativas.

150. Assim, a Irlanda não adoptou todas as medidas necessárias para, no que respeita aos planos, dar cumprimento às disposições do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats.

2. Quanto à prática da administração na autorização de projectos de aquacultura

151. Durante a fase pré-contenciosa, a Comissão deu conta das suas dúvidas de que estas disposições para projectos de aquacultura estivessem correctamente transpostas. Contudo, desistiu, entretanto, dessa acusação. A Regulation 31 das Regulations 1997 prevê, na verdade, que se aplicam também no caso de autorizações baseadas no Fisheries Act, determinante para projectos de aquacultura, as disposições de transposição do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4.

152. Agora, a Comissão acusa ainda a Irlanda de terem sido autorizados projectos de aquacultura no interior de ZPE em que até então apenas existiam viveiros de bivalves, através de um processo que não assegurou a aplicação prática do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats.

153. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, mesmo que a legislação

nacional aplicável seja, em si, compatível com o direito comunitário, o incumprimento pode decorrer da existência de uma prática administrativa que viola esse direito⁷⁵. A Comissão deve provar o incumprimento através de uma demonstração suficientemente documentada e circunstanciada da prática censurada à administração e imputável ao Estado-Membro em causa⁷⁶. Essa prática administrativa tem de apresentar um certo grau de constância e de generalidade⁷⁷.

154. Segundo as indicações do Governo irlandês, a autorização de projectos de aquacultura é da competência do Ministério das Comunicações, do Mar e dos Recursos Naturais. Este está consciente da sua responsabilidade pela conservação da natureza e, a Section 61(e) do Fisheries Amendment Act 1997 impõe-lhe que tenha em consideração os efeitos prováveis sobre as ocorrências de peixes selvagens, habitats naturais, bem como sobre a flora e a fauna, quando procede à autorização de projectos de aquacultura. Também são necessárias consultas abrangentes, especialmente com as autoridades de protecção da natureza. Tais consultas permitem avaliar as vantagens de cada pedido e considerar todas as influências ambientais negativas. Está aberta a qualquer pessoa a possibilidade de impugnar a auto-

rização de um projecto de aquacultura num órgão jurisdicional especial, que também aplica a Section 61 do Fisheries Amendment Act 1997.

155. A Comissão fundamenta a sua acusação essencialmente no estudo de uma organização não governamental irlandesa⁷⁸. O Governo irlandês não contesta as conclusões do estudo. Abrange 271 autorizações de projectos de aquacultura e 46 requerimentos ainda não deferidos, entre Junho de 1998 e Dezembro de 1999. 72 autorizações e 9 processos pendentes encontravam-se dentro de ZPE ou na sua proximidade. Tratava-se exclusivamente de viveiros de moluscos bivalves, essencialmente para ostras e venerídeos. Assim, o estudo baseia-se aqui na prática administrativa irlandesa na sua globalidade, por um período de ano e meio. Por conseguinte, permite retirar conclusões sobre a prática geral.

156. A Comissão deduz do estudo que os viveiros de moluscos bivalves não foram submetidos às avaliações necessárias nos termos do artigo 6.º, n.º 3 da directiva habitats. Neste artigo, trata-se sobretudo de avaliar previamente se um projecto exige uma avaliação (abrangente) de incidências à luz dos objectivos de conservação estabelecidos por uma ZPE. Deve proceder-se a essa avaliação de incidências quando a constru-

75 — Acórdão de 27 de Abril de 2006, Comissão/Alemanha (C-441/02, Colect., p. I-3449, n.º 47 e jurisprudência aí referida).

76 — Acórdão Comissão/Alemanha (já referido na nota 75, n.º 49).

77 — Acórdão Comissão/Alemanha (já referido na nota 75, n.º 50, e a jurisprudência aí referida).

78 — Birdwatch Ireland, *Review of the Aquaculture Licensing System in Ireland*, 2000, Anexo A-39 à petição. O Heritage Council irlandês, uma entidade consultiva de direito público, encomendou este estudo.

ção de um viveiro de moluscos bivalves seja um projecto que não está directamente relacionado com a gestão do sítio e não seja necessário para essa gestão, mas seja susceptível de afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos.

157. Os viveiros de moluscos bivalves são incontestavelmente, segundo o direito irlandês, construções cuja autorização é obrigatória, e, portanto, projectos na acepção do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats. Não estão, pelo menos em regra, e provavelmente até nunca estarão, directamente relacionados com a gestão do sítio, nem são necessários para essa gestão.

158. Por isso, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da directiva habitats, é necessário uma avaliação adequada das incidências dos viveiros de moluscos bivalves à luz dos objectivos de conservação do sítio em causa, quando não se possa excluir, com base em elementos objectivos, que tal projecto afecte o sítio em causa de modo significativo, individualmente ou em conjugação com outros planos ou projectos⁷⁹.

159. Em princípio, não se pode excluir, em relação a cada projecto de aquacultura, que

este possa afectar um sítio de modo significativo. O estudo apresentado pela Comissão menciona especialmente a perda ou a alteração de habitats de alimentação, sobretudo relacionados com a recolha de moluscos bivalves e perturbações das aves, relacionadas com a actividade dos viveiros.

160. O Governo irlandês também não afirma no presente processo que *todos* os projectos de aquacultura são inofensivos, insistindo apenas em que *nem todos* os projectos deste tipo iriam prejudicar necessariamente a ZPE. Por conseguinte, reconhece que os projectos de aquacultura podem afectar uma ZPE.

161. De resto, a Comissão incentivou um projecto, na sequência de um requerimento irlandês, que, entre outros aspectos, deve estruturar a avaliação de projectos de aquacultura e dividir a ZPE, tendo em vista projectos semelhantes, em sectores de sensibilidade diferenciados⁸⁰. Assim, no âmbito deste projecto de incentivo, ambas as partes consideraram que os viveiros de moluscos bivalves podem afectar de modo significativo as ZPE.

162. Do mesmo modo, o processo de autorização tem de assegurar que *cada* projecto de aquacultura isolado seja sujeito a uma avaliação de incidências, quando, com

79 — Acórdão Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging (já referido na nota 68, n.º 45).

80 — LIFE96 NAT/IRL/003240 — Management planning, monitoring, auditing of management and land acquisition for SPAs in Ireland, podem ser obtidas informações sobre este projecto de incentivo em <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm>.

base em elementos objectivos, não for possível concluir que tal projecto não afecta significativamente o sítio em causa. Tal é duvidoso no caso da Irlanda, até porque está patente que não foi realizado em caso algum, até agora, uma avaliação de incidências completa de um projecto de aquacultura, embora tais projectos, segundo o estudo, se encontrem, em cerca de 25% dos casos, implantados dentro ou na proximidade de ZPE. Para além disso, nem as alegações do Governo irlandês nem o estudo apresentado pela Comissão permitem concluir que a necessidade de uma avaliação de incidências foi analisada convenientemente.

163. De facto, na exposição do Governo irlandês surpreende que inicialmente se afirme a aplicabilidade da Regulation 31 das Regulations 1997, e depois, na própria descrição feita no processo, não haver qualquer indicação sobre o modo como os requisitos desta disposição, entre os quais os requisitos do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da directiva habitats, devem ser aplicados no procedimento de autorização. Na verdade, parece que, segundo esta descrição, a autoridade competente para a autorização é obrigada a considerar, ouvir e ponderar, em termos gerais. No entanto, não é referido que esta autoridade tenha de proceder a uma avaliação de incidências quando não possa ser excluída, com base em elementos objectivos, uma afectação significativa do sítio.

das autoridades competentes, do ponto de vista técnico, para a protecção da natureza só é aceite de forma limitada pelas autoridades competentes para a autorização. Quando as autoridades de protecção da natureza deram pareceres em relação a viveiros de moluscos bivalves dentro de ZPE, as autoridades competentes para a autorização seguiram este parecer em 64% dos casos. Apenas num caso em cinco as autoridades competentes para a autorização não autorizaram um projecto, na sequência de parecer nesse sentido das autoridades ambientais⁸¹. Em 8% dos casos, as autoridades competentes para a autorização não consideraram o parecer das autoridades de protecção da natureza porque estas não cumpriram as seis semanas de prazo. Não está, no entanto, previsto no artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da directiva habitats um prazo para a avaliação prévia. Este prazo é tanto mais duvidoso quanto se conclui, com base num documento interno das autoridades irlandesas, apresentado pela Comissão na réplica⁸², que o incumprimento de prazos é devido a falta de pessoal das autoridades de protecção da natureza.

165. Além disso, a autorização de projectos de aquacultura em ZPE nunca menciona que o projecto se encontra dentro de uma ZPE, nem o significado desta circunstância. Em

164. O estudo sublinha esta dúvida, especialmente porque demonstra que o parecer

81 — Segundo as estatísticas, foi recomendado o indeferimento em 5 casos, dos quais 4 foram autorizados.

82 — Anexo B-15 à réplica, folha 179.

86% das autorizações dentro de ZPE, nunca foram mencionados habitats sensíveis, espécies ou perturbações. O acesso a viveiros de moluscos bivalves foi apenas verificado em 28% das autorizações dentro de ZPE e o local exacto de implantação apenas em menos de metade dos casos.

avaliação de incidências, através de indicações quanto ao modo de evitar que estes projectos viessem a afectar significativamente as ZPE. Também podia ter sido demonstrado de que fontes as autoridades com competência para a autorização colheram o parecer técnico ornitológico que lhes permitiu excluir deteriorações graves de ZPE sem ter havido um parecer das autoridades de protecção da natureza ou sem o terem considerado. Nada disso aconteceu.

166. Por conseguinte, existem sérias dúvidas de que as autoridades de protecção da natureza possam fazer valer a sua qualidade de peritos no procedimento de autorização de projectos de aquacultura e de que essa capacidade seja suficientemente considerada quando se recusa um parecer. Também não é evidente que as autoridades competentes para a autorização vão buscar a outras fontes os respectivos conhecimentos técnicos. Por conseguinte, não parece garantido que, na autorização de projectos de aquacultura, só não se realize uma avaliação de incidências quando, devido a elementos objectivos, possa ser excluída uma deterioração significativa de ZPE.

168. Por conseguinte, deve partir-se do princípio de que nas autorizações de projectos de aquacultura dentro de ZPE, não é garantida, na prática administrativa irlandesa, a observância do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da directiva habitats. Em contrapartida, não existem indícios suficientes de violação de outras disposições do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats.

167. Perante esta fundada dúvida quanto à observância do art. 6.º, n.º 3, primeiro período, da directiva habitats, a Irlanda devia ter demonstrado como é posto em prática esse mesmo artigo relativamente à autorização de projectos de aquacultura. Tal podia ter acontecido, por exemplo, nos quatro casos em que as autoridades competentes autorizaram viveiros de moluscos bivalves dentro de ZPE, contra o parecer das autoridades de protecção da natureza e sem

169. Por estes motivos, a Irlanda não adoptou todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao disposto no artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da directiva habitats ao autorizar projectos de aquacultura que,

nos termos da directiva aves, podem afectar significativamente ZPE classificadas.

3. Quanto às medidas no Glen Lake

170. A Comissão acusa a Irlanda de ter realizado, na ZPE Glen Lake, obras de manutenção de valas de drenagem, menos-prezando o artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, da directiva habitats. A ZPE tem uma superfície de cerca de 80 hectares e foi classificada no ano de 1995. É particularmente importante devido às suas águas. O cisne bravo (*Cygnus cygnus*) hiberna nesse sítio em números cujo valor é internacionalmente significativo.

171. A Comissão alega que em 1992 e em 1997 uma repartição do Estado irlandês, concretamente os Serviços das Obras Públicas, efectuou trabalhos de manutenção em valas de drenagem. Desde essa altura, as áreas húmidas da ZPE perderam água com mais intensidade. A vegetação alterou-se e os habitats húmidos perderam-se. Os trabalhos não foram autorizados em conformidade com o disposto no artigo 6.º, n.ºs 3 e 4 da directiva habitats e simultaneamente houve uma violação do artigo 6.º, n.º 2, devido a uma deterioração da área.

172. Em relação a esta acusação, é de notar, desde logo, que a directiva habitats ainda não era aplicável a obras em 1992. Dada esta circunstância, a queixa não tem, por conseguinte, fundamento.

173. A acusação remanescente relativamente às obras de 1997 levanta a questão de saber se determinadas actividades podem violar tanto o artigo 6.º, n.º 2, como os n.ºs 3 e 4 desta disposição. Os n.ºs 2 e 3 visam ambos impedir a deterioração causada aos objectivos de conservação de uma zona de protecção⁸³. Se, no entanto, um plano ou um projecto tiver sido autorizado de acordo com o procedimento do artigo 6.º, n.º 3, da directiva habitats, torna-se, pois desnecessária a aplicação simultânea da norma de protecção do artigo 6.º, n.º 2, no que respeita à influência deste plano ou projecto sobre a zona de protecção em causa⁸⁴. Se, pelo contrário, não tiver sido respeitado o procedimento de autorização, poderão ser violadas tanto as normas processuais do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, como também os requisitos materiais relativos à protecção do sítio, que resultam destes três números.

174. Como uma análise do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats pode incluir os aspectos legais de procedimento e os requisitos materiais da protecção do sítio, é

83 — Acórdão Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging (já referido na nota 79, n.º 36).

84 — Acórdão Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging (já referido na nota 79, n.º 35).

recomendável que se analisem em primeiro lugar estas disposições. A sua violação pressupõe que, em relação às obras de manutenção de valas de drenagem, se trate de um ou de vários projectos que não estejam directamente relacionados com a gestão do sítio ou que não sejam necessários para essa gestão, e que, contudo, sejam susceptíveis de afectar de modo significativo esse sítio, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos.

175. Para a definição de projecto, o Tribunal de Justiça já se apoiou na definição do artigo 1.º, n.º 2 da directiva AIA ⁸⁵. Segundo o mesmo, o conceito de projecto abrange a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras, assim como outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo. Obras de manutenção podem representar também intervenções no meio natural e na paisagem, particularmente — como no caso presente — se levarem à deterioração de um habitat especialmente adequado à protecção de aves. Consequentemente, trata-se de um projecto.

176. É incontroverso que as obras não estavam directamente relacionadas com a gestão do sítio e que não eram necessárias para essa gestão.

177. Por isso, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da directiva habitats,

deviam ser submetidas a uma avaliação de incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação fixados para a ZPE quando, com base em elementos objectivos, não se pudesse concluir que não poderiam afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos ⁸⁶. Considerando particularmente o princípio da precaução, que é uma das bases da prática de um elevado nível de protecção, que a Comunidade prossegue no âmbito do ambiente, nos termos do artigo 174.º, n.º 2, alínea 1, CE, e à luz do qual deve ser interpretada a directiva sobre o ambiente, deverá, por isso, realizar-se uma avaliação das incidências em caso de dúvidas em relação à ausência de repercussões significativas ⁸⁷.

178. Na opinião do Governo irlandês, não havia motivo para dúvidas, visto que as valas de drenagem existem há quase 50 anos e desde então foram também várias vezes objecto de manutenção, sem que por essa razão Glen Lake tivesse perdido particular importância ornitológica. As repartições competentes devem, assim, ter partido do princípio de que também as obras de manutenção de 1992 e 1997 não iriam afectar a ZPE.

179. Esta alegação não convence. As obras de drenagem são ostensivamente adequadas para provocarem repercussões sobre as áreas húmidas na zona em que se realizam.

⁸⁵ — Acórdão Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging (já referido na nota 79, n.º 24).

⁸⁶ — Acórdão Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging (já referido na nota 79, n.º 45).

⁸⁷ — Acórdão Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging (já referido na nota 79, n.º 44).

Experiências com obras de manutenção no passado só podem eliminar estas dúvidas se tiverem sido documentadas com o rigor necessário e provarem, sem quaisquer dúvidas, que também as obras previstas não irão deteriorar as importantes características da ZPE do ponto de vista ornitológico. No presente caso, não é claro que as experiências do passado tenham esta qualidade. Com razão, a Comissão chama a atenção para o facto de que não se sabe se as obras no passado prejudicaram ou não a região.

180. Por conseguinte, o artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da directiva habitats foi violado, visto que antes da execução das obras de manutenção deveria ter sido verificada a respectiva compatibilidade com os objectivos de conservação da ZPE.

181. Segundo o artigo 6.º, n.º 3, segundo período, da directiva habitats, as autoridades irlandesas, tendo em consideração os resultados da avaliação de incidências das obras de manutenção à luz dos objectivos de conservação fixados para o respectivo sítio, apenas deveriam ter autorizado tal actividade mediante a condição de se terem certificado de que as mesmas não teriam efeitos perniciosos sobre a qualidade do sítio. Essa certeza existe quando do ponto de vista científico não há qualquer dúvida razoável de que não se irão verificar tais efeitos⁸⁸.

182. Desde logo por falta de uma avaliação de incidências, não seria admissível uma autorização, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, segundo período, da directiva habitats. A exposição do Governo irlandês demonstra, contudo, que também não era possível uma autorização devido à deterioração da ZPE. O Governo irlandês reconhece que o nível de água do lago é de importância decisiva para a permanência dos cisnes bravos, uma vez que estes não podem prescindir de uma grande superfície de água. Também admite que a manutenção de valas de drenagem em 1997 acelerou a descida do nível de água e, por isso, os períodos de permanência do cisne bravo reduziram-se. Os trabalhos nos canais de descarga, segundo a exposição do Governo irlandês, pioraram também, pelo menos temporariamente, a adequação da ZPE Glen Lake para ser usada como zona de hibernação dos cisnes bravos. Como a conservação do abrigo de Inverno dos cisnes bravos é o principal objectivo de protecção da ZPE, este foi afectado na sua finalidade, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, segundo período.

183. Também está excluída uma autorização nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats. Como justificação a Irlanda apenas alega que a manutenção de valas de drenagem é uma obrigação regulamentar que existe desde há muito tempo. A esta alegação está subjacente que, na opinião do Governo irlandês, existe um interesse público na drenagem. Este interesse, mesmo quando tenha que prevalecer sobre o interesse de protecção da ZPE, apenas pode, no entanto, nos termos do artigo 6.º, n.º 4, da directiva habitats, justificar um agravamento quando não exista alternativa. No caso presente, o próprio Governo irlandês declara que um

88 — Acórdão Waddenvereniging e Vogelsbeschermingvereniging (já referido na nota 79, n.º 67).

dique poderia evitar os inconvenientes da drenagem, e, em contrapartida, não declara que se opuseram obstáculos intransponíveis à construção do dique antes de executadas as obras de manutenção. Por conseguinte, existia pelo menos uma alternativa à realização da obra de uma forma lesiva do sítio.

184. Por essa razão, as obras de manutenção, tal como foram realizadas, não eram compatíveis com o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da directiva habitats. Uma vez que a violação destas disposições se baseia também numa deterioração da própria ZPE, também o artigo 6.º, n.º 2, foi violado.

185. Por conseguinte, a Irlanda, ao não adoptar todas as medidas necessárias à realização das obras de manutenção de valas de drenagem no âmbito da ZPE Glen Lake, não deu cumprimento às disposições do artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, da directiva habitats.

187. O artigo 10.º da directiva aves prevê que:

«1. Os Estados-Membros incentivarão as investigações e os trabalhos necessários para fins da protecção, da gestão e da exploração populacional de todas as espécies de aves referidas no artigo 1.º

2. Será atribuída especial atenção às investigações e aos trabalhos que incidam sobre os assuntos enumerados no anexo V. Os Estados-Membros enviam à Comissão todas as informações necessárias de modo a possibilitar-lhe a tomada de medidas apropriadas à coordenação das investigações e trabalhos referidos no presente artigo.»

188. O anexo V designa os seguintes pontos-chave de investigação:

G — *Quanto ao artigo 10.º da directiva aves*

186. Por fim, a Comissão acusa a Irlanda de não ter cumprido as obrigações relativas à investigação científica nos termos do artigo 10.º da directiva aves.

«a) Elaboração da lista nacional das espécies ameaçadas de extinção ou especialmente em perigo, tendo em conta a sua área de distribuição geográfica;

- b) Recenseamento e descrição ecológica das zonas de importância particular para as espécies migradoras no decurso das suas migrações, da sua invernada e da sua nidificação;

mera possibilidade de realizar ou promover estas investigações, mas não a obrigação respectiva. Existem também insuficiências na execução prática. Assim, a Irlanda admitiu não dispor de elementos suficientes para identificar ZPE para a tarambola-dourada e o esmerilhão.
- c) Recenseamento dos dados relativos ao nível populacional das aves migradoras, utilizando os resultados da anilhagem;
- d) Determinação da influência dos métodos de captura sobre o nível das populações;

190. Em contrapartida, o Governo irlandês baseia-se na jurisprudência irlandesa, segundo a qual a formulação escolhida em relação à investigação ornitológica — «the Minister may [...]» — pode ser também entendida como obrigação. Aliás, foram realizadas investigações na Irlanda para além das obrigações do artigo 10.º da directiva aves.
- e) Criação e desenvolvimento de métodos ecológicos para evitar os estragos causados pelas aves;
- f) Determinação do papel de certas espécies como indicadores de poluição;

191. No entanto, como a Comissão realça, com razão, existe apenas a possibilidade de a Section 11(3) do Wildlife Act 1996, apesar da sua redacção aberta, ser entendida como obrigação. A Irlanda não apresentou uma decisão judicial que fizesse esta interpretação. Por conseguinte, a Section 11(3) do Wildlife Act 1976 não está redigida de modo suficientemente claro e inequívoco para satisfazer os requisitos do artigo 10.º da directiva aves.
- g) Estudo dos efeitos prejudiciais da poluição química sobre o nível populacional das espécies de aves.»

189. Segundo o direito irlandês — Section 11(3) do Wildlife Act 1976 —, existe uma

192. Além disso, a Irlanda também não contestou a acusação de não terem sido

realizados esforços suficientes de investigação em relação a ambas as espécies acima designadas. Este ponto deve, por conseguinte, ser considerado confessado.

193. Do contexto da petição, considerada no seu todo, conclui-se que existiram também insuficiências idênticas em relação ao guarda-rios-comum e a outras espécies, durante longo tempo pelo menos, que se manifestam, particularmente, na designação insuficiente de áreas de ZPE. Também não são mencionadas, na Section 11 do Wildlife Act, os pontos-chave de investigação designados no anexo V.

194. A Irlanda não adoptou, portanto, todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao artigo 10.º da directiva aves.

IV — Quanto às despesas

195. Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação da Irlanda e tendo esta sido vencida no essencial, há que condená-la nas despesas.

196. O Reino de Espanha e a República Helénica suportam as despesas em que incorreram devido às respectivas intervenções, nos termos do artigo 69, n.º 4, do Regulamento de Processo.

V — Conclusão

197. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

1. A Irlanda violou a Directiva 79/409/CEE relativa à conservação das aves selvagens e a Directiva 92/43/CEE relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, na medida em que:

- a) não classificou, nos termos dos artigos 1.º e 2.º da Directiva 79/406, a partir de 6 de Abril de 1981, todos os territórios mais apropriados em número e em extensão para as espécies mencionadas no Anexo I da Directiva 79/409/CEE, assim como para as espécies migratórias cuja ocorrência seja regular, particularmente o território Cross Lough (Killadoon), e não integrou duas superfícies do estuário do rio Tolka na zona de protecção Sandymount Strand e Tolka Estuary;
- b) não assegurou que, a partir de 6 de Abril de 1981, as disposições do artigo 4.º, n.º 4, primeiro período, fossem aplicadas a territórios que, nos termos da Directiva 79/409, deviam ser classificados como zonas de protecção especiais, mas que o não foram;
- c) não assegurou a transposição completa e correcta e não aplicou os requisitos do segundo período do artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 79/409;
- d) não adoptou todas as medidas necessárias ao cumprimento das disposições do artigo 6.º, n.º 2, da Directiva 92/43 no que respeita às zonas de protecção especial classificadas nos termos da Directiva 79/409, antes da aprovação dos Statutory Instruments n.º 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations;
- e) não adoptou todas as medidas necessárias ao cumprimento do artigo 6.º, n.º 2, da Directiva 92/43 no que respeita à deterioração de todas as zonas de protecção especial abrangidas por esta disposição, por particulares não proprietários das superfícies em causa;

- f) não adoptou todas as medidas necessárias ao cumprimento das disposições do artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, da Directiva 92/43, relativamente aos planos;
- g) não adoptou todas as medidas necessárias ao cumprimento do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da Directiva 92/43, relativamente à autorização de projectos de aquacultura;
- h) não adoptou todas as medidas necessárias ao cumprimento das disposições do artigo 6.º, n.ºs 2, 3 e 4, da Directiva 92/43, relativamente à realização de obras de manutenção de valas de drenagem no âmbito da zona de protecção especial Glen Lake; e
- i) não adoptou todas as medidas necessárias ao cumprimento do artigo 10.º da Directiva 79/409.

2. A acção é julgada improcedente quanto ao restante.

3. A Irlanda é condenada nas despesas.

4. O Reino de Espanha e a República Helénica suportam as suas próprias despesas.